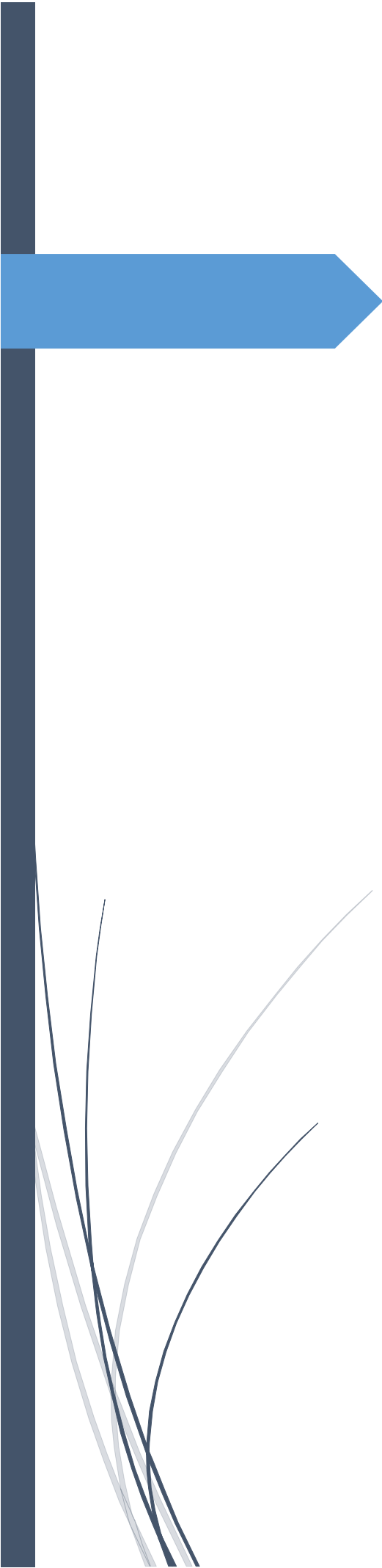




Werken loont

‘Een onderzoek naar verdringing van reguliere arbeid door mensen die werken met behoud van uitkering in het licht van de Wet verdringingstoets’

Koen van Marion

Tilburg, januari 2018

Werken loont

‘Een onderzoek naar verdringing van reguliere arbeid door mensen die werken met behoud van uitkering in het licht van de Wet verdringingstoets’

Naam:	Koen van Marion
Studentnummer:	2068778
Afstudeerperiode:	Sep. 2017 – jan. 2018
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans - Fontys te Tilburg
Opleiding:	HBO-rechten
In opdracht van:	De Diamant-groep
Afstudeermentor:	Mevr. mr. L.A.A.M. van der Heijden
Eerste afstudeerdocent:	De heer A. van Dooren
Tweede afstudeerdocent:	De heer W. Struijlaart

Tilburg, januari 2018

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie over het werken conform de Wet verdringingstoets, geschreven voor de Diamant-groep. Dit rapport is geschreven ter afronding van de studie HBO-rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg.

Gedurende deze afstudeerperiode heb ik mij bezig gehouden met het thema verdringing. Meer specifiek was de vraag welke aanpassingen de Diamant-groep dient te doen om te voldoen aan de criteria van de Wet verdringingstoets.

Deze afstudeerperiode heb ik als uitermate positief en leerzaam ervaren. Buiten het feit dat deze periode als uitbreiding van mijn juridische kennis heeft gefungeerd, moet ook zeker de positieve sfeer op de afdeling worden benoemd. Deze heeft zeer zeker bijgedragen aan de ervaring als geheel.

Graag wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken. Allereerst uiteraard mijn stagebegeleider, mevrouw L. van der Heijden, die op professionele wijze de kritiek en ondersteuning heeft geboden daar waar nodig. Daarnaast bedank ik de heer C. de Beer, die met zijn deskundigheid heeft gezorgd voor een juiste richting van dit onderzoek. Tevens wil ik mijn stagedocent, de heer A. van Dooren, bedanken voor zijn feedback en inzet tijdens dit proces.

Daarnaast wil ik in zijn algemeenheid een aantal personen bedanken die deze scriptie hebben gelezen en op basis hiervan adviezen ter verbetering hebben gegeven. Dit is zeker een meerwaarde geweest.

Ik wens u veel leesplezier!

Koen van Marion

Tilburg, 31-12-2017

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	5
Lijst van afkortingen	7
Begrippenlijst.....	8
Hoofdstuk 1: Inleiding	9
§1.1 De opdrachtgever	9
§1.2 Aanleiding onderzoek en probleemomschrijving	9
§1.3 Doel – en vraagstelling	11
§1.4 Verantwoording bronnen & methoden	12
§1.5 Leeswijzer.....	13
Hoofdstuk 2: Juridisch kader	14
§2.1 De Wet werk en bijstand	14
§2.2 De Participatiewet	15
§2.2.1 Gesubsidieerde arbeid	15
§2.2.2 Werken met behoud van uitkering	16
§2.2.3 Verplichting en sancties	18
§2.2.4 Uitstap naar het arbeidsrecht	19
§2.3 Wet verdringingstoets	19
§2.3.1 Doelstellingen.....	19
§2.3.2 Reikwijdte	20
§2.3.3 Inhoud verdringingstoets	20
§2.3.4 Verplichting.....	22
§2.3.5 Toezicht en sancties	22
§2.4 Deelconclusie.....	22
Hoofdstuk 3: Werken met behoud van uitkering	24
§3.1 NOMA.....	24
§3.2 Verantwoordelijkheden	26
§3.3 Re-integratievoorzieningen.....	27
§3.3.1 De werkervaringsplaats.....	27
§3.3.2 De proefplaatsing	30
§3.4 Deelconclusie.....	31
Hoofdstuk 4: Verdringing	32
§4.1 Controle	32
§4.2 Vaststelling	32
§4.3 Toets door de opdrachtgever I – Intern	33
§4.4 Toets door de opdrachtgever II – Extern	34
§4.5 Gevolgen voor partijen	35
§4.6 Wet verdringingstoets	35
§4.6.1 Oneerlijke concurrentie.....	36
§4.6.2 Baanverlies.....	36
§4.6.3 Vermindering arbeidsvoorwaarden.....	37
§4.6.4 Van betaalde naar onbetaalde arbeid	37
§4.6.5 Ongeoorloofde winst.....	37

§4.7	De proefplaatsing en de Wet verdringingstoets.....	38
§4.8	Andere Sw-bedrijven.....	38
§4.9	Gevolgen	39
§4.10	Deelconclusie.....	40
Hoofdstuk 5:	Werken naar de toekomst.....	41
§5.1	De participatieplaats	41
§5.2	De tegenprestatie naar vermogen	41
§5.2.1	De gemeente Rotterdam	42
§5.2.2	De gemeente Tilburg	43
§5.2.3	Vereisten.....	43
§5.3	Conclusie	44
Hoofdstuk 6:	Conclusies & aanbevelingen	45
§6.1.	Conclusies	45
§6.2	Aanbevelingen	47
Literatuurlijst		51

Samenvatting

De Diamant-groep is een leerwerkbedrijf dat personen met een afstand tot de arbeidsmarkt op verschillende manieren helpt te participeren op deze arbeidsmarkt. Dit doet zij door verschillende re-integratietrajecten aan te bieden waar mensen met behoud van uitkering lerend werken. Uit verschillende hoeken klinken geluiden over een ongewenst neveneffect van het inzetten van deze voorzieningen: verdringing. Dit fenomeen betekent dat mensen die met behoud van uitkering werken ervoor zorgen dat loonbare arbeid verdwijnt; een situatie welke uiteraard tegengegaan dient te worden. Om dit tegen te gaan, heeft de SP een initiatiefwetsvoorstel ingediend, genaamd Wet verdringingstoets, welke er voor moet zorgen dat verdringing in de toekomst niet meer voor kan komen. Dit wetsvoorstel pleit voor een aanvulling op de huidige Participatiewet, dat als doel werken boven inkomen heeft. Nu blijkt dat dit werken ten koste gaat van inkomen, ziet de initiatiefnemer noodzaak de relatief jonge Participatiewet aan te vullen. Als dit wetsvoorstel wet wordt, zullen re-integratietrajecten en de tegenprestatie naar vermogen middels 5 criteria worden getoetst op verdringing. Deze houden in het kort in dat er geen sprake mag zijn van oneerlijke concurrentie, geen vermindering van arbeidsvoorwaarden van het bestaande personeelsbestand, geen verlies van vacatures, geen verschuiving van betaald naar onbetaalde arbeid en er mag geen winst behaald worden met de inzet van mensen die werken met behoud van uitkering. Wanneer aan 1 van deze criteria voldaan is, kan het traject niet doorgaan. Het afwijzen of het stopzetten van een bestaand traject zal een verplicht karakter krijgen voor gemeenten.

Het ‘‘Nieuw OndersteuningsModel Arbeidsmarkt’’ (NOMA) is een beleidsplan opgesteld door de gemeente Tilburg en enige buurgemeenten welke moet bijdragen aan een beter verloop van personen in de bijstand naar de arbeidsmarkt. Op basis van dit beleid hebben gemeenten een contract afgesloten met de Diamant-groep dat beknopt samengevat inhoudt dat de Diamant-groep de verantwoordelijkheden wat betreft de uitvoering van dit model op zich neemt. In het kort houden deze verantwoordelijkheden in dat de Diamant-groep een aangemeld persoon in de bijstand binnen één jaar arbeidsfit dient te krijgen middels passende trajecten. Tevens is de toets op verdringing één van deze verantwoordelijkheden.

Hoewel er meerdere trajecten binnen de Participatiewet bestaan, is na onderzoek gebleken dat er momenteel twee vormen van werken met behoud van uitkering bij de Diamant-groep worden aangeboden: de proefplaatsing en de werkervaringsplek (hierna: WEP). De proefplaatsing houdt in dat de opdrachtgever of externe werkgever een vacature open heeft staan waarbij hij het voornemen heeft deze in te vullen met iemand vanuit de bijstand. Om echter zeker te zijn dat iemand geschikt is voor de bedongen arbeid, kan de werkgever verzoeken deze persoon voor een periode van meestal drie maanden op proef te laten werken. Omdat de proefplaatsing niet wordt ingezet om iemand arbeidsfit te krijgen, hij is dit immers al, draagt de Diamant-groep geen verantwoordelijkheden wat betreft dit instrument. Deze blijven bij de instantie die het instrument inzet: de gemeente.

De WEP is een instrument waarbij de Diamant-groep wel de verantwoordelijkheid wat betreft de uitvoering draagt. Op verschillende werkplekken, die oplopen qua inzet van begeleiding, worden personen met behoud van uitkering tewerk gesteld. Deze plekken duren drie maanden die, bij uitzondering, nogmaals met drie maanden verlengd kunnen worden. Op sommige plekken werken zij mee met de werkzaamheden die de reguliere krachten ook uitvoeren. Dit gebeurt dan onder intensieve begeleiding. Op andere plekken wordt gewerkt in een geheel offline proces. Dit gebeurt met minder begeleiding. Op beide plekken wordt getracht de boventalligheid van werkzaamheden te waarborgen. Wanneer dit niet gebeurt, is er sprake van verdringing.

Om verdringing tegen te gaan, worden door de Diamant-groep al maatregelen getroffen. Zo wordt er gekeken of er een vacature openstaat alvorens iemand te plaatsen bij een reguliere werkgever. Als dit het geval is, gaat de plaatsing niet door. Tevens kan een WEP geen doorgang vinden wanneer blijkt dat het de werkgever alleen te doen is om gratis krachten.

Wanneer de werkwijze van de Diamant-groep naast de criteria van de Wet verdringingstoets wordt gelegd, kan er worden gezegd dat er intern geen sprake is van verdringing. Er moet echter op worden gewaakt dat dit zo blijft, gezien de uitstroom van de Sw-populatie. Extern is waar het probleem zich wel voordoet. Er is gebleken van verdringing op een externe plaats waar de betrokkene met weinig of geen begeleiding naast reguliere krachten werd gezet om hetzelfde werk uit te voeren. Hoewel dit niet direct tot baanverlies leidt, omdat er geen vacatures openstaan, is er wel sprake van een hoger rendement met dezelfde loonkosten, hetgeen ongeoorloofde winst betekent. Aan te bevelen valt de werkzaamheden zo om te buigen dat deze geen of minimale loonwaarde hebben.

Ook de tegenprestatie naar vermogen kan door de Diamant-groep worden aangeboden wanneer de gemeente dit verzoekt. Buiten de wettelijke vereisten heeft de jurisprudentie een aantal aanvullende vereisten geformuleerd. Het is aan te bevelen deze vereisten uit te werken in een concreet plan, zodat de opdrachtgever een concreet kader heeft waarbinnen gewerkt dient te worden bij de inzet van deze tegenprestatie.

Lijst van afkortingen

AbW	Algemene bijstandswet
AOW	Algemene ouderdomswet
Art.	Artikel
AV	Algemene voorwaarden
BW	Burgerlijk wetboek
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
MvT	Memorie van toelichting
NOMA	Nieuw ondersteuningsmodel arbeidsinschakeling
Pw	Participatiewet
SZW	Sociale zaken en werkgelegenheid
Wajong	Wet arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WEP	Werkervaringsplek
WML	Wettelijk minimumloon
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand
Wwnv	Wet werken naar vermogen
Zzp	Zelfstandige zonder personeel

Begrippenlijst

Additionele werkzaamheden

Werkzaamheden die als extra op reguliere werkzaamheden worden ingezet. Dit kan bestaan uit werkzaamheden die geen loonwaarde hebben omdat ze normaliter niet of als onderdeel van een baan worden gedaan. Ook reguliere werkzaamheden die onder intensieve begeleiding worden uitgevoerd vallen onder de noemer additionele werkzaamheden.

Re-integratietraject

Een voorziening die helpt bij het terugkeren van een bijstandsgerechtigde in de bijstand naar de arbeidsmarkt. Deze voorziening dient dan ook primair gericht te zijn op deze terugkeer.

Re-integreren

Het langzaam terugkomen op de arbeidsmarkt vanuit een bijstandsuitkering.

Sociale werkplaats

Een plaats waar mensen met een arbeidshandicap of afstand tot de arbeidsmarkt vanwege langdurige werkloosheid tewerk worden gesteld. Dit is vanwege persoonlijke omstandigheden niet bij een reguliere werkgever mogelijk.

Verdringing

Een verschuiving van betaald werk naar (onbetaald) werk, ten gevolge van de inzet van mensen tegen een lager of geen loon.

Werkdecor

Een plek waar personen onder begeleiding tewerk worden gesteld terwijl zij werken met behoud van uitkering of loonkostensubsidie. Hier worden betrokkenen vaardigheden aangeleerd die noodzakelijk zijn voor hun herintrede naar de arbeidsmarkt.

Wettelijk minimumloon

Het loon dat een werknemer boven de 22 jaar minimaal hoort te verdienen wanneer hij werkt. Het minimumloon per 1 juli 2017 bedraagt €1.565,40 bruto over een werkweek van 40 uur. Per 1 januari 2018 zal deze €1.578,- gaan bedragen.¹

¹ 'Minimumloon 2018' <www.rijksoverheid.nl> (Zoek op *Minimumloon*)

Hoofdstuk 1: Inleiding

Dit hoofdstuk zal een inleiding bevatten wat betreft de organisatie en de vraagstelling zoals de opdrachtgever beantwoord wil zien. Aan de hand van een actuele probleemomschrijving is een centrale vraag opgesteld, die aan het eind van dit rapport beantwoord dient te zijn. Er zal ook aandacht worden besteed aan de deelvragen en de methoden van techniek waarmee deze deelvragen beantwoord zijn.

§1.1 De opdrachtgever

De Diamant-groep is een leerwerkbedrijf dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op diverse manieren helpt mee te doen op die arbeidsmarkt en in het verlengde daarvan in de maatschappij. Beschutte werkplekken, participatiebanen of re-integratietrajecten zijn instrumenten die door de Diamant-groep worden ingezet om arbeidsbeperkte individuen weer te laten participeren op de arbeidsmarkt.²

Tot 2015 konden arbeidsgehandicapten een beroep doen op de Wet Sociale Werkvoorziening (hierna: Wsw). De Wsw moest ervoor zorgen dat personen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking onder aangepaste omstandigheden arbeid konden verrichten. Het verrichten van deze werkzaamheden kon plaats vinden bij een 'echte' werkgever of bij een sociale werkvoorziening (Wsw-bedrijf), zoals de Diamant-groep. Vanaf januari 2015 is het echter niet meer mogelijk in te stromen in de Wsw daar deze is vervangen door de Participatiewet. Wsw'ers die voor 1 januari 2015 een vast contract hadden, kunnen tot hun AOW-gerechtigde leeftijd blijven werken conform deze wetgeving.³

Buiten het aanbieden van een sociale werkvoorziening, helpt de Diamant-groep de gemeenten bij hun uitvoering van de Participatiewet. Dit doet zij door re-integratietrajecten aan te bieden aan personen die niet direct bij een werkgever kunnen werken. Dit kan komen doordat er bijvoorbeeld meer begeleiding nodig is, doordat zij al lang niet gewerkt hebben of doordat het werktempo (nog) niet hoog genoeg ligt. De Diamant-groep is wat betreft de Participatiewet een uitvoerend orgaan van de gemeente Tilburg en omliggende gemeenten zoals Goirle, Hilvarenbeek, Gilze en Rijen, Dongen en Alphen-Chaam. Zij zet uitkeringsgerechtigden die zijn aangemeld door de gemeente aan het werk in verschillende banen. Zo biedt de Diamant-groep re-integratietrajecten aan waar bijstandsgerechtigden werken als schoonmaakmedewerker, medewerker groenonderhoud, postbezorger, chauffeur en als medewerker bij een fietsenstalling. Tevens fungeert zij als tussenpersoon wanneer de gemeente participanten wil plaatsen bij externe werkgevers.

§1.2 Aanleiding onderzoek en probleemomschrijving

Conform de Participatiewet is het mogelijk voor gemeenten mensen in ruil voor hun bijstandsuitkering onbeloonde additionele werkzaamheden te laten verrichten door re-integratietrajecten aan te bieden in de vorm van proefplaatsingen, werkervaringsplaatsen of participatieplaatsen.⁴ Tevens kunnen zij een tegenprestatie naar vermogen verlangen⁵. Dat het aspect additionaliteit van werkzaamheden bij de ene vorm van werken met

² 'Welkom bij de Diamant-groep', <www.diamant-groep.nl>

³ 'Werken met een arbeidsbeperking' <www.rijksoverheid.nl> (Zoek op *Sociale werkvoorziening*)

⁴ Artikel 10a lid 1 Participatiewet

⁵ Artikel 9 lid 1 sub c Participatiewet

behoud van uitkering meer van belang is dan bij de ander, is een feit.⁶ Echter, alle vormen van werken met behoud van uitkering hebben één ding gemeen: zij mogen niet leiden tot verdringing van reguliere arbeid op de arbeidsmarkt.⁷

Verdringing van betaalde arbeid is oneerlijke concurrentie die leidt tot een verschuiving van normaal – volgens cao of minimumloon – betaald werk naar (deels) onbetaald werk, ten gevolge van de inzet van mensen tegen een lager of geen loon, dan wel slechtere arbeidsvoorwaarden dan mensen met betaald werk.⁸ In de praktijk komt het vaak voor dat mensen in een vicieuze cirkel geraken van ontslagen worden en dan in het kader van een re-integratietraject met behoud van uitkering dezelfde werkzaamheden moeten verrichten. Hoewel het een ouder onderzoek betreft, wordt geschat dat verdringing door re-integratietrajecten rond de 25% ligt.⁹ Dit betekent dat één op de vier re-integratietrajecten in wezen een betaalde baan zou kunnen zijn. Omdat de gemeente in beginsel de uitvoerder van de participatiewet is, dient er door de gemeente bij aanvang van een re-integratietraject te worden beoordeeld of er sprake is van verdringing. In de praktijk blijkt echter dat veel gemeenten deze beoordeling achterwege laat. Sterker nog, uit onderzoek van de FNV, waarbij 144 gemeenten zijn ondervraagd, blijkt dat maar 49 % van de gemeenten systematisch toetst op verdringing.¹⁰ Vooral het ontbreken van uitgewerkt beleid omtrent verdringing of additionele arbeid lijkt de oorzaak te zijn van het onjuist of niet toetsen. Vaak volstaan beleidsregels met: het moet gaan om additionele arbeid.¹¹ Dat gemeenten vaak niet weten wat dit dan in de praktijk betekent, wordt onderstreept met een uitspraak van de rechtbank Amsterdam. De rechtbank concludeerde in deze uitspraak dat de gemeente niet kon aangeven waarom bepaalde functies additioneel op reguliere arbeid waren.¹² In de praktijk betekent dit dat desbetreffende klantmanagers dan maar niet toetsen of de verkeerde criteria hanteren. Tevens wordt verdringing door sommige klantmanagers deels toegestaan wanneer aan de werkzaamheden een leeraspect verbonden is.¹³

Verdringing blijkt een probleem maar vanwege het feit dat hier niet op getoetst wordt, kan niet met zekerheid gezegd worden hoe groot dit probleem is. De eerdergenoemde 25% blijft een schatting en is tevens meegenomen uit een verouderd onderzoek. Als reactie op deze onzekerheid, heeft mevrouw Karabulut, Tweede Kamerlid voor de Socialistische Partij (SP), een initiatiefwetsvoorstel ingediend dat er voor moet zorgen dat er bij de inzet van uitkeringsgerechtigden op plekken waar gewerkt wordt met behoud van uitkering, getoetst wordt of er sprake is van verdringing. Deze wet zal doeltreffend worden aangehaald als ‘Wet verdringingstoets’. Deze wet is een addendum op de bestaande Pw en moet allereerst concrete handvatten bieden aan gemeenten zodat zij weten wanneer er sprake is van verdringing. Daarnaast zal de toets verplicht worden gesteld waardoor gemeenten de vrijheid om wel of niet te toetsen wordt ontnomen. Dit zou in theorie moeten betekenen dat het percentage van gemeenten dat toetst op verdringing van 49% stijgt naar 100%.

Met dit wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer mensen die momenteel bijstand genieten meer kansen te bieden op een betaalde baan. Tevens wordt getracht werknemers in

⁶ ‘Werken met behoud van uitkering’, <www.movisie.nl> (Zoek op *Werken met behoud van uitkering*)

⁷ Artikel 10a lid 2 Participatiewet

⁸ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34325, nr. 3, p. 10 (MvT)

⁹ Research voor Beleid 2011, p.59

¹⁰ FNV 2016, pagina 9

¹¹ Inspectie SZW 2015, p. 19

¹² ECLI:NL:RBAMS:2014:4727

¹³ Inspectie SZW 2015, p. 24

loondienst en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) te beschermen tegen oneerlijke concurrentie door inzet van onbetaalde krachten.

Niet iedereen was enthousiast over het wetsvoorstel. Zo had de Raad van State als kritiekpunt dat een verdringingstoets zou betekenen dat bedrijven huiverig zouden worden om participanten in dienst te nemen omdat een toets wel eens zou kunnen betekenen dat werkzaamheden voortijdig zouden worden beëindigd. De initiatiefnemer stelt dat hier een kern van waarheid inziet maar dat dit niet opweegt tegen de voordelen van een verdringingstoets: het tegengaan van werken zonder loon, het bewerkstelligen van eerlijke arbeidsverhoudingen, het bestrijden van oneerlijke concurrentie en het voorkomen van een verschuiving van betaald werk naar onbetaald werk.¹⁴

Het voorstel is op 21 februari 2017 aangenomen door de Tweede Kamer. SP, de PvdD, de PvdA, GroenLinks, D66, 50PLUS, Klein, de Groep Kuzu/Öztürk, Monasch en de PVV stemden voor.¹⁵ Wanneer het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen en wordt aangekondigd in het staatsblad als wet, zullen gemeenten elke activiteit welke bestaat uit het werken met behoud van uitkering moeten toetsen op verdringing. De Diamant-groep ziet hier een probleem in. Zij heeft namelijk bepaalde verantwoordelijkheden uit de Pw gedelegeerd en sommige gemandateerd gekregen van de gemeente. Eén van deze verantwoordelijkheden is het toetsen op verdringing. De Diamant-groep weet niet precies hoe de verscherping van de bestaande wetgeving van invloed zal zijn op de vormen van werken met behoud van uitkering die zij faciliteren. Daarnaast wil zij dat de knelpunten van overige vormen van werken met behoud van uitkering wat betreft verdringing in kaart worden gebracht. Wat nu nog niet door de Diamant-groep wordt aangeboden, kan in de toekomst eventueel wel worden aangeboden. Het is van belang dan te weten waar rekening mee moet worden gehouden.

§1.3 Doel – en vraagstelling

Het doel van dit onderzoeksrapport is om op 9 januari 2018 een onderzoeksrapport op te leveren waarin een duidelijke beeld wordt geschapen over waar de Diamant-groep staat met betrekking tot de huidige en toekomstige regeling wat betreft verdringing van reguliere arbeid door het inzetten van mensen die werken met behoud van uitkering. Dit moet bijdragen aan het kunnen inspelen op de komende Wet verdringingstoets. Dit onderzoeksrapport zal vervolgens worden vertaald in een concreet product in de vorm van een beslisboom dat de Diamant-groep in de praktijk kan inzetten om zodoende een minimaal risico op verdringing te hebben. Naar aanleiding van deze doelstelling is voor de opdrachtgever de volgende centrale vraag geformuleerd:

Welke aanbevelingen kunnen aan de Diamant-groep worden gedaan om te voldoen aan de Wet verdringingstoets wanneer zij in opdracht van gemeenten mensen met behoud van uitkering laat werken?

Onderstaande deelvragen zijn een leidraad in de beantwoording van de centrale vraag. Zij zullen bijdragen aan het behalen van de doelstelling.

1. Wat is het juridisch kader omtrent de onderwerpen 'werken met behoud van uitkering', 'verdringing' en de 'Wet verdringingstoets'?
2. Hoe ziet werken met behoud van uitkering eruit bij gemeenten en de Diamant-groep?

¹⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr. 4, p. 9

¹⁵ 'Initiatiefwetsvoorstel Wet verdringingstoets', <www.eerstekamer.nl> (zoek op Wetsvoorstel Karabulut)

- 2.1. In hoeverre en op welke manier heeft de gemeente Tilburg haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden omtrent het inzetten van participanten gemandateerd dan wel gedelegeerd aan de Diamant-groep?
- 2.2. Wat voor vormen van werken met behoud van uitkering worden aangeboden binnen de Diamant-groep en extern door de Diamant-groep?
3. Hoe gaat de Diamant-groep in de praktijk om met de wettelijke vereisten op het gebied van verdringing?
 - 3.1. Op welke manier wordt er door de Diamant-groep rekening gehouden met verdringing van reguliere arbeid bij de inzet van participanten?
 - 3.2. In hoeverre handelt de Diamant-groep conform de nu geldende wet- en regelgeving op het gebied van verdringing?
 - 3.3. In hoeverre is de werkwijze van de Diamant-groep bestand tegen de Wet verdringingstoets?
 - 3.4. Hoe wordt het thema verdringing benaderd bij andere organisaties?
4. Waarmee dient rekening te worden gehouden wanneer de Diamant-groep participanten op een participatieplaats inzet of wanneer zij een tegenprestatie naar vermogen oplegt?
 - 4.1. Wat is het beleid van de gemeente Rotterdam omtrent de tegenprestatie naar vermogen?
 - 4.2. Wat is het beleid van de gemeente Tilburg omtrent de tegenprestatie naar vermogen?
 - 4.3. Welke extra vereisten worden door jurisprudentie toegevoegd aan de wettelijke vereisten van de tegenprestatie naar vermogen?

§1.4 Verantwoording bronnen & methoden

Om de doelstelling tijdig te behalen, zijn 2 strategieën gebruikt: het rechtsbronnen –en literatuuronderzoek en de casestudy omdat deze, met de juiste bronnen, zowel een theoretisch als een praktische benadering kunnen leveren. De bronnen die hiervoor gebruikt zijn, zijn de volgende:

- Rechtsbronnen
- Literatuur
- Documenten
- Personen

Rechtsbronnen

Met rechtsbronnen wordt vooral bedoeld de nationale wetgeving en wetgeving op decentraal niveau: de verordening. Daarnaast is er gebruik gemaakt van een helaas mager aanbod van jurisprudentie. Ten slotte is er in het kader van rechtsbronnen gebruik gemaakt van Tweede Kamerstukken. Vooral de Kamerstukken omtrent het nieuwe wetsvoorstel zijn relevant gebleken.

Literatuur

Om tekst en uitleg te geven aan bepaalde rechtsbronnen, is het van belang aanvullende literatuur te raadplegen. Door het raadplegen van handboeken over de verschillende juridische vraagstukken die aan bod komen, kan er meer informatie worden verzameld dan alleen datgene dat in wetteksten staat beschreven. Naast handboeken zijn ook rapporten van onder andere het FNV en Inspectie SZW geraadpleegd. Waar handboeken in het algemeen de theoretische kant belichten, kijken deze rapporten vooral naar hoe een fenomeen zich in de praktijk heeft ontwikkeld.

Documenten

Overige documenten die gebruikt zijn voor dit onderzoek zijn vooral interne documenten. Daarbij kan gedacht worden aan contracten met de gemeente of met externe werkgevers. Dit is van belang omdat hierin de afspraken staan tussen de opdrachtgever en de overheid.

Personen

Om invulling te geven aan het praktijkgedeelte van dit onderzoek zijn verschillende personen benaderd. Allereerst zijn de personen verantwoordelijk voor het plaatsen van bijstandsgerechtigden op de verschillende werkplekken gevraagd om tekst en uitleg. Daarnaast zijn soortgelijke bedrijven als de Diamant-groep in de regio benaderd. De werkwijze van andere bedrijven kan immers bijdragen aan een positieve bedrijfsvoering van de Diamant-groep.

Methoden

Er is gebruik gemaakt van een viertal methoden om bovenstaande bronnen optimaal te benutten. Allereerst heeft er een inhoudsanalyse plaatsgevonden van alle wetteksten, literatuur en documenten. Daarnaast is er gebruik gemaakt van interviews. Personen binnen de organisatie zijn middels een half gestructureerd interview gevraagd naar hun kennis en zienswijze wat betreft het te onderzoeken onderwerp. Ook is er gebruik gemaakt van observatie waarbij de theorie in de praktijk op locatie is bekeken. Ten slotte is er gebruik gemaakt van een survey. Vragenlijsten inhoudende open vragen zijn gestuurd naar Sw-bedrijven in de regio. Hierin is in de kern gevraagd naar hun werkwijze.

\$1.5 Leeswijzer

Dit gehele onderzoeksrapport zal bestaan uit zes hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord. In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader omtrent de vormen van werken met behoud van uitkering en verdringing beschreven. Er zal gebruik worden gemaakt van de oude Wet Werk en Bijstand en de Participatiewet. Daarnaast zal er uiteraard aandacht worden besteed aan de nieuwe Wet verdringingstoets. In hoofdstuk 3 zal vervolgens aandacht worden besteed aan de vormen van werken met behoud van uitkering zoals ze nu worden aangeboden bij de opdrachtgever. Uiteen gezet zal worden welke verantwoordelijkheden de Diamant-groep voor zijn rekening dient te nemen wanneer zij mensen met behoud van uitkering laat werken. Er zal aandacht worden besteed aan het beleid van de gemeente en de daarop gebaseerde contracten met de opdrachtgever. In hoofdstuk 4 zal de koppeling worden gemaakt tussen hoofdstuk 2 en 3. Besproken zal worden hoe de praktijk voldoet aan de wettelijke vereisten van de Wet verdringingstoets. Door de afgenomen interviews uitvoerig te bespreken, wordt duidelijk of de Diamant-groep momenteel klaar is voor de wetswijziging. In hoofdstuk 5 worden de overige vormen van werken met behoud van uitkering besproken. Vooral de tegenprestatie naar vermogen is daarbij van belang gebleken. Beleid van een andere gemeente alsmede de overige wettelijke vereisten zullen worden besproken. Op deze manier is de Diamant-groep voorbereid wanneer deze vormen in de toekomst eventueel aangeboden worden. Ten slotte zal er in hoofdstuk 6 worden geconcludeerd en aanbevolen op basis van de bevindingen. Er zullen aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot het huidige beleid en werkwijze van de Diamant-groep met betrekking tot werken met behoud van uitkering. Daarnaast zijn er aanbevelingen te doen met betrekking tot eventueel toekomstig beleid. Ten slotte worden er aanbevelingen gedaan die in principe buiten het onderzoek vallen maar die zijn opgevallen en om die reden aandacht behoeven. Dit alles zal worden gegoten in een beslisboom die de opdrachtgever kan inzetten als handvat om te toetsen op verdringing. In de achterliggende literatuurlijst staan alle bronnen die gebruikt zijn voor dit onderzoek. Ten slotte bevat deze scriptie een aantal bijlagen die nodig waren ter beantwoording van de centrale vraag.

Hoofdstuk 2: Juridisch kader

In het nu volgende hoofdstuk zal het wettelijk kader omtrent het werken met behoud van uitkering worden besproken. Er zal met name uitgebreid aandacht worden besteed aan de criteria die worden gesteld aan de vormen van werken met behoud van uitkering. Het verloop van wetgeving zal worden beschreven met de Wet werk en bijstand als verleden en de Participatiewet als heden. Tevens zal het beleid van de gemeente Tilburg daar waar nodig worden besproken. Dit is noodzakelijk omdat zij in hun verordening en beleidsregels nadere regels hebben gesteld aan datgene wat er op rijksniveau wettelijk is geregeld. Daarna zal de Wet verdringingstoets worden besproken. De criteria van deze wetgeving zullen helder uiteen worden gezet. Dit alles zal leiden tot een helder kader waarbinnen de opdrachtgever dient te opereren wanneer zij personen met behoud van uitkering aan het werk wil zetten. De vraag wat voor sancties er kunnen worden opgelegd wanneer iemand weigert een vorm van werken met behoud van uitkering uit te voeren, zal tevens worden beantwoord.

§2.1 De Wet werk en bijstand

Op 1 januari 2004 ging de Wet werk en bijstand (hierna: Wwb) in werking. Deze wet was een vervolg op de Algemene Bijstandswet (Abw) en de voorloper van een gedeelte van de Participatiewet (hierna: Pw). Hét uitgangspunt van deze nieuwe wet was de verplichting tot re-integratie van bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt. Als gevolg van deze wet, kwamen de rechten en plichten wat betreft re-integratiebeleid in zijn volledigheid bij de decentrale overheden te liggen. Gemeenten kregen in het vervolg de volledige verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen voor het voeren van een actief re-integratiebeleid.¹⁶ Zij kregen de ruimte eigen beleid te ontwikkelen binnen een door het rijk beschikbaar gesteld budget. Wanneer zij een effectief beleid voerden, en er een overschot aan budget ontstond, konden zij een deel van dit overschot vrij besteden. Dit moest een extra prikkel zijn om zo snel mogelijk een zo effectief mogelijk beleid op te stellen.¹⁷ Bij een tekort kon er, onder strenge voorwaarden, aanvulling vanuit de rijkskas worden verzocht.

Centraal in deze wet stond werk boven inkomen. Deze wet was zo ingericht dat alles in het teken moest staan van begeleiding van betrokkenen met een bijstandsuitkering naar (deels) betaald werk. Alle inspanningen van de betrokkene en gemeente stonden primair in het kader van arbeidsinschakeling.¹⁸ Ondergeschikt daaraan was het loon wat de participanten al dan niet met deze inspanningen zouden verkrijgen. Deze instelling werd benadrukt door de introductie van de verplichting van algemeen geaccepteerde arbeid¹⁹ als aanvulling op het begrip passende arbeid. Waar bij passende arbeid rekening gehouden dient te worden met opleiding, werkervaring etc., is het enige vereiste bij algemeen geaccepteerde arbeid dat het een algemeen maatschappelijk acceptabele functie is.²⁰ Uiteraard wordt er op individueel niveau gekeken of deze arbeid aansluit bij de fysieke en mentale inzetbaarheid van de betrokkene. Hierdoor wordt het veld van inzetbaarheid door betrokkenen nauwelijks gelimiteerd. Buiten dat gemeenten algemeen geaccepteerde arbeid konden verlangen van betrokkenen, werd aan gemeenten ook een grote mate van discretionaire bevoegdheid toebedeeld wat betreft de invulling van voorzieningen gericht op de arbeidsinschakeling. Deze discretionaire bevoegdheden vinden we ook terug in de Pw.

¹⁶ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28870, nr. 3, p. 2 (MvT)

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28870, nr. 3, p. 3 (MvT)

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28870, nr. 3, p. 4 (MvT)

¹⁹ Artikel 9 lid 1 sub a Wet werk en bijstand

²⁰ Eiselin 2017, pag. 102

§2.2 De Participatiewet

Sinds 1 januari 2015 is de Pw van kracht. Deze wet vervangt de Wwb, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot gedeelte van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).²¹ Hoewel aanvankelijk aangeboden als de Wet werken naar vermogen (Wwnv), is de Pw in het leven geroepen om de regelingen van de Wwb, de Wsw en de Wajong onder te brengen onder één regeling.

Het recht op bijstand is van overheidswege toebedeeld aan iedere in Nederland woonachtige Nederlander van 18 jaar of ouder²² die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien.²³ Ook de legale vreemdeling die woonachtig is in Nederland valt hieronder.²⁴ Het doel van deze wet is om mensen die een inkomstenvoorziening ontvangen, of in het kader van een re-integratieverplichting werkzaamheden verrichten, te ondersteunen. Enerzijds door hen aan de slag te helpen waar het kan en anderzijds hen te beschermen waar noodzakelijk. De wetgever probeert met deze wet mensen die nu nog niet werken maar dat wel kunnen te prikkelen weer aan het werk te gaan. Hierbij wordt meer ruimte gegeven aan gemeenten om dit te ondersteunen en worden werkgevers gestimuleerd mensen in dienst te nemen.²⁵ Op deze manier werkt iedereen mee aan de participatie van personen met een bijstanduitkering.

Gemeenten hebben een aantal instrumenten toebedeeld gekregen om re-integratie van werklozen naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Deze instrumenten vallen in de kern onder te verdelen in twee categorieën, namelijk de gesubsidieerde arbeid en het werken met behoud van uitkering.²⁶

§2.2.1 Gesubsidieerde arbeid

Er zijn mensen die arbeidsvermogen hebben maar die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon (hierna: WML) te verdienen vanwege hun afstand tot de arbeidsmarkt. Om deze mensen toch aan werk te helpen, kunnen werkgevers binnen de kaders van de Pw subsidie ontvangen. Wanneer werknemers minder dan 100 procent WML kunnen verdienen, kan het verschil worden aangevuld vanuit de gemeente. De werknemer gaat aan het werk bij de werkgever en wordt door de werkgever tenminste WML dan wel cao-loon betaald. Er wordt dan een inschatting gemaakt wat de verdien capaciteit van de werknemer is. De rest wordt tot WML door de gemeente aangevuld. Wanneer de verdien capaciteit bijvoorbeeld op vijftig procent ligt, krijgt de werknemer 100 procent van het WML of cao-loon en kan de werkgever vijftig procent van het WML aan subsidie ontvangen van de gemeente.²⁷ De wetgever heeft aan de gemeenteraad de opdracht gegeven om middels verordening vast te stellen wie tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort en de wijze waarop dit wordt vastgesteld.²⁸

Naast de loonkostensubsidie kent de Pw nog een speciale vorm van gesubsidieerde arbeid: het beschut werk.²⁹ Dit is een voorziening die is bedoeld voor mensen die door hun beperkingen zoveel begeleiding en aanpassingen bij het werken nodig hebben dat

²¹ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33161, nr. 3, p. 4 (MvT)

²² Artikel 13 lid 1 sub f Participatiewet

²³ Artikel 11 lid 1 Participatiewet

²⁴ Artikel 11 lid 2 Participatiewet

²⁵ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33161, nr. 3, p. 3 (MvT)

²⁶ AWVN 2016, p.12-18

²⁷ Eiselin 2017, p. 106

²⁸ Artikel 6 lid 2 Participatiewet

²⁹ Artikel 10b lid 1 Participatiewet

eigenlijk van een werkgever niet verwacht kan worden dat hij deze mensen in dienst neemt.³⁰ Hoewel het mogelijk is deze mensen te plaatsen bij reguliere werkgevers, blijkt in de praktijk dat het gros terecht kwam bij sociale werkplaatsen.³¹ Dit heeft als reden dat de sociale werkplaats in verhouding tot de reguliere werkgever betere begeleiding en aanpassingen op de werkplek kan bieden.³² Ook hier krijgen betrokkenen WML of cao-loon betaald. Sw-bedrijven of reguliere werkgevers kunnen vervolgens zeventig procent van het WML aan subsidie ontvangen van de gemeente. Hierop krijgen zij nog een forse financiële tegemoetkoming aan begeleidingskosten. De gemeenteraad stelt middels verordening vast hoe een beschutte werkplek ingericht dient te worden.³³ Het college van B & W stelt vervolgens vast of iemand uitsluitend in een beschutte werkplek kan werken.³⁴

Nu deze voorzieningen zijn benoemd, moet de noot erbij worden geplaatst dat deze voor de volledigheid zijn benoemd maar verder niet zullen worden aangehaald in dit onderzoek. Zoals later uitgebreid zal worden beschreven, dient alvast te opmerking te worden gemaakt dat deze voor de reikwijdte van de Wet verdringingstoets irrelevant zijn.

§2.2.2 Werken met behoud van uitkering

Buiten de gesubsidieerde arbeid, kan de gemeente ook beleid opstellen omtrent het werken met behoud van uitkering als voorziening. Het werken met behoud van uitkering kent een viertal varianten die op bepaalde vlakken verschillen van elkaar maar die ook zeker raakvlakken hebben.

Proefplaatsing

Deze voorziening is niet expliciet opgenomen in de Pw. Wel is de proefplaatsing verankerd in een andere wet: de Werkloosheidswet.³⁵ Omdat deze niet is opgenomen in de Pw, zijn gemeenten in beginsel vrij om invulling te geven aan deze voorziening. Beknopt beschreven gaat het om een werkgever die een vacature open heeft staan die hij wil invullen door iemand vanuit de bijstand. Om echter zeker te zijn dat de werknemer beschikt over de juiste competenties, kan de werkgever een proefplaatsing verzoeken. Dit is een soort proeftijd, gedurende één tot drie maanden, waarin de werknemer dient te laten zien dat hij geschikt is voor de bedongen arbeid terwijl hij werkt met behoud van uitkering.³⁶ Voorwaarde is wel dat er enig perspectief op een dienstverband dient te zijn.

Werkervaringsplek

Deze voorziening is ook niet wettelijk vastgelegd. In de praktijk maken gemeenten er echter wel gebruik van. Op een werkervaringsplek werken mensen die in de toekomst eventueel kunnen werken maar die op dit moment nog niet de vaardigheden bezitten om direct te gaan werken. Op een werkervaringsplek wordt hen onder begeleiding werknemers- en/of beroepsvaardigheden aangeleerd. Gezien deze voorziening niet wettelijk is opgenomen, dient te worden gekeken naar beleid op decentraal niveau om de kaders wat betreft duur en inhoud te omlijnen.

³⁰ AAVN 2016, p. 18

³¹ 'Beschut werk blijkt in de praktijk veredelde sociale werkvoorziening', *Trouw* 25 november 2017, www.trouw.nl/opinie

³² 'UWV' <www.uwv.nl/particulieren/actueel> (Zoek op *indicatie beschut werk 2017*)

³³ Artikel 8a lid 1 sub e jo. 10b lid 4 Participatiewet

³⁴ Artikel 10b lid 1 sub a Participatiewet

³⁵ Artikel 76a Werkloosheidswet

³⁶ 'Werken met behoud van uitkering', <www.movisie.nl> (Zoek op *Werken met behoud van uitkering*)

Participatieplaats

De participatieplaats is wel terug te vinden in de Pw.³⁷ De participatieplaats is een re-integratietraject en wordt aangeboden aan mensen voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. De participatieplaats is de eerste stap terug naar de arbeidsmarkt.³⁸ Betrokkenen dienen voor een periode van twee jaar³⁹ (welke nog onder voorwaarden tweemaal met een jaar verlengd kan worden tot een maximale periode van vier jaar⁴⁰) onbeloonde additionele werkzaamheden te verrichten. De werkzaamheden dienen primair gericht te zijn op de arbeidsinschakeling. Wanneer blijkt dat dit niet het geval is, kan de participatieplaats worden geweigerd of worden beëindigd. Daarnaast is een voorwaarde dat deze werkzaamheden niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.⁴¹ Overigens kunnen participatieplaatsen niet worden aangeboden aan personen jonger dan 27 jaar.⁴²

Tegenprestatie naar vermogen

Wanneer de gemeente besluit een bijstandsgerechtigde een tegenprestatie naar vermogen op te leggen, betekent dit in de praktijk niets meer dan dat de betrokkene een soort wederdienst moet verrichten in ruil voor zijn uitkering. De tegenprestatie bestaat uit het verrichten van onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden.⁴³ Ook bij de tegenprestatie is het van belang dat de werkzaamheden additioneel van aard zijn en niet leiden tot verdringing van reguliere arbeid op de arbeidsmarkt. Anders dan bij de overige vormen van werken met behoud van uitkering, is het doel van deze voorziening in beginsel niet gericht om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Dat dit als neveneffect wordt bereikt, is uiteraard mooi meegenomen.

Onbeloonde werkzaamheden

Wanneer een bijstandsgerechtigde moet werken met behoud van uitkering, krijgt hij niet betaald voor zijn geleverde werkzaamheden.⁴⁴ De participant op een participatieplaats kan echter, in tegenstelling tot de betrokkene die werkzaam is op overige plaatsen, een kleine vergoeding ontvangen. Wanneer het college van mening is dat de werkloze voldoende meewerkt aan zijn proces om te re-integreren op de arbeidsmarkt, wordt hem elke zes maanden een premie toegekend⁴⁵ van ten hoogste €2.404,-. De gemeente stelt echter bij verordening nadere regels wat betreft de hoogte.⁴⁶ De gemeente Tilburg heeft deze premie bijvoorbeeld vastgesteld op 25% van de maximale hoogte (€601,-).⁴⁷ Hoewel de participatieplaats in theorie dus onbeloonde werkzaamheden dient te behelzen, kan er conform deze constructie een, zij het minimale, vergoeding worden verdiend. Om er door bijvoorbeeld reiskosten niet op achteruit te gaan, kan er aan bijstandsgerechtigden wel een onkostenvergoeding worden verstrekt wanneer zij werken met behoud van uitkering.⁴⁸ Hoewel niet opgenomen in de Pw, blijkt uit de verzamelbeleidregels van de gemeente Tilburg dat de werkervaringsplaats en de proefplaatsing plaatsen zijn waar gewerkt dient te worden met behoud van uitkering met als enige inkomstenbron deze uitkering.⁴⁹

³⁷ Artikel 10a Participatiewet

³⁸ Klosse & Vonk 2014, pag. 299

³⁹ Artikel 10a lid 1 Participatiewet.

⁴⁰ Artikel 10a lid 9 & lid 10 Participatiewet

⁴¹ Artikel 10a lid 2 Participatiewet

⁴² Artikel 7 lid 8 Participatiewet

⁴³ Artikel 9 lid 1 sub c Participatiewet

⁴⁴ Artikel 9 lid 1 sub c en artikel 10a lid 1 Participatiewet.

⁴⁵ Artikel 10a lid 6 Participatiewet

⁴⁶ Artikel 8a lid 1 sub d Participatiewet

⁴⁷ Artikel 6 lid 4 Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2016 gem. Tilburg

⁴⁸ Artikel 14 Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

⁴⁹ Artikel 4 & 5 Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

Additionele arbeid

De verschillende vormen van werken met behoud van uitkering hebben verschillende benaderingen van het begrip additionele arbeid. De participatieplaats is centraal in de Pw geregeld. Additionele arbeid kan twee vormen aannemen. Ten eerste kunnen additionele werkzaamheden bestaan uit werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid. Een goed voorbeeld hiervan is jobcarving. Van een aantal bestaande functies wordt een gedeelte van de werkzaamheden overgedragen naar een nieuwe functie die door een participant zal worden ingevuld.⁵⁰ Daarnaast is het mogelijk participanten met behoud van uitkering te laten werken bij een reguliere werkgever in een normale functie. Voorwaarde daarbij is wel dat deze werkzaamheden gebeuren onder intensieve begeleiding.⁵¹ Ook de voorwaarde van additionaliteit bij de tegenprestatie naar vermogen is wettelijk geregeld. Omdat re-integratie bij deze voorziening niet van belang is, zal er, in tegenstelling tot de participatieplaats, geen leertraject verbonden zijn aan de tegenprestatie.⁵² Die begeleiding ziet namelijk op het verbeteren van de vaardigheden van de participant. De additionaliteit bij de tegenprestatie ziet daarom meer op het feit of de (maatschappelijk nuttige) werkzaamheden die de betrokkene uitvoert naast normaliter betaalde werkzaamheden worden uitgevoerd. De werkervaringsplaats is niet in de Pw geregeld. De kaders voor deze voorziening zijn terug te vinden in de beleidsregels van de gemeente. Op de proefplaatsing hoeven geen additionele werkzaamheden te worden uitgevoerd.

Verbod op verdringing

Voor zowel de participatieplaats als de tegenprestatie naar vermogen is wettelijk geregeld dat de werkzaamheden niet mogen leiden tot verdringing van reguliere arbeid op de arbeidsmarkt. Van verdringing is sprake wanneer de werkzaamheden, verricht door een persoon die werkt met behoud van uitkering, er direct voor zorgen dat betaalde functies voortaan verricht worden door onbetaalde arbeidskrachten. Deze voorwaarde kan niet los worden gezien van de voorwaarde van additionele arbeid. Beargumenteerd kan worden dat wanneer werkzaamheden niet additioneel zijn en dus niet naast of als aanvulling op reguliere arbeid worden verricht dan wel onder begeleiding worden verricht, er per definitie sprake is van verdringing. De werkervaringsplek dient te bestaan uit een boventallige functie waardoor er geen sprake kan zijn van verdringing omdat de functie geen loonwaarde heeft. Omdat dit niet wettelijk is geregeld, dient dit te worden opgemaakt uit de beleidsregels van de desbetreffende gemeente.⁵³ Bij de proefplaatsing hoeft er echter geen sprake te zijn van additionele arbeid. Toch kan er sprake zijn van verdringing. Echter, bij deze voorziening ziet de verdringing meer op de tijdsoverschrijding. Daarmee wordt bedoeld dat de proefplaatsing langer aan wordt gehouden of wordt verlengd terwijl dit niet noodzakelijk is. Hoe korter de proefplaatsing, hoe minder snel er sprake is van verdringing.⁵⁴

§2.2.3 Verplichting en sancties

Het recht op bijstand is toebedeeld aan vrijwel iedere Nederlander. Dit recht brengt echter ook verplichtingen met zich mee. De voorzieningen zoals hiervoor beschreven zijn een aantal van die verplichtingen. Wanneer aan de wettelijke vereisten is voldaan van de

⁵⁰ 'Wat is jobcarving en hoe werkt het', <www.ondernemenmetpersoneel.nl> (Zoek op *Jobcarving*)

⁵¹ 'Werken met behoud van uitkering', <www.movisie.nl> (Zoek op *Werken met behoud van uitkering*)

⁵² 'De juridische kaders omtrent tegenprestaties' <www.alles-over-tegenprestaties.nl>

⁵³ Art. 4 lid 4 sub d Verzamelbeleidsregels P-wet, IAOW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

⁵⁴ 'Gemeenten maken afspraken over verdringing op arbeidsmarkt', <www.wos.nl> (Zoek op *verdringing*)

bepaalde voorziening, betekent een weigering dat er sancties kunnen worden opgelegd in de vorm van een verlaging van de uitkering.

De tegenprestatie naar vermogen is een verplichting.⁵⁵ Wanneer betrokkene weigert om deze verplichting te vervullen, verlaagt het college de bijstand. Dit is een verplichting voor het college en de wet biedt haar hierin geen beleidsvrijheid in de uitvoering.⁵⁶ De hoogte en duur van de sanctie, ook wel afstemming genoemd, is vastgelegd in de verordening.⁵⁷ Doordat de gemeenteraad bij de vaststelling van de verordening omtrent de afstemming wel beleidsvrijheid heeft, komt het in de praktijk voor dat de hoogte en duur van de afstemming per gemeente verschilt.

Daartegenover staan de overige voorzieningen. De afstemmingsverplichting is, in tegenstelling tot die van de tegenprestatie, niet aan de beleidsvrijheid van de gemeenteraden overgeleverd. Wanneer een betrokkene weigert gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, gericht op de arbeidsinschakeling, wordt de uitkering conform de Pw verlaagd met honderd procent. Dit is een geüniformeerde sanctie wat betekent dat dit conform de wet voor elke gemeente geldt. De enige beleidsvrijheid die de gemeente heeft, is gelegen in de duur van de afstemming. De gemeenteraad dient in zijn verordening op te nemen hoe lang zij de afstemming wil opleggen. Binnen de kaders van de wet kan dit variëren tussen de één en drie maanden.⁵⁸

§2.2.4 Uitstap naar het arbeidsrecht

De Participatiewet als socialezekerheidswetgeving ligt voor een groot gedeelte op de grens met het civiele arbeidsrecht. Het is daarom belangrijk de vereisten van het werken met behoud van uitkering goed in de gaten te houden. Wanneer de participant namelijk aan kan tonen dat hij werkzaamheden uitvoert die niet onder additionele werkzaamheden kunnen worden geschaard, zou kunnen worden beargumenteerd dat de feitelijke situatie niet veel verschilt met een dienstbetrekking ex art. 7:610 BW. De betrokkene zou dan een poging kunnen doen om loonbetaling en eventueel een arbeidsovereenkomst via de rechter af te dwingen.⁵⁹ Bij een langere periode dan zes maanden bestaat het risico dat de rechter oordeelt dat er sprake is van een dienstbetrekking.⁶⁰

§2.3 Wet verdringingstoets

Zoals reeds gezien, is in artikel 9 lid 1 sub c en artikel 10a lid 2 Participatiewet het verbod op verdringing wettelijk verankerd. Echter, in de praktijk blijkt dat hier niet of sporadisch op wordt getoetst. Om dit verbod kracht bij te zetten en om gemeenten handvatten te bieden bij het tegengaan van verdringing, is de Wet verdringingstoets ingediend en met een meerderheid aangenomen in de Tweede Kamer. Of de Eerste Kamer ook instemt, is op het moment van schrijven nog onduidelijk.

§2.3.1 Doelstellingen

Hoewel het doel op zichzelf duidelijk is, worden er in de memorie van toelichting, behorende bij het wetsvoorstel, vijf duidelijke doelstellingen geformuleerd. Allereerst moet dit wetsvoorstel voorkomen dat mensen moeten werken zonder loon. Ten tweede beoogt het doel een formulering van een heldere definitie van het begrip ‘‘verdringing van betaalde arbeid’’, zodat werken zonder loon beter kan worden bestreden. Ten derde wil dit wetsvoorstel een wettelijke basis voor de invoering van een verdringingstoets creëren.

⁵⁵ Artikel 9 lid 1 sub c Participatiewet

⁵⁶ Artikel 18 lid 2 Participatiewet

⁵⁷ Artikel 8 lid 1 sub a Participatiewet

⁵⁸ Artikel 18 lid 5 jo. artikel 8 lid 1 sub a Participatiewet

⁵⁹ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28870, nr. 3, p. 39-40 (MvT)

⁶⁰ *Kamerstukken II*, 2012/13, 30545, nr.121, p. 2

Ten vierde moet deze wet ervoor zonder dat verdringing van betaalde arbeid door het inzetten van on – of onderbetaalde arbeidskrachten wordt tegengegaan. Ten slotte dient dit wetsvoorstel ervoor te zorgen dat aanbestedingen waar afspraken over social return deel van uitmaken, niet leiden tot verlies van reguliere arbeidsplaatsen.⁶¹

§2.3.2 Reikwijdte

Conform het wetsvoorstel wordt aan de Pw artikel 8e toegevoegd dat de reikwijdte van de wet verdringingstoets behelst. De verdringingstoets zou aanvankelijk gelden voor alle activiteiten die gericht zijn op de arbeidsinschakeling. Dit is echter aangepast na kritiek van de PvdA-fractie. Zij wezen de initiatiefnemer op het feit dat een aantal instrumenten uit de Pw er waren om de rechtspositie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te beschermen en te versterken maar dat deze nu eenmaal wat verdringingseffecten tot gevolg kunnen hebben. De initiatiefnemer heeft vervolgens verklaard dat deze instrumenten buiten de reikwijdte van de verdringingstoets zullen komen te vallen. Het gaat dan om betrokkenen die werken met een loonkostensubsidie, die beschut werken of die werken op grond van een sociale werkvoorziening.⁶² Dit zijn vormen van geoorloofde verdringing en worden, zoals al eerder aangehaald in 2.2.1, niet verder behandeld in dit onderzoek. Wat ook buiten de reikwijdte van de Wet verdringingstoets valt, is het vrijwilligerswerk. Vrijwilligers verrichten deze werkzaamheden op vrijwillige basis, uit altruïsme, voor hun persoonlijke ontwikkeling of om andere redenen.⁶³ De initiatiefnemer moedigt deze vorm van participatie juist aan. Buiten de re-integratievoorzieningen vanuit de Pw, zal deze wet van toepassing zijn op de tegenprestatie naar vermogen en op proefplaatsingen ex art. 76a Werkloosheidswet.⁶⁴

§2.3.3 Inhoud verdringingstoets

De verdringingstoets zal een vijftal criteria gaan bevatten. Criteria die als uitgangspunt gebruikt moeten worden om te toetsen of bepaalde werkzaamheden, verricht door werklozen, reguliere arbeid verdringen. Van verdringing is sprake wanneer één of meerdere van de volgende vijf criteria zich voordoen:

*1. Er is oneerlijke concurrentie op basis van salaris en/of arbeidsvoorwaarden.*⁶⁵

Van oneerlijke concurrentie op basis van salaris en/of arbeidsvoorwaarden is sprake wanneer een werkgever mensen die werken met behoud van uitkering inzet en op die manier goedkoper produceert of werkzaamheden verricht dan zijn concurrenten.

Voorbeeld

De Diamant-groep sluit een contract met de lokale fietsenmaker waarin zij in ruil voor begeleiding en perspectief op een baan zes personen met behoud van uitkering bij de fietsenmaker laat werken. In de praktijk blijkt dat de fietsenmaker minimale begeleiding biedt en dat aan vrijwel geen enkele participant een dienstverband wordt aangeboden. De fietsenmaker laat de participanten arbeid verrichten en houdt op deze manier zijn loonkosten laag. Doordat hij deze loonkosten niet hoeft door te rekenen aan zijn klanten, kan hij elke band voor een lagere prijs dan zijn concurrenten plakken. Op deze manier komt het gros van de kapotte banden terecht bij deze fietsenmaker en worden andere fietsenmakers in de buurt oneerlijk benadeeld.

⁶¹ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr. 3, p. 7 (MvT)

⁶² Kamerstukken II, 2016/17, 34325, nr. 8, p. 15 (NV II)

⁶³ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr. 3, p. 3 (MvT)

⁶⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr. 3, p. 22-23 (MvT)

⁶⁵ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr. 3, p. 12 (MvT)

2. *De één verliest zijn baan ten gunste van de ander*⁶⁶.

Hiervan is sprake wanneer banen verdwijnen en/of reeds uitgezette vacatures niet worden ingevuld doordat mensen die werken met behoud van uitkering deze posities in het vervolg gaan vervullen.

Voorbeeld

Restaurant "In Tilburg" wil gaan uitbreiden met meer tafels en dus ook meer borden. Om deze reden heeft het restaurant drie vacatures uitgezet voor afwassers. Voordat deze echter ingevuld zijn, klopt het restaurant bij de Diamant-groep aan met de vraag of zij nog wat participanten overheeft die met behoud van uitkering willen werken om zodoende werkervaring op te doen. Nadat de Diamant-groep heeft aangegeven dat zij twee participanten kunnen plaatsen, is de vraag naar afwassers in dienstverband de volgende dag geslonken naar 1 vacature.

3. *De arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden van de één gaan achteruit, ten gunste van de ander*⁶⁷.

Hiervan is sprake wanneer bijvoorbeeld het salaris van nieuwe of bestaande werknemers omlaag gaat omdat de inlener mensen met behoud van uitkering laat werken. Ook langere werkdagen of minder vrije dagen zijn ongeoorloofd wanneer dit een gevolg is van de inlening.

Voorbeeld

De Diamant-groep plaatst acht participanten extern bij een groot productiebedrijf. Deze participanten worden geplaatst naast reguliere arbeiders. Een aantal van deze reguliere arbeiders neemt ontslag na elders meer te kunnen verdienen. Bij het aannemen van nieuwe werknemers wordt hen hetzelfde contract aangeboden als de werknemers voorheen. Het enige verschil is dat het loon is geslonken met 15%. Dit is een direct gevolg van het feit dat het productiebedrijf meerdere participanten inzet. Wanneer dit door één van de oplettende sollicitanten wordt opgemerkt, is het antwoord steevast: "Je kunt kiezen of je hier tegen een lager salaris komt werken of dat je hier straks komt werken voor een bijstandsuitkering".

4. *Werkzaamheden leiden tot verschuiving van betaald werk naar (deels) onbetaald werk.*

Hiervan is sprake wanneer de werkzaamheden die nu door vrijwilligers worden gedaan, eerder door reguliere arbeiders werden gedaan en in het vervolg door bijstandsgerechtigden zullen worden gedaan. Hoewel vrijwilligerswerk in principe niet onder de verdringingstoets valt omdat vrijwilligers onverplicht werken, moet worden opgemerkt dat wanneer gemeenten participanten verplicht vrijwilligerswerk laten verrichten dat eerst door reguliere arbeidskrachten werd gedaan, zij toch onder de reikwijdte van de verdringingstoets vallen.

Voorbeeld

Bij bejaardentehuis "de laatste dag" zijn de afgelopen jaren meerdere werknemers ontslagen. Deze werknemers verzorgden het dagprogramma voor de ouderen qua entertainment. Zij werden tegen normaal loon betaald. Na hun ontslag werden deze posities in het vervolg veelal bekleed door personen die op basis van vrijwilligerswerk aan de slag gingen. De gemeente Tilburg legt een tegenprestatie naar vermogen op aan betrokkenen en vraagt de Diamant-groep om hierbij uitvoerder te zijn. De Diamant-groep plaatst vervolgens betrokkenen bij het bejaardentehuis.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr. 3, p. 13 (MvT)

⁶⁷ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr. 3, p. 13 (MvT)

5. Onbetaalde krachten verrichten werkzaamheden waar de opdrachtgever een vergoeding voor ontvangt.

Hiervan is sprake wanneer mensen met behoud van uitkering in opdracht van de gemeente of organisatie werkzaamheden laten verrichten bij de organisatie of bij een extern bedrijf en waar de gemeente of organisatie een vergoeding voor krijgt die een stuk hoger ligt dan de begeleidingskosten. Dit zijn namelijk werkzaamheden die ook door personen tegen een regulier salaris kunnen worden gedaan.

Voorbeeld

Op de sociale werkplaats van de Diamant-groep worden personen met behoud van uitkering aan het werk gezet om zodoende arbeidsritme op te doen. Zij voeren werkzaamheden uit voor een internationale elektronicafabrikant. Deze fabrikant betaalt de Diamant-groep een vergoeding die aanzienlijk hoger ligt dan de begeleidingskosten.

§2.3.4 Verplichting

De kaders van de verdringingstoets zijn in dit wetsvoorstel gegeven. De wet zal echter opdracht geven aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om daadwerkelijk de verdringingstoets op te stellen. Deze verplichting zal komen te liggen in een addendum op artikel 8 Pw. Deze Minister zal de hoofdlijnen van dit artikel in kaart brengen. Vervolgens zullen gemeenten in hun Participatiewetverordening nadere regels moeten vaststellen over de wijze waarop zij trajecten toetsen op verdringing. Vanaf het moment van inwerkingtreding van deze wet, hebben gemeenten een half jaar de tijd hun verordening aan te passen. Voorts zijn gemeenten verplicht nieuwe trajecten met participanten te toetsen op verdringing conform de criteria zoals reeds gegeven. Voor bestaande trajecten binnen de reikwijdte van de verdringingstoets geldt dat zij binnen een jaar vanaf de inwerkingtreding van de wet zullen worden getoetst.⁶⁸

§2.3.5 Toezicht en sancties

Hoewel de toets zelf wordt uitgevoerd door de uitvoerder van de Participatiewet, over het algemeen de gemeente, wordt het toezicht en de handhaving overgelaten aan de Inspectie SZW. Zij oefenen toezicht uit op basis van meldingen van verdringing en/of aanwijzingen daarvoor.⁶⁹

De gemeente speelt een centrale rol in de uitvoering. Wanneer blijkt dat er sprake is van verdringing doordat het getoetste traject niet door de toets komt, wordt het traject afgekeurd. Bij nieuwe trajecten zal er voor aanvang getoetst moeten worden. Bij lopende trajecten ligt dit enigszins anders; lopende trajecten zullen direct worden stopgezet mits dit mogelijk is. Wanneer dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege contractuele verplichtingen die in de weg staan, zal het traject worden afgemaakt. Op het moment dat het traject afloopt en er een keuze gemaakt moet worden tussen beëindigen of verlengen, zal moeten worden gekozen voor beëindiging.⁷⁰

§2.4 Deelconclusie

De Participatiewet heeft, als opvolger van de Wet werk en bijstand, als uitgangspunt dat iedereen die enigszins kan werken, moet werken. Met dit in het achterhoofd, heeft de wetgever bepaalde voorzieningen in het leven geroepen die moeten bijdragen aan deze insteek. Deze voorzieningen kunnen worden onderverdeeld in gesubsidieerde arbeid en werken met behoud van uitkering. De gesubsidieerde arbeid valt buiten de reikwijdte van de Wet verdringingstoets en om die reden ook buiten dit onderzoek. Dit heeft als reden

⁶⁸ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr.3, p. 25 (MvT)

⁶⁹ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr.3, p. 24 (MvT)

⁷⁰ Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr.3, p. 7 (MvT)

dat de initiatiefnemer de onderste laag van de arbeidsmarkt wil beschermen. Om deze reden is verdringing op dit vlak dan ook wel te bestempelen als geoorloofde verdringing. Het werken met behoud van uitkering is wat betreft dit onderzoek wel van belang voor de opdrachtgever. In totaal zijn er vier vormen van werken met behoud van uitkering die in grote lijnen met elkaar overeenkomen. Deze vier kunnen weer worden onderverdeeld in twee soorten van werken met behoud van uitkering: aan de ene kant staan de proefplaatsing, de werkervaringsplek en de participatieplaats als re-integratievoorzieningen. Deze voorzieningen zijn primair gericht op het toetreden van de participant op de arbeidsmarkt. Daartegenover staat de tegenprestatie naar vermogen. Hierbij is de re-integratie van de betrokkene niet van belang. Wat zij echter allen gemeen hebben, is dat al deze vormen van werken met behoud van uitkering onbeloond dienen te zijn, additioneel moeten zijn (behalve de proefplaatsing) en misschien nog wel het belangrijkste in het kader van dit onderzoek: niet leiden tot verdringing van reguliere arbeid op de arbeidsmarkt.

Momenteel is het verbod op verdringing wettelijk verankerd voor de participatieplaats en de tegenprestatie naar vermogen. Echter, in de praktijk blijken er weinig handvatten te zijn om verdringing tegen te gaan. Om deze reden is het wetsvoorstel Wet verdringingstoets na goedkeuring van de Tweede Kamer voorgelegd aan de Eerste Kamer. Wanneer het wetsvoorstel wordt aangenomen, moeten gemeenten binnen een half jaar hun verordening aanpassen waarin zij nadere invulling geven aan deze wet. Deze wet moet er voor zorgen dat alle voorzieningen uit de Pw gericht op de re-integratie verplicht worden getoetst of zij niet leiden tot verdringing. Ook de tegenprestatie naar vermogen en de proefplaatsing vanuit de WW zullen vallen onder de reikwijdte van deze wet. Nieuwe en bestaande trajecten zullen worden getoetst op één van de volgende vijf vormen van verdringing:

1. *Er is oneerlijke concurrentie op basis van salaris en/of arbeidsvoorwaarden;*
2. *De één verliest zijn baan ten gunste van de ander;*
3. *De arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden van de één gaan achteruit, ten gunste van de ander;*
4. *Werkzaamheden leiden tot verschuiving van betaald werk naar (deels) onbetaald werk;*
5. *Onbetaalde krachten verrichten werkzaamheden waar de opdrachtgever een vergoeding voor ontvangt.*

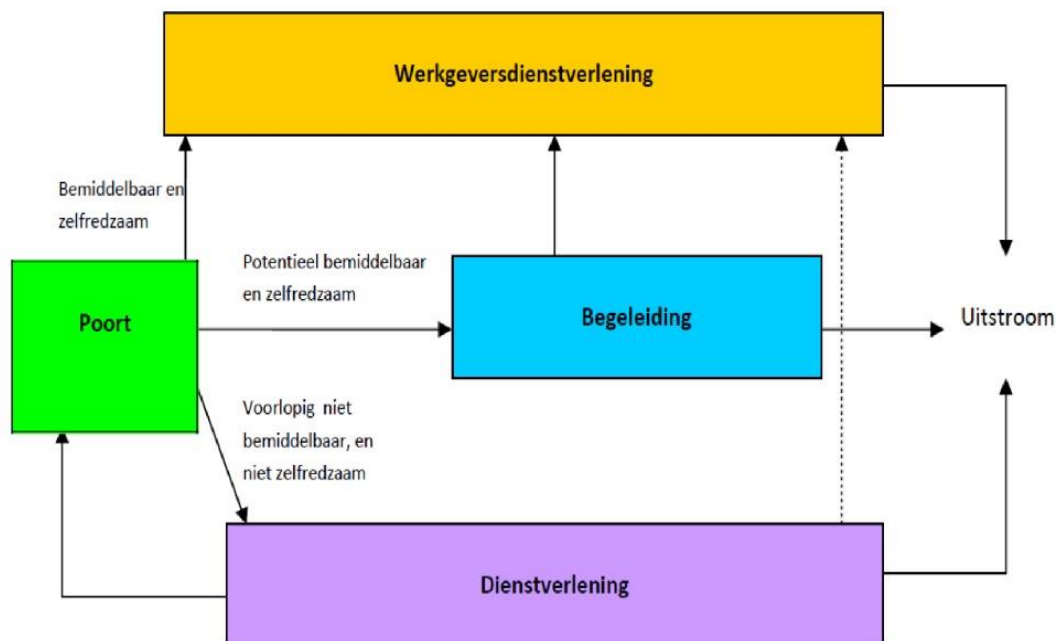
Wanneer blijkt dat er sprake is van één of meerdere vormen van bovenstaande verdringing, betekent dit dat trajecten in het kader van werken met behoud van uitkering dienen te worden gestopt dan wel niet mogen aanvangen. Wanneer het niet mogelijk is om direct te stoppen, zal er worden gestopt wanneer mogelijk.

Hoofdstuk 3: Werken met behoud van uitkering

In het vorige hoofdstuk is het juridisch kader beschreven over de vormen van werken met behoud van uitkering waarbij vooral aandacht is besteed aan het thema verdringing. Een logisch vervolg op het theoretische aspect van dat hoofdstuk is om aandacht te besteden aan het praktische aspect. Hoofdstuk 3 zal om die reden in het teken staan van werken met behoud van uitkering bij de opdrachtgever. Om echter een geleidelijke overgang van wet naar praktijk te maken, zal wetgeving op decentraal niveau worden toegelicht gezien dit een tussenstap is van wet naar praktijk. Besproken zal worden welke vormen van werken met behoud van uitkering worden aangeboden op zowel plekken intern bij opdrachtgever als extern bij reguliere werkgevers. Buiten dat zal uiteen worden gezet welke verantwoordelijkheden de opdrachtgever voor zijn rekening moet nemen en welke niet. Wanneer zij namelijk geen verantwoordelijkheden dragen betreffende een bepaald aspect, betekent dit dat de druk om aanpassingen in hun beleid te doen minder is. Die ligt dan meer bij de gemeente.

§3.1 NOMA

Om personen die bijstand ontvangen te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling, heeft de gemeente Tilburg het Nieuw Ondersteuningsmodel Arbeidsmarkt (NOMA) opgesteld. De opgave van NOMA is een efficiëntere en effectievere dienstverlening vorm te geven waarin maximaal aansluiting wordt gezocht en gevonden bij de behoeften van werkgevers en de in de arbeidsmarkt, in de stad en de in de individuele klant aanwezige kracht.⁷¹ Het nieuwe model betreft vier zogeheten pijlers die in samenhang moeten leiden tot een betere uitstroom van personen met een bijstandsuitkering naar de arbeidsmarkt. De vier pijlers zien er schematisch als volgt uit:



De Poort is waar het eerste contact met de klant tot stand komt. Deze pijler wordt verzorgd door de gemeente omdat hierin het recht van bijstand wordt vastgesteld. Deze

⁷¹ Zie bijlage 1, p. 15

vaststelling mag niet worden uitbesteed.⁷² Wanneer klanten een wachttijd hebben doorlopen en starten met het poortprogramma, wordt een screening en daar waar nodig, een verdiepende diagnose gemaakt. In dit proces wordt vastgesteld in hoeverre de klant zelfredzaam is en in hoeverre hij begeleiding nodig heeft met de instroom naar de arbeidsmarkt.⁷³

Wanneer vaststaat in welke categorie zelfredzaamheid/hulpbehoevendheid de klant kan worden ingedeeld, is het aan de organisatie die de pijler begeleiding verzorgt om activiteiten te organiseren die de klant voorbereidt op een actieve en duurzame inzet op de arbeidsmarkt. De organisatie kan de klant plaatsen bij een externe werkgever of binnen de eigen muren. De organisatie wordt een resultaatverplichting opgelegd. Dit houdt in dat de details van de dagelijkse werkzaamheden tot op zekere hoogte door de organisatie zelf vrij in te vullen zijn. De pijler begeleiding dient ervoor te zorgen dat een persoon in de bijstand na een jaar arbeidsfit genoeg is om direct uit te stromen naar de arbeidsmarkt.⁷⁴

De derde pijler, de pijler werkgeversdienstverlening, is verantwoordelijk voor het ophalen en scheppen van baanopeningen en het vraaggericht matchen en plaatsen van klanten bij werkgevers.⁷⁵ Deze pijler richt zich op 2 groepen werklozen. Allereerst op de groep die door de pijler begeleiding arbeidsfit is gemaakt. Daarbij wordt geprobeerd mensen die direct inzetbaar zijn direct te plaatsen zonder dat daar een traject binnen de pijler begeleiding aan voorafgaat. Deze pijler wordt verzorgd door de afdeling Economie en Arbeidsmarkt van de gemeente Tilburg.

De laatste pijler, de pijler dienstverlening, wordt uitgevoerd door de afdeling Werk & Inkomen van de gemeente Tilburg. Zij zorgen dat alle uitkeringen worden verstrekt aan uitkeringsgerechtigden. Tevens sporen zij fraude op en leggen zij bij vaststelling van fraude boetes op. Daarnaast verzorgen zij activiteiten in het kader van re-integratie of dagbesteding voor mensen die op basis van de screening in het poortprogramma hoogstwaarschijnlijk niet binnen een jaar kunnen uitstromen naar de arbeidsmarkt.⁷⁶

De Diamant-groep en de gemeente Tilburg hebben een contract gesloten waarbij de Diamant-groep als opdrachtnemer verklaart de pijler begeleiding voor zijn rekening te nemen.⁷⁷ Op grond van dit contract dient de Diamant-groep ervoor te zorgen dat er voldoende begeleiding is wanneer klanten bij interne of externe werkplekken geplaatst worden.

Wanneer de gemeente een klant heeft aangemeld voor een traject binnen de Diamant-groep, heeft de Diamant-groep in beginsel de verplichting deze klant binnen een jaar te begeleiden naar betaalde arbeid. Bij hoge uitzondering kan de Diamant-groep een klant weigeren.⁷⁸ Eenmaal aangenomen, wordt een klant begeleid middels het brede aanbod van voorzieningen binnen de Diamant-groep. Daarnaast gaat de klant direct aan de slag bij een werkdecor. Dit zijn werkplekken gericht op de ontwikkeling van de werknemersvaardigheden van de klant. Deze decors kunnen worden ingevuld met loonkostensubsidie of met mensen die werken met behoud van uitkering. Deze decors kunnen zowel intern als extern worden ingevuld. Deze worden ingedeeld in decortypen, oplopend van 1 tot en met 5. Decortype 1 wordt meestal verzorgd door de gemeente

⁷² Artikel 7 lid 4 Participatiewet

⁷³ Zie bijlage 1, p. 16

⁷⁴ Zie bijlage 1, p. 17-18

⁷⁵ Zie bijlage 1, p. 19

⁷⁶ Zie bijlage 1, p. 20

⁷⁷ Zie bijlage 2, artikel 1.1

⁷⁸ Zie bijlage 3, p. 80-81

omdat de personen op dit decor niet binnen het jaar kunnen uitstromen. Decortypen 2 en 3 zijn intern en worden bekleed door mensen die de meeste begeleiding nodig hebben. Decortype 4 en 5 worden bij externe werkgevers verzorgd en zijn ingericht voor werknemers die een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben en hierdoor weinig begeleiding nodig hebben.

§3.2 Verantwoordelijkheden

De wetgever heeft de uitvoering van de Pw overgelaten aan de gemeenten.⁷⁹ In beginsel dienen zij dus het gehele traject van uitkering tot integratie op de arbeidsmarkt te verzorgen. De gemeente kan de uitvoering echter uitbesteden aan externe bedrijven, zoals de Diamant-groep. Wanneer goede afspraken worden gemaakt, kunnen bedrijven de verplichtingen en verantwoordelijkheden van de gemeente gedelegeerd dan wel gemandateerd krijgen wat betreft de invulling van de Pw. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de vaststelling van het recht op uitkering altijd moet worden gedaan door de gemeente.⁸⁰ Via deze weg is het dus mogelijk voor de Diamant-groep om proefplaatsen, participatieplaatsen, werkervaringsplekken en de tegenprestatie naar vermogen te verzorgen.

Omwille van duidelijkheid, is deze verschuiving van verantwoordelijkheden vastgelegd in contracten. Eerder is het contract aangehaald waarin de afspraak is gemaakt om de pijler begeleiding voor rekening voor de Diamant-groep te laten komen.⁸¹ In ditzelfde contract is opgenomen dat Algemene Voorwaarden (hierna: AV) deel uitmaken van het contract. In deze AV staat vervolgens dat de pijler Begeleiding de volledige inhoudelijke verantwoordelijkheid draagt voor de inzet die moet leiden tot het verbeteren van de zelfredzaamheid en bemiddelbaarheid van de werkzoekende. Als het echter gaat om maatwerk waaraan extra kosten zijn verbonden, dan heeft de Diamant-groep mandaat gekregen van de gemeente.⁸²

Bovenstaande geldt echter alleen voor de werkervaringsplaats zoals die nu wordt aangeboden en de participatieplaats zoals die eventueel in de toekomst wordt aangeboden. De proefplaatsing valt hier buiten omdat dit geen re-integratieinstrument is dat door de Diamant-groep wordt ingezet, maar door de gemeente. De Diamant-groep is in de constructie proefplaatsing (beoogd) werkgever of tussenpersoon naar een externe werkgever. Zij zijn geen begeleider naar een betaalde baan. Om deze reden valt de proefplaatsing buiten NOMA en de daarop gebaseerde contracten. De toets op verdringing alsmede de overige verplichtingen die een proefplaatsing met zich brengt blijven in dat geval bij de gemeente. Ook de verplichtingen wat betreft de tegenprestatie naar vermogen zullen bij de gemeente blijven. Echter, om een andere reden. NOMA en de daarop gebaseerde contracten zien op re-integreren van de bijstandsklant. De tegenprestatie is geen re-integratiemiddel en valt om deze reden buiten het nu bestaande contract. Het contract biedt echter ruimte om deze alsnog onder de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever te laten vallen.⁸³ Het is dus niet ondenkbaar dat, wanneer de gemeente besluit de tegenprestatie in het vervolg op te leggen, deze onder verantwoordelijkheid van de Diamant-groep komt te vallen.

⁷⁹ Artikel 7 Participatiewet

⁸⁰ Artikel 7 lid 4 Participatiewet

⁸¹ Zie bijlage 2

⁸² Zie bijlage 3, p. 90-91

⁸³ Zie bijlage 2, artikel 1.5

§3.3 Re-integratievoorzieningen

Alvorens inhoudelijk in te gaan op hoe de Diamant-groep zijn re-integratievoorzieningen praktisch inkleurt, moet een noot worden geplaatst bij de terminologie die wordt gebruikt voor verschillende instrumenten. Dit komt in veel gevallen niet overeen met de wettelijke terminologie. Buiten dat is opgevallen dat verschillende afdelingen binnen de organisatie met dezelfde termen iets anders bedoelen. Niet alleen is dit een struikelpunt geweest tijdens dit onderzoek, ook is het voor te stellen dat dit een struikelpunt kan vormen voor de organisatie.

Wanneer over tijdelijke participatiebanen/participatieplaatsen wordt gesproken, bedoelt men intern datgene wat in de juridische terminologie overeenkomt met die van de proefplaatsing. Uiteraard dienen deze niet met elkaar te worden verward. Waar bij een participatieplaats sprake moet zijn van bijvoorbeeld additionele arbeid, is dit niet van belang bij de proefplaatsing. Dit is niet van belang omdat er direct zicht is op een dienstverband. Wanneer deze twee worden verward, kan het lijken alsof de opdrachtgever niet binnen de kaders van de wet opereert, terwijl dit in de praktijk wel zo is.

Dit onderzoek zou zich aanvankelijk richten op de participatieplaats als voornaamste vorm van een re-integratievoorziening aangeboden door de opdrachtgever. Binnen de muren van de opdrachtgever wordt geen naam gegeven aan een re-integratietraject anders dan simpelweg ‘‘het re-integratietraject’’. Intern werd door meerdere personen aangenomen dat dit overeenkwam met de wettelijke kwalificaties van een participatieplaats. Echter, na nader onderzoek, moet worden geconcludeerd dat vanwege de wijze waarop het re-integratietraject wordt ingekleed, er eerder sprake is van een werkervaringsplek of stage. Het is in die zin niet echt van belang hoe men het re-integratietraject noemt. Allen mogen niet leiden tot verdringing. Dat gezegd hebbende demonstreert het natuurlijk wel dat binnenshuis verschillende terminologie wordt gebruikt wat tot verwarring kan leiden.

Na onderzoek dient te worden geconcludeerd dat de opdrachtgever momenteel twee vormen van werken met behoud van uitkering aanbiedt: de werkervaringsplaats en de proefplaatsing.

§3.3.1 De werkervaringsplaats (WEP)

De opdrachtgever heeft conform NOMA 12 maanden om de bijstandsgerechtigde arbeidsfit te maken. De beantwoording op de vraag hoe hij dat doet is allesbepalend voor de beantwoording van een andere vraag: verdringt hij hiermee reguliere arbeid?

Het ontbreken van wettelijke regels geeft de gemeente noodgedwongen de opdracht beleid op te stellen. De gemeente Tilburg ziet de WEP als een plek waar (onder begeleiding) gewerkt wordt in een boventallige functie.⁸⁴ De WEP is primair gericht op ontwikkeling en in mindere mate of geheel niet op productieve arbeid.⁸⁵ Wat betreft de WEP heeft zij in haar beleidsregels opgenomen dat deze zes maanden mag duren. Deze kan nogmaals met zes maanden worden verlengd. Voorwaarde van een verlenging is wel dat dit naar alle waarschijnlijkheid arbeidsinschakeling tot gevolg heeft.⁸⁶ Deze beleidsregels vormen voor wat betreft de WEP het juridisch kader waar aan voldaan moet zijn in het kader van additionaliteit en het verbod op verdringing. De werkwijze van de opdrachtgever valt binnen deze periode en voldoet daarmee in beginsel aan de wettelijke tijdspanne. In beginsel duurt een WEP bij de opdrachtgever drie maanden welke met nog drie maanden kan worden verlengd. Deze verlenging wordt alleen onder bijzondere

⁸⁴ Artikel 4 lid 4 sub d Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

⁸⁵ Artikel 4 lid 4 sub c Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

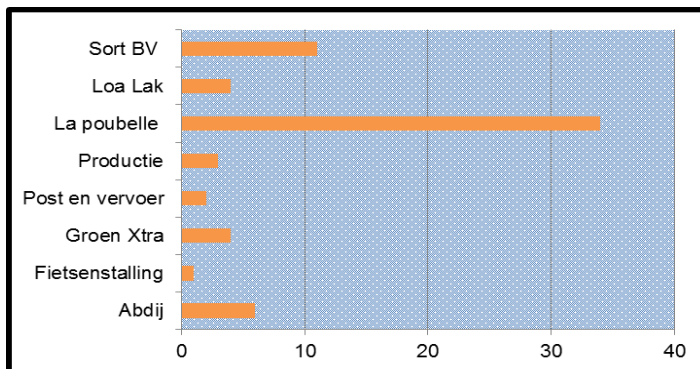
⁸⁶ Artikel 4 lid 4 sub b Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

omstandigheden ingezet. Hoe langer een WEP duurt, hoe eerder sprake is van werk in plaats van het aanleren van werknemersvaardigheden. Dit leidt tot verdringing.

Zoals al vermeld, leert de praktijk dat er vijf decortypes zijn die zowel intern (decortype 1/2/3) als extern (decortype 4/5) kunnen worden ingevuld. Wat betreft de relevantie voor dit onderzoek zijn een aantal aspecten van de WEP voor zowel interne als externe plekken bekeken.

Aantal werkervaringsplekken

Het is noodzaak te weten hoeveel personen geplaatst zijn op een intern dan wel extern



decor omdat met deze aantallen de omvang van een eventueel probleem in kaart kan worden gebracht. Momenteel heeft de opdrachtgever 70 personen intern geplaatst. Zij zijn geplaatst over verschillende plekken. Op de grafiek hiernaast kan worden gezien op welke plekken hoeveel personen geplaatst zijn. Op externe plekken zijn op het moment van schrijven 71

personen geplaatst op verschillende functies bij verschillende bedrijven.⁸⁷ Er wordt opgemerkt dat er in het laatste jaar geen stijgende lijn te bemerken is in het aantal plaatsen. Sterker nog, zowel een jaar als een half jaar geleden verzorgde de opdrachtgever hetzelfde aantal WEP. Wel verschilde de fysieke WEP waarop de betrokkene werd ingezet.⁸⁸

Werkzaamheden

De WEP dient ervoor te zorgen dat mensen werkend leren om uiteindelijk klaar te zijn voor de arbeidsmarkt en dan met name op functies waar ze werkervaring op hebben gedaan. Om te kunnen beoordelen of betrokkenen werkend leren, is de coördinator van de werkervaringsplekken gevraagd naar de werkzaamheden op zowel interne als externe decors. Tevens is een bezoek gebracht aan zowel een intern als extern decor. Daar kwam uit dat tussen deze twee een totaal ander beleid wordt gevoerd.

Op interne plekken wordt geen onderscheid gemaakt tussen personen die werken met behoud van uitkering en mensen die in loondienst werken. Zij voeren exact dezelfde werkzaamheden uit.⁸⁹ Zo voeren personen op een WEP bij La Poubelle reparaties aan fietsen uit. Dezelfde werkzaamheden worden gedaan door onder andere Sw'ers. Het is natuurlijk logisch een persoon werkzaamheden te laten doen voor werk waar hij naar wil uitstromen. Het verschil tussen de WEP en de Sw-plek zit hem in het tempo waarop de werkzaamheden uitgevoerd dienen te worden en de mate van begeleiding die wordt geboden.⁹⁰ Op andere plekken wordt de additionaliteit gewaarborgd door een bepaalde klus aan te nemen waarop een X aantal werknemers is begroot. Hierbij worden dan, als extra, mensen met behoud van uitkering gezet die zich (onder begeleiding) de werkzaamheden eigen maken.

⁸⁷ Zie bijlage 18

⁸⁸ Zie bijlage 16, bijlage 17, bijlage 18

⁸⁹ Zie bijlage 5

⁹⁰ Zie bijlage 15

Bij externe werkgevers ligt dit anders. Daar zorgt de opdrachtgever dat de betrokkenen daar waar mogelijk volledig additioneel te werk gaan. De opdrachtgever heeft bijvoorbeeld bij [transportbedrijf] een geheel offline proces waarbij de betrokkenen niks met de werkzaamheden van de personen op de werkvloer te doen hebben. Om te controleren of betrokkenen wel echt de additionele werkzaamheden verrichten, worden ten eerste van tevoren afspraken gemaakt. Ten tweede zitten er werkcoaches die signalen afgeven wanneer er veel van betrokkenen wordt gevergd. Daarnaast bezoekt de coördinator van NOMA geregeld de verschillende werkdecors.⁹¹ Wat echter tijdens bezoek aan een decor 4+ is opgevallen, is dat personen op deze plek niet geheel additioneel tewerk worden gesteld. Mensen met behoud van uitkering werken tezamen met reguliere krachten en Sw'ers, waarbij weinig tot geen leertraject wordt geboden. Hoewel de personen geen vacature invullen en er geen sprake is van baanverlies, wordt opgemerkt dat hun inzet wel bijdraagt aan de productiviteit.⁹² Op een werkdecor type 5 zitten personen individueel zonder werkcoach. Aan het begin van hun stage worden afspraken gemaakt maar daar blijft het bij; er wordt dan verder niks meer gecontroleerd.⁹³

Het valt op dat er een tegenstrijdigheid tussen de werkwijzen op interne en externe decors te bemerken is. Enerzijds streeft de opdrachtgever een participant reguliere werkzaamheden te laten verrichten in het kader van leren terwijl zij dit anderzijds op externe plekken juist probeert te vermijden om zo de additionaliteit van werkzaamheden te waarborgen. Dit heeft uiteraard te maken met de mate waarop er begeleiding noodzakelijk is. Op interne decors voert de betrokkene onder begeleiding de dagelijkse werkzaamheden uit terwijl betrokkenen op de meeste externe decors juist meer additioneel te werk gaan met minder begeleiding.

Verlenging

De WEP wordt aangegaan voor een periode van drie maanden. Hierin dient de betrokkene minimaal 20 uur actief bezig te zijn met re-integreren. Deze 20 uur hoeven niet allemaal op een decor plaats te vinden. Deze kunnen ook bestaan uit bijvoorbeeld sollicitatietrainingen.⁹⁴ Deze 20 uur wordt door het gros overschreden (126 van de 141 betrokkenen). De aanvankelijke drie maanden kunnen nogmaals met drie maanden worden verlengd. Dit probeert de opdrachtgever te vermijden. Momenteel zitten er 19 (13%) personen op decors die aan een verlenging zijn begonnen.⁹⁵ Vooral op decortype 2 en 3 wordt verlengd. Die verlenging moet dan in het teken staan van een ontwikkelpunt van die persoon. Daarbij moet het ook te verklaren zijn waarom dat ontwikkelpunt juist op dat decor te halen valt. Als het namelijk op een andere plek kan, dan heeft dat de voorkeur. Op decor 4 wordt sporadisch verlengd. Een verlenging op decortype 5 komt niet voor. Dit komt omdat dit betrokkenen zijn die op het gebied van werknemersvaardigheden aan het begin al niet veel te leren hadden. Hun WEP stond dan echt in het teken van het opdoen van relevante werkervaring. Uitzondering op deze regel is wanneer het bedrijf aangeeft dat er nu geen mogelijkheden zijn maar dat er in de komende maanden wel mogelijkheden zijn om een dienstverband aan te bieden. Dan wordt er verlengd. Dit lijkt dan uiteraard op een soort proefplaatsing.⁹⁶

Afspraken

Om afspraken vast te leggen met zowel de persoon die komt werken met behoud van uitkering als met de organisatie waar deze persoon te werk gaat, wordt gebruik gemaakt

⁹¹ Zie bijlage 5

⁹² Zie bijlage 20

⁹³ Zie bijlage 16

⁹⁴ Zie bijlage 5

⁹⁵ Zie bijlage 17

⁹⁶ Zie bijlage 5

van onderliggende overeenkomsten. Ook maakt de opdrachtgever gebruik van overeenkomsten tussen haar en externe bedrijven.

De stageovereenkomst⁹⁷ is in het leven geroepen om het beleid van NOMA en de gemeente te individualiseren. Deze overeenkomst wordt met elke stagiair afgesloten. Deze is in principe niet zo spannend gezien dit algemene afspraken betreffen. Wat opvalt, zijn de passages met betrekking tot verdringing, zoals beschreven in artikel 7.2 van deze overeenkomst:

“De werkzaamheden van de medewerker zullen niet als vervanging van een arbeidsplaats bij de stagegever worden gebruikt”

Echter, buiten bovenstaande, wordt niet echt duidelijk wat er van de stagiair wordt verwacht. De enige taken die betrokkene moet verrichten, zijn de taken die *“tot de functie behoren”*⁹⁸. Concreet zegt dit niks. De betrokkene weet niet middels zijn overeenkomst wat tot zijn takenpakket behoort. Dit is onduidelijk voor de persoon die werkt met behoud van uitkering maar daarbij geeft dit voor de Diamant-groep ook geen uitkomst om op terug te vallen.

Naast de stageovereenkomst, maakt de opdrachtgever gebruik van een samenwerkingsovereenkomst waarin de afspraken zijn vastgelegd met externe werkgevers. Dit zijn afspraken voor personen die in een groep op een decortype 4 worden geplaatst. In deze overeenkomsten komt vooral naar voren hoeveel werkplekken voor welk aantal uren per week de werkgever een WEP aanbiedt. Tevens worden afspraken gemaakt over de begeleidingskosten.⁹⁹ De werkgever betaalt de Diamant-groep om een X aantal uur per week werkcoaching te verzorgen. Theoretisch gezien betekent dat deze passage in de overeenkomst direct het kader aangeeft waarbinnen de werkgever mag verdienen aan de personen die werken met behoud van uitkering. Zie hiervoor criteria 5 van de Wet verdringingstoets, reeds beschreven in hoofdstuk 2.

§3.3.2 De proefplaatsing

Wanneer een persoon in de bijstand zit, kan hij een tijdelijke baan verzoeken bij de Diamant-groep. Dit verzoek kan overigens ook door de gemeente worden ingediend. De Diamant-groep biedt deze persoon een tijdelijke participatiebaan/plaats aan. Onderdeel van deze baan is een proefplaatsing waarin de Diamant-groep deze persoon eerst drie maanden op proef krijgt om te kijken of hij wel geschikt is voor de bedongen arbeid. Wanneer dit blijkt te zijn, wordt hem een dienstverband aangeboden van een half jaar dat, bij een goede beoordeling, met nog een half jaar verlengd kan worden. De totale duur van een tijdelijke participatiebaan/plaats bedraagt nooit meer dan 15 maanden. De proefplaatsing kan nog een keer met drie maanden verlengd worden. Wanneer echter na bijvoorbeeld twee weken al blijkt dat de bijstandsgerechtigde voldoet aan de vereisten die de werkgever stelt, wordt hem direct een tijdelijke dienstbetrekking aangeboden. Op deze manier wordt de proefplaatsing ook 100% gebruikt waarvoor die bedoeld is. Tevens fungeert de opdrachtgever als tussenpersoon wanneer de proefplaatsing wordt ingezet vanuit de gemeente bij een externe werkgever. De opdrachtgever krijgt een vergoeding voor elke geplaatste persoon op een proefplaatsing.¹⁰⁰

⁹⁷ Zie Bijlage 14

⁹⁸ Zie bijlage 14

⁹⁹ Zie bijlage 11, bijlage 12 & bijlage 13

¹⁰⁰ Zie bijlage 6

Momenteel werken 56 personen op een tijdelijke participatiebaan.¹⁰¹ Hiervan werken er maar 2 op een proefplaatsing. Het aantal uren dat zij werken varieert van 15 tot 32 uur per week.¹⁰²

Hoewel gemiddelde proefplaatsen een periode aanhouden van drie maanden met een verlenging van drie maanden, wat hier ook het geval is, wordt opgemerkt dat dit in strijd is met beleidsregels van de gemeente Tilburg. De gemeente heeft namelijk de maximale periode van de proefplaatsing waar gewerkt wordt met behoud van uitkering vastgesteld op twee maanden welke nogmaals met 1 maand kan worden verlengd.¹⁰³

§3.4 Deelconclusie

NOMA is een set beleidsregels die ervoor zorgt dat bijstandsgerechtigden beter worden begeleid naar de arbeidsmarkt. Op basis van dit contract zijn afspraken gemaakt tussen de gemeente en de Diamant-groep. Hierin is afgesproken dat de Diamant-groep de begeleiding van deze personen onder eigen verantwoordelijkheid verzorgt. Ook de toets op verdringing valt hieronder.

Momenteel worden 2 vormen van werken met behoud van uitkering aangeboden binnen de Diamant-groep; de werkervaringsplek en de proefplaatsing. De werkervaringsplek houdt in dat personen aan de slag gaan bij een intern of extern decor waar zij beroepsvaardigheden krijgen aangeleerd. De werkzaamheden op een decor variëren van additionele werkzaamheden met weinig begeleiding tot om en nabij reguliere functies met veel begeleiding. De taken voor een stagiair worden vastgelegd in een overeenkomst. Deze bestaat echter uit algemene artikelen waarbij het voor aanvang van deze werkzaamheden niet duidelijk is voor de betrokkene wat voor werkzaamheden hij zal uitvoeren. Buiten dat worden middels overeenkomsten met externe werkgevers afspraken gemaakt omtrent belangrijke zaken als begeleidingskosten en verdeling van verantwoordelijkheden.

De proefplaatsing daarentegen is een plek waar personen meewerken om te kijken of zij beschikken over de juiste competenties om een bepaalde functie aan te kunnen. De periode van drie maanden die vaak wordt gehanteerd is echter in strijd met de beleidsregels van de gemeente Tilburg zoals die zijn vastgesteld in 2015.

¹⁰¹ Dit is een momentopname die accuraat is op het moment van schrijven. Door in-en uitstroom fluctueren deze aantallen.

¹⁰² Zie bijlage 20

¹⁰³ Artikel 5 lid 4 sub a Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

Hoofdstuk 4: Verdringing

Nu in hoofdstuk 2 het juridisch kader is geschetst en in hoofdstuk 3 de werkwijze van de opdrachtgever uiteen is gezet, zal in dit hoofdstuk worden gekeken in hoeverre deze twee met elkaar overeenkomen. Dit is van belang omdat zo de knelpunten in kaart kunnen worden gebracht en in het verlengde daarvan aanbevelingen gedaan kunnen worden omtrent verdringing. Allereerst zal de werkwijze omtrent verdringing op een proefplaatsing en WEP worden besproken. Hiervoor zijn een aantal personen binnen de organisatie geïnterviewd. Ook is er gebruik gemaakt van een observatie waarbij op locatie is gekeken naar de werkwijze. Ten tweede wordt deze uiteenzetting en de uitkomsten van hoofdstuk 3 naast de Wet verdringingstoets gelegd. Ten slotte zijn een aantal overige Sw-bedrijven benaderd. Deze zullen in dit hoofdstuk ook worden geanalyseerd. In het kader van beter goed gestolen dan slecht verzonnen, kunnen oplossingen van soortgelijke Sw-bedrijven wat betreft verdringing bijdragen aan een betere bedrijfsvoering van de opdrachtgever.

§4.1 Controle

In §3.2 is de verdeling van verantwoordelijkheden aangegeven op basis van NOMA-contracten. Het is vervolgens de vraag of de personen binnen de organisatie op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheden omtrent verdringing. Op de proefplaatsing wordt niet gecontroleerd op verdringing. Dit heeft als reden dat *“de Diamant-groep wat betreft de proefplaatsing een verlengstuk van de gemeente is. De verantwoordelijkheid blijft te allen tijde daar en we gaan er vanuit, wanneer mensen deze kant op komen, er voldaan is aan de wettelijke vereisten.”*¹⁰⁴ Op de WEP ligt dit anders. Hier wordt wel gecontroleerd omdat *“de verantwoordelijkheden omtrent NOMA bij de Diamant-groep liggen. Hier hoort ook de toets op verdringing bij omdat wij mensen bij een werkgever plaatsen.”*¹⁰⁵ Een verschil waarin duidelijk de doorwerking van NOMA gezien kan worden. NOMA is middels contracten alleen toepasbaar op plekken waar gewerkt wordt om de betrokkene vaardigheden aan te leren om zo door te stromen naar de arbeidsmarkt. Betrokkenen op een proefplaatsing bezitten deze vaardigheden al en de Diamant-groep doet in principe weinig tot niks om deze personen vaardigheden aan te leren. Zij zijn of beoogd werkgever of tussenpersoon van betrokkene en externe werkgever. Om deze reden blijven de verantwoordelijkheden waaronder de controle op verdringing bij degene die de proefplaatsing inzet; de gemeente. Hoewel de antwoorden van afdelingen verschillen, moet worden geconcludeerd dat beide partijen goed op de hoogte zijn waar de verantwoordelijkheden liggen wat betreft het niet werken conform de wettelijke vereisten omtrent verdringing.

§4.2 Vaststelling

Uit de praktijk blijkt dat verdringing vooral extern voorkomt. Dit komt omdat werkgevers goedkope krachten willen zonder daartegenover een verplichting te hebben. De vraag hoe vaak dit voorkomt is voorgelegd aan de geïnterviewde personen. Op de proefplaatsing *“komt dit voor. Ze [externe werkgevers] vragen bijvoorbeeld een proefplaatsing aan van drie maanden en vervolgens een contract van een maand. Om de pieken van het seizoen op te vangen, wordt er dan gezegd. Op deze manier hebben ze over een strekking van vier maanden, drie maanden proef en één maand dienstverband, goedkope handjes.”*¹⁰⁶ Op de WEP komt *“het geregeld voor en dan doen we het echt niet want als je het één keer doet, dan gaat dat natuurlijk rond. In het verleden hebben we één keer zo’n situatie gehad waarbij garanties zijn afgegeven. Op het moment dat je dan niet kunt leveren, kom je in een hele rare situatie terecht.”*¹⁰⁷ Dit antwoord lijkt niet echt bevredigend in die zin

¹⁰⁴ Zie Bijlage 6

¹⁰⁵ Zie Bijlage 4

¹⁰⁶ Zie Bijlage 6

¹⁰⁷ Zie Bijlage 6

dat de aantallen niet boven water komen. Het komt een enkele keer voor is een te vage term om hier conclusies aan te verbinden. Wat echter wel interessant is, is de reden om geen afspraken wat betreft productieve arbeid te maken. Wanneer hier namelijk afspraken over gemaakt worden, kan er niet meer gesproken worden van een boventallige functie. Er is dan sprake van verdringing omdat die WEP gericht is op productieve arbeid in plaats van het aanleren van vaardigheden. Het is dus zaak om geen verwachtingen omtrent productieve arbeid te scheppen. Op de proefplaatsing mogen wel verwachtingen worden gewekt. Sterker nog, dit is in beginsel de hele insteek van de voorziening; om te toetsen of de persoon in kwestie voldoende arbeidsfit is om na de proefplaatsing regulier in dienst te treden. Er zal dus op een andere manier gekeken worden naar verdringing. Bij de proefplaatsing zal, en dat doet de opdrachtgever goed, moeten worden gekeken naar wat er gebeurt als de proefplaatsing ophoudt en er in beginsel een regulier dienstverband moet worden aangeboden. Wanneer niet wordt gecontroleerd wat er na die drie maanden gebeurt, hebben werkgevers vrij spel om na een proefplaatsing andere bijstandsgerechtigden die werken met behoud van uitkering op diezelfde plaats te zetten. Dit is natuurlijk niet de bedoeling.

§4.3 Toets door de opdrachtgever I – Intern

Er worden weinig incidenten geconstateerd omtrent verdringing. De opdrachtgever heeft echter een aantal handvatten voor zichzelf om verdringing te minimaliseren. Op een proefplaatsing wordt opgemerkt dat *“de vacatures die openstaan in het leven zijn geroepen voor bijstandsgerechtigden. Er kan dan natuurlijk geen sprake zijn dat vacatures voor reguliere krachten verdwijnen omdat deze vacatures in de kern bedoeld zijn voor de onderste laag van de arbeidsmarkt.”*¹⁰⁸ Hoewel er momenteel geen verschuiving van betaalde arbeid naar onbetaalde arbeid te bemerken is, wordt opgemerkt dat deze redenering niet helemaal juist is. Het klopt dat de vacatures op een proefplaatsing niet zijn bestemd voor reguliere krachten. Zij zijn echter in het leven geroepen voor bijstandsgerechtigden die met loonkostensubsidie aan de slag gaan en dus niet voor mensen die werken met behoud van uitkering. Wanneer deze personen dus na drie maanden weer buiten worden gezet en er een nieuwe lichting binnenkomt die weer drie maanden met behoud van uitkering op een proefplaatsing aan de slag gaat, verdringt dit in de kern verloonbare arbeid.

De werkwijze op de WEP intern is waar de voorwaarden van de wet, en dan met name de boventalligheid van de functie, goed worden gewaarborgd. De mensen die intern worden geplaatst *“zijn altijd extra bij een groep. We maken begrotingen en we kijken hoeveel mensen we nodig hebben voor het werk of net andersom, hoeveel mensen we hebben en wat voor werk daarbij past. Dit baseren we op betaalde krachten met een dienstverband. De mensen op onze stages zijn altijd extra. Als ze er niet zijn, is er geen man overboord.”*¹⁰⁹ Deze personen voeren dezelfde werkzaamheden uit als mensen met een dienstbetrekking maar met extra begeleiding waardoor er gesproken kan worden van additionele werkzaamheden. Normaliter zou beargumenteerd kunnen worden dat de productie omhoog gaat met de inzet van meer personeel. Dit zou leiden tot een positief financieel belang voor de opdrachtgever, hetgeen verboden is wanneer dit wordt bereikt met mensen die werken met behoud van uitkering. Dit is echter opgelost door een bepaald project qua arbeidskrachten af te bakenen en hierbij extra krachten neer te zetten. Op deze manier gaat de productiviteit niet omhoog.

¹⁰⁸ Zie Bijlage 4

¹⁰⁹ Zie Bijlage 6

§4.4 Toets door de opdrachtgever II – Extern

Omdat de opdrachtgever op de hoogte is van zijn eigen werkwijze, is het makkelijker om risico's van verdringing intern in kaart te brengen. De Diamant-groep plaatst echter ook personen extern. Op WEP extern is zij conform NOMA verantwoordelijk voor de toets op verdringing. Op de proefplaatsing niet. Hier is de opdrachtgever (beoogd) werkgever of tussenpersoon. De verantwoordelijkheden blijven bij de gemeente.

Op de proefplaatsing wordt extern eigenlijk niet gecontroleerd. *“Het is aan de gemeente controle uit te voeren voordat zij mensen deze kant op stuurt. In principe gaan we er vanuit dat wanneer mensen vanuit de bijstand zich melden, is gecontroleerd of dit niet ten koste gaat van openstaande vacatures.”*¹¹⁰ Over de toets bij een proefplaatsing hoeft niet lang te worden uitgeweid. Dit wordt momenteel niet gedaan en het is ook niet aan de opdrachtgever om hierop te toetsen. Het is echter in het kader van voortzetting van de werkzaamheden van belang hier wel op te toetsen. Dit is van belang omdat bij constatering van oneigenlijk gebruik van de proefplaatsing deze wordt stopgezet. Dit treft de Diamant-groep uiteraard direct. Hoewel de controle op verdringing momenteel maar summier plaatsvindt, wordt opgemerkt dat dit met de introductie van de Wet verdringingstoets naar alle waarschijnlijkheid eerder zal voorkomen.

Op de WEP wordt gekeken naar: *“vervangt het geen vacature die de werkgever uitzet. Op het moment dat er een vacature is, gaan wij die niet invullen met mensen die we gratis wegzetten.”*¹¹¹ Tevens wordt op sommige plekken gewerkt in *“een geheel offline proces. Waar we dan op monitoren is of de stagiairs te allen tijde weg kunnen vallen. Het proces moet door kunnen.”*¹¹² Op andere plekken wordt echter gewerkt waarbij bijvoorbeeld *“10 personen zitten waarvan 6 worden betaald vanuit de Wsw of Pw. Daarnaast worden 4 stagiairs geplaatst. En dan natuurlijk, als je mensen toevoegt, gaat je productie omhoog. Deze mensen zijn altijd extra, mocht het zijn dat we geen stagiairs hebben, dan gaat het werk nog steeds door.”*¹¹³ Dit lijkt op een zelfde constructie als intern. Echter, op deze externe plekken hoeft de werkgever alleen een inlenersvergoeding te betalen voor de zes betaalde krachten. Ze krijgen echter productie voor 10. Het klopt dat de overige vier in die zin niet verplicht zijn om mee te werken in de productie. Echter, op dagen dat zij werkzaam zijn naast de overige zes en eventueel andere werknemers, schiet de productiviteit natuurlijk wel omhoog. Stel dat de vier personen die werken met behoud van uitkering de helft van de tijd niet aanwezig zijn, dan heb je over de gehele linie twee gratis krachten. Op deze manier kan deze werkgever goedkoper produceren omdat hij minder loonkosten heeft. Tijdens het observatiebezoek bleek echter dat op andere plekken de stagiairs niet naast betaalde krachten staan als extra maar als volwaardige collega die, al dan niet met wat extra begeleiding, gewoon mee dienen te werken met de dagelijkse reguliere werkzaamheden. Dit wordt gedaan om de werkgever met een financiële prikkel te overtuigen mensen uit de bijstand een kans te bieden om werkervaring op te doen. Dit is een begrijpelijke insteek maar puur juridisch gezien een onjuiste.¹¹⁴ Kortom: dit betekent dat op sommige externe plekken sprake kan zijn van verdringing terwijl dit op andere plekken onbetwistbaar aanwezig is.

Om te toetsen of er sprake is van een decor waarop de werkgever de juiste intentie heeft, bestond er in het verleden de decorgroepstoets. *“Deze kwam 1 keer per maand bij elkaar. Als er dan een nieuw decor was ontstaan, en zeker wanneer het een groter decor betrof, werd er met partijen gekeken naar de vraag of dit decor voldeed aan de wettelijke*

¹¹⁰Zie Bijlage 6

¹¹¹ Zie Bijlage 4

¹¹² Zie Bijlage 5

¹¹³ Zie Bijlage 6

¹¹⁴ Zie Bijlage 16

vereisten. In deze groep zat iemand van de gemeente, van Sagenn en van de Diamant-groep.¹¹⁵ Deze groep komt om onbekende redenen niet meer bij elkaar.

§4.5 Gevolgen voor partijen

Besproken is wat het gevolg is van verdringing voor de betrokken partijen onder het regime van de Wet verdringingstoets: het per direct of, als dit niet mogelijk is, zo snel mogelijk beëindigen van de werkzaamheden. De vraag rest alleen nog wat de opdrachtgever voor acties onderneemt wanneer een traject overduidelijk verdringing met zich brengt. Wanneer bij de proefplaatsing *“overduidelijk blijkt dat misbruik gemaakt wordt van de proefplaatsing, wordt de desbetreffende casemanager bij de gemeente op de hoogte gebracht. Het is dan aan hem de nodige consequenties hieraan te verbinden.”*¹¹⁶ Op deze werkwijze is uiteraard niets aan te merken. Meer kan de opdrachtgever immers niet doen. Op de WEP kan de opdrachtgever wel consequenties verbinden aan het ogenschijnlijk verdringen van reguliere arbeid. Wanneer dit is geconstateerd, wordt de externe werkgever verteld *“dat we het op deze manier niet gaan doen. Dan moet er voor gezorgd worden dat er na de stage een dienstverband aangeboden wordt waardoor je het meer ziet als proefplaatsing. Ook kan er bij aanvang al aan een aantal mensen een dienstverband aangeboden worden. Daar zetten wij dan mensen naast die stage lopen. Dat je die combinatie maakt.”*¹¹⁷ Dit laatste kan zorgen baren. Dit lijkt op een twee halen, 1 betalen- constructie. Wanneer op de werkvloer niet duidelijk het onderscheid gemaakt wordt tussen de personen die werken met behoud van uitkering en de personen die regulier in dienst zijn, kan er sprake zijn van verdringing. Niet alleen bekleedt de stagiair een werkplek van een normaliter betaalde kracht, daarbij komt ook nog eens dat de werkgever goedkoper kan produceren. Deze oneerlijke concurrentie en het verbod daarop is reeds uitgelegd in 4.4.

§4.6 Wet verdringingstoets

Het kader waarbinnen de WEP moet worden ingevuld is in hoofdstuk 2 neergezet als een plek die boventallig is op het reguliere personeelsbestand waarbij het leerproces centraal staat. Intern worden deze vereisten goed gewaarborgd. Door een bepaald project aan te bieden waarbij een X aantal werknemers zijn begroot, en als aanvulling hierop WEP'ers te zetten, die onder begeleiding de kneepjes van het vak leren, is er altijd sprake van een boventallige functie. Op externe plekken wordt verschillend te werk gegaan. Op plekken waar de participanten (onder begeleiding) het nevenproces voor hun rekening nemen, kan gesproken worden van additionele werkzaamheden, hetgeen geen loonwaarde heeft en derhalve niet leidt tot verdringing. Op andere plekken is echter geconstateerd dat er sprake is van betrokkenen die werken met behoud van uitkering dezelfde werkzaamheden uitvoeren als personen met een dienstverband. Er wordt hier, in tegenstelling tot de interne decors, weinig tot geen begeleiding geboden.

Op de proefplaatsing valt buiten het feit dat het in strijd is met de wet, weinig aan te merken. De kaders hier zijn dat er in theorie een dienstverband aangeboden dient te worden na 3 respectievelijk 6 maanden. Wanneer personen echter intern worden geplaatst, wordt de proefplaatsing omgezet in een dienstverband wanneer blijkt dat de persoon geschikt is voor het werk. Daar komt bij dat er alleen onder strenge voorwaarden verlengd mag worden. In bijna alle gevallen wordt een tijdelijk dienstverband aangeboden.

Op de werkwijze van de opdrachtgever wat betreft zowel de WEP als de proefplaatsing is momenteel weinig aan te merken. Op sommige WEP extern kunnen vraagtekens gezet

¹¹⁵ Zie Bijlage 4

¹¹⁶ Zie Bijlage 6

¹¹⁷ Zie Bijlage 4

worden wat betreft de werkwijze. Voor de rest gaat dit allemaal conform wettelijke kaders. Deze kaders zijn echter, als de Wet verdringingstoets wordt aangenomen, ontoereikend. Hoewel dit in het vervolg nog steeds de geldende vereisten zijn, dienen zij een toets van vijf criteria te doorstaan. Deze criteria zijn in hoofdstuk 2 al aan de orde gekomen maar zullen in het licht van de werkwijze van de opdrachtgever nogmaals worden besproken.

§4.6.1 Oneerlijke concurrentie

Van verdringing op grond van oneerlijke concurrentie is intern niet gebleken. Dit komt omdat het vereiste van boventalligheid van de functie goed wordt gewaarborgd. Op deze manier blijven de loonkosten in verhouding met de productie gelijk. Dit betekent dat een bepaald project niet goedkoper kan worden aangeboden wat oneerlijke concurrentie zou betekenen.

Hoewel er nu dus intern gewerkt wordt conform de Wet verdringingstoets, moet ervoor gewaakt worden dat dit in de toekomst ook zo blijft. Doordat de Wet sociale werkvoorziening met de komst van de Participatiewet in 2015 geen nieuwe instroom meer heeft, betekent dit dat er op de werkplekken intern minder bezetting komt in de komende jaren. Hier is over nagedacht. Voor elke 3 Wsw'ers die om wat voor reden uit dienst treden, dient er 1 beschut werkplek voor terug te komen. De overige 2 zullen hoogstwaarschijnlijk vanuit andere voorzieningen in de Participatiewet worden ingevuld. Een deel zal worden ingevuld door personen die werken met loonkostensubsidie. Een deel zal worden ingevuld door bijstandsgerechtigden die werken met behoud van uitkering.¹¹⁸ Hoe deze verdeling in de praktijk precies tot stand zal komen, is momenteel nog giswerk. Het is in die zin ook niet van belang buiten het feit dat personen eerder dan voorheen zullen worden ingezet om te werken met behoud van uitkering. Ze hebben dan geen loonkosten aan deze personen. Wanneer deze personen bijdragen aan bijvoorbeeld de groenvoorziening, kan de Diamant-groep besluiten de klus als geheel goedkoper aan te bieden dan haar concurrenten. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie. Anderzijds kunnen ze besluiten de klus voor hetzelfde geld aan te bieden. Dit kan echter leiden tot ongeoorloofde winst, waar later breder over zal worden uitgeweid.

Extern wordt de boventalligheid van werkzaamheden op sommige plaatsen goed nageleefd. Door een geheel offline proces op te zetten waar betrokkenen alleen de werkzaamheden op zich nemen die geen loonwaarde hebben, kan er niet gesproken worden van verdringing. Op andere plekken worden personen echter ingezet naast reguliere krachten waarbij dezelfde werkzaamheden uitgevoerd dienen te worden. Hoewel er niet direct banen verdwijnen omdat de werkgever geen extra vacatures heeft openstaan, is er op deze plekken sprake van verdringing op basis van oneerlijke concurrentie. Door 'gratis' krachten in te zetten gaat de productiviteit omhoog terwijl de loonkosten hetzelfde blijven. Puur grammaticaal gezien kan dit als in strijd met de Wet verdringingstoets worden bestempeld. De trajecten duren echter relatief kort waardoor minder snel sprake is van verdringing.¹¹⁹ Tevens wordt er vaak na de WEP een dienstverband aangeboden, hetgeen de hele insteek van de Pw is.

§4.6.2 Baanverlies

Uiteraard is de doelstelling van de Diamant-groep om vacatures alleen in te vullen met personen van de onderste laag van de arbeidsmarkt. Het verdringen van krachten die 100% WML verdienen zal intern dan ook niet snel aan de orde zijn. Er kan echter wel verdringing plaatsvinden. Een persoon werkzaam met loonkostensubsidie binnen een intern decor kost de Diamant-groep een X-bedrag per maand aan minimumloon of cao-loon minus een percentage tot 70% hiervan, gesubsidieerd door de gemeente. Wanneer

¹¹⁸ Diamant-groep 2015, p. 22-23

¹¹⁹ Inspectie SZW 2015, p. 19

deze plekken in het vervolg zullen worden ingevuld door bijstandsgerechtigden die werken met behoud van uitkering, is er sprake van baanverlies. Van baanverlies intern is echter niet gebleken.

Extern wordt er goed rekening gehouden met dit criterium. Alvorens een klant extern te plaatsen, wordt er gecontroleerd of er bij deze werkgever een soortgelijke vacature openstaat. Als dit zo is, stuurt de Diamant-groep hier geen bijstandsgerechtigde heen.

§4.6.3 Vermindering arbeidsvoorwaarden

Van vermindering van de arbeidsvoorwaarden is sprake als de arbeidsvoorwaarden of salaris van het bestaande personeelsbestand verslechtert. Hiervan is zowel intern als extern niet gebleken.

§4.6.4 Van betaalde naar onbetaalde arbeid

Hiervan is eigenlijk alleen sprake als personen die werken met behoud van uitkering vrijwilligers vervangen waarbij een extra eis is dat de vacature die nu bezet is door de vrijwilliger eerst werd ingezet door een reguliere arbeidskracht. Er is binnen de interne decors maar op twee plaatsen sprake van vrijwilligerswerk: bij kringloopbedrijf La Poubelle en bij het Dierenopvangcentrum (Doc). Hier zet de Diamant-groep nu sporadisch en wellicht in de toekomst vaker mensen met behoud van uitkering aan het werk. Hoewel deze zeker tot op zekere hoogte plekken van vrijwilligers innemen, is er geen sprake van verdringing. Dit omdat de werkplekken bij La Poubelle en Doc eigenlijk altijd door vrijwilligers werden ingevuld. Banen die nooit betaald zijn geweest, zijn per definitie additioneel omdat ze in aanvulling zijn op betaalde banen, niet in de plaats van betaalde banen.

Extern komt het eigenlijk niet voor dat personen met behoud van uitkering vrijwilligers vervangen. Wat wel gebeurt, is dat de opdrachtgever vrijwilligerswerk omzet naar een re-integratieplek voor die specifieke persoon. Er worden dan wel bepaalde doelen in het kader van re-integratie gesteld en overeengekomen met zowel organisatie als bijstandsgerechtigde. Op deze manier is er geen sprake van verschuiving van betaalde naar onbetaalde arbeid, en wel vanwege het volgende: niet relevant is het of de plek eerst werd ingevuld door een betaalde kracht omdat de gehele "functie" is omgebogen naar een re-integratieplek welke allereerst additioneel is en waar ten tweede het leertraject vooropstaat. Tevens vervalt deze re-integratieplek bij uitstroom van die desbetreffende klant naar de arbeidsmarkt waardoor het geen doorlopende re-integratieplek is.¹²⁰

§4.6.5 Ongeoorloofde winst

Wanneer de productiviteit omhoog gaat en hier een grotere omzet mee wordt behaald terwijl de loonkosten hetzelfde blijven, is er sprake van meer netto winst. Als dit wordt behaald vanwege de inzet van mensen die werken met behoud van uitkering, is deze winst ongeoorloofd.

Intern kan er geen sprake zijn van ongeoorloofde winst. Ook al voeren de participanten met behoud van uitkering dezelfde werkzaamheden uit als de reguliere krachten die, al dan niet met loonkostensubsidie, tegen normaal WML aan het werk zijn gesteld, wordt opgemerkt dat de betrokkenen op interne plekken geen loonwaarde hebben. Dit komt doordat de opdrachtgever een bepaalde klus aanneemt die op een X aantal werknemers is begroot. De Diamant-groep krijgt dan ook maar een inlenersvergoeding van de inlener voor dat aantal werknemers. Het maakt dan niet uit of er 5 of 50 mensen met behoud van uitkering naast worden geplaatst. De productiviteit gaat namelijk niet omhoog omdat hetzelfde werk wat eerst door een X aantal werknemers tegen loon zou worden gedaan

¹²⁰ Zie Bijlage 4

nu door een X+5 of 50 werknemers wordt gedaan. Daar komt bij dat de werkzaamheden, verricht door de bijstandsgerechtigden, weliswaar hetzelfde zijn als die van de reguliere werknemer maar dat hun werkzaamheden onder (intensieve) begeleiding worden uitgevoerd. Kortom: het gaat om boventallige functies waarbij het leren belangrijker is dan het werken.

Extern hoeft er niet gekeken te worden naar een positief financieel belang voor de opdrachtgever maar naar het feit of een externe werkgever baat heeft bij het inzetten van personen die werken met behoud van uitkering. Zeker op plekken waar geproduceerd wordt en het werk in principe nooit klaar is, dient de additionaliteit van werkzaamheden goed nageleefd te worden. Op deze plekken kan niet worden gezegd dat het werk is begroot op een X aantal werknemers. Wanneer naast de reguliere werknemers ook personen met behoud van uitkering meewerken in de productie die dezelfde werkzaamheden verrichten, gaat de productie omhoog zonder dat daarmee ook de loonkosten omhoog gaan. Wanneer deze winst vervolgens de begeleidingskosten overstijgt, is er sprake van ongeoorloofde winst. Van voorstaande is tijdens het decorbezoek gebleken.¹²¹ Maar, zoals ook al 4.6.1 is aangegeven, is het resultaat van de WEP vaak een dienstverband. Hoewel er dus sprake is van verdringing op basis van ongeoorloofde winst, wordt opgemerkt dat het traject datgene als gevolg heeft waarvoor de Pw in het leven is geroepen: het begeleiden van bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt.

§4.7 De proefplaatsing en de Wet verdringingstoets

Er is gekozen om de proefplaatsing niet te toetsen op de criteria van de Wet verdringingstoets. Dit komt doordat deze nooit door de toets heen komt. Omdat de hele insteek van de proefplaatsing is om te laten zien wat iemand kan gedurende een korte periode, dient iemand in beginsel productief te werk te gaan. Het is niet voor niks dat de proefplaatsing niet boventallig hoeft te zijn. Dit betekent dat iemand onder aan de streep gedurende zijn proefplaatsing de productiviteit van een bepaald bedrijf omhoog haalt zonder dat dit bedrijf daar loonkosten aan heeft. Dit is dus altijd verdringing op grond van ongeoorloofde winst. Hier is door de initiatiefnemer niet (goed) over nagedacht. Dit kan alleen worden opgelost door de proefplaatsing te beëindigen op het moment dat blijkt dat de betrokkene loonwaarde met zich meebrengt en derhalve meehelpt aan een positief bedrijfsresultaat. Dit wordt intern gedaan, extern niet.¹²²

§4.8 Andere Sw-bedrijven

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe de Diamant-groep met verdringing omgaat. Het is daarbij echter ook van belang hoe andere Sw-bedrijven met verdringing omgaan omdat dit kan bijdragen aan een positieve bedrijfsvoering van de opdrachtgever. Hiervoor zijn een aantal Sw-bedrijven benaderd. Het is in hoofdlijnen dezelfde lijn der vragen als bij de geïnterviewden intern gesteld. Sommige bedrijven bieden niet of minimaal werken met behoud van uitkering aan.¹²³

Een vorm van preventie van verdringing bij verschillende Sw-bedrijven is het simpelweg streven naar een zo laag mogelijk aanbod van werkervaringsplekken of proefplaatsingen.¹²⁴ Wat in deze bedrijven wordt gedaan, is het streven naar directe plaatsing bij externe werkgevers. Weinig werken met behoud van uitkering betekent per definitie in ieder geval minder kans op verdringing. Geen werken met behoud van

¹²¹ Zie Bijlage 16

¹²² Zie Bijlage 6

¹²³ Zie bijlage 7

¹²⁴ Zie bijlage 7 & bijlage 8

uitkering betekent geen verdringing. Pas als een werkgever echt bij zijn standpunt blijft eerst iemand op proef te nemen, dan pas worden instrumenten als proefplaatsingen of werkervaringsplekken aangeboden. Dit is een streven dat door de Diamant-groep echter niet kan worden nageleefd. Conform contracten afgesloten met de gemeente op basis van NOMA, dient de opdrachtgever re-integratietrajecten aan te bieden. Dit kan niet worden geweigerd. Wanneer een bijstandsgerechtigde via pijler Poort is binnengekomen, is de opdrachtgever verplicht deze persoon voor zover mogelijk arbeidsfit te maken.

Een tweede vorm van preventie is het werken met behoud van uitkering te beperken in duur.¹²⁵ De instrumenten kunnen in theorie drie maanden worden opgelegd met een verlenging van drie maanden. Door strenge eisen te stellen aan een verlenging, en deze dus maar sporadisch toe te kennen, wordt het risico op verdringing geminimaliseerd. Hoe langer een plaatsing duurt, hoe eerder aan de doelstellingen van het betreffende re-integratie instrument voorbij wordt gegaan. Het is natuurlijk moeilijker te verkopen dat iemand zes maanden nodig heeft om bepaalde vaardigheden te leren dan dat hij hier drie maanden voor nodig heeft.

Op de vraag of de overige Sw-bedrijven al zijn voorbereid op de Wet verdringingstoets, zijn ze het in ieder geval eens; op wetgeving wordt niet geanticipeerd, maar er wordt afgewacht of deze wet er wel echt komt en wat dat in de praktijk vervolgens gaat betekenen.¹²⁶

§4.9 Gevolgen

Momenteel is er geen actieve handhaving wat betreft verdringing. Dit betekent dat, ook al gaat de opdrachtgever nu de fout in, dit geen directe gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering. Dit zal echter in de toekomst anders liggen. Zoals reeds beschreven in 4.4 is er sprake van verdringing omdat er sprake kan zijn van oneerlijke concurrentie/ ongeoorloofde winst. Als de Wet verdringingstoets er komt, betekent dit dat stages/werkervaringsplaatsen/externe decors eerder zullen worden stopgezet. Er zal in ieder geval, bij geluiden van verdringing, eerder gecontroleerd worden.

Naast dat zich voordoet dat bepaalde trajecten zullen worden stopgezet, zijn er overige gevolgen voor zowel de Diamant-groep als voor externe werkgevers en bijstandsgerechtigden. Door de verscherping van de wetgeving, wordt wel verwacht, door de Diamant-groep en overige Sw-bedrijven, dat plaatsingen zullen gaan afnemen.¹²⁷ Doordat externe werkgevers eerder in onzekerheid verkeren doordat trajecten eerder dan voorheen zullen worden beëindigd, zullen zij huiveriger worden personen met behoud van uitkering in dienst te nemen. Dit is echter een misvatting. Wanneer met de strengere eisen van de Wet verdringingstoets in de toekomst een persoon met behoud van uitkering zal worden geplaatst, dient te worden geconcludeerd dat er geen sprake is van verdringing, mits werkgevers zich aan de afspraken houden van hun stageovereenkomst/ werkervaringsplaatsovereenkomst. De enige werkgevers die in die zin wat te vrezen hebben, zijn de werkgevers die misbruik willen maken van de re-integratieinstrumenten. Er zal om die reden een terugloop plaatsvinden van externe werkgevers die zich aanbieden, maar de vraag die daar bij gesteld dient te worden is of dat wel zo erg is.

Voor de persoon werkzaam op de WEP met behoud van uitkering is het natuurlijk gunstig te weten dat zijn werkzaamheden gericht zijn op arbeidsinschakeling. Het is voor degene op het moment van invoering van de nieuwe wet duidelijk dat hij daar niet zit om de kas

¹²⁵ Zie bijlage 7, bijlage 8 & bijlage 10

¹²⁶ Zie bijlage 8 & bijlage 9

¹²⁷ Zie Bijlage 7

van de werkgever te spekken maar dat hij daar zit om te investeren in zijn eigen toekomst. Het behoeft verder geen uitleg dat dit motiverend werkt.

§4.10 Deelconclusie

De Diamant-groep houdt over het algemeen goed rekening met het thema verdringing. Zij houdt zich actief bezig met de controle op openstaande vacatures alvorens zij mensen plaatst bij externe werkgevers. Wanneer blijkt dat door haar bedrijfsvoering vacatures verdwijnen, zet zij geen mensen in om die plekken op te vullen. Mensen die werken met behoud van uitkering zijn tevens altijd als aanvulling op het betaalde personeelsbestand.

Wanneer de bedrijfsvoering van de opdrachtgever naast de criteria van de Wet verdringingstoets wordt gelegd, wringt het toch op een aantal plekken wat betreft de WEP. Ook al zijn bepaalde krachten additioneel op betaalde krachten, dan kan er toch sprake zijn van verdringing in de vorm van oneerlijke concurrentie en ongeoorloofde winst omdat deze personen wel bijdragen aan de productiviteit en bedrijfsvoering van de werkgever. Wanneer in de toekomst een verschuiving van Sw'ers naar onbetaalde krachten plaatsvindt, door de uitstroom van de Wsw, is het tevens noodzakelijk hier rekening mee te houden door het aanbieden van bepaalde klussen voor een vaste prijs.

Overige Sw-bedrijven hebben nog niet nagedacht hoe zij hun bedrijfsvoering aanpassen aan de nieuwe Wet verdringingstoets. Wel zeggen zij dat ze momenteel al een aantal maatregelen treffen om verdringing zo min mogelijk toe te laten. Allereerst proberen zij zo min mogelijk personen met behoud van uitkering te laten werken maar in plaats daarvan direct regulier te plaatsen. Een mooi streven dat helaas niet altijd haalbaar is en zeker niet voor de opdrachtgever daar hij verplicht is trajecten in het kader van re-integratie aan te bieden. Ten tweede wordt er erg gewaakt op de duur van drie maanden voor trajecten. Hoe langer een traject, hoe eerder sprake van verdringing. Door terughoudend te zijn in het verlengen van trajecten, is er minder snel sprake van verdringing.

Momenteel worden er geen sancties in de vorm van stopzetting van trajecten opgelegd. Dit zal in de toekomst, onder de Wet verdringingstoets, anders zijn. Trajecten zullen bij constatering van verdringing eerder worden stopgezet. Dit zal er in de prognose toe leiden dat werkgevers huiveriger worden om bijstandsgerechtigden in dienst te nemen.

Hoofdstuk 5: Werken naar de toekomst

Alvorens te concluderen en aan te bevelen op basis van de bevindingen zoals die zijn gedaan wat betreft de huidige werkwijze, is het van noodzaak geacht om aandacht te besteden aan andere vormen van werken met behoud van uitkering. Naast de vormen die zijn besproken in hoofdstuk 3, de werkervaringsplaats en de proefplaatsing, kent de wet nog twee vormen van werken met behoud van uitkering: de participatieplaats en de tegenprestatie naar vermogen. Deze twee zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen. Hoewel de opdrachtgever deze vormen nu niet aanbiedt, wil dit niet zeggen dat dit in de toekomst niet het geval kan zijn. Het is voor de opdrachtgever dan van belang om een duidelijk overzicht te hebben wat er verwacht wordt om aan de wettelijke vereisten te voldoen. Dit hoofdstuk zal buiten de vereisten om te voldoen aan de Wet verdringingstoets daarom ook summier de overige wettelijke voorwaarden van deze voorzieningen meenemen.

§5.1 De participatieplaats

De participatieplaats wordt momenteel (nog) niet aangeboden door de opdrachtgever. Dit heeft een aantal logische verklaringen. Allereerst hebben bijstandsgerechtigden die vanwege hun handicap in aanmerking komen voor een participatieplaats een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt dat zij niet anders dan op een decortype 1 kunnen worden ingezet. Zoals reeds in hoofdstuk drie is beschreven, plaatst de opdrachtgever alleen mensen intern op decortype 2 of 3 en extern op een decortype 4 of 5. Een tweede, wellicht concretere, verklaring, is misschien nog wel dat de participatieplaats conform wetgeving een plek is waar twee jaar met behoud van uitkering gewerkt mag worden. Volgens afspraken uit NOMA heeft de Diamant-groep maar een jaar om iemand arbeidsfit te krijgen. Dit betekent dat de opdrachtgever in gevallen waarbij een bijstandsgerechtigde in aanmerking komt voor een participatieplaats onder aan de streep maar half werk kan leveren.

Hoewel er verklaringen voor zijn, kan niet met zekerheid worden gezegd dat kan worden aangenomen dat de participatieplaats niet zal worden aangeboden. Ten eerste biedt het contract dat de opdrachtgever en de gemeente Tilburg hebben gesloten ruimte om af te wijken van de huidige afspraken. Daar komt bij dat het huidige NOMA-model en het daarop gebaseerde contract afloopt begin 2018 wat weer ruimte biedt voor heroverweging en eventueel herziening.

Hoewel de participatieplaats een andere voorziening is dan de WEP, wordt opgemerkt dat de vereisten wat betreft additionaliteit van werkzaamheden in grote lijnen overeen komen. Wat de beleidsregels van de gemeente echter toevoegen aan de al bestaande wettelijke vereisten omtrent verdringing, is het feit dat de inzet van participanten op een participatieplaats de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mogen beïnvloeden.¹²⁸ Om verder niet in herhaling te vallen, zullen de overige vereisten hier niet besproken worden.

§5.2 De tegenprestatie naar vermogen

In paragraaf 2.2.2 is al kort stilgestaan bij de tegenprestatie naar vermogen. Buiten de opmerking dat het bij de tegenprestatie moet gaan om het uitvoeren van maatschappelijk nuttige werkzaamheden die additioneel zijn en niet leiden tot verdringing, is verder niet stilgestaan bij de praktische invulling van deze begrippen. Dit zal in deze paragraaf uiteen worden gezet. Ook de overige aspecten zullen worden besproken.

¹²⁸ Artikel 12 lid 4 sub e Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

De wetgever heeft in art. 7 lid 1 sub c Pw de gemeente verplicht beleid op te stellen omtrent de tegenprestatie. Dit moet zij op grond van art. 8a lid 1 sub b Pw opnemen in haar verordening. Hoewel het opstellen van beleid een verplichting is, is het opleggen van een tegenprestatie een vrije keus voor gemeenten. Deze discretionaire bevoegdheid kan veel ongelijkheid met zich brengen. Het is natuurlijk ook moeilijk verkopen dat een bijstandsgerechtigde in gemeente X 20 uur per week werkzaamheden moet verrichten terwijl haar buurgemeente afziet van een oplegging.

Aan deze ongelijkheid, voor zover daar over gesproken kan worden, komt wellicht onder het nieuwe kabinet een einde. In het nieuwe regeerakkoord, Vertrouwen in de Toekomst, gepresenteerd op 10 oktober 2017, komt naar voren dat de nieuwe centrale regering in gesprek wil gaan met gemeenten over de wijze waarop zij invulling geven aan de tegenprestatie naar vermogen.¹²⁹ Dit betekent waarschijnlijk dat het opleggen van een tegenprestatie in de toekomst wellicht een minder vrijblijvend karakter zal hebben.

De opdrachtgever is een re-integratiebedrijf, belast met de uitvoering van de Pw. Als puur naar deze beschrijving van de Diamant-groep wordt gekeken, kan worden beargumenteerd dat de tegenprestatie naar vermogen niet kan worden uitbesteed aan de Diamant-groep. Enerzijds is de tegenprestatie natuurlijk onderdeel van de Pw. Anderzijds is het natuurlijk geen voorziening gericht op de re-integratie. Als echter gekeken wordt naar overige Sw-bedrijven, bijvoorbeeld Weener XL ('s-Hertogenbosch) of de WSD-groep (Boxtel), komt naar voren dat gemeenten vaak kiezen om de uitvoering van de tegenprestatie ook bij Sw-bedrijven neer te leggen.¹³⁰

In het kader van het onderzoek naar verdringing, is gekeken naar een omstreden gemeente die, in tegenstelling tot de gemeente Tilburg, een strenge werkwijze omtrent de tegenprestatie heeft uitgewerkt. Het strenge beleid van de gemeente Rotterdam blijkt effectief op het terugdringen van instroom van betrokkenen in de bijstand. Geluiden van verdringing klinken hier echter het hardst.

§5.2.1 De gemeente Rotterdam

Een dikke 10 procent van de Rotterdamse beroepsbevolking ontvangt een bijstandsuitkering. Dit is bijna twee keer zoveel als het landelijk gemiddelde.¹³¹ Als reactie hierop heeft de gemeente Rotterdam de afgelopen jaren een streng beleid wat betreft de tegenprestatie opgesteld. 20 uur per week voor een periode van minimaal een half jaar is hoe zij haar tegenprestatie wil inkleden.¹³² Er worden geen concrete situaties aangegeven waarin de gemeente ontheffing verleent. Dit zal per individu worden bekeken.¹³³ Door dit strenge beleid is er de laatste jaren een daling te bemerken in de instroom van bijstandsgerechtigden. Hoewel dit echter een positief resultaat is, wordt opgemerkt dat dit ook wel eens zou kunnen komen omdat mensen nu meer zwart verdienen om zodoende niet te hoeven werken in de vorm van een tegenprestatie.¹³⁴ Daarbij komt dat verdringing van betaalde banen ook een probleem is geworden. Dit komt doordat de gemeente Rotterdam verwacht dat de uitkeringsgerechtigden zelf op zoek gaan naar een passende tegenprestatie.¹³⁵ Hierdoor verliest de gemeente zicht op de activiteiten. Dit betekent dat

¹²⁹ Regeerakkoord 2017-2021, 2017

¹³⁰ Hierover is kort telefonisch contact geweest

¹³¹ 'Bijstand in Rotterdam' <www.waarstaatjegemeente.nl/> (zoek op *Rotterdam*)

¹³² Artikel 6 Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2017

¹³³ Artikel 7 Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2017

¹³⁴ 'Streng op instroom leidt tot zwart werken', *Binnenlands bestuur* 19 oktober 2017, <www.binnenlandsbestuur.nl/> (zoek op *Zwart werken*)

¹³⁵ Artikel 4 lid 2 Verordening tegenprestatie Participatiewet 2017

in veel gevallen, 20 uur per week onbetaalde arbeid in principe 20 uur per week betaalde arbeid zou kunnen zijn.

§5.2.2 De gemeente Tilburg

Ongeveer 5 procent van de Tilburgse beroepsbevolking ontvangt een bijstandsuitkering.¹³⁶ Dit ligt om en nabij op het landelijk gemiddelde. Om dit terug te dringen, wordt geen schrikbewind gevoerd zoals bij de voorheen besproken gemeente Rotterdam. Als de gemeente Tilburg besluit de tegenprestatie uit te voeren, kan zij deze maar opleggen voor een periode van maximaal drie maanden, maximaal acht uren per week. Tevens kan de tegenprestatie maar één keer per twaalf maanden worden opgelegd.¹³⁷ Dit is conform hun eigen verzamelverordening. Er zal dus minder snel verdringing plaatsvinden gekeken naar de duur van de tegenprestatie wanneer deze werkwijze naast die van Rotterdam wordt gelegd. Wat echter overeenkomt met de tegenprestatie zoals Rotterdam deze aanbiedt, is het feit dat bijstandsgerechtigden ook in de gemeente Tilburg de verplichting hebben om na oplegging eerst drie maanden zelf op zoek te gaan naar een passende tegenprestatie.¹³⁸ Pas als blijkt dat ze niet in staat zijn om zelf een geschikte plek te vinden, komt de gemeente met opties.¹³⁹ Dit lijkt een tijdbesparende methode maar brengt, net als voor de hierboven beschreven werkwijze van de gemeente Rotterdam, negatieve neveneffecten met zich mee. Het zicht op de arbeid en op de additionaliteit van deze werkzaamheden wordt op deze manier vertroebeld. Hierdoor zal verdringing eerder aan de orde zijn.

§5.2.3 Vereisten

Buiten de wettelijke vereisten omtrent de tegenprestatie, zijn een aantal vereisten geformuleerd uit een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant. Niet alle vereisten hebben direct te maken met verdringing maar worden volledigheidshalve meegenomen om zodoende een totaalbeeld voor de opdrachtgever neer te zetten.

Allereerst dient de tegenprestatie naar vermogen te zijn. De vraag die hier centraal staat is of de werkzaamheden kunnen worden verricht door de betrokkene. Om aan het tweede criterium, onbeloonde werkzaamheden, te voldoen kan simpelweg worden volstaan door de betrokkene niet te betalen voor de verrichte werkzaamheden. Ten derde dient de tegenprestatie te bestaan uit maatschappelijk nuttige activiteiten. Dit betekent dat de werkzaamheden ten dienste van de gemeenschap dienen te zijn. Wat in ieder geval ook als maatschappelijk nuttig wordt aangemerkt, staat in de beleidsregels van de gemeente Tilburg.¹⁴⁰ Vrijwilligerswerk of voldoende solliciteren zijn in ieder geval nuttige activiteiten. Ook deelnemen aan een re-integratietraject is maatschappelijk nuttig. Dit is op zijn minst opmerkelijk te noemen gezien een re-integratietraject een voorziening is gericht op de ontwikkeling van het individu en dus niet ten dienste is van de gemeenschap. Ten vierde dienen de werkzaamheden een aanvulling op regulier werk te zijn. Het gaat daarbij in de kern om werkzaamheden die geen loonwaarde of economische waarde hebben.¹⁴¹ Als werkzaamheden loonwaarde hebben, kan niet worden uitgelegd waarom er dan geen loon wordt betaald voor die werkzaamheden, hetgeen verdringing is. Met dit vijfde criterium zijn de wettelijke vereisten, zoals deze in het juridisch kader zijn grondslag vonden, verder uitgewerkt. Een drietal extra vereisten zijn vervolgens geformuleerd na een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant, aangehaald als Orionis

¹³⁶ 'Bijstand in Tilburg' <www.waarstaatjegemeente.nl/> (zoek op *Tilburg*)

¹³⁷ Art. 17 Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2017 gem. Tilburg

¹³⁸ Art. 20 lid 2 Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2017 gem. Tilburg

¹³⁹ Art. 20 lid 7 Verzamelverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2017 gem. Tilburg

¹⁴⁰ Artikel 19 lid 2 Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

¹⁴¹ Raad Asten 2015, p.9

Walcheren van 25 februari 2013.¹⁴² Allereerst moet de tegenprestatie in duur worden beperkt. In casu werd een tegenprestatie van 6 maanden opgelegd wat de rechter een te lange duur vond hebben. Tevens moet de voorziening beperkt worden in omvang. De 32 uur die Orionis Walcheren oplegde in 2013, is te groot in omvang waardoor er al snel sprake is van reguliere arbeid. Ten slotte dient de tegenprestatie duidelijk te zijn omschreven wanneer een beschikking wordt afgegeven.

Wat een goede tegenprestatie is, is per gemeente en per individu verschillend. Dit betekent echter niet dat niet in hoofdlijnen al beleid kan worden opgesteld. In een rapport van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een bijlage opgenomen waarin voorbeelden van goede tegenprestaties zijn opgenomen. Dit zijn allen werkzaamheden die maatschappelijk nuttig zijn, een aanvulling zijn op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing. Hoewel deze lijst niet uitputtend is, kunnen de activiteiten die op deze lijst voorkomen natuurlijk nooit worden bestempeld als verdringing. Dit komt omdat zij in feite zijn “goedgekeurd” door de centrale overheid, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.¹⁴³

Wat betreft de duur en omvang kan kort worden gesproken. Deze moet gering zijn in omvang en duur waarbij 32 uren per week voor een periode van 6 maanden te fors is. De gemeente Tilburg zit hier middels beleid ver onder. Meer dan 8 uur per week voor een periode van meer 3 maanden zou in strijd zijn met haar eigen beleid. Wat betreft de omschrijving van de tegenprestatie, wordt opgemerkt dat de verzamelbeleidsregels van de gemeente Tilburg wel globaal een aantal activiteiten hebben omschreven als eventuele tegenprestatie.¹⁴⁴ Het is begrijpelijk dat deze nog niet concreet nader zijn uitgewerkt omdat dit in praktijk toch op individueel niveau dient plaats te vinden. Toch is voor te stellen dat nader beleid opgesteld kan worden door de uitvoerende organisatie, zoals de opdrachtgever, om in de praktijk sneller te werk te kunnen gaan.

§5.3 Deelconclusie

De Wet verdringingstoets reikt verder dan alleen de re-integratievoorzieningen die zijn aangeboden door de Diamant-groep. Naast de twee voorzieningen besproken in voorgaande hoofdstukken, vallen ook de participatieplaats en de tegenprestatie naar vermogen onder de paraplu van de nieuwe wet. Deze worden echter momenteel nog niet aangeboden door de opdrachtgever. Met het aflopende NOMA-contract, is het voor te stellen dat bij nieuwe afspraken wordt besloten dat deze in het vervolg aangeboden dienen te worden. Zeker in het geval van de tegenprestatie wordt dit aannemelijker gezien de regering in gesprek wil met gemeenten om de tegenprestatie een wat meer verplichte vorm te geven. Met het oog op verdringing is het noodzakelijk om activiteiten aan te bieden die additioneel zijn. De regering heeft in een rapport activiteiten opgenomen die een goede tegenprestatie zouden kunnen zijn. Dit betekent dat het aanbieden van 1 van deze activiteiten maatschappelijk nuttig is, additioneel is en niet leidt tot verdringing. Om aan de overige eisen te voldoen, is gekeken naar een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 25 februari 2013. Hieruit kwam voort dat de tegenprestatie gering van duur en omvang dient te zijn. Aan deze voorwaarden wordt voldaan door de opdrachtgever. Waar nog wat te halen is, is bij de eis op een concrete omschrijving van de tegenprestatie. Dit is momenteel nog erg vaag.

¹⁴² Rb. Zeeland-West-Brabant 25 februari 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171

¹⁴³ Inspectie SZW 2013, P. 35-36

¹⁴⁴ Artikel 21 lid 2 Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 gem. Tilburg

Hoofdstuk 6: Conclusies & aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is een inhoudelijke analyse uiteengezet omtrent verdringing op plaatsen waar gewerkt wordt met behoud van uitkering. Dit is gedaan in het licht van de Wet verdringingstoets. Allereerst is het relevantie juridische kader geschetst. Vervolgens is gekeken naar de werkwijze van de Diamant-groep omtrent de vormen van werken met behoud van uitkering zoals zij die nu aanbiedt. Hierop volgend is aandacht besteed aan verdringing bij de opdrachtgever waarbij vooral stil is gestaan bij de criteria uit de Wet verdringingstoets. Ten slotte is aandacht besteed aan de vormen van werken met behoud van uitkering die momenteel (nog) niet worden aangeboden door de Diamant-groep. De conclusies die getrokken zijn uit deze hoofdstukken zullen hier beknopt worden opgenomen. Dit alles is gedaan om antwoord te geven op de verschillende deelvragen die tezamen antwoord dienen te geven op de volgende centrale vraag:

“Welke aanbevelingen kunnen aan de Diamant-groep worden gedaan om te voldoen aan de Wet verdringingstoets wanneer zij in opdracht van gemeenten mensen met behoud van uitkering laat werken?”

§6.1. Conclusies

Participatiewet. Werken boven uitkering is het uitgangspunt van de Pw. In het kader van dit uitgangspunt kan de gemeente uitkeringsgerechtigden opdragen mee te werken aan hun re-integratie door betrokkenen te laten werken met behoud van uitkering. De verschillende vormen van werken met behoud van uitkering in het kader van re-integratie zijn de werkervaringsplek, de participatieplaats en de proefplaatsing. Ook kan zij een tegenprestatie naar vermogen opleggen. Deze mogen allen niet leiden tot verdringing en dienen, op de proefplaatsing na, additioneel te zijn.

Additionele werkzaamheden. Werkzaamheden die als aanvulling of naast reguliere functies worden uitgevoerd, kunnen worden aangemerkt als additionele werkzaamheden. Daarnaast worden ook normale werkzaamheden die onder intensieve begeleiding gebeuren aangemerkt als goede additionele werkzaamheden in de geest van deze wet. In beide gevallen betekent het dat de werkzaamheden geen loonwaarde hebben.

Sancties. Het accepteren van een voorziening gericht op de arbeidsinschakeling is een verplichting die het recht op bijstand met zich brengt. Bij weigering van een voorziening kan een sanctie worden opgelegd in de vorm van verlaging van de uitkering.

Wet verdringingstoets. Om verdringing te voorkomen, dient de opdrachtgever, na inwerkingtreding van de Wet verdringingstoets, op een vijftal criteria te toetsen of er sprake is van verdringing. Er mag geen sprake zijn van oneerlijke concurrentie, baanverlies, verschuiving van betaald naar onbetaald werk, vermindering van arbeidsvoorwaarden of ongeoorloofde winst wanneer mensen met behoud van uitkering tewerk worden gesteld. Wanneer blijkt dat aan 1 van de criteria is voldaan, kan het traject niet doorgaan of dient deze, na aanvang, te worden beëindigd. Het toetsen op deze criteria zal een verplichting worden voor gemeenten.

Taken opdrachtgever. De opdrachtgever is voor de gemeente Tilburg en omliggende gemeenten het punt om mensen in de bijstand naar toe te sturen om ze arbeidsfit te maken. Binnen een jaar dient de Diamant-groep betrokkenen middels voorzieningen te leiden naar uiteindelijk een betaalde baan.

Vormen van behoud van uitkering bij de opdrachtgever. Door de onduidelijke terminologie die intern wordt gebruikt, was het aanvankelijk niet helder welke vormen van werken met behoud van uitkering werden aangeboden. Na onderzoek wordt geconcludeerd dat zowel de proefplaatsing als de werkervaringsplaats wordt aangeboden.

Verantwoordelijkheden. Ten aanzien van de WEP draagt de Diamant-groep de volledige inhoudelijke verantwoordelijkheid vanwege contractuele verplichtingen die zij zijn aangegaan met de gemeente. Ten aanzien van de proefplaatsing draagt de opdrachtgever geen verantwoordelijkheid. Dit komt doordat de Diamant-groep personen op een WEP klaar moet stomen om uiteindelijk uit te kunnen stromen naar een reguliere werkplek. Daarentegen zijn personen op een proefplaatsing direct inzetbaar op de arbeidsmarkt.

Werkzaamheden. Personen worden op verschillende werkplekken verschillend tewerk gesteld. Op de ene plek draaien zij onder intensieve begeleiding mee met de werknemers die wel een dienstverband hebben terwijl zij op andere locaties wat meer additionele werkzaamheden verrichten die onder minder begeleiding gebeuren. Dit is conform de nu geldende wettelijke vereisten.

Verdringing. De opdrachtgever doet momenteel al een aantal dingen om conform wet – en regelgeving te werken. Om de additionaliteit van werkzaamheden op de werkervaringsplek te waarborgen, zet hij alleen extra mensen neer die buiten de begroting van een bepaald project vallen. Op deze manier hebben zij geen loonwaarde. Daarbij toetst hij op verdringing door te controleren op openstaande vacatures bij externe werkgevers. Als deze een vacature hebben openstaan, gaat de plaatsing niet door. Verdringing op proefplaatsingen wordt in beginsel niet getoetst. Wel wordt er aangegeven dat het niet de bedoeling is om personen aan het eind van de proefplaatsing maar een maand in dienst te nemen. De keuze om een traject wel of niet door te laten gaan is echter aan de gemeente. Formeel gezien is dit juist. De opdrachtgever heeft een bemiddelende functie bij het plaatsen van uitkeringsgerechtigden op proefplaatsingen. Hoewel niet verantwoordelijk voor een toets op verdringing, kan stopzetting van trajecten vanwege verdringing betekenen dat de opdrachtgever te kort is geschoten in zijn taak om in zijn bemiddelende functie de juiste informatie aan werkgever of betrokkene te verstrekken. De gemeente kan dan besluiten zijn vergoeding niet te verstrekken.

Toets op verdringing. De werkzaamheden die personen moeten verrichten op een werkervaringsplek zijn naast de criteria van de Wet verdringingstoets gelegd om zodoende voor de opdrachtgever een duidelijk beeld te schetsen waar het momenteel wringt. Door te controleren of er vacatures openstaan bij externe werkgevers, is er in de praktijk geen sprake van baanverlies. Intern worden ook geen mensen met behoud van uitkering ingezet op plekken waar een vacature openstaat. Tevens is er niet gebleken van veranderde arbeidsvoorwaarden van werknemers die al in dienst waren. Er vindt ook geen verschuiving plaats van betaalde naar onbetaalde arbeid. Dit komt omdat de vrijwilligers die via de Diamant-groep werken plekken innemen die altijd op vrijwillige basis zijn ingekleed. Op deze manier nemen zij geen betaalde banen in. Waar echter een knelpunt is gedetecteerd, is bij de criteria van oneerlijke concurrentie en ongeoorloofde winst. Dit zijn twee criteria die elkaar tegenspreken. Wanneer er in de productie personen met behoud van uitkering worden ingezet en de productie omhoog gaat, betekent dit dat er met minder loonkosten hetzelfde rendement gehaald kan worden. Het verschil tussen opbrengst en kosten is groter geworden door gratis mankrachten en derhalve ongeoorloofd. Wanneer het project goedkoper wordt aangeboden, is er echter sprake van oneerlijke concurrentie. Op in ieder geval 1 plek extern is van verdringing gebleken.

Proefplaatsing. Wanneer de proefplaatsing wordt getoetst op de criteria van de Wet verdringingstoets, is er altijd sprake van verdringing. Hier heeft initiatiefnemer van het wetsvoorstel niet over nagedacht.

Sw in de regio. Andere Sw-bedrijven zijn benaderd en gevraagd naar hun werkwijze omtrent verdringing en hoe zij zich voorbereiden op de komst van de wetgeving. Zij proberen eigenlijk allen personen direct te plaatsen. Dit is echter niet haalbaar voor de Diamant-groep daar zij geen bemiddelingsfunctie heeft maar een begeleidingsfunctie wat inhoudt dat zij middels voorzieningen de persoon in kwestie moet helpen voldoende vaardigheden op te doen om hem te laten uitstromen naar de arbeidsmarkt. Tevens werd duidelijk dat de overige bedrijven wetgeving afwachten en hier niet op anticiperen. Dit doet de opdrachtgever anders. Dit rapport is daar het bewijs van.

De participatieplaats. Deze voorziening wordt niet aangeboden door de opdrachtgever. Dit komt door het feit dat de Diamant-groep maar één jaar de tijd heeft om een werkloze te begeleiden naar de arbeidsmarkt. De participatieplaats mag echter wettelijk gezien 4 jaar duren. Dit betekent dat de opdrachtgever deze personen in het tijdsbestek dat zij tot haar beschikking heeft niet kan bieden wat nodig is.

De tegenprestatie naar vermogen. Net als de participatieplaats wordt deze voorziening momenteel niet aangeboden door de opdrachtgever. Omdat leerwerkbedrijven in omliggende gemeenten echter de tegenprestatie neerleggen bij Sw-bedrijven, is het niet ondenkbaar dat de Diamant-groep wordt aangewezen als de uitvoerder van de tegenprestatie. Wanneer dit zover is, kan de Diamant –groep een werkloze voor 8 uur per week, gedurende drie maanden, onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten laten verrichten. Dit is in tegenstelling tot het beleid van Rotterdam een fractie. Daar worden mensen 20 uur per week aan het werk gezet. Door deze strenge aanpak is er een terugloop van mensen in de bijstand te bemerken. Er is, naast dit verschil, ook een overeenkomst terug te vinden in het beleid van Rotterdam en Tilburg: personen in de bijstand mogen eerst zelf een aantal maanden zoeken naar een geschikte tegenprestatie. Dit beleid tezamen met de strenge eis van 20 uur per week heeft er toe geleid dat verdringing van loonbare arbeid in de gemeente Rotterdam het meest aan de orde lijkt. Dit komt doordat het zicht op de werkzaamheden vertroebelt gezien de personen zelf mogen beslissen wat ze willen doen als tegenprestatie.

§6.2 Aanbevelingen

Beslisboom. Naar aanleiding van dit rapport en in het bijzonder de criteria van de Wet verdringingstoets is een beslisboom ontworpen. Het is aan te bevelen om deze bij elk en bestaand traject te doorlopen. Met deze beslisboom kan een ieder binnen de organisatie snel oordelen of een re-integratietraject of tegenprestatie naar vermogen in strijd is met wet- en regelgeving. Deze beslisboom zal worden gepresenteerd en vervolgens digitaal beschikbaar worden gesteld aan de Diamant-groep.

Productie. Wanneer personen met behoud van uitkering intern op een WEP geplaatst worden naast mensen in loondienst in een doorlopend productieproces, dienen de werkzaamheden in beginsel stopgezet te worden. Op deze manier zorgen zij namelijk dat het rendement hetzelfde blijft terwijl de loonkosten omlaag gaan. Dit is in strijd met criteria 1 dan wel 5 van de Wet verdringingstoets. Zeker op externe decors, waar de bedrijfsvoering gericht is op het behalen van winst, zal het voorkomen dat boventallige personen tot op zekere hoogte meer opbrengen dan dat zij aan begeleiding kosten. Wanneer de wet puur grammaticaal wordt uitgelegd, is dit verboden. Dit kan op twee manieren worden opgelost. Allereerst kan het lopende proces worden omgebogen naar meerdere op zichzelf staande opdrachten. Op deze manier kan er, net zoals bij overige

plaatsen intern, een begroting worden gemaakt hoeveel productie kan worden gedraaid door een bepaald aantal personen. Hierbij kunnen dan een aantal personen die werken met behoud van uitkering onder begeleiding worden geplaatst. Op deze manier blijft het rendement hetzelfde waardoor er conform de Wet verdringingstoets geen sprake is van verdringing op basis van oneerlijke concurrentie of ongeoorloofde winst terwijl de bijstandsgerechtigden wel relevante werkervaring opdoen. Ten tweede kan er een geschikte bestemming worden gevonden voor de minimaal behaalde winst. Voorop gesteld dient te worden dat winst behaald vanwege het feit dat de opdrachtgever of externe werkgever een winstoogmerk heeft, altijd verdringing is. Het is echter een ander verhaal als deze winst een ongewenst nevenproduct is. In dat geval misstaat het de opdrachtgever of externe werkgever niet om een plan op te stellen waarin deze winst wordt geïnvesteerd in een beter re-integratiebeleid. Dit is dan in overeenstemming met de geest van de wet, namelijk het begeleiden van werklozen naar de arbeidsmarkt. Aan te bevelen valt dus dat de opdrachtgever een protocol opstelt waarin een duidelijke bestemming van eventuele gemaakte winst wordt opgenomen. Met werkgevers extern dient, middels contract, opgenomen te worden dat de behaalde winst ten dele van de opdrachtgever komt om te investeren. Een alternatief hierop is dat de externe werkgever eigen beleid opstelt wat betreft de bestemming van de gehaalde winst.

Terminologie. Het in kaart brengen van de werkwijze van de Diamant-groep bleek achteraf gezien de meest tijdrovende opgave van dit onderzoek. Verschillende termen werden anders geïnterpreteerd op verschillenden afdelingen. Dit kan in de praktijk met zich brengen dat er verwarring ontstaat. Wanneer bijvoorbeeld een participatieplaats wordt aangeboden, wordt in de praktijk een proefplaatsing met daaraan vast een tijdelijk dienstverband bedoeld. De proefplaatsing en de participatieplaats hebben verschillende criteria op het gebied van verdringing waardoor het kan lijken dat een voorziening niet voldoet aan de wettelijke vereisten, terwijl deze dat praktisch gezien wel doet. Het is daarom aan te bevelen dat de terminologie wordt aangepast waarbij de juridische terminologie als uitgangspunt wordt gebruikt. Het is daarbij noodzaak dat de verschillende afdelingen dezelfde termen gebruiken zodat misverstanden kunnen worden voorkomen.

Proefplaatsing. Als de criteria van de Wet verdringingstoets worden nagelopen, is er in het kader van een proefplaatsing altijd sprake van verdringing. Het hoeft namelijk niet te gaan om een boventallige functie waardoor er al snel, in die tijdspanne van drie maanden, sprake kan zijn van oneerlijke concurrentie of ongeoorloofde winst omdat deze persoon nou eenmaal met behoud van uitkering reguliere werkzaamheden uitvoert. De opdrachtgever of externe werkgever heeft geen loonkosten aan deze persoon gedurende deze maanden. Bij strikte naleving van deze wet wordt het aanbieden van proefplaatsingen onmogelijk. Hiermee wordt juist hetgeen veroorzaakt wat voorkomen dient te worden: de instroom naar de arbeidsmarkt wordt moeilijker gemaakt omdat werkgevers niet eerst kunnen oordelen of iemand geschikt is voor een functie. Waarop getoetst moet worden bij een proefplaatsing is het feit of er niet oneigenlijk wordt verlengd en of er een dienstverband aan het einde van de proefplaatsing wordt aangeboden. Om deze reden wordt aanbevolen aan de wetgever om de criteria van de verdringingstoets niet van toepassing te verklaren op proefplaatsingen maar in plaats daarvan andere criteria, zoals reeds beschreven, toe te passen.

Proefplaatsing II. Conform artikel 4:84 Awb mag een gemeente slechts bij hoge uitzondering afwijken van haar eigen beleid. Om deze reden is het noodzakelijk met de gemeente in gesprek te treden over de duur van de proefplaatsing die als voorziening wordt aangeboden. Eén van de weinige criteria waaraan een proefplaatsing moet voldoen is het feit dat deze niet langer wordt aangehouden dan noodzakelijk of toegestaan. Omdat het beleid aangeeft dat een proefplaatsing maximaal twee maanden mag duren en de opdrachtgever deze drie (of zes met verlenging) aanbiedt, is er sprake van een ongeoorloofde overschrijding van de termijn. Het is daarom aan te bevelen aan de

opdrachtgever om met de gemeente Tilburg in gesprek te gaan om de proefplaatsing voor een kortere duur aan te bieden. Een alternatief zou zijn om met de gemeente in gesprek te gaan voor een eventuele wijziging van de beleidsregel in kwestie.

Proefplaatsing III. Het is aan te bevelen om een laatste check op verdringing, hoe summier ook, uit te voeren wanneer personen worden geplaatst bij externe werkgevers. Hoewel niet verantwoordelijk voor deze toets, kan stopzetting van een traject vanwege verdringing betekenen dat de opdrachtgever als bemiddelaar tekort is geschoten in zijn informatieverplichting. Dit kan betekenen dat de vergoeding niet wordt uitbetaald.

Groepstoets. Om onduidelijke redenen is de decorgroepstoets afgeschaft. Het is aan te bevelen deze weer in het leven te roepen. Op deze manier wordt niet alleen door de opdrachtgever kritisch gekeken naar de externe decors maar kijken ook overige partijen naar de waarschijnlijkheid van verdringing. Zeker met een verscherping van wetgeving zal een decorgroep in de toekomst van belang kunnen zijn.

Controle. Om overzicht te houden op alle decors wat betreft werkzaamheden, is periodieke controle aan te bevelen. Op interne decors is er altijd werkleiding aanwezig waardoor er zicht blijft op wat er op deze werkplekken van de bijstandsgerechtigden verwacht wordt. Op een extern decortype 4 is er tevens werkleiding aanwezig waardoor er zicht blijft op wat van betrokkenen verwacht wordt. Het probleem zit hem echter in de controle van werkzaamheden op werkplekken waar het individu alleen tewerk wordt gesteld; op een decortype 5. Hier wordt alleen bij aanvang gecontroleerd waarna er drie maanden radiostilte wat betreft deze werkplekken volgt. Hoewel op deze plekken amper wordt verlengd en er dus qua tijdspanne minder verdringing kan plaatsvinden, wordt opgemerkt dat er in die drie maanden wel degelijk verdringing aan de orde kan zijn. Om deze reden is het dus van belang dat de werkplek tussendoor ook wordt bezocht.

Sanctionering. Hoewel niet direct te verwezenlijken door de opdrachtgever, zou dit een aanbeveling zijn aan de wetgever. Wat achterblijft bij de verscherping van de Pw door de invoer van de Wet verdringingstoets, is een passende sanctionering. Het enige gevolg van de constatering van verdringing, is het stopzetten van een traject. Dit is niet anders dan nu. Op deze manier kunnen werkgevers misbruik van een situatie blijven maken totdat zij als het ware worden betrapt en het traject wordt gestopt. Dat betekent dat zij tot die tijd een positief financieel belang kunnen hebben. Hoewel de Wet verdringingstoets er voor zou moeten zorgen dat geen enkel traject verdringing in de hand werkt, wordt opgemerkt dat geen enkel systeem waterdicht is. Het is daarom naïef om te denken dat deze toets ervoor zorgt dat werkgevers in de praktijk geen misbruik meer kunnen maken van personen die werken met behoud van uitkering. Het is aan te bevelen om buiten de verantwoordelijkheid te leggen bij de uitvoerder van de verdringingstoets, ook een pressiemiddel voor de werkgever in het leven te roepen. Dit pressiemiddel dient ervoor te zorgen dat het minder aantrekkelijk wordt om de wet te overtreden. Meer concreet zou ik willen aanbevelen om gemeenten de ruimte te geven om sancties in de vorm van een boete op te leggen bij constatering van overduidelijk misbruik van de re-integratievoorzieningen.

Tegenprestatie I. De manier waarop de tegenprestatie naar vermogen wordt aangeboden, dient te worden veranderd. Het is daarom raadzaam om hierover in gesprek te gaan met de gemeente. Meer specifiek wordt bedoeld de toebedeelde vrijheid die aan bijstandsgerechtigden is gegeven omtrent de werkzaamheden die zij in beginsel zelf mogen kiezen. Omdat betrokkenen eerst drie maanden zelf mogen zoeken naar een geschikte plek, wordt het zicht op de inhoud van de werkzaamheden en in het verlengde daarvan verdringing vertroebeld. Om deze controle weer in eigen handen te krijgen, zou het raadzaam zijn artikel 20 lid 2 van de Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 te schrappen of te veranderen.

Tegenprestatie II. Een tweede aanbeveling op het gebied van de tegenprestatie, is een concretisering van werkzaamheden. Hoewel dit steeds op individueel niveau kan worden besloten, is het ten behoeve van efficiëntie raadzaam om daar van tevoren beleid over op te stellen. In de bijlage van het rapport van de Inspectie van de SZW staat een waslijst aan goede activiteiten die additioneel zijn, maatschappelijk nuttig zijn en die niet leiden tot verdringing. Deze lijst zal als bijlage aan dit rapport worden toegevoegd. De activiteiten zijn toegevoegd aan een rapport van de Inspectie SZW wat betekent dat deze als het ware zijn “goedgekeurd” door de regering. Aan te bevelen valt om hier een tiental activiteiten uit te kiezen die het beste aansluiten bij de behoefte van de gemeente Tilburg en die het beste gefaciliteerd kunnen worden door de Diamant-groep. Door meerdere activiteiten aan te wijzen als geschikte tegenprestaties, kan tot op bepaalde hoogte ook worden voldaan aan het leveren van maatwerk. Er valt echter nooit geheel aan te ontkomen om tot op bepaalde hoogte maatwerk te verrichten.

Literatuurlijst

Boeken

Eiselin 2017

W.F.A. Eiselin, *Tekst & Toelichting Participatiewet*, Den Haag: SDU Uitgevers 2017

Klosse & Vonk

S. Klosse & G.J. Vonk, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2014

Rapporten

AWVN 2016

Mensen met een beperking aan de slag helpen: instrumenten en stappenplannen voor werkgevers per doelgroep van de banenafpraak, 2016

Diamant-groep 2015

Strategieplan 2015/2019, 2015

FNV 2016

Lokale monitor: het sociaal beleid van gemeenten, 2016

Inspectie SZW 2013

Voor wat, hoort wat: een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten, 2013

Inspectie SZW 2015

Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden, 2015

Raad Asten 2015

Notitie tegenprestatie naar vermogen, 2015

Regeerakkoord 2017-2021

Vertrouwen in de toekomst, 2017

Research voor Beleid 2011

Lees voor gebruik de bijsluiter: mechanismen achter onbedoelde effecten van sociale zekerheid en re-integratie, Zoetermeer 2011

Elektronische bronnen

www.binnenlandsbestuur.nl/streng-op-instroom-leidt-tot-zwart-werken, geraadpleegd 14 november 2017

www.eerstekamer.nl, zoek op kamerstukken, zoek op 34325, geraadpleegd 21 september 2017

www.movisie.nl, zoek op werken met behoud van uitkering, geraadpleegd op 7 september 2017

www.trouw.nl, zoek op beschut werk, geraadpleegd 03-10-2017

www.uwv.nl/particulieren, zoek op indicatie beschut werk aanvragen, geraadpleegd 29 september 2017

www.waarstaatjegemeente.nl, zoek op Tilburg, geraadpleegd 16 oktober 2017

www.waarstaatjegemeente.nl, zoek op Rotterdam, geraadpleegd 16 oktober 2017

www.wos.nl/gemeenten-maken-afspraken-over-verdringing-op-arbeidsmarkt,
geraadpleegd 01-11-2017

Jurisprudentie

Rb. Zeeland-West-Brabant, 25 februari 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171
Rb. Amsterdam, 17 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:4727

Parlementaire stukken

Kamerstukken II, 2002/03, 28870, nr. 3
Kamerstukken II, 2011/12, 33161, nr. 3
Kamerstukken II, 2012/13, 30545, nr.121
Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr. 3
Kamerstukken II, 2015/16, 34325, nr. 4
Kamerstukken II, 2016/17, 34325, nr. 8