

Aan Dagelijks bestuur
Van Afdeling beleid
Onderwerp Tegenprestatie naar vermogen
Datum 29 maart 2018
Ter Besluitvorming

Samenvatting

Uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen mag er niet toe leiden dat regulier werk verdrongen wordt. Teneinde de consulenten handvatten te beiden worden nadere regels geformuleerd.

Inleiding

In artikel 7 van de verordening tegenprestatie naar vermogen is in navolging van artikel 9 lid 1 sub c Participatiewet het verbod opgenomen van verdringing reguliere banen:

“De tegenprestatie is additioneel van aard en mag niet leiden tot verdringing van reguliere banen”.

Tevens is bepaald dat: het dagelijks bestuur hieromtrent nadere regels kan stellen.

Doel van de notitie

Doel van de notitie is om deze nadere regels door uw bestuur te laten vaststellen.

Gevraagd besluiten

- de hieronder uitgewerkte nadere regels vaststellen
- eind 2018 nader evalueren en eventueel daarbij SPW inschakelen

De cliëntenraad is niet tijdig gehoord. Gevraagd zal worden of zij voor de vergadering van uw bestuur nog advies kunnen uitbrengen.

Algemeen

Wat is verdringing?

Van verdringing is sprake wanneer reguliere arbeid wordt verricht door bijstandsgerechtigden. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat bijstandsgerechtigden werkzaamheden verrichten zonder daarvoor betaald te krijgen. Het inzetten van deze bijstandsgerechtigden is voor een werkgever goedkoper dan wanneer hij een reguliere werknemer in dienst heeft aan wie hij loon moet betalen. Er is dus eigenlijk sprake van oneerlijke concurrentie die leidt tot baanverlies van de reguliere werknemer, omdat een bijstandsgerechtigde voortaan het werk gaat doen dat de reguliere werknemer normaal deed.

Rapport FNV

Uit onderzoeksrapporten blijkt dat verdringing door bijstandsgerechtigden in de praktijk vaak voorkomt. Het 'bekende Zwartboek van de FNV omtrent werken met behoud van uitkering' geeft onder andere aan dat in ongeveer tachtig procent van de gevallen sprake is van verdringing van regulier betaalde banen. De FNV stelt dat werkzaamheden als 'baliemedewerkster, digitalisering van archieven, groenvoorziening en het schoonhouden van openbare ruimtes steeds vaker worden uitgevoerd door bijstandsgerechtigden'. Verdringing is een groot probleem voor reguliere werknemers die hierdoor hun baan verliezen.

Geen beleid

Veel gemeenten besteden desondanks geen of weinig aandacht aan het probleem van verdringing en het vereiste van additionaliteit. Gemeenten schrijven hooguit voor dat de voorziening niet mag leiden tot verdringing, zonder dit verder uit te werken. Door het gebrek aan een uitgewerkt beleid in het kader van verdringing wordt het voor consulenten lastig in te schatten wanneer hier sprake van is. Zij hebben geen handvatten of criteria aan de hand waarvan zij kunnen beoordelen of de tegenprestatie

naar vermogen additioneel is, De sturing vanuit de gemeente ontbreekt en het komt aan op de beoordeling van de consultant zelf. Dit vergroot de kans dat de consultant geen of onvoldoende rekening houden met verdringing en het voorkomen ervan.

ISD Bollenstreek

Dit algemene beeld geldt grotendeels ook voor de ISD Bollenstreek. Op zich is dat niet eens zo verwonderlijk. Dit komt omdat het nu eenmaal lastig is te bepalen wanneer verdringing zich daadwerkelijk voordoet. Er is een groot grijs gebied. De omvang van het probleem van verdringing in de Bollenstreek is bovendien onduidelijk, ondanks het gestelde door de FNV.

Maar juist doordat het zo lastig is om te bepalen wanneer mogelijk sprake is van verdringing, is het nuttig voor de uitvoering beleidsregels en/of werkinstructies te ontwikkelen die hen handvatten geven om verdringing van regulier werk zoveel als mogelijk is te voorkomen.

Dit is dan ook de reden geweest om bedoelde bepaling recent in onze verordening op te nemen.

Controle

Tevens is er in gemeenten vaak onvoldoende aandacht voor de controle op verdringing.

Beleidsregels laten vaak in het midden of en op welke wijze gecontroleerd moet worden of er in de gemeente verdringing van reguliere arbeid plaatsvindt. Het is dan onduidelijk wie er controleert op welke manier dit wordt gedaan (bv. door bedrijfsbezoeken) en op welk moment (bv. voorafgaand of tijdens het uitoefenen van de tegenprestatie naar vermogen)? De controle op verdringing kan in de praktijk beter.

Landelijke ontwikkeling

Er is op dit vlak echter wel een ontwikkeling gaande. In oktober 2015 is er een initiatiefwetsvoorstel ingediend door Kamerlid Karabulut, het zogenaamde 'Wetsvoorstel verdringingstoets'. Dit wetsvoorstel moet ertoe leiden dat er criteria komen aan de hand waarvan getoetst kan worden of er sprake is van verdringing (en dan met name door re-integratietrajecten) Het is echter de vraag of dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer komt. Niet alleen is er inmiddels een nieuw kabinet aangetreden maar er is ook toenemende kritiek op dit wetsvoorstel.

Invulling nadere regels als bedoeld in artikel 7 lid2 verordening tegenprestatie.

Uit bovenstaande volgt dat het zinvol is om uitvoering te geven aan artikel 7 lid 2 van onze verordening tegenprestatie naar vermogen.

Er moeten meer criteria in komen aan de hand waarvan de consultant (diagnose en tegenprestatie) naar vermogen) kan inschatten of en wanneer er sprake is van verdringing en hoe de consultant verdringing kan voorkomen.

Zoals vermeld zijn er nauwelijks gemeenten te vinden die deze criteria al hebben opgesteld. Wij hebben daarom vooral literatuur geraadpleegd.

Uit de omschrijvingen van wat verstaan wordt onder de tegenprestatie naar vermogen zijn de criteria meer specifiek af te leiden.

Wat is de tegenprestatie naar vermogen?

Het naar vermogen verrichten van door het dagelijks bestuur opgedragen

- a) onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die
- b) worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid (n die
- c) niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt,

Deze definitie omschrijft de activiteit ("maatschappelijk nuttig" en additioneel) en het feit dat voor deze activiteit niet betaald mag worden ("onbeloond").

Gecombineerd zijn dan de volgende criteria te formuleren die met name betrekking hebben op additioneel en onbeloond.

Het begrip "maatschappelijk nuttig" biedt onvoldoende houvast om vandaar uit enig criterium af te leiden. (Immers: wanneer is een activiteit maatschappelijk nuttig? Dit begrip wordt niet nader omschreven in de wetgeving en er is (voor zover bekend nog geen jurisprudentie over. Het kan gaan om activiteiten die nuttig zijn voor de lokale omgeving of voor de gemeente zelf. Maar ook de ontwikkeling van de uitkeringsgerechtigde die de tegenprestatie uitvoert wordt als maatschappelijk nuttig beschouwd. Bijvoorbeeld omdat de tegenprestatie mensen weer actief krijgt. Dit kan op de

lange termijn helpen om de kosten voor de gemeenschap te reduceren. Dus m.a.w. bijna elke activiteit zou hieronder kunnen vallen).

Nadere regels

- De werkzaamheden moeten additioneel van aard zijn. Ze dienen zich te onderscheiden van de reguliere betaalde werkzaamheden: het moet om iets extra's gaan waar normaal gesproken geen reguliere werknemers voor te vinden zijn. Hierbij kan nog opgemerkt worden dat als alleen een onkosten-of een vorm van vrijwilligersvergoeding betaald wordt dat er dan toch sprake is van onbetaalde werkzaamheden. Gaat het om een onkostenvergoeding op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten dan hoeft hier niets mee gedaan te worden met betrekking tot de uitkering. Dit kan anders liggen bij een vrijwilligersvergoeding.
 - Additionele werkzaamheden omvatten aanvullende activiteiten die onder normale bedrijfseconomische omstandigheden niet bedrijfseconomisch rendabel zijn om een gezonde bedrijfsvoering op orde te houden.
 - Het moet gaan om activiteiten waar evident geen betaling tegenover staat. Het mag daarom niet gaan om activiteiten waarvoor de bijstandsgerechtigde of een ander normaal gesproken betaald wordt of eerder (minder dan één jaar geleden) nog betaald werd. Dit is het geval als eerder bestaande arbeidsplaatsen met vergelijkbare werkzaamheden binnen deze periode zijn wegbezuinigd bij de betreffende (overheids-)organisatie.
 - Er mag geen vacature openstaan voor dezelfde of bijna dezelfde activiteiten als die bij de tegenprestatie zouden worden uitgevoerd.
 - Er mogen geen eisen worden gesteld aan de productie die de bijstandsgerechtigde levert.
 - Het mag geen werk zijn waarbij de bijstandsgerechtigde volledig zelfstandig moet functioneren.
 - Het mag niet blijken dat het de werkgever vooral om gratis arbeidskrachten te doen is.
- Aan de hand van ervaringen in de praktijk kunnen deze nadere regels in de loop van de tijd al dan niet nog verder verfijnd of uitgebreid worden

Controlerend orgaan

Wie gaat bovenstaande nadere regels toetsen?

Je zou dit aan bijvoorbeeld aan een regionaal werkend orgaan kunnen toewijzen met als taak om te toetsen of er in de gemeente verdringing plaatsvindt. Zo'n controleorgaan moet dan volledig op de hoogte zijn van het fenomeen verdringing: wat houdt het in, waar wordt het door veroorzaakt en hoe kan het voorkomen worden? Dit orgaan moet vervolgens structureel onderzoek verrichten in de praktijk. Dit kan op verschillende manieren: het kan onder andere bedrijfsbezoeken doen bij betrokken werkgevers, het kan in gesprek gaan met reguliere werknemers, het kan navraag doen naar de ervaringen van bijstandsgerechtigden zelf en het kan een meldpunt openstellen waar iedereen melding kan doen van vermeende gevallen van verdringing.

Voor zover bekend kennen wij zo'n orgaan niet in de Bollenstreek en de vraag is natuurlijk of wij het zo zwaar zouden moeten optuigen (dit mede, omdat zoals hiervoor gesteld, het niet bekend is in hoeverre er nu daadwerkelijk sprake is van verdringing bij de tegenprestatie in de Bollenstreek).

Vandaar dat deze taak (voorlopig) overgelaten kan worden aan de consulent diagnose en tegenprestatie naar vermogen

Voorstelbaar is dat zij eind 2018 met een notitie komen waarin zij hun bevindingen heirover neerleggen/

Dit kan aanleiding zijn om het beleid aan te passen. Het kan ook aanleiding is om het beleid op dit punt te verbreden en aan het SPW te vragen om bij de uitvoering van re-integratietrajecten, waarbij gewerkt wordt met behoud van uitkering, eveneens alert te zijn op verdringing (voor zover zij dat al niet zijn.) Het SPW zou dan bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van verdringingscriteria zoals die zijn geformuleerd in meer genoemd wetsontwerp verdringingstoets bij re-integratietrajecten¹

¹ Het wetsvoorstel beschrijft vijf criteria waaraan de werkzaamheden van een reïntegratietraject kunnen worden getoetst. Wanneer blijkt dat het reïntegratietraject aan één of meer van deze criteria voldoet is er sprake van verdringing van reguliere arbeid: Van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien de inzet van personen met een uitkering ertoe leidt dat de werkzaamheden goedkoper worden verricht dan wanneer de werkzaamheden worden verricht door personen die ten minste het wettelijk minimumloon verdienen;

2. Van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien personen die ten minste tegen het wettelijk minimumloon werkzaamheden verrichten worden vervangen door personen die dezelfde werkzaamheden verrichten zonder of tegen een lager loon;

3. Van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien de inzet van personen met een uitkering leidt tot aanpassing van het loon en de overige arbeidsomstandigheden van andere personen die voor dezelfde organisatie werkzaamheden verrichten;

4. Van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien de inzet van personen met een uitkering ertoe leidt dat werkzaamheden die tegen ten minste voor het wettelijk minimumloon werden uitgevoerd, worden uitgevoerd zonder betaling of tegen een bedrag lager dan het wettelijk minimumloon;

5. Van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien werkzaamheden worden verricht door personen met een uitkering op grond van artikel 7, eerste lid, onder a, onderdelen 1°, 4°, 5°, en 6° van de Participatiewet of op grond van de Werkloosheidswet, en de werkgever hiervoor een die hoger is dan het verschil tussen de loonwaarde van deze persoon en het wettelijk minimumloon.