



## Afdeling Stadsontwikkeling

Aan de leden van de gemeenteraad van Hoorn

Bureau Jeugd, Onderwijs en Samenleving

Contactpersoon : C. Bakker

Telefoonnr. : 0229 - 252200

E-mail : gemeente@hoorn.nl

Uw kenmerk :

Uw brief d.d. :

Zaaknummer : 1368564

Bijlage(n) : I

Onderwerp : motie over Participatiewet en  
verdringing op de arbeidsmarkt

Hoorn, **1 NOV. 2016**

Geachte leden van de gemeenteraad

In de raadsvergadering van 27 september 2016 is een wilde motie ingediend over verdringing op de arbeidsmarkt als gevolg van de Participatiewet. Deze motie is aangehouden in afwachting van een brief waarin wordt ingegaan op de waarborgen die in het beleid zijn opgenomen om verdringing te voorkomen. Met deze brief informeren wij u daarover.

Wij vinden het belangrijk dat mensen met een grote en kleine afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk worden geholpen. En als werken nog niet of niet meer mogelijk is, dat wordt ingezet op maatschappelijke participatie. De Participatiewet legt de verantwoordelijkheid hiervoor ook bij de gemeenten. Om dit te bereiken heeft u als gemeenteraad verschillende instrumenten benoemd. Uiteraard zijn wij ons bewust van het maatschappelijk debat over verdringing. Het voorkomen van verdringing bij de inzet van deze instrumenten zien wij net als u als essentieel. Alleen als we recht doen aan zowel de belangen van werkzoekenden als werkenden kan er breed draagvlak zijn voor de uitvoering van ons re-integratiebeleid. In deze brief leest u welke waarborgen er in ons beleid zijn opgenomen om verdringing te voorkomen.

### Wat is verdringing?

Verdringing op de arbeidsmarkt in de zin van concurrentie tussen verschillende doelgroepen is van alle tijden. Op een vacature kunnen veel mensen tegelijk solliciteren, terwijl maar één persoon de baan krijgt. Ook nemen nieuwe, jonge werknemers banen in die eerder door oudere werknemers werden ingevuld. Wanneer er sprake is van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, of wanneer reguliere betaalde arbeid wordt vervangen door onbetaalde arbeid, dan spreken we van onrechtmatige verdringing op de arbeidsmarkt.

### Participatiewet en WerkSaam

WerkSaam voert voor de gemeente Hoorn de participatiewet uit (werk en inkomen). Niet alleen als arbeidsbemiddelaar, maar ook door het bieden van zowel werk- als leerplekken aan mensen die niet op een reguliere manier aan het arbeidsproces kunnen deelnemen of die moeilijk toegang hebben tot de reguliere arbeidsmarkt. Kader hiervoor is de wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Participatiewet, de informatie die minister Asscher heeft gezonden aan de Tweede Kamer op het punt van verdringing en uitspraken van de Centrale Raad van Beroep.

### Instrumenten

Het uitgangspunt in ons beleid is het realiseren van uitstroom naar betaalde arbeid. Dat is de belangrijkste waarborg om verdringing – waarvan sprake is wanneer betaalde arbeid wordt overgenomen

door onbetaalde arbeid – tegen te gaan. In de aanloop naar betaald werk, kunnen verschillende instrumenten ingezet worden door WerkSaam. We gaan hier in op:

- Leerwerkplek
- Arbeidsgroei en arbeidsfit
- Proefplaatsing
- Flexensie
- Inbesteding door gemeente

#### **Leerwerkplek**

Bij leerwerktrajecten gaat de kandidaat eerst een periode van 2 maanden aan de slag met behoud van uitkering om de eerste vaardigheden op te doen. Dan krijgt de kandidaat een arbeidsovereenkomst aangeboden (minimaal tegen wettelijk minimumloon WML) en gaat regulier aan de slag, waarbij werken wordt gecombineerd met leren. Doel is om een diploma of certificaten te behalen en zo door te stromen naar een andere werkgever. Het bieden van werkervaring wordt bovendien niet gehanteerd als "tegenprestatie" voor het krijgen van een uitkering. Het doen van werkzaamheden wordt door WerkSaam gebruikt als re-integratieinstrument om kansen op de reguliere arbeidsmarkt beter te kunnen benutten. Leerwerktrajecten zijn dus altijd beperkt tot een bepaalde periode. Duurt het langer, dan moet hier ook salaris tegenover staan.

Bij leerwerktrajecten is geen sprake van verdringing. Dit wordt ook bevestigd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

#### **Arbeidsgroei en arbeidsfit**

Arbeidsgroei is werken met behoud van uitkering waarbij ontwikkeling (het leren van basis werknemersvaardigheden, oriëntatie op de arbeidsmarkt sollicitatievaardigheden opdoen en bijvoorbeeld taalverbetering) centraal staan. Arbeidsfit is werken met behoud van uitkering waarbij het behoud van arbeidsvaardigheden centraal staat (immers mensen die inactief zijn, komen moeilijker weer aan de slag dan mensen die al actief zijn).

Arbeidsgroei en arbeidsfit trajecten zijn tijdelijk en mogen maximaal 6 maanden duren. Dit kan eenmalig verlengd worden met nog een keer 6 maanden als dat past bij de ontwikkeling van de cliënt (dit moet goed onderbouwd zijn) en als deze daar zelf mee akkoord gaat. Bijvoorbeeld bij inburgeraars die de taal nog onvoldoende machtig zijn, komt het voor dat het traject verlengd wordt.

Arbeidsgroei en arbeidsfit zijn MBU trajecten (= met behoud van uitkering trajecten). Deze trajecten kunnen zowel intern bij de leerwerkbedrijven van WerkSaam als extern bij werkgevers ingezet worden. Als dit extern bij werkgevers is, wordt gekozen voor werkgevers die veel vacatures hebben en die ruimte willen geven om naast alle reguliere werk, mensen werkervaring op te laten doen, met als doel: doorstromen naar betaald werk. Deelnemers aan de arbeidsgroei en arbeidsfit trajecten maken, door de ervaring die zij opdoen tijdens het traject, meer kans op de reguliere vacatures aangenomen te worden. Werken en leren staat centraal.

Bij een intern arbeidsgroei of arbeidsfittraject is geen sprake van verdringing. Er worden weliswaar werkzaamheden uitgevoerd die ook in de markt uitgevoerd hadden kunnen worden, maar dit is toegestaan zolang de werkzaamheden in het teken staan van re-integratie. Bovendien is de voorwaarde dat er sprake is van maatwerk, kortom het traject moet passend zijn voor een specifieke cliënt en gericht zijn op uitstroom naar werk.

Bij een extern arbeidsgroei of arbeidsfittraject is ook geen sprake van verdringing. De trajecten vinden weliswaar plaats bij externe werkgevers en behelzen regulier werk, echter de arbeidsplaatsen zijn altijd boven formatief en komen niet in de plaats van reguliere arbeid.

**Proefplaatsingen**

Proefplaatsingen: deze worden ingezet als een kandidaat geplaatst kan worden op een reguliere vacature, maar de werkgever heeft twijfels of de kandidaat voldoet aan de verwachtingen/vereisten. Met een proefplaatsingen (een periode van 1 of 2 maanden met behoud van uitkering) krijgt de kandidaat de kans zich te bewijzen en de werkgever te overtuigen van zijn of haar geschiktheid. WerkSaam bekijkt per kandidaat wat reëel is, wat nodig is om een goede match te maken tussen vraag en aanbod.

Ook hier is geen sprake van verdringing, immers de proefplaatsing is een maatwerk re-integratiemiddel dat ingezet wordt om uitstroom naar werk te realiseren.

**Flexpensie**

Flexpensie is ontwikkeld om tijdelijk werk voor mensen uit de bijstand aantrekkelijk te maken. De uitkeringsgerechtigden ontvangt naast de uitkering voor elk gewerkt uur op de reguliere arbeidsmarkt een beperkte extra vergoeding. De werkgever betaalt echter een marktconform tarief. Ook dit instrument wordt ingezet als maatwerk re-integratie middel. Flexpensie is daarom volgens het ministerie van Sociale zaken geen verdringing, maar een mogelijkheid om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt weer ervaring op te laten doen in reguliere arbeid.

**Inbesteding**

De gemeente heeft zich verbonden om werkzaamheden te laten uitvoeren door WerkSaam. Dit om te waarborgen dat WerkSaam voldoende werkzaamheden heeft voor de kwetsbare medewerkers in de WSW, maar ook om bijstandsgerechtigden reguliere werkplekken te bieden. Er is een taakstelling overeengekomen waaraan een bonus-malusregeling is verbonden. Dit is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling WerkSaam, raadsbesluit van 21 oktober 2014 en uitgewerkt in de Regeling Bijdrage gemeenten aan commerciële activiteiten. In deze Regeling zijn afspraken vastgelegd ten aanzien van het totale opdrachtvolume en het normbedrag per gemeente op basis van een verdeelsleutel.

De gemeenten in de GR WerkSaam kunnen de bonus malus regeling realiseren bijvoorbeeld door gebruik te maken van inbesteding. Bij quasi inbesteden, wordt gebruik gemaakt van het feit dat WerkSaam een onderdeel van de gemeente Hoorn is. Er is dan ook geen sprake van een aanbesteding, maar het 'in eigen beheer uitvoeren van de opdracht'.

Inbesteding heeft geen onrechtmatig verdringingseffect. Het staat gemeenten immers vrij om te beslissen om werkzaamheden in eigen beheer uit te voeren dan wel uit te besteden aan de markt. Er is dan sprake van eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt. Voorwaarde is wel dat een marktconform loon wordt geboden. Zoals gezegd leidt inbesteden niet per definitie tot baanverlies bij de partij die dit werk eerder uitvoerde. Het leidt dus ook niet per definitie tot verdringing, wel zijn wij bij inbesteding extra alert op onwenselijke effecten. Wij zijn dan ook van mening dat het instrument inbesteding niet ter discussie hoeft te staan.

**FNV**

In genoemde motie, wordt gewezen op het protocol van de FNV. Een overweging vanuit de motie is dat het hebben van een dergelijk protocol duidelijk aangeeft wat wel en niet wenselijk dan wel toegestaan is. En dat daarmee misverstanden en conflicten voorkomen kunnen worden. Graag gaan wij in op de inhoud van het protocol. Het protocol gaat in op de banenafpraak, detachering en begeleid werken vanuit SW bedrijven, werken zonder loon als re-integratie of tegenprestatie, inbesteding en social return bij inkoop. Ons huidige beleid is in lijn met wat het FNV protocol als toelaatbaar beschouwd. De enige uitzondering is de proefplaatsing als re-integratie instrument. Zoals in deze brief is toegelicht zijn wij van mening dat er bij proefplaatsing geen sprake is van onrechtmatige verdringing.

**Verdringingstoets**

In oktober 2015 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede kamer tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets. Dit wetsvoorstel is nog niet aangenomen. De toets zou van toepassing moeten zijn als mensen in het kader van re-integratie aan de slag gaan bij een werkgever als bij aanbestedingen waar SROI wordt toegepast. Wij volgen met belangstelling het debat over dit wetsvoorstel.

**Huidig beleid**

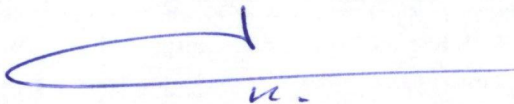
De gemeenteraad maakt zich zorgen over verdringing. Dit is terecht want onrechtmatige verdringing is niet wenselijk.

Gemeente en WerkSaam zetten in op behoud van regulier werk maar proberen tegelijkertijd kansen te creëren voor mensen die een duwtje in de rug nodig hebben om ook hun plek te vinden op die arbeidsmarkt.

De instrumenten die daarvoor worden ingezet voldoen aan wet- en regelgeving en zijn voorzien van voorwaarden (in tijd en duur) om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Wij zijn van mening dat er voldoende waarborgen aanwezig zijn met betrekking tot onrechtmatige verdringing en inbesteding.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Hoorn



de secretaris

de burgemeester



# DE **PARTICIPATIEWET** EN **VERDRINGING** OP DE ARBEIDSMARKT



**VOOR MEER ECHTE BANEN**

In de Participatiewet is geregeld dat participatieplaatsen niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. De spelregels voor verdringing zijn niet altijd duidelijk. Dit protocol van de FNV voor gemeenten en werkgevers helpt daarbij.

### FNV: GELIJKE KANS EN VERDRINGING

De FNV wil dat de samenstelling van een bedrijf een afspiegeling is van de samenleving. In een bedrijf moeten werknemers evenredig vertegenwoordigd zijn, vrouwen en mannen, met en zonder arbeidsbeperkingen. Om dit te bereiken is het soms nodig een voorkeursbeleid te voeren, ook wel positieve discriminatie genoemd. Dan kan het gebeuren dat iemand met een beperking voorrang heeft op iemand met betere papieren.

### ACTUELE INGREPEN OP DE ARBEIDSMARKT

Er zijn verschillende ontwikkelingen die van invloed zijn op verdringing:

- het sluiten van de toegang tot de Sociale Werkvoorzieningsbedrijven (SW-bedrijven);
- bezuinigingen op het re-integratiebudget;
- ingreep in de Wajong, waardoor meer arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt komen;
- de banenafpraak uit het sociaal akkoord om in tien jaar tijd 125.000 extra banen voor werkzoekenden met een arbeidshandicap te realiseren.

## WANNEER IS VERDRINGING VOLGENS DE FNV NIET TOEGESTAAN?

Verdringing is niet toegestaan als het leidt tot:

- verlies van Echte banen;
- neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden;
- verslechtering van arbeidsomstandigheden.

### DE BANENAFSPRAAK

De banenafpraak is een vrijwillige afspraak tussen werkgevers en werknemers. Deze houdt in dat in 2026 125.000 mensen met een arbeidshandicap meer aan het werk moeten zijn dan nu het geval is. Dat betekent een verschuiving van werk naar mensen met een arbeidshandicap ten koste van mensen zonder een arbeidshandicap. Werkgevers ontvangen voor mensen met een arbeids handicap loonkostensubsidie (of loondispensatie) naar loonwaarde. De loonwaarde wordt vastgesteld een half jaar nadat iemand een arbeidsovereenkomst heeft. Dit kan zijn na een proefplaatsing van maximaal drie maanden, waarin men werkt met behoud van uitkering.

Als de werkgelegenheid niet (genoeg) groeit, leidt dat dus per definitie tot verdringing. Wat is daarbij wel en niet toelaatbaar?

| WAT IS TOELAATBAAR?                                                                                                                                           | WAT IS ONTOELAATBAAR?                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De invulling van een vacature door iemand met een arbeidshandicap. Dit draagt bij aan een 'inclusieve arbeidsmarkt', waarbij iedereen meedoet.                | Ontslag van een werknemer om plaats te maken voor een iemand met een arbeidshandicap.                                |
| Een noodzakelijke proefplaatsing van maximaal 3 maanden voor iemand met een arbeidsbeperking, met behoud van uitkering, gevolgd door een arbeidsovereenkomst. | Proefplaatsing zonder concreet uitzicht op een baan uit de banenafpraak. Proefplaatsing in aansluiting op een stage. |

### DETACHERING EN BEGELEID WERKEN VANUIT SW-BEDRIJVEN

Bezuinigen op de sociale werkvoorziening geven gemeenten een impuls om hun inkomsten te verhogen. Daardoor verschuift bij een aantal gemeenten de focus van de mens centraal naar de kosten centraal.

Het gaat dan om:

- Meer detachering of 'begeleid werken';
- Meer inbesteding. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld besluiten om de schoonmaak van eigen kantoren aan SW-medewerkers te gunnen. Of het onderhoud van de plantsoenen.

| WAT IS TOELAATBAAR?                                                                                            | WAT IS ONTOELAATBAAR?                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Detachering en begeleid werken zijn prima vanuit de SW, mits de cao van de SW-bedrijven een veilig vangnet is. | Begeleid werken zonder terugkeergarantie naar de SW(-cao).                                                                   |
| Bij inbesteding het personeel overnemen uit het bedrijf dat de opdracht niet meer krijgt.                      | Inbesteding dat leidt tot ontslag van bestaand personeel (in ander bedrijf) zonder afspraken over de overgang van personeel. |

### WERKEN ZONDER LOON ALS RE-INTEGRATIE

Gemeenten verplichten bijstandsgerechtigden te werken zonder loon, met behoud van uitkering. Dit zou meer kans bieden op een reguliere baan. Men werkt dan bij de gemeente, in het bedrijfsleven of bij een SW-bedrijf. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie en tot verlies van Echte banen.

Het gevaar op verdringing blijkt bij gemeenten in de praktijk enorm. Gratis handen zijn verleidelijk om daarmee het financiële plaatje van gemeenten rond te krijgen. Het re-integratiedoel komt dan op de tweede plaats of is zelfs niet meer aanwezig.

Gevolg kan zijn dat er concurrentie ontstaat tussen 'eigen' bijstandsgerechtigden en SW-medewerkers. De gemeente heeft werk, maar niet genoeg voor beide doelgroepen. De verleiding is dan groot dat de gemeente kiest om de bijstandsgerechtigde – vaak via het SW-bedrijf – te laten werken, terwijl de SW-medewerker zijn werk verliest. De bijstandsgerechtigde werkt dan zonder loon, terwijl de SW-medewerker met cao-loon thuis op de bank zit ...

| WAT IS TOELAATBAAR?                                                                                    | WAT IS ONTOELAATBAAR?                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Werken op basis van de cao-beloning of wanneer er geen cao is op basis van het wettelijk minimum-loon. | Alle vormen van werk waarbij niet betaald wordt volgens de cao of - indien er geen cao is - op basis van het wettelijk minimum-loon.                        |
| Bij investering het personeel overnemen uit het bedrijf dat de opdracht niet meer krijgt.              | Proefplaatsing voor elke bijstandsgerechtigde die een (vermeende) afstand tot de arbeidsmarkt heeft, behalve voor mensen die vallen onder de banen-afpraak. |

## WERKEN ZONDER LOON ALS TEGENPRESTATIE

De Participatiewet verplicht gemeenten beleid te ontwikkelen om bijstandsgerechtigden een tegenprestatie te laten leveren aan de maatschappij. De FNV kent maar twee soorten werk, betaald werk en vrijwilligerswerk. Een tussen-vorm bestaat niet.

| TOELAATBAAR                                                                                                                                                                                                  | ONTOELAATBAAR                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Uitsluitend als er sprake is van:<br>- vrijwilligheid en onder strikte voorwaarden;<br>- additioneel werk, de vrijwilliger moet 'misbaar' zijn;<br>- geen verdringing (de toets op verdringing is negatief). | Een verplichting tot tegenprestatie.  |
|                                                                                                                                                                                                              | Er is niet getoetst op verdringing.   |
|                                                                                                                                                                                                              | Werk dat economische waarde oplevert. |

## INBESTEDING

Bij investering door overheden en particuliere bedrijven geldt de Wet Overgang van Ondernemingen niet voor de overheid, waaronder gemeenten. Ook aanbestedingsregels hoeven niet in acht genomen te worden bij investering. Werk dat eerst was uitbesteed, mogen gemeenten gewoon weer zelf gaan doen.

| TOELAATBAAR                                                         | ONTOELAATBAAR                     |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Mens volgt werk. Pas bij vacatureruimte kan voorkeursbeleid gelden. | Ontslag van personeel in functie. |

## SOCIAL RETURN BIJ INKOOP

Bij inkoop en investeringen vraagt de overheid leveranciers om sociale prestaties te leveren. Social return is een instrument om de arbeidsparticipatie te vergroten. Ook hier is het risico op verdringing en oneerlijke concurrentie groot.

| TOELAATBAAR                                                                                            | ONTOELAATBAAR                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Plaatsing als gevolg van een vacature                                                                  | Ontslag van personeel om social return mogelijk te maken.                                                                        |
| Werken op basis van de cao-beloning of wanneer er geen cao is op basis van het wettelijk minimum-loon. | Werken zonder loon. Plaatsing in zogenaamd 'additioneel werk' dat voorheen een echte baan was.                                   |
| Duurzame baan voor de werkzoekende.                                                                    | Draaideur. De ene werkzoekende komt erin en gaat er even later weer uit voor een volgende, zonder perspectief op een echte baan. |
|                                                                                                        | Ongelijke arbeidsvoorwaarden voor hetzelfde werk.                                                                                |
|                                                                                                        | Leerwerkplek zonder leerdoelen.                                                                                                  |

## INTERVENTIETEAM

Om verdringing te voorkomen, op te sporen en te beëindigen wil de FNV per gemeente een zogenaamd 'interventieteam' oprichten. Een interventieteam bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, werkgevers en werknemers. De leden van het interventieteam hebben een actieve rol bij het opsporen en signaleren van verdringing en hebben de taak om ervoor te zorgen dat dit stopt.

## MEER INFORMATIE EN VRAGEN?

Heb je vragen over verdringing of wil je meer informatie over wat wel en niet toelaatbaar is? Neem dan contact op met de FNV via

..... of bel met .....

