



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

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

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

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

**Uw referentie**

**Datum** 3 mei 2021  
**Betreft** Initiatiefwetsvoorstel verdringingstoets

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

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**T** 070 310 86 66  
**E** [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Geachte heer Koolmees,

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

#### Aanleiding en context

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

#### Inhoud

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

---

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

<sup>2</sup> Werkloosheidswet, artikel 76a.

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

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

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

#### Toetsingskader

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

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

#### 1. Nut en noodzaak

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

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

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

---

<sup>3</sup> Artikel III onderdeel A.

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

De argumentatie inzake nut en noodzaak van de voorgenomen wet is in de kern gelegen in de aanname dat ongewenste verdringing op de arbeidsmarkt nog altijd voorkomt. Op basis van een voorzichtige inschatting gaat het volgens de initiatiefneemster om duizenden gevallen, alhoewel zij onderkent dat de omvang ervan niet bekend is en moeizaam te achterhalen is.<sup>5</sup> Tijdens de parlementaire behandeling is gepoogd om de omvang aan de hand van rapporten met praktijkvoorbeelden inzichtelijk te maken.<sup>6</sup> Deze rapporten en de daarin opgenomen voorbeelden bieden aanwijzingen dat verdringing in de praktijk inderdaad nog steeds voorkomt. Daarbij past de opmerking dat niet in alle gevallen vaststaat dat sprake was van ongewenste verdringing. De rapporten en voorbeelden bieden evenmin voldoende empirisch bewijs dat er (naar aard en aantallen) een structureel probleem van betekenisvolle omvang is. Publicaties van SEO, rapporten en verkenningen van CPB en SCP<sup>7</sup> bieden in dit opzicht iets meer zicht, maar ook zij leveren niet het noodzakelijke bewijs. De bevindingen in deze rapportages wijzen overigens eerder in de richting van een probleem dat zich beperkt tot enkele individuele gevallen. Daarmee zijn er vooralsnog onvoldoende argumenten die als een toereikende onderbouwing van nut en noodzaak van het wetsvoorstel kunnen dienen. Zijn nut en noodzaak nog niet aangetoond, wel is zeker dat het wetsvoorstel tot extra regels voor bedrijven en werknemers in de vorm van administratieve lasten (nieuwe informatieplichten en verantwoordingsplichten naar gemeenten en UWV) en inhoudelijke nalevingskosten (contractaanpassingen en -beëindigingen voor oude en nieuwe gevallen) leidt.<sup>8</sup>

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

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

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

---

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

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

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

<sup>8</sup> Zie voor deze extra lasten onder 4 van deze brief.

instrumenten als proefplaatsing, participatieplaatsen en loonkostensubsidie toe te passen. Het gevolg hiervan is dat het wetsvoorstel een grote hindernis opwerpt voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de Participatiewet (substantiële toename van de arbeidsparticipatie) en de banenafpraak (125.000 extra banen in Nederland). Het verwachte effect op die doelstellingen is groot: in Nederland lopen op dit moment 23.930 loonkostensubsidies (inclusief de forfaitaire LKS), 4.360 participatie-plaatsen en 840 proefplaatsingen.<sup>9</sup> Die moeten allemaal na de verplichte herbeoordeling worden beëindigd. De notie dat de Tweede Nota van Wijziging<sup>10</sup> (het uitzonderen van de doelgroep banenafpraak van de verdringingstoets) dit negatieve effect wegneemt, berust op een onjuiste veronderstelling. De mensen die tot de doelgroep van de banenafpraak behoren, hebben in de regel recht op een bijstandsuitkering. Zij blijven daardoor, ook na de Tweede Nota van Wijziging, onder de verplichte verdringingstoets van deze wet vallen.

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

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

#### *Ontwikkeling in argumentatie van nut en noodzaak van het wetsvoorstel*

De onderbouwing van nut en noodzaak van het wetsvoorstel heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt. Bij indiening van het wetsvoorstel was een belangrijke reden dat de huidige wetgeving geen toets op verdringing zou kennen. Die wetgeving bevat echter wel zo'n toets, zowel in meer algemene zin<sup>11</sup> als voor een aantal in de wet specifiek beschreven situaties. De argumentatie heeft zich vervolgens ontwikkeld in de richting van de noodzaak om met een wet een voldoende helder en eenduidig toetsingskader voor beoordeling van verdringing te bieden. Dat is een valide reden, mits sprake is van een structureel probleem van betekenisvolle omvang (zie echter onder 1.1). Bovendien is in de afgelopen jaren al een toetsingskader ontwikkeld, in samenspraak met de uitvoerders.<sup>12</sup> Dit kader wordt al in de praktijk toegepast. Vooralnog is niet gebleken dat dit kader niet helder is. De brieven van Divosa en de VNG<sup>13</sup>, die tijdens de parlementaire behandeling zijn ingekomen, wijzen daar ook niet op. Daarom is ook op dit aspect van de toelichting een aanvullende onderbouwing van nut en noodzaak vereist.

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

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

<sup>10</sup> Kamerstukken nr. 34 325, nr. 10.

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

<sup>12</sup> Divosa: Handreiking Verdringing voorkomen bij het bevorderen van arbeidsparticipatie.

<sup>13</sup> Brieven van VNG en Divosa van 23 maart 2017 en brief VNG 26 februari 2021.

## 2. *Minder belastende alternatieven*

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

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

## 3. *Werkbaarheid en merkbaarheid*

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

### **Bedrijven**

#### *Informatieplicht*

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

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

---

<sup>14</sup> Blz. 20 van de MvT.

<sup>15</sup> Art. 8d van het wetsvoorstel.

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

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

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

#### *Samenloop van door bestuursrecht en contractrecht beheerste relaties*

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

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

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

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

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

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

#### *Dubbele toetsing in geval van aanbestedingen*

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

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

#### *Beoordeling lopende gevallen*

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

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

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

#### *Startmoment wet*

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

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

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

**Burgers (werknemers en werklozen)**

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

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

*4. Berekening regeldrukgevolgen*

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

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



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

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

##### Dictum

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

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

#### **Afzien van verdere behandeling van het wetsvoorstel.**

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

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

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris