**NISZ-studiemiddag over tegenprestatie en verdringing, 22 januari 2016**

Op vrijdag 22 januari organiseerde het Nederlands Instituut voor Sociale Zekerheid (NISZ) een studiemiddag met de centrale vraag: leidt de tegenprestatie tot verdringing van werk? De eerste spreker Alex Corra waarschuwde voor het mogelijke repressieve karakter van de tegenprestatie: gemeenten hebben een vergaande dwangbevoegdheid, de uitkeringsgerechtigde bevindt zich in een afhankelijke positie, de tegenprestatie is gericht op wederkerigheid en niet de individuele ontwikkeling, en ten slotte is de definitie van tegenprestatie niet erg duidelijk. Wat is bijvoorbeeld maatschappelijk nuttig en wanneer leidt de tegenprestatie niet tot verdringing?

Alex ontwikkelde als post-doc onderzoeker op basis van jurisprudentie en literatuur over de tegenprestatie een aantal beoordelingscriteria om te bepalen wanneer het afdwingen van tegenprestaties mogelijk te ver gaat en een ‘repressief’ karakter krijgt. Deze criteria zijn het doel van de tegenprestatie, de kwaliteit van de activiteiten, de zeggenschap van de cliënten, de kwaliteit van de procedure en het sanctieregime. Als het doel bijvoorbeeld legitiem is, is de tegenprestatie eerder geoorloofd. Ook zeggenschap relativeert de dwang. Maar daarentegen als de sanctie zwaar is, is er sneller sprake van een dwangmatig karakter.

Volgens Alex werd de tegenprestatie vanaf 2012 in praktijk niet repressief ingezet. Het werd vooral ingezet als vrijwilligerswerk, bedoelt om mensen op een vriendelijke manier weer aan het werk te krijgen. Evelien Meester van Stimulansz bevestigde dit: 10 tot 20% van de uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn niet actief en krijgen dan in kader van de tegenprestatie dan ook hulp bij het zoeken van vrijwilligerswerk. Doel daarbij is om mensen te activeren. Veel gemeenten koppelen doel van activeren aan tegenprestatie, om zich te ontwikkelen en stapje verder te komen in economische zelfstandigheid. Volgens een fractievertegenwoordigster van de gemeente Nieuwegein is het niet makkelijk om de tegenprestatie te organiseren: vrijwilligersorganisaties moeten hier wel aan meewerken, maar zitten daar niet altijd op te wachten.

Waar de tegenprestatie lijkt op regulier werk, kan er sprake zijn van verdringing. Opvallend is dat een parkeerwachter bij een private partij wel snel als verdringing wordt beschouwd en parkeerwachter bij een theater niet. Naast tegenprestatie zijn er veel andere vormen van werken met behoud van uitkering, zoals werkervaringsplaatsen, proefplaatsingen en work-first trajecten, waar er sprake kan zijn van verdringing (zie rapport Inspectie SZW over Werken met behoud van uitkering). Deze verschillende instrumenten worden ook op verschillende manieren vormgegeven

Arjan Heyma van SEO Economisch Onderzoek gaat onder ander in op de vraag wat verdringing is, wie er de dupe van worden en of er bij de tegenprestatie ook sprake kan zijn van verdringing. Er zijn verschillende definities van verdringing. Verdringing heeft te maken met efficiëntie (totale welvaart) en rechtvaardigheid (de verdeling van de welvaart). Investeren in arbeidsbemiddeling die de ene werkzoekende voorrang geeft boven de andere, leidt tot welvaartverlies op macroniveau, maar kan wel als rechtvaardig worden gezien als de verschillen in de arbeidskansen daarmee worden verkleind. Verdringing moet niet verward worden met concurrente: concurrentie zorgt juist voor een goede allocatie van de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt en is daarmee welvaart verhogend.

Arjan presenteert een werkdefinitie van potentiële verdringing:

* er is sprake van een verandering op de arbeidsmarkt; en
* een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de ene groep ten koste van de arbeidsmarktpositie van de andere groep;
* die niet wordt veroorzaakt door een betere aansluiting tussen de gevraagde en aangeboden arbeid (hogere arbeidsproductiviteit);
* maar bijvoorbeeld wel door ongelijke concurrentie, waardoor mensen met ongeveer dezelfde arbeidsproductiviteit voorrang krijgen op anderen.

Zo is er sprake van gezonde concurrentie (en dus geen verdringing) als iemand een baan krijgt ten koste van iemand omdat deze een hogere arbeidsproductiviteit heeft.

Er zijn verschillende dimensies te onderscheiden in de definitie van verdringing: kwantiteit (mate van werkloosheid), versus kwaliteit (lager inkomen, kwalitatief slechtere baan) macro- versus microniveau en korte versus lange termijn. Zo is er bij arbeidsmigratie op microniveau duidelijk sprake van ongelijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden (bijv. detacheringsrichtlijn), maar studies vinden nauwelijks aanwijzingen voor verdringing op macroniveau: de werkgelegenheid in de groenteteelt nam bijvoorbeeld toe voor de arbeidsmigranten. Vanuit macroperspectief zorgt arbeidsmigratie voor een betere allocatie op de arbeidsmarkt.

Bij re-integratie is het effect op de groep die geen dienstverlening krijgt significant negatief: de weinige studies hiernaar tonen aan dat er gemiddeld sprake is van verdringing. Hangt wel af van het type re-integratiedienstverlening: als er door de re-integratiedienstverlening extra arbeidsaanbod is, dan is er op langere termijn geen sprake van verdringing. Hangt op korte termijn ook van af of er laag of hoog conjunctuur is.

Op basis van bovenstaande definitie kan ook gesteld worden dat er sprake kan zijn van verdringing bij tegenprestatie wanneer het werk betreft waarvoor op de reguliere arbeidsmarkt minimaal het minimumloon wordt betaald, het uitvoeren van het werk door de één ten koste gaat van het uitvoeren van het werk door een ander, zonder dat er sprake is van een hogere arbeidsproductiviteit, en er sprake is van ongelijke concurrentie (m.b.t. arbeidsvoorwaarden).

In beginsel zou iedereen die in aanmerking zou komen voor een reguliere baan waarin de werkzaamheden van de tegenprestatie zouden kunnen worden ondergebracht, de dupe kunnen worden van verdringing. Dit kan op de korte termijn leiden tot een langere werkloosheidsduur en op middellange termijn een lager inkomen, maar op de langere termijn mogelijk tot een betere allocatie met een hogere welvaart**.**

Volgens Evelien Meester is er bij de tegenprestatie in de praktijk geen sprake van verdringing: gemeenten zetten de tegenprestatie vooral in voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt, die een verminderde of geen arbeidsproductiviteit hebben. Arjan Heyma en Alex Corra bevestigen dit. Als de tegenprestatie werk betreft wat tegen WML gedaan wordt, kan er sprake zijn van verdringing, maar dat is in meeste gevallen niet het geval. Een vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam illustreert dit ook als volgt: in Rotterdam zitten er 38.000 mensen in de bijstand, er zijn 7.000 afspraken over tegenprestatie (vrijwilligerswerk, taallessen, overblijfmoeder op school, vrijwilligerswerk op dierenambulance). Er zijn in de loop van de tijd drie vragen geweest of er in een bepaalde situatie sprake is geweest van verdringing bij tegenprestatie: dat is niet veel. Mocht er sprake zijn van verdringing dan zal de gemeenteraad dit ook signaleren.

Om te bepalen of er sprake is van verdringing is de aard van werkzaamheden van belang en toch niet zozeer de duur van werkzaamheden, vraagt iemand van het publiek aan Evelien. Evelien antwoord dat als de tegenprestatie kort duurt, de kans groter is dat het niet past in normale bedrijfsvoering en daardoor minder snel sprake is van verdringing. Arjan zegt ook dat de aard van werkzaamheden van belang is. Bij een overblijfmoeder is er geen sprake van verdringing omdat daar geen reguliere banen tegenover staan. Als de activiteiten dicht tegen de arbeidsmarkt aanzitten, is er groter gevaar dat er sprake is van verdringing. Als de werkgelegenheid in stand blijft of zelfs groeit, dan is er geen sprake van verdringing. Wanneer werk wordt uitgevoerd door groenbedrijf en gemeenten besluit om uitkeringsgerechtigden in te zetten, dan is dat verdringing, ook als de gemeenten deze uitkeringsgerechtigden inzet bij andere gemeenten. Maar het prikken van rommel in openbaar groen, waar geen regulier arbeid op wordt ingezet omdat het te duur is, is geen verdringing. Juist op de markt is het vaak helder dat een bepaalde dienst er niet is omdat de kosten te hoog zijn. Bij de overheid is dat vaak minder helder, bv. als een gemeenten bezuinigt op de groenvoorziening door te hoge kosten. Als er een langere periode zit tussen het beperken van de gemeentelijke dienstverlening en het inzetten van uitkeringsgerechtigden, wordt het vaak niet gezien als verdringing.

Gemeenten formuleren ook beleid over voorkomen verdringing, zie ook rapport inspectie over verdringing. Zo wordt bijvoorbeeld vastgelegd dat de tegenprestatie additionele arbeid moet zijn, dat het geen werk is waarvoor iemand anders loon ontvangt of sprake is van een vacature, dat het geen werk bij een privaat bedrijf mag zijn of geen werk mag zijn met resultaatverplichtingen. De vraag is of gemeenten dit ook evalueren. In ieder geval is er een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraad hierin: ze moeten verdringing definiëren, regie voeren over de discussie betreffende verdringing en transparant maken wat er gebeurt.

Een deelnemer van de studiemiddag stelt dat tekort aan arbeidsplaatsen al jaren toeneemt en dat ook verdringing toeneemt. Arjan Heyma stelt echter dat het arbeidsaanbod en – vraag enorm is toegenomen en de werkloosheid op hetzelfde niveau is gebleven. De discussie gaat dus niet om de omvang van de vraag en het aanbod, maar om de verdeling. Alex Corra vraagt zich af of de vraag die groeit, ook groeit voor dezelfde groep, aangezien veel producten in het buitenland worden gemaakt. Arjan stelt dat meer arbeidsaanbod op korte termijn leidt tot meer concurrentie en verdringing, maar op langere termijn ook tot een stijging van de arbeidsvraag. Er is wel sprake van druk op het middensegment door technologische ontwikkelingen. Vraag naar lagere arbeid blijft echter bestaan en het welvaartsniveau is ook gestegen, ook al zijn we gemiddeld minder uren gaan werk.

Een vertegenwoordiger van de LCR wijst ten slotte nog op het probleem dat mensen die werken met behoud van uitkering vaak niet verzekerd zijn voor bv. arbeidsongeschiktheid. Soms is het dan beter te werken via een vrijwilligersovereenkomst van een vrijwilligersorganisaties, waarbij vaak wel een verzekering wordt afgesloten. De vraag of het rechtvaardig is om mensen nuttig werk te laten verrichten zonder daar het minimumloon voor te willen betalen plus alle andere arbeidsrechtelijke bescherming te bieden, is een belangrijke vraag maar een andere dan de vraag naar verdringing.

Dagvoorzitter Willemijn Roozendaal sluit af met te stellen dat de tegenprestatie zowel negatieve als positieve kanten heeft: tegenprestatie kan repressief zijn en leiden tot verdringing op microniveau, maar het repressieve karakter en verdringing kan ook voorkomen worden door goed te kijken naar de vormgeving en verdringing hoeft ook niet altijd nadelig te zijn op macroniveau.