

8

Wet verdringingstoets

Aan de orde is de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van het lid Karabulut tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets (Wet verdringingstoets) (34325).**

De voorzitter:

Aan de orde is de behandeling van wetsvoorstel 34325, Voorstel van wet van het lid Karabulut tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets, oftewel de Wet verdringingstoets. Ik heet de initiatiefneemster, mevrouw Karabulut, van harte welkom in de Eerste Kamer. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heb ik reeds welkom geheten.

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de heer Kok.



De heer Kok (PVV):

Dank u wel, voorzitter. Het voorliggend initiatiefwetsvoorstel kent al een lange looptijd en gaat terug tot de indiening op, let wel, 20 oktober 2015 al. We zijn inmiddels bijna tweeën-half jaar verder. De Participatiewet, waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft, was overigens toen net na een mogelijk nog langere aanloop ook per 2015 ingegaan, inclusief aanscherpingen in de Wet werk en bijstand, met in het bijzonder de mogelijkheid om wat "significante tegenpresentatie" heet te vragen van de bijstandsgerechtigden. Om de discussie van destijds nog even kort terug te halen: onder de holle titel van "participatie" werden grote en zeer diverse groepen — bijstanders, de werknemers in de sociale werkplaatsen en de Wajongers — in één groot geheel weggedefinieerd en onder het regime van gelijktijdig aangescherpte regels van de bijstand geschoven. Een koude sanering van de onderkant van de arbeidsmarkt, die verkocht werd met het pretentieuze en ietwat schaamteloze argument dat dit zo de weg zou openen naar die "inclusieve arbeidsmarkt, met de kans volwaardig mee te doen en zelfs met de kans op een reguliere baan". Een puur politieke keuze om de verzorgingsstaat per decreet om te bouwen tot de politiek beoogde participatiesamenleving.

Met de bezuinigingstaakstelling van 1,8 miljard werd vervolgens de uitvoering op het bordje van de gemeenten geschoven als weer een onderdeel van de grote decentralisatieslag in het sociaal domein. Bevoegdheden werden omgezet in een keurslijf van verplichtingen waar het de tegenprestatie, de arbeidsverplichtingen en het sanctiebeleid betrof. De impliciete boodschap voor de uitvoerders, al gebukt onder toenemende taken, was om de gigantische participatiedoelgroep — feitelijk al veel groter, als werklozen aan het eind van de WW en de arbeidsongeschikten ook nog worden meegeteld — met minder budget en een beperkt instrumentarium aan echt werk te helpen. Een nagenoeg onmogelijke opgave, nog afgezien van de

opdracht om te komen tot "een evenwichtige verdeling bij het bemiddelen naar regulier werk", en dat voor een zo diverse doelgroep.

De gedachte van de inclusieve samenleving met gelijke kansen op volwaardig werk leek dan ook op voorhand een illusie en puur theoretisch. Niet voor niets was de indruk dat de budgettaire taakstelling leidend was voor het anders organiseren in plaats van dat de gewijzigde opzet juist zou zijn gekozen om het doel van "zo veel mogelijk mensen aan het werk" te realiseren. De kritiek van de Raad van State was dan ook navenant fors. Bij een dergelijke theoretische keuze is het maar al te makkelijk om voorbij te gaan aan de weerbarstigheid van de echte arbeidsmarkt, die steeds meer laat zien niet toegesneden te zijn op de nieuw gedefinieerde en enorm vergrote diverse participatiedoelgroep. Waarom zou deze in een andere setting wel een reguliere baan kunnen vinden in een krimpende arbeidsmarkt met een snel verdwijnend aandeel lagergekwalificeerd werk? Nog daargelaten de enorme instroom van Europese arbeidsmigranten en economische asielzoekers van buiten de EU. En dan ga ik korthedshalve maar niet eens in op de compleet doorgeslagen flexibilisering van de arbeidsmarkt, met ons land als dubieuze koploper. Het aandeel dat eufemistisch "flex" wordt genoemd, groeit onverminderd hard door. Zie de recente CBS-cijfers over 2017. Ik zal ze niet hier herhalen.

In 2015 was al het signaal dat in specifieke sectoren een "werklozencarrousel" aan het ontstaan was, waarbij reguliere arbeid werd verdrongen door lokale werklozen. De participatiegroep is daar nog eens bijgekomen. De gedachte dat de samenleving maakbaar is en werk te creëren, is niet meer pure onzin. Zo werken banen- of sectorplannen ook niet. Allang is aangetoond dat er geen extra banen bij komen en er verdringing optreedt, net zoals gesubsidieerde banen nauwelijks tot vaste banen leiden maar ook weer bijdragen tot verdringing.

Voorzitter. Het leek me zinnig om vanwege de samenhang de context van het voorliggende wetsvoorstel te verbreden met wat ooit de "participatiedachte" heette. Dit gelegheidsbegrip is inmiddels alweer bijgezet in de kast van quasicasale fraseologie van beleidsplatitudes. De feilen zijn gebleven en in feite met de ontwikkeling van de arbeidsmarkt alleen maar vergroot. En was niet juist het ultieme doel om de voltallige doelgroep volwaardig te laten participeren en aan die "echte betekenisvolle" banen te helpen?

Inmiddels zijn we na introductie van de Participatiewet en de Wet werk en zekerheid ruim drie jaar verder en de urgentie om tot heroverweging en bijstelling te komen is groter dan ooit. En ondanks alles is dit kabinet niet vooruit te branden, gevangen in een langdurig beleidsvacuüm, geparkeerd in een betonnen regeerakkoord. Stilstand op de grote dossiers kenmerkt de verantwoordelijke bewindslieden. Na bijna een vol jaar komt Rutte III niet verder dan verbale aankondigingen, eerder bedoeld om de boel een beetje zoet te houden.

Zo is na een eerste ervaringsonderzoek Participatiewet van 27 november 2015, nog van staatssecretaris Klijnsma, de voorganger van deze staatssecretaris, en de toezegging van een jaarlijkse brief met een integraal beeld over de uitvoering, pas op 8 december 2017 weer een stand van zaken verstrekt, overigens aan de Tweede Kamer dan weer. Daarin veel gedetailleerde opsommingen over alle inspan-

ningen maar nog geen opgave over de beoogde doorstroom naar die "echte" banen. Ronduit verontrustend is te lezen dat meer dan de helft van de bijstandontvangers, nu al ongeveer een half miljoen mensen, nooit of niet op afzienbare termijn aan het werk denkt te komen. De bijstand als eindstation. De grote vraag die opdoemt is of er überhaupt een eindevaluatie in 2019 komt, althans een met concrete resultaten. Graag een reactie van de nieuwe staatssecretaris op dit punt. Mogelijk is al enige concretisering aan te brengen op de passages in het regeerakkoord over — ik citeer — "het in gesprek gaan" met de gemeenten over de uitvoering van de tegenprestatie. Wat is mogelijk nog het effect van experimenten met de bijstand op dit vlak?

Ook de minister van SZW hult zich op het terrein van de arbeidsmarkt in vaagheden en grossiert in zijn recente brief van 15 december jongstleden in nietszeggende en de problematiek ontwijkende teksten, als zou alleen onderhoud nodig zijn en we ons geen zorgen hoeven te maken. Hoe een urgente problematiek zo te miskennen en, met een moeilijk woord, te downplayen. Eenzelfde staaltje onmacht manifesteert hij op het pensioendossier. Daarop komt hij niet verder dan de kindjes van Nederland wijs te maken "waarom een nieuw pensioenstelsel ook voor jou zo belangrijk is". Kleutertaal, het Jeugdjournaal waardig. Vanwege de context ga ik maar niet in op dit soort onzinnige framing.

Voorzitter. Ik kom nu toch echt toe aan het voorliggende wetsvoorstel dat in een vroegtijdig stadium in 2015, al ver voor iedere evaluatie, het fenomeen van verdringing van betaald werk tegen wilde gaan. Ondanks al bestaande restricties in de Participatiewet blijkt, aldus indienster, verdringing van betaald werk zich al op relatief grote schaal voor te doen. Dat verbaast op zich niet. Gemeenten geven al langer aan te worstelen met de decentralisatieopdracht. De recente brief van mevrouw Van Ark illustreert dat heel eufemistisch: "de transformatie is een proces van lange adem" en "de gemeenten hebben stappen gemaakt", al zou ik nog niet weten welke dan precies.

Maar ondanks de toegenomen ervaring is de realiteit dat in de praktijk vaststelling van en toetsing op verdringing heel beperkt gebeuren. Het moeten begeleiden van zo veel verschillende doelgroepen is in dat opzicht niet bevorderlijk. Ook blijkt dat gemeenteraden het toezicht op het beleid bij het tegengaan van verdringing nauwelijks oppakken. Grote vraag is of de Participatiewet niet een te grote en complexe containerwet is geworden met alle nadelen van dien. Nu lijkt het kader dusdanig ruim dat het ontwikkelen van een adequaat instrumentarium alleen maar moeilijker is geworden. En dat inderdaad al in de Participatiewet staat dat bij het vragen van een tegenprestatie geen verdringing mag optreden, wil nog niet zeggen dat het de lokale democratie lukt om daar grip op te krijgen, zo het al überhaupt de belangstelling heeft.

Voorzitter. Het hoeft geen betoog dat de PVV er voorstander van is dat van de ontvangers van bijstand een tegenprestatie kan worden gevraagd, al moet de primaire lijn die naar betaald werk zijn. Alle inspanning moet daarop gericht zijn. De tegenprestatie moet in dat opzicht een duidelijk doel dienen. De verplichte nuttige activiteit, zoals dat heet, moet ook echt zin hebben en werken.

De vraag is ook in hoeverre, gegeven het aantal van circa een half miljoen ontvangers van bijstand, de tegenprestatie

daadwerkelijk praktijk is en wat de ervaringen zijn. In welke mate is de tegenprestatie feitelijk ingezet? Hoe is overigens de inzet op de groep met een niet-westerse achtergrond, waarvan er in 2017 zo'n 6.000 bij kwamen en waarvoor de taal op zich al een groot probleem is? Zo is de vraag aan de staatssecretaris, die recent, 21 januari 2018, nog aangaf de doorstroming vanuit de bijstand van deze groep als prioriteit te zien, op welke wijze en wanneer ze — zoals ze dat herhaaldelijk zelf omschrijft — "hard aan de slag" gaat. En hoe prioritair dan wel? Voor de goede orde: de helft of 3 miljard van de bijstand gaat naar niet-westerse migranten. Deze problematiek lijkt inderdaad prioriteit nummer één te moeten zijn.

Voorzitter. Het hoeft ook geen betoog te stellen dat het leveren van een tegenprestatie niet mag leiden tot verdringing van betaald werk. Dat zou het paard achter de wagen zetten en alleen maar verder bijdragen aan een verkeerde concurrentie in een race naar de bodem en uiteindelijk resulteren in een verdeling van ellende. Mijn fractie is zich er overigens van bewust dat iedere tegenprestatie mogelijk kan conflicteren met andere vormen van arbeid als bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en gerichte inzet van re-integratie-instrumenten naar betaald werk. In hoeverre werkt de tegenprestatie op dit vlak blokkerend? De casuïstiek is overigens eindeloos, zoals we gelezen hebben, en het grijze gebied is even groot. Waar ligt voor de indienster de grens? Waar ligt de afbakening tussen de diverse vormen van inzet? Is een checklist hier wel op toegesneden? Ik wijs alleen maar op re-integratietrajecten waarbij in theorie geen productie wordt geleverd omdat hier anders loon tegenover zou moeten staan.

Al eerder, in 2015, is bij onderzoek door de Inspectie SZW gebleken dat gemeenten een bepaalde mate van verdringing accepteren; het begrip "additionaliteit" wordt kennelijk pragmatisch ingevuld. De helft van alle gemeenten toetst nu al niet op verdringing in weerwil van de verplichting daartoe. Waarom zou dat nu opeens anders zijn, waar nota bene het zo is dat, zoals indienster aangeeft, en ik citeer, "gemeenten bij uitvoering van deze wet alle ruimte hebben", uiteraard mits binnen de kaders? Per regio en gemeente is zo een verschillende invulling te geven. Arbitraire toepassing is dan ook niet uit te sluiten. Wordt het geheel zo meer helder voor de uitvoerders, met name waar het de bedoeling is dat de zes ter toetsing geformuleerde uitgangspunten zelf in een eigen vorm vastgelegd mogen worden? Graag een nadere reactie op dit punt.

En als het al zo is dat de toets een extra stimulans moet zijn om gerichte re-integratie te bieden en dit maatwerk impliceert, is het de vraag of de gemeenten hier niet overvraagd worden. Hoe ziet indienster dit? Waarom is er ook geen uitvoeringstoets geweest op dit punt? Ook lijken toezicht en handhaving mager geregeld als sluitstuk. Waar het veld diffuus is en de ruimte groot, is de vraag of de primair verantwoordelijke gemeenteraad hier echt handen en voeten aan kan geven. Hoe kijkt indienster hiertegen aan?

Mijn fractie heeft ondanks de primair positieve grondhouding ten aanzien van het voorstel nog enkele vragen en kanttekeningen. Ziet de indienster ook de spanning tussen wat de lokale democratie zou moeten doen in het kader van de Participatiewet en het met hetzelfde doel opleggen van een extra taak in de vorm van een centraal opgelegde toets? Waar ligt de meerwaarde van dat nieuwe middel en is indienster al op voorhand van oordeel dat zonder ik noem

het maar een checklist vooraf verdringing niet te elimineren valt? Waarom niet de oude motie uit 2013 van stal gehaald om gelijksoortige spelregels met gelijk doel te formuleren in plaats van vanaf 2015 een langjarig wetgevingstraject met een ongewisse uitkomst op te starten?

In dit kader zij in algemene zin opgemerkt dat ervoor gewaakt moet worden dat wetgeving te incidentgedreven is. Voorkomen moet worden dat allerlei maatschappelijk geïndiceerde fricties, zoals in dit kader, al te direct vertaald worden in gelegenhedsoplossingen, die een beperkt doel hebben en voorbijgaan aan een fundamentele herijking of evaluatie van het grotere geheel als in dit geval de Participatiewet, de Wet Werk en zekerheid en de quotumwet. Hoe ziet de indienster dit? Gaat het ten fundamentele in dit geval niet eerder om de beperkte reparatie van een systeemfout? Ik kan me overigens wel voorstellen dat indienster de heersende clichépolitiek van lege taal als "verder werken, aan de slag gaan en in goed overleg of gesprek gaan" ook wel een beetje zat is en niet wil wachten op welke eindevaluatie ook.

Voorzitter, tot zover, net keurig binnen de tijd. Ik wacht met belangstelling de beantwoording van indienster en staatssecretaris af. Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Kok. 30 seconden eroverheen. U zei dat u keurig binnen de tijd bleef, maar ik wilde dit toch even zeggen. Ik geef het woord aan de heer Schnabel.



De heer Schnabel (D66):

Voorzitter. Het is al geconstateerd: begin 2015 trad de Participatiewet in werking en al in datzelfde jaar kwam mevrouw Karabulut met haar initiatiefvoorstel. Misschien is dit wel een moment in dit huis, waar we de afgelopen maanden heel wat te doen hebben gehad met initiatiefwetsvoorstellen, waarmee ook de indieners veel met ons van doen hebben gehad, om te zeggen: nou, dat is zowel een compliment als een waarschuwing voor het indienen van initiatiefwetsvoorstellen, want het wordt de indieners hier in dit huis meestal niet makkelijk gemaakt, waarvoor natuurlijk ook reden is. De bedoeling was om de nieuwe Participatiewet uit te breiden met een verdringingstoets, die gemeenten verplicht om actief te voorkomen dat betaalde arbeid moet wijken voor werk gedaan door uitkeringsgerechtigden, quasi als vrijwilliger, om niet dus, of met loonkostensubsidie. Ik denk dat ik mag zeggen dat in de Tweede Kamer noch ook hier in de Eerste Kamer er ook maar enige twijfel over bestaat dat het onwenselijk is dat betaalde door onbetaalde arbeid verdrongen zou worden.

Die twijfel is er dan niet op dat punt, maar die is er wel, in ieder geval bij de fractie van D66, over de wenselijkheid en zeker ook de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de voorgestelde regeling. Die twijfel wordt duidelijk ook gedeeld door de Raad van State en ook door met de praktijk van de Participatiewet nauwer verbonden organisaties als de VNG, Divosa en Cedris. Het tegengeluid kwam al eerder van de FNV, en vandaag werd hier nog een Boek van Ongemak door de FNV aangeboden aan de Kamer, waarin duidelijk werd welke problemen er zo zijn met de uitvoering van de Participatiewet. Van een aantal gevallen word je echt niet

vrolijk. Dat is net in de toelichting van de heer Kok ook al duidelijk geworden.

Dat neemt toch niet weg dat tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer toenmalig staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw Klijnsma, er zelfs helemaal geen twijfel over heeft laten bestaan dat het initiatiefvoorstel niet op instemming van het kabinet kon rekenen. Aan het eind van het debat in de Tweede Kamer constateerde ze zelf, en dat bij herhaling dat ze toch "helder" had aangegeven het wetsvoorstel "prematuur" te vinden en dat ook een nota van wijziging haar niet van standpunt zou doen veranderen. Prematuur, omdat de implementatie van de Participatiewet nog in volle gang is en de evaluatie pas in 2019 beschikbaar zal komen. "Bovendien", zo zei de staatssecretaris letterlijk letterlijk, "vind ik het goed — laat ik dat gewoon eens zeggen — voor de karaktervorming in de arbeidsmarktregio's dat gemeenten, sociale partners en het UWV in conclaaf gaan over de wijze waarop zij aan de voorkant willen omgaan met het fenomeen verdringing". Eerder had de staatssecretaris al in wat minder therapeutische termen duidelijk gemaakt dat ze het niet passend vindt om in de in het kader van de decentralisatie zo expliciet in de wet vastgelegde eigen verantwoordelijkheid van gemeenten te treden. Mijn fractie zou graag van de initiatiefnemer van het voorstel vernemen wat haar overwegingen zijn om de verantwoordelijkheid van de gemeenten zó vergaand te beperken dat ze gedwongen zijn tot uitvoering van centraal en uiteindelijk in een AMvB vastgelegde regels voor toetsing op verdringing. De Participatiewet zelf laat nu in artikel 8b en in artikel 83 gemeenten de ruimte om op dit punt een eigen beleid te voeren, ook waar het oneigenlijk gebruik van de wet betreft. De discussie zal natuurlijk zijn: doen ze dat voldoende?

Overigens past het bij de strekking van de wet zelf eerder, de wet als geheel bekijkend, om naar oneigenlijk gebruik door de uitkeringsgerechtigde dan door de werkgever te kijken. In die zin is de verdringingstoets zoals die hier wordt voorgesteld misschien toch ook een beetje een Fremdkörper in de Participatiewet. Van de staatssecretaris zou mijn fractie graag horen hoe zij daartegen aankijkt. Past het voorstel eigenlijk naar zijn aard wel in de lijn die in de Participatiewet wordt gevolgd? We horen ook graag van de staatssecretaris in hoeverre zij het afwijzende het standpunt van haar ambtsvoorganger nog deelt.

Voorzitter. Er gaat geen vergadering voorbij of de leden van de Eerste Kamer herinneren zichzelf, de collega's en het kabinet eraan dat het onze taak is om te beoordelen of de voorgestelde wet kwalitatief goed, handhaafbaar en uitvoerbaar is.

De heer Köhler (SP):

Ik hoor de heer Schnabel net uitgebreid citeren uit de inbreng van de toenmalige staatssecretaris bij het debat in de Tweede Kamer. Daarna springt hij over naar een volgend punt. Zou hij ook zijn licht kunnen doen schijnen op de afwegingen die de Tweede Kamer gemaakt heeft, inclusief de D66-fractie, nadat de staatssecretaris dat had tegengeworpen?

De heer **Schnabel** (D66):

Nou, het lijkt me wat veel om hier zo'n hele afweging van mij te vragen. De fractie van D66 aan de overkant heeft daar toen positief op gereageerd. Eigenlijk is de afweging geweest, wat het doel van deze wet is en wat we ermee zouden kunnen bereiken. Dat is dan toch het idee van het tegengaan van verdringing. Kijkend naar de discussies in de Tweede Kamer en de keuzes die de verschillende partijen hebben gemaakt, denk ik dat voor velen van hen de belangrijkste overweging de kans op verdringing is geweest en het idee dat de Participatiewet misschien op dat punt inderdaad iets te veel naar de uitkeringsgerechtigden heeft gekeken, wat ik net eigenlijk probeerde aan te geven, en te weinig naar de werkgevers. Onze taak is natuurlijk een wat andere: wij kijken met name naar de andere aspecten van de wet, waaronder naar de mate waarin ze uitvoerbaar, effectief en handhaafbaar zou zijn.

Ik ga door met mijn betoog. Het is voor mijn fractie op dit moment moeilijk om tot een positief oordeel over dit initiatiefvoorstel te komen. Al bij de behandeling in de Tweede Kamer viel op dat er in kwantitatieve zin weinig andere dan anekdotische of casuïstische informatie beschikbaar was over de mate waarin inderdaad van verdringing sprake is. Inmiddels moeten we vaststellen dat er eigenlijk geen nieuwe kwantitatieve informatie beschikbaar is gekomen, in ieder geval geen zodanige informatie dat die tot urgentie dwingt. Die urgentie is er misschien met name niet omdat de arbeidsmarkt inmiddels gelukkig alweer een heel ander beeld laat zien dan een paar jaar geleden. Ook het aantal bijstandsgerechtigden neemt af, al moet ik daar meteen aan toevoegen dat de werkgelegenheid sneller groeit dan het aantal bijstandsgerechtigden afneemt. Dat is dus een apart probleem.

Los van de ontwikkeling op de arbeidsmarkt blijft de vraag natuurlijk gewettigd hoe effectief de verdringingstoets zal kunnen zijn om oneigenlijk gebruik van re-integratietrajecten te voorkomen. Die vraag is al bij herhaling gesteld. Dat is uiteraard op voorhand moeilijk vast te stellen, maar de toets leidt er naar zijn aard helaas al wel toe dat de kans kleiner wordt dat mensen met een bijstandsuitkering de arbeidsmarkt weer of eindelijk zullen bereiken. Juist de voorbeelden van de te stellen vragen aan de ondernemer of de organisatie, zoals door de initiatiefnemer gegeven in de nadere memorie van antwoord van 9 januari van dit jaar, laten zien dat de beantwoording, anders dan door de initiatiefnemer wordt gesteld, niet anders dan heel complex kan zijn. Datzelfde geldt dan ook voor de beoordeling van die antwoorden door de gemeente, die die vragen in een aantal gevallen trouwens zelf zal moeten beantwoorden. Ook dat punt vraagt misschien nog enige toelichting door de initiatiefnemer: hoe moet dat eigenlijk? De slager moet dan echt zijn eigen vlees gaan keuren, want in een aantal gevallen zal de gemeente als werkgever optreden.

De complexiteit aan beide kanten zal onvermijdelijk ook gevolgen hebben voor de door gemeenten en ondernemers te maken kosten. De in dezelfde passage van de memorie uitgesproken dreiging met strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties bij het aanleveren van verkeerde gegevens zal beide partijen kopschuw kunnen maken om überhaupt nog te doen wat de Participatiewet zo graag wil: meer mensen naar en aan het werk helpen.

Voorzitter. De initiatiefnemer voorziet geen kosten van betekenis voor toepassing van de verdringingstoets na invoering van de wet, maar wil wel 10 miljoen euro reserveren voor het op basis van de toets nalopen van eerdere contracten voor re-integratietrajecten. Ik zou de initiatiefnemer graag willen vragen of het niet eerder aannemelijk is dat met een serieuze uitvoering van de verdringingstoets in de toekomst ook gerekend moet worden met minstens een vergelijkbare inzet aan mankracht en middelen. Is er bij de initiatiefnemer trouwens überhaupt iets bekend over de verhouding tussen de voorziene inzet van die 10 miljoen nu en het totale bedrag dat in de afgelopen jaren aan loonkostensubsidies ter beschikking is gekomen? Heeft de initiatiefnemer bij de uitwerking van haar voorstel ook rekening gehouden met de kans dat werkgevers, zeker kleine werkgevers, zullen terugschrikken voor de administratieve last die de verdringingstoets met zich mee zal gaan brengen? Wat voor mogelijkheden heeft een werkgever bovendien om bezwaar aan te tekenen op het moment dat de verdringingstoets negatief zou uitvallen? Dat is natuurlijk vooral van belang voor de huidige geïnteresseerde werkgevers.

Voorzitter. Ik leg deze vragen aan de initiatiefnemer voor, omdat het in de praktijk toch al moeilijk genoeg blijkt mensen met een bijstandsuitkering, zeker als ze al lang in de bijstand zitten, weer deel te laten uitmaken van de arbeidsmarkt. In het gebied tussen uitsluitend de uitkering en helemaal de arbeidsmarkt is oneigenlijk gebruik van de regelingen van de Participatiewet niet volledig en zeker niet altijd vooraf uit te sluiten; dat is ook elders en eerder al geconstateerd. Destijds is ervoor gekozen de verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering en ook controle tot een taak van de lokale overheid te maken. Pas als blijkt dat deze daarin faalt — daarvoor hebben we toch de evaluatie van die wet nodig — past een beroep op de systeemverantwoordelijkheid van de minister en de staatssecretaris, en dan nog bij voorkeur zonder afbreuk te doen aan de eerdere en principiële keuze voor een decentrale aanpak van sociale problemen. Gelet op de door de initiatiefnemer ingenomen standpunten in de memories van antwoord, de Handelingen en de verslagen, verschilt mijn fractie zeker niet met haar van opvatting over de te bereiken doelen, maar ik denk toch dat ik moet constateren dat het ook haar inmiddels duidelijk zal zijn dat wij onze zorgen hebben over de middelen die de initiatiefnemer daarvoor wil inzetten. Ik hoop dat zij in haar repliek in staat zal zijn om die zorgen weg te nemen en ik zie uit naar haar antwoorden en naar de antwoorden van de staatssecretaris.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Schnabel. Dat was precies op tijd, want u had nog twee seconden over. Ik geef het woord aan mevrouw Sent.

□

Mevrouw Sent (PvdA):

Dank u wel, voorzitter. Vandaag behandelen wij het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Karabulut. Graag wil ik haar namens mijn fractie bedanken voor het harde werk dat zij hiervoor heeft verricht. Wij steunen het doel van haar wetsvoorstel. Met de initiatiefneemster is de PvdA

van mening dat werknemers in loondienst en zelfstandigen zonder personeel beschermd dienen te worden tegen oneerlijke concurrentie door onbetaalde of laagbetaalde krachten. De antwoorden op onze schriftelijke vragen hebben mijn fractie er echter nog niet van overtuigd dat het wetsvoorstel het juiste middel is om dat doel te bereiken. Graag maken wij dan ook gebruik van de gelegenheid om plenair met de initiatiefneemster en met de staatssecretaris hierover van gedachten te wisselen.

Voorzitter. Een fatsoenlijke arbeidsmarkt, dat is waar de PvdA voor knokt: een arbeidsmarkt waar mensen niet worden gezien als kostenpost waarop je zo veel mogelijk bezuinigt, maar als het grootste kapitaal van een bedrijf, waarin je juist investeert. Onderbetaling, oneerlijke concurrentie en ongewenste verdringing moeten worden aangepakt. Soms kan verdringing gewenst zijn. Als je mensen een kans geeft om een plek te krijgen op de arbeidsmarkt, ga je al snel verdringen, zo constateert mijn fractie. Het gaat er volgens ons dus niet om of je wel of niet verdringt, maar of er sprake is van ongewenste verdringing. Immers, bij gelijke kansen voor mannen en vrouwen wordt de kans voor mannen kleiner en is er dus sprake van verdringing. De meesten onder ons zullen dit juist positief waarderen. Dit geldt voor alle vormen van het vergroten van kansen van mensen die nu een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Verdringing wordt een probleem als zij leidt tot nieuwe voorkeursposities omdat meer dan de achterstand wordt gecompenseerd.

Voorzitter. Mijn fractie plaatst vraagtekens bij de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel. De gemeente Uden, bijvoorbeeld, heeft de afgelopen coalitieperiode ruim 500 mensen weten te begeleiden naar betaald werk. Nooit is ongewenste verdringing aan de orde geweest. Dat is ook niet zo verwonderlijk. De doelgroep, met een loonwaarde tussen de 30% en 70%, is qua competenties immers niet vergelijkbaar met reguliere werknemers. Met allerlei financiële ondersteuningsmaatregelen zouden zij goedkoper zijn dan mensen die tegen het minimumloon werken. Meent de initiatiefneemster dat een werkgever, gezien de andere competenties, op basis hiervan duurdere krachten gaat wegsturen? Dat is niet de ervaring in Uden. Werkgevers nemen mensen van de gemeentelijke doelgroep aan vanuit sociaal-maatschappelijke overwegingen. Tal van ondernemingen en overheden zijn aangesloten bij de stichting Aan het werk, met als doel mensen met een mindere loonwaarde in hun bestand op te nemen en aan het werk te krijgen, en dat met verbluffende resultaten. Maar ik loop vooruit op mijn laatste punt en wil eerst nog stilstaan bij een aantal andere onderwerpen, waaronder de uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel.

Voorzitter. De schriftelijke behandeling van het voorliggende wetsvoorstel heeft mijn fractie namelijk niet gerustgesteld dat de verdringingstoets uitvoerbaar is. Met de Raad van State acht mijn fractie de inhoud van het begrip "verdringing" minder duidelijk omlind dan de initiatiefneemster suggereert. Zij beoogt een heldere definitie van het begrip "verdringing van betaalde arbeid" te geven, maar deze roept juist vragen op, want wanneer is iets nu verdringing? Dat is niet zo helder als het wetsvoorstel doet vermoeden. En wanneer is er nu sprake van gewenste verdringing en wanneer van ongewenste? Bij grensgevallen wordt het altijd lastig. Als je de functie bijvoorbeeld net iets anders maakt, mag het dan wel? En wat als achteraf blijkt dat er sprake was van ongewenste verdringing? Welke instrumen-

ten hebben gemeenten daarvoor in handen, zo vragen wij de initiatiefneemster.

De heer Köhler (SP):

Mevrouw Sent schetst dat ook bij de nieuwe nu voorgestelde definitie van het begrip "verdringing" nog veel interpretatieproblemen mogelijk zijn. Dat snap ik, maar hoe waardeert ze dan de huidige situatie, waarin het begrip "verdringing" nog veel minder duidelijk omschreven is? Is dat überhaupt te interpreteren door de gemeenteambtenaren bij de uitvoering van de Participatiewet?

Mevrouw Sent (PvdA):

Ik denk dat de huidige situatie duidelijk maakt dat het soms heel erg lastig is om onderscheid te maken tussen gewenste en ongewenste verdringing. In de huidige praktijk zien we dat en we zien het ook in het voorliggende wetsvoorstel.

Het voorliggende wetsvoorstel brengt extra uitvoeringslasten voor gemeenten met zich mee. Zo dienen zij tevens te controleren op verdringing bij contracten in het kader van de Participatiewet waarbij zij tot nu toe niet actief partij waren. Bovendien wordt van gemeenten gevraagd om al in gang gezette trajecten te toetsen op verdringing. Dat is een niet onaanzienlijke taak. Daarom heb ik namens mijn fractie de initiatiefneemster bij de schriftelijke vragenronde gevraagd om het voorliggende wetsvoorstel te vergezellen van een uitvoeringstoets en een realistische berekening van de werkelijke kosten die met het wetsvoorstel gemoeid zijn. Kan zij mondeling bevestigen dat zij daartoe niet bereid is?

Op een toetsingscircus zit niemand te wachten en het kind van de rekening is zeer waarschijnlijk de persoon met de zogeheten afstand tot de arbeidsmarkt. Dat breng mij bij het volgende punt. Door het invoeren van een toets op verdringing wordt voorkomen dat de inzet van mensen met een uitkering tot verdringing van betaalde arbeid leidt, zo stelt de initiatiefneemster. Maar wat als een toets op verdringing gemeenten belemmert bij de re-integratie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt? Hier is juist maatwerk gewenst. Daarbij zijn activeringstrajecten, leerbanen, het werken met behoud van uitkering en proefplaatsingen waardevolle instrumenten om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te behouden. Mijn fractie acht het onwenselijk dat effectieve re-integratie-instrumenten geheel of gedeeltelijk geblokkeerd worden. Is de initiatiefneemster het met ons eens dat dergelijk maatwerk juist op lokaal niveau, in samenspraak met sociale partners, geleverd dient te worden?

Ten slotte heeft mijn fractie op het punt van ongewenste neveneffecten nog een vraag over aanbestedingen met een social return. Deelt de initiatiefneemster onze zorg dat toetsing vooraf vanwege de bureaucratische last voor de ondernemer prijsopdrijvend werkt en bovendien kan leiden tot aarzeling om nog in te schrijven? Graag een reactie op dit punt.

Met de Raad van State ziet mijn fractie geen dragende motivering om nu al in te grijpen in de Participatiewet. En met de Raad van State is mijn fractie van mening dat de huidige wetgeving op tal van plaatsen reeds voorziet in de plicht tot toetsen op ongewenste verdringing. De Participatiewet verbiedt immers verdringing. Het gevolg is dat

gemeenten het tegengaan van verdringing op uiteenlopende manieren borgen. Zo heeft de gemeente Leiden, om een willekeurig voorbeeld te noemen, in de verordening staan dat geen verdringing mag plaatsvinden. De gemeenteraad is daar heel kritisch op. Dit kan op de instemming van mijn fractie rekenen. Immers, de uitvoering van de Participatiewet en het toezicht daarop horen plaats te vinden in de lokale politiek. Het voorliggende wetsvoorstel beperkt daarentegen de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de controlerende taak van de gemeenteraad. Mijn fractie meent juist dat er aansluiting dient te blijven met het principe van decentralisatie.

Een mooi voorbeeld van lokaal verantwoordelijkheid nemen is het gebruik van de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) van TNO. Deze is wetenschappelijk onderbouwd en uitgegroeid tot landelijk erkende norm voor inclusief ondernemerschap en inclusieve werkgevers. Een groot aantal steden in Oost-Brabant, waaronder Eindhoven, gebruikt deze voor de beoordeling van social return bij aanbestedingen. Immers, het risico op verdringing bij social return bij aanbesteding is groot. Het loont namelijk om reguliere werknemers te vervangen door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt maar deze vervolgens na afloop van de aanbesteding weer te ontslaan, want als ze doorgroeien worden bedrijven niet beloond bij de volgende aanbesteding. Door gebruik te maken van de PSO voorkomen de Oost-Brabantse gemeenten verdringing en belonen ze bedrijven die mensen duurzaam een kans geven. Er wordt samen met wethouders in onder andere Amsterdam, Apeldoorn, Leeuwarden en Den Bosch aan gewerkt dit in heel Nederland uitgerold te krijgen.

Voorzitter. Dan heeft mijn fractie nog een vraag voor de staatssecretaris, die ik allereerst van harte welkom heet in de Eerste Kamer. Haar collega van BZK heeft in een brief aan de Eerste Kamer op 6 februari 2017 uiteengezet dat het wetgevingsproces omtrent initiatiefwetsvoorstellen minder kwaliteitswaarborgen kent, waardoor kan blijken dat de financiële doorrekening en de gevonden dekking ontoereikend blijken. Is de staatssecretaris het met mijn fractie eens dat de werkelijke kosten van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel pas inzichtelijk worden wanneer de criteria bij AMvB zijn uitgewerkt en uitvoeringstoetsen hebben plaatsgevonden? En is zij het met ons eens dat de bedragen in de tabel in de memorie van toelichting hoe dan ook te laag geraamd lijken?

Voorzitter. Ongewenste verdringing moet worden vermeden volgens de PvdA; laat daar geen misverstand over bestaan. Tegelijkertijd vraagt de Participatiewet creativiteit en het opzoeken van nieuwe arrangementen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan het werk te helpen. Daar is maatwerk en experimenteerruimte voor nodig. Hoe meer de uitvoering vanuit de rijksoverheid wordt gestuurd, hoe lastiger het wordt om die noodzakelijke ruimte te vinden en te benutten. En natuurlijk is er kaf onder het koren van werkgevers en re-integratiedienstverleners; laat daar ook geen misverstand over bestaan. Dat moet worden aangepakt. De PvdA vertrouwt gemeenten dit binnen de kaders van de Participatiewet toe. Om een van onze wethouders te citeren: het voorliggende wetsvoorstel is een typisch voorbeeld van een goede bedoeling die in de uitvoering niet werkt en haaks staat op de lokale beleidsvrijheid die hoort bij de drie decentralisaties.

Voorzitter, ik rond af. Zoals de filosoof Derrida al heeft beargumenteerd, betekent iedere toepassing van een regel meteen de vernietiging van de regel. De Participatiewet stelt gemeenten voor een uitdagende taak en het beeld van veel regels dient vooral bij werkgevers niet versterkt te worden. De PvdA ziet de aandacht liever gericht op een inclusieve arbeidsmarkt, op het stimuleren van werkgevers en op zelf als overheid het goede voorbeeld geven. Dat levert naar onze mening veel meer op voor de mensen om wie het gaat dan nog meer regels. Wij kijken uit naar de antwoorden van de initiatiefneemster en de staatssecretaris op onze vragen.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Sent. Ik geef het woord aan mevrouw Strik.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik heb de eer om de heer Lintmeijer te vervangen, die vandaag helaas ziek is.

Ook mijn fractie wil graag beginnen met het complimenteren van mevrouw Karabulut voor het initiatief dat zij heeft genomen met het wetsvoorstel verdringingstoets. Bij dit wetsvoorstel spelen twee belangen tegelijkertijd: het beschermen van het principe dat iedereen die werkt recht heeft op het inkomen gegarandeerd door wet en cao, maar ook het belang van participatie van langdurig werkloze mensen door middel van een adequaat re-integratiebeleid. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel zal ons uitgangspunt zijn dat beide doelen maximaal tot hun recht dienen te komen. Onze bijdrage zal zich toespitsen op de weg daarnaartoe en op de vragen die het wetsvoorstel in dit opzicht bij ons oproept.

Voorzitter. Verdringing van betaalde banen door banen die kosteloos of tegen zeer lage betaling plaatsvinden, is uiteraard zeer ongewenst. Met name voor de laagbetaalden op de arbeidsmarkt leidt dit tot een toename van slecht betaald werk, het uithollen van arbeidsvoorwaarden en het ontstaan van een race to the bottom. Het is dan ook terecht dat wetgever en uitvoerders scherp zijn op het optreden van ongewenste verdringingseffecten bij bijvoorbeeld de uitvoering van de Participatiewet en het toepassen van social return bij overheidsaanbestedingen.

Er is op de arbeidsmarkt in brede zin sprake van ongelijkheid, wat leidt tot druk op betaald werk. Met name onder de laagst betaalden vormt verdringing een structureel probleem. Ondanks de economische groei van de afgelopen jaren stijgen de lonen daar nauwelijks, maar daalt de arbeidsinkomensquote al jaren structureel, becijfert het CBS en constateert DNB bezorgd. In veel sectoren, zoals de al bijna spreekwoordelijke postbezorging, worden vaste banen met zekerheden vervangen door laagbetaalde zzp'ers met nulurencontracten zonder zekerheden. Ook de inkomenspositie van mensen met gesubsidieerd of ongesubsidieerd werk in bijvoorbeeld de culturele sector is bedroevend te noemen. Afgestudeerden werken in plaats van in betaalde banen vaak voor een habbekrats en een consuptiebon onder het mom van een stage of werkervaringsplek. Het is goed dat de staatssecretaris bij dit debat aanwezig is, want op heel veel fronten is er werk te verzetten om

ervoor te zorgen dat onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt zullen worden aangepakt. Het moet weer normaal worden dat mensen werk doen waaraan ze zekerheden kunnen ontleen en waarvoor ze fatsoenlijk worden beloond.

Dit wetsvoorstel gaat uiteraard niet over de gehele arbeidsmarkt, maar snijdt wel een prangend probleem aan dat past in het genoemde bredere kader. De reikwijdte van deze wet richt zich op verdringing van werk dat kan ontstaan bij de uitvoering van de Participatiewet en focust zich met name op mensen met een uitkering of een re-integratietraject. Daarnaast richt het wetsvoorstel zich op de effecten van socialreturnverplichtingen in aanbestedingen. Verdringing is niet ontstaan met de inwerkingtreding van de Participatiewet. Al in 2015 constateerde de Inspectie Sociale Zaken dat bij uitkerings- en re-integratietrajecten verdringing in zo'n kwart van de gevallen voorkomt. Dat is een hoog percentage. Of dit met de inwerkingtreding van de Participatiewet minder is geworden, weten we niet zeker. Dat leidt tot mijn eerste vragen aan de initiatiefnemer.

De Raad van State stelt vast dat de Participatiewet op tal van plaatsen al voorziet in de plicht tot toetsen op ongewenste verdringing. Kan de initiatiefnemer nog eens helder verwoorden waarom zij vindt dat de wettelijke kaders in de nog jonge Participatiewet op dit moment tekortschieten? En in het verlengde daarvan: wat is ertegen om niet eerst te kijken of gemeenten in het uitvoeren van de Participatiewet wél mogelijkheden zien om verdringing tegen te gaan? Heeft de initiatiefnemer dit gepeild bij wethouders en directeuren van sociale diensten en zo ja, welk beeld roept dat op?

Met de Participatiewet zijn taken in het sociale domein gedecentraliseerd en ligt de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor re-integratiebeleid op lokaal niveau. Het voorliggende wetsvoorstel bevat uniforme criteria die de autonomie van gemeenten om beleid naar eigen inzicht vorm te geven, toch tot op zekere hoogte inperkt. Wat is de overweging van de initiatiefneemster om deze in de wet op te nemen in plaats van het verder uitwerken van beleidsmatige instrumenten en het ontwikkelen van toezicht door een versterking van de rol van gemeenteraden daarbij over te laten aan gemeenten en te kijken hoe zich dat ontwikkelt? Hoe verhoudt een dergelijke centralisatie in dit wetsvoorstel zich tot de decentralisatiegedachte? Graag een reactie van de initiatiefnemer.

Voorzitter. Deze vragen aan de initiatiefneemster nemen niet weg dat wij de doelen van het wetsvoorstel steunen. Dat heb ik al gezegd. Als blijkt dat gemeenten niet voldoende instrumenten ter beschikking staan om verdringing op de arbeidsmarkt tegen te gaan, dan zal de wetgever hiervoor oplossingen moeten aandragen. De GroenLinks-fractie zich wel af of dit wetsvoorstel die adequate oplossingen garandeert. Onze zorgen daarbij zitten met name in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel.

In dat opzicht is mijn fractie blij dat de initiatiefnemer het advies van de Raad van State heeft opgevolgd om de definitie van verdringing en de toetsingscriteria in de wet vast te leggen. Dat neemt niet weg dat het wetsvoorstel nog steeds belangrijke onderdelen overlaat aan AMvB's en lokale verordeningen. De inspectie is in haar rapport uit 2015 kritisch over de magere beleidsmatige aandacht die gemeentes geven aan verdringing. Voor zover zij dat doen

in nadere regels, beperkt het zich vaak tot een opmerking dat bij een proefplaatsing, stage- of werkervaringsplaats geen sprake mag zijn van verdringing van reguliere arbeid. Door het ontbreken van beleid en instructies wordt het begrip "additionaliteit" vaak pragmatisch ingevuld en is het onduidelijk aan welke voorwaarden de toepassing van deze activiteiten behoort te voldoen. De initiatiefneemster beoogt daarom het begrip "additionaliteit" te verduidelijken in het wetsvoorstel.

Dat is op zich een goede stap, maar onduidelijk blijft wel hoe gemeenten op basis van deze criteria kunnen toetsen of er verdringing van reguliere arbeid plaatsvindt. Het wetsvoorstel draagt gemeenten en UWV op te toetsen of een traject leidt tot oneerlijke concurrentie. De criteria daarvoor gaan uit van verschillende toekomstscenario's: het mogelijke ontslag van werknemers, gewijzigde arbeidsomstandigheden bij het huidige personeelsbestand of een verschuiving van betaald naar onbetaald werk. Hoe dit daadwerkelijk moet worden vastgesteld door gemeenten, maakt het wetsvoorstel niet duidelijk. Mijn vraag aan de staatssecretaris en de initiatiefnemer is dan ook of bij de aanvaarding van dit wetsvoorstel in de AMvB wordt uitgewerkt hoe gemeenten op basis van de wettelijke criteria kunnen toetsen of er verdringing van reguliere arbeid plaatsvindt. Of moeten gemeenten dat zelf in hun lokale verordeningen regelen? En hoe ziet de initiatiefnemer die feitelijke toets in de praktijk dan voor zich? Gaat de wet gemeenten helpen bij het vaststellen dat de werkervaringsplek al dan niet vervanging van betaalde arbeid is? De initiatiefnemer heeft het over de zes criteria die met ja en nee kunnen worden beantwoord, maar ziet zij die daadwerkelijk als operationele criteria? Mijn fractie leest ze meer als — overigens terechte — uitgangspunten van de verdringings-toets dan als een werkelijk criterium aan de hand waarvan te toetsen is.

Vervolgens is de vraag hoe gemeentes kunnen vaststellen of er daadwerkelijk sprake is van additioneel werk. Kunnen ze de accountant langssturen? Kunnen ze alle gegevens opvragen? Zo ja, welke? Volstaat een eigen verklaring van het betreffende bedrijf? En welke controlemogelijkheden heeft een gemeente na aanvaarding van een werkervaringsplaats? Is het bovendien niet ook denkbaar dat een toets aan de criteria in de loop van de tijd tot een andere uitkomst zou kunnen leiden? Stel dat een werkgever gaat uitbreiden of aan vermogen wint. Dan zou het misschien op een bepaald moment kunnen zijn dat een toets aan die criteria tot een andere uitkomst leidt. Is het mogelijk dat de gemeente dan alsnog zegt: nu wordt het wel tijd dat u deze persoon een baan aanbiedt? Of kan dat tussentijds niet meer? Hoe gaat het na de start van een dergelijk traject vanuit voltooiing van deze toets, is mijn vraag.

Wanneer een medewerker vindt dat hij onderbetaald wordt voor een werkervaringsplek, is het nu al zo dat hij zelf een klacht kan indienen bij de Inspectie Sociale Zaken. De inspectie start dan een onderzoek. Betaalt een werkgever geen minimumloon terwijl er juridisch sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan kan de inspectie een boete opleggen aan de werkgever. Kan de gemeente straks in de plaatselijke verordening ook dergelijke sancties opnemen, als zij constateert dat er sprake is van verdringing zonder specifieke klachten van individuele betrokkenen? Wij horen graag hoe de initiatiefnemer dat in de praktijk voor zich ziet, zeker gelet op de geringe uitvoeringskosten die zij in dit wetsvoorstel voor de gemeentes voorziet.

Tot slot: een wetsvoorstel kan ook onbedoelde effecten met zich meebrengen. Heeft de initiatiefnemer voorzien dat het loutere feit dat er een wettelijke verdringingstoets komt, zou kunnen leiden tot koudwatervrees in de praktijk en dat er onbedoeld juist minder werkervaringsplekken aangeboden gaan worden? Dit zou ertoe kunnen leiden dat meer mensen aan de zijlijn moeten blijven staan terwijl ze met extra ondersteuning zouden kunnen instromen op de arbeidsmarkt. Graag ook hierop een reflectie van de initiatiefnemer.

Voorzitter, mijn fractie is voor het tegengaan van verdringing. Laat dat duidelijk zijn. Wij delen de doelstellingen van de initiatiefnemer. Maar we zien op dit moment nog niet heel duidelijk voor ons hoe de verdringingstoets in handen van de wethouder en de gemeenteraad straks, na inwerking-treding van dit wetsvoorstel, daadwerkelijk gaat functioneren. We nodigen de initiatiefnemer daarom graag uit ons dat wenkend perspectief wel voor te houden.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Strik. Ik geef het woord aan de heer Ester.



De heer Ester (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook mijn complimenten aan de initiatiefneemster voor het feit dat zij dit wetsvoorstel na aanvaarding in de Tweede Kamer nu hier vandaag in de senaat kan verdedigen. Het kost veel tijd, energie en overredingskracht om een wetsvoorstel zo ver te brengen.

Kern van het initiatiefvoorstel is het beschermen van werknemers tegen oneerlijke concurrentie door personen in de bijstand. Verdringing duidt dan op de vervanging van betaalde door onbetaalde krachten. De verdringingstoets geeft gemeenten een instrument om dit tegen te gaan. Ik wil mijn bijdrage rond een vijftal vragen componeren die voor de ChristenUnie bepalend zijn in het oordeel over dit initiatiefwetsvoorstel. Laat mij ook onderstrepen dat wij de doelstelling van het wetsvoorstel van harte onderschrijven.

De eerste vraag die gesteld moet worden — dat is een klassieke vraag in dit huis — is hoe groot het onderliggende probleem nu eigenlijk is. Met andere woorden: is de omvang van het verdringingsprobleem dusdanig dat nieuwe wetgeving geboden is? Het antwoord op deze proportionaliteitsvraag is niet in het voordeel van het wetsvoorstel. Mij is geen diepgaand wetenschappelijk onderzoek bekend dat het fenomeen van verdringing als hier bedoeld onomstotelijk vaststelt en dat laat zien dat er sprake is van een hardnekkig, omvangrijk en groeiend probleem in de afgelopen twintig jaar. De memorie van toelichting maakt vooral melding van ad-hoconderzoek en verhalen in de media. Maar termen als "signalen", "berichten" en "geluiden" kwalificeren zich in dit huis toch niet als voldoende bewijsvoering.

De heer Köhler (SP):

De heer Ester heeft het over de periode van de afgelopen twintig jaar. Ik denk dat het heel terecht is om over een langere periode hierop terug te zien. Hij zegt dat er geen

kwantitatief betrouwbaar onderzoek over verdringing beschikbaar is. Mag ik vragen of hij kennis heeft genomen van het rapport dat Research voor Beleid indertijd — ik dacht in 2011 — in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken daarover geschreven heeft? Mede op grond van een aantal andere onderzoeken kwam men tot de conclusie dat gemiddeld gesproken de additionele arbeid voor 25% gepaard gaat met verdringing van betaald werk. Vindt hij dat geen degelijk onderzoek of vindt hij het te weinig of nietszeggend?

De heer Ester (ChristenUnie):

Nee hoor. Ik zei dat mij geen onderzoek bekend is, de laatste twintig jaar, dat aantoont dat het een hardnekkig, omvangrijk en groeiend probleem is. Het gaat ook om de vergelijking van voor en na de Participatiewet waarover verschillende sprekers hebben gesproken. Het gaat mij er niet om dat er niet incidentele studies zijn die nobel werk hebben verricht. Het rapport dat u noemt, is daar ongetwijfeld een voorbeeld van. Het gaat mij echt om longitudinaal onderzoek om dit punt onomstotelijk te kunnen maken. Naar mijn stellige overtuiging en mijn eigen waarneming is dat onderzoek in Nederland niet aanwezig.

Voorzitter. Het mainstream wetenschappelijk onderzoek, zo zeg ik op basis van eigen waarneming, richt zich vooral op wat veel weg heeft van de omgekeerde beweging: het verdringen van lager opgeleiden door hoger opgeleiden. Dat laatste is een courant vraagstuk in zowel de arbeidsmarkt-sociologie als de arbeidsmarkt-economie. Dat is toch vooral de verdringingsthese die in de wetenschappelijke literatuur opgeld doet en die ook in ons land tot het nodige onderzoek heeft geleid.

Dat alles maakt het voor mijn fractie moeilijk om mee te gaan in de conclusie dat er sprake is van een dwingend probleem dat een dringende oplossing behoeft. Ook de antwoorden van de initiatiefneemster in de schriftelijke voorbereiding waren in dit opzicht weinig overtuigend. Ik wil dan ook nogmaals graag vragen om een gedegen onderbouwing van die proportionaliteitskwestie; het gaat hier immers om een aangelegen beoordelingscriterium in de Eerste Kamer. Ik leg deze vraag ook aan de staatssecretaris voor, die ik overigens van harte welkom heet aan deze kant van het Binnenhof.

De tweede vraag is waarom er een landelijke kop op gemeentelijk arbeidsmarkt- en bijstandsbeleid moet worden gezet. Gemeenten hebben in het kader van de Participatiewet — vorige sprekers hebben daar ook al op gewezen — immers eigen mogelijkheden om in te grijpen indien verdringing zich voordoet. Ik verwijs naar de artikelen 9 en 10 van de Participatiewet. Zij zijn, ook gezien de decentralisatie van het beleid, de aangewezen actor om hier iets aan te doen. Zij kunnen dat prima zelf beoordelen, want zij kennen de lokale arbeidsmarkt. Waarom is hier landelijk beleid geboden, zo vraagt mijn fractie. Welke urgentie doet zich hier en nu voor om met een verdringingstoets te komen? Gemeenten zijn immers primair verantwoordelijk voor het bijstandsbeleid en het lokale arbeidsmarktbeleid? Indien verdringing zich voordoet — en dat is een slechte zaak — zijn zij de eerst aangewezen en om in te grijpen. Daar moet ook de inhoudelijke afweging plaatsvinden. De vraag is dan ook wat het wetsvoorstel hier inhoudelijk aan toevoegt. Ook op dit punt wil mijn fractie graag overtuigd worden.

Het lijkt er toch op dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid hier aan banden wordt gelegd.

De derde vraag is wat het wetsvoorstel nu precies betekent voor mensen die in een re-integratietraject zitten. Zij zullen immers via werktrajecten naar de arbeidsmarkt worden herleid. Werkritme en werkervaring vergroten hun arbeidsmarktkansen. Theoretisch kan hier inderdaad sprake zijn van verdringing van betaalde werknemers. Vallen deze personen nu wel of niet onder het regime van het wetsvoorstel? Graag een antwoord op deze voor mijn fractie wezenlijke vraag. Het gaat hier immers om een kwetsbare groep die terug wil keren naar de reguliere arbeidsmarkt en daarin ondersteund wordt.

Ik begrijp overigens uit de tweede nota van wijziging dat de verdringingstoets niet van toepassing is op arbeidsbeperkten waarvoor de werkgever een loonkostensubsidie ontvangt. Beschut werk en de sociale werkvoorziening vallen evenzeer buiten de scope van het wetsvoorstel. Het is goed om dat hier plenair te onderstrepen.

Personen die in het kader van social return, bijvoorbeeld via een gemeentelijk aanbestedingstraject, werkzaamheden verrichten, vallen nadrukkelijk wel onder het regime van dit initiatiefvoorstel. Ook hier is de vraag aan de orde waarom we in de bevoegdheden van gemeenten willen treden. Zij kunnen eigen argumenten hebben om deze kwetsbare groep een extra duwtje in de rug te geven. Moeten we daar wel tussenbeide willen komen, zo vraagt mijn fractie de initiatiefneemster. En hoe ligt deze kwestie voor bijvoorbeeld vluchtelingen die met steun van de gemeente een bestaan willen opbouwen in Nederland? Zijn ook hun activiteiten onderworpen aan die verdringingstoets? En zo ja, betekent dat niet een enorme verschraving van de inzet van arbeidsmarktinstrumenten voor deze kwetsbare groep?

Voorzitter, dan kom ik bij de vierde vraag. Ik associeer het potentiële nut van een verdringingstoets toch vooral met een economie die zich kenmerkt door langdurige hoge werkloosheid en met een forse economische crisis. Immers, dan hebben werkgevers het voor het kiezen en zullen zij de voor hen goedkoopste arbeidskrachten selecteren. Dan is de arbeidsreserve groot. En mensen in de bijstand behoren tot die groep. Maar dat verhaal gaat niet op voor een economische opbloei zoals we die nu meemaken, zo lijkt mij. Dan is de arbeidsreserve klein. Dan ligt het primaat veel meer bij werknemers, ondanks een substantiële langdurige werkloosheid onder bepaalde groepen.

De arbeidsmarkt cijfers van het CBS van drie weken geleden maken deze omslag duidelijk. Het CBS spreekt zelfs van een "gespannen arbeidsmarkt". Er is sprake van verkrapting: tegenover iedere vacature staan steeds minder werkzoekenden. Ter illustratie: in 2013 stonden tegenover iedere vacature 7,1 werkzoekenden, nu is dat tot onder de 2 werkzoekenden gedaald. Het aantal banen ligt inmiddels boven de 8 miljoen; hoger dan ooit. Het aantal vacatures steeg eveneens naar grote hoogte; naar ruwweg een kwart miljoen.

Werkgevers moeten, zeker in bepaalde sectoren, alles uit de kast halen om concurrerend op de arbeidsmarkt te kunnen zijn. Er is zelfs sprake van een "war for talent". Werkgevers weten dat ze de portemonnee moeten trekken om

nieuwe werknemers aan zich te binden, om via ruimhartigere primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden het verschil op de arbeidsmarkt te maken. Verdringing van betaalde door onbetaalde arbeidskrachten is dan niet direct aan de orde.

Dit is niet bepaald het recessieachtige beeld dat het wetsvoorstel lijkt te ademen. Graag hoor ik van de initiatiefneemster, want ik ben daar oprecht benieuwd naar, hoe zij nut en noodzaak van de door haar voorgestelde verdringingstoets beoordeelt in het licht van deze krappe arbeidsmarkt. Botsen die vooronderstellingen niet met elkaar? Hoe maakt zij aannemelijk dat in een sterk aantrekkende economie uitkeringsgerechtigden betaalde arbeid verdringen, of dat er sprake is van oneigenlijke concurrentie? Wat is hier de diepere logica? Mijn fractie wil ook graag op dit punt overtuigd worden. Ik hoor ook graag de opvattingen van de staatssecretaris over deze kwestie: als er al gesproken kan worden van verdringing, is deze dan niet vooral en alleen van cyclische aard en dan juist in omgekeerde richting dan het wetsvoorstel veronderstelt?

Dan de vijfde en laatste vraag aan de initiatiefneemster. Het opstellen en uitvoeren van de verdringingstoets zelf wordt bij AMvB geregeld en moet zijn weg vinden naar gemeentelijke verordeningen. De initiatiefneemster reikt daarbij een zestal leidende vragen aan. Deze zijn nog eens samengevat in de nadere memorie van antwoord van 9 januari jongstleden. Het moet mij van het hart dat de initiatiefneemster wel erg lijkt uit te gaan van een wat hoekige definitie van "verdringing". Een onbetaalde activiteit verdringt een betaalde activiteit doet dat niet. Het is een beetje een digitale opvatting: het is 0 of het is 1. Maar er is een fors schemergebied en overloop tussen beide activiteiten; eenduidigheid is vaak ver te zoeken. Een moderne arbeidsmarkt is dynamisch en vaak disruptief. Verdringing vindt ook plaats op het niveau van betaalde banen: nieuwe banen die oude banen overnemen of overbodig maken. We zien dat op grote schaal gebeuren door automatisering die administratieve banen verdringt. Hoe passen deze ingrijpende arbeidsmarktontwikkelingen in het denken van de initiatiefneemster?

De heer Köhler (SP):

Ik heb aan de heer Ester een soortgelijke vraag als die welke ik enkele tientallen minuten geleden aan mevrouw Sent stelde. Hij heeft het nu over de definitie van "verdringing" in het initiatiefvoorstel en hij brengt met een aantal, ik denk, goede argumenten naar voren dat dit toch niet sluitend is en te strikt zou kunnen zijn in de praktijk. Dat kan ik wel met hem meevoelen. Maar hoe kijkt hij dan in dat verband aan tegen de huidige praktijk met een bijna ontbrekende definitie waar gemeentebesturen en gemeenteambtenaren ook de verdringing mee moeten stoppen? Want verdringing is verboden in de huidige Participatiewet. Hoe is het dan mogelijk met die nauwelijks bestaande definitie en de bestaande wet om het beleid wel goed vorm te geven in tegenstelling tot de betere en specifiekere definitie in het initiatiefwetsvoorstel?

De heer Ester (ChristenUnie):

De verleiding is natuurlijk groot om het argument te herhalen van collega Sent, maar daar zal u wel niet tevreden mee zijn.

De heer **Köhler** (SP):

Nee, mevrouw Sent heeft mij wel geantwoord maar in het geheel niet bevredigend. Ik had bij u zo de hoop dat u dat wel zou kunnen.

De **voorzitter**:

Via de voorzitter.

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Ik leg de lat voor mijzelf hoog, voorzitter. Wij beoordelen nu het wetsvoorstel zoals dat voorligt, met een heel eigen definitie van "verdringing" en daar reageer ik op en daar plaats ik kanttekeningen bij. Dat laat onverlet dat er in de gangbare praktijk ook de nodige problemen zijn met die definitie, maar met alle respect, ik concentreer mij nu even op het verhaal dat mij aangereikt is. Ik ga er zeker ook nog even verder op door om de complexiteit daarvan aan te duiden in de manier waarop de initiatiefneemster dit heeft geformuleerd.

Het vaststellen van verdringing op microniveau is complexe materie waar zich ingewikkelde vragen van causaliteit voordoen. Toon maar eens aan dat het verrichten van onbetaalde arbeid door een persoon met een uitkering in causale zin tot verdringing van betaalde arbeid door een andere persoon in een bedrijf of organisatie leidt, tot onomstotelijke bewijsvoering die in voorkomende gevallen zelfs de opmaat kan vormen naar bestuursrechtelijke of zelfs strafrechtelijke vervolging. Werkgevers zullen zich hierin zeer terughoudend gaan opstellen. Heeft de initiatiefneemster contact gehad met velddeskundigen om zich te laten adviseren hoe een dergelijke toets te ontwerpen? Deze moet immers én valide én betrouwbaar zijn. De initiatiefneemster legt dit probleem wel een beetje makkelijk op het bordje van de staatssecretaris van Sociale Zaken. Ik hoor ook graag hoe de staatssecretaris dit ziet.

Voorzitter, ik sluit af. Mijn fractie heeft moeite met dit voorstel en heeft vooral behoefte aan nadere duiding. De omvang van het onderliggende probleem — verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde krachten — blijft wazig, waarmee de proportionaliteit van het wetsvoorstel in het geding is. Dat geldt zeker ten tijde van een krappe arbeidsmarkt en een economie die sterk herstel vertoont. Als er al sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt dan kunnen gemeenten in het kader van de decentrale Participatiewet hun verantwoordelijkheid nemen. Daar is geen Haags instrumentarium voor nodig. Arbeidsmarkten zijn lokaal en regionaal, en we hebben het beleid daarom terecht gedecentraliseerd. De mogelijke impact van het wetsvoorstel op kwetsbare groepen die een weg zoeken naar de arbeidsmarkt baart ons toch zorgen. Bovendien moeten we constateren dat het draagvlak voor het wetsvoorstel bepaald niet overhoudt, gelet op de reactie van VNG, Cedris, Divosa en werkgeversorganisaties. Ook de Raad van State heeft kritische kanttekeningen gemaakt, noemt het wetsvoorstel "prematuur" en is niet overtuigd van de toegevoegde waarde ervan.

Voorzitter, de voorganger van deze staatssecretaris, mevrouw Klijnsma, ontraadde het initiatiefwetsvoorstel in haar brief van een jaar geleden. Mijn fractie vraagt de nieuwe staatssecretaris wat haar oordeel over het wetsvoor-

stel is. Deelt zij de motiveringen en afwegingen van de vorige staatssecretaris en wat is haar uiteindelijke oordeel?

Indien verdringing, zoals bedoeld door de initiatiefneemster, zich op grote schaal voordoet, dan hebben we een serieus maatschappelijk probleem. Mijn fractie moet daarvan wel een overtuigende onderbouwing zien.

Wij zijn benieuwd naar de antwoorden van de initiatiefneemster en de staatssecretaris op onze vragen in eerste termijn.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Ester. Ik geef het woord aan de heer Van de Ven.

De heer **Van de Ven** (VVD):

Dan u zeer, voorzitter. De leden van de VVD-fractie onderschrijven het uitgangspunt van het initiatiefwetsvoorstel van mevrouw Karabulut dat onbetaalde arbeid betaalde arbeid niet mag verdringen. Het verheugt mijn fractie dat de SP het VVD-beleid steunt dat werk moet lonen.

Wij vragen de initiatiefnemer om vandaag van de gelegenheid gebruik te maken en namens de SP nog wat breder te reflecteren op de andere kant van dit principe. De andere kant van dit principe is de onwenselijkheid van loon zonder werk, zoals een universeel, individueel en onvoorwaardelijk basisinkomen voor alle burgers dat voldoende hoog is om van te leven. Zoals u bekend is, is de VVD tegen het basisinkomen omdat beschikbare middelen voor degenen die echt ondersteuning nodig hebben, ook gratis worden toebedeeld aan beterverdienenden die geen inkomenssteun verdienen. Met een basisinkomen voor iedereen gaan mensen in nood die écht onze politieke aandacht verdienen, er uiteindelijk financieel op achteruit en dat vindt de VVD niet wenselijk. Hoe staat de SP in deze kwestie, zo vraag ik de initiatiefnemer.

Mijn fractie staat nog steeds kritisch tegenover dit initiatiefvoorstel. De bedenkingen van de VVD zijn zowel staatsrechtelijk als inhoudelijk van aard. De heer Ulenbelt van de Tweede Kamerfractie van de SP heeft tijdens het algemeen overleg over het arbeidsmarktbeleid op 5 november 2014 een motie voorgesteld met het doel om gemeenten te verplichten om een verdringingstoets in te voeren. Minister Asscher vond deze motie voorbarig wegens de lopende discussies met gemeenten. Asscher ontraadde de motie en de motie werd op 11 november daaraanvolgend verworpen. De motie van mevrouw Karabulut van 11 februari 2014 ter gelegenheid van de behandeling van wat uiteindelijk de Participatiewet ging heten, om een verdringingstoets voor gemeenten op te stellen, onderging eerder al hetzelfde lot.

Het valt dan op dat na de inwerkingtreding van de Participatiewet met ingang van 1 januari 2015 mevrouw Karabulut op 20 oktober 2015 haar initiatiefwetsvoorstel over de verdringingstoets indient. Nog voordat de Participatiewet goed en wel in werking is getreden, laat staan geëvalueerd, wordt een complementair initiatiefwetsvoorstel over de verdringingstoets gelanceerd.

Voor het indienen van het aanvullende wetsvoorstel over de verdringingstoets moeten dan toch wel solide argumen-

ten bestaan. Mijn fractie heeft die argumenten niet gevonden. De vragen van mijn fractie over dit aspect zijn niet inhoudelijk beantwoord. De initiatiefnemer verwees naar documenten van met name de vakbeweging. Die documenten leveren echter geen solide onderbouwing op voor het vraagstuk van een verdringingsvraagstuk.

De Raad van State was dan ook van oordeel dat het initiatiefwetsvoorstel prematuur is. Van de door de Raad van State opgevoerde argumenten noem ik de beperkte en niet eenduidige praktijkervaringen met de verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde arbeid, de vraag naar de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel voor de Participatiewet die dan net in werking is getreden, de financiering door gemeenten van de uitvoering van de verdringingstoets, gelet op de decentralisering van overheidstaken met bijbehorende bezuinigingen, en de vraag van de Raad van State naar toetsingscriteria of het initiatiefwetsvoorstel eenduidig wel werkt. Verder hebben VNG, Cedris, Divosa en VNO-NCW ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, erop gewezen dat er sprake lijkt te zijn van onwerkbare wetgeving.

Dit feitencomplex is voor mijn fractie aanleiding om de initiatiefnemer te vragen of zij van mening is of het principeel wenselijk is om een initiatiefwetsvoorstel nagenoeg te laten samenlopen met een wetsvoorstel van de regering. Verder verzoekt mijn fractie de initiatiefnemer om aan te geven wat de schrijnende negatieve gevolgen van de Participatiewet zijn op het punt van de verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde arbeid. Waar en hoe biedt het initiatiefvoorstel concrete maatregelen tegen geconstateerde verdringing?

Een staatsrechtelijke vraag van andere aard is bij mijn fractie opgekomen naar aanleiding van het antwoord in de nadere memorie van antwoord van 9 januari jl. op onze vraag of het initiatiefvoorstel op uitvoeringsaspecten kan worden getoetst. De initiatiefnemer antwoordt dat zij geen noodzaak ziet tot het uitvoeren van een uitvoeringstoets omdat de Tweede Kamer de wet op 21 februari 2017 heeft aangenomen. Mijn fractie verzoekt om een toelichting op deze zienswijze op de staatsrechtelijke taak, zowel individueel als gezamenlijk, van beide Kamers in het wetgevend proces. Mijn fractie verzoekt om daarbij in ieder geval een toelichting te geven of de Eerste Kamer geen rol dan wel geen betekenisvolle rol speelt in het wetgevend proces.

De Eerste Kamer toetst de uitvoerbaarheid van wetgeving. De Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer heeft op 11 juli 2017 haar verslag over het onderzoek naar haar werkwijze vastgesteld en aangeboden aan de voorzitter van de Eerste Kamer. Deze Kamer heeft het verslag op 24 oktober 2017 plenair besproken en de meeste conclusies en aanbevelingen onderschreven. Een overgenomen advies van de commissie is om systematisch per wetsvoorstel een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, een toets op de uitvoeringstoets, uit te voeren. De VVD-fractie mist node een uitvoeringstoets bij het initiatiefvoorstel Wet verdringingstoets. Mijn fractie heeft daarom de volgende vragen aan de initiatiefnemer.

Met welke uitvoeringsinstanties heeft de initiatiefnemer vooraf overleg gevoerd over haar wetsvoorstel verdringingstoets? Over welke onderdelen van haar initiatiefwetsvoorstel bestond consensus en over welke onderdelen bestond geen consensus, een en ander per uitvoeringsinstantie? Hoe

biedt het initiatiefvoorstel feitelijk de mogelijkheid tot effectieve inzet van de verdringingstoets? De VVD-fractie verzoekt de initiatiefnemer deze vraag te specificeren naar de kwaliteit van de personele, financiële, organisatorische, procedurele en juridische voorzieningen bij de uitvoerende gemeenten. Wil de initiatiefnemer haar zienswijze geven op de samenwerking tussen gemeenten, maatschappelijke organisaties, ondernemingen, en werknemers en daarbij een duidelijke afbakening geven van bevoegdheden en verantwoordelijkheden? Wil de initiatiefnemer aangeven hoe de kwaliteit van het toezicht en de controle wordt geborgd? Hoe wil de initiatiefnemer voorkomen dat er een overdaad aan controle en toezicht ontstaat bij de handhaving van de verdringingstoets?

Artikel V van het initiatiefvoorstel voorziet in een evaluatie van de wet. Hoe is er in voorzien dat de relatie tussen de uitvoering en de uitvoeringspraktijk en de feitelijke effecten van de verdringingstoets bij de evaluatie zijn betrokken? Op welke wijze is veiliggesteld dat de gemeenten de verdringingstoets kunnen uitvoeren? Is onderzocht dan wel is er overleg geweest of gemeenten helder is wat de opgedragen taak wordt? Op welke wijze heeft dat onderzoek en overleg plaatsgevonden? Zijn de gemeenten als uitvoeringsorganisatie van de verdringingstoets voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering van de regeling en hoe is deze noodzakelijke randvoorwaarde ingevuld? Zijn gemeenten op het gebied van ICT voldoende toegerust? Wat zijn de verwachte effecten van de verdringingstoets? Wat is de effectiviteit in relatie tot de samenhang met andere regelingen? In hoeverre wordt ontwijkgedrag, misbruik of oneigenlijk gebruik verwacht? Is er een risicoanalyse gemaakt van andere mogelijke onvoorziene effecten?

Ik realiseer mij dat ik namens mijn fractie kritische, maar belangrijke vragen stel aan de initiatiefnemer. Ik zie de antwoorden van de initiatiefnemer met belangstelling tegemoet. Afhankelijk van de ontvangen antwoorden en het verdere verloop van het debat zal ik mijn fractie adviseren over het standpunt van de VVD bij de stemming over dit initiatiefvoorstel over een verdringingstoets.

De voorzitter:

Dank u wel, mijnheer Van de Ven. Ik geef het woord aan de heer Köhler.

□

De heer Köhler (SP):

Voorzitter. Allereerst wil ik ook namens mijn fractie mevrouw Karabulut bedanken voor haar initiatiefwetsvoorstel. Het gaat over een belangrijk probleem: de verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde arbeid.

Al in 1996 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat we moeten opletten dat gesubsidieerde arbeid niet leidt tot verdringing van reguliere arbeid. In de Participatiewet van 2013, die pas jaren later effectief is geworden, is vastgelegd dat onbetaalde activiteiten die in het kader van de zogenoemde "tegenprestatie" en de participatieplaatsen moeten worden verricht — ik citeer — "naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringen op de arbeidsmarkt." De zin is een beetje krom, maar dat komt doordat ik citeerde. Werken met behoud van uitkering mag dus niet in de plaats komen van regulier beloonde arbeid.

De werkelijkheid is helaas anders: er is op vrij grote schaal sprake van de wettelijk verboden verdringing. Een aantal, soms schrijnende voorbeelden, is de afgelopen jaren uitgebreid in de publiciteit geweest. Zoals de door bezuinigingen ontslagen vuilnisophaler uit Den Haag die na zijn WW in het kader van een werkproject voor het behoud van zijn bijstandsuitkering zijn oude werk weer moest doen. En de fabriekshallen in Dinxperlo en Ulft waar kunstbloemen en enveloppen werden gemaakt. Tot 2011 door mensen met een arbeidscontract en daarna door mensen die dat verplicht moesten doen voor het behoud van hun uitkering.

Ook in hun eigen werkomgeving worden leden van onze fractie geconfronteerd met verdringing. Bijvoorbeeld een ex-cliënt van het Leger des Heils, die als tegenprestatie voor zijn ontvangen bijstand te werk wordt gesteld bij het regionale sociale werkvoorzieningsbedrijf. Hij mocht werken ter ziektevervangning van de reguliere postbodes. Maar zonder loon of toeslag op zijn uitkering. En een kans op een betaalde baan zat er na het verlopen van zijn tegenprestatietermijn ook niet in.

In diverse rapporten wordt aangetoond dat verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde arbeid geen incident is. In onderzoek dat Research voor Beleid in 2011 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitvoerde, wordt geconcludeerd dat verdringing — ik citeer — "misschien wel het belangrijkste onbedoelde effect is van activerende re-integratie." De onderzoekers schatten dat verdringing doorgaans rond de 25% ligt. Mede op basis van andere onderzoeken schatten zij dat van de additionele arbeidsplaatsen die worden gecreëerd via allerhande regelingen ongeveer 25% komt in plaats van betaalde arbeidsplaatsen.

In 2014 en 2015 deed de FNV onderzoek naar verdringing door werken zonder loon. Hieraan namen meer dan 500 mensen deel. 90% van hen gaf aan dat betaalde collega's zijn vervangen door mensen die met behoud van uitkering het werk overnamen. Uiteraard is die 90% niet representatief voor het hele land, maar honderden collega's van de FNV melden dat er in hun bedrijven betaalde collega's zijn vervangen door mensen die het werk overnamen met behoud van een uitkering.

Uit onderzoek van het televisieprogramma De Monitor blijkt dat bij een op de drie aanbestedingen in het kader van zogenaamd "sociaal return", vaste arbeidsovereenkomsten worden geschrapt en vervangen door tijdelijke contracten, met als effect meer onzekerheid en lagere lonen voor de betreffende werknemers.

De heer Schalk (SGP):

Ik heb een vraag. Stel dat de mensen die dat werk hebben moeten verrichten, al verdrongen ze iemand misschien tijdelijk, uiteindelijk wel aan een reguliere baan kwamen. Mag die verdringing in dat geval wel?

De heer Köhler (SP):

Van mij niet, maar volgens de huidige Participatiewet, waar de fractie van de heer Schalk voor heeft gestemd, is dat soort vormen van verdringing ook niet toegestaan. Er wordt helemaal niet op gecontroleerd, de huidige wet wordt niet uitgevoerd, maar dat is een ander verhaal.

De heer Schalk (SGP):

Stel dat de postbode van zojuist, in het voorbeeld van de FNV, twee maanden moet "tegenpresteren" en vervolgens weet dat hij dan een reguliere baan krijgt. Zelfs dan zegt u: ook die tijdelijke verdringing zou dan niet moeten plaatsvinden. Waar moet zo iemand dan werkervaring opdoen?

De heer Köhler (SP):

Nou kijk, in het geval van die postbode is dat heel simpel. Er was daar kennelijk werk voor een ziektevervanger van de betaalde postbode. In plaats van zo'n ziektevervanger aan te nemen, werd er iemand met behoud van uitkering op gezet. Wat natuurlijk had moeten gebeuren, is dat diezelfde persoon met behoud van uitkering — die helemaal geen arbeidsgewenning nodig had en direct als ziektevervanger kon optreden — gewoon op die betaalde baan was gezet, voor minstens het minimumloon. Zo is het geregeld in Nederland, en niet zoals het nu gebeurt. Dit is een duidelijk voorbeeld van verdringing, die overigens nu ook al bij de wet verboden is, maar desalniettemin toch plaatsvindt.

Voorzitter. Ik had die onderzoeken opgesomd. Die gaan niet allemaal over de Participatiewet. Dit probleem speelt al tientallen jaren rond de altijd met goede bedoelingen opgezette additionele arbeidsplaatsen voor werklozen in een of andere categorie. Maar er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat dit nu met de invoering van de Participatiewet een kleiner probleem zou zijn geworden. Integendeel: daar kom ik zo nog op.

Uiteraard heeft er geen longitudinaal onderzoek naar verdringing plaatsgevonden over tientallen jaren heen. Dat zou ook geen zin hebben, want in die tientallen jaren zijn steeds de regels voor additionele arbeid veranderd. Dus het zou een kwestie worden van appels met peren vergelijken. In die tientallen jaren gaat de conjunctuur ook een aantal keren van hoogconjunctuur naar laagconjunctuur. Dat zou ook grote gevolgen hebben voor de hoeveelheid ingeschakelde onbetaalde arbeid. Dus met zo'n langetermijnonderzoek kun je helemaal niets vaststellen. Als ik hier zo'n longitudinaal onderzoek op tafel leg, denk ik dat de heer Ester de eerste zou zijn die kan uitleggen waarom dat geen enkele waarde voor onze actuele discussie zou hebben.

Voorzitter. Verdringing van regulier betaalde arbeid door onbetaalde of onderbetaalde arbeid is een maatschappelijk kwaad. Werklozen met een uitkering moeten aan de slag met een inkomen onder het wettelijk minimumloon. Mensen die normaal betaald werk hadden, worden werkloos. De arbeidsmarkt wordt verstoord, met alleen maar negatieve gevolgen. Ook de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven worden verstoord als er onderbetaald werk in de markt wordt gezet. Niet voor niets keert niet alleen de vakbeweging, maar ook werkgevers in de schoonmaakbranche zich tegen dit kwaad. Niet voor niets hebben zij ertoe opgeroepen het initiatiefwetsvoorstel te steunen.

In de Tweede Kamer is verdringing door verschillende partijen meermaals aan de orde gesteld. In december 2013 nam de Tweede Kamer de motie van de Partij van de Arbeid-Kamerleden Hamer en Kerstens aan, waarin de regering werd verzocht om spelregels te formuleren met maatregelen en objectieve criteria, opdat verdringing maximaal wordt voorkomen, en hierop toe te zien. Dat was

dus geen verzoek aan de gemeenten: het was een Tweede Kamer motie, ingediend door de PvdA, waarin de regering werd verzocht, die spelregels te formuleren en die objectieve criteria over verdringing vast te stellen, en op de uitvoering toe te zien. In mei 2015 concludeert de Inspectie SZW in een onderzoek dat gemeentebestuurders en klantmanagers — een vreselijk woord, maar dat zijn de gemeenteambtenaren die de wet uitvoeren — soms verdringing accepteren. Ook werd geconcludeerd dat vaak niet wordt getoetst of re-integratie van bijstandsgerechtigden leidt tot verdringing van betaalde arbeid en dat er veelal nauwelijks sprake is van een actieve rol van de gemeenteraad bij het ontwikkelen van het toezicht op het beleid met betrekking tot verdringing. De Inspectie SZW adviseert gemeenten om re-integratiebeleid en -doelen beter te verankeren door middel van verordeningen of beleidsnota's.

Met andere woorden: er wordt op grote schaal gehandeld in strijd met de Participatiewet. Het initiatiefwetsvoorstel dat wij nu bespreken, wil hieraan iets doen. Het geeft alsnog uitvoering aan de motie-Hamer/Kerstens. Het is niet meer dan een uitwerking van het bestaande wettelijke verbod op verdringing. Daartoe geeft het een definitie van verdringing, regelt het dat er vooraf bij het aanbieden van participatieplaatsen een toets moet plaatsvinden en legt het de criteria voor deze toets vast. Ik zie niet in waarom dat veel meer werk zou zijn voor gemeenten dan de uitvoering van de huidige wet, als ze die tenminste zouden uitvoeren. Nu is het minder werk in de meeste gemeenten, omdat men überhaupt niet kijkt naar verdringing, of maar met een schuin oog. Of men zegt: nou ja, het is onvermijdelijk en in strijd met de wet accepteren we het maar. Maar als je het wel gaat toetsen — wat zou moeten volgens de wet — kom je op een dergelijk rijtje criteria en het aflopen daarvan. Dat is helemaal niet zo ingewikkeld in de uitvoeringspraktijk. Het is zelfs gemakkelijker dan alle ambtenaren daaraan hun individuele interpretatie te laten geven.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Meneer Köhler verwijst vaak naar de huidige wet en zegt: die wordt nu niet uitgevoerd, dus daardoor hebben gemeenten daar geen werk aan. Als de wet wel naar behoren zou functioneren en goed werd toegepast, zoals meneer Köhler graag ziet, wat is dan in dat opzicht de meerwaarde van dit wetsvoorstel als wij dat zouden aannemen?

De heer Köhler (SP):

Ik heb het even alleen over het deel dat betrekking heeft op de Participatiewet en niet over de zijlijnen die er ook in zitten. Als het huidige verdringingsverbod — betaald werk mag niet worden verdrongen door onbetaald werk — nu overal in alle gemeentes langs welke weg dan ook effectief werd gehandhaafd, zou het hele wetsvoorstel niet nodig zijn geweest, nee. Maar dat is dus uitgaan van een situatie die er helaas niet is.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Het voorstel voorziet dus niet in aanvullende manieren en maatregelen om ervoor te zorgen dat de verdringing niet plaatsvindt. Als de Participatiewet voldoende zou functioneren, zou het wetsvoorstel voor wat betreft het gedeelte

van de Participatiewet eventueel overbodig zijn of niets specifiek toevoegen.

De heer Köhler (SP):

Eh, ja ... Ja. U hebt in de memorie van toelichting en in de diverse schriftelijke antwoorden kunnen lezen dat, omdat het nu allemaal niet goed functioneert, de initiatiefneemster, maar ook de Tweede Kamer in meerderheid, meent dat het goed is om de wet nader uit te werken, opdat het de gemeenten gemakkelijker wordt gemaakt om die wel uit te gaan voeren. Er is ook verwezen naar het onderzoek van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarvan ik zojuist een deel van de conclusies citeerde.

De heer Schalk (SGP):

Luisterend naar het antwoord van de heer Köhler op de vraag van mevrouw Strik zou ik zeggen: is deze wet niet heel prematuur, als wij zien dat per 1 januari 2015 de Participatiewet is ingevoerd? In oktober was de aanbieding van dit initiatiefwetsvoorstel. Ik vermoed dat de indienstster nog een paar maanden nodig heeft gehad voordat zij dat kon hebben geschreven. Mijn vraag is: als wij zeggen dat deze wet eigenlijk niet nodig is als de Participatiewet goed wordt uitgevoerd, zouden wij dan niet moeten wachten totdat er een deugdelijke evaluatie zou zijn?

De heer Köhler (SP):

Nee, dat vind ik niet, omdat de Participatiewet niet de eerste wet is waarbij gemeenten werken met allerlei regelingen voor additionele arbeid. Ik heb net een aantal onderzoeken opgesomd, die allemaal uit de periode voor de invoering van de Participatiewet dateren. De Participatiewet gaat op die noemer verder en breidt de mogelijkheden voor onbetaalde arbeid aanzienlijk uit met de tegenprestatie en met de participatieplaatsen. Dit is een moment om daar heel kritisch op te zijn. Je kunt niet zeggen dat gemeenten twee jaar terug opeens werden geconfronteerd met zo'n verdringingsstoets of iets dergelijks en nog niet de tijd hebben gehad. Zij hadden dat ook bij de voorgaande wetten allang beter in kaart moeten brengen en anders wel op het moment dat zij de Participatiewet gingen uitvoeren. Toen moesten zij een gemeentelijke verordening maken, waarin zij uitgerekend dit niet hebben uitgewerkt. Ook nu nog, in die brief van de VNG van 4 april 2017 aan de Tweede Kamer — dus dat is weer twee jaar later — zeggen ze: geef ons de tijd om dit te gaan uitwerken. Dan denk ik: zo kunnen we eeuwig wachten. Dan is de conclusie van de evaluatie nu al bekend, niet alleen bij mij, maar ook bij u. Maar dan gaat u pas over een paar jaar constateren dat de verdringingsstoets en dat verbod op verdringing helaas niet zijn uitgevoerd, in de trant van: wat raar, wij hadden toch het idee dat het allemaal zo goed liep? Nou, wij hebben dat idee niet. Wij denken dat het helemaal niet goed loopt.

Sommige gemeenten — die zijn ook genoemd door mevrouw Sent — hebben het prima geregeld. Maar een heel groot aantal andere gemeentes niet. En ook de gemeenteraden hebben daar helemaal geen toezicht op, want als er over die verdringing helemaal niets is opgenomen in de gemeentelijke verordening, dan kan de gemeentelijke rekenkamer het niet toetsen en dan kunnen ook de gemeenteraden de uitvoering door B en W niet

toetsen, want dan valt er niets te toetsen. Er is niets over opgenomen en er hoeft geen regeling te worden nageleefd.

De voorzitter:

Meneer Schalk, tot slot.

De heer Schalk (SGP):

Tot slot op dit punt, mevrouw de voorzitter. Als ik het goed begrijp, dan heeft de Participatiewet helemaal geen invloed gehad op dit wetsvoorstel.

De heer Köhler (SP):

Nou, de Participatiewet heeft er in zoverre invloed op gehad dat de mogelijkheden om onbetaalde werktrajecten vorm te geven, zijn uitgebreid en dat al bestaande problemen van verdringing daardoor logischerwijs eerder toe- dan afnemen. Om dat voor te zijn, willen wij graag dat wat nu al in de Participatiewet staat, namelijk dat verdringing verboden moet worden, ook handen en voeten krijgt. Wij willen dat dat deel van de wet in de praktijk ook wordt uitgevoerd of uitgevoerd gaat worden, op al die plaatsen waar dat nu niet het geval is; de goeden dus niet te na gesproken.

Ik zie dat ik ook los van dit uitvoerige antwoord bijna door mijn spreektijd heen ben, dus ik wil mij beperken tot nog enkele opmerkingen. Ik wil nog opmerken dat het nu voorliggende initiatiefvoorstel, als wij het goed zien — en ik vraag mevrouw Karabulut om daarop te reageren — alleen geldt voor arbeid in het kader van de tegenprestatie en de participatieplaatsen uit de Participatiewet, de proefplaatsingen uit de WW en de aanbestedingen met het element "social return". Het gaat dus niet om mensen met een fysieke of verstandelijke beperking met een zogenaamde loonwaarde lager dan het minimumloon. Die vallen hier buiten als ze met loonkostensubsidie aan het werk geholpen worden. Ik noem dat nog maar zo expliciet omdat mevrouw Sent dat als een van de bezwaren blijkt te zien tegen deze wet, terwijl volgens mij, als ik dit goed lees, die groep niet onder dit initiatiefwetsvoorstel valt.

Voorzitter. Ik heb al gezegd dat de gemeenteraad ook een sterkere positie krijgt als een verdringingstoets in de gemeentelijke verordening wordt vastgelegd. Het wetsvoorstel verplicht gemeenten ertoe, serieuzer om te gaan met het al bestaande verbod op verdringing. Wie kan daarop tegen zijn? Wij van de SP-fractie niet, want wij zien verdringing als een maatschappelijk kwaad. Nu wordt er hier en daar ... Nee, dat haal ik niet meer, voorzitter. Ik zal dat bewaren voor mijn tweede termijn.

Hoewel wij zelf geen vragen hebben gesteld, behalve één bevestiging die wij vragen van een bepaalde lezing van de wet, ziet de SP-fractie met belangstelling uit naar de reactie van mevrouw Karabulut op de vragen en opmerkingen van onze collega's. Dank u wel.

Voorzitter: zes seconden te lang. Dat moet u wel even vermelden.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Köhler. U zat eroverheen. Het was rood geworden inmiddels. Ik geef het woord aan de heer Schalk.



De heer Schalk (SGP):

Dank u wel, voorzitter. De fractie van de SGP heeft respect voor het werk dat verzet is door de initiatiefneemster, mevrouw Karabulut, in het kader van de Wet op de verdringingstoets. Deze toets heeft invloed op het proces dat in gang gezet is rond de Participatiewet, waarbij een evenwicht gezocht moet worden tussen het leveren van een tegenprestatie door uitkeringsgerechtigden versus het probleem van verdringing van betaalde arbeid.

Een belangrijke voorvraag van mijn fractie aan de initiatiefneemster is wat zij eigenlijk vindt van het uitgangspunt van de Participatiewet, en dan met name van het feit dat een tegenprestatie geleverd dient te worden. Bij de bestudering van de stukken kreeg mijn fractie de indruk dat de initiatiefneemster deze wet in eerste instantie heeft gekoppeld aan allerlei verschillende uitgangspunten, waar voorsnog niet een direct duidelijk verband in zit. Angst voor uitfasering van werk naar lagelonenlanden, studenten die werkervaringsplekken voor lief nemen, werklozen die niet aan het werk komen, economische crisis. Kortom, een scala aan zaken wordt genoemd, waarbij wel wat wisselend perspectief aan de orde is. Dat klemmt te meer als ik lees dat de initiatiefnemer met dit wetsvoorstel beoogt om mensen met een bijstandsuitkering meer kansen te bieden op een echte, betaalde baan en werknemers in loondienst en zzp'ers te beschermen tegen oneerlijke concurrentie door de inzet van onbetaalde krachten.

Mijn vraag is: wat wil de initiatiefneemster nu eigenlijk? Gaat het er nu om te voorkomen dat werkgevers verkeerd gebruikmaken van de Participatiewet? Of gaat het om de rol van de gemeenten, die verdringing te gemakkelijk accepteren? Of gaat het om werkenden die hun baan kwijtraken als gevolg van de inzet van uitkeringsgerechtigden? Of gaat het om het snel aan de slag helpen van uitkeringsgerechtigden? Dat laatste lijkt me in ieder geval een belangrijk doel van de Participatiewet.

Deze verdringingstoets legt daar niet de juiste focus op, naar het gevoel van mijn fractie. Daarover heb ik onder andere de volgende vragen. Wordt door het specifiek inbrengen van een verdringingstoets niet een zware administratieve, zo niet bureaucratische, last opgelegd aan allen die de Participatiewet tot een succes willen maken? Hoe kijkt de initiatiefneemster hier tegenaan? En wat is de visie van de staatssecretaris hierop?

Veel lastiger vind ik dat door deze wet het perspectief op echt werk nog problematischer wordt voor mensen in een uitkeringspositie. De inzet van deze wet is immers dat zij blijkbaar alleen mogen worden ingezet op werk dat normaal gesproken niet betaald wordt. Dat betekent dan toch dat er alleen maar klusjes gezocht worden waar toch verder niemand voor te vinden is, dan wel waar niemand zin in heeft of waar in ieder geval niemand iets voor wil betalen? Moet je juist niet alle ruimte bieden om in normaal werk in te groeien? Kan dat niet een geweldige stimulans zijn om ondernemers of organisaties te verleiden, mensen in dienst te nemen die dan toegroeien naar echt, duurzaam werk, door werkzaamheden die er ook echt toe doen?

De heer **Köhler** (SP):

De heer Schalk heeft het over klusjes die er niet toe doen, dat we die moeten vermijden. Nu is er in de Participatiewet bij die tegenprestatie sprake van werkzaamheden met een algemeen maatschappelijk nut, die tot nu toe geen betaalde arbeid zijn. Dat is de bedoeling. Wil hij dat nu terzijde schuiven onder het motto: dat zijn klusjes die er niet toe doen?

De heer **Schalk** (SGP):

Ik wil dat niet terzijde schuiven, maar ik vind het, ook gehoord het debat vanmiddag en de inbreng van de heer Köhler zelf, steeds lastiger worden om te begrijpen wat er aan additionele werkzaamheden zou zijn die niet op de ene of andere manier normaal gesproken betaald werk zouden zijn. Anders dan dat je bijvoorbeeld bedenkt dat we in onze plaatselijke gemeente tot nu toe nog nooit het park hebben opgeruimd, maar nu gaan we een paar mensen vragen om dat te doen, bij wijze van spreken. Als je dat een paar maanden of een paar jaar hebt gedaan, dan moet je toch zeggen: nu moet het daadwerkelijk werk worden? Het is immers op een gegeven moment klaar met de additionele werkzaamheden die geen enkele waarde of tegenwaarde krijgen. Dat is een beetje het bezwaar dat ik heb.

De heer **Köhler** (SP):

Ik denk dat hier toch sprake is van een misverstand. Als je in het kader van de zogenaamde tegenprestatie ter uitvoering van de Participatiewet bijvoorbeeld iets moet doen aan het schoonmaken van de stad, dan is dat werk dat ook betaald zou kunnen zijn.

De heer **Schalk** (SGP):

Zeker, dus dat mag dan al niet van u.

De heer **Köhler** (SP):

Ja. Wij zijn daar ook helemaal niet voor, maar dat terzijde. Maar dat is wettelijk dus nu mogelijk in de Participatiewet, en dat blijft ook met deze verdringingstoets zo, tenzij het werk is, directe arbeidsplaatsen, die op enig moment kort daarvoor onttrokken zijn aan betaalde arbeid. Maar als een gemeente zegt "we konden tot nu toe alleen maar op niveau A schoonmaken en willen nu de stad op niveau B gaan schoonmaken", en ze voegen echt arbeidsplaatsen toe, dan is die verdringingstoets daarop niet van toepassing. Wat mij betreft is dat jammer, trouwens, maar dat is een andere discussie dan die over de verdringingstoets. Ook met deze verdringingstoets blijft het mijns inziens mogelijk om onbetaald werk te laten uitvoeren, wat normaal gesproken betaald werk zou zijn. Alleen als het in de plaats komt van werk dat echt betaald werd, dan wordt het door de verdringingstoets verboden.

De heer **Schalk** (SGP):

Laten we even een voorbeeld gebruiken, dan krijgt het wat handen en voeten. Als we bij wijze van spreken zeggen: een gemeente heeft een bepaald budget voor het schoonmaken van de stad en op een zeker moment is dat budget besteed, maar de stad is nog niet echt schoon genoeg, dan zetten we daar maar iemand voor in, omdat we toch geen geld meer hebben. Dan is het inderdaad de laatste paar jaar

niet betaald, maar ben je nog steeds iets aan het doen wat je eigenlijk als betaald zou kunnen aanmerken. Met andere woorden: die grens tussen dat additionele werk en gewoon werk, dat ook betaald zou worden, is flinterdun.

De **voorzitter**:

Tot slot op dit punt, meneer Köhler.

De heer **Köhler** (SP):

Dat ben ik helemaal met u eens. Wij zijn als SP ook geen voorstander van dit element in de Participatiewet: mensen normaal werk laten doen, maar dan de hele tijd of tijdelijk onbetaald. Ik betoog alleen maar dat die verdringingstoets daar niks aan verandert. Deze kwalijke praktijk mag gewoon doorgaan. Op dit punt voorziet de verdringingstoets niet in een oplossing.

De heer **Schalk** (SGP):

Mevrouw de voorzitter. Ik zou bijna geneigd zijn om een tegenvraag te stellen, maar u wilde een "tot slot" hebben. Ik zou bijna vragen of de SP nu eigenlijk wel werken met een tegenprestatie door bijstandsgerechtigden wil. Of is dat misschien het probleem?

De **voorzitter**:

Dan helemaal tot slot, meneer Köhler. Kort.

De heer **Köhler** (SP):

Nou, dat hangt van het karakter van de tegenprestatie af. Als de tegenprestatie feitelijk werk is dat in de reguliere praktijk normaal beloond zou moeten worden, zijn wij daar niet voor. Daarom hebben wij ook tegen de Participatiewet in deze vorm gestemd. Ik herhaal alleen dat dit initiatiefwetsvoorstel op de verdringingstoets daaraan niets verandert.

De heer **Schalk** (SGP):

Nee, ik denk dat de heer Köhler daar gelijk in heeft. Maar ik denk dat ik ook gelijk heb als ik zeg dat ook als er nu geen verdringingstoets aan de orde was of als er geen verdringing aan de orde was de SP, in elk geval bij monde van de heer Köhler, zou aangeven dat een tegenprestatie vragen van een uitkeringsgerechtigde geen goed idee zou zijn. Het lijkt mij dat ik dat kan concluderen op grond van wat we nu met elkaar hebben besproken. Maar misschien zie ik dat verkeerd. Dan hoor ik dat graag later in de middag nog.

Ik was gebleven bij de stimulans die er zou zijn voor ondernemers en organisaties om mensen juist te verleiden om dienst te nemen om zo toe te groeien naar duurzaam echt werk door werkzaamheden die er ook echt toe doen. Daar komt nog bij dat er een breed gedeelde politieke wens is om burgers zo veel mogelijk ruimte te bieden om verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen leefomgeving. Door dit voorstel zijn daarbij taken die enige tijd door de overheid betaald werden, uitgesloten van de inzet vanuit de Participatiewet als de verdringingstoets er overheen wordt gelegd. Mijn fractie vraagt zich af of dit voorstel voldoende recht doet aan de lokale omstandigheden. Waarom kiest de initiatiefnemer voor een wettelijk verbod om als gemeente een vrijwilligersinitiatief te benutten omdat dit initiatief in de

drie jaar ervoor onder betaald werk viel? Zet je daarmee de zaak juist niet op slot?

Mevrouw de voorzitter. Het werken aan een initiatiefwet vergt veel van een Kamerlid. Deze wet is in eerste instantie op 20 oktober 2015 aangeboden en ik neem aan dat de initiatiefneemster al enige tijd daarvoor een aanvang heeft gemaakt. Dat leidt er wel toe dat de uitgangspositie inmiddels behoorlijk is veranderd. Er is geen sprake meer van de economische crisis waarop destijds werd bedoeld. Het aantal werklozen is fors afgenomen. Ik verwijs naar het CPB-rapport van vandaag, waarin aangegeven wordt dat de economische groei rond de 3% ligt en dat de werkloosheid daalt naar 3,5%. Die was sinds 2001 niet zo laag. Mijn vraag is of de verbeterde omstandigheden nog invloed hebben op het wetsvoorstel dan wel op de uitwerking ervan. Aan de staatssecretaris heb ik de vraag of zij kan duiden wat de veranderde omstandigheden voor effect hebben op de uitwerking van deze wet, als deze zou worden aangenomen. Heeft een en ander effect op de algemene maatregel van bestuur zoals deze door het ministerie zou moeten worden ontwikkeld?

Mevrouw de voorzitter, ik heb nog een vraag aan de regering. Staatssecretaris Klijnsma ontraadde met klem dit wetsvoorstel omdat het hierdoor moeilijker wordt om mensen terug te leiden naar de arbeidsmarkt, doordat effectieve re-integratie-instrumenten geheel of gedeeltelijk worden geblokkeerd. Ik citeer haar daarmee. Inmiddels hebben we te maken met een nieuwe regering. Wat is het oordeel van de staatssecretaris van dit moment?

Mevrouw de voorzitter, veel vragen bij dit wetsvoorstel. Reden daarvoor is dat mijn fractie maximaal wil inzetten op maximale mogelijkheden voor mensen met een uitkering. Vandaar dat ik uitzie naar de reactie van de initiatiefneemster en van de staatssecretaris.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Schalk. Ik geef het woord aan de heer Van Kesteren.

□

De heer Niek Jan van Kesteren (CDA):

Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De initiatiefneemster stapt met haar voorstel midden in de problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt, een hardnekkige problematiek met grote maatschappelijke betekenis. Reeds decennia kampen wij met het vraagstuk dat er enerzijds veel mensen met een uitkering langs de kant staan, ongeveer 1 miljoen mensen, en dat er anderzijds toch altijd weer veel openstaande vacatures zijn, op dit moment ongeveer 250.000. Het lukt zelden om op dit vlak tot een efficiënte koppeling van vraag en aanbod te komen. De afstand tot de arbeidsmarkt is te groot.

Veel mensen die langdurig werkloos zijn of anderszins tot een moeilijk plaatsbare categorie behoren, komen niet vanzelf aan bod. Zij moeten een steuntje in de rug hebben. Soms zijn er geslaagde projecten. In dit verband kan gewezen worden op het 100.0000 banenplan dat in het

sociaal akkoord van 2013 is overeengekomen. De afspraak is dat er tot 2026 100.000 banen bij zullen komen in het bedrijfsleven voor mensen met een beperking. Lees hier: mensen met een Wajong-uitkering. Dat project loopt op schema. Wat minder loopt, is het aan het werk helpen van vluchtelingen. Er zijn 25.000 asielstatushouders en blijkens recente publicaties lukt het nauwelijks om deze mensen aan het werk te krijgen. Het behoeft geen betoog dat het voor de integratie van deze groep essentieel is dat dit beeld gaat veranderen. Misschien moet er voor hen eenzelfde aanpak komen als voor de Wajongers. Hier zou ik graag een reactie van de staatssecretaris op hebben.

De arbeidsmarkt is ingewikkeld. We hebben heel veel werk van eenvoudige aard, bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw. Dat werk wordt niet verricht door mensen die een uitkering hebben, maar veelal door mensen uit Oost-Europa. Dat is al jaren het geval en het is kennelijk, ondanks alle goede bedoelingen, niet te veranderen, hetgeen toch een tragisch aspect heeft. Het is dan ook begrijpelijk dat het vorige kabinet in de Participatiewet de mogelijkheid heeft geopend dat mensen aan het werk kunnen gaan met een uitkering. De gedachte hierachter is dat zij zo gedurende enige tijd ervaring kunnen opdoen in een bedrijf en dan daarna het minimumloon of het cao-loon ontvangen. Dan gaat het om proefplaatsingen en werkervaringsplaatsen. Die zijn nodig omdat het onduidelijk is wat de competenties en vaardigheden zijn van de betrokkene. Deze zijn niet in beeld en moeten dus in de praktijk ondervonden worden. Als ik goed ben geïnformeerd, zijn er de afgelopen jaren op deze manier een kleine 10.000 mensen aan het werk gegaan.

Natuurlijk ligt bij deze aanpak het risico van verdringing op de loer. Verdringing wil zeggen dat anderen hun baan kwijtraken of dat het minimumloon of de cao wordt ontrokken. Daarom is het terecht dat in de Participatiewet de uitvoeringsinstanties de verplichting hebben gekregen om verdringing zo veel mogelijk te voorkomen. Hoe zij dat doen, moeten zij zelf bepalen. Dat vloeit voort uit de decentrale opzet van de Participatiewet. De initiatiefneemster is kennelijk van oordeel dat de gemeenten en het UWV zich niet voldoende kwijten van deze taak en stelt daarom voor dat er een centrale aanpak komt via de invoering van een verdringingstoets. Er moet een protocol komen op basis waarvan de gemeenten en het UWV bij elke plaatsing van een werkzoekende bekijken of er sprake kan zijn van verdringing. Daarbij komt een aantal vragen aan de orde. Leidt een traject tot oneerlijke concurrentie? Leidt de inzet van bijstandsgerechtigden tot andere arbeidsvoorwaarden bij het overige personeel? Leidt de inzet tot ontslag van anderen? Is er sprake van verschuiving van betaald naar onbetaald werk? Is de inzet van bijstandsgerechtigden voor de werkgever winstgevend? Gaat het om werk dat de afgelopen jaren door betaalde krachten is uitgevoerd?

Het zijn relevante vragen, maar die liggen al op het bord van de uitvoeringsinstanties. De Participatiewet verplicht hen al om verdringing tegen te gaan. Dat zo zijnde, vragen de leden van de CDA-fractie zich af wat dan de toegevoegde waarde van deze initiatiefwet is. Waarom dit centrale framework opleggen, waar de Participatiewet uitgaat van een decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten en andere instanties? Dit is ook waar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de vereniging van sociale diensten en de belangenvereniging van sociale werkplaatsen op wijzen in hun commentaar.

Ook de werkgeversorganisaties zijn geen voorstander van de initiatiefwet. Een uitzondering vormt, zoals de heer Köhler al zei, de schoonmaaksector. Die heeft een specifiek probleem: de overheid heeft besloten tot inbesteding van dit werk. Zij gaat het schoonmaken weer zelf doen en laat hiervoor mensen met een uitkering aantreden. Dat beschouwen de particuliere schoonmakers als oneerlijke concurrentie, en terecht. Het is echter geen rechtvaardiging voor het tot stand brengen van een zo algemeen werkend wetsvoorstel als het onderhavige. Zou er sprake zijn van verdringing op grote schaal, dan zou er wellicht ruimte zijn voor een wetsvoorstel van deze strekking. Uit het materiaal dat voorligt, kan ik dat niet opmaken. Er zijn geen harde cijfers beschikbaar naar mijn weten. Wellicht kan de initiatiefneemster aan dit aspect in haar reactie nog eens aandacht besteden.

Mevrouw de voorzitter, tot zover. De CDA-fractie wacht de reactie met belangstelling af en ziet uit naar een verdere gedachtewisseling. Dank u.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Kesteren. Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Dan schors ik de vergadering voor een uur. Iets langer? Dan echt tot 17.00 uur, een uur en vijf minuten; anders reddend we het vanavond niet.

De vergadering wordt van 15.57 uur tot 17.00 uur geschorst.

De voorzitter:

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel 34325, Voorstel van wet van het lid Karabulut tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets, oftewel de Wet verdringingstoets. Ik geef het woord aan mevrouw Karabulut.



Mevrouw Karabulut:

Dank u wel, voorzitter. Dank u wel, allen, voor uw inbreng. Het is mij een bijzondere eer om hier vandaag voor het eerst na bijna twaalf jaar lid van de Tweede Kamer te zijn in uw Eerste Kamer te staan. U kondigde al aan dat het hier zweeten is. Wellicht bedoelde u: in tegenstelling tot de Tweede Kamer. Ik dank u allen voor uw kritische doch zeer belangrijke vragen. Ik wil u wel direct zeggen, om misverstanden te voorkomen, dat ik hier namens de Tweede Kamer sta. Zoals u weet, is dit wetsvoorstel met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen; alleen de fracties van CDA, ChristenUnie en SGP stemden tegen. Dus hoezeer ik ook met allerlei fracties en senatoren zou willen bespiegelen op onze partijpolitieke standpunten, ga ik dat hier niet doen. Het gaat nu om het initiatiefwetsvoorstel ter voorkoming van verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde arbeid.

De heer Van de Ven (VVD):

Het is mijn perceptie dat de VVD in de Tweede Kamer ook tegen heeft gestemd.

Mevrouw Karabulut:

O, ben ik u vergeten te noemen?

De heer Van de Ven (VVD):

Ja, dat kan gebeuren, maar dan hebben we dat aangevuld.

De voorzitter:

U noemde de VVD niet. Het is wel een grote fractie hè, de VVD.

Mevrouw Karabulut:

Ja. Ik zie ernaar uit om de heer Van de Ven hier te overtuigen — wie weet!

Voorzitter. Alvorens de vragen van de verschillende fracties en senatoren te beantwoorden, zou ik kort stil willen staan bij de achtergrond en het doel van dit initiatiefwetsvoorstel. Zoals u weet, hebben we in Nederland na een lange strijd en heel veel bloed, zweet en tranen een onaantastbaar principe met elkaar afgesproken, namelijk het wettelijk minimumloon. Wanneer je werkt, krijg je het wettelijk minimumloon. Daaronder betalen mag niet. Of, als je via een cao werkt, dan hoort daarbij het cao-functieloon. Verdringing van betaalde banen door onbetaalde banen ondermijnt dit principe van beschaving. Dat niet alleen; het werkt ook oneerlijke concurrentie in de hand, houdt mensen gevangen in een uitkering en leidt tot verlies van echte banen. Echte banen waar, zoals we weten, nog altijd honderdduizenden mensen naar op zoek zijn.

Voorzitter. Dit initiatiefwetsvoorstel is niks anders dan een uitwerking van de bestaande wet. Het heeft als doel om trajecten in het kader van de Participatiewet, de participatieplaatsen in de WW en social return vooraf te toetsen op verdringing van betaald werk door onbetaald werk. Het wetsvoorstel is met andere woorden een uitwerking van de bepalingen in de Participatiewet, waarin staat — inderdaad, meerdere senatoren gaven het aan — dat verdringing verboden is. En ja, het is bekend dat voormalig staatssecretaris Klijnsma geen voorstander was van dit initiatiefwetsvoorstel. Des te belangrijker is het om te constateren dat ondanks deze kritiek en ondanks dit advies, een grote meerderheid van de Tweede Kamer heeft gemeend voor dit wetsvoorstel te moeten stemmen. Nogmaals, ik sta hier vandaag dan ook namens mijn collega-Kamerleden.

Voorzitter. Ik kom op een aantal punten uitgebreid terug, maar ik wil toch beginnen met het punt waar meerdere fracties — eigenlijk alle fracties — naar vroegen: waar gaat het nu om, wat is nu het probleem? Ik begin bij een aantal recente voorbeelden. Fred is zijn baan als verslaggever bij het Brabants Dagblad verloren en moet via de gemeente re-integreren. Na 32 jaar in vaste dienst werd hij gedwongen in een werkruimte kindersnoeppizza's voor een welbekende fabrikant in te pakken om werkritme op te doen. Fred is niet tevreden want hij wordt niet begeleid, niet ondersteund en niet opgeleid naar werk. Hij doet wel werk waarvoor betaald wordt maar wordt daarvoor niet het wettelijk minimumloon of het cao-functieloon betaald. Dat is een zeer recent voorbeeld.

Björn uit Lelystad, 34 jaar, is opgeleid tot banketbakker en werkt sinds zijn 16de. Zijn laatste betaalde baan was als

heftruckchauffeur, maar na een reorganisatie kwam hij op straat te staan om voor een schamele uitkering heel veel te werken. Hij zegt: "Ik werk nu al jaren zo'n 32 uur per week voor €641 netto." Ik zou het hem niet nadoen en als ik het hem zou nadoen, zou ik er niet van kunnen rondkomen. "Nu ben ik geplaatst bij de parkeerservice in de fietsenstalling om fietsen te bewaken. Dat is nog saaier, maar ze willen me ook verplichten om 's avonds en in het weekend te verschijnen, nog altijd onbetaald. En niets wordt voor je gedaan: geen begeleiding, geen opleiding, niks."

Voorzitter. Zo kan ik nog wel even doorgaan. Dat zal ik niet doen, maar ik kan u vertellen dat ik afgelopen jaren mensen heb gesproken, en niet één, niet twee, maar meerdere mensen, die tientallen jaren hebben gewerkt, in de zestig zijn en die met tranen in de ogen tegenover mij zaten om te vertellen dat zij op dit moment het werk van anderen moesten doen, dat anderen nodig hebben, zonder daarvoor loon te krijgen. Dat is niet alleen oneerlijk en ondermijnt niet alleen het principe van werken voor het wettelijk minimumloon en het verbod op verdringing, maar het maakt mensen ook klein en het houdt mensen arm. Dat is niet de bedoeling van de Participatiewet.

Voorzitter. Dan iets over de basis van dit wetsvoorstel. Velen memoreerden al: de Participatiewet is nog niet geëvalueerd, u bent hiermee al in 2015 begonnen; hoe kan dat nu? Dit verschijnsel is niet nieuw. Ik kan mij nog herinneren dat toen ik begon in de Tweede Kamer, we de Wet werk en bijstand al hadden, die inderdaad de mogelijkheden om mensen te re-integreren verruimde. Ook toen al waren er heel veel signalen dat er verdringing plaatsvond. Aan de basis van dit wetsvoorstel ligt een motie, aangenomen door de Tweede Kamer, de motie-Hamer/Kerstens uit 2013, die verzoekt om spelregels te formuleren met maatregelen en objectieve criteria, opdat verdringing maximaal wordt voorkomen, en hierop toe te zien. Gemeenten zijn verantwoordelijk. Daarmee doen we dus niets af aan het decentrale karakter van de Participatiewet. Sterker nog — ik heb zo mijn ideeën over de Participatiewet, maar nogmaals, daarover gaat het vandaag niet — we hebben aansluiting gezocht bij de Participatiewet, dus gemeenten zijn verantwoordelijk voor uitvoering, controle en toezicht. In die zin tasten wij het decentralisatieprincipe niet aan.

Na overleg in de Tweede Kamer bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel is de wet op drie punten aangepast. Een aantal fracties hadden daar vragen over. Inderdaad, arbeidsgehandicapten die door middel van een loonkosten-subsidie aan het werk worden geholpen, vallen buiten dit wetsvoorstel. Dat was al de bedoeling. Dat was onduidelijk. Dat hebben we verduidelijkt in de wet. Ook de periode waarop een overeenkomst betrekking heeft, is ingekort van vijf naar drie jaar. En rondom toezicht is aangesloten bij het bestaande instrumentarium.

Dat brengt mij op de afzonderlijke onderwerpen. En excuses, ik heb heel veel vragen gekregen. Ik zou ze allemaal dolgraag individueel willen beantwoorden. Dat gaat mij, gezien de korte tijd die ik had, niet lukken. Ik ga wel proberen zo veel mogelijk recht te doen aan alle fracties. Heel veel vragen kwamen ook overeen. Ik begin met de aanleiding voor het wetsvoorstel, dan de noodzaak, de uitvoering en de handhaving, om te eindigen met de onderbouwing, het bewijs waar u allen om vroeg.

De achtergrond — meerdere sprekers vroegen daarnaar — is de Participatiewet, maar zoals gezegd, het beperkt zich niet tot de Participatiewet. In december 2013 is die motie aangenomen. Wij hebben middels dit wetsvoorstel geprobeerd de motie uit te voeren.

Meerdere fracties vroegen wie we hebben gesproken. In aanloop naar dit wetsvoorstel en bij de uitwerking hebben we heel veel partijen gesproken — betrokkenen, die vanmiddag ook actie hebben gevoerd, maar uiteraard ook gemeenten en werkgevers, raadsleden, belangenorganisaties — over de vraag: hoe lossen we die verdringing nou op? Ik moet heel eerlijk toegeven dat de meningen daarover verdeeld zijn. Wat wel positief is, en dat merk ik ook hier vandaag weer en dat was ook het geval in de Tweede Kamer, is dat iedereen, links of rechts, werkgever of werknemer, vakbond of werkgeversorganisatie, tegen verdringing is. Iedereen erkent dat het probleem bestaat en iedereen wil daar iets tegen doen. Wij hebben geprobeerd hiermee een antwoord te vinden op deze problemen. Niet voor niets steunen de schoonmaakbazen onze wet. Hetzelfde geldt voor de schoonmakers, vakkenvullers en werkers in de zorg. Zo ook de FNV. In een aantal gesprekken met MKB-Nederland was er zeker begrip, hoewel MKB-Nederland als brancheorganisatie zich niet voor de wet heeft willen uitspreken. Ze hebben een afwachthouding.

De heer Kok van de PVV vroeg: waarom zouden gemeenten met dit wetsvoorstel wél toetsen op verdringing? Immers, ze zijn daartoe nu ook al verplicht en ze doen het niet of onvoldoende. Sommige gemeenten doen het wel, andere niet, maar het is een probleem. Wij geven met deze wet een uitwerking van de definitie van "verdringing" en vervolgens wordt via AMvB uitgewerkt hoe gemeenten deze moeten uitwerken in hun eigen verordening. Dat is het verschil. Daarmee verplicht je gemeenten om vooraf te toetsen.

De heer Schnabel vroeg waarom we ervoor kiezen om mogelijkheden van gemeenten te beperken middels een algemene maatregel van bestuur. Dat is maar hoe je het bekijkt. We hebben juist niet in de decentrale bevoegdheden willen treden. Dat doen we ook niet. Wat we constateerden, is dat er een gebrek was aan een kader, aan regels. Dat constateerde de inspectie in 2015 ook. Er was een grijs gebied. Daartoe hebben wij in dit initiatiefwetsvoorstel een aantal uitgangspunten willen formuleren waarmee gemeenten aan de slag kunnen. Wij gaan dat niet voor hen invullen. Wel de kaders, ook middels een AMvB, maar vervolgens is het de gemeenteraad die het uitwerkt in samenwerking met het gemeentebestuur. Natuurlijk kunnen daarbij alle partijen in hun arbeidsmarktregio worden betrokken. Ik zou dat geen centralisatie noemen, maar eerder een uitwerking en een verduidelijking van de bestaande wet.

Ik proefde bij een aantal fracties het gevoel alsof er een tegenstelling zou zijn op het onderwerp van verdringing tussen het belang van werkgevers en werknemers. Ik heb bijvoorbeeld kleine hoveniers gesproken die ontzettend balen van de verdringingspraktijken, net zoals de schoonmaakbazen of inderdaad, in productiewerk, omdat dat werk juist nodig is voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die op zoek zijn naar die baan. Als we dat vervolgens ook nog eens kapot gaan concurreren ... Dat is niet in het belang van de werkgevers. Dat is ook niet in het

belang van de werknemers. En inderdaad, er zijn heel veel werkgevers die gewoon netjes het cao-functieloon willen betalen aan hun werknemers, maar dat moeten we dan wel met elkaar waarborgen en garanderen. Ik noemde de voorbeelden in het begin. De PVV-fractie, de heer Kok noemde het een werklozencarrousel. Als gemeenten mensen van traject naar traject in kleine baantjes houdt, zonder te investeren in de duurzame re-integratie, is dat op langere termijn ook niet goed en zeker niet effectief voor het overheidsbeleid.

In het kader van de tegenprestatie is in de Participatiewet geregeld dat het om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden moet gaan die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Eenzelfde formulering is in de wet opgenomen bij de inzet van de participatieplaatsen. Ook hier mogen deze werkzaamheden niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Maar dit is wat er op papier staat in de wet. Onderzoek en praktijk tonen echt aan dat verdringing in bepaalde mate wel wordt geaccepteerd. Uit het onderzoek dat ik al aanhaalde, van de Inspectie SZW uit 2015, blijkt dat het begrip "additionaliteit" vaak pragmatisch door gemeenten wordt ingevuld en dat het hier veelal een grijs gebied betreft. De inspectie wijt dit aan het ontbreken van uitgewerkte beleidsinstructies. Ten slotte concludeert de inspectie dat gemeenteraden nauwelijks een rol spelen bij de ontwikkeling van toezicht op het beleid met betrekking tot het tegengaan van verdringing. Dit is in strijd met ook de gedachte van de Participatiewet, die natuurlijk een grotere rol toedicht aan gemeenten en gemeenteraden.

De heer Schalk (SGP):

Kan mevrouw Karabulut misschien een paar voorbeelden geven van additionele arbeid die geen betaald werk verdringt? Of zijn we gewoon iets aan het bedenken, additionele arbeid, wat eigenlijk altijd betaald werk verdringt?

Mevrouw Karabulut:

Nee. Additionele arbeid betekent dus additioneel op het bestaande werk. Om een voorbeeld te noemen: social return. Inderdaad, de PSO-ladder waar met TNO jarenlang aan is gewerkt, biedt een goed uitgewerkt kader. Dat schept extra ruimte voor arbeidsgehandicapten, in overleg met werkgevers, zonder dat daarbij sprake is van verdringing. Additionele arbeid is bijvoorbeeld ook dat je in een verpleeghuis niet de koffiedames, die in dienst zijn, ontslaat, maar daarbovenop bijvoorbeeld extra plekken creëert voor werkzoekenden die op de een of andere manier ervaring en/of ritme en/of contact met mensen moeten kunnen leggen als onderdeel van een individueel begeleidings- en opleidingsplan. Dat zou een vorm van additionele arbeid zijn. Wat niet additioneel is en dus leidt tot verdringing, is het voorbeeld wat we hebben gehad van Harrie de straatveger hier in Den Haag, die ontslagen werd, die gewoon in dienst was van de gemeente, een straatveger die ontslagen werd en een tijdje later voor €400 minder datzelfde werk moest doen. Dan is sprake van verdringing.

De heer Schalk (SGP):

Dat begrijp ik. Maar er is een ander voorbeeld genoemd: de postbode van meneer Köhler. Stel nou voor dat die persoon zou leren om post te bezorgen. Hoe je het ook

wendt of keert, elke brief die je rondbrengt, is normaal gesproken betaald werk.

Mevrouw Karabulut:

Nee, dat is een heel goed voorbeeld. Ik ben blij dat u mij deze vraag stelt.

De voorzitter:

Via de voorzitter, graag.

Mevrouw Karabulut:

Uiteraard, voorzitter. Hoe kan ik dat nou vergeten. Wanneer iemand in het kader van re-integratie additioneel moet leren in een organisatie, zoals de Post, te functioneren, wordt van diegene geen directe productie verwacht. Vanuit de gemeente heb je bepaalde doelen, daarover maak je afspraken met de werkgever, maar die werkgever is met andere woorden niet afhankelijk van de productie van die werknemer om zijn zaken op orde te krijgen. En anders heb je een normale gezagsrelatie, heb je een contract, heb je te presteren. In dat geval is het reguliere arbeid.

Voorzitter.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Ik grijp eventjes terug op een blokje eerder, waarin u aangeeft dat er geen sprake is van centralisatie en dat er nog heel veel keuzes overblijven voor het lokale bestuur. Toch zie je in het wetsvoorstel bij eigenlijk alle artikelen staan: dit wordt nader uitgewerkt bij AMvB et cetera. Daarbij gaat het ook over de verdringingstoets, de uitvoering en de toepassing. Zou mevrouw Karabulut misschien kunnen schetsen wat op het centrale niveau wordt geregeld en wat vervolgens wel aan het gemeentebestuur wordt overgelaten?

Mevrouw Karabulut:

Ik kom nog bij de uitvoering, maar ik kan daarop alvast een voorschot nemen, omdat u het toch vraagt. Dan kan ik straks wat korter zijn. Wat centraal wordt geregeld, zijn de criteria. Bij AMvB wordt op hoofdlijnen uitgewerkt hoe gemeenten die moeten vastleggen in hun verordening. In de verordening zelf wordt de manier uitgewerkt waarop gemeenten gaan toetsen hoe ze dat gaan handhaven en controleren. Wij hebben gekozen voor de AMvB, omdat mogelijk naar aanleiding van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt iets geen probleem meer is, waardoor je onderdelen kunt schrappen of toevoegen, zodat beide Kamers daarbij betrokken kunnen zijn.

Verder — dan heb ik die vraag ook alvast beantwoord — hebben u en anderen gevraagd naar de uitvoeringstoets. Via een AMvB kan ook bekeken worden met welke onderdelen van de uitvoering je rekening moet houden. Het is dus echt de bedoeling dat zo veel als mogelijk, behalve de criteria en het feit dat getoetst moet worden, wordt neergelegd bij de gemeenten.

Ik was nog steeds bij de noodzaak van de wet. Verdringing werd dus achteraf erkend en dan werd geacteerd in plaats van dat verdringing voorkomen werd, wat de doelstelling

was in iedere wet en is in de Participatiewet. Ik weet dat hier een aantal wethouders en ex-wethouders zitten, waarmee ik ook mijn eigen partij nauw contact heb. Beweerd wordt dat de lokale democratie niet zou werken, of dat we geen vertrouwen zouden hebben in de gemeenten. Zoals blijkt uit onderzoek van de inspectie en de vakbonden en uit de vele praktijkvoorbeelden ontbreekt het vaak gewoon aan duidelijke kaders en criteria, met als gevolg dat te vaak genezen moet worden, in plaats van voorkomen. Dan heb ik het nog niet over al die gevallen waarvan we geen weet hebben. Ik ben elf jaar woordvoerder sociale zaken geweest. Ik ken heel veel groepen; ik ken de sociale werkvoorziening goed; ik ken mensen die langdurig afhankelijk zijn van een uitkering en/of ontslagen zijn redelijk goed. Er zijn heel veel mensen die door de aangescherpte wet- en regelgeving van de afgelopen jaren — nogmaals, dat is niet alleen de Participatiewet — steeds meer druk ervaren en zich dus niet vrijelijk kunnen uiten. We hebben vanmiddag een nieuw boekje ontvangen van de vakbond, een boekje dat ik nog niet hebben kunnen doorlezen. Doordat die regels niet duidelijk zijn in dat grijze gebied, dienen zich dus ook nog steeds nieuwe voorbeelden aan. Wettelijke verankering van wat verdringing is, want dat is wat we doen, zorgt voor een helderder kader.

De Tweede Kamer wil geen nieuwe, uitgebreide wetgeving, wij willen slechts een verduidelijking van het begrip "verdringing" en een verplichte verordening, zodat gemeenten en gemeenteraden de bestaande wetten kunnen toetsen en controleren. Gemeenten hebben en houden nogmaals een belangrijke rol in de uitvoering van de Participatiewet. De uitvoering van de Participatiewet en controle daarop berusten bij de gemeente en dat blijft zo.

Mevrouw Sent vroeg nog of, als dit nader wordt uitgewerkt, je niet doorslaat. Ga je dan niet onnodig gemeenten belemmeren om aan re-integratie te doen en hun doelen te verwezenlijken? Ik denk het niet. Dit is echt uitdrukkelijk bedoeld om gemeenteraden meer mogelijkheden te geven om te toetsen aan de bestaande criteria van de Participatiewet en een versterking van die lokale autonomie te bereiken. De tegenprestatie en de participatieplaatsen mogen niet leiden tot verdringing. Dat is leidend, waarmee we dus tegenprestatie of participatieplaatsen of re-integratie of welke trajecten je tegenwoordig ook hebt, want er is een hele reeks, waarover ik ook mijn mening heb, maar daar gaat het vandaag niet om, niet onmogelijk maken. Het gaat echt om het toetsen op verdringing en om het borgen van die toetsing in een gemeentelijke verordening.

Mevrouw Sent (PvdA):

Zou de initiatiefneemster kunnen aangeven op basis waarvan zij meent dat effectieve re-integratie-instrumenten niet worden geblokkeerd, in reactie op het voorliggende wetsvoorstel?

Mevrouw Karabulut:

Idealiter zou ik hier niet staan. Natuurlijk vind ik het reuzeboeiend en is het heel eervol om een initiatiefwetsvoorstel namens de Tweede Kamer te kunnen verdedigen, maar ik had liever gehad dat dat wat nu in de wet staat, namelijk dat verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde arbeid niet mag, wordt uitgevoerd. We weten inmiddels, ook via onderzoek van de inspectie en allerlei andere onderzoeken

waarop ik later nog terugkom, dat dat niet het geval is, waarbij dit een uitwerking is van het begrip "verdringing" en helemaal geen beperking van re-integratiemogelijkheden. Ik denk eerlijk gezegd — maar goed, daarvan heb ik geen onderbouwing en ik weet dat u daar terecht erg van houdt — dat het juist die echte integratie, waarmee ik mijn betoog begon, zal versterken. Gemeenten die zich daarvan nog niet bewust zijn, zullen veel bewuster omgaan met de re-integratietrajecten, wat helaas, zoals we van de afgelopen jaren weten, nog verbetering behoeft. Ik denk dat dit die ontwikkeling zou kunnen versterken.

De heer Van de Ven (VVD):

Ik ben een beetje het spoor bijster. Mevrouw Karabulut zegt dat zij namens de Tweede Kamer spreekt. Ik dacht toen ze eerder iedere keer "wij" zei, dat dat de pluralis modestiae was. Dat leidt mij tot de volgende vraag. Als een minister of een staatssecretaris in de Tweede Kamer een wetsvoorstel krijgt aanvaard en hij gaat vervolgens naar de Eerste Kamer, staat hij daar dan namens de Tweede Kamer of staat hij daar dan namens de regering? Met andere woorden: wie vertegenwoordigt u op dit moment? Is dat ...

Mevrouw Karabulut:

Ik ben nog geen lid van het kabinet. Wie weet in de toekomst; ik kan dat niet uitsluiten. Maar ik sta hier namens de Tweede Kamer. Deze wet is een initiatief van mij als Kamerlid, wat ik weliswaar in vak-K heb mogen verdedigen, maar waarvoor ik de steun van een meerderheid van de Tweede Kamer nodig had, die ik gelukkig heb gekregen. Nu probeer ik ook uw Kamer mee te krijgen in de steun voor dit wetsvoorstel.

De heer Van de Ven (VVD):

Dank u zeer voor deze toelichting.

Mevrouw Karabulut:

Voorzitter. Ik kom bij de uitvoering. Daarover hebben heel veel fracties terecht heel veel vragen gesteld. Die zal ik dus niet allemaal kunnen beantwoorden, omdat een deel daarvan valt onder de bevoegdheid van de uitwerking, maar ik zal de vragen zo veel mogelijk beantwoorden. Nogmaals, bij de uitvoering van de wet hebben gemeenten alle ruimte. Er zijn twee vereisten. Er moet een verordening worden vastgesteld die aangeeft wanneer er sprake is van verdringing en op welke wijze wordt getoetst. Aan de hand van deze criteria moet de gemeente toetsen. Dat gebeurt op basis van de in december 2013 ingediende motie van de heer Kerstens en mevrouw Hamer van de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer. Hoe ruim en met welke partners dit precies gebeurt, is aan de gemeente. Ik kan me bijvoorbeeld goed voorstellen dat de toets op verdringing wordt afgestemd in de arbeidsmarktregio's en dat partijen, zoals werkgevers, vakbonden en natuurlijk de werkzoekenden zelf, hier intensief bij worden betrokken. Alle aanvullende maatregelen en initiatieven zijn wat mij betreft meer dan welkom. De verdringingstoets zal daarbij helpen. Er is immers een helder kader waarop men kan terugvallen en waarop gemeenten, bedrijven en uitkeringsgerechtigden elkaar kunnen wijzen.

De heer Kok van de PVV, de heer Schnabel van D66 en mevrouw Sent van de Partij van de Arbeid hadden veel vragen over de beperking: beperkt dit nu de bewegingsruimte van gemeenten? In de richting van die fracties wil ik zeggen: nee, integendeel, ik denk dat dit de positie van gemeenten en gemeenteraden als eindcontroleur zal verstevigen. Op basis van de in de gemeentelijke verordening vastgelegde criteria voor verdringing wordt dus een toets opgesteld die uit ongeveer zes vragen bestaat, zoals ook is beschreven in de memorie van toelichting. De gemeente moet het volgende toetsen. Leidt een traject tot oneerlijke concurrentie? Leidt de inzet van bijstandsgerechtigden tot mogelijk ontslag van huidige werknemers? Leidt de inzet van mensen met een bijstandsuitkering tot gewijzigde arbeidsomstandigheden bij het huidige personeelsbestand? Daar zijn voorbeelden van; die kan ik straks desgewenst noemen. Is er sprake van verschuiving van betaald naar onbetaald werk, bijvoorbeeld omdat de vacatures niet worden ingevuld? Is de inzet van bijstandsgerechtigden winstgevend voor de werkgever? Bevat het traject werkzaamheden die de afgelopen drie jaar door betaalde krachten zijn uitgevoerd?

Bij aanvang van het traject of indien sprake is van een aantal soortgelijke trajecten bij één werkgever, worden deze zes punten met de betreffende organisatie of het betreffende bedrijf doorgenomen. Op welke wijze dit gebeurt, is aan de gemeente en de arbeidsmarktregio. Een gemeente kan ervoor kiezen om dit in een overeenkomst te gieten of om een simpele checklist te hanteren. Hierbij is de gemeente wel afhankelijk van de gegevens die de betreffende organisatie of het desbetreffende bedrijf aanlevert. De toetsing op verdringing kan dus binnen bestaande gesprekken plaatsvinden.

Over de AMvB heb ik het eigenlijk al gehad.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Nog heel even in aanvulling op mijn vorige vraag. In het wetsvoorstel staat ook dat de AMvB betrekking heeft op de wijze van toepassing van de verdringingstoets.

Mevrouw **Karabulut**:

Ja.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Daar kwam mijn vraag dus vandaan. U zegt dat het gemeentebestuur daar zelf invulling aan kan geven. Welke bepalingen in de AMvB voorziet u die toch een kader bieden voor de wijze van toepassing? Dat is toch een stukje uitvoering.

Mevrouw **Karabulut**:

Ik noemde bijvoorbeeld de trajecten die hier wel of niet onder vallen. Wij zijn daar nu duidelijk over, maar het kan zijn dat dit in de toekomst verandert. Er moet natuurlijk in komen te staan dat gemeenten de verordeningen maken. Voor de rest zal dit eerlijk gezegd ook een beetje moeten blijken bij de uitwerking van de AMvB, maar wat mij betreft is dat heel erg op hoofdlijnen. Die uitvoering moet dus zo veel mogelijk plaatsvinden door de gemeenten en moet aansluiten bij de Participatie.

De heer **Schnabel** (D66):

U beschrijft eigenlijk al heel uitgebreid wat er allemaal zal moeten gebeuren. Dat was precies mijn zorg in mijn bijdrage: dat het zo ongelofelijk complex gaat worden. U brengt heel veel heel snel naar voren, maar het is niet simpel, als je je realiseert wat dit per geval en per traject betekent. Volgens mij staat ergens dat men simpelweg met ja of nee kan antwoorden, maar het is heel duidelijk dat dit eigenlijk vraagt om een onderzoek per situatie en per traject om vast te kunnen stellen of er wel of niet sprake is van verdringing. Dan is de vraag natuurlijk in hoeveel gevallen zo'n traject überhaupt nog tot stand komt en ook met welke kosten dat gepaard gaat. Ik heb u uitdrukkelijk die vraag gesteld, omdat in de toelichting op het wetsontwerp eigenlijk werd gezegd dat dat wel meevalt en dat dat niet zoveel zal zijn. Maar de intellectuele complexiteit van uw vragen is niet gering. Zowel van de werkgevers — vaak kleine werkgevers, zoals u ook zelf aangaf — als van onze ongeveer 350 gemeenten, die daarbij een behoorlijk zware uitvoeringstaak hebben, vraagt dit nogal wat. Ik leg u dus toch nog even deze zorg van mij voor.

Mevrouw **Karabulut**:

Ja, ik zal straks nog wat langer stilstaan bij de relatie tussen de verdringingstoets en re-integratietrajecten en leerwerktrajecten, maar ik denk dat u het ook niet groter moet maken dan het is. Het is een verdringingstoets; het is geen verdringingsonderzoek en het is geen verdringingsboekwerk. Ik wil u er toch op wijzen dat verdringing op dit moment, in de huidige wet, al verboden is en dat dit eigenlijk inbegrepen is in de huidige werkzaamheden van gemeenten. En ja, anderen gaven inderdaad voorbeelden van gemeenten die hier echt uitstekend mee omgaan, maar er zijn ook heel veel voorbeelden van gemeenten die — niet omdat ze niet willen maar omdat ze het kader niet hebben — die uitwerking niet hebben. Het is dus eigenlijk een handreiking en een instrument dat wij gemeenten aanbieden.

Volgens mij zei de heer Köhler al dat dit eigenlijk een eeuwenoud probleem is, dat al bestond lang voordat ik politiek actief werd en voordat ik volwassen werd. De spanning tussen hoe je mensen al dan niet gesubsidieerd aan werk helpt en re-integreert zonder dat dat ten koste gaat van bestaande banen, is al decennia oud. Ik constateer dat met de laatste ontwikkelingen — nou ja, in de laatste decennia — met de Wet werk en bijstand, de Participatiewet en het uitbreiden van de mogelijkheden om mensen te re-integreren, met alle subsidies en voorzieningen die daarbij zijn gekomen, zoals de tegenprestatie, de participatieplaatsen, de leerwerktrajecten en stageovereenkomsten, de kans op verdringing alleen maar is gegroeid en dat de onduidelijkheid is toegenomen.

De **voorzitter**:

Mag ik iedereen toch nog een keer vragen om het debat via de voorzitter te voeren?

De heer **Schnabel** (D66):

Dat deed ik, voorzitter.

De voorzitter:

Nee, want u zei alsmaar "u" en daarmee bedoelde u mevrouw Karabulut. Mevrouw Karabulut doet dat ook en ook anderen deden dat.

De heer Schnabel (D66):

Excuus dan, voorzitter.

De voorzitter:

Ik lig er niet echt wakker van, maar het zou wel fijn zijn als u het debat gewoon via de voorzitter voert.

De heer Schnabel (D66):

Uitstekend, voorzitter. Ik zou toch nog even naar voren willen brengen ... Nee, laat ik het anders formuleren. Het zou dan interessant geweest zijn om bij de gemeenten die dat zo goed doen, een beeld te krijgen van hun kosten en hun inzet. En is het dan ook nog effectief? Dat zijn precies de vragen die natuurlijk niet alleen door mij maar ook door een aantal collega's gesteld zijn: bestaat bij alle goede bedoelingen niet het risico dat deze wet precies omgekeerd werkt ten opzichte van wat u eigenlijk probeert te bereiken, waardoor men er uiteindelijk van zal afzien? Als er heel mooie voorbeelden zijn — mevrouw Karabulut gaf dat zelf aan — zou het mooi zijn geweest om die mee te krijgen in de verhalen die we daarover hebben gehad, maar daar hebben we eigenlijk geen informatie over gekregen. Dat is op dit moment dus eigenlijk wel jammer.

Mevrouw Karabulut:

Nou ja, ik kan zeggen dat in de regio Haaglanden samen met werkgevers, gemeenten en uitkeringsgerechtigden wordt gewerkt aan een soort toets en dat er druk bestaat op andere gemeenten, feitelijk van onderop. Maar nogmaals, toetsen op verdringing zou nu al gemeentelijke praktijk moeten zijn en dat is nog te vaak niet het geval. Maar daarmee vervalt ik in herhaling.

Dan de relatie met re-integratietrajecten en leer-werktrajecten. Bij het aannemen van de Participatiewet is de wetgever ervan uitgegaan dat trajecten voor participatie en re-integratie mogelijk zijn zonder dat er sprake is van verdringing. Wij staan daarachter; wij denken dat dat kan. Binnen de wettelijke kaders van de verdringingstoets kan een bijstandsgerechtigde die heel veel ondersteuning en hulp nodig heeft, een re-integratietraject in een bedrijf aangeboden krijgen. Dit is dan inderdaad additioneel en op basis van een re-integratieplan. Voorwaarden zijn wel dat hij of zij geen werkzaamheden gaat verrichten die voorheen werden gedaan door betaalde krachten, dat dit geen gevolgen heeft voor de betaalde medewerkers van het bedrijf en dat de werkzaamheden an sich niet winstgevend zijn voor het desbetreffende bedrijf. In dat laatste geval zou er namelijk sprake zijn van een gewone gezagsrelatie en een gewone baan.

Ik noem een klein voorbeeldje dat ook nog niet zolang geleden plaatsvond. We weten allemaal — daaraan werd gerefereerd — dat we grote problemen hebben om een deel van de werkzoekenden aan een echte baan te helpen. De statushouders zijn vanwege hun achterstand en hun achtergrond zo'n groep. Er zijn goede voorbeelden te noe-

men van statushouders die aan het werk worden geholpen, bijvoorbeeld om de taal te leren, maar wij kregen ook voorbeelden waarin een gemeente statushouders die nog niet zolang afhankelijk zijn van een uitkering, onder het mom van een taaltraject vakken lieten vullen bij een groot bedrijf. Vervolgens werden de statushouders die daar al vijf jaar werkten mét loon teruggezet in uren. Ja, dat is natuurlijk niet de bedoeling. Zo schieten we niet op en zo neemt het aantal banen ook niet toe. Ik zei al dat het heel belangrijk is dat er individuele afspraken worden gemaakt.

Mevrouw Sent had het over de Prestatieladder Socialer Ondernemen. Ik vind dat een fantastisch instrument. Dit wetsvoorstel zal het instrument geen strobreed in de weg leggen. Sterker nog, ik wou dat iedereen het zo invulde. Ik weet ook dat het veel betrekking heeft op arbeidsgehandicapten en zij zijn sowieso uitgezonderd van dit wetsvoorstel. Ook al bewees bijvoorbeeld de Monitor dat het weleens misgaat, de gedachte achter de PSO en social return is dat je extra werkgelegenheid schept voor groepen die anders niet aan het werk komen. Dat is precies wat wij willen bereiken.

Wat ook onder leer-werk valt, is de situatie waarin mensen mogen meedraaien in een bedrijf via een individueel leer-werkbegeleidingsplan zonder dat van hen harde productienormen worden verlangd. Ook daar is extra ruimte voor getroffen in overleg met de werkgever en de gemeente. Wanneer je gewoon productie draait in een gezagsrelatie, is er sprake van een gewone baan.

Bij re-integratie moet iemand opgeleid worden, bijvoorbeeld tot vakkenvuller, tot het draaien van productiewerk of tot verzorgende. Ook in de zorg zijn er helaas voorbeelden. Het probleem zit 'm in de verdringing. Het gaat ons om het voorkomen van en het toetsten op verdringing. Van verdringing is dus sprake wanneer betaald werk wordt overgenomen door onbetaald werk. Natuurlijk kun je en zul je werkgevers des te meer moeten vragen om mee te werken aan re-integratieproducten. Het moet gaan om begeleiding, coaching en ondersteuning. Ik weet dat die werkgevers er ook naar verlangen dat mensen goed begeleid en ondersteund worden. Ik weet ook dat dit in de praktijk beter kan en dat daar volop aan gewerkt wordt.

Dan kom ik op de onderzoeken en de onderbouwing van het wetsvoorstel. Ik zal heel eerlijk tegen u zijn. Ik heb in het wetsvoorstel en vervolgens in de schriftelijke beantwoording tot twee keer toe een aantal onderzoeken opgenoemd. Dat was inderdaad geen wetenschappelijk longitudinaal onderzoek, maar het was voor ons wel voldoende aanleiding en onderbouwing om het probleem te zien en te onderkennen, en om de noodzaak voor dit wetsvoorstel te zien. Het rapport "Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden" in opdracht van het ministerie van SZW van mei 2015 is eigenlijk het meest duidelijke onderzoek. We hebben verschillende onderzoeken van de FNV en de CNV. Er zijn zwartboeken, witboeken, monitors en andere voorbeelden. En natuurlijk zijn er de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet. Ook hebben we de eerste en tweede meting in opdracht van het ministerie van SZW en is er het onderzoek naar perspectief op duurzame uitstroom uit de WW. Dat stamt al uit 2008.

In het onderzoek "Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden" van de Inspectie SZW van mei

2015 blijkt ook dat nauwelijks sprake is van een actieve rol van de gemeenteraad bij de ontwikkeling van en het toezicht houden op het beleid met betrekking tot verdringing. Uit dit onderzoek blijkt dat bestuurders en klantmanagers soms verdringing van betaalde arbeid accepteren en dat vaak niet wordt getoetst of re-integratie leidt tot verdringing van betaalde arbeid. De Inspectie SZW concludeert dan ook dat het begrip "additionaliteit" vaak pragmatisch door gemeenten wordt ingevuld en dat het hier veelal om een grijs gebied gaat.

In 2014 en 2015 deed de FNV onderzoek naar verdringing als gevolg van werken zonder loon. Daaraan deden 500 mensen mee. Negen op de tien mensen die meededen aan dat onderzoek, gaven aan dat betaalde collega's hebben moeten wijken voor mensen die met behoud van uitkering moesten werken. 41% van de deelnemers die een dergelijk traject aangeboden kreeg, moest meer dan 30 uur per week werken en had weinig tijd om zich actief in te zetten voor het vinden van een betaalde baan.

Uit onderzoek naar de eerste ervaringen met de Participatiewet blijkt ook dat verdringing en onderlinge concurrentie tussen doelgroepen het op een na grootste zorgpunt is van gemeenten. Ik meen dat de heer Ester van de ChristenUnie of de heer Van Kesteren van het CDA daar ook op wees. Maar liefst 65% van de gemeenten ziet verdringing als risico. Waarom zouden we dat niet willen voorkomen? Uit onderzoek van het CNV bleek in 2014 dat bijstandsgerechtigden in sommige gevallen in de ouderenzorg de plek innemen van voedingsassistenten. Ik noemde al het voorbeeld van de stathouders en zo kunnen we nog wel even doorgaan.

Ik realiseer mij, beste senatoren, dat dit niet het onderzoek is dat u van mij verlangt. Dit had ik immers al genoemd en had ik u al aangeboden. Ik denk dat hieruit de omvang van het probleem wel heel duidelijk wordt. Ik denk dat het ook echt een heel groot probleem is, zeker voor de mensen die het betreft. Ga er maar aan staan: onder het wettelijk minimumloon moeten werken, soms na wel 30 of 40 jaar werkervaring. Ik denk dat het onderzoek van de inspectie duidelijk maakt dat er een noodzaak is. Ik denk dat vanuit gemeentes ook de wenselijkheid van nadere regels blijkt. Waar hebben we het over? Eigenlijk over de uitvoering van de huidige wet, over de toetsing op verdringing, die al bij wet verboden is.

Het is inderdaad geen uitgebreid longitudinaal wetenschappelijk onderzoek. Ik heb u allen goed beluisterd. Ik heb de kritische Kamer gehoord. Ik vermoed dat ik u op dit punt niet kan overtuigen. Ik zou willen voorstellen om dit debat en de behandeling op te schorten, zodat ik nader onderzoek kan gaan uitvoeren naar de omvang van verdringing via de Participatiewet. Vervolgens hoop ik u met de resultaten van het onderzoek te kunnen overtuigen en hoop ik dat we met z'n allen heel enthousiast worden over dit wetsvoorstel. Dat zou mijn voorstel aan deze Kamer zijn, voorzitter. Daarmee kom ik aan het einde van mijn beantwoording in eerste termijn.

De heer Van de Ven (VVD):

Als ik mevrouw Karabulut goed begrijp, is zij eigenlijk tot de conclusie gekomen dat de onderbouwing van het wetsvoorstel wat betreft individuele gevallen een voor ons niet

te overzien aantal betreft en een soort abstracte exercitie is. Zij wil dus graag met een nader onderzoek naar de ernst van het probleem in de samenleving komen. Dat lijkt mij een uitstekend idee en dat zou ik steunen.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Kan ik deze woorden zo begrijpen dat mevrouw Karabulut ook de evaluatie van de Participatiewet gaat betrekken bij de beantwoording die nog naar ons toe komt? Of zal dat onderzoek al eerder plaatsvinden dan de evaluatie heeft plaatsgevonden?

Mevrouw Karabulut:

Ik moet die exercitie nog maken, maar ik zou heel graag zo snel als mogelijk een goed onderzoek willen uitvoeren. Dat hoeft wat mij betreft niet te wachten op de evaluatie van de Participatiewet. Ik wil aansluiten bij uw wensen. Ik wil tegemoetkomen aan uw wensen en de behoefte aan nadere onderbouwing. Ik ga terug. Dit is het huiswerk dat wij hebben meegekregen. Ik ga bekijken op welke wijze en op welke termijn wij dat kunnen laten uitvoeren. Ik hoop dan zo snel als mogelijk bij uw Kamer terug te komen.

De heer Ester (ChristenUnie):

De conclusie die u zelf trekt, lijkt mij heel verstandig. Laat ik onderstrepen dat wij allemaal zeer overtuigd zijn van het probleem. Als het echt een dermate omvangrijk probleem is als u nu met ons deelt, dan moeten we daar echt heel serieus mee omgaan. Daar zijn we het hier van links naar rechts en van rechts naar links over eens.

Ik had in mijn tweede termijn de verbinding willen leggen, want die vind ik ook van belang. Ik zou u willen meegeven om ook de wetenschappelijke wereld aan te spreken. Daar is natuurlijk heel veel kennis over hoe verdringing in elkaar zit. Ik zei al dat het een complex vraagstuk is. Ik zou u willen meegeven te bekijken of zij u daarbij kunnen adviseren en helpen. Ik zou ook, misschien ook via de staatssecretaris, willen vragen om het Sociaal en Cultureel Planbureau of het Centraal Planbureau erbij te betrekken, want die hebben enorm veel kennis in huis over de arbeidsmarkt en hopelijk ook over verdringing.

Mevrouw Karabulut:

Dat zal ik zeker doen. Ik kan u beloven dat ik het onderzoek niet zelf ga uitvoeren, hoewel ik een wetenschappelijke achtergrond heb, maar dat terzijde. Maar het is ook niet zo dat we helemaal geen wetenschappelijk onderzoek hebben. Er is ook een onderzoek van de UvA dat bijvoorbeeld beschrijft dat re-integratietrajecten vaak niet als re-integratie zijn opgezet, maar vaak omdat mensen er zo snel als mogelijk uit moeten. Dit heeft het effect dat mensen opgesloten worden in het werk dat ze op dat moment doen, omdat er geen oog is voor het aan het werk helpen. Het is dus ook niet zo dat het helemaal niet gestoeld is op feiten of nader onderzoek. Alleen, ik heb u goed gehoord. U vindt het onvoldoende. Ik denk dat ik u met nader onderzoek mogelijk kan overtuigen.

De heer **Köhler** (SP):

Mijn fractie heeft op zich geen behoefte aan nader onderzoek. Wij zijn voldoende overtuigd van het feit dat het nodig is om de toets op verdringing binnen de Participatiewet aan te scherpen. Maar als de indienster van het wetsvoorstel zegt dat zij, om de Kamer te overtuigen, graag wil komen met aanvullend onderzoek naar de actuele stand van zaken, wie zijn wij dan om dat de initiatiefneemster te misgunnen? Dus ik constateer dat zij dit voorstelt en om aanhouding vraagt. Daar heeft mijn fractie dan natuurlijk geen enkel bezwaar meer tegen.

Mevrouw **Karabulut**:

Dank u wel.

De heer **Schalk** (SGP):

Ook mijn fractie heeft er natuurlijk geen enkel bezwaar tegen dat u dit wetsvoorstel aanhoudt en nader onderzoek doet. Ik vraag daarbij overigens wel of u dan niet alleen kijkt naar gemeenten, maar ook naar wat dit betekent voor werkgevers. Meer werkgeversorganisaties dan die u vandaag hebt genoemd, hebben dit wel positief bejegend. Dat is één. Het tweede is dat u heel nadrukkelijk heeft gepositioneerd dat u hier niet staat namens mevrouw Karabulut en ook niet namens de SP, maar namens de Tweede Kamer. Ik kan mij dus voorstellen dat u eerst in de Tweede Kamer moet gaan vragen of u een onderzoek mag gaan doen. Als dat niet zo is, hoor ik dat graag. Maar het is voor even een vraag.

De **voorzitter**:

In ieder geval via de voorzitter, meneer Schalk. In ieder geval via de voorzitter.

De heer **Schalk** (SGP):

Dat dacht ik ook, mevrouw de voorzitter. Mijn vraag aan u, mevrouw de voorzitter, is of mevrouw Karabulut kan antwoorden op de vraag of zij nu eerst naar de Tweede Kamer moet voor de aanvraag van een onderzoek of dat ze dat met de staatssecretaris mag gaan doen.

Mevrouw **Karabulut**:

Ik ga bezien op welke wijze dat onderzoek gaat plaatsvinden. Ik wil erop wijzen dat ik hier namens de Tweede Kamer sta en dat de Tweede Kamer het niet nodig vond om nader onderzoek te verrichten. Maar ik ben ervan overtuigd dat ik gesteund zal worden door mijn collega-Kamerleden.

De heer **Schnabel** (D66):

Ik vind het toch een beetje ingewikkeld. Ik begrijp dat u eigenlijk zegt: ik houd dit wetsvoorstel aan; het is hier dus niet weg, want ik kom weer terug naar de Kamer als dat onderzoek er is. Dat zou betekenen dat er dan eigenlijk een soort voorschot wordt genomen op de evaluatie of dat de evaluatie eigenlijk al wordt ingezet. Dat lijkt me in eerste instantie een taak die bij de staatssecretaris ligt. Zij moet dat tot stand brengen. Ik ben dus heel benieuwd hoe de staatssecretaris hiertegen aankijkt. Er zullen ook middelen nodig zijn om zo'n onderzoek te doen. Want je kunt natuurlijk makkelijk zeggen dat we een onderzoek gaan doen, maar dat vraagt tijd, mankracht en middelen. Gezien

de complexiteit van dit onderzoek kan dat nog best weleens behoorlijk zijn. Op zich is het eigenlijk prima om daar nu al mee te beginnen. De bedoeling was toch om in 2019 — ik zeg het even uit mijn hoofd — met een evaluatie te komen. Hoe eerder dat kan beginnen, hoe beter het is.

Mevrouw **Karabulut**:

Dank voor het vertrouwen, meneer Schnabel. Ik zal bezien op welke wijze dit onderzoek kan plaatsvinden. Het maakt natuurlijk onderdeel ...

Voorzitter, excuus. Ik dank de heer Schnabel voor zijn vertrouwen. Het onderzoek maakt onderdeel uit van dit initiatiefwetsvoorstel, dus ik zal bezien op welke wijze en op welke termijn dat onderzoek afgerond kan worden. Ik zal de Kamer zo snel als mogelijk daarover informeren en bij uw Kamer daarop terugkomen. Dan hoop ik de behandeling van dit wetsvoorstel verder ter hand te nemen.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Ik wil graag steun uitspreken voor het voorstel van de initiatiefneemster. Ik zou haar daarbij graag mee willen geven dat het onze Kamer zou helpen als er ook wordt ingegaan op de vraag welk instrument nou het meest effectief is in het tegengaan van ongewenste verdringing. Is de verdringingstoets nou het meest effectieve instrument daarin? Het is aan de initiatiefneemster of ze dit advies mee wil nemen, maar als daar ook bij stil wordt gestaan, zou dat de Kamer helpen om overtuigd te worden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Onze fractie had niet de behoefte aan nader onderzoek, omdat duidelijk is hoe groot het probleem op dit moment is. We zoeken daar oplossingen voor. Maar ik begrijp de beslissing om op die manier het draagvlak hier te vergroten, dus ik respecteer ...

De **voorzitter**:

De beslissing is aan de Kamer.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ja, maar ik begrijp het voorstel van mevrouw Karabulut tot aanhouding. Ik ga daar graag mee akkoord.

Mevrouw **Karabulut**:

Ik dank mevrouw Strik, voorzitter.

De heer **Kok** (PVV):

De fractie van de PVV heeft eigenlijk ook geen behoefte aan nader onderzoek. Dat wil ik expliciet zeggen. Wij hebben de staatssecretaris gehoord. Op zich kunnen en moeten we instemmen — via de voorzitter uiteraard — met het verrichten van nader onderzoek. Wij willen wel aandringen op een spoedig aanvullend onderzoek op wat er al ligt. Wij hebben nu al een schets gezien van de dynamiek van de arbeidsmarkt en van de ernst van de situatie. Ik denk dat we niet kunnen wachten op de eindevaluatie, die pas in 2019 zou plaatsvinden. In dat kader heb ik nog een vraag gesteld aan de staatssecretaris. Zou het reëel zijn om te praten over een

eindevaluatie per 2019? Nogmaals, wij willen graag op zo kort mogelijke termijn dan toch dit onderzoek, hoe volledig u dat ook wilt maken. Misschien kunnen we van tevoren een inzicht krijgen in de onderzoekopdracht die u op zich wilt nemen. Graag worden we nader geïnformeerd. Dank u wel.

Mevrouw Karabulut:

Ik wil de heer Kok danken voor deze suggestie. De PVV-fractie kan ervan uitgaan dat ik mijn uiterste best zal doen om zo snel als mogelijk weer hier in uw Kamer te staan met het onderzoek en de onderzoeksresultaten.

De voorzitter:

Ik kom even met een vraag richting de staatssecretaris. Tijdens het debat zijn er nogal wat vragen gesteld aan de staatssecretaris. Er ligt nu een voorstel van mevrouw Karabulut om het wetsvoorstel aan te houden. Zij wil een onderzoek gaan beginnen. Het is haar goed recht om dat voorstel te doen aan de Kamer. Ik krijg van de Kamer het geluid terug dat men het aanhouden wil steunen. Maar ik vraag toch even aan de leden van de Kamer of dit nu ook betekent dat zij op dit moment geen antwoord op hun vragen aan de staatssecretaris willen hebben. Ja of nee? Daar wil ik graag een antwoord op hebben.

De heer Schalk (SGP):

Ik zou er wel prijs op stellen als we in ieder geval antwoorden krijgen van de staatssecretaris op de aan haar gestelde vragen, zodat mevrouw Karabulut dat ook mee kan nemen als ze haar onderzoek op poten gaat zetten.

De voorzitter:

Dank u wel. Ik zie de heer Schnabel knikken. Ik kijk even naar de anderen. Staatssecretaris, ik begrijp dat het zeer op prijs gesteld wordt als u nu, in eerste termijn, wel nog de aan u gestelde vragen zou willen beantwoorden. Nadat u daarmee klaar bent, leg ik aan de Kamer nog even definitief de vraag voor of ze akkoord kan gaan met het voorstel van de initiatiefneemster voor aanhouding van het wetsvoorstel. Ga uw gang.

Staatssecretaris Van Ark:

Voorzitter, dank u wel. Misschien permissieert u mij nog een vraag ter verduidelijking, zodat ik niet meer tijd van u neem dan nodig. Ik had uiteraard een reactie voorbereid die het initiatiefwetsvoorstel ook woog. Een aantal vragen refereerde daar ook aan. Stelt uw Kamer er prijs op dat ik mijn gehele inbreng lever of dat ik alleen inga op de expliciet aan mij gestelde vragen?

De voorzitter:

Ik kijk even naar de Kamer. Wilt u het gehele antwoord?

De heer Schalk (SGP):

Omdat ik daarnet als eerste reageerde, doe ik dat opnieuw. Wat mij betreft gaat het echt expliciet om de aan de staatssecretaris gestelde vragen en niet om de gehele behandeling.

De voorzitter:

Oké. Mevrouw Strik.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Voor mij geldt hetzelfde, want ik stel er prijs op dat de staatssecretaris haar weging maakt zodra we alle informatie hebben van de initiatiefnemer; dus na het onderzoek.

De heer Kok (PVV):

Ik kan me voorstellen dat de staatssecretaris in beperkte zin antwoord geeft op de gestelde vragen. Mogelijk kunnen we in een mondeling overleg terugkomen op de problematiek in brede zin. Dan doel ik echt op de Participatiewet, de Wet werk en zekerheid en de activiteiten die u denkt te gaan ontplooiën in dat kader.

De voorzitter:

Dan is het aan de staatssecretaris om een wijze weg te vinden in de opmerkingen die er gemaakt zijn over de beantwoording die zij zal geven in eerste termijn.

Staatssecretaris Van Ark:

Ja, voorzitter, dat brengt mij een klein beetje in een lastig parket, want ik had een aantal vragen ook vervlochten in het betoog, maar ik ga mijn best doen. Het kan zijn dat ik hier en daar toch even buiten de kaders ga van de aan mij gestelde vragen. In dat geval zal ik bij een hervatting van het wetsvoorstel misschien hier en daar in herhaling vallen, maar ik zal proberen uw Kamer zo goed mogelijk te bedienen.

De voorzitter:

Fijn, dank u wel.

Staatssecretaris Van Ark:

Allereerst wil ik u danken voor de gelegenheid om hier te spreken en antwoord te geven op de vragen die zijn gesteld. Ik zal, zoals gezegd, proberen mij daartoe te beperken. Ik ga proberen de vragen in chronologische volgorde af te lopen.

En dan begin ik bij de heer Kok van de fractie van de PVV. Hij vroeg naar de doorstroom vanuit de Participatiewet naar "echte banen", zoals hij dat noemde. Hij gaf daarbij aan dat de helft van de mensen in de bijstand denkt niet aan het werk te kunnen komen. Hij vroeg mijn reactie daarop. Ik zou daarop willen zeggen dat de goede economie op dit moment juist kansen biedt voor mensen met een uitkering. We zien ook dat het aantal mensen in de bijstand afneemt. In 2016 zijn er 84.000 mensen aan het werk gegaan.

Maar dat laat onverlet dat het ontzettend belangrijk is dat gemeenten hun mensen ook moeten kennen. We hebben in recent onderzoek gezien dat heel veel gemeenten zeggen dat een groot deel van hun bestand niet meer aan het werk zal komen. Ik denk dat het een slechte zaak is als je op die manier niet naar mensen kijkt, want dat is dan vaak wat er gebeurt. Gemeenten moeten hun mensen kennen, vind ik, zodat zij ook mee kunnen denken over wat er nodig is voor participatie, zo mogelijk ook richting werk. Dat kan soms

door ondersteuning zijn. Soms moet dat ook door streng te zijn. Ik wijs erop dat gemeenten verschillende instrumenten hebben. Ik probeer elke gelegenheid die ik heb in dat kader te benutten, zo ook deze. Ik wijs er ook op dat nog niet alle gemeenten de mogelijkheden voor beschut werk maximaal benutten. Hier liggen kansen, ook voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De heer Kok vroeg ook naar de ervaring met de tegenprestatie en in welke mate deze wordt ingezet. Ik constateer, ook in de woorden van mijn voorganger, dat gemeenten een gereedschapskist hebben, waarin een aantal instrumenten horen te zitten, maar dat zij er zelf over gaan in welke mate zij die instrumenten aanwenden. De verplichte tegenprestatie is een instrument in die gereedschapskist, maar gemeenten hebben de mogelijkheid om hier met maatwerk in individuele situaties mee om te gaan. Dit moeten zij ook regelen bij verordening. Er zijn inderdaad veel discussies over, ook in de Tweede Kamer. Ik wijs erop dat in een gemeente als Rotterdam de tegenprestatie is geëvalueerd en dat daar zo'n 12.000 mensen een tegenprestatie doen, waarvan de meesten, het heel grote merendeel, heel positieve ervaringen heeft. Dat geeft ook aan dat dit instrument van grote waarde kan zijn.

Mevrouw Sent van de fractie van de Partij van de Arbeid vroeg naar de uitvoeringskosten. Zij vroeg of ik het ermee eens ben dat de werkelijke kosten pas inzichtelijk worden als de criteria bij AMvB zijn uitgewerkt en aan de uitvoeringstoets zijn onderworpen. Zij vroeg ook of de raming realistisch is. De geraamde kosten zijn wat het kabinet betreft onvoldoende onderbouwd. Gemeenten verwachten veel meerwerk. Daarbij moeten eerst de criteria nog worden bepaald, zoals de vragensteller ook opmerkte. Ik zeg het de heer Schnabel na dat dit niet zo'n eenduidige exercitie is als het wellicht op papier lijkt te zijn. Pas na een uitvoeringstoets wordt duidelijk voor welke kosten dekking moet worden gezocht, zou ik willen stellen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in de brief aangegeven dat pas als er dekking is van de kosten, de initiatiefwet in werking kan treden. Binnenlandse Zaken heeft hierop gewezen in de brief.

De heer Ester van de fractie van de ChristenUnie vroeg of ik het wetsvoorstel proportioneel vind. Vergeeft u mij als ik hier iets buiten de kaders ga van wat ik vermag te zeggen in antwoord op de door de Kamer gestelde vragen. Ik acht het wetsvoorstel niet proportioneel. Dat heeft ermee te maken dat de huidige wetgeving al waarborgen kent en dat wij hier praten over een gedecentraliseerd beleidsterrein, waarbij de bevoegdheden op het veld liggen van de gemeenten, waarbij het college aan de slag is en de gemeenteraad degene is die controleert. In dat speelveld past de rijksoverheid terughoudendheid bij het dwingend opleggen van instrumenten die de beleidsvrijheid aantasten.

Dat laat onverlet — dat wil ik toch wel heel graag gezegd hebben — dat ook ik erken dat verdringing een probleem is dat we aan moeten pakken. De omvang ervan is niet bekend, maar we moeten het aanpakken, want het is laakbaar en het zorgt ervoor dat mensen niet aan het werk komen waar dat wel moet, of dat andere mensen hun baan kwijtraken. Dat betekent dat we niet bij de pakken neer moeten zitten.

Ik denk dat een groot voordeel van dit wetsvoorstel is, wat ook het vervolg ervan is, dat de initiatiefneemster dit onderwerp hoog op de agenda heeft gezet en dat dit ook heeft geleid tot heel veel maatschappelijk debat, bijvoorbeeld bij de gemeenten zelf en bij een vereniging als Divosa. Dat betekent ook dat ik sowieso, ook als we de behandeling van het wetsvoorstel even schorsen, door wil gaan met het op de agenda zetten van verdringing en het tegengaan daarvan bij gemeenten. Er zijn goede voorbeelden te delen en er zijn handreikingen gemaakt, onder andere naar aanleiding van de motie-Hamer/Kerstens, die ook genoemd is in het debat. Die heeft geleid tot een aantal spelregels welke ook verspreid zijn bij gemeenten en waarmee zij aan de slag kunnen en wat mij betreft ook moeten.

Ik kan in ieder geval al toezeggen, zodat ik er in een vervolg mogelijk op terug kan komen, dat ik aanstaande maandag een bestuurlijk overleg heb met de commissie Werk en Inkomen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ik zal daar ook verslag doen van het gesprek dat we hier in uw Kamer hebben en er bij hen op aandringen om ongeacht wat hier gebeurt, door te gaan met het op de agenda zetten van verdringing, het delen van goede voorbeelden en het tegengaan van verdringing.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

De staatssecretaris erkent dat het een groot probleem is en dat dit moet worden aangepakt. Het is ook mede een verantwoordelijkheid voor het kabinet om ervoor te zorgen dat werk loont, dat betaald werk conform de wet en de cao gebeurt, dus dat is niet alleen een verantwoordelijkheid voor gemeenten. De staatssecretaris zet er heel erg op in dat het aan de gemeenten is om hiervoor zorg te dragen en dat we ze daarop gaan aanspreken. Stel dat blijkt dat dit aanspreken onvoldoende effect heeft, dat toch elke keer blijkt dat er verdringing plaatsvindt en dat er geen maatregelen worden genomen, wanneer ontstaat dan het kantelpunt voor de staatssecretaris om te zeggen: ja, maar dan vind ik wel dat er op rijksniveau maatregelen moeten worden genomen?

Staatssecretaris Van Ark:

Ik begrijp deze vraag heel goed. Laat ik dit zeggen: het is in ieder geval een groot probleem voor de mensen die ermee te maken hebben. De initiatiefneemster heeft een aantal situaties beschreven waarin mensen hiermee daadwerkelijk te maken hebben gehad. Het is in die zin voor deze mensen een groot probleem. Een lastig punt is wat de omvang is van het probleem en of een wettelijke toets het juiste instrument is. Zoals meerdere malen gememoreerd, is in 2019 een evaluatie voorzien. Ik kan mij voorstellen dat we daarbij, omdat dit een aangelegen onderwerp is, in beide Kamers expliciet aandacht besteden aan het onderwerp "verdringing", zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin.

Daarnaast zou ik, vooruitlopend op de wetsbehandeling, omdat het onderwerp sowieso aandacht verdient en vereist, het komende jaar kunnen gebruiken om te kijken of we Divosa, die al de spelregels heeft ontwikkeld, een flinke aanjaagfunctie richting gemeenten kunnen geven. Na 21 maart zijn er in al die gemeenten nieuwe colleges, die ook weer hun prioriteiten gaan bepalen. Het kan heel goed zijn om onder de aandacht van de gemeenten te brengen dat zij hiermee aan de slag gaan en dat zij daar ook een verant-

woordelijkheid in hebben. In mijn betoog gaf ik al aan dat op verschillende plekken in de huidige wet staat dat verdringing niet mag en tegengegaan moet worden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De staatssecretaris noemt een instrument als aanjagen, meer vanuit de regiefunctie. Maar zij is er ten slotte voor verantwoordelijk dat die wet ook wordt nageleefd, zoals ik al aangaf, en die verdringing niet plaatsvindt. Stel dat het dan toch niet lukt om door middel van aanspreken et cetera dat wel voor elkaar te krijgen. Ziet de staatssecretaris dan op een bepaald moment toch niet reden om op een andere manier die naleving te garanderen of ervoor te zorgen dat mensen inderdaad dat recht op betaling ook kunnen verdienen?

Staatssecretaris **Van Ark**:

Waar we sinds 2015 met de huidige Participatiewet een nieuwe fase zijn ingegaan, hebben we te maken met een gedecentraliseerde wet, waarbij de bevoegdheid maar ook de verantwoordelijkheid voor controle bij de gemeenteraad zijn belegd. Ik merk dat dit soms lastig is in de discussies die we op nationaal niveau hebben. Dat kan gaan over de taaleisen, de tegenprestaties, de verdringingstoets en de armoedegelden. Bij verschillende onderwerpen komt dit terug. Tegelijkertijd hebben we met elkaar gezegd dat de gemeenten naast de regels voor werk en inkomen ook andere onderdelen van het sociaal domein doen, juist met de bedoeling om ook naar mensen in hun totaliteit te kunnen kijken en om die dienstbaarheid te kunnen hebben. Dus ik vind het heel erg lastig om er dan één onderdeel uit te halen, hoewel ik mij het normatieve debat heel goed kan voorstellen, en om nu al, zo kort nadat we deze wetten hebben gemaakt, extra restricties op te leggen.

Ik denk dat we nu ervaring opdoen met onder andere de Participatiewet. Ik ben het eens met woordvoerders, zoals de heer Kok van de PVV, die zeggen dat het nog niet overal fantastisch gaat, maar ik zie ook heel goede voorbeelden. Ik geloof er ook heel erg in dat voordat je gaat straffen, sanctioneren en afwijzen, je eerst moet kijken naar de best practices en naar hoe men het op verschillende plekken doet. De initiatiefneemster noemde als voorbeeld hetgeen in het Westland gebeurt, waar verschillende organisaties samen met cliënten kijken hoe ze zo'n toets preventief kunnen doen. Ik zie dan ook nog veel ruimte om ook in preventieve zin gemeenten en zeker straks nieuwe colleges, te inspireren om elkaars goede voorbeeld te volgen.

De **voorzitter**:

Mevrouw Strik, tot slot heel kort.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Verdringing bestond ook al voor 2015. Ik zou de staatssecretaris willen verzoeken om in die evaluatie, als blijkt dat dit nog veel voorkomt, ook nader in te gaan op de vraag op welke concrete wijze zij dan de verantwoordelijkheid neemt om dat verder terug te dringen.

Staatssecretaris **Van Ark**:

Ik kan mij ook voorstellen dat we bij een hervatting van dit debat dit onderwerp nog even expliciet laten terugkomen.

Mevrouw Strik heeft verder gevraagd of bij AMvB moet worden uitgewerkt hoe gemeenten moeten toetsen of dat dit iets is wat aan de gemeenten is bij verordening. Bij AMvB moeten kaders worden opgesteld voor de toepassing van de verdringingstoets, maar hoe gedetailleerd die kaders moeten worden, is op dit moment onduidelijk. Het is dus ook nog onduidelijk hoeveel beleidsvrijheid er voor de gemeenten dan resteert.

De heer Schalk heeft gevraagd welke gevolgen de betere economische situatie heeft voor de uitwerking van deze wet en de AMvB. De verbeterde conjunctuur zorgt ervoor dat er een afname is in werkloosheid, maar dat laat onverlet dat een grote groep kwetsbare uitkeringsgerechtigden een opstap nodig heeft naar de arbeidsmarkt. We hebben ook eerder gezien dat hoe goed het ook gaat, er altijd een groep mensen in Nederland is die ondersteuning nodig heeft. Dit is namelijk ook de groep die niet als eerste uitstroomt als de economie aantrekt. Het blijft in die zin dus ook lastig om de criteria op een goede manier vorm te geven en uit te voeren. Zoals u ook ziet aan mijn non-verbale communicatie, acht ik de verdringingstoets problematisch voor de toepassing van effectieve instrumenten voor een kwetsbare groep. Want dat is wel waar mijn zorg in zit, namelijk dat een aantal instrumenten die we nu hebben, zoals stages en praktijkwerkplekken, waarbij men daadwerkelijk deelneemt aan het arbeidsproces, die verdringingstoets niet zouden kunnen doorstaan. Dat is eigenlijk ook de grote aarzeling, in de zin dat je, hoe goedbedoeld ook, het kind met het badwater zou weggooien, wat ik heel zonde zou vinden.

Voorzitter, dat waren wat mij betreft de antwoorden op de expliciet gestelde vragen.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Dan zal ik toch nog een keer keurig de vraag aan de Kamer voorleggen. Door de initiatiefneemster, mevrouw Karabalut, is gevraagd om aanhouding van het wetsvoorstel. Zij heeft gezegd dat zij een onderzoek gaat doen, maar goed, het is nu niet aan ons om daarover te besluiten. De vraag is nu of de Kamer kan instemmen met aanhouding van het wetsvoorstel. Er wordt nu aan alle kanten geknikt, zodat ik bij dezen constateer dat dit het geval is. Dan wordt het wetsvoorstel tot nader order aangehouden.

De beraadslaging wordt geschorst.