13
Wet verdringingstoets

Aan de orde is de voortzetting van 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 voortzetting van de behandeling van het initiatiefvoorstel 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. We zijn nu toe aan het antwoord van de initiatiefnemer en de minister in tweede termijn.

De beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan mevrouw Karabulut.

Mevrouw **Karabulut**:
Dank u wel, voorzitter. On te beginnen wil ik alle senatoren — de heer Van Gurp van de fractie van GroenLinks, mevrouw Sent van de Partij van de Arbeid, uiteraard de heer Kox van mijn eigen partij, de SP, de heer Van Kesteren van het CDA, de heer Van der Burg van de VVD, mevrouw Stienen van de fractie van D66, de heer Raven van de OSF, de heer Schalk van de SGP en de heer Van Paren van de Fractie-Nanninga, evenals mevrouw Huizinga van de ChristenUnie — hartelijk danken voor de felicitaties aan mijn adres en de aardige woorden over ons initiatief voor verbeteringen voor werkenden en werkzoekenden met laagbetaalde banen of op zoek daarnaar.

De **voorzitter**:
Het is de heer Van Pareren.

Mevrouw **Karabulut**:
Dank u wel, voorzitter. Kijk, daar heb je het al. Ik wilde mij heel erg aanpassen. Ik zal erop letten, voorzitter.

Het is mij een eer en genoegen om mijn laatste debat als volksvertegenwoordiger, althans voorlopig laatste debat, met uw leden van de Eerste Kamer te mogen voeren in deze Middeleeuwse historische zaal vol met koninklijke karakteristieken. Ik merk dat de verkiezingskoorts ook hier in deze Kamer licht is toegenomen: allerlei vrijages, nadenken over de formatie; prachtig. Maar het is lang niet zo erg als in de Tweede Kamer. En het gaat natuurlijk geheel en al op hoffelijke wijze. Ik heb uw debat en inbreng met veel interesse gevolgd. Ik heb geen enkele moeite om mij te schikken naar uw regels: de hoffelijkheid.

Voorzitter. Door meerdere leden is gememoreerd dat we al een aantal jaren met dit wetsvoorstel bezig zijn. Bij de behandeling van de wet in de eerste termijn heb ik deze als initiatiefnemer opgeschort, vanwege de behoefte aan nader onderzoek en de behoefte van uw Kamer aan nadere informatie. Dat was dus inderdaad in 2018. Ik had hier graag eerder gestaan. Het heeft te lang geduurd. De leden vroegen om onderzoek naar het voorkomen van verdringing en waarom het zo lang heeft geduurd. Dat zijn terechte vragen. Excuses voor het lange wachten. Het was een moeilijke zoektocht, misschien wel een onmogelijke missie, naast de drukke werkzaamheden die Tweede Kamerleden uiteraard ook hebben. Ik licht dat toe.

De rijksoverheid houdt geen landelijke gegevens bij over verdringing. De VNG heeft geen data en geen onderzoek. Het ministerie houdt niets bij. Het CBS houdt ook geen data bij. Dat maakt dat elk onderzoek dat je zou willen uitvoeren op dit vlak, gemankeerd is. Wel worden werkgelegenheidscijfers bijgehouden. Maar uit de cijfers die wel worden bijgehouden, de werkgelegenheidscijfers, kunnen geen relevante conclusies over verdringing getrokken worden. Wetenschappers waarmee we gesproken hebben, gaven aan dat dit elk onderzoek op dit vlak problematisch maakt. De werkloosheidscijfers van bijvoorbeeld Den Haag en Rotterdam zouden vergeleken kunnen worden, maar het CBS waarschuwt terecht dat verschillen in werkloosheidscijfers niet zomaar toegeschreven kunnen worden aan verdringing. Er zijn vele andere lokale factoren die een rol kunnen spelen in lokale werkloosheidsverschillen. Bovendien is het volgens het CBS zo dat in een stad als Rotterdam veel meer dan 300 arbeidsplaatsen verdrongen moeten worden voordat er slechts 0,1% verschil door het CBS meetbaar is.

Enfin, voorzitter, ik liep tegen allerlei problemen aan bij het uitzoeken en uitzetten van onderzoek voor uw Kamer. In zijn algemeenheid kan ik concluderen dat het onderzoek op dit vlak zeer mager is. SEO deed een dappere poging — ik kom daar later nog op terug — maar moest toegeven dat er niet echt conclusies uit dat onderzoek getrokken kunnen worden. Zoals gezegd, is wat u en ik zouden willen op dit moment niet mogelijk, simpelweg omdat er geen data worden bijgehouden. Dat pleit volgens mij des te meer voor de voorliggende wet met een heldere definitie en criteria die getoetst worden, waarmee we de resultaten meetbaar maken. Dat betekent niet dat we geen onderzoek hebben. Want natuurlijk ga ik voor u door het vuur. We willen zoveel mogelijk gegevens en data met u delen.

Op zoek naar wat ik dan wel voor u kon betekenen, ben ik in gesprek gegaan met de FNV. Zij hebben hemel en aarde bewogen en een in mijn ogen waardevol rapport geleverd, zoals aan uw Kamer aangeboden.

De heer **Van der Burg** (VVD):
Ik snap de "dus" niet. U zegt dat er nergens wetenschappelijk onderzoek te verkrijgen is en dat de VNG en het ministerie het niet bijhouden. Niemand houdt het bij, dús dat pleit voor de voorliggende wet. Maar de voorliggende wet is gebaseerd op de veronderstelling dat er een probleem is, terwijl u zegt dat niemand kan aantonen dat er een probleem is. Kunt u daar wat meer over zeggen?

Mevrouw **Karabulut**:
Dank u voor deze zeer relevante vraag. Ik kom daar overigens in de verdere beantwoording nog uitgebreider op terug, maar ik zal even een eerste korte reactie geven. Het

type wetenschappelijk onderzoek waarnaar we in eerste instantie op zoek waren, is er niet, omdat het niet wordt bijgehouden. En het wordt niet bijgehouden, omdat er geen heldere criteria en definitie zijn en omdat het wordt overgelaten aan gemeenten. Omdat alle gemeenten daar verschillend mee omgaan, kun je dat dus niet met elkaar vergelijken, al helemaal niet over de tijd. Dat is het probleem. Dat wil niet zeggen dat je er helemaal niks over kunt zeggen en dat er geen gegevens bekend zijn. Het "dus" betekent dus: wanneer we zouden besluiten om wel te toetsen op verdringing en om wel een helder criterium en een heldere definitie te hanteren, zoals ik voorstel, dan kan dat over een tijdje dus wel onderzocht worden.

Voorzitter. Waar was ik gebleven? Bij de FNV en de uitvraag bij een aantal gemeenten! Ik ga even terug naar het SP-onderzoek, althans naar de elf lokale voorbeelden die we hebben aangeboden. Dat gebeurde alleen maar om u een indruk te geven van hoe een aantal gemeenten omgaat met de verdringingstoets. Dat gaat dus niet over de omvang van verdringing, maar over hoe ze daarmee omgaan. Meneer Van der Burg, u mag hier dus mee doen wat u wilt. Daar hoeven ook helemaal geen grote conclusies aan verbonden te worden. Ik kan het waarderen dat lokale volksvertegenwoordigers actief op zoek gaan naar antwoorden. Die antwoorden hebben we slechts met u willen delen, bij wijze van extra service, om u een indruk te geven van de gemeentelijke praktijk.

De **voorzitter**:
Mevrouw Sent? Hij doet het.

Mevrouw **Sent** (PvdA):
Ik hoor mezelf graag wat harder, geloof ik. Dank u wel, voorzitter.

De **voorzitter**:
Ik zal hem harder zetten.

Mevrouw **Sent** (PvdA):
Misschien komt mevrouw Karabulut er nog over te spreken, over wat er uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het SEO Economisch Onderzoek komt. Want het Centraal Planbureau stelt dat er weinig empirisch bewijs is en SEO stelt ook dat het bewijs daarover beperkt is. Nou, ik hoor graag wat zij daar nog over zal zeggen, maar nu ben ik echt benieuwd naar haar interactie met de VNG. Heeft zij gesprekken gevoerd met de VNG? Is de VNG bereid om bewijzen aan te dragen? Wat zijn de ervaringen met die prestaties rond dat sociaal ondernemen, met de handreiking van Divosa? Ik hoor heel erg graag van mevrouw Karabulut wat zij weet over wat er op gemeentelijk niveau gebeurt via de VNG.

Mevrouw **Karabulut**:
Ja. Op beide vragen kom ik inderdaad uitgebreider terug, maar toch wil ik mevrouw Sent direct bedienen. Uiteraard spreek ik met gemeenten en wethouders, en zeker in de tijd toen deze wet tot stand kwam. Ik en wij als fractie hebben daar natuurlijk veel schriftelijke vragen over gesteld. Dus was het niet via het directe contact, dan hebben wij via indirect contact via het ministerie heel vaak — en meerdere leden refereerden daar ook aan — aandacht gevraagd voor dit onderwerp. En ik heb mij inderdaad zeer goed laten inlichten over de gemeentelijke praktijken, wat niet wil zeggen dat de positie van de VNG — ik zeg heel eerlijk dat ik daar onlangs met de VNG geen contact over heb gehad — mij niet bekend was. En met wethouders die functioneerden binnen dat VNG-kader heb ik ook contact gehad. Maar ik zal nog uitgebreider op de bezwaren van de VNG terugkomen.

Dus tot zover de elf lokale voorbeelden — en meer dan dat, of groter, moet je ze niet maken — van de SP. Mevrouw Sent had naar aanleiding van diezelfde voorbeelden een concrete vraag over de gemeente Leiden. U vroeg: de gemeente stelt dat er geen verdringingstoets aan de orde is omdat het slechts om additionele arbeid gaat. Nou ja, wij constateren alleen maar, en maken dat op uit de antwoorden van de gemeente Leiden, dat er geen verdringingstoets plaatsvindt. Dat is het enige, en verder wil ik in die zin geen oordeel vellen over hoe de gemeente Leiden functioneert. Dat was ook niet de bedoeling.

Voorzitter. Dan kom ik op de afzonderlijke beantwoording van uw leden, op een aantal onderwerpen waar veel van uw leden vragen over hebben gesteld. Ik zal dat thematisch in drie blokken doen. Als eerste de proportionaliteit: hoe groot is het probleem, en is deze wet wel noodzakelijk? Als tweede de subsidiariteit: gaat deze wet nu het probleem oplossen of kan dat gewoon beter overgelaten worden aan gemeenten, zoals nu het geval is? Om te eindigen met het derde en het laatste punt, een inhoudelijk punt: is de wet uitvoerbaar? Ik heb de zorgen goed gehoord en goed geluisterd, en hoop dat ik uw vragen kan beantwoorden en zorgen kan wegnemen.

Het eerste punt. De centrale vraag waar eigenlijk alle fracties aandacht voor vroegen: hoe groot is nu het probleem van verdringing, is het probleem er nu echt en maakt dat de wet noodzakelijk? Deze vraag wil ik in twee delen beantwoorden. Als eerste wil ik ingaan op de door uw leden benoemde resultaten en vragen over bestaande onderzoeken, waaronder het SEO-onderzoek. Daarna wil ik u meenemen naar wat wél beschikbaar is, en wat we wél weten over verdringing. We hebben natuurlijk een evaluatie gehad van de Participatiewet van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Daarin wordt geconcludeerd dat de doelstellingen van de Participatiewet nauwelijks zijn behaald en de wet in die zin niet geheel geslaagd is. Maar ook wordt erin geconcludeerd dat verplichtingen en financiële prikkels nauwelijks samen blijken te hangen met minder uitkeringsafhankelijkheid. Er stromen dus niet meer mensen uit de bijstand als gevolg van deze wet, net zoals bij tegenprestaties en andere verplichtingen. Uit eigen onderzoek van het SCP blijkt dat "voor de uitstroom uit de bijstand het niet lijkt uit te maken", zo schrijven zij, "of gemeenten veel of weinig verplichtingen opleggen aan bijstandsgerechtigden om inschakeling in het arbeidsproces te bespoedigen". In de andere belangrijke onderzoeken over verdringing of omvang van verdringing wordt niet expliciet stilgestaan bij dat onderzoek. De minister schrijft in antwoorden op onze vragen hetzelfde over de onderzoeken van het CPB en het SCP. Hij schrijft daarover het volgende. "In het onderzoek van CPB en SCP worden de voor de Participatiewet kenmerkende instrumenten niet afzonderlijk onderzocht op mogelijke verdringingseffecten. SEO besteedt wel expliciet aandacht aan instrumenten van de Participatiewet, zoals loonkostensubsidie

en de tegenprestatie, en de omstandigheden waaronder het gebruik van deze instrumenten zou kunnen leiden tot verdringing. Dit onderzoek vindt geen verband tussen loonkostensubsidie en de tegenprestatie en verdringing. In het voorjaar van 2019 heeft mijn ambtsvoorganger, mede op basis van deze uitkomsten, een expertsessie met wetenschappers laten organiseren om de vraag te beantwoorden of en hoe onderzoek naar de omvang van verdringing kan worden uitgevoerd. Op basis daarvan is mijn voorganger tot de conclusie gekomen dat dergelijk onderzoek nog niet mogelijk is omdat gegevens om verdringing vast te stellen beter beschikbaar moeten zijn dan nu het geval is." Daar is ie weer! "Tevens moet een langere periode beschikbaar zijn om tot betrouwbare uitspraken te kunnen komen."

De heer Van Gurp, mevrouw Sent en anderen refereerden ook aan het onderzoek van SEO, waaruit zou blijken dat verdringing nauwelijks een probleem vormt. "Verschuivingen, concurrentie en verdringing" heet dat onderzoek. In dat onderzoek worden alleen de tegenprestatie en social return onderzocht, en bijvoorbeeld niet de vele re-integratietrajecten. Dat is het eerste punt waar ik uw aandacht voor wil vragen. Het is een zeer beperkt onderzoek betreffende het onderwerp van vandaag, namelijk de verdringing. Bovendien schrijven de schrijvers dat geen conclusies getrokken kunnen worden uit de cijfers. "Het moet worden benadrukt dat bovenstaande analyse van ontwikkelingen in het aantal bijstands- en WW-gerechtigden op geen enkele manier kan aantonen dat verdringing als gevolg van de tegenprestatie in de Participatiewet wel of niet plaatsvindt. Daarvoor is een meer diepgaande analyse nodig van de instroom en uitstroom uit de bijstand en WW die op gemeenteniveau kan worden gerelateerd aan het gemeentelijke beleid ten aanzien van de tegenprestatie in de Participatiewet. Om voldoende variatie tussen gemeenten te hebben, dient het gemeentelijke beleid zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden vastgesteld." De reactie daarop van het CBS heb ik u in eerste instantie al gegeven.

De heer Van Pareren memoreerde het punt van SEO dat de criteria zoals opgenomen in ons wetsvoorstel vooral de re-integratie zouden kunnen belemmeren. Althans, die vraag werpt SEO op. Ik denk dat het eerder het tegenovergestelde effect zal hebben: meer focus op duurzame re-integratie, minder draaideurconstructies en uiteraard toetsing op verdringing. Ik deel de zorgen van SEO op dit punt dus niet.

Wat is er dan wel? Uit onderzoek uit 2011 — ik geef direct toe dat het wel een wat ouder onderzoek is — van Research voor Beleid, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, blijkt dat verdringing misschien wel het belangrijkste onbedoelde effect is van activerende re-integratie. De onderzoekers van Research voor Beleid schatten op basis van eerdere studies in dat verdringing doorgaans rond de 25% ligt.

Dan is er een onderzoek van de FNV, waarin ook een aantal kwalitatieve onderzoeken en essays worden aangehaald. In het onderzoek van de FNV zoomt de vakbond uit met onderzoeken van onderzoeker Paul de Beer. De nettoeffecten van activeringsmaatregelen zijn over het geheel genomen klein en/of niet aantoonbaar. Ondanks het feit dat het aantal werkzame personen is gegroeid, is de beschikbare hoeveelheid werk in uren per hoofd van de potentiële beroepsbevolking per saldo afgenomen. Daarmee zeg ik niet dat dit een hard gegeven is dat verdringing aantoont, maar het toont wel de omstandigheden, de context, het soort banen en het deel van de arbeidsmarkt aan waarover wij spreken. Er zijn te weinig banen voor heel veel mensen.

Een andere belangrijke en veelgestelde vraag betreft de kwantiteit: hoe groot is het probleem nu eigenlijk? Het korte en eerlijke antwoord is: dat weten we niet precies. Dat kan ook niet anders. Dat begrijpt u als u heeft geluisterd naar het voorgaande, en dat heeft u gedaan. Maar we weten uit het FNV-rapport dat is geleverd en speciaal voor u is opgesteld, dat 17.000 uitkeringsgerechtigden meer dan drie maanden werkten zonder salaris in een sw-bedrijf. Dat is een verdubbeling ten opzichte van 2015. Voor de duidelijkheid: dat zijn dus geen mensen met een beperking. Het zijn wel mensen die een echte betaalde baan willen. En dan hebben we het nog niet over de zorgsector, waar tienduizenden mensen hun baan hebben verloren, die ook vaak worden opgevuld met bijstandsgerechtigden in het kader van bijvoorbeeld de tegenprestatie.

Er werd rond de kerstdagen in de krant geschreven over een schandaal dat te maken had met de Participatiewet. Het betrof wederom een groot schandaal. Ik doel op het bericht dat een mevrouw in de gemeente Wijdemeren naar ik meen €7.000 moest terugbetalen, omdat haar moeder haar weleens hielp door boodschappen voor haar te kopen. Toen heeft Jasper van Dijk van de SP het meldpunt over de Participatiewet gelanceerd. Bij dat meldpunt geeft 40% van de 600 melders aan dat zij moeten werken zonder dat zij daarvoor loon ontvangen. En ongeveer 47% van hen moet dat maanden of langer doen. Dus het is niet een kwestie van even een korte tijd werken om te kijken of je functioneert. Nee, het betreft een tijd van maanden of langer. Het gemiddelde cijfer voor hetgeen is geleerd bij een re-integratietraject was een 1,6 op een schaal van 0 tot 10. Daarmee lijkt in deze trajecten het leren dus niet per se altijd centraal te staan. Er zijn honderden melders. Velen hebben hartenkreten geuit om een einde te maken aan het werken zonder loon en verdringing. En daarnaast zijn er natuurlijk onderzoeken en meldpunten van de FNV en het CNV geweest, waarbij het ook ging om honderden meldingen en het verdringingspercentage van 25% waar ik al eerder aan refereerde. Dat kunt u allemaal terugvinden in de stukken die horen bij dit wetsvoorstel.

Dit zijn de cijfers die we wel hebben. Met een voorzichtige inschatting gaat het dus om duizenden gevallen. In mijn ogen is dat aantal groot genoeg om er wetgeving voor op te tuigen en is het veel te groot om het te negeren. Om de woorden van mevrouw Sent te citeren: iedereen doet ertoe. Ik zou daaraan willen toevoegen: iedereen die zijn baan verliest door verdringing, is er een te veel. We hebben het in het afgelopen jaar gehad over frontliniemedewerkers die in de diensten gewoon heel hard werken. Die werken vaak tegen een laag loon en deze banen zijn vaak omgeven met grote onzekerheid. Deze mensen gaan vaak de bijstand in en uit. Wanneer we nog meer concurrentie organiseren voor de laagbetaalde banen, is dat natuurlijk een gegeven waar we rekening mee moeten houden. En dat niet alleen: we zouden er ook op moeten acteren.

Ondanks dat we de exacte omvang niet weten, betreft het dus wel degelijk een grote groep mensen. Daarbij wil ik ook opmerken dat er natuurlijk wel meer wetten en regels bestaan voor zaken waarvan de exacte omvang niet precies

bekend is, maar waarvan we met elkaar de norm duidelijk hebben vastgesteld. Ik noem bijvoorbeeld belastingontduiking of mensenhandel. Tot slot, horende bij dit stukje over de kwantiteit, wijs ik er graag op dat een eenduidige definitie, zoals in het onderhavige wetsvoorstel, en een toetsingskader de meetbaarheid beduidend gemakkelijker maken.

De heer Schalk vroeg mij nog of het FNV-onderzoek onafhankelijk is. Ik denk dat de feiten zoals die in het rapport worden opgesomd, glashelder zijn, net zoals welke belangen de grootste vakbond van Nederland vertegenwoordigt. Dat zijn die van de werkenden, de werkzoekenden en de gepensioneerden. Maar de vakbond vertegenwoordigt ook de belangen van Petra en Cindy, bijvoorbeeld. Ik wil deze twee concrete voorbeelden nog geven. Het zijn vrouwen die willen werken, het zijn vrouwen die economisch zelfstandig zouden willen zijn. Het zijn vrouwen die soms nauwelijks het hoofd boven water kunnen houden. Petra is een bijstandsgerechtigde uit Amsterdam. Zij volgde vanuit de bijstand een leer-werktraject, waarbij ze twee jaar lang vier dagen per week onbetaald werkte als een helpende in een verzorgingshuis. Tegelijkertijd ging ze een dag per week naar school om het diploma voor helpende in de zorg te halen. Zij haalde dat diploma na twee jaar en zou die baan in het verzorgingshuis eindelijk krijgen. Toen kwam de bezuiniging en ging de baan aan haar neus voorbij. Maar een halfjaar later moest ze van de gemeente een participatieplaats invullen. Ze moest werken als helpende in haar eigen verzorgingshuis, mét diploma maar nog altijd zonder loon.

Wie ook zonder loon moest werken, is Cindy, een andere bijstandsgerechtigde. Al jaren werkt ze op en af via de sociale werkvoorziening, maar zonder loon. De laatste keer dat ze er heeft gewerkt — ik heb haar afgelopen weekend nog uitgebreid gesproken — moest ze voor drie maanden bollen prikken, werk dat sociale werkvoorzieningen binnenhalen voor arbeidsgehandicapten, maar waar ook niet-arbeidsgehandicapten zoals Cindy aan werken. Met één verschil: de arbeidsgehandicapte krijgt er, geheel terecht overigens, loon voor, en Cindy niet. Terwijl ze diploma's heeft en kan en wil werken, wordt ze oneerlijk behandeld.

De heer **Van der Burg** (VVD):
Het was de heer Van Gurp die zei: niemand in deze ruimte zal voor verdringing zijn. Dat staat dus niet ter discussie. Mevrouw Karabulut komt nu met voorbeelden die gaan over werken zonder loon. Dat is niet automatisch verdringing, want de gedachte achter de Participatiewet is dat ook een tegenprestatie moet worden geleverd. Daar heeft uw partij moeite mee. Ik noemde vanochtend het voorbeeld van uw opvolgster, die daarom zelfs uit de raad is gestapt. Maar een tegenprestatie leveren, is niet hetzelfde als verdringing. U noemt dat consequent "werken zonder loon". Ik denk dat het in het kader van de zuiverheid van het debat goed is om dat onderscheid te maken. Bent u dat met me eens?

Mevrouw **Karabulut**:
Ja, zeker. Ik wil hier nu zeker niet die discussie voeren. Dat doe ik graag een andere keer met de heer Van der Burg. Ik weet hoe fijn hij discussies met SP'ers vindt, omdat dat de verschillen duidelijk maakt. Maar de discussie hier gaat niet over de tegenprestatie. Het gaat er ook niet over of we wel of niet iets van bijstandsgerechtigde werkzoekenden mogen verwachten, want dat mogen we. Zij hebben de plicht om aan de slag te gaan wanneer er werk is. De discussie hier gaat erover dat wanneer je werkt in een normale gezagsrelatie en bijdraagt aan de productie — dus dan gaat het niet over vrijwilligerswerk of een leer-werktraject, maar over echte productie zoals deze vrouwen doen — daar tegenover staat dat je dan ten minste het wettelijk minimumloon of het daarbij horend cao-functieloon behoort te verdienen. Ik noem deze voorbeelden om duidelijk te maken waar mensen mee te maken krijgen. In het geval van de sociale werkvoorziening gaat dit soms zeker ten koste van het werk van de mensen voor wie de sw is opgericht. Dat is wel degelijk verdringing, in het geval van de banen in de zorg die zijn wegbezuinigd en worden opgevuld door mensen zoals Petra. Terwijl zij daarvoor werkt en zelfs een diploma heeft gehaald, wordt zij daarna ontslagen. Dat zijn allemaal onwenselijke praktijken. Daar zou op getoetst moeten worden.

De heer **Van der Burg** (VVD):
Bij het voorbeeld van Petra, die haar diploma haalde, werd wegbezuinigd en een halfjaar later terugkwam, bleef ik zitten. Ik stond op omdat mevrouw Karabulut daarna consequent begon te spreken over werken zonder loon. Maar de basis achter de Participatiewet is dat er een tegenprestatie gevraagd kan worden. Dat betekent dus ook de component werken zonder loon, zolang er geen sprake is van verdringen. Achter mij staat de leider van de SGP, die er altijd terecht op wijst dat woorden ertoe doen in het debat. Vandaar dat ik aansloeg op "werken zonder loon". Dat is niet het punt van discussie. Het punt van discussie hier is verdringing. Daar zijn meneer Van Gurp en ik, en alle anderen, het over eens: dat mag niet.

Mevrouw **Karabulut**:
Dat klopt, en die twee vallen dus ook heel vaak samen.

De heer **Schalk** (SGP):
Ik kom nog even terug op de woorden van mevrouw Karabulut over het rapport van de FNV. Ik heb een specifieke vraag: is dat een onafhankelijk onderzoek geweest? U bent hier een paar jaar geleden geweest. U heeft zojuist een heel exposé gegeven over kwantiteit en proportionaliteit. Heel veel van die gegevens waren toen ook min of meer bekend. Het zijn misschien de laatste cijfers. Maar er werd toen door uzelf aangegeven: oké, ik ga op zoek naar een onafhankelijk onderzoek om te bezien of het wetsvoorstel nu daadwerkelijk nodig is. Uiteindelijk hebben we een FNV-onderzoek waarin staat: wij steunen het onderzoek van mevrouw Karabulut. Mijn vraag is dus: is dat dan een onafhankelijk onderzoek? Of zegt u: nou, nee, het helpt gewoon om mijn wet te ondersteunen?

Mevrouw **Karabulut**:
Het is een FNV-onderzoek en het blijft een FNV-onderzoek. Het is in die zin geen onderzoek zoals we hebben gepoogd voor elkaar te krijgen. De reden daarvoor en de onmogelijkheid heb ik geprobeerd uiteen te zetten. Het is een FNV-onderzoek. Ik heb het u wel aangeboden om de simpele reden dat ik denk dat het heel erg waardevol is, omdat het uitgaat van objectieve statistieken. Op basis van het FNV-

onderzoek kun je ook een aantal feiten terugvinden over verdringing.

De heer **Schalk** (SGP):
Dank voor dit antwoord. Dat is glashelder. Dat betekent dat we kunnen constateren dat wat u in 2018 van plan was, er niet is en ons niet lukt. Er is geen onafhankelijk onderzoek. We moeten het doen met wat ons aangereikt wordt door de SP, door de FNV of door wat u zelf aan contacten hebt met mensen die u …

Mevrouw **Karabulut**:
Ik denk dat dat te gemakkelijk is en dat het afdoet aan wat er wel is. Ik heb gerefereerd aan eerder onderzoek waaruit blijkt dat sprake is van 25% verdringingseffecten. Dat was een onderzoek van Research voor Beleid, uitgevoerd in opdracht van het ministerie. We hebben uiteraard — daar kom ik later nog op terug — allerlei bevindingen van de Arbeidsinspectie. Ook hebben we de gegevens van tal van onderzoeken — denk aan FNV, vakbonden en onderzoeksprogramma's, ook van onszelf — met daarin wel degelijk feiten over verdringing. Ik heb u geprobeerd duidelijk te maken welke kwantitatieve gegevens we wel hebben. Daarbij zeg ik heel eerlijk dat we het niet precies weten. Maar daarachter ligt natuurlijk het verhaal dat we het niet kunnen onderzoeken omdat het niet bijgehouden wordt, ondanks het feit dat we het hier met z'n allen over eens zijn dat verdringing niet mag, dat we dat niet willen en dat het bestreden zou moeten worden.

De **voorzitter**:
De heer Schalk, uw derde vraag.

De heer **Schalk** (SGP):
En laatste, voorzitter. Ik wil het zeker niet als te gemakkelijk wegzetten. Ik wil alleen constateren dat het niet gelukt is om het onderzoek dat u wilde, voor elkaar te krijgen, terwijl dit traject al zes jaar loopt en drie jaar geleden in deze Kamer stuitte. Dat zegt dat het niet lukt.

Mevrouw **Karabulut**:
Dat heb ik ook geprobeerd uiteen te zetten. Het lukt niet alleen mij niet, maar het lukt ook de minister en de wetenschappers niet. Ik heb niet voor niks vervolgens de koppeling gemaakt en uiteengezet waarom het niet lukt. Ik denk dat, als we met elkaar vaste criteria en een heldere definitie zouden afspreken en die in de uitvoering worden uitgewerkt en meegenomen, we over een aantal jaar heel veel meer weten. Dan kunnen we het namelijk onderzoeken over meerdere jaren. Dat is nu inderdaad niet mogelijk op die manier.

Mevrouw **Sent** (PvdA):
Het blijft toch een beetje knagen. Ik vervolg wat de heer Schalk heeft ingebracht. Ik vraag mij het volgende af. SEO Economisch Onderzoek heeft wel onderzoek gedaan naar verdringing op bepaalde terreinen en heeft geconcludeerd dat ze er geen groot empirisch bewijs voor vinden. Kunnen die onderzoeksmethoden die door SEO Economisch Onderzoek op die trajecten zijn toegepast, niet breder uitgezet worden? Ik blijf nog worstelen met de vraag of het methodologisch onmogelijk is.

Mevrouw **Karabulut**:
Dat is mij gebleken en dat is de minister gebleken na rondetafelsessies. SEO zegt zelf ook dat ze het wel proberen te verklaren. Tegelijkertijd geven ze een disclaimer en zeggen ze: je kunt hier geen conclusies uit afleiden. Dan zou je het op arbeidsmarktregioniveau moeten meten. Daarbij moet je heel erg duidelijk in kaart hebben welke variëteit bij gemeenten kan meespelen. Dat betekent dat het gedefinieerd moet zijn. Vandaar dat ik denk: dat kan nu allemaal niet. We hebben wel een aantal feiten. Ik denk dat de urgentie er is. Het mooie is dat, als we de Wet verdringingstoets zouden aannemen, we het precies op die manier mogelijk kunnen maken dat we het voor de toekomst wel gaan meten en gaan bijhouden. Dan hebben we gewoon sterkere gegevens in onze handen.

Mevrouw **Sent** (PvdA):
Ik heb nog een heel andere vraag. Mevrouw Karabulut zei: elke betaalde baan die verdrongen wordt, is er één te veel. Dat ben ik met haar eens. Maar ik heb ook haar partijgenoot gevraagd naar de zorgen van Cedris, Divosa, VNG en VNO-NCW. Zij zeggen dat er ook plekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt niet gecreëerd worden als er een verdringingstoets komt, dus dat het moeilijker wordt voor die groep kwetsbaren om aan dit soort trajecten deel te nemen. Is zij het met mij eens dat dit een belangrijk punt van aandacht moet zijn?

Mevrouw **Karabulut**:
Absoluut. Ik zal daar straks uitvoerig bij stilstaan. Dat is ontzettend belangrijk. Ik denk dat het ons daar allemaal om te doen is. De heer Van Kesteren van het CDA noemde het zojuist al: niet voor niks wordt er nu, mede naar aanleiding van de evaluatie van de Participatiewet en allerlei ontwikkelingen in de samenleving en gegeven het feit dat arbeidsgehandicapten heel moeilijk aan de bak komen, gewerkt aan een heropening of doorstart van de sociale werkvoorziening. Niet voor niks is er een banenafspraak gemaakt om juist die groepen naar werk te begeleiden. Vanuit de Tweede Kamer kan ik zeggen dat inmiddels voor alle partijen geldt, zo zij daar niet al van overtuigd waren, dat zij dit juist goed willen regelen. Ik denk dat deze wet daaraan kan bijdragen. Maar bovenal is het zo — dat zal ik u straks ook uitvoeriger proberen uit te leggen — dat wij niet tornen aan die afspraken over de uitvoering van de banenafspraak en de manier waarop uitvoerders daaraan vorm willen geven.

De **voorzitter**:
De heer Raven.

De heer **Raven** (OSF):
Dit is een taak die ook aan de gemeenten is toegedeeld, via de Participatiewet. Dit zou dus een dubbeling zijn. Erkent u dat?

Mevrouw **Karabulut**:
Ik erken dat dit een taak is van gemeenten. Ik kan ook bevestigen dat het een taak van gemeenten blijft. Het enige dat wij met het voorliggende wetsvoorstel doen, is duidelijkheid creëren en "verdringing" nader omschrijven, omdat onduidelijk is wat dat is. Een paar simpele, heldere criteria, zodat gemeenten die zelf mee kunnen nemen en kunnen meewegen in hun uitvoering. Wij ontnemen gemeenten dus geen enkele verantwoordelijkheid. Sterker nog, ik wilde een aantal jaren geleden al het liefst — dat geef ik maar heel eerlijk toe — een grondige verbouwing van de Participatiewet. Dat weet u. Nou ja, die wens komt nu als vanzelf uit; dat is bijzonder aan deze tijd. Maar dat heb ik toen heel bewust niet gedaan, om een aantal redenen. De wet was net ingevoerd. We moesten de evaluatie afwachten. Maar ik wilde ook niet treden in de verantwoordelijkheid van gemeenten. Dus die verantwoordelijkheid behouden ze. We geven ze alleen instrumenten om het toe te passen.

De heer **Raven** (OSF):
De gemeente heeft diverse instituties die dat ook controleren. De gemeente heeft er ook belang bij om dit te controleren, want het kost geld, ook gemeentelijk geld. Er is dus een groot belang voor de gemeenten om daar goed mee om te gaan. Van nature worden ze dus al gestimuleerd om hun maatregelen te treffen. U constateert eigenlijk nergens dat het een groot probleem is. Althans, dat is niet te bewijzen. Uit cijfers kun je het niet constateren. Uit de gemeenten komen ook geen verhalen dat het heel ernstig is. Waarom zouden we dan nog iets extra's moeten regelen? Ik heb vanmorgen zelf aangegeven dat in de gemeenten waar ik dit heb nagevraagd hier heel duidelijk beleid op wordt gemaakt, met verordeningen en alles erbij. Waarom heeft u geen vertrouwen in die gemeenten?

Mevrouw **Karabulut**:
Ik wil toch heel duidelijk maken dat dit op geen enkele wijze opgevat moet worden als wantrouwen richting gemeenten. Ik heb diep respect voor alle uitvoerders, zeker in deze tijden van crisis, voor al het werk dat zij verzetten. Sterker nog, ik weet hoe moeilijk gemeenten het hebben met alle taken die zij overgeheveld hebben gekregen vanuit het Rijk, waarbij we ook moeten constateren dat niet altijd voldoende middelen zijn gegeven aan gemeenten om die uit te voeren. Dat ga ik met deze wet niet veranderen. Wat deze wet doet ... De gemeenten die het al doen, prima. Als zij al een verdringingstoets hebben, als zij die al in hun verordeningen hebben opgenomen en als die goed functioneert, dan is dat alleen maar een dikke pluim. Ik zal daar later op terugkomen. Maar er zijn ook gemeenten die het niet weten, die niet toetsen of die handelingsverlegen zijn omdat ze niet weten hoe te toetsen op verdringing, terwijl in de wet staat dat het verboden is. Wat deze wet doet, is slechts een uitroepteken zetten achter die artikelen in de wet die verdringing verbieden. De uitvoering blijft bij gemeenten. Ik zal straks in mijn verdere verhaal uitgebreider terugkomen op een aantal specifieke zorgen en vragen.

De heer **Raven** (OSF):
Ik zit ook nog met de belangenorganisaties zoals de VNG en Divosa. Ik heb er een aantal van genoemd en ze zijn ook diverse keren in het debat genoemd. Die geven aan dat we misschien wel het tegengestelde bereiken. Dat is wel een groot risico als we die wet nu zouden vaststellen.

Mevrouw **Karabulut**:
Met het risico om mezelf straks te herhalen wil ik hier toch alvast antwoord op geven. De uitvoering — hoe gaat deze toets uitgevoerd worden? — moet straks worden uitgewerkt, wanneer we dit grote kader, de verduidelijking, de definitie hebben vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De minister heeft daar een belangrijke rol in, maar nog belangrijker worden de gemeenten en de VNG. Die worden bij de uitvoering betrokken. Wanneer er problemen zijn, dan kan die algemene maatregel van bestuur worden aangepast. Die wordt overigens eerst weer voorgelegd aan uw Kamer en ook aan de Tweede Kamer. In die zin wil ik die vrees wegnemen.

Ten tweede, wat ik zojuist al noemde: de banenafspraak. Deze wet is niet van toepassing op, zoals ze het noemen, de kwetsbaarste mensen op de arbeidsmarkt, mensen met een arbeidsbeperking.

Ten derde: gemeenten die al goed werk doen, prima.

Ten vierde: Divosa. Ik heb er veel aan gehad. Het feit dat Divosa een handleiding heeft gemaakt, heeft ermee te maken dat wij inderdaad al een aantal jaren met elkaar van gedachten wisselen in de Tweede Kamer en ook in de Eerste Kamer over het onderwerp verdringing en op zoek zijn naar instrumenten om dat goed te doen. Ik heb mij juist laten inspireren door bijvoorbeeld het goede voorbeeld dat Divosa zelf ook noemt.

Ik wil Harrie de straatveger in Den Haag in herinnering brengen; zijn verhaal zal iedereen ook nog wel kennen en herkennen. Hij had een baan als straatveger, hij werd ontslagen en hij moest daarna zonder loon datzelfde werk doen. Nou ja, daar zijn heel veel discussie en debatten over geweest. En vervolgens is er in overleg met de werkgevers en de vakbonden een protocol opgesteld. En heel veel criteria die we juist in deze wet vaststellen, herken ik uit dat protocol. Dus ik hoop dat ik op die manier aan u duidelijk maak dat dit geen wet is die gericht is tegen gemeenten, of die is opgesteld omdat we gemeenten zouden wantrouwen. Integendeel, de wet is er juist om gemeenten vooruit te helpen.

En er is nog iets extra's, namelijk dat wij ook vanuit de mensen goed moeten kijken hoe het uitpakt. We hebben daar echt tal van voorbeelden van, maar we hebben er ook een aantal feiten en cijfers over. Want het is niet zo dat we helemaal niks weten. We kunnen het niet onderzoeken op een bepaald wetenschappelijk niveau, maar los daarvan liggen de feiten voor het oprapen. Het is onrechtvaardig, zeker als het daarbij gaat over de precaire jobs, de onzekere banen. Mensen moeten daarin jaar in, jaar uit struggelen om te overleven en om überhaupt een baan te vinden. Het is onrechtvaardig om juist in dát segment op deze manier ook nog eens perverse prikkels en extra concurrentie in te bouwen. Als wij de stap zouden durven zetten naar invoering van een verdringingstoets, die je heel praktisch kunt vormgeven zonder allerlei bureaucratische rompslomp, dan kan dat volgens mij ook een positief effect hebben op een zekerder arbeidsmarkt, op duurzame re-integratie, en uiteraard ook op het wegnemen van de immense onzeker-

heid waar werkzoekenden en werkenden in dit soort banen in de diensten vaak mee te maken hebben. Niet alles, maar wel een heel klein stukje van die onzekerheid wordt hiermee weggenomen.

En ik denk dat het wegnemen van die onzekerheid ook heel wat waard is, ook gezien de huidige discussie over allerlei wetten waarover we achteraf, waarover we nu constateren dat ze heel hardvochtig uitpakken. Het zijn wetten die óók uw Kamer zijn gepasseerd. Bij die wetten constateren we nu ook dat we misschien iets eerder hadden moeten luisteren naar signalen van mensen.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Mijn vraag sluit naadloos aan bij het betoog van mevrouw Karabulut. Op pagina 95 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek staat in de conclusie een mooi stuk over maatschappelijke gevolgen van verdringing. Ik ga het niet helemaal voorlezen, maar de eerste zin luidt: "Hoewel verdringing als gevolg van ongelijke concurrentie slechts op bescheiden schaal voorkomt in Nederland, mogen de gevolgen ervan voor individuen niet worden onderschat." Later in het stuk gaat het ook over de maatschappelijke effecten van verdringing, waardoor aan de ene kant mensen hun baan misschien kwijtraken, maar aan de andere kanten mensen wel weer een baan of kansen krijgen. Ik vraag mij het volgende af. Er ligt hier een emotie onder, een gevoel van onrechtvaardigheid, van onzekerheid. Dat zie je ook in het SCP-rapport. Het gaat hierbij over mensen die geen heel gemakkelijke positie hebben op die arbeidsmarkt, die zich snel bedreigd voelen, door migranten, door arbeidsmigranten, door mensen met een andere opleiding. Mijn fractie vraagt zich af: moeten we voor die emotie van onzekerheid een verdringingstoets hebben? Of moeten we bekijken hoe we op een andere manier dat gevoel van onrechtvaardigheid weg kunnen halen?

Mevrouw **Karabulut**:
Prachtig dat u dit aanhaalt, mevrouw Stienen. Ik denk dat dit een onderwerp is waar we uitvoerig over zouden kunnen discussiëren. Misschien doen we dat ook nog wel, op een andere plek en op een ander moment. Maar het gaat hier vandaag over het voorkomen van verdringing. Ik denk dat het volstrekt begrijpelijk en logisch is als mensen best wel desperaat worden als ze hiermee te maken krijgen. Ze werken gewoon, maar ontvangen daarvoor niet het loon dat de ander wél krijgt. Ze raken hun baan kwijt omdat iemand anders eigenlijk, bijvoorbeeld via de bijstand, de wetten en regels omzeilt die we hebben afgesproken. Ik voel daar zelf ook van alles en nog wat bij, en mevrouw Stienen ook, maar het zijn natuurlijk niet alleen maar emoties. Een: we hebben met elkaar afgesproken dat verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde arbeid niet mag. Dat staat zelfs in de wet. En twee: we hebben in dit land, dat iets meer beschaving kan gebruiken — af en toe, waar we met zijn allen ook hard mee bezig zijn, iedere dag, dag in, dag uit — ook afgesproken dat wanneer je werkt, het wettelijk minimumloon of het cao-functieloon als bodem geldt. Als bodem. Wat dit doet, duizenden gevallen, tienduizenden gevallen, of tien gevallen, is aan die bodem zagen en iedere keer weer duwen en trekken aan die bodem. Die bodem is ook de bodem van heel veel mensen, werkenden en niet-werkenden in Nederland, die kopje-onder gaan. Misschien een paar maanden niet, maar daarna weer wel. Dus ja, emotie, absoluut, maar het is ook echt een reëel probleem. Ik denk dat juist deze toets zowel tegemoet kan komen aan de gevoelens van mensen als verbetering kan aanbrengen in hun directe arbeids- en leefomstandigheden.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Verder in dat rapport staan, vind ik namens de D66-fractie, best goede suggesties over hoe je op een andere manier met arbeidsmarktverdringing kunt omgaan. Daarvoor is niet meteen een verdringingstoets nodig. Maar ik ben ook wel heel benieuwd hoe de minister straks gaat antwoorden op onze vraag over welke voorbeelden er zijn van hoe gemeenten dat wel doen. Dus daar wacht ik dan nog even op.

Mevrouw **Karabulut**:
Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dan de heer Van Gurp namens de fractie van GroenLinks.

De heer **Van Gurp** (GroenLinks):
Het is goed voor mijn rug als ik af en toe sta, voorzitter. In die zin was ik geholpen met de wending die de interrupties namen.

Ik heb een vraag over de uitvoering. Ik had die eigenlijk willen bewaren voor het derde blokje, maar omdat het debat toch, naar aanleiding van de interrupties van de collega's, die wending nam, wil ik 'm nu stellen. Ik hoor mevrouw Karabulut vol passie betogen dat dit voor de uitvoering eigenlijk alleen maar een steun in de rug is en dat je op die manier zonder veel bureaucratische rompslomp de arbeidsmarktpositie van kwetsbare werkenden kunt versterken. Het is natuurlijk prachtig als dat zo is. Dan heb je mij mee. Tegelijkertijd hebben wij brieven van organisaties die met die uitvoering belast zullen worden. Die beweren precies het omgekeerde. Die zeggen: het gaat een hoop bureaucratische rompslomp geven, het helpt ons niet en wij zijn bang dat wij de positie van mensen die op participatietrajecten aangewezen zijn — zwakkeren op de arbeidsmarkt — juist verzwakken.

Deze Kamer heeft als belangrijke kerntaak om de uitvoerbaarheid en de consequenties voor de uitvoering van wetgeving te beoordelen. We zitten nu met dit dilemma, waarin deze twee visies haaks op elkaar staan. Ons wordt gevraagd daarover te gaan stemmen. Ik voel me daar onmachtig in. Ik zou graag, maximaal meedenkend, aan de initiatiefnemster willen vragen of zij toch niet bereid zou zijn om nog één tussenstap te maken en in gesprek te gaan met VNG, Divosa, het UWV en Cedris, een uitvoeringstoets op de wet te doen en ons de ommekomst daarvan mee te delen. Dan kan ik het meer gefundeerd wegen. Maak ik het misschien erger dan het is? Prima, dan vervalt voor mij een heel belangrijk bezwaar dat ik nu tegen de wet heb. Of is het misschien wel veel ongunstiger dan u denkt? Dan moeten we ons echt met elkaar afvragen of we dit wel moeten willen. Zou u aan die gedachte aandacht willen besteden?

Mevrouw **Karabulut**:
Zeker wil ik dat. Dat ga ik absoluut doen. Ik ga u daar uitgebreid op antwoorden. En van mij mag u staan wanneer u dat nodig heeft.

De **voorzitter**:
Van mij mag u alleen een vraag stellen als ik het zeg. Hoever bent u inmiddels, mevrouw Karabulut, met uw termijn?

Mevrouw **Karabulut**:
Voorzitter, ik had nog wat voorbeelden, maar ik denk dat we in dit debat afdoende op dit punt met elkaar van gedachten hebben gewisseld. Ik hoop dat ik mevrouw Huizinga en anderen toch enigszins heb kunnen overtuigen van de noodzaak van de verdringingstoets.

Dat brengt mij op het tweede punt: de subsidiariteit. Gaat deze wet het probleem oplossen? Niet om flauw te doen, maar er is natuurlijk maar één manier om daarachter te komen. Dat is namelijk door de wet over te nemen en uit te gaan voeren. Maar een serieuzere en uitgebreide beantwoording is als volgt. De wet is een uitwerking van verdringing en geeft gemeenten de instrumenten om vooraf te toetsen op verdringing, met uiteraard als doel om die te voorkomen, zoals in de Participatiewet staat. Maar de wet past ook binnen de systematiek van de Participatiewet.

Mevrouw Stienen vroeg mijn reactie op haar stelling dat de rapporten van FNV en SP niet bewijzen dat de artikelen tegen verdringing in de Participatiewet niet afdoende worden toegepast. Dat causaal verband kan inderdaad niet worden gelegd. Daar heeft mevrouw Stienen zeker gelijk in. Wat het rapport van de FNV en eerdere rapporten van onder andere mijn fractie wel bewijzen, is dat verdringing voorkomt en veel schade — we hadden het er zojuist ook al even over — doet aan de mensen die het treft. Daarmee kunnen we wel concluderen dat de toetsing tekortschiet. Ik heb daar ook eerder met de bewindspersonen, met deze minister, maar ook vooral met de voorgangers, over van gedachten gewisseld. We staan op dit punt gelukkig ook niet alleen. Dat is zeker zo als we de bevindingen van de Arbeidsinspectie — de Inspectie SZW heet die tegenwoordig — in ogenschouw nemen. In het onderzoek van de Inspectie SZW concludeert zij dat er veelal nauwelijks sprake is van een actieve rol van de gemeenteraad bij de ontwikkeling van beleid tegen en toetsing op verdringing. De inspectie adviseert gemeenten om re-integratiebeleid en doelen beter te verankeren door middel van bijvoorbeeld verordeningen of beleidsnota's.

Deze wet, die nu voorligt en die wij met elkaar bespreken, sluit daar naadloos op aan. Na veel vragen over, een reeks van onderzoeken naar en evaluatie van de Participatiewet is inmiddels wel gebleken dat de Participatiewet op dit moment onvoldoende instrumenten biedt om verdringing effectief te bestrijden. Misschien geldt dat niet voor alle gemeenten, maar het is in ieder geval gebrekkig.

Dat brengt mij op de uitvoerbaarheid, het derde punt. Enerzijds zijn er de reacties van Cedris, VNG en VNO-NCW en anderzijds die van de ABU en de OSB, de bond van schoonmaakorganisaties of kort gezegd: de schoonmaakbazen. Die laatste twee zijn voor, simpelweg omdat verdringing leidt tot oneerlijke concurrentie, zij daar last van hebben en zij daartegen zijn. Het mkb neemt een soort middenpositie in. Cedris, VNG en VNO-NCW maken zich zorgen. De voornaamste bezwaren zitten in de zorgen over de kwetsbare groepen die vallen onder de banenafspraak, en de uitvoerbaarheid. Aan die onderwerpen refereerden veel van uw leden in hun bijdrage.

De heer Kox vroeg mij om een reactie op zijn vraag of de banenafspraak voor mensen met een arbeidsbeperking onder de verdringingstoets zou komen te vallen, zoals VNG en Cedris veronderstellen. Daarover kan ik kort en duidelijk zijn: dat moet op een misverstand berusten. In de richting van de heer Van Kesteren en anderen wil ik zeggen dat het belang van de banenafspraak — het creëren van meer mogelijkheden, zoals ook onze beide fracties en andere in de Tweede Kamer aan het doen zijn — voor ons vooropstaat. Wij waarderen ook de inzet van werkgevers op dit punt en het initiatief waar de heer Van Kesteren voorzitter van is: De Normaalste Zaak. Zeker in mijn tijd — daar is-tie weer — als woordvoerder sociale zaken heb ik daar vaak overleg mee gehad.

Ook ten tijde van de behandeling in de Tweede Kamer leefde de zorg dat de verdringingstoets uitvoering van de banenafspraak onmogelijk zou maken. Die angst en zorg kan ik hier wegnemen. De banen en trajecten voortvloeiend uit de banenafspraak vallen niet onder dit voorstel. Dat betekent dat ook de proefplaatsing van mensen met een arbeidsbeperking vanuit de banenafspraak, zo die ingezet zou worden, niet vooraf getoetst hoeft te worden. Ik hoop hiermee duidelijk gemaakt te hebben dat de banenafspraak en in dat kader ingerichte trajecten niet vallen onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Ik denk dat ik daarmee een van de twee grootste bezwaren zou kunnen wegnemen.

Dat neemt niet de overige zorgen over de uitvoerbaarheid weg. Ik neem die heel serieus, omdat ik het — ik probeerde dat zojuist ook al tot uitdrukking te brengen — zeer waardeer wat onze uitvoerders, gemeenten en gemeenteambtenaren doen. Een uitvoeringstoets heb ik in eerste instantie niet nodig geacht, omdat — zoals door velen gezegd — gemeenten al worden geacht verdringing te bestrijden. Dat wordt ook vanuit de VNG gezegd. Ik meen het gemeenten en betrokken partijen juist makkelijker te maken door hier een helder kader voor te schetsen. Hierbij heb ik natuurlijk kennisgenomen van de bestaande praktijk, de definitie en uitgangspunten van het ministerie en de Programmaraad, de constateringen over handelingsverlegenheid bij gemeenten door de Inspectie SZW en uiteraard de vele voorbeelden van gemeenten. Als we geen verdringing willen, dan moeten we dat voorkomen. Daartoe dient de verdringingstoets. Daartoe dient deze wet. De uitvoering, dus hoe de toets wordt uitgevoerd, blijft te allen tijde aan de gemeente.

Voorzitter. Ik heb heel aandachtig naar de leden geluisterd. Ik wil graag zowel de leden als de organisaties die zich hierover zorgen maken, vooral ook de VNG, tegemoetkomen op drie punten. Allereerst moet de toets uitgewerkt worden per algemene maatregel van bestuur. De gemeenten, de VNG, werkgevers en vakbonden, maar vooral de gemeenten krijgen in dit proces een belangrijke rol. De uitvoerders bepalen de uitvoering. Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur onder leiding van de minister stel ik voor alsnog een uitvoeringstoets te doen. Hiermee wil ik tegemoetkomen aan de wens van uw leden alsmede de

mogelijkheid bieden om eventuele verbeteringen bij behandeling van de algemene maatregel van bestuur in beide Kamers der Staten-Generaal door te voeren. Een voorbeeld is bijvoorbeeld dat punt van de proefplaatsing, waarbij er, naar ik heb begrepen, grote zorgen bestaan over kwetsbare groepen en hoe daarmee moet worden omgegaan in de uitvoering. Ook daarover kunnen afspraken gemaakt worden in de algemene maatregel van bestuur.

Voorzitter. Ik begrijp ook dat gemeenten heel veel op hun bordje hebben. De pandemie en crisis stellen ons voor nieuwe uitdagingen. Daarmee kom ik bij mijn tweede punt. Ik wil betrokken partijen ruim de tijd geven voor invoering van de wet. Daarom stel ik voor de wet niet dit jaar maar volgend jaar in te laten gaan. Daarbij komt ook de termijn dat de gemeentelijke verordeningen een halfjaar na invoering van de wet aangepast dienen te zijn, tenzij er redenen zijn, bijvoorbeeld voortvloeiend uit de verdringingstoets, om daarvan af te wijken. Mevrouw Stienen vroeg naar een hardheidsclausule in de algemene maatregel van bestuur om eventuele ongewenste effecten weg te nemen. Aan dit verzoek wil ik graag tegemoetkomen, temeer omdat ik met mevrouw Stienen de mening deel, zoals hiervoor al is gezegd, dat er geen onnodige regels of bureaucratie in moeten sluipen en dat er geen kwetsbare groepen buiten de boot mogen vallen.

De heer **Schalk** (SGP):
Ik heb even een verhelderende vraag over die uitvoeringstoets waar mevrouw Karabulut zojuist op duidde. Ze zei daarbij: dat betekent misschien dat de wet verbeterd moet worden in beide Kamers. Moet ik dan constateren dat ze besluit om hem terug te nemen en met een novelle te gaan werken?

Mevrouw **Karabulut**:
Nee. Ik bedoel dat er wijzigingen aangebracht kunnen worden in de algemene maatregel van bestuur. We schetsen dus het kader en stellen dat vast, en de uitvoering wordt uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur, met een grote rol voor gemeenten en een ruime tijd om 'm in te voeren. Bij het opstellen van die algemene maatregel van bestuur kan ook een uitvoeringstoets worden opgenomen, eventueel met een hardheidsclausule. Daarbij gaat het met name om die kwetsbare groepen en een aantal andere grote zorgpunten die er leven, die ik hopelijk voor een groot deel heb kunnen wegnemen. De wetsbehandeling zou ik dus graag willen afronden, hopelijk op een positieve wijze, maar ik wil wel de uitvoering alle ruimte en mogelijkheden bieden om problemen, als die worden waargenomen — zeker ook in de praktijk — vooraf in beeld te brengen door middel van een uitvoeringstoets, ook omdat die wens er eenmaal is bij uw Kamer maar ook bij de organisaties die de wet moeten gaan uitvoeren.

De heer **Schalk** (SGP):
Dat lijkt me toch een beetje de omgekeerde wereld. Want dan worden we nu eigenlijk gevraagd om de wet aan te nemen, in de wetenschap dat we een heleboel dingen moeten gaan uitzoeken en dat allerlei dingen in de toekomst misschien nog moeten worden aangepast. De vraag is of dat een goede route is. Ik ben ook wel benieuwd wat de minister daarvan vindt. Via deze interruptie stel ik deze vraag tevens aan de minister.

Mevrouw **Karabulut**:
Er bestaan geen twijfels over de kaders en de verduidelijking van de Participatiewet. Dat is wat in de wet wordt vastgesteld. Ik heb geprobeerd om duidelijk te maken, en daarmee geprobeerd om uw zorgen over de uitvoering weg te nemen, dat we niet treden in de uitvoering. De uitvoering blijft bij gemeenten liggen. Hóe deze wet wordt uitgevoerd, wordt geregeld bij algemene matregel van bestuur. Overigens stond al in de wet dat het daarin wordt uitgewerkt, met daarbij expliciet de vermelding, omdat die wens leeft, dat er een uitvoeringstoets wordt gedaan. Dat zijn dus twee verschillende zaken.

De **voorzitter**:
Gaat uw gang, mevrouw Sent.

Mevrouw **Sent** (PvdA):
Volgens mij gaat meneer Van Gurp een vergelijkbaar punt maken.

De **voorzitter**:
Meneer Van Gurp is nog niet jarig.

Mevrouw **Sent** (PvdA):
Hij kan voor zichzelf spreken. Sorry. Een van de kerntaken van deze Kamer is om te kijken naar uitvoerbaarheid van wetgeving. Een uitvoeringstoets is daar een essentieel element in. Dan vind ik het zo ingewikkeld om te wachten op al die stappen. Ik ben blij en ik vind het heel goed dat al die stappen doorlopen worden, maar ik vind het prematuur voor ons als Kamer om een uitspraak te doen over het wetsvoorstel voordat we weten wat de uitkomst van die uitvoeringstoets is. Dat is eigenlijk in lijn met wat de heer Schalk ook inbrengt.

Mevrouw **Karabulut**:
Ik begrijp het, maar ik wil het toch weerleggen. Ik wil nogmaals benadrukken dat wij, omdat in de wet staat dat reintegratietrajecten niet mogen leiden tot verdringing, maar daar geen nadere uitwerking voor is, dat in de wet als kader regelen. Het tweede punt is dat ik niet wil treden in de systematiek van de Participatiewet en de uitvoering daar wil laten. Ik denk dat ik een flink aantal zorgen heb kunnen wegnemen, maar aangezien daar de grote zorgen zitten en ik u tegemoet wil komen, en omdat de uitvoering sowieso, met of zonder uitvoeringstoets, bij algemene maatregel van bestuur zou moeten worden geregeld, dacht ik op deze manier tegemoet te komen aan uw wensen en die zorgen weg te kunnen nemen.

De heer **Van Gurp** (GroenLinks):
We zijn nu inderdaad op het cruciale punt in het debat, denk ik. Een van mijn onhebbelijkheden is dat ik altijd probeer het verschil te overbruggen. Ik zie dat u ook pogingen doet en dan toch eigenlijk net voor de kloof blijft staan. Dat in tenminste hoe het op mij overkomt als ik naar u luister.

Mevrouw **Karabulut**:
Het hangt ervan af welke kloof.

De heer **Van Gurp** (GroenLinks):
U zegt namelijk serieus te willen luisteren naar de bezwaren van deze Kamer omtrent het ontbreken van een uitvoeringstoets. Daar geeft u ook blijk van. We hebben een uitvoeringstoets nodig om een wet te kunnen beoordelen. Het is geen uitvoeringsding dat in de uitvoering wel een keer aan de orde komt; het hoort bij het beoordelen van de wet. Het is buitengewoon moeilijk, in ieder geval voor onze fractie — ik hoor hetzelfde bij een aantal fracties in deze Kamer — om een wet te gaan beoordelen zonder dat die uitvoeringstoets erbij is. Uw oproep van "zeg nou maar ja tegen de wet; die uitvoeringsvragen komen allemaal wel bij de uitvoering", hoe goedbedoeld ook, mist toch net het punt waar de kerntaak van deze Kamer zit. Ik zeg er maar bij: het risico is dat je dan denkt één vogel in de hand te hebben, maar het er tien in de lucht zijn. Ik zou eigenlijk tegen u willen zeggen: beter een half ei dan een lege dop. U kunt erop doorzetten, maar dat maakt het ons bijna onmogelijk om nu in te stemmen, gezien onze kerntaak. U kunt ook zeggen: ik had het liever in de uitvoering gezien, maar ik hoor de Kamer goed; laten we die uitvoeringskwesties vóór de stemming meenemen. Dan is die stemming maar een of twee maanden later, maar dan heeft de Kamer ook iets om over te kunnen stemmen, gezien haar kerntaak. Ik doe dus toch een klemmende oproep aan u om die laatste stap over de kloof ook te zetten, omdat ik anders aan voel komen dat we er straks toch nog in vallen. Dat zou jammer zijn voor iedereen.

Mevrouw **Karabulut**:
Uiteraard kan ik niet het politieke besluit van de heer Van Gurp bepalen. Dat is uw afweging en de afweging van uw fractie. Ik kan u wel zeggen dat er wetten met uitvoeringstoets door deze Kamer zijn gegaan en ook in de Tweede Kamer zijn aangenomen, en dat dat ook geen garantie biedt. Ik heb op basis van de huidige praktijk en op basis van wat in de wet staat — met de kennis van nu had ik dat misschien anders gedaan — een kader opgesteld ter verheldering van verdringing, een verdringingstoets. Dat is een kader. De uitwerking moet plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. Vandaar dat ik denk dat deze route acceptabel is om tegemoet te komen aan uw wensen, om problemen die zich in de uitvoering zouden kunnen voordoen, daadwerkelijk op te sporen. Maar de afweging of u wel of niet voor deze verdringingstoets met deze criteria bent, is uiteindelijk aan u. Maar daarbij wil ik wel meegeven dat gemeenten ook in de huidige situatie uiteraard geacht worden om te toetsen op verdringing. Dat was ook mijn overweging om vooraf geen uitvoeringstoets te doen, omdat het zo nadrukkelijk in de wet staat. Maar lopende de jaren en gegeven de feiten die voor ons liggen, maar ook vanwege correspondentie met het ministerie en de feiten die ik u voorlas over onderzoeken van de Inspectie SZW denk ik dat deze verduidelijking gemeenten kan helpen. In stap twee ben ik het met u eens dat dat niet moet leiden tot bureaucratie of het uitsluiten van groepen. Ik denk ook dat dat niet hoeft. Dat is ook de reden dat ik gemeenten een nog grotere rol wil geven. Ik denk dat we die uitvoeringstoets misschien in tweede instantie moeten doen. Maar dat neemt niet weg dat ik denk dat de wet op deze manier werkbaar en effectief is omdat er gemeenten zijn die het ook al doen op deze manier.

De heer **Van Gurp** (GroenLinks):
Ik hoor dat het uw overtuiging is, en dat is uw recht.

Mevrouw **Karabulut**:
Ik probeer het te beargumenteren.

De heer **Van Gurp** (GroenLinks):
Het laatste wat ik de initiatiefnemer zou vragen, is om mijn of onze politieke verantwoordelijkheid over te nemen, maar ook ik luister naar het debat en hoor achtereenvolgens vertegenwoordigers van zeer divers geaarde politieke fracties zeggen: geef ons nou die uitvoeringstoets, zodat wij met recht en reden ons werk kunnen doen en schuif die niet naar het uitvoeringstraject, want dat is de omgedraaide wereld. Vanuit de logica van deze Kamer, nog los van de politieke weging die iedere fractie maakt, is mijn interventie niet bedoeld om u mijn verantwoordelijkheid over te laten nemen, maar om u te vragen goed te luisteren. Zou dit geen handreiking kunnen zijn om de wet, zij het met vertraging, hier in stemming te brengen op een manier waarbij fracties zich er wel in kunnen vinden bij het stemmen? Of ze voor of tegen stemmen, is dan nog ieders verantwoordelijkheid. Laat die kans niet liggen. Uiteraard ga ik ook niet de verantwoordelijkheid van mevrouw Karabulut overnemen, want het is haar verantwoordelijkheid om dit op te pakken of niet.

Mevrouw **Karabulut**:
Daarover zijn we het dan geheel en al eens. Ik wil nogmaals benadrukken dat de voorliggende wet een uitwerking is van de Participatiewet, waarover we natuurlijk eerder al een uitgebreid debat hebben gehad. Gemeenten worden geacht — een heel aantal gemeenten doet het ook — om op verdringing te toetsen. Vandaar dat ik die stap in deze fase niet noodzakelijk achtte en nog steeds niet noodzakelijk acht. Waarin ik u wel tegemoet wil komen, zijn drie punten. Ten eerste wil ik in de algemene maatregel van bestuur uitvoeringstechnische zaken en toetsen meenemen. Ten tweede wil ik een ruime implementatietermijn voor gemeenten bieden, niet alleen vanwege de grote drukte, maar ook zodat ze zich echt goed kunnen voorbereiden op de implementatie. Ten derde heb ik in de richting van mevrouw Stienen al gezegd dat als er in de algemene maatregel van bestuur een speciaal artikel moet komen, een soort hardheidsclausule, dat daarin geregeld kan worden.

De **voorzitter**:
De heer Van Gurp, derde.

Mevrouw **Karabulut**:
Daarmee hoop ik u de handreiking te doen en doe ik die stap naar voren over de kloof.

De heer **Van Gurp** (GroenLinks):
Het punt is: die stap zet u en daarop kwam mijn interruptie. U herhaalt nu uw betoog van voor die interruptie en dat is uw recht, maar ik vroeg net om die extra stap. Maar goed, ik kan u niet tot iets dwingen waar u geen ja tegen wilt zeggen. Dat is duidelijk. Ik zou mijn vraag daarom aan de minister willen stellen, voor zijn termijn zo meteen. Is hij bereid om het overleg met de gemeenten en uitvoeringsorganisaties als UWV en Divosa aan te gaan en ons daarover in een brief te informeren op ditzelfde punt? Ik heb houvast nodig om mijn stemgedrag te kunnen bepalen. Afhankelijk van het antwoord van de minister kunnen we dan nog bekijken wat dat betekent voor het moment van stemming.

De **voorzitter**:
U vraagt dus aan de minister om een brief vóór de stemmingen? Dat bedoelt de heer Van Gurp inderdaad, zeg ik even voor de Handelingen.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Heel even recapituleren. We hebben best wel lang gewacht op onderzoeken om te kijken of deze verdringingstoets uitvoerbaar, haalbaar en handhaafbaar is. Daar hebben we net heel uitgebreid over gediscussieerd. Wat ik had gehoopt, is dat er in die rapporten en analyses ook een uitvoeringselement had gezeten, omdat dat in de eerste termijn van dit debat een enorme zorg was. Nu ga ik echt iemand heel blij maken, want ik heb zelf Arabisch gestudeerd en de les was altijd: je moet terug naar het woordenboek. Ik ben geen jurist, dus ik kan niet terug naar het wetboek. Maar ik kan wel terug naar de notitie die bijgevoegd is bij de aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit op onze eigen website. Deze is opgesteld onder de bezielende leiding van Alexander Rinnooy Kan, annex een lijst met vragen en aandachtspunten bij de beoordeling van uitvoerbaarheid.

De **voorzitter**:
Kijk.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Deze is te verkrijgen bij uw eigen fractievoorzitter, maar wij willen die zeker ook met u delen. Het is een checklist voor de uitvoerbaarheid. Dan wil ik toch even naar het punt … U moet me even vergeven, want dit is ons eigen handboek. Dit is wat mevrouw Sent zegt over wat wij hier te doen hebben.

De **voorzitter**:
Ik vergeef het u even.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Bij punt 3 staat: beoordeling van de uitvoerbaarheid door en voor betrokkenen. Lid c: uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van decentrale overheden indien van toepassing. Dat lijkt mij hier duidelijk van toepassing. Dan zijn er vier bullets. De eerste is eigenlijk de belangrijkste: heeft de voorgenomen wet tot gevolg dat nieuwe taken bij decentrale overheden worden belegd? De tweede: welke nieuwe financiële en organisatorische uitvoeringsinspanningen vergt deze decentralisatie? Ik ga het niet voorlezen; het is na te zoeken.

Voorzitter. Mijn fractie heeft behoefte om deze toets, deze vraag, voorafgaand aan de stemming te krijgen. Ik kan er dus niet tevreden mee zijn dat we dat tijdens het behandelen van de AMvB gaan doen, want dat klopt volgens mij niet met de taak die wij hier te doen hebben.

Mevrouw **Karabulut**:
Ik bied u aan om dat in tweede instantie wel te kunnen doen, omdat die AMvB ook wordt voorgelegd, omdat ik aansluit bij de Participatiewet, waarvoor al een toets is geweest. Gemeenten horen al te toetsen op verdringing. Maar ik heb u gehoord. Ik had u en andere collega's eerder ook al gehoord. Ik heb geprobeerd daaraan tegemoet te komen. Ik heb ook voorgesteld om die uitvoeringstoets alsnog te verrichten. Ik zal uw notitie, die mij overigens zeer logisch in de oren klinkt, tot mij nemen. Ik heb dus alleen een andere afweging gemaakt. Dat probeer ik u mee te geven. Daarmee hoeft u het niet eens te zijn. Maar ik heb geprobeerd — en ik probeer nog steeds — om u tegemoet te komen. Als u mij nu zegt: ga nu een uitvoeringstoets uitvoeren … Ja, dat …

Mevrouw **Stienen** (D66):
Voorzitter, zou ik een …

De **voorzitter**:
Nou, ik laat mevrouw Karabulut even uitpraten.

Mevrouw **Karabulut**:
Dan moet je nog gaan vormgeven hoe wij deze criteria gaan uitwerken. Dat is precies de bedoeling van de algemene maatregel van bestuur. Vandaar dat ik denk dat het een gepaste manier is. Vervolgens hebben de Tweede Kamer en de Eerste Kamer uiteraard nog steeds de mogelijkheid om niet in te stemmen met de algemene maatregel van bestuur, bij wijze van, wanneer er allerlei uitvoeringstechnische zaken naar voren komen.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Dit is een kwestie van "het glas halfvol of het glas halfleeg". Berthold Gunster zegt dan: de derde vraagt "waar is de kraan?" Misschien moeten we met elkaar op zoek naar de kraan. In aanvulling op wat collega Van Gurp heeft gezegd over brief, vraag ik of het wellicht mogelijk is om samen met de minister een brief te schrijven aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en een aantal andere uitvoeringsorganisaties met de vraag hoe ze dit zien, alvorens wij over het wetsvoorstel gaan stemmen. Dat is dan een lichte uitvoeringstoets, maar dan hebben we in elk geval een inschatting van hoe de VNG dit ziet. Dat zal misschien even een paar weken kosten, maar dan hebben we in elk geval voor de zomer een besluit.

De heer **Van der Burg** (VVD):
Wat alleen de mensen in Vlaardingen weten, is dat de heer Van Gurp en ik daar formateur zijn geweest en dat wij toen een bijnaam hadden: beertje en heertje. Dat was in de rare

veronderstelling dat mannen in een pak een heer zijn, terwijl de heer Van Gurp hier vandaag ook weer bewijst de heer van ons tweeën te zijn en niet ik. Ik merk bij mijzelf namelijk een lichte ergernis over het betoog van mevrouw Karabulut. Want op onze vraag wat het probleem is, is haar reactie: dat weten we niet precies, want er is geen objectief wetenschappelijk onderzoek dat dit kan staven. Op de vraag of deze wet gaat helpen bij het oplossen van een probleem, is haar reactie: dat weten we als we de wet uitvoeren en daarmee data verzamelen. En op het moment dat we vragen om een uitvoeringstoets, wat niet zo gek is voor de Eerste Kamer, zegt mevrouw Karabulut: ja, u heeft wel vaker wetten aangenomen waarbij u wel een uitvoeringstoets heeft gedaan en die bleek achteraf ook niet te kloppen. Nu zijn wij al hoffelijk, omdat wij met 74 mensen hoffelijk zijn en de voorzitter mij in bedwang houdt, zeker naar collega's van ons, maar als de minister dat betoog zou hebben gehouden, dan was ie wel gegrild. Want geen misverstand, u heeft al het vermoeden dat de VVD niet voor de wet is, maar dat was GroenLinks in de Tweede Kamer wel, dat was D66 in de Tweede Kamer ook, dat was de PvdA in de Tweede Kamer ook. Dan zoek je toch naar bruggen om die kloof over te stappen?

De **voorzitter**:
Wat is uw vraag, meneer Van der Burg?

De heer **Van der Burg** (VVD):
Sorry, nu overdrijf ik, meneer de voorzitter.

De **voorzitter**:
Uw vraag.

De heer **Van der Burg** (VVD):
Maar dát zie ik mevrouw Karabulut niet doen. Waarom niet?

Mevrouw **Karabulut**:
Ik probeer dat zeker wél te doen. Ik heb dat geprobeerd in mijn eerste termijn. Ik heb zojuist ik weet niet hoelang geprobeerd om al die zaken uiteen te zetten die u misschien niet ziet of waarbij u het oneens bent met welk nut en noodzaak deze wet onderbouwt. Ik heb ook serieus geprobeerd — en dat doe ik nog steeds — tegemoet te komen aan de wensen van de leden van uw Kamer. En blijkbaar heeft dat alles niet geholpen om de irritatiegraad bij de heer Van der Burg tot een minimum te beperken, maar ik zal daar zeker mijn best voor blijven doen. En ik luister altijd goed naar de Kamer; ik heb alleen geprobeerd uit te leggen welke afwegingen we hebben gemaakt en wat de mogelijkheden zijn.

De heer **Van der Burg** (VVD):
Natuurlijk kan ik heel simpel op die plek blijven zitten en redeneren: ik ben niet voor deze wet, dus als die het niet haalt, dan ben ik tevreden. Maar zo zit ik nou eenmaal niet in elkaar. Ik wil hier ook gewoon met elkaar een goed debat hebben en kijken of er bruggen kunnen worden geslagen. Dat vind ik ook passen bij deze Kamer. En dat is wat ik in ieder geval onvoldoende zie. Ik zie diverse partijen vragen om varianten van bruggen ... Of laat ik het in ieder geval maar bij mijn conclusie houden: dat zie ik nog onvoldoende. Dat was wat ik graag wilde neerleggen.

De **voorzitter**:
Dank u.

De heer **Van der Burg** (VVD):
Ik sluit hiermee af, voorzitter, en u ziet mij voor de tweede, sorry derde termijn niet meer terug.

De **voorzitter**:
Nou, die heeft u hiermee wel gehad, denk ik. De heer Kox.

De heer **Kox** (SP):
"Als de vos de passie preekt, boer, pas op je kippen" zou ik tegen collega Van der Burg willen zeggen. "Ik ga tegen de wet stemmen, maar ik heb zo te doen met de partijen die deze wet wel gesteund hebben in de Tweede Kamer, maar nu zie ik problemen". Fijn geprobeerd, collega Van der Burg, maar daar zit de oplossing niet. Ik denk — en dat wil ik aan mevrouw Karabulut vragen — dat er twee wegen zijn. Ik denk dat de weg die de initiatiefneemster voorstelt, systematisch helemaal past, omdat de uitvoering via de AMvB gaat. Tegelijkertijd is het ook zo dat de mening van een groot aantal partijen ten opzichte van deze wet in principe positief is, maar zij meer uitleg willen en meer over de uitvoering willen weten voordat ze hier tot stemming overgaan. Nou, ik luister hier nog altijd goed. Maar ik tel ook altijd mee, en ik denk dat in dit geval — en dat wil ik aan de initiatiefneemster vragen — ze inderdaad bereid is om na de uitnodiging die volgens mij werd gedaan door collega Stienen, met de minister of gelijktijdig met de minister in een brief die tweede route uiteen te zetten, na eerst overleg met de uitvoeringsinstanties, die ook volgens de initiatiefneemster uiteindelijk het werk moeten gaan doen, vooraleer wij hierover tot stemming overgaan. Dat lijkt mij, in deze verhoudingen, kansrijker voor het eindresultaat. En uiteindelijk gaat het natuurlijk toch om het eindresultaat.

En dat collega Van der Burg dan zal zeggen "ja, ik had misschien toch wel willen voorstemmen" ... De uitnodiging aan collega Van der Burg is of, als de bruggen gemaakt worden, dus tussen de initiatiefneemster, de minister en de positieve partijen, hij dan ook zo dapper is om de VVD uiteindelijk voor te laten stemmen. Maar die vraag kan ik niet aan hem stellen. De vraag is aan de initiatiefneemster of zij samen met de minister aan die wens van de Kamer wil voldoen, dus eerst een brief voordat wij gaan stemmen.

Mevrouw **Karabulut**:
Ja. Ik ken mijn positie hier. En ik kan, net als de heer Kox, tellen, kan ik u verzekeren. Ik heb echt en oprecht gemeend en gepoogd om bruggen te bouwen. Ik denk dat dat voor een deel ook is gelukt. Ik heb ook een aantal toezeggingen gedaan. Maar ik hoor en merk ook dat dat onvoldoende is. Als ik u vooruit kan helpen en als het een positief resultaat zou kunnen opleveren, ben ik bereid om, al dan niet samen met de minister, een brief in de richting van de uitvoerders te schrijven, met een aantal vragen, zoals u die formuleerde.

De **voorzitter**:
Dank u wel.

Mevrouw **Karabulut**:
En dan zie ik uiteraard daarna de reactie van de heer Van der Burg en zijn fractie tegemoet.

De **voorzitter**:
Wenst u die brief dan te schrijven voor de stemming of voor de derde termijn?

Mevrouw **Karabulut**:
We kunnen dat voor de stemming doen. Dat was volgens mij ook het verzoek: om die brief voor de stemming te ontvangen. Dus als de minister het ermee eens is, dan kunnen wij nu de derde termijn doen. In antwoord daarop dan de toezegging: dan kan de brief verstuurd worden. Zo kunnen we het doen, tenzij u zegt: nee, we willen de derde termijn pas later.

De heer **Van Gurp** (GroenLinks):
Ik ben heel blij met de interventie van de fractievoorzitter van de SP en uw constructieve reactie daarop. Het lijkt mij logisch om het debat dan nu te schorsen en de derde termijn te houden als wij in het bezit zijn van uw brief, want dan kunnen we in onze derde termijn meteen op die brief reflecteren. Anders gaan we een vierde termijn aanvragen, kan ik u wel vertellen, en dan blijf je bezig. Dat lijkt mij de meest praktische gang van zaken. Het is een overweging; ik laat het verder graag aan u.

De **voorzitter**:
Dat zie ik dan even als een ordevoorstel. Ik interpreteer het zo dat u een ordevoorstel doet om aan het einde van deze tweede termijn, als straks ook de minister is uitgesproken, het debat te schorsen en dan te wachten op een brief … Even een momentje van overleg. Ik interpreteer het zo dat meneer Van Gurp een ordevoorstel doet. Daar gaan we straks eventueel over stemmen, of we gaan in ieder geval kijken of er voldoende steun voor is. Het ordevoorstel omvat dat het debat aan het einde van de tweede termijn van de regering en de initiatiefneemster — ik moet het omgekeerd zeggen — geschorst wordt, in afwachting van een brief. Na ontvangst van die brief, op het moment dat de commissie mij dat verzoekt, kan dan de derde termijn in de agenda worden ingepland. Daar moeten we dan een goed moment voor zoeken. Dat is het ordevoorstel.

Ik stel voor dat we dat ordevoorstel even in stemming brengen, of dat ik de woordvoerders in ieder geval even vraag om naar voren te komen om te laten weten of ze ervoor voelen, maar pas aan het eind van deze termijn. We laten mevrouw Karabulut dus eerst haar verhaal afmaken, dan laten we de minister zijn verhaal afmaken en dan gaan we stemmen of kijken of er een meerderheid is voor dit ordevoorstel. Ik stel dus voor om daar nu nog niet over te stemmen, als de Kamer zich daarin kan vinden. Als niemand daar bezwaar tegen heeft, gaan we nu dus nog niet over het ordevoorstel stemmen. Maar het ordevoorstel is wel helder. Het ordevoorstel is dat we aan het eind van de tweede termijn van de initiatiefneemster en de regering gaan schorsen. Dat is het ordevoorstel; daar gaan we pas een besluit over nemen aan het eind van deze termijn.

Ik kijk even naar mevrouw Karabulut; kan zij zeggen hoever zij is met haar tweede termijn? Want als zij daarmee klaar is, geef ik de minister het woord voor zijn tweede termijn, en dan gaan we ons daarna over dit ordevoorstel buigen.

Mevrouw **Karabulut**:
Voorzitter, dank. Ik kom tot een afronding. Ik denk, ik hoop en ik ga ervan uit dat er nu bruggen worden gebouwd en dat we, wanneer de uitvoeringstoets er ligt, een formule vinden waarmee deze verdringingstoets daadwerkelijk in de praktijk toegepast kan worden.

Voorzitter. Ik weet — daar wil ik mee afsluiten — dat er veel maatschappelijke discussie is over wetten en regels, al dan niet met uitvoeringstoets, die mensen straffen in plaats van vooruithelpen. Deze wet beoogt het omgekeerde. Ik ben ervan overtuigd dat wij dat doel hier met elkaar onderschrijven. We willen de menselijke maat terug, met heldere normen voor werken en niet werken. De heer Raven stelde mij een belangrijke vraag over de commissie-Borstlap, die adviseert om voor mensen die nu niet aan het werk komen, extra werkgelegenheid te scheppen. Daar kan ik het alleen maar van harte mee eens zijn. Ik hoop dat we daar de komende jaren de concrete resultaten van gaan zien. Want zoals mevrouw Sent zei, is er te veel werk van waarde dat blijft liggen. Perspectief, vertrouwen en ruimte: daar moet het om gaan. Laten we werk weer waardevol maken, voeg ik daaraan toe; ook voor mensen in de frontlinie, ook voor de precaire banen. Laten we niet alleen zeggen dat we tegen verdringing zijn, maar er ook iets tegen doen. Ik ben ervan overtuigd dat iedereen daar uiteindelijk beter van zal worden.

Voorzitter. Het was mij een eer en een genoegen om met uw Kamer, met de senatoren hierover van gedachten te wisselen. Ik wil hen hartelijk danken voor de bijdragen. Het is wederom een bijzondere wending van de behandeling van dit wetsvoorstel. Ik zeg daar wel direct bij dat wanneer een uitvoeringstoets opgevraagd zou moeten worden, dat enkele weken duurt. Maar goed, daar moeten we even nader overleg over plegen. Dat zal dus betekenen dat ik hoogstwaarschijnlijk de afronding niet meer kan doen. Maar ik heb er alle vertrouwen in dat mijn opvolger in dezen de hopelijk laatste termijn van deze wet in deze Kamer op zich zal nemen.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Karabulut. Mevrouw Sent en de heer Schalk hebben nog een korte interruptie voor u.

Mevrouw **Sent** (PvdA):
Als het zo is dat we niet meer met mevrouw Karabulut hierover komen te spreken, dan wil ik haar toch nogmaals enorm bedanken voor de geweldige inzet. Ik wil haar bedanken voor het feit dat zij zich hier al die jaren hard voor heeft gemaakt en bewijs heeft verzameld. Ik ben haar daarvoor heel erg dankbaar. Ik hoop dat we met een constructieve coalitie in deze Kamer en met meer onderbouwing comfort kunnen krijgen om voor het wetsvoorstel te stemmen.

De heer **Schalk** (SGP):
Het is een beetje lastig om na deze lovende woorden weer terug te gaan naar de problemen waar we op dit moment tegen aanlopen. Maar ik wil dat toch doen, omdat we waarschijnlijk zullen besluiten om vandaag geen derde termijn te houden. Dan zal er een uitvoeringstoets, zoals mevrouw Karabulut dat noemt, komen. Maar mevrouw Stienen noemt het een verzoek aan de VNG om te kijken of er een soort uitvoeringstoets light is. Dus een heel lichte variant. Maar stel dat de VNG dan met een antwoord komt dat geen gunstig resultaat biedt. Wat gebeurt er dan? Krijgen we dan een derde termijn en moeten we dan de opvolger van mevrouw Karabulut gaan vertellen dat het heel jammer is, en zo? Of zegt mevrouw Karabulut hier: oké, als die uitvoeringstoets light niet tot het gewenste resultaat leidt, dan kom ik niet terug?

Mevrouw **Karabulut**:
Ik kan daar geen enkele uitspraak over doen. We moeten eerst doen wat we hier hebben afgesproken of straks gaan afspreken. Dan ligt er een resultaat voor. Op basis van dat resultaat bepalen we de vervolgstappen.

De heer **Schalk** (SGP):
Prima, eens. Er kan een positief of een negatief resultaat zijn. Maar dat betekent dus niet dat daarmee vaststaat dat bijvoorbeeld mijn partij ineens een ander standpunt zou innemen. Ik wil heel graag duidelijk maken dat er prachtige bruggen zijn gebouwd. Maar voor sommigen is die laatste twee meter net niet overbrugd. En dan spring je niet.

Mevrouw **Karabulut**:
Ik vraag u ook niet om te springen of zo. U gaat volgens mij zelf over uw ordevoorstel dat nog in stemming gebracht moet worden. Ik denk dat de brief gevraagd zal worden. Op basis van waar de gemeenten mee komen, zal vervolgens het inhoudelijke debat met elkaar gevoerd moeten worden. En dan kun u uw positie ook definitief bepalen.

Mevrouw **Stienen** (D66):
Ik wil de heer Schalk graag de metafoor van Sint Christoffel meegeven. Soms heb je geen brug of boot nodig om toch aan de overkant te komen. Dus laten wij afwachten wat er dan in de brief staat. Zo heb ik het begrepen.

De **voorzitter**:
Dank u wel. Dan is het woord aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor zijn aandeel in de tweede termijn van dit debat.

☐

Minister **Koolmees**:
Voorzitter, dank. En in de eerste plaats dank aan de initiatiefnemer. Ik ben inderdaad de derde bewindspersoon die hier commentaar mag leveren. Ik ben de derde na mevrouw Klijnsma en mevrouw Van Ark. Het is altijd een eer om dat te mogen doen. Ik zal het kort houden. Ik denk dat de kern van dit debat nu focust op uitvoerbaarheid. Er is één technisch ding dat ik graag wil toelichten. Het doel van het voorstel is heel sympathiek. Volgens mij is er breed draagvlak voor dat verdringing moet worden tegengegaan. Sterker nog, dat zit al in de wet.

Als ik het debat van vandaag langsloop, dan zie ik twee grote vragen. De eerste vraag is de omvang. De tweede vraag is de uitvoerbaarheid. Laat ik heel kort zijn. Er is een aantal vragen gesteld over de omvang. Volgens mij heeft mevrouw Karabulut daarop al geantwoord. Sinds de vorige keer, 6 maart 2018, zijn er verzoeken gedaan door het ministerie van Sociale Zaken aan bijvoorbeeld het SCP, het CPB en SEO om de omvang in kaart te brengen. Daaruit weten we dat er theoretisch sprake kan zijn van verdringing en dat het in de praktijk ook wel voorkomt. Er zijn voorbeelden uit FNV-onderzoek en SP-onderzoek. Maar er is heel weinig zicht op de omvang. Er zijn vraagtekens of het grootschalig voorkomt. Mevrouw Karabulut zei het al: daarover is uit al die onderzoeken geen helderheid gekomen. Mijn voorganger, mevrouw Van Ark, heeft als staatssecretaris ook nog gesproken met een aantal wetenschappers die hier onderzoek naar hebben gedaan. Zij zeggen: theoretisch kan het voorkomen, maar in de praktijk zien we eigenlijk weinig voorbeelden van verdringing, los van de casuïstiek die we wel zien. Heel kort samengevat is dat de kern van wat we weten over de omvang.

Het is ook niet zo, zeg ik in de richting van de heer Kox, dat het kabinet heeft stilgezeten, want we hebben juist gevraagd aan SEO, het CPB, het SCP en die wetenschappers om hier een beter zicht op te krijgen. In de tussentijd, in de drie jaar tussen de eerste behandeling en de behandeling nu, is er wel degelijk geprobeerd dat in kaart te brengen, maar we lopen aan tegen dataproblemen, onderzoeksmethodiekproblemen en dat soort zaken. Ik denk dat dat onderwerp één is. De brede conclusie van het CPB en het SCP is, kort samengevat: ja, verdringing bestaat, maar we hebben grote vraagtekens of het veelvuldig voorkomt.

Het tweede probleem is de uitvoering. Ik ga het één slagje ingewikkelder maken; excuus daarvoor. In de werking van het wetsvoorstel zitten twee dingen. Het ene is een toets op de verdringing. Worden de werkzaamheden goedkoper verricht? Wordt zittend personeel vervangen? Worden het loon en de overige omstandigheden van zittend personeel aangetast? Worden de werkzaamheden die voorheen werden uitgevoerd tegen cao-loon of wml nu uitgevoerd onder het wml? Worden de werkzaamheden verricht door mensen met een uitkering? Dat zijn de vijf criteria die heel kort samengevat in de wet worden gesteld en waarop getoetst moet worden. Maar er zit één artikel in, namelijk artikel 8g, dat cruciaal is. Dat gaat erover dat de afgesproken activiteiten, bijvoorbeeld trajecten of werkzaamheden of leertrajecten, niet mogen doorgaan als ze onder het wml worden uitgevoerd. De functie mag in de voorafgaande drie jaar niet zijn uitgevoerd door iemand die de functie tegen wml of cao-loon heeft uitgevoerd. Daarin zit de crux.

Mevrouw Karabulut zei: "Dat is niet mijn intentie. Dat is niet de bedoeling van de wet. Dat is in de tweede nota van wijziging gecorrigeerd." Ik heb het net snel nagevraagd bij mijn mensen, die er echt verstand van hebben. Zij zeggen: dat is niet gecorrigeerd in de tweede nota van wijziging, want daarin zijn weliswaar de mensen met een arbeidsbeperking uitgezonderd, maar niet op de juiste manier. Voor mensen, die bijvoorbeeld gaan werken via een leer-werktraject of proefplaatsingen, zowel in de Participatiewet als in de WW, dan wel via training on the job en dergelijke, geldt dat dit niet kan plaatsvinden als artikel 8g in werking

treedt. Daar zit de uitvoeringsproblematiek van Divosa, Cedris, de VNG en ook van VNO-NCW, want daar raakt het ook de banenafspraak. Mensen die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt en die vanuit een Participatiewetuitkering aan het werk willen, kunnen bijvoorbeeld een tijdlang met behoud van uitkering aan het werk. In die periode wordt de loonwaarde vastgesteld. De loonwaarde is weer de basis voor de loonkostensubsidie die gegeven wordt om tot het wml te financieren. Ik ben hier pas tien dagen mee bezig hoor, dus ik moet eerlijk zeggen dat ik nu niet alle hoeken van het speelveld heb verkend. Maar daar zit volgens mij de kern van deze discussie. Mevrouw Karabulut zegt dat het niet de intentie is; dat ben ik met haar eens. Maar VNG, Cedris en Divosa zeggen dat het wel de uitkomst hiervan kan zijn, en dat het daarom moeilijker wordt om deze proefplaatsingen tot stand te brengen. Daarmee lopen we het risico dat we het paard achter de wagen spannen. Mevrouw Karabulut zegt: dat klopt niet; dat is niet mijn intentie en dat is niet het doel. Hier komt een verschil van lezing van de wet naar voren. Denk aan de tweede nota van wijziging. Artikel 8d, tweede lid onderdeel e beoogt te regelen dat alleen mensen met arbeidsbeperkingen zijn uitgezonderd, maar niet de proefplaatsingen, niet in het kader van de WW, de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ. Naar inzicht van mijn ambtenaren betekent het dat hierin een potentieel probleem zit. Voor de uitvoerbaarheid moet je eigenlijk voor alle trajecten deze toets doorlopen, met het risico dat werkgevers het niet meer doen. Nogmaals, mevrouw Karabulut wil dat niet. Ze zegt, zowel in de Tweede Kamer als hier: dat is niet de intentie van het wetsvoorstel. Maar het lijkt mij goed — dat wil ik graag samen met mevrouw Karabulut opnemen — om ook dit punt te toetsen op uitvoerbaarheid, bij de gemeenten maar ook bij het UWV, want het UWV voert een deel van deze proefplaatsingen in de WW uit. Daarover zullen we uw Kamer informeren.

Dat ga ik waarschijnlijk samen met de opvolger van mevrouw Karabulut oppakken. De formele uitvoeringstoets kost enige weken, zoals u weet. Het gaat om zes tot tien weken voor de gemeenten en het UWV. U moet er dus wel rekening mee houden dat het enige tijd duurt. Als ik gelijk heb — of beter gezegd: als mijn ambtenaren gelijk hebben — dan hebben we op wetsniveau nog wel een issue. Dan zit in artikel 8g namelijk een mogelijke belemmering voor de werking van de arbeidsmarkt en voor het naar werk toe geleiden van mensen met een uitkering. Als ik ongelijk heb, is het een kwestie van: wat zijn de uitvoeringslasten en hoe ga je het op een manier uitvoeren waarop gemeenten en het UWV het makkelijk aankunnen? Ik kan nu allerlei antwoorden geven op de vragen die zijn gesteld, maar volgens mij is dit de kern van het debat. Volgens mij moeten we nu gewoon schorsen, de brief vragen, de uitvoeringstoets doen en dan in de derde termijn terugkomen, als die brief er is. Dan duiden we hoe we verder moeten.

Ik wil mevrouw Karabulut danken voor het initiatief. Bedankt voor het feit dat ik vandaag weer in de Eerste Kamer mocht zijn om dit te becommentariëren.

De **voorzitter**:
Dank u wel, minister. Dan constateer ik dat het antwoord van de initiatiefnemer en de minister in tweede termijn is afgerond. Daarmee is de tweede termijn afgerond. Alvorens we komen bij de derde termijn van de kant van de Kamer, hebben we een ordevoorstel van de heer Van Gurp. Dat ordevoorstel houdt in dat we het debat op dit moment schorsen, dus nadat de tweede termijn is afgerond en voordat de derde termijn van de kant van de Kamer aanvangt, en dat we de derde termijn pas inplannen op het moment dat de commissie aan mij een voorstel doet om die derde termijn te gaan inplannen. Heb ik het zo goed geformuleerd, meneer Van Gurp? Ja. Dan vraag ik de woordvoerders even om kort te laten weten bij de interruptiemicrofoon of hun fractie dit ordevoorstel steunt. Het is voor de Handelingen belangrijk om dat even te horen.

Mevrouw **Stienen** (D66):
D66 steunt dit ordevoorstel.

Mevrouw **Sent** (PvdA):
Ook steun van de Partij van de Arbeid.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
De PVV steunt het ordevoorstel.

Mevrouw **Huizinga-Heringa** (ChristenUnie):
Steun van de ChristenUnie.

De heer **Niek Jan van Kesteren** (CDA):
De CDA-fractie steunt het voorstel.

De heer **Schalk** (SGP):
Voorzitter. Elke week is er iets bijzonders aan de hand in deze Kamer, ook vandaag weer. Dat wil ik graag meegeven. Steun voor het voorstel.

De heer **Kox** (SP):
Nu de SGP het voorstel steunt, steunt de SP, die één letter minder heeft en een andere levensbeschouwing, het voorstel ook.

De heer **Raven** (OSF):
Een goed voorstel, voorzitter. De OSF steunt dat.

De heer **Van Pareren** (Fractie-Nanninga):
De Fractie-Nanninga steunt het voorstel.

De heer **Van der Burg** (VVD):
Helaas bepaalt de heer De Vries de unanimiteit, maar ook de VVD steunt het voorstel.

De heer **De Vries** (Fractie-Otten):
Dan zullen we maar voor unanimiteit gaan: steun namens de Fractie-Otten.

De **voorzitter**:
Dank u wel. Dan constateer ik dat het ordevoorstel van de heer Van Gurp is aanvaard.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**:
Dan zijn wij nu gekomen aan het einde van de vergadering. Ik dank alle leden, mevrouw Karabulut, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de medewerkers die deze vergadering mogelijk hebben gemaakt. Ik wens u allen wel thuis en sluit de vergadering.