
Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loondispensatie (Tijdelijke wet pilot loondispensatie) (32165).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom in de Eerste Kamer. Hij heeft een snelle oversteek gemaakt van de Tweede Kamer naar de Eerste Kamer. Ik feliciteer hem met die promotie.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. Enige tijd geleden heeft de commissie-De Vries een rapport uitgebracht over de problematiek van mensen met een arbeidsbeperking en in het bijzonder over de WSW. De commissie pleit voor een fundamentele herbezinning van de wettelijke structuur om te komen tot een verhoging van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking. Het gaat om een brede groep met een diversiteit aan arbeidsbeperkingen, bijvoorbeeld mensen die nu een WWB- of Wajong-uitkering krijgen of onder de werkingsfeer van de WIJ of de AWBZ vallen.

De VVD-fractie heeft al eerder het standpunt verkondigd dat de huidige baaierd aan regelingen nodeloze schotten en bureaucratie met zich brengt. Ook brengt het verwarring voor betrokkenen. Waarom zou de één onder deze en de ander onder een andere regeling vallen? Dat kan weer verkeerde prikkels tot gevolg hebben, hetgeen weer kan leiden tot ondoelmatigheid. Kortom, de VVD-fractie pleit voor een integrale regeling voor al degenen die een arbeidsbeperking hebben met als doel dat zij toch zo goed mogelijk kunnen deelnemen aan het arbeidsproces.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie-De Vries heeft de regering besloten vier tijdelijke pilots te organiseren, waarvan wij er nu één bespreken. Uit de stukken blijkt echter niet dat de regering al heeft besloten om het advies van de commissie-De Vries op een of andere wijze op te volgen, of om te komen tot een structurele wijziging van alle regelingen ter zake, die leidt tot integrale wetgeving voor alle groepen met een arbeidsbeperking. Het kan toch niet zo zijn dat de regering een pilot start, en dan nog wel in de vorm van een wetsvoorstel, om de effectiviteit van loondispensatie te toetsen? Kan de minister uitleggen welke overwegingen hij bij dit wetsvoorstel heeft en met name of deze, bij het slagen van de pilot, leiden tot structurele wetgeving voor alle betreffende groepen? Stel je echter eens voor dat deze pilots niet het gewenste doel realiseren. Ook dan rijst de vraag wat de minister gaat doen.

De wachtlijsten bij de WSW groeien. Het aantal Wajong'ers neemt toe, ondanks de wet die wij onlangs in deze Kamer hebben aangenomen. Blijft de minister toch vasthouden aan de huidige verbrokkelde wetgeving voor mensen met een arbeidsbeperking, inclusief de gigantische kostenstijging die dit met zich brengt als bijvoorbeeld het aantal WSW-plaatsen zou moeten worden uitgebreid?

De regering wil zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan een reguliere arbeidsplaats helpen. De VVD-fractie is het eens met dit uitgangspunt. Deze pilot geeft de mogelijkheid aan gemeenten om voor langere periode mensen met een loondispensatie te ondersteunen. Deze maatregel zou goedkoper zijn voor de gemeente en aldus een positieve prikkel geven aan de gemeente. Als iemand met een arbeidsbeperking geschikt is bevonden voor een reguliere arbeidsplaats met loondispensatie en geen WSW-indicatie heeft, maar toch zelf kiest voor werk in een beschutte, veilige omgeving met goede arbeidsvoorwaarden, zoals bij de sociale werkplaatsen het geval is, kan een betrokkene dan in de toekomst stellen dat hij alleen maar naar, ongetwijfeld de wachtlijst van, een sociale werkplaats wil? Hij prefereert dan namelijk deze veilige omgeving boven de prikkel dat meer werken loont. Kan de gemeente dan sancties toepassen die in de WWB en de WIJ staan, zoals het korten op de uitkering?

Tot slot heb ik een laatste en belangrijke vraag aan de minister. Als blijkt dat betrokkenen goed zijn geschat wat betreft hun arbeidsbeperking en hun resterende arbeidsproductiviteit en bovendien al wat ouder zijn, dan zal hun arbeidsproductiviteit waarschijnlijk niet of nauwelijks toenemen. Dat betekent dat de loondispensatie structureel zal moeten worden toegekend en gelijk blijft over de loop der jaren. In feite betekent dit dat er een groep mensen zal zijn die uit de collectieve middelen een aanvulling krijgt tot 100% van het minimumloon. Hebben wij dan niet gewoon een aangepaste vorm van de melkertbanen? Daarop zou de VVD-fractie graag antwoord krijgen van de minister.



Mevrouw **Goyert** (CDA): Voorzitter. In deze tijd waarin de economische ontwikkeling zich kenmerkt door een trage groei, volgen heel veel mensen met meer dan gewone aandacht de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Daarbij wordt met name het werkloosheidspercentage nauwlettend gevolgd. De kwalificering of dit percentage van 6 hoog of laag is, is minder relevant in het geval men zijn of haar baan dreigt te verliezen of dat men al langdurig werkloos is. Werk is momenteel een schaars goed en zonder werk neemt de welvaart af. Arbeidsparticipatie is immers de basis voor bestaanszekerheid en persoonlijke ontwikkeling. In die zin is de arbeidsmarkt geen gewone markt, want zij bepaalt in belangrijke mate hoe wij aan de samenleving deelnemen en tot ons recht komen.

De fractie van het CDA heeft in het voorlopig verslag geen vragen gesteld. Dat wil echter niet zeggen dat er in de fractie niet indringend gesproken is over de vraag of we wel afscheid moeten nemen van het minimumloon. Dat is immers de kern van deze tijdelijke wet. Dat is geen eenvoudige afweging. Het minimumloon maakt onderdeel uit van de naoorlogse sociale wetgeving en is gebaseerd op een reeds jarenlang onderhouden afsprakenstelsel tussen de sociale partners. Daar staat echter tegenover dat niet alleen de aard van de arbeid is veranderd in de loop der jaren, maar dat er zich steeds veranderingen hebben voltrokken in de wijze waarop mensen in onze samenleving zich verhouden tot het verschijnsel arbeid. Het aantal werkzoekenden met een beperking, die een beroep doen op werk in de sociale werkvoorziening, is zeer sterk toegenomen: 100.000 mensen werken in WSW-verband en 20.000 personen

Goyert

staan op de wachtlijst. Voor de komende jaren wordt ook nog eens een verdubbeling van het aantal personen verwacht. In de memorie van antwoord deelt de regering mee dat niets erop wijst dat deze groei komt door een significante groei van het aantal ernstige ziektes of handicaps. De oorzaak voor de grotere aanspraak op de verschillende regelingen is veeleer gelegen in de toenemende complexiteit van de samenleving, waar een lichte beperking al snel wordt gezien als een grote belemmering op de arbeidsmarkt, en de grotere bekendheid van de regelingen.

Nog steeds behoren wij tot de landen met de hoogste arbeidsproductiviteit en dat bepaalt mede de omzet en het rendement van de bedrijven. Echter, in de afgelopen jaren is er een grote discrepantie ontstaan tussen de eisen die de werkgevers stellen en de prestaties van mensen die door hun beperkingen hieraan niet kunnen voldoen. De oplossing uit dit spanningsveld, dan maar een uitkering, is echter geen goede optie en daarom is het CDA van mening dat deze tijdelijke wet een kans verdient. Als wij voor de keuze staan, dan stelt de fractie zich op het standpunt dat het hebben van werk boven het ontvangen van uitkering staat. De commissie fundamentele herbezinning WSW verwacht dat met de bestaande budgetten alle mensen die langdurig/structureel verminderd productief zijn met inzet van het instrument loondispensatie aan de slag kunnen worden geholpen. De reactie van de regering is dat men hiervan op voorhand nog niet overtuigd is. Daarom is er gekozen voor een pilot en is een goede evaluatie aangekondigd. Het CDA onderschrijft deze aanpak.

Alhoewel de overige drie pilots hier niet aan de orde zijn, wil ik toch in verband met de pilot loondispensatie enkele vragen aan de regering stellen. Allereerst wordt in de laatste memorie van antwoord uitvoerig ingegaan op de toegangstoets en de beoordeling van de arbeidsproductiviteit van de werknemer in verhouding tot de uit te oefenen functie. Waarom is er niet voor gekozen om de verschillende beoordelingsmethodieken onder te brengen bij de pilots van de sociale werkvoorziening die al zogenaamde "arbeidsontwikkelbedrijven" zijn of worden?

Hoe worden de resultaten van de pilot "het realiseren van meer werkplekken bij werkgevers" teruggekoppeld en naar wie? Betreft het de jongeren in de Wajong, de groep mensen met een beperking die op de wachtlijst staan of anderszins?

Een punt dat ook niet echt duidelijk wordt, is of er sprake is van een functieanalyse bij de desbetreffende werkgever. Wie bepaalt wat en wie is eindverantwoordelijk? Wie is de deskundige?

Ten slotte is de vraag wie de samenhang van de 4 pilots bewaakt en daarover rapporteert aan de stuurgroep. Als dat niet volstrekt duidelijk is, zal de evaluatie open einden te zien geven, hetgeen een goede besluitvorming in 2013 in de weg staat. Dat de gemeente verantwoordelijk is, is weliswaar juist. Maar 4 pilots op 32 plaatsen tegelijkertijd vraagt om nauwgezette coördinatie en sturing.

Wij wachten de antwoorden van de regering af.

De heer **Van Driel** (PvdA): Voorzitter. De pilots waar wij vandaag over spreken staan in een breder kader; de twee sprekers voor mij hebben er al aan gerefereerd. Twee

jaar geleden bracht de commissie-De Vries een advies uit over mogelijke maatregelen ter verhoging van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking, bij gelijkblijvende budgettaire middelen. Mijn partij heeft zich toen zeer positief uitgelaten over de strekking van het rapport. Inmiddels is een drietal pilots gestart; de onderhavige pilot is de vierde. De minister heeft op ons verzoek in de memorie van antwoord nog eens geschetst in welk kader deze pilot past. Als je het rapport van de commissie-De Vries nog eens naleest, zie je ook daarin de worsteling met de vraag hoe mensen aan de onderkant van de samenleving een plaats op de arbeidsmarkt kunnen krijgen. Die worsteling duurt in onze samenleving al decennia. Wij zijn wellicht wel iets verder gekomen, bijvoorbeeld rondom werken met behulp van uitkering en werken met behoud van uitkering, maar ook die oplossingen zijn tot dusver een druppel op een gloeiende plaat. Nu komt de commissie-De Vries met voorstellen tot het doen van experimenten, van pilots. Deze pilot is wel het meest omstreden van alle voorstellen in het rapport.

De centrale vraag is natuurlijk: draagt loondispensatie bij aan de bevordering van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking? Is door zo'n pilot vast te stellen dat een behoorlijk aantal mensen die beginnen te werken met een loonwaarde ruim onder het minimumloon zodanig groei vertonen door werkervaring en scholing op de werkvloer dat zij na enige tijd in staat zijn tenminste evenveel te verdienen als zij aan uitkering zouden ontvangen? En om hoeveel mensen gaat dat dan en op welke manier gaat dat?

Zoals zo vaak bij het nemen van politieke beslissingen gaat het om het kiezen uit twee kwaden. Aan de ene kant gaat het om het principe dat een werkende tenminste het minimumloon ontvangt voor het werk dat hij of zij verricht. Vele landen kennen geen minimumloon, maar in ons land geldt het voor velen, zeker ook voor mijn partij, als een van de kenmerken van onze beschaving. Aan de andere kant gaat het om het door bij mijn weten alle partijen onderschreven principe dat iedereen die maar even kan aan het werk zou moeten: aan het werk, niet alleen om een inkomen te verdienen, maar ook voor de contacten en voor de plaats in de samenleving. Niet lang geleden heb ik in mijn rol van voorzitter van het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Haaglanden weer eens een aantal werkprojecten bezocht en gesproken met deelnemers aan die projecten. Je merkt dan heel snel dat mensen zich opgenomen voelen in een arbeidsgemeenschap en een positie ontlenuen aan hun werk. Werk – ik zeg het nog maar eens ten overvloede – geeft een gevoel ergens bij te horen en het geeft voor velen structuur in het leven. Maar dan volgt, als wij naar deze pilot kijken, wel onvermijdelijk de vraag: moet dat dan tegen minder dan het minimumloon, ook al gaat het om mensen die een loonwaarde hebben die minder is dan het minimumloon en ook al is er bij hen geen sprake van objectief vaststelbare arbeidsbeperkingen?

Een zeer belangrijk uitgangspunt van de pilot is het uitgangspunt "werk moet lonen". Dat zeggen wij de minister graag na, maar bij deze pilot is het de vraag of dat ook altijd het geval is. Voor wie loont arbeid? Wellicht kan de minister dat verduidelijken. Een gehuwde man heeft een loonwaarde die vastgesteld is op 45%. Hij ontvangt 45% van het minimumloon van de werkgever en een aanvulling van 55% van de gemeente. Na een halfjaar vindt opnieuw een loonwaardeonderzoek plaats

Van Driel

en wordt een loonwaarde vastgesteld van 65%. Het is toch zo dat hij dan 65% krijgt van de werkgever en 35% van de gemeente? Blijft opgeteld 100%. Voor de gemeente loont dit, maar toch niet voor de werknemer? Dat kan overigens anders liggen voor alleenstaanden. In het voorbeeld dat de loonwaarde stijgt van 35% tot 60% gaat de alleenstaande erop vooruit. Hoeveel precies is vastgesteld via een ingewikkelde tabel; daar ga ik niet op in. Maar hij blijft minder ontvangen dan het minimumloon.

Kortom, het adagium "werk moet lonen" gaat niet in alle gevallen op. Is het dan niet enigszins misleidend om te stellen dat het bij deze pilots voor de werkende loont als hij meer werkt en productiever is? Velen zullen het dan toch van dat kleine stukje arbeidskorting moeten hebben. Vooral alleenstaanden zullen een goede kans hebben erop vooruit te gaan. Voor gehuwden geldt volgens mij alleen maar de arbeidskorting; het gaat dan om een heel klein bedrag. Kortom, als het adagium dan niet een beetje misleidend is, is het in ieder geval een beetje dun onderbouwd.

De rol van de gemeente is in dit geheel een gecompliceerde. De gemeente selecteert diegenen die voor deze pilot in aanmerking komen. De gemeente voert de toegangstoets uit, zij het binnen centrale kaders. De gemeente stelt de loonwaarde vast en eventueel later bij. De gemeente stopt geld in het experiment, maar kan ook besparen op de uitkering. De gemeente heeft de morele plicht de meest kwetsbaren aan het werk te helpen, maar kan zich ook realiseren dat het uit financieel oogpunt wellicht verstandiger kan zijn mensen met een hogere loonwaarde voor te laten gaan. Kortom, de gemeente heeft vele rollen en vele belangen, die soms tegenstrijdig zijn. En wie wordt als eerste prominent genoemd bij de begeleidingscommissie? De gemeente. Om die positie nog te benadrukken, zitten ook gemeentelijke directeurs van de sociale werkvoorziening, Cedris, in de commissie en gemeentelijke directeurs van sociale diensten, Divosa. Bovendien is er nog een stuurgroep met vertegenwoordigers van de VNG, Cedris en Divosa, overigens naast het UWV.

Mag ik voorzichtig de vraag stellen of dat niet wat veel is voor de gemeenten? Is dit allemaal nog wel zuiver? Hadden de gemeenten niet wat minder rollen moeten spelen en in ieder geval bij de begeleidingscommissie en/of de stuurgroep wat meer op afstand moeten blijven?

Er is nog iets anders over de rol van de gemeente. Naar wij hebben begrepen is er sprake van een gewoon dienstverband. Wat gebeurt er precies als tijdens de loop van dat dienstverband de loonwaarde wordt aangepast, de werkgever meer geld kwijt is en hij het daar niet mee eens is? Volgens ons kan hij dan in bezwaar, ook weer bij de gemeente. Datzelfde geldt voor de werkende. Het lijkt ons dat de minister nog maar eens moet uitleggen waarom die eindeloze stapeling niet te veel is. Ik wil hem ook graag ondubbelzinnig horen uitleggen dat het allemaal glaszuiver is, vooral ook omdat het hierbij gaat om een pilot.

Laat ik de voor mijn partij belangrijke positieve en negatieve punten van deze pilot op een rij zetten om dan later, in tweede termijn, tot een afweging en een definitief oordeel te komen. Laat ik op voorhand zeggen dat we voor een moeilijke afweging staan. Beginnend met de negatieve, weegt voor ons als belangrijkste het loslaten van het principe dat iedereen die werkt ten

minste het minimumloon moet ontvangen. Is dit het definitief loslaten van dit bijna sacrale principe? Wij worstelen met de vraag of hiermee het principe van het minimumloon niet op een hellend vlak komt. Waarom zou dit niet een eerste stap zijn?

Wij vinden ook dat mensen wel lang onder het minimumloon kunnen zitten. Voorlopig in ieder geval tweeënhalf jaar. En daarna wellicht definitief. Klopt dat wel? Dan is de vraag of al iets duidelijk is over het pensioen. Normaliter bouwen mensen die werken pensioen op. Nu is ons niet helemaal helder wat de status is van het advies dat bij de Stichting van de Arbeid is neergelegd, met de vraag hoe hiermee om te gaan.

Als ik bij de positieve punten kom, is het eerste punt dat genoemd moet worden het feit dat we er tot dusver onvoldoende in geslaagd zijn mensen waarvoor deze pilot bedoeld is aan het werk te krijgen. Waarom dan niet iets onorthodox om te zien of dat wat oplevert? Wat is er tegen een pilot die weer afgeblazen kan worden? We moeten een uiterste inspanning leveren om iedereen actief te krijgen. In het verlengde daarvan ligt het argument dat we het rapport van de commissie-De Vries hebben toegejuicht en nu zit daarin een voorstel voor een pilot en we zouden dat voorstel niet eens een kans geven? We weten niet of het een succes wordt en we aarzelen ook, gezien de mogelijk sluipende aantasting van het minimumloon. Maar stel dat het ettelijke duizenden mensen in staat stelt een inkomen te verwerven ter hoogte van het minimumloon? Een inkomen uit werk en niet uit een uitkering, wat geweldig is voor het zelfvertrouwen van betrokkenen. Waarom zouden we dan dat risico niet lopen? Niet geschoten is immers altijd mis. En voor degenen die vinden dat de gemeenten meer moeten doen: de gemeenten zullen de komende jaren te weinig middelen hebben om de kosten op lange termijn op te brengen. Kortom: is er eigenlijk redelijkerwijs wel iets tegen een pilot, waarin wordt geprobeerd mensen een extra kans te geven?

Nog wat slotopmerkingen voor ik tot een afronding kom. Allereerst: het is een gemiste kans, niet veel meer scholing en opleiding in het experiment te stoppen, bijvoorbeeld door de gemeenten te verplichten voor diegenen die meedoen verplicht adequate scholing aan te bieden. Dan had het adagium "Werken moet lonen" een extra accent gekregen. Ja, dan had werken echt geloond, misschien niet altijd financieel, maar wel qua kennisvermeerdering, of voor een groot aantal in beide opzichten.

De evaluatie blijft heel vaag. Er zijn weliswaar veel elementen genoemd die een rol spelen, maar verder is er heel veel vaagheid. "In de evaluatie wordt bezien of het doel wordt bereikt en wordt gekeken wat wel en wat niet bijdraagt. De pilot is bedoeld om van te leren door te kijken hoe het beleid in de praktijk werkt. De pilot is dan ook succesvol als op basis van de tijdens de looptijd van de pilot vergaarde gegevens en op basis van de eindevaluatie een gefundeerde beslissing kan worden genomen over het al dan niet landelijk invoeren van de nieuwe systematiek". Je zou toch ten minste moeten stellen dat zoveel procent binnen een jaar het uitkeringsniveau zou moeten hebben bereikt en zoveel procent na twee jaar. En zoveel procent van de werknemers zou meer tevreden moeten zijn dan thuis op de bank. En er zou een aantal werkgevers als doel moeten worden gesteld om op voorhand een maat te stellen voor de

Van Driel

uitspraak dat het experiment is geslaagd. En zo zijn er wel meer heel praktische zaken te verzinnen. Is de minister het met mijn fractie eens dat een paar concrete doelen helpen de evaluatie op waarde te schatten? Wil hij in dat geval iets meer uitweiden over welke concrete doelen er wat hem betreft moeten worden vastgelegd?

Mijn fractie is niet onder de indruk van de opmerking in de memorie van antwoord dat "inzicht moet worden verschaft in de vraag of loondispensatie leidt tot toename van de arbeidsparticipatie van de doelgroep". Als in dezelfde alinea wordt gesteld dat deelname verplicht is, weet mijn fractie bij voorbaat het antwoord al. Immers, als het verplicht is zal de arbeidsparticipatie toenemen. Wat ziet mijn fractie over het hoofd dat zij het antwoord denkt te weten waar de minister nog naar op zoek is? Om met een bekende voetbaltrainer te spreken: zijn wij nu zo slim of u zo dom? En de minister kennend moet het wel aan ons, of in dit geval aan mij liggen; vandaar het verzoek om uitleg.

Het is zeer twijfelachtig of relatief ongekwalificeerd personeel zaken kan vaststellen als psychische, fysieke of sociale beperkingen. Immers, een cursus van TNO maakt iemand slechts wat minder ongekwalificeerd. Om die reden vroeg mijn fractie of het niet verstandig was met twee loonwaarderingssystemen te werken, uitgevoerd door twee verschillende medewerkers. Natuurlijk maakt dat een pilot ingewikkelder, maar er kan vooral meer geleerd worden hoe een minder ongekwalificeerde medewerker tot een oordeel komt en of er eventuele vertekeningen in die beoordelingen zitten. Wij zouden meer vertrouwen in de pilot hebben als er of twee beoordelaars waren in deze fase, waarvan er minstens een als arbeidsdeskundige werkzaam is.

Niet meegeteld zou moeten worden het aantal plaatsingen in de WSW. Er wordt gemikt op vooral een andere doelgroep dan de geïndiceerden voor de sociale werkvoorziening; dan is het ook logisch kandidaten daar niet te plaatsen. Niet alleen omdat er dan voor langere tijd mensen werken met andere arbeidsvoorwaarden in de WSW komen, maar ook is de WSW hier niet voor bedoeld. Verder wordt het experiment hiermee zuiverder gehouden. Deze pilot moet inzicht geven hoeveel mensen met een arbeidsbeperking bij de overheden en het bedrijfsleven een plaats kunnen vinden. De WSW past hier niet in.

Wij wachten het antwoord van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. "Het is maar een pilot", zeiden verschillende senatoren uit andere fracties tegen mij, en ik denk ook een beetje tegen zichzelf. Dat was aan het begin van de schriftelijke voorbereiding, toen ook juist de vraag werd gesteld welke wetsvoorstellen deze Kamer eventueel controversieel zou willen verklaren. Zoals vandaag blijkt is het wetsvoorstel pilot loondispensatie niet controversieel verklaard wat betreft behandeling in deze Kamer, maar voor de SP-fractie is het voorstel wel zeer controversieel wat betreft de inhoud.

Het is maar een pilot of anders gezegd: een experiment. Maar wat wordt er dan geëxperimenteerd, door wie, met welk doel en op wie of wat? En wanneer is dat experiment geslaagd of juist niet en wat is dan de consequentie? Op die laatste vraag heb ik in de

schriftelijke voorbereiding helaas geen eenduidig antwoord gekregen en dat baart me zorgen, zeker in de context van de financiële crisis van de staatshuishouding en de bezuinigingsdoelstelling waarmee ook een toekomstige regering zal zijn opgezet.

De vragen daarvoor kunnen we wel eenvoudig beantwoorden en door dat te doen schets ik gelijk de grote problemen die mijn fractie met dit voorstel heeft. Een experiment met wat, waarom, door wie, voor wie en op wie? Er wordt in deze pilot geëxperimenteerd met de bevordering van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidshandicap door middel van loondispensatie. Het doel is dus de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidshandicap te vergroten. Een mooi streven, zo lijkt het. Met dat doel op zich is mijn fractie het in elk geval roerend eens.

Niet zo gek als je weet dat veel mensen met een arbeidshandicap die nu nog aan de kant staan erg graag aan de slag willen. En een aanzienlijk deel daarvan ook nog eens graag bij een reguliere werkgever; precies wat dit voorstel zegt te beogen. De SP bestudeert deze sociale kwestie echter al vele jaren en is reeds vele malen opnieuw tot de conclusie gekomen dat het grootste deel van de werkgevers geen mensen met een arbeidshandicap wenst, omdat zij minder productief zijn, dan wel omdat de werkgever vreest dat zij minder productief zullen zijn. Om werkgevers allemaal hun steentje aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid in deze kwestie te laten bijdragen, staat de SP daarom al vele jaren een verplichte quotumregeling voor. In andere landen werkt dat ook, dus waarom hier niet? Het CPB heeft het voorstel in onze verkiezingsprogramma's ook al diverse malen doorgerekend. Diverse ministers en staatssecretarissen op dit terrein hebben ons regelmatig voorgehouden geen principiële bezwaren te zien, maar nog niet zover te zijn. Elke keer werd van de eigen oplossingen voldoende heil verwacht, een quotum kon altijd later nog. Mag ik deze minister dan vragen wanneer het ooit later is? Wanneer wil hij deze optie eens serieus overwegen?

Voorlopig wil deze demissionaire regering werkgevers nog nergens toe dwingen. Wel verleiden: met lagere kosten per arbeidsgehandicapte. De regering wil echter niet verleiden met een subsidie, want een belangrijke randvoorwaarde is dat de toename van de participatie niet meer mag kosten. De werkgever dient door de pilotgemeenten verleid te worden door middel van een dispensatie van het minimumloon. Dat betekent zoveel als toestemming om de persoon in kwestie onder het wettelijk minimumloon te betalen, want daarboven mocht natuurlijk al: het is immers een minimumloon.

Het minimum is in deze pilot voor de beoogde doelgroep, zowel de werkgever als de gehandicapte werknemer, dus niet langer het minimum! Voor de uitvoerende gemeente is er een financiële prikkel, want het bespaarde geld op de uitkering mag de gemeente houden. Al moet er, nadat de definitieve verdien capaciteit van de werknemer met arbeidshandicap na verloop van tijd is vast komen te staan, tot aan maximaal het minimumloon worden aangevuld door de gemeente. Dat zal echter altijd nog een stuk voordeliger zijn dan een hele uitkering of een beschutte werkplek op grond van de WSW financieren.

Kortom: het voorstel wil een experiment mogelijk maken dat aan gemeenten de ruimte biedt om aan werkgevers toe te staan dat een bepaalde categorie

Elzinga

werknemers gedurende de pilot onder het wettelijk minimum betaald mag worden voor de arbeid die zij verricht. De gemeenten mogen de werknemers die binnen de doelgroep vallen, dwingen dat werk voor deze beloning onder het minimum te accepteren. De proefkonijnen zijn dus mensen die, vanwege de lange wachtlijsten in de sociale werkvoorziening, door hun arbeidshandicap nog aan de kant staan. Als het experiment slaagt, is er een voorziening getroffen om na het verlopen van deze tijdelijke wet te zorgen dat de groep waarop deze regeling van toepassing is over kan gaan in een nieuwe landelijke regeling. De pilot is ingericht als opmaat naar een volgende stelselwijziging. Wanneer het experiment geslaagd kan worden genoemd, is echter minder helder.

De regering geeft in haar memorie van antwoord, op vragen van onder andere de SP-fractie, aan dat de pilot slaagt als er, voor wat betreft de participatie van mensen met een arbeidshandicap, een weloverwogen keuze gemaakt kan worden voor een toekomstige stelselwijziging. Dan moet de vraag beantwoord kunnen worden of het stimuleren van zowel de mensen zelf, door betaling onder het minimumloon, als de uitvoering, door de gemeente het bespaarde budget op de uitkering te laten houden, ertoe leidt dat met de bestaande budgetten op effectievere en efficiëntere wijze meer mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit kunnen werken naar vermogen. Aangezien de pilot daarop is ontworpen, is de vraag stellen hem al bijna beantwoorde.

Daartoe uitgedaagd heeft de minister in zijn memorie van antwoord een twaalftal indicatoren opgesomd waarop de pilot beoordeeld zal worden. Daarbij zijn echter geen streefwaarden aangegeven waar dat al kan. Sommige indicatoren zijn namelijk erg lastig te kwantificeren. Kwalitatieve beoordelingscriteria per indicator ontbreken echter ook. De woordvoerder van de Partij van de Arbeid wees daar ook al op. Wellicht kan de minister nog eens nader uitleggen hoe de pilot straks beoordeeld gaat worden en daarbij wellicht toch verleid worden om ten minste enkele streefwaarden te noemen. Hoe en onder welke andere groepen wil de evaluatie bijvoorbeeld de verdringing meten? Op basis van de tot op heden in de Eerste Kamer bekend gemaakte beoordelingscriteria kan namelijk elke straks wenselijke conclusie getrokken worden, bijna ongeacht het verloop van de pilot.

Wellicht wil de minister bij deze nadere invulling ook de vraag betrekken waarom er kennelijk geen enkele waarde wordt gehecht aan de financiële, sociale en maatschappelijke gevolgen van betaling onder het minimumloonniveau. Moet dit allemaal in die ene indicator "tevredenheid" tot uitdrukking komen? Waarom is er geen indicator die moet aantonen of mensen met een toegestemd verlaagd loon nog wel fatsoenlijk kunnen voorzien in de middelen van bestaan? Waarom is de pilot er niet op ingericht om ook te onderzoeken hoe lang een periode van extreem lage beloning maximaal kan duren tot een aanvullende uitkering noodzakelijk is om onoverkomelijke schulden te voorkomen? De minister lijkt te denken: wat je niet onderzoekt, komt er ook niet uit. Wil hij de antwoorden op deze vragen niet kennen?

Waarom wordt uitsluitend het instrument van loondispensatie onderzocht? Waarom worden er geen alternatieven meegenomen in de pilot? Dan heeft een volgend kabinet straks echt wat te kiezen. Het lijkt er nu

op dat die keus eigenlijk al gemaakt is, maar nog slechts moet worden beargumenteerd met behulp van een halfbakken voorgeprogrammeerd experiment.

Erkent de minister dan niet dat de arbeidsmarkt geen gewone markt is? Hij zal toch ook weten dat arbeid een minimale prijs moet kennen voor de reproductie van de arbeid? De arbeider moet immers leven. Hij of zij moet eten en drinken, leren en voldoende rusten, anders houdt het met de arbeid snel op. Bovendien moet hij ondertussen voor het nageslacht zorgen en in andere maatschappelijk nuttige en wenselijke activiteiten participeren. Wat daar de minimumprijs voor is, is een sociale afspraak en sociale norm. Waar op de meeste markten vraag en aanbod samen de evenwichtsprijs bepalen, bepaalt deze sociale norm de minimumprijs op de arbeidsmarkt. De consequentie is dat er altijd mensen kunnen zijn die voor die prijs niet productief zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor een groep mensen met een arbeidshandicap.

In 1969, mijn geboortjaar, werd de Wet sociale werkvoorziening in het leven geroepen, juist om mensen met een arbeidshandicap een volwaardiger plek in de maatschappij te geven door hun een beschutte werkplek te bieden. Later kwam daar zelfs een regulier geldend functieloon bij. Vanaf eind jaren tachtig staat de WSW echter onder druk. Nu staat zelfs de nog oudere sociale norm, het wettelijk minimumloon, voor deze kwetsbare groep op de helling.

Het is maar een pilot, maar wél een pilot die de bijl zet aan de wortel van het minimumloon en die kille economische overwegingen laat prevaleren boven een tot op heden breed gedeelde morele en sociale norm. Dit gaat bovendien over de rug van een sociaal zeer kwetsbare groep, die een gemakkelijk slachtoffer voor deze pilot is. Wat voor deze groep geldt, geldt echter ook voor een bredere groep werknemers. Ondanks het feit dat het minimumloon, en alle daarop gebaseerde uitkeringen, sinds 1980 ernstig zijn achtergebleven bij de modale loonontwikkeling, en nog veel verder vanzelfsprekend bij de ontwikkeling van de topinkomens, is het aantal mensen dat op of rond dat minimumniveau productief is enorm toegenomen. De samenleving is aanzienlijk complexer geworden en een groeiende groep mensen wordt door de markt steeds lager gewaardeerd. Anders gezegd: onze scholingsprogramma's en algemene kennisontwikkeling zijn zeer achtergebleven bij de toegenomen complexiteit van de samenleving en vooral van de arbeidsprocessen. Kenden wij 20, 30 jaar geleden nauwelijks banen met een beloning op of net boven het minimumloon, nu betreft dit een heel grote groep. Door allerhande processen, zoals flexibilisering van de arbeidsmarkt, privatisering en introductie van stukloon bij bijvoorbeeld de postbezorging, introductie van marktwerking in de thuiszorg, en outsourcing van onder meer de catering en de schoonmaaksector door vele bedrijven, kennen wij zelfs steeds meer werknemers en zzp'ers met een beloning onder het minimumloon. Volgens onderzoek van de Nijmeegse econome Sent is de afgelopen tien jaar het aantal werkenden met een lage beloning verdubbeld tot 1,4 miljoen werknemers, oftewel 18% van de werkende beroepsbevolking.

Met het voorliggende wetsvoorstel begeven wij ons op een hellend vlak. Dit zeg ik ook tegen de woordvoerder van de PvdA. De uitkomst van de pilot ligt voor de minister, zo is mijn stellige overtuiging, al vast. De beoogde stelselwijziging zal een ruimere dispensatie van het wettelijk minimumloon mogelijk maken dan wel het

Elzinga

wettelijk minimumloon serieus verder verlagen, als het aan dit kabinet ligt. Dat zou althans in lijn zijn met de rigoureuze voorstellen van een van de werkgroepen voor de brede heroverweging. Het kabinet houdt met deze pilot nu ook al rekening met een toekomstige verbreding van de doelgroep door de gemeenten.

Gelukkig komen er nu eerst nog verkiezingen. Straks zit er een ander kabinet. Wellicht kunnen wij deze pilot vandaag nog stoppen, want dit demissionaire kabinet kan immers niet langer automatisch op een meerderheid in de Eerste Kamer rekenen. Ik ben verheugd om te horen dat deze pilot voor de Partij van de Arbeid het meest omstreden punt is uit het rapport-De Vries en dat het wettelijk minimumloon ook door de PvdA vanzelfsprekend als een kenmerk van beschaving wordt gezien, evenals het standpunt dat werk te allen tijde zou moeten lonen. De afweging in tweede termijn wachten wij af. Ik vind het jammer dat er geen woordvoerder van de ChristenUniefractie is, want die kennen wij vanuit het verleden als een warm verdediger van het minimumloon. Ik had graag de opinie van die fractie gehoord, maar het is vanzelfsprekend aan elke fractie om zelf te beslissen om wel of niet aan dit debat deel te nemen. Ik wacht de antwoorden van de minister in eerste termijn graag af.

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter. Mensen met een arbeidshandicap staan in Nederland te vaak aan de kant. Deze conclusie wordt breed gedeeld en betreurd. De fractie van GroenLinks is verheugd dat de regering serieus op zoek is gegaan naar beleid dat deze werkelijkheid kan keren. Voor iedereen is het belangrijk om naar vermogen te kunnen meedraaien in de samenleving. De regering draagt tegenover deze kwetsbare groep een extra verantwoordelijkheid om hun daartoe volop kansen te geven. Hun motivatie om op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag te gaan is uitzonderlijk hoog. Waar het vooral aan ontbreekt is ruimte en bereidheid aan de werkgeverszijde. Met name hun terughoudende opstelling zorgt ervoor dat WSW'ers voornamelijk afhankelijk blijven van de sw-bedrijven. Ook is het moeilijk om werkzoekenden die om een andere reden een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben aan een plaats op de reguliere arbeidsmarkt te helpen. Mijn fractie steunt daarom van harte de bereidheid van de regering om creatieve en ongebruikelijke methoden niet te schuwen. Dat verdient verreweg de voorkeur boven genoeg nemen met de huidige status quo, want daarmee zeggen wij in feite tegen een grote groep mensen: jullie horen er niet bij.

Voor mijn fractie is dus veel bespreekbaar voor het goede doel, maar zij stelt daarbij wel enkele kaders. Een belangrijk uitgangspunt is dat er geen inbreuk wordt gemaakt op het wettelijk minimumloon. Daar hebben wij drie redenen voor. Ten eerste is het wettelijk minimumloon een belangrijke verworvenheid in ons arbeidsrecht, zoals mevrouw Goyert zojuist al opmerkte. Als van dit principe om een bepaalde reden wordt afgeweken, is het niet irreëel te veronderstellen dat dit het begin is van een verdere aantasting van het principe van het minimumloon, want er zijn wellicht nog meer redenen en doelgroepen aan te wijzen die vragen om een extra stimulans om van de re-integratie naar de reguliere arbeidsmarkt te gaan. Ten tweede is het de vraag of een inbreuk op het wettelijk minimumloon wel daadwerkelijk

voor instroom op de reguliere arbeidsmarkt zorgt. De betrokkene blijft immers in een uitkeringssituatie zitten en ook op de werkvloer zal hij als een soort tweederangs werknemer fungeren, omdat de normale regels voor onder meer de cao, het wettelijk minimumloon en het arbeidscontract niet op hem van toepassing zijn. Ten derde heeft de regering de leden niet overtuigd van de noodzaak die een inbreuk op een dergelijk belangrijk principe rechtvaardigt. Zonder uitputtend en creatief de mogelijkheden binnen de wettelijke kaders te hebben onderzocht, kan niet gesteld worden dat er geen alternatief is dat geen inbreuk maakt op het wettelijk minimumloon.

Mijn fractie heeft de regering gevraagd in te gaan op een mogelijk structurele inzet van het instrument van de loonkostensubsidie. De regering noemt als een van de argumenten om het laatste niet te doen dat de loonkostensubsidie als tijdelijke regeling wordt gehanteerd. De vraag is echter of het tijdelijke karakter ervan een noodzakelijk aspect is. Als wij naar creatieve oplossingen zoeken, moeten wij ook de bestaande middelen creatief bekijken op aanpassingen. Loonkostensubsidie heeft het grote voordeel dat de werknemers met het wettelijk minimumloon aan de slag kunnen en een regulier arbeidscontract krijgen. Op die manier horen zij er echt bij. De werkgevers kunnen dan via de regeling gecompenseerd worden voor zover de loonwaarde onder de 100% ligt. Werknemers kunnen nog steeds financiële prikkels krijgen vanaf het niveau van het wettelijk minimumloon, want zodra zij meer presteren, zullen zij op basis van een andere functieomschrijving of een hogere periodiek werken.

Graag verneem ik van de regering waarom dit geen optie is die het onderzoeken waard is en waarom wij daar tijdens deze pilot niet mee experimenteren. Immers, pas dan hebben wij na afloop van de pilot een uitkomst op basis waarvan wij kunnen vergelijken op effectiviteit. Dan zouden wij alle voors en tegens van de twee modellen kunnen afwegen en de effectiviteit tegen de principiële voorkeur kunnen afwegen. Zolang alleen de loondispensatie wordt onderzocht, zullen wij niet de noodzaak van de invoering daarvan kunnen vaststellen.

Het staat de deelnemende gemeenten vrij om ook niet-arbeidsgehandicapten aan een toegangstoets te onderwerpen. Kan de regering aangeven of daar bepaalde criteria voor zijn afgesproken? Er hangt immers nogal wat van af: als uit de toets volgt dat iemand tot de doelgroep behoort, zal de gemeente zich moeten inspannen om een werkplek te vinden, maar is de betrokkene ook verplicht om akkoord te gaan met de loondispensatieregeling. Belangrijk is daarom dat de toets zo uniform mogelijk wordt toegepast en dat die aan kwaliteitscriteria voldoet.

De regering laat de gemeenten voor een groot deel vrij in de invulling en de uitvoering van de pilot. Is dat wel handig? Wij zijn tenslotte uit op een zo vergelijkbaar mogelijke uitkomst. Hoe denkt de regering het laatste te garanderen? Ook op dit punt sluiten wij aan bij de voorgaande sprekers, onder wie mevrouw Goyert. Zeker ten aanzien van de kwaliteits- en opleidingseisen bij de beoordeling luistert dit nauw, zo meent onze fractie. Is de regering voornemens, mocht de pilot als geslaagd worden beschouwd, om bij een eventuele voortzetting nog steeds geen hardere opleidingseisen te stellen?

De hamvraag is wanneer wij de pilot als succesvol kunnen beschouwen. Kan de regering nader ingaan op

Strik

de criteria die daarvoor zullen worden gehanteerd? Waarmee zal de regering het resultaat van de pilot vergelijken? Is er een goede nulmeting, of wordt het resultaat afgezet tegen het percentage uitstroom in een vergelijkbare, aan de pilot voorafgaande periode? Wat is exact de omvang van de doelgroep die daarbij bekeken wordt? Tenslotte ziet de pilot op een beperkt deel van de doelgroep werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar dat deel is wel groter dan alleen de groep WSW-geïndiceerden.

Mijn fractie blijft het zoals gezegd problematisch vinden dat in de pilot niet verschillende instrumenten tegelijkertijd worden toegepast, zodat daartussen een goede vergelijking plaatsvindt. Nu kan het resultaat alleen worden afgezet tegen het resultaat in een periode waarin er één instrument minder beschikbaar was.

Cruciaal is ook de inspanning die gemeenten verrichten om WSW-geïndiceerden te begeleiden naar uitstroom. Deze groep moet concurreren met andere groepen moeilijk bemiddelbaren waarvoor geen aparte regeling geldt. Als met dezelfde mate van inspanning meer mensen zonder dan met arbeidshandicap kunnen worden bemiddeld, is de rekensom snel gemaakt. De door de regering genoemde financiële prikkel om net zoveel capaciteit in te zetten op de arbeidsgehandicapten bestaat dan niet. Een gemeente moet nu eenmaal kiezen. Graag ontvangen wij op dit punt een reactie.

Mijn fractie heeft voorts nog een vraag over de betrokkenheid van cliëntenraden en vakbonden bij de uitwerking en straks de beoordeling van de pilot. In hoeverre is die voldoende verzekerd? Betrokkenheid bij de pilot is immers medebepalend voor het draagvlak voor de conclusies die straks mogelijk getrokken worden.

Tot slot een opmerking over preventie. Inzet op een verbeterde uitstroom is van groot belang, maar minstens zo belangrijk is het voorkomen dat mensen in een perspectiefloze situatie terechtkomen. Het kost immers onevenredig veel moeite om daar weer uit te geraken. Onlangs kwam een rapport uit over scholieren in Zuid-Holland die gedurende langere tijd thuisblijven van school, vaak vanwege psychosociale problemen. De omvang van het probleem is schokkend te noemen. De helft van hen doet helemaal niets; zij zitten lange tijd achter de computer of liggen op bed. Een alternatieve tijdsbesteding ontbreekt in de meeste gevallen en zij hebben het gevoel er niet meer bij te horen. Een dergelijke periode in de bloei van iemands leven, in de tijd dat hij nog bezig is met zijn ontwikkeling, is funest en kan een voorportaal vormen voor de categorie moeilijk bemiddelbaren op de arbeidsmarkt. Heeft de regering de indruk dat wij voldoende investeren om langdurige schooluitval en voortijdig schoolverlaten te voorkomen? Hoe kunnen wij het risico hierop nog verder verkleinen? Alleen op die manier creëren wij immers gelijke kansen op deelname aan de arbeidsmarkt.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.