

---

Aan de orde is de voortzetting van 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 beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun bijdrage. Ik meen dat zij de vinger hebben gelegd bij een aantal wezenlijke vragen over dit wetsvoorstel. Ik hoop duidelijk te kunnen maken dat juist dit wetsvoorstel een belangrijke stap is op weg naar het antwoord op de vraag hoe wij verder moeten met de punten die door de leden zijn genoemd.

Veel sprekers zijn ingegaan op de essentie van het wetsvoorstel, namelijk een afwijking scheppen op de regel van het minimumloon; zij hebben het principiële karakter en de waarde hiervan benadrukt. Het kabinet is zich ook welbewust van de waarde en de functie van het minimumloon. Het ziet ook de zorg over de effecten. Dat is nu juist de aanleiding om op dit terrein met een pilot te komen.

De heer Elzinga heeft gevraagd in hoeverre ik zijn visie deel dat de arbeidsmarkt geen markt is. Ik kan volmondig beamen dat ik dit oordeel deel. De arbeidsmarkt is een eigensoortige markt die weliswaar ook vraag en aanbod kent, maar mensen zijn niet meer waard naarmate zij schaarser worden. Mensen hebben hun eigen waarde, zij zijn niet eindeloos deelbaar, zij zijn niet onbeperkt flexibel en aanpasbaar, zij zijn geen object, maar een subject. Dit is zichtbaar in de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de regeling van de arbeidsbescherming, de sociale zekerheid en de sociale verzekeringen in de afgelopen honderd jaar in Nederland.

De regeling van het minimumloon is daar inderdaad een onderdeel van. Er wordt hier gesteld dat het minimumloon een wezenlijk element van beschaving is. Ik maak hierbij de kanttekening dat de Bondsrepubliek Duitsland, toch vlak over de grens, geen regeling voor het minimumloon kent behalve in de postsector en daar wordt door een Nederlands bedrijf tegen geprocedeerd. Ik kan toch niet zeggen dat Duitsland in dit opzicht en op het terrein van het arbeidsklimaat een notoir voorbeeld is van een niet-beschaafd land.

Ik geef echter toe dat de keuze voor een minimumloon of geen minimumloon een wezenlijk element is van de inrichting van de arbeidsmarkt, de arbeidsbescherming en de sociale zekerheid. Zonder een minimumloon kom je in een discussie zoals die nu in de Bondsrepubliek wordt gevoerd over het Hartz IV-systeem en de systematiek van bijstand daarin die altijd aanvullend is op de arbeid die je kunt verrichten. Wij hebben dat systeem niet, maar wij moeten dan ook erkennen dat wij met dit minimumloon een deel van de arbeid en een deel van de werknemers hebben weg gedefinieerd van de arbeidsmarkt.

Het is immers niet ons uitgangspunt, zoals de heer Elzinga het formuleerde, dat iemand die werkt het minimumloon moet verdienen. Nee, wij hebben het juist andersom gedaan. Het werk dat op de markt van vraag en aanbod niet ten minste een minimumloon oplevert,

noemen wij geen werk. Wij hebben dat gewoon weggedefinieerd en daarom kan het geen voorwerp van een arbeidsovereenkomst zijn. Daarmee hebben wij de facto wel een groep burgers veroordeeld om niet te werken, namelijk dat deel van de samenleving dat om allerlei redenen inderdaad niet in staat is om in een systeem van vraag en aanbod werk te verrichten dat, althans voor anderen, een zodanige opbrengst heeft dat men bereid is daarvoor het minimumloon te betalen. Daarop is ons systeem van sociale zekerheid gebouwd. Ik zeg niet dat dit verkeerd is, want het heeft wel degelijk belangrijke waarde gehad. Ik constateer echter wel dat wij daarmee een groeiende niet-werkende groep hebben gekregen. Die groei zette zich voort tot het jaar 2004-2005. Toen vond eigenlijk een van de meest fundamentele trendbreuken plaats, omdat vanaf dat jaar het aantal uitkeringen daalde. Daardoor waren er niet meer mensen zonder werk, maar de participatie veranderde. In het door ons ingerichte systeem zagen wij tot dan toe arbeid in wezen als een bron van inkomsten voor mensen. Op die basis hadden wij de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt geregeld.

Geleidelijk ontstond echter de erkenning dat arbeid meer is; dat arbeid een waarde en een waardigheid is. Dat is een andere factor waardoor de arbeidsmarkt geen gewone markt is. Derhalve kun je niet zomaar in je regelgeving ervan uitgaan dat inkomen de essentie van arbeid is. Als iemand niet kan werken, garandeert men hem daarom een inkomen en voor het overige moet hij tevreden zijn. Uiteindelijk berust dit op de impliciete vooronderstelling dat arbeid een noodzakelijk kwaad is en dat men blij moet zijn als die vermeden kan worden. Het wezen van de verandering is namelijk – niet plotseling sinds 2004-2005, want deze gedachten leven ook al veel langer bij andere partijen, maar die ontbraken nog in de wetgeving – dat arbeid een waarde en een waardigheid is. Bijgevolg moesten wij bekijken hoe wij diegenen die met een systeem van minimumloon geen plaats konden vinden op de arbeidsmarkt, wel een plek op de arbeidsmarkt konden geven. Dit heeft in de eerste plaats geleid tot de wijzigingen in de wetgeving op het terrein van de arbeidsongeschiktheid, vervolgens in de wetgeving op het terrein van de bijstand en bovendien in de afgelopen kabinetsperiode tot wijzigingen op een aantal andere terreinen waarop het beginsel van arbeid boven inkomen is gerealiseerd, zoals de Wajong. Nu is de discussie in hoeverre dit ook op het terrein van de WSW kan en op een veel breder terrein. Dit is een fundamentele stap.

Mevrouw Swenker zei: wij hebben de Wajong gewijzigd en er is niets veranderd. Dat is echter niet helemaal de correcte beeldvorming. Juist de Wajong is fundamenteel veranderd zodat die wet geen bescherming van inkomen meer is, maar van arbeidsbemiddeling. Wij wisten allemaal dat de eerste drie, vier maanden sowieso nodig waren om te kijken welke arbeidsmogelijkheden er waren voor de nieuwe instroom. De stijging van de instroom waarover mevrouw Swenker sprak, heeft plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wajong. De nieuwe Wajong zal immers pas zijn effecten krijgen in de loop van dit en volgend jaar, juist vanwege dat uitgangspunt.

Ik zei al dat dit een eerste stap in de verandering is. Ik wijs er bovendien op dat ook heel andere overwegingen een rol spelen. Het gaat immers niet alleen om het element van waarde en waardigheid. In Nederland

## Donner

hebben wij belang erbij om wie kan, te betrekken bij de arbeid en de productiviteit. Dat aspect speelt ook een rol. Anders lopen wij zonder meer binnen korte tijd – als er na deze crisis weer een herstel van de groei is – op tegen begrenzingen op de arbeidsmarkt. Wij willen daarom groeien en de mogelijkheid hebben om onze maatschappelijke problemen op te lossen. Hiervoor hebben wij groei nodig. Die zullen wij mede moeten vinden bij die grote groep mensen die nu vanwege arbeidsbeperking geen plaats kan vinden op de arbeidsmarkt. Dat is een heel andere overweging.

Ten slotte is één van de belangrijke overwegingen bij deze lijn van veranderingen ook dat wij in een proces zitten van emancipatie van mensen met een beperking. Dat proces vindt breder binnen de samenleving plaats. Wij moeten niet zeggen: wij compenseren u voor wat u niet kunt. Wij moeten echter zeggen: wij steunen u bij wat u wel kunt. Dat is een wezenlijk uitgangspunt van de wijzigingen die door dit en het vorige kabinet zijn verdedigd. Het is dus niet simpel een kwestie van mensen hun inkomen en zekerheid ontnemen en ze daarmee prikkelen om te werken. Het uitgangspunt is echter wel dat je het niet voor mensen kunt oplossen. Zij zullen dat zelf moeten doen. Het is hun verantwoordelijkheid, waarbij ze wel gesteund moeten worden. Dit is de achtergrond waartegen dit voorstel gezien moet worden.

Terecht is erop gewezen dat de adviezen van de commissie-De Vries het startpunt hebben gevormd. Aan het begin van deze kabinetsperiode constateerden wij dat wij op het terrein van de WSW tegen steeds langere wachtlijsten oplopen en dat er geen perspectief is dat voor de mensen op die lijsten daadwerkelijk plaatsen gevonden zullen worden, gegeven ook de beperking van middelen. Verder stelden wij vast dat wij nog steeds te maken hebben met groepen mensen met een arbeidsbeperking die echter vanwege een aantal elementen in verschillende stromen zitten, zoals de WIA, de WGA, de Wajong en de WSW. Dit is niet een kwestie van eenvoudig constateren dat je daarvan één grote regeling kunt maken, omdat je dan wel het risico loopt dat je een aantal groepen met verschillende kenmerken onder één regeling brengt. Dat was immers de eigenlijke oorzaak van de problematiek rond de WAO. Wij hebben in dat kader namelijk arbeidsinvaliditeit en arbeidsongevallen met elkaar vermengd en een systeem gemaakt dat op den duur leidde tot de groei naar bijna een miljoen arbeidsongeschikten in Nederland. Je moet dus wel degelijk ervoor waken om verschillende groepen onder één regeling te brengen.

Dit is de kern van de aanbevelingen van de commissie-De Vries. Die verwees immers naar een systematiek die al voorlag bij de Kamer en die inmiddels is aanvaard door de Staten-Generaal in het wetsvoorstel voor de Wajong. In deze systematiek leidt werk steeds tot een verbetering ten opzichte van de situatie bij een uitkering alleen, tot de grens van het minimumloon. De commissie-De Vries stelt voor, deze oplossing veel breder als re-integratiemiddel te gebruiken voor de verschillende groepen waarmee wij te maken hebben, dus zowel voor de harde kern van de WW en de bijstand, als voor de groepen die vanuit de bijstand uitstromen naar de wachtlijsten in de WSW, en eventueel ook voor de groepen die nu in wezen niet belanden in de bijstand, omdat zij in de Wajong-regeling terecht komen.

Ik antwoord nu op de vraag van mevrouw Swenker in dit verband. Het kabinet heeft naar aanleiding van het

rapport van de commissie-De Vries niet gezegd: dit zullen wij wel zien. Het kabinet heeft het standpunt ingenomen dat dit mogelijk een perspectief voor een oplossing biedt. Juiste vanwege het gegeven dat je in een dergelijke regeling verschillende groepen bij elkaar brengt onder eenzelfde systematiek, waardoor er potentieel grote groepen op de arbeidsmarkt komen die door de loondispensatie onder het minimumloon komen te vallen, kun je deze stap niet zomaar nemen. We zullen een beeld moeten hebben van wat het effect is op de arbeidsmarkt en op het systeem van sociale zekerheid. Nogmaals, de voorstellen van de commissie-De Vries gaan uit van het gegeven dat de verschillende regelingen blijven bestaan en dat dit er als re-integratiemiddel bovenop komt. Vanuit een uitkering kan men met loondispensatie bijverdienen. Dit leidt tot een verbetering, omdat men van iedere bijverdiende euro een deel behoudt. Een ander deel wordt gebruikt voor de anticumulatie in de regeling zelf. Dat is de achtergrond van de voorgestelde pilots, in de eerste plaats van deze pilot.

Velen stelden de vraag: wanneer is deze pilot een succes? Die is ook een succes als gebeurt wat velen hier vrezen. De pilot is niet gebaseerd op de vooronderstelling dat het zal werken. De pilot is er omdat ook het kabinet zich dat afvraagt: werkt het wel of werkt het niet? Als de commissie-De Vries gelijk heeft en dit kan werken, hebben wij een potentieel belangrijk instrument om te komen tot een gelijkmatigere regeling voor de verschillende groepen. Dan hebben wij de mogelijkheid om grote groepen op de arbeidsmarkt te integreren. Tegelijkertijd ziet het kabinet wel degelijk dat er potentiële risico's aan zitten, waarvan wij nu nog niet weten wat het effect is. Dat is de inzet van deze pilot.

Er is gevraagd waarom de pilot zo onbepaald is, maar dat is juist omdat die moet aantonen of het wel of niet kan werken. De pilot heeft niet de vooronderstelling dat het kan werken en dat moet worden bepaald of het een succes is. Nee, de pilot is ook een succes als blijkt dat het een nachtmerrie is. Dan weet je namelijk: zo kunnen wij het niet doen. Er is dus een betrokken maar neutraal uitgangspunt. Voor het kabinet is het niet open, want het gaat ervan uit dat het potentieel een oplossing biedt. De filosofie achter de pilot is echter niet zozeer dat deze moet bevestigen dat het een oplossing is, maar dat de risico's ervan duidelijk moeten worden. Derhalve kan ik nu geen antwoord geven op wat de situatie is en hoe wij het gaan doen. De ervaring die wij hiermee opdoen, zal de input moeten vormen voor wetgeving die het meer structureel maakt. Die zal hier en in de Tweede Kamer weer worden behandeld. Met de Kamers van de Staten-Generaal zullen wij daarbij overleggen over de juiste wijze van het verwerken van de met de pilot opgedane ervaring.

De heer **Van Driel** (PvdA): Dit doet me toch sterk denken aan "een kluitje in het riet". Het is een heel vaag verhaal. Toen u met deze pilot begon, moet er toch over zijn gefilosofeerd: wanneer noemen we het een succes, wanneer vinden we het goed, wanneer zetten we het door? Er moet toch wel wat meer sturing aan gegeven zijn dan "we zien wel waar het schip strandt", geen succes is ook een succes? Ik kan mij dat bijna niet voorstellen. Ik heb uw medewerkers en u zo hoog zitten dat ik mij niet kan voorstellen dat er vooraf niet goed is nagedacht: wanneer zetten we dit soort dingen door?

## Donner

Minister **Donner**: De filosofie achter de pilot is dat we dit potentieel doorzetten als de vooronderstellingen van de voorstellen van de commissie-De Vries worden bevestigd. Een van de meest fundamentele vragen is: kunnen wij een arbeidsmarkt laten functioneren als daarin een groep met loondispensatie de facto onder het minimumloon werkt? Dat soort vragen kun je op papier of achter een bureau proberen op te lossen ...

De heer **Van Driel** (PvdA): Operationaliseert u dat dan eens ...

De **voorzitter**: Ik wil u vragen om de minister uit te laten spreken; daarna krijgt u het woord.

Minister **Donner**: Je doet niet alleen dingen waarvan je de uitkomst van tevoren zeker weet. Dan moet je geen pilots organiseren maar een experiment doen. Deze pilot is ook onderdeel van andere pilots. Kunnen we van WSW-bedrijven meer arbeidsintegratiebedrijven maken? Kunnen we op de werkpleinen met deze groep werken, zonder dat dit leidt tot een systeem waarin alleen de besten functioneren? Natuurlijk zitten er ideeën achter over onder welke omstandigheden het kan werken. Wij laten een breder aantal gemeenten meedoen aan de pilot om te zien hoe het in kleine en grote gemeenten werkt, bij de ene of de andere problematiek. Het is een instrument om ervaring op te doen.

De heer **Van Driel** (PvdA): Je moet toch kunnen operationaliseren wat u zegt? U vindt het een succes als veel mensen op de arbeidsmarkt komen die er nu niet op zitten. In abstractie volg ik u daarin, maar het is te abstract. Je kunt toch stellen dat het voor 50% van de deelnemers een succes moet zijn, dat binnen een bepaalde tijd 60% niet mag uitvallen, dat er een groei moet zijn.

Minister **Donner**: Dat zijn allemaal elementen, maar velen hier, waaronder u, stelden de meest wezenlijke vraag: nemen we alle gevolgen op de koop toe als meer mensen een plek op de arbeidsmarkt vinden? Een belangrijk gevolg kan namelijk zijn dat wij het systeem van het minimumloon fundamenteel onderuithalen. Ook in antwoord op de vragen van de heer Elzinga geef ik aan: dat zal mede een element zijn van de afweging. Als de pilot oplevert dat dit systeem er niet voor zorgt dat meer mensen aan het werk komen, of slechts een gering percentage, terwijl het potentieel grote gevolgen heeft op andere terreinen, zal er een afweging moeten worden gemaakt of wij ermee verdergaan. Het fundamentele punt is dat de commissie-De Vries in haar advies aangeeft dat dit potentieel een lijn is. Als wetgever hebben wij gezegd: deze aanpak biedt een mogelijkheid. Dat is reden waarom wij deze systematiek hebben toegepast in de nieuwe Wajong-regeling. Wij weten echter niet of het werkt in een openeindregeling waarin de instroom komt vanuit de bijstand. Er is dan nog wel degelijk een toets en er blijven criteria, de indicatie voor de WSW. De vraag is: leidt het er niet toe dat wij geleidelijk aan overgaan naar een systeem waarin het minimumloon zijn functie verliest en wij dit op andere wijze compenseren? Dan komen er wellicht grote groepen op de arbeidsmarkt die structureel met een subsidie werken.

Mijnheer Van Driel, ik ben het met u eens. Als ik zonder grote gevolgen 50% meer mensen aan het werk kan krijgen dan op dit moment met de bijstandsregelingen, moeten wij daarvoor kiezen. Dat geldt zelfs al bij 40%, omdat we dan vooruitgang boeken. Ook als de pilot laat zien dat het bij een aantal dingen echt misgaat, is het belangrijk om dat te zien. De pilot is niet enkel en alleen bedoeld voor het bewijzen van één bepaald uitgangspunt van één bepaalde systematiek. Dat is ook een toelichting op vragen van met name de heer Elzinga en GroenLinks. Ik kan één ding wel vaststellen: het huidige systeem biedt onvoldoende kansen voor deze groep. Ook de gemeenten constateren dat ze deze groep op deze basis niet aan de gang kunnen krijgen.

Natuurlijk is dan de vraag: maar je kunt toch altijd met een loonkostensubsidie werken? Dat instrument van een loonkostensubsidie behoort tot het instrumentarium. Wij hebben het ook ingevoerd met participatiebanen. Wij hebben het als overbrugging. Tegelijkertijd is er de grote zorg dat als ik eenmaal iemand een loonkostensubsidie heb gegeven er verder geen verandering meer in zit en dat er ook geen kans meer is op verbetering. Het blijft een fundamenteel verschil met de melkertbanen, omdat het daarbij gewoon ging om cao-lonen die volledig werden betaald uit de publieke middelen. Dat is een wezenlijk andere oplossing dan hier, waarbij wij namelijk kijken wat de potentiële loonwaarde is van iemand met een beperking. Wat kan hij wel en wat kan hij niet? Dan zal hij het deel dat hij wel kan zelf verdienen, terwijl wij het deel dat hij niet kan via de uitkering zullen aanvullen.

De heer Van Driel vroeg of dit niet een dunne rechtvaardiging is. De enige groep waarvan wij inderdaad vaststellen dat er geen mogelijkheid voor verbetering is, is die van echtelieden of partners die beiden in een uitkering zitten. Dan leidt ons sociale systeem er inderdaad toe dat beide uitkeringen samen tot het minimumloon optellen. Derhalve zal daar alleen een verbetering zitten in de arbeidskorting. Maar in de cijfers die ik u heb gegeven, in de memorie van antwoord of de memorie van toelichting, gaat het hierbij om de kleinste groep. Wij hebben te maken met zo'n 170.000 alleenstaanden, met 70.000 alleenstaande ouders met een kind en met 39.000 echtparen in de regeling. Derhalve gaat het om een minderheid.

Voor de overigen is er dus verbetering in deze systematiek, omdat zij nu een uitkering hebben waar zij niet uit kunnen komen, aangezien zij met de re-integratiemiddelen geen werk kunnen vinden. Als er werk is, zal iedere euro die men daarmee verdient boven de uitkering maar voor een bepaald percentage worden gebruikt voor anticumulieren, terwijl de rest leidt tot verbetering. Ik heb dat percentage nu niet paraat. Ik weet dat het voor de Wajong 50% was. Ik meen dat het hier om 63% gaat. Tot het minimumloon is er derhalve het systeem van werk zal lonen.

Dan krijg je uiteraard de vraag, die wij zullen moeten beantwoorden op het moment dat wij de wettelijke regeling krijgen, wanneer wij ervan uit moeten gaan dat er geen verbetering meer zit in een bepaalde loonwaarde. Wanneer moet je constateren dat het stabiel is? Moet je als iemand optimaal werkt naar vermogen zeggen: moet ik dan niet overgaan naar het minimumloon? Dat hebben wij in de Wajong-regeling vastgezet op 27 jaar of wanneer na een periode van vijf jaar blijkt dat er geen verdere verbetering zit in de loonwaarde. Dan kan het ook definitief worden vastgesteld.

## Donner

Die ervaringen doen wij inmiddels op met deze regelingen. Maar het gaat er hier om dat wij voor een bredere groep, die veel minder duidelijk vastzit op arbeidsbeperkingen – ook de psychosociale factoren kunnen meewerken bij een toets en kunnen ook voor loondispensatie worden gebruikt – die stap nemen. Juist vanwege de zorgen die door verscheidene sprekers zijn uitgesproken, moeten wij via de pilot kijken of dat kan werken of niet. Ik ben het geheel met de heer Van Driel eens. Als wij niet ten minste het vertrouwen hadden dat het kan werken, zouden wij geen pilot voorstellen. Maar het is wel de reden waarom op een aantal terreinen inderdaad niet concreet is gezegd: dit zullen de criteria zijn. Het is ook de reden waarom het op het punt van de loonwaardevaststelling mogelijk is om met verschillende methodieken te onderzoeken hoe die werken, juist om te kijken wat wel en wat niet werkt. Bij een definitieve regeling zullen er keuzes moeten worden gemaakt. Op dat punt worden er in de pilot geen keuzes gemaakt.

Dit als algemene lijnen over de achtergrond van de vragen. Ik had er behoefte aan om duidelijker te maken dat deze pilot, zonder dat het nu een geheel open vraag is, wel degelijk zal worden gebruikt om te kijken wat de ervaring is. In het licht van die ervaring kan vervolgens hier in de Kamer en in de Tweede Kamer de vraag worden bezien of dit een definitieve regeling rechtvaardigt en of die ervaring daarin juist wordt vertaald.

Ik wijs ook nog op andere vragen die zullen moeten worden bezien, en op de vooronderstelling die de commissie-De Vries had: kan dit systeem budgettair neutraal werken? Is het inderdaad zo dat het zichzelf verdient op termijn, of leidt het toch tot een geleidelijk aan steeds groter beslag op de middelen? Ook dat zal moeten worden bezien. Dat kan op een gegeven moment leiden tot de vaststelling dat dat wel zo is, maar dat dat opweegt tegen de winst dat men mensen wel aan het werk heeft, of dat dat een reden moet zijn dat mensen daarom niet kunnen werken. Wij zitten hier met een vrij fundamentele vraag.

Ten slotte de vraag: waarom loondispensatie en geen loonkostensubsidie? Zoals gezegd, zit in loonkostensubsidie veel minder de prikkel om te verbeteren en geleidelijk aan ook een eigen positie op de arbeidsmarkt te verwerven. In de tweede plaats zal dat voor altijd een groter beslag op publieke middelen leggen dan de systematiek van loondispensatie. Juist werkgevers zullen ertoe kunnen neigen om dankbaar de subsidie te incasseren en betrokkene het werk te laten doen, zonder daarin verder verbeteringen te realiseren.

Dan kom ik bij een aantal vragen, in het bijzonder van de PvdA en GroenLinks, of de rol van de gemeenten niet te nadrukkelijk en te tegenstrijdig is. Wij zitten in een systeem waarin de verantwoordelijkheid voor de sociale werkplaatsen en voor de WSW-uitvoering ook bij de gemeente ligt. Bij een onderzoek naar hoe het kan werken, zullen, ook als wij de uitkomst daarvan evenwichtig willen kunnen evalueren, gemeenten in hoge mate betrokken moeten zijn, omdat anders de discussie zal zijn: omdat je het niet zo gedaan hebt, heb je deze uitkomst. De pilot richt zich ook op groepen – de WWB en de WIJ – waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn. Er wordt op deze wijze zo veel mogelijk aangesloten bij de wet- en regelgeving op dit terrein. Gemeenten hebben enige beleidsvrijheid, maar die is niet ongelimiteerd. Met name de toegang tot de pilot wordt bij wet- en regelgeving geregeld.

De plaats van VNG en Divosa in de begeleidingscommissie voor het onderzoek en de stuurgroep berust, vanwege de verantwoordelijkheid die zij overigens hebben voor deze groep, bij de wet om die anders onder de WWB of de WIJ toe te passen. Bij dit soort experimenten in het bestuurlijk systeem dat wij in Nederland kennen, blijft dit altijd enigszins schipperen tussen alle gevoeligheden.

De heer **Van Driel** (PvdA): U vindt het klaarblijkelijk niet problematisch. Ik zeg alleen: zij vervullen zes verschillende rollen. Dan zijn er nog werk- en stuurgroepen. Daar zijn zij in ruime meerderheid in vertegenwoordigd. Het gaat er niet om dat zij daarbij geen rol zouden moeten hebben. Natuurlijk moeten zij daarbij een belangrijke rol hebben, maar ik vind het nogal een stapeling van belangen. Over twee tot drie jaar willen wij weten of het de moeite waard is om op die manier bij het minimumloon een bypass te maken. Dat laten wij dat voor 80% aan de gemeenten over. Dat vind ik eerlijk gezegd een beetje voorbijgaan aan de centrale rol die de centrale overheid heeft.

Minister **Donner**: Nu zet de heer Van Driel een te snelle stap. Ik constateer gewoon dat gemeenten nu verantwoordelijk zijn voor deze groepen. Ze zijn belast met de uitvoering van wetgeving. In de pilots worden de cruciale elementen bepaald door de wetgever. Derhalve zijn ze een verantwoordelijkheid van het Rijk. Wil men een en ander over een aantal jaar evenwichtig kunnen evalueren, dan moet het niet zo zijn dat gemeenten vasthouden aan de oude regeling, terwijl het Rijk de nieuwe regeling wil invoeren. Om dat te bereiken, moet ik een zo groot mogelijke ruimte creëren voor de inbreng van de gemeenten. Ik denk dat er evenzeer waarborgen zijn dat de afweging gemaakt kan worden.

Vervolgens kom ik op de vragen van de afzonderlijke leden. Mevrouw Swenker vroeg naar de situatie waarin iemand met een arbeidsbeperking geschikt bevonden is voor een reguliere arbeidsplaats met loondispensatie en geen WSW-indicatie heeft en toch zelf kiest voor werk in de beschutte omgeving. In de pilot is gekozen voor het systeem dat er geen plicht is om dan onmiddellijk mee te werken. In de systematiek van de WIJ en de WWB zit een beoordeling ten aanzien van de vraag of men bereid is. Dat is bepalend voor de toegang tot deze regelingen. Daar zit indirect de sanctie. Als wij kiezen voor deze systematiek zullen wij deze vraag uiteraard in de definitieve regeling moeten beantwoorden; berust een en ander op keuze of zegt men: nee, als er op deze wijze arbeid is, moet u deelnemen aan arbeid? Dat is de keuze die wij wel gemaakt hebben wat de Wajong-regeling betreft.

Verder vroeg mevrouw Swenker of sprake is van nieuwe melkertbanen. Dat is in ieder geval niet het geval. Ik hoop dat deze banen uiteindelijk ook niet de naam van een andere bewindspersoon zullen krijgen. Het is belangrijker om mensen aan de gang te krijgen.

Volgens mij heb ik ook de vraag beantwoord of deze systematiek niet altijd leidt tot het volle minimumloon. Tussen de uitkering die men heeft en het minimumloon zit nu juist het verschil dat men moet verdienen door meer op de arbeidsmarkt te participeren.

Mevrouw Goyert had een aantal vragen. Dank dat de CDA-fractie de aanpak van het wetsvoorstel onderschrijft. Mevrouw Goyert vroeg waarom gekozen is voor



## Donner

verschillende beoordelingsmethodieken en waarom deze ondergebracht zijn bij de sw-bedrijven. De pilot is gericht op de sw-bedrijven en dient ertoe om deze bedrijven verder te laten ontwikkelen tot productie- en arbeidontwikkelingsbedrijven. Derhalve is de pilot beperkt tot de sw-bedrijven. Omdat deze pilot niet geregeld wordt in wetgeving die bestaande wetgeving verandert, moet een en ander gerealiseerd worden binnen bestaande wet- en regelgeving. Binnen de pilot kan niet worden geëxperimenteerd met verschillende beoordelingsmethodieken. Binnen de pilot loondispensatie, waar wij wel een wetswijziging voor nodig hebben – deze wordt nu voorgesteld – kan derhalve wel geëxperimenteerd worden met de toepassing van een toegangstoets om de doelgroep te bepalen en de loonwaardebepalingssystematiek te ontwikkelen. Juist daarom wordt in deze fase nog niet gezegd: dit is de systematiek. Er wordt juist op verschillende plaatsen bekeken hoe verschillende systematieken uitwerken.

Hoe worden de resultaten van de werkgeverspilot teruggekoppeld naar werkgevers en om welke werkgevers gaat het? Door de projecten – inmiddels praten wij al over zestien werkgevers die meewerken – te monitoren en te evalueren kunnen lessen getrokken worden voor uitvoering en beleid. Het onderzoeksbureau dat de verschillende projecten volgt, zal twee keer per jaar een rapportage opstellen over de voortgang, de leerpunten en de knelpunten van de projecten. Deze voortgangsrapportages worden besproken in de klankbordgroep en de begeleidingscommissie behorend bij het onderzoek. Hierin zijn ook werkgevers vertegenwoordigd. Daarnaast worden de voortgangsrapportages besproken in de stuurgroep van de pilot en zullen ze halfjaarlijks aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Uiteraard kunnen wij deze rapportages ook de Eerste Kamer toesturen, mocht zij daar prijs op stellen. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Nederland zal een rol spelen bij de verspreiding van de resultaten. MVO Nederland is een door MKB-Nederland en VNO/NCW aangewezen plek van waaruit het bedrijfsleven het maatschappelijk verantwoord ondernemen wil faciliteren. Dat zijn de wijzen waarop de ervaringen worden verkregen en teruggekoppeld naar werkgevers.

Verder vroeg mevrouw Goyert of het ging om jongeren in de Wajong of om mensen met een beperking die op de wachtlijst staan of anderszins. In deze projecten staat de vraag van de werkgever centraal. De werkgever kan aangeven of hij een Wajong'er wil hebben of iemand uit de WSW met loondispensatie. Binnen de pilot wordt verder geen onderscheid gemaakt tussen degenen die uit de WSW komen en Wajong'ers; het gaat in den brede om mensen met een arbeidsbeperking.

Is sprake van een functieanalyse bij de desbetreffende werkgever? Binnen de projecten is sprake van functiedifferentiatie en functiereservering. De bedrijven die deelnemen, willen daar graag zelf ervaring mee opdoen zodat ze een beter beeld krijgen van de wijze waarop mensen met een beperking kunnen worden ingezet. Het gaat dus wel degelijk vaak ook om banen die mogelijk speciaal zijn toegesneden op de betrokken persoon. De bedrijven hebben daar zelf ook belang bij, omdat ze op de middellange termijn door de vergrijzing zullen oplopen tegen toenemende beperkingen en tekorten in het arbeidsaanbod.

Volgens mij heb ik hiermee de vragen van mevrouw Goyert beantwoord. Dan kom ik bij de vragen van de heer Van Driel.

De **voorzitter**: Hoe lang denkt de minister nog nodig te hebben? U zit nu op de helft van de spreektijd van de Kamer.

Minister **Donner**: Dan zal ik sneller spreken.

De **voorzitter**: Als dat zou kunnen. U kunt het zoeken in het sneller spreken of in het korter beantwoorden. Wij zitten in een enigszins strak tijdschema. Ik wil u graag aansporen om een van de twee methoden te gebruiken.

Minister **Donner**: De heer Van Driel vroeg naar het adagium "werk moet lonen". Volgens mij ben ik daar op ingegaan. De enige situatie waarin dat niet het geval is, is de situatie waarin beide partners of echtelieden een uitkering hebben.

Vervolgens vroeg de heer Van Driel in hoeverre de STAR een advies heeft uitgebracht over de pensioenopbouw in geval van loondispensatie. Ik heb de STAR nogmaals gerappelleerd na mijn brief van december. Helaas heb ik nog geen reactie ontvangen. Ik verwacht voor de zomer een reactie te krijgen.

Moet er niet meer scholing en opleiding in de pilots? Moeten gemeenten niet worden verplicht om adequate scholing aan te bieden? Gemeenten kunnen gebruikmaken van het participatiebudget dat ze ter beschikking hebben voor re-integratie. In de systematiek voor de groepen waar wij het hier over hebben, namelijk de WWB en de WIJ, bepalen gemeenten zelf al hoe een en ander ingezet kan worden en welk budget ze inzetten voor scholing. Daarom was er geen aanleiding om nu in het kader van de pilot op dat punt een en ander verdergaand in regels te vervatten dan de regels die nu al in het systeem zitten.

Er werd gevraagd of bij een klant niet met twee loonwaardensystemen moet worden gewerkt door twee medewerkers. Er is bewust niet gekozen om meerdere methoden bij één betrokkene toe te passen, omdat dat zowel voor de betrokkene, als de werkgever, als voor de gemeente zeer belastend is in de uitvoering. Dan kan het een averechts effect hebben in de bereidheid van mensen om mee te werken. In het onderzoek naar de pilot zal worden gekeken naar elementen van loonwaardemethode en dus ook naar eventuele verschillen.

Op de beschouwingen van de heer Elzinga over het minimumloon en de betekenis daarvan ben ik uitvoerig ingegaan. Ik hoop dat hij ervan overtuigd is dat ik niet wezenlijk de waarde van het minimumloon verminder, maar wij moeten wel een antwoord vinden op de effecten die het minimumloon heeft op ons systeem van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt.

Hij vroeg of ik de optie van een quotum serieus wil overwegen. Die discussie hebben wij eerder gevoerd. De ervaring met het invoeren van quota hebben wij opgedaan bij het invoeren van een quotum voor de verplichte inzet van allochtone werknemers. Quota hebben pas zin als je met de quota in de praktijk al ongeveer 80% van degenen die je daarmee wil raken, uit eigen beweging voor die inzet kiezen. Dan heb je vaak met wettelijke regels de winst waarmee je ook in de marge mensen overtuigt. Wij zitten zowel bij de Wajong als bij de WSW in het begin van een ontwikkeling

## Donner

waarbij wordt gekeken naar de vraag: hoe werf ik werkgevers om deze mensen in te zetten? Als wij nu gaan werken met een quotum, dan kunnen wij er bijna zeker van zijn dat er alleen nog gelet zal worden op de kanten waar het niet werkt en op vragen als waarom het niet werkt en waarom het quotum onredelijk is. Dan krijgen wij een systeem waarin niet de nadruk zal liggen op waar het wel werkt, waar het wel bevredigend is en waar mensen wel ingewerkt kunnen worden. Derhalve zijn quota op dit moment niet aan de orde. De vraag is of het ooit echt een effectief instrument kan zijn.

De heer **Elzinga** (SP): Wij hebben deze discussie inderdaad eerder gevoerd, maar waarom wordt er niet gekeken naar de voorbeelden van landen waar het wel ooit succesvol is ingevoerd? Daar zijn ze ook ooit begonnen toen wellicht nog niet 80% van het huidige quotum/streefcijfer binnen was. Bijvoorbeeld in Duitsland zijn ze met een laag percentage begonnen. Dat is langzaam opgevoerd. Dat zou toch te overwegen zijn?

Minister **Donner**: Dat klopt. Dan zie je daar ook het effect dat de omschrijving van wie in aanmerking komt voor het quotum, geleidelijk uitdijt. Dat quotum zit in de bedrijven. De bedrijven hebben hun quotum vol. Dan heb je de grootst mogelijke moeite juist met de mensen waar wij het nu ook over hebben: de meest kwetsbare groepen en de groepen die dan uitvallen. Het grote risico dat u neemt, is dat u een onderscheid aanbrengt, waarbij alle bedrijven die kunnen voldoen aan een quotum, eraan vastzitten. Dat zullen steeds meer mensen zijn van wie ik hoop dat wij ze een volwaardige plaats op de arbeidsplaats kunnen geven zonder dat ze die plaats hebben omdat ze vanwege een beperking aan een quotum voldoen.

Ik kom op de vragen van de GroenLinksfractie. De eerste vraag was waarom de regering niet wil experimenteren met het structureel inzetten van loonkosten-subsidies. Daar ben ik op ingegaan. Wij hebben in deze kabinetsperiode op een aantal terreinen de mogelijkheid van loonkostensubsidie ingevoerd of verruimd. Op dit moment doen wij daar nog ervaring mee op. Dat blijkt niet onmiddellijk de grote panacee te zijn voor deze problematiek, mede omdat er maar beperkt gebruik van wordt gemaakt. Als wij die structureel inzetten, komen wij opnieuw in situaties die wij ook hadden met de melkertbanen. Dan zit er namelijk geen beweging meer in de arbeidsmarkt.

Vervolgens werd gevraagd of het gemeenten vrijstaat om ook niet arbeidsgehandicapten aan een toegangstoets te onderwerpen. De doelgroepen van de pilot zijn mensen in de WWB of de WIJ die door een arbeidsbeperking niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen maar meer kunnen verdienen dan 20% daarvan. Dat criterium gebruiken wij ook voor de Wajong. Als iemand een WSW-indicatie heeft en op de wachtlijst staat, is er een arbeidsbeperking vastgesteld. Er is ook voor mensen met een psychosociale beperking een mogelijkheid om vrijwillig aan een toegangstoets deel te nemen. Bij hen zal via de toegangstoets moeten worden vastgesteld of er sprake is van een arbeidsbeperking. TNO heeft die toegangstoets ontwikkeld. In zoverre kunnen mensen die geen arbeidsbeperking hebben in de zin van de WSW, deelnemen aan de toegangstoets.

De vraag van de GroenLinksfractie was in hoeverre de indruk bestaat dat wij voldoende investeren om

langdurige schooluitval en voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Het kabinet pleegt veel inzet om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Ik heb begrepen dat het in deze kabinetsperiode gelukt is om het aantal met meer dan de helft te reduceren ten opzichte van de start van de kabinetsperiode. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de staatssecretaris van OCW. Ook op het terrein van SZW is een aantal maatregelen getroffen die moeten bijdragen aan het voorkomen van het voortijdig schoolverlaten. Er is onder andere een koppeling aangebracht in de Algemene Kinderbijslagwet met de kwalificatieplicht. Verder heeft het kabinet voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid middelen beschikbaar gesteld om jongeren langer op school te houden. Dat is een separaat beleid van de maatregelen die wij hier bespreken.

De **voorzitter**: Dan komen wij nu tot de tweede termijn van de zijde van de Kamer. Ik heb begrepen dat de Kamerleden nog een korte interventie willen houden. Het woord is aan mevrouw Swenker.

□

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. Ik kan heel kort zijn. Ik dank de minister voor zijn antwoorden.

De VVD-fractie is blij dat het kabinet de lijn die door de commissie-De Vries wordt uitgezet, als mogelijk perspectief ziet, zoals de minister het formuleerde. Hij zei ook dat je daarbij eerst moet kijken naar de effecten. Als dit succesvol is en er uitkomt wat de commissie-De Vries stelt, dan is dat het uitgangspunt voor het kabinet, zo heeft de VVD-fractie begrepen. Zij kan zich hier in grote lijnen in vinden.

Maar het boeiende betoog van de minister heeft een nieuwe vraag opgeroepen. Hebben wij het volgende goed begrepen? Als deze pilot slaagt, zou het instrument loondispensatie niet een ontzettend grote vlucht kunnen nemen? De simpele reden daarvoor is dat premiekortingen, loonkostensubsidies en dergelijke in beginsel vaak tijdelijke instrumenten zijn. Als je het principe neemt van het omslagpunt dat ook bij de Wajong geldt, namelijk dat je moet doen wat je nog kunt, dat je moet werken waar je nog kunt, dan zou je daarmee kunnen uitkomen op een zekere stabilisering van arbeidsproductiviteit van bepaalde groepen mensen die werk verrichten naar hun vermogen maar wel onder de minimumloonwaarde. Dan kom ik terug bij het begin. Daarmee ga je bij de omslag om te komen tot doen wat je nog kunt, werken waar je nog kunt, meer naar het Duitse systeem. Werk waarmee je minder dan 100% van het minimumloon verdient, is weg gedefinieerd, maar dat wordt dan geherdefinieerd en komt dan terug in ons bestel. Is dat juist?

□

Mevrouw **Goyert** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de indringende wijze waarop hij de pilot heeft toegelicht. Wij begrijpen dat het om ervaringsfeiten gaat en dat de keuze daarop gebaseerd zal zijn. Ik hecht er echter aan nog eens te zeggen dat wij het belangrijk vinden dat er een goede analyse is van de functie en van degenen die het werk gaan doen. Anders krijg je een sluipend proces en wie is er dan nog meer geschikt voor het minimumloon? Dat moet echt goed duidelijk zijn. Dan kun je in 2013 een goed besluit nemen. Wij hebben

## Goyert

echt de vrees dat het anders een sluipend proces wordt en dat het dan wel makkelijk is om nog meer mensen voor het minimumloon te laten werken. Daarom hecht ik zo aan die definitie. Wij steunen het voorstel.

De heer **Van Driel** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister, zeker voor het eerste deel van zijn betoog. Zijn visie op hoe het zich moet ontwikkelen, sprak me aan. Wij denken ook dat wij daar waar andere middelen onvoldoende gewerkt hebben zo'n pilot maar aan moeten gaan. Wij moeten onderzoeken of dat wat kan opleveren. Ik heb nog wel een paar kritische kanttekeningen en ik vond de minister in het tweede deel van zijn betoog wat minder op dreuf, ik was het althans minder met hem eens.

Ik heb twee dingen gehoord. Om te beginnen is het een openeindregeling die beheersbaar moet zijn. Dat lijkt me een financieel argument. Daarnaast gaat het om de vraag hoeveel meer mensen je aan het werk kunt helpen. Ik heb ik mijn eerste termijn al gezegd dat als het niet vrijwillig is, het niet de vraag is of mensen aan het werk zullen gaan. Dan moeten ze namelijk gewoon. Dat maakt het moeilijk meetbaar. Verder vind ik de criteria vaag en kan ik me niet aan de indruk onttrekken dat de minister een paar slagen om de arm wil houden omtrent de vraag wanneer er sprake is van een goed eind en wanneer niet. Ik vind dat jammer, want ik denk dat je veel scherper evalueert en veel beter kijkt als je de voorkant beter beschrijft.

Dat brengt me ook op de rol van de gemeenten. Het is niet zo dat wij de gemeenten geen rol willen laten spelen, maar op de centrale formulering van de toegangstoets na, zitten ze aan alle knoppen, inclusief het bezwaar. En ze zitten prominent in de werkgroep en de stuurgroep. Ik vind dat onevenwichtig. Natuurlijk hebben de gemeenten een grote verantwoordelijkheid, maar als dit slaagt, zou dat wel eens een vlucht kunnen nemen. De gemeenten zouden er uit financiële overwegingen belang bij kunnen hebben om bepaalde interpretaties te hebben. Ik wil dus graag de garantie van de minister dat het Rijk dat onderzoek stevig in de hand heeft en dat daar objectief naar wordt gekeken. Er moeten geen redenen meespelen waarvan je achteraf zegt: is dat nu een reden om het minimumloon in het geding te brengen? De gemeenten gaan daar niet over. Dat is gelukkig een zaak van het Rijk en dat moet het vooral blijven. Zijn er voldoende tegenkrachten, anderen, werkgevers, werknemers, om de breedte van de prominente vertegenwoordiging van de gemeenten in evenwicht te brengen?

Ik vind dat de minister zich een beetje gemakkelijk afmaakt van mijn opmerking over opleiding. Er zijn ongelooflijk veel aanmeldingen voor deze pilot. De minister had best kunnen zeggen dat de gemeenten met een fatsoenlijk opleidingsprogramma meer kans hebben dan andere gemeenten. Als je opleiding, vorming en training aanbiedt, loont het zelfs voor de categorie waarvan wij nu denken dat het daarvoor nu niet loont. Ik vind dat de minister zich hier met een jantje-van-leiden van afmaakt. Dat vind ik jammer. Ik geloof niet in wonderen van opleiding en scholing, maar een iets meer sturende rol van het Rijk op dit punt had gekund. Dit waren mijn verschillen van inzicht met de minister.

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. Ik spreek in tweede termijn ook namens de fractie van GroenLinks. Dank namens beide fracties voor de uitvoerige beantwoording in eerste termijn. In zijn analyse aan het begin van het betoog heeft de minister in soms andere bewoordingen veel beaamt van wat ik heb gezegd. Veel van wat de minister heeft herhaald, heeft dan ook mijn instemming.

Inderdaad heeft arbeid meer waarde dan alleen de geldelijke beloning, zowel voor de direct betrokkenen als voor de maatschappij als geheel. Daarover zijn wij het eens. Vanzelfsprekend zijn ook de fracties van de SP en GroenLinks voor maximale emancipatie van mensen met een arbeidshandicap en erkennen wij dat zij hierin ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Wij zijn ook redelijk tevreden met de toelichting op het doel van de pilot. Ik ben blij dat de uitkomst van de pilot in de woorden van de minister in elk geval nog niet vastligt. Daarin ligt gelukkig ook de erkenning dat dit een zeer ingrijpende verandering betreft waarbij niet over één nacht ijs wordt gegaan. Tot zover onze instemming.

Tegelijkertijd moeten onze fracties helaas constateren dat de zorg over het hellend vlak ten aanzien van de onderminning van het minimumloon niet is weggenomen. De minister heeft namelijk ook duidelijk uitgesproken dat als de pilot uitpakt zoals de commissie-De Vries hoopt en de arbeidsparticipatie van de doelgroep inderdaad toeneemt, hij een beloning van de doelgroep onder het minimum er graag voor over heeft. Zo heb ik de minister althans begrepen. Als ik dat verkeerd heb begrepen, hoor ik dat ongetwijfeld in zijn tweede termijn. Zowel voor de minister als voor de fracties van SP en GroenLinks is arbeid belangrijk, maar ik denk dat wij moeten constateren dat er een gradatieverschil bestaat. Dat is wellicht voor een deel terug te voeren op een verschillend mensbeeld. De woordvoerder van de CDA-fractie gaf al aan dat voor het CDA werk boven inkomen gaat. Ik heb de indruk dat in de ogen van de minister de mens zelfs op aarde is om te werken. Wij gaan er juist van uit dat mensen moeten en willen werken, vooral om nu en hier een prettiger leven te kunnen leiden.

Samengevat blijven onze belangrijkste bezwaren dat dit voorstel het minimumloon zal aantasten en niet in alle gevallen zal leiden tot werk dat loont. De minister is tegen quota, onder andere vanwege een mogelijke tweedeling tussen groepen werknemers, maar door deze maatregel wordt ook een categorie van tweederangs werknemers gecreëerd, namelijk mensen die voor hun werk geen cao-loon of zelfs geen minimumloon krijgen, maar een beloning onder het minimumloon en aangewezen zijn op een aanvullende uitkering. Kortom, wij zijn niet overtuigd van de noodzaak van de fundamentele breuk met de systematiek van het minimumloon, temeer daar er geen alternatieven voor het aan het werk helpen van de doelgroep worden meegewogen in het experiment.

Ten slotte zouden wij bij een volgend experiment graag zien dat er vooraf wordt bedacht wanneer het experiment werkelijk geslaagd is. Dat zorgt doorgaans namelijk voor een scherper ontwerp van het experiment.

Minister **Donner**: Voorzitter. Mevrouw Swenker vroeg of

## Donner

in de invoering van loondispensatie als structureel element van integratie potentieel besloten ligt dat wij mogelijk meer evolueren naar een systeem als het Duitse systeem. Ik deel niet het beeld dat, zelfs als het systeem structureel breed zou worden ingevoerd, het hetzelfde is als het Duitse systeem. Essentieel blijft dat de betrokkenen worden ondersteund. Dat zit besloten in de loondispensatie, allereerst in de toestemming die zal moeten worden gegeven om zo te werken. Er is een wezenlijk verschil. In het Duitse systeem is het een kwestie van vraag en aanbod tussen werkgever en werknemer en vervolgens wordt wat de werkgever wil geven aangevuld tot een bepaald minimum. In dit systeem is er wel degelijk een beoordeling buiten werkgever en werknemer om: wat kan wel onder loondispensatie vallen en wat niet? Derhalve is er op dit punt wel degelijk meer structuur. Ik zeg ook in antwoord op de vragen van de heer Elzinga dat het juist een wezenlijk verschil is en dat je daarom niet kunt zeggen dat het een structurele ondergraving van het minimumloon is, als wij dit invoeren.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Zo was het niet bedoeld. Naar ik heb begrepen is de grondfilosofie van de nieuwe aanpak met de mensen die een beperking hebben dat je mensen laat doen wat zij kunnen. De minister zei het zo prachtig in het begin: alles wat niet volgens het minimumloon betaald kan worden, hebben wij weg gedefinieerd als werk. Volgens mij maakt hij daarin een draai. Er is weer werk, ook al is dat niet voor 100% van het minimumloon, want via de loondispensatie kun je dat corrigeren, rechttrekken.

Minister **Donner**: Dan zijn wij het wel eens. De wetgever probeert hiermee de negatieve effecten van de werking van het minimumloon weg te nemen. Wat dat betreft, ben ik het ook eens met de heer Elzinga, die alleen een andere waardering heeft voor dat gegeven. Het fundamentele verschil blijft wel – ik denk dat het goed is om dat steeds onder ogen te zien – dat, juist omdat er met de loondispensatie een duidelijke beslissing is van een onafhankelijke instantie, het risico voorkomen kan worden dat je in Duitsland ziet: de problematiek van de kleine banen, de werkende armen die wel een groot aantal kleine banen hebben en desondanks ver onder het minimumloon blijven. Dat proberen wij op deze wijze in te vullen. Nogmaals, dat is het antwoord aan de heer Elzinga op een punt dat voor hem in ieder geval zwaarwegend blijft. Het gaat om mensen van wie ik in het huidige systeem constateer dat zij niet meer krijgen dan een uitkering, die ik nu de mogelijkheid bied om te werken en die ik door de werking van het minimumloon in wezen die mogelijkheid heb ontnomen. Dat is ook in strijd met het mensbeeld dat de heer Elzinga heeft geschetst: degene die wel wil maar niet kan, kan ook niet. Dat blijft het fundamentele verschil, nog afgezien van het feit dat ik het niet eens ben met zijn mensbeeld, maar daar ga ik straks op in. Vanuit zijn mensbeeld zou hij voor deze oplossing moeten zijn.

De heer **Elzinga** (SP): Over dat mensbeeld komen wij wellicht straks nog te spreken.

De **voorzitter**: Maar dan graag na afloop van de vergadering.

De heer **Elzinga** (SP): Dat kunnen wij ook na de vergadering doen, voorzitter.

Wij kunnen het nu kort hebben over de feitelijke doelgroep van de WSW en de mensen die op de wachtlijst staan, voor wie de WSW vroeger bedoeld was. Deze hele operatie is toch voor een groot deel ingegeven door het besluit van de regering dat er meer mensen aan het werk moeten zonder dat er meer geld voor beschikbaar komt. Een alternatief is – dat blijkt duidelijk uit de antwoorden op de schriftelijke vragen – dat de WSW wordt uitgebreid om de wachtlijst op te heffen, maar dat zou een miljard kosten en dat is er niet voor over. Dat is toch de essentie?

Minister **Donner**: Nee. Ik heb zelf aangegeven dat er wel degelijk grenzen zitten aan de beschikbare middelen voor het gebruik van instrumenten zoals loonkostensubsidie. Maar dat is wat anders dan het fundamentele punt. U stelde: ook in uw mensbeeld moeten mensen kunnen werken, als zij dat zouden willen. Door de werking van het minimumloon hebben wij dat weg gedefinieerd. Ik kom daar straks op, als wij het hebben over het mensbeeld.

Mevrouw Goyert benadrukte nogmaals de essentie van de analyse van de functie en van het werk. Op zichzelf ben ik het geheel met haar eens. Een van de wezenlijke elementen die moeten worden beoordeeld aan de hand van de ervaring die wij met de pilot opdoen, is inderdaad of wij niet die sluipende werking in de hand werken dat het heel makkelijk wordt voor gemeenten om mensen dan maar loondispensatie te geven, hen voor dat deel aan de gang te zetten en daarmee de uitkering te verminderen, zonder dat het idee erachter zit: hoe kan ik mensen verder helpen en hun positie laten verbeteren? Dat zal dan zonder meer aan de orde komen.

Ik betreur het dat ik de heer Van Driel in mijn tweede deel niet zo heb kunnen boeien, althans het niet zo met hem eens ben als in het eerste deel. Ik zal niet proberen dat nu over te doen om te kijken of het ook anders kan. Ik begrijp nu zijn punt dat gemeenten te veel de knop in de hand hebben. Dat is eigenlijk dezelfde zorg die mevrouw Goyert op een andere wijze heeft verwoord: geef je niet een instrument dat gemeenten te makkelijk als een oplossing gaan zien? Ik meen dat dit aspect in de begeleiding van het onderzoek voldoende aan de orde kan komen.

Een van de meest wezenlijke dingen – ik zeg dit ook naar aanleiding van het standpunt van de heer Elzinga – is dat wij hier te maken hebben met een pilot. Het is niet een systeem dat, als het succesvol is volgens bepaalde criteria, zonder verdere wetswijziging breed kan worden ingevoerd. Nee, iedere consequentie die verbonden zal worden aan de ervaring die wij opdoen met deze pilot zal via wetgeving moeten leiden tot structurele invoering in het Nederlandse systeem. Dat is ook de reden waarom ik er minder duidelijk over meen te kunnen zijn wanneer het een succes is en wanneer niet. Nogmaals, ik meen het serieus: ook als bij de pilot door de toepassing blijkt dat dingen hopeloos misgaan, is de pilot nog een succes in die zin dat het niet hoeft te betekenen dat je de hele zaak afblaast. Het betekent in ieder geval dat je aan dat punt aandacht zult moeten besteden. Experimenten die hopeloos misgaan zijn vaak veel waardevoller dan de experimenten die goed gaan, omdat je dan niet weet wat er mis kan gaan.



## Donner

Ik snap nu ook de zorg van de heer Van Driel op het punt van de opleidingen. Ik ben ook nooit vies van een klein beetje chantage. Ik zal kijken wat eraan kan worden gedaan.

De heer Elzinga heeft op het eind inderdaad een vinger gelegd bij een fundamenteel uitgangspunt dat aan dit voorstel ten grondslag ligt. Het gaat niet om het brede beeld waartoe mensen op aarde zijn, maar wel om het gegeven dat arbeid niet iets is waarvan je onverplicht kunt zeggen: ik doe het of ik doe het niet, ik ben hier vooral om het leuk te vinden. Arbeid is een waarde, een element van de menselijke waardigheid. In alle gevallen mag ieder mens van mij kiezen: ga ik wel werken of ga ik niet werken? Maar ik ga niet zijn medemensen belasten om hem daartoe in staat te stellen. Het blijft de primaire verantwoordelijkheid van eenieder dat hij in zijn eigen onderhoud kan voorzien. Dat is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Wij stellen mensen beter in staat om die verantwoordelijkheid te nemen. Dat hadden wij voor een grote groep uitgesloten met het minimumloon. Ik denk dat die discussie moet wachten totdat wij aan deze pilot consequenties verbinden en die laten leiden tot concrete wetsvoorstellen. Als wij deze pilot niet doen, zullen wij nooit weten of het wel kan werken, ook onder voorwaarden die u acceptabel vindt. Om die reden hoop ik dat u uiteindelijk dit wetsvoorstel zult kunnen aanvaarden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks en de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht wensen te worden tegen het wetsvoorstel te hebben gestemd.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.