

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Tijdelijke verruiming van de mogelijkheid in artikel 668a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aan te gaan in verband met het bevorderen van de arbeidsparticipatie van jongeren (32058).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Voorzitter. Dit wetsvoorstel houdt een tijdelijke versoepeling in van het aannemebeleid van een onderneming voor zover het jongeren betreft. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om jongeren, in casu mensen tot 27 jaar, na vier jaar of na vier tijdelijke arbeidscontracten achtereen, een vaste baan aan te bieden in plaats van na drie jaar respectievelijk na drie arbeidscontracten, wat nu, overigens voor alle werknemers, geldt. Het zal de minister niet verbazen dat de VVD-fractie, mede gezien de motie-Rutte, voor dit wetsvoorstel is. Voordat de minister echter denkt: dat is mooi, moet er nog wel een hobbeltje worden genomen. Dat is het punt van de leeftijdsdiscriminatie.

Het antwoord dat de minister in de schriftelijke ronde heeft gegeven op de vraag van de commissie of deze wet geen leeftijdsdiscriminatie oplevert, overtuigt niet. Onze wetgeving eist op basis van een Europese richtlijn en van criteria, ontleend aan de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, onder andere dat er voor het hanteren van een leeftijdsgrens een objectieve rechtvaardigingsgrond moet bestaan. Er moet een legitiem doel zijn en de middelen ter bereiking van dat doel moeten noodzakelijk passend en proportioneel zijn. De regering heeft geen advies aan de Commissie Gelijke Behandeling gevraagd, maar beroept zich op een advies van die commissie over een andere wet waarin een leeftijdsgrens van 27 jaar wordt gehanteerd: de Wet investeren in jongeren (WIJ). Daar was het CGB van mening dat van leeftijdsdiscriminatie geen sprake was, omdat de bevordering van duurzame arbeidsparticipatie van jongeren als een legitiem doel kan worden aangemerkt. In het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, is echter geen sprake van bevordering van duurzame arbeidsparticipatie. Het gaat hooguit om een extra tijdelijk contract of een jaar langer. Dit kan toch niet duurzaam worden genoemd? De vraag is dus of het een legitiem doel is. Mijn fractie krijgt hierop graag een reactie van de minister.

Dan is er nog de vraag over de regeling die vervalt met ingang van 1 januari 2012, tenzij bij Koninklijk Besluit een later tijdstip wordt vastgesteld, dat niet later kan liggen dan 1 januari 2014. Mijn vraag aan de minister is op basis waarvan hij bepaalt of de regeling verlengd moet worden. Is dat sec het eventueel voortbestaan van de economische crisis of is er een relatie met een eventueel effect op de werkgelegenheid voor jongeren? Zo ja, hoe wordt dit gemeten, nu er over het effect van de maatregel nogal verschillend wordt gedacht? Mijn fractie wacht graag het antwoord van de minister af.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voordat de woordvoester van de VVD-fractie teruggaat en ik mijn termijn houd, wil ik haar een vraag stellen. Zij begon haar betoog met te zeggen dat dit wetsvoorstel het uitvloeisel was van de motie-Rutte en dat de VVD-fractie er daarom voor ging stemmen. Vervolgens stelde zij enige indringende vragen over de legitimiteit van het wetsvoorstel. Ziet zij dit wetsvoorstel echt als een een-op-eenvertaling van de motie-Rutte of zegt zij dat de motie-Rutte, zoals door de Kamer aanvaard, mogelijkheden bood tot het treffen van een niet-verdachte regeling, maar dat zij en haar fractie twijfels hebben over het wetsvoorstel? Hoe moet ik het precies zien?

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Zei u: een niet-verdachte regeling?

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Een iets minder verdachte regeling. Zegt u nu dat de motie-Rutte ruimte gaf om een regeling te treffen die in termen van leeftijdsdiscriminatie minder verdacht is, Europees rechtelijk, of zegt u: nee, dit wetsvoorstel is echt een een-op-eenvertaling van de motie-Rutte?

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Niet iedere hantering van een leeftijdsgrens is leeftijdsdiscriminatie. Daarvoor moet er wel aan een aantal criteria zijn voldaan. Daarover gaat mijn vraag aan de minister.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Maar mijn vraag is een andere. Is dit wetsvoorstel, zoals het nu voorligt, in de optiek van uw fractie de een-op-eenvertaling van de motie-Rutte of zegt u: daar zit toch licht tussen?

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Nee, ik denk dat dit een een-op-eenvertaling is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De vragen die u aan de minister stelt, stelt uw fractie dus feitelijk ook aan degenen die voor de motie-Rutte hebben gestemd?

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Ja.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Het zal de minister opgevallen zijn dat dit wetsvoorstel geen juichende ontvangst in deze Kamer ten deel valt. Zijn onvermoeibare streven om met alle gepaste middelen de kansen van kansarmen op de arbeidsmarkt te verbeteren zijn onze fractie wel bekend en worden door ons ook gewaardeerd. Maar in de queeste die met dit wetsvoorstel wordt ingezet, kan mijn fractie de minister niet echt volgen. De onderstaande vragen zijn door deze aarzelingen van onze kant ingegeven.

Het wetsvoorstel is, zo lezen wij althans de nadere memorie van antwoord, gebouwd op twee veronderstellingen, ten eerste: "er is bij werkgevers in principe de bereidheid om werknemers een vast dienstverband aan te bieden als daar ruimte voor is" en ten tweede: "in deze tijd van economische crisis zullen zich vaak situaties voordoen dat een werkgever (nog) geen arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd kan aanbieden, maar een jongere die al enige tijd ervaring heeft, wel langer in dienst kan houden op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd". Op basis van die twee

Westerveld

veronderstellingen wordt als het ware ingebroken in het bouwwerk dat eind jaren negentig is opgetrokken onder de vlag Flex en Zeker. Dat gebouw was van zichzelf al behoorlijk "flex". Dan bedoel ik niet dat werkgevers gedurende drie jaar drie maal achter elkaar een arbeidscontract voor bepaalde tijd kunnen afsluiten zonder dat daarmee een vast contract bestaat. Pardon, ik zeg drie maal, maar ik bedoel twee maal achter elkaar. Nee, ik doel op het feit dat de wet het cao-partijen toestaat om waar dat nodig en wenselijk wordt geacht, een nog flexibeler regime af te spreken. En van die facultatieve flexibiliteit wordt maar binnen heel weinig bedrijfstakken gebruik gemaakt. Mijn fractie kan er niet meer van maken.

Wordt de urgentie waarop dit wetsvoorstel nu gestoeld is, dus niet gevoeld? Dit vroegen de leden van mijn fractie eerder aan de minister. Of wordt die urgentie wel gevoeld, maar wordt de analyse dat juist deze maatregel de kansen van jongere werknemers om werk te houden zal vergroten, niet gedeeld? Mijn fractie vreest dat het dit laatste is. Zij kan zich hierbij ook wel iets voorstellen, want je kunt de door de minister gehanteerde redenering ook omdraaien. Dan luidt die aldus.

Ten eerste: er is bij werkgevers in principe de bereidheid, nieuwe werknemers aan te nemen als daar ruimte voor is. Ten tweede: in deze tijd van economische crisis is de kans groot dat werkgevers een tijdelijk contract niet zullen verlengen als dit betekent dat het een vast contract wordt. Dat is niet anders, of het nu gaat om een tweede of een derde verlenging. Ten derde: het niet verlengen heeft twee gevolgen. Er stroomt een werknemer met drie jaar werkervaring als werkzoekende in op de arbeidsmarkt. Deze heeft allicht meer kans om een andere baan te vinden dan iemand zonder werkervaring. Tegelijk valt er een vacature vrij die mogelijk beschikbaar komt voor een eerste toetredster. Dat effect is ook goed voor de kansen op de arbeidsmarkt van jongeren, maar dan niet zozeer van de jongeren die al binnen zijn, als wel van hen die nog aan de kant staan. Zo bezien is de bestaande situatie voor de kansen van jongeren op werk misschien nog wel beter, omdat jongeren zonder werkervaring kwetsbaarder zijn dan degenen die al iets naar een volgend sollicitatiegesprek kunnen meenemen, zeker als dat "iets" een recente en aansluitende werkervaring van drie jaar is.

Mijn fractie hoort graag de reactie van de minister op deze omkering. Dat wil zeggen: waarom zou zijn benadering juist zijn dan deze omgekeerde? Zijn beide niet tot op zekere hoogte een kwestie van koffiedik kijken?

Als de minister zich iets bij deze omkering kan voorstellen, wil mijn fractie tevens zijn reactie op haar volgende twee bezwaren tegen de maatregel. In de memorie van antwoord leest zij dat de werknemersorganisaties niet blij zijn met deze tamelijk willekeurige inbreuk op het Flex-en-Zekerakkoord. In de krant van 16 juni jongstleden – dat is dus weer nadat de minister zijn antwoorden op de vragen uit deze Kamer formuleerde – laat de voorzitter van FNV Bondgenoten weten dat werknemers wel degelijk in zijn voor een herziening van dit akkoord, maar dan wel in een bredere context. Er is naar het oordeel van de bonden een andere opzet van de WW en de ontslagbescherming nodig om te voorkomen dat er binnen de categorie werkende een nieuwe onderklasse ontstaat, bestaande uit mensen die onder het minimumloon werken, van de ene naar de

andere "flexbaan" gejaagd worden en geen pensioenrechten opbouwen. Laat de regering het georganiseerde overleg de ruimte geven om tot een brede deal te komen, aldus de heer Van der Kolk. Niet top-down dus. Eerder is al in de stukken gewisseld dat FNV Jong mordicus tegen de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde eenzijdige flexibiliteit is, die alleen voor jongere werknemers gaat gelden. Mijn fractie heeft uit de recente brief opgemaakt dat door toedoen van FNV Jong enig misverstand is ontstaan over hun standpunt, maar dat misverstand heeft FNV Jong nu weggenomen. Zij hoort dus graag van de minister hoe hij een en ander nu weegt.

Dit brengt me bij het tweede bezwaar van mijn fractie. Wil de minister in het licht van alle hierboven genoemde argumenten nog eens uitleggen waarom hij er niet beducht voor is dat deze maatregel in strijd zal worden bevonden met het verbod op leeftijdsdiscriminatie? Mijn fractie is daar namelijk, samen met de VVD-fractie mag ik wel zeggen, in het geheel niet gerust op. Zij kan een eind met de minister meegaan dat de overheid een zekere marge heeft om leeftijdgerelateerde regelingen te treffen. Mede om die reden is mijn fractie akkoord gegaan met de Wet investeren in jongeren en met de herziening van de Wajong. In beide wordt een leeftijdsgrens van 27 jaar gehanteerd. Bij het introduceren van leeftijdsgrenzen moet het natuurlijk wel klip-en-klaar zijn dat met de maatregel een legitiem doel wordt gediend en dat het instrument van de leeftijdgerelateerdheid geschikt en proportioneel is om dat doel te bereiken. En daarmee zijn we weer terug bij het begin. Bij de WIJ en de Wajong zag mijn fractie de legitimiteit van de voorgestelde maatregel nog wel, maar bij dit wetsvoorstel, waarvan je de mogelijke effectiviteit op de ene manier kan benaderen, maar met evenveel recht ook op de andere manier, komt die legitimiteit haar veel minder vanzelfsprekend voor. Om die reden heeft zij grote twijfels dat deze maatregel bij de rechter stand zal houden. Dit maakt het voor haar erg ingewikkeld om voor deze maatregel te stemmen. Vooral nog wil zij de mogelijkheid dat de minister haar van het tegendeel kan overtuigen echter nog niet bij voorbaat uitsluiten. Zij ziet dan ook uit naar zijn reactie op haar vragen en op haar bedenkingen tegen deze maatregel.

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. We spreken vandaag over een uitbreiding van de Flexwet. De Wet Flexibiliteit en Zekerheid is indertijd ingesteld met als doel om enerzijds de werkgever de mogelijkheid te bieden, meer flexibiliteit in arbeidsrelaties aan te brengen en anderzijds om de werknemer meer zekerheid te bieden in een flexibele arbeidsrelatie, want tegenover de flexibiliteit waaraan werkgevers behoefte hebben, staat de behoefte aan zekerheid van werknemers.

De SP-fractie vond toen al dat de balans te ver doorschoot in de richting van meer flexibilisering voor werkgevers en onvoldoende zekerheid voor werknemers. Zij was daarom geen voorstander van de Flexwet. Maar nu is de balans compleet uit het oog verloren. Voorliggend voorstel geeft alleen de werkgevers meer flexibiliteit, maar ondertussen werknemers juist minder zekerheid. Vandaar dat de werkgevers voorstander zijn van het plan en de werknemers tegenstanders. Het is een eenzijdige flexibilisering van de arbeidsmarkt voor

Elzinga

jongeren volgens FNV Jong. Daarom is het onrechtvaardig. Bovendien is het onnodig volgens de grootste vakcentrale van ons land. Het kabinet slaat hier echt door in zijn flexibiliseringsdrang, aldus Agnes Jongerius. Zij heeft hierin natuurlijk volkomen gelijk. Nederland heeft immers al een zeer ruime flexibele schil aan arbeidskrachten, althans in Europees perspectief. Maar misschien wil de minister Nederland liever vergelijken met landen elders in de wereld, op andere continenten? In het mondiale perspectief moet Nederland toch immers ook de concurrentie met elders aankunnen?

Laten we dat dan maar eens doen en ons afvragen of we dat werkelijk willen! En laten we nu eens geen vergelijking maken met de Verenigde Staten van Amerika, niet alleen omdat er niet alleen maar slecht nieuws uit dit continent komt – ik zou bijvoorbeeld willen dat we in de economische discussie over het beleid dat nodig is om uit de crisis te raken, van Keynes versus Friedman of recentelijk van Keynes versus Ricardo, op dit moment juist meer de kant van de Amerikanen zouden kiezen, van moderne Amerikaanse economen en beleidsmakers die heden te dagen weer helemaal wedergeboren Keynesiaan zijn – maar ook omdat degene die de term “amerikanisering” als bijna synoniem van “neoliberalisering van de samenleving” in het politieke domein heeft ingebracht: Jan Marijnissen, juist afscheid heeft genomen van het parlement als podium. Als afscheidscadeau kreeg hij vorige week een bijzonder symposium aangeboden. Hij mocht een discussie leiden op hoog niveau, met Ruud Lubbers, Herman Wijffels, Frans Timmermans en Joris Voorhoeve, over de grote mondiale problemen van deze tijd. Over de neoliberale globalisering, waarover Jan het vaak in de paarse jaren met de liberale voorman Frits Bolkestein aan de stok had, zei een andere liberaal, Voorhoeve nu dat liberalisme vaak verkeerd werd begrepen, meestal door liberalen zelf. Hij doelde op het begrijpen van liberalisme als voornamelijk het bepleiten van de vrije markt. Op het symposium hield hij in het kader van een eerlijker globalisering juist een pleidooi voor het oprichten van vakbonden in arme landen als tegenkracht. En dat is nu toevallig naast mijn neventaak alhier om wetten te beoordelen mijn hoofdtaak in het dagelijks leven, althans niet het opzetten, maar wel het versterken van vakbonden elders, met name in arme landen.

Voorzitter, u weet dat ik regelmatig reis, vooral naar Straatsburg of andere Europese bestemmingen in het kader van mijn parlementaire werkzaamheden voor de Raad van Europa. Gisteren hebben we samen in dit huis nog in stijl afscheid genomen van de vorige ambassadeur van Nederland in de Raad van Europa. De nieuwe PV van de Raad van Europa heb ik vorige maand al mogen ontmoeten in Kinshasa, in de Democratische Republiek Congo, haar huidige post. Daar was ik op een missie in het kader van mijn andere werkzaamheden. In een gesprek dat ik met haar had, benadrukte de ambassadrice dat het lastig was om harde cijfers te geven over de arbeidsmarkt of de sociaaleconomische staat van Congo, omdat 90% van de economie daar informeel is. Dat is een wel heel erg grote flexibele schil. En wel erg flexibel bovendien! Naast contract- en dagloners, uitzendkrachten en andere flexibele werknemers met nog enige bescherming, bestaat de flexibele schil daar ook nog voor een groot deel uit heel veel kleine zelfstandigen, onder wie ook kinderen. Daarvan zou een groot deel hier tot zwartwerkers gerekend

worden. Officieel is er misschien een hoge werkloosheid, omdat echter vrijwel geen werkloze een inkomensvervangende uitkering geniet, maar officieus is bijna niemand werkloos. Vrijwel iedereen werkt hard of doet in elk geval zijn best, onder erbarmelijke omstandigheden, soms zelfs onder dwang of onder fysieke bedreiging, maar meestal “vrijwillig” om ‘s avonds weer wat te kunnen eten. Toch is de arbeidsproductiviteit er niet hoog en de economie niet erg efficiënt. Een sterke vakbond zou hier inderdaad een wereld kunnen winnen en de situatie er voor iedereen, werkgevers inclusief, beter kunnen maken.

Mevrouw **Goyert** (CDA): Het is een indrukwekkend betoog dat u nu houdt, maar ik dacht dat u zou gaan zeggen dat ons werkloosheidspercentage in Europa tot de laagste behoort. Dat heeft alles met flexibilisering te maken. We hebben vorig jaar een stijging met 73% ontslaaanvragen gehad. Toch hebben we een van de laagste werkloosheidspercentages. Dat heeft alles met flexibilisering te maken. Ik ben het natuurlijk ook met u en de vorige sprekers eens dat het weer een stap is en dat we het allemaal zo goed afgesproken hadden, maar ik denk toch dat al die maatregelen die meer flexibiliteit bieden, wel helpen. Ik denk dat we daar gewoon praktisch naar moeten kijken. Je kunt natuurlijk allerlei dingen naar voren brengen, maar ja, om die reden zijn wij er ook voor.

De heer **Elzinga** (SP): Dit geeft mij de gelegenheid, hoewel ik daar straks nog op terugkom, om uit te leggen waarom ik dit voorbeeld aanhaal. Het is natuurlijk een sterk gechargeerd voorbeeld. Nederland is geen Congo, in de verste verte niet. Zelfs de arbeidsmarkt is nog lang geen Congo. De extreme flexibiliteit maakt dat iedereen daar werkt, noodgedwongen. Er is geen keus, anders gaan ze dood van de honger. Inderdaad, met een dergelijke flexibiliteit heb je officieus, omdat heel veel mensen geen officieel contract hebben, geen werkloosheid. De vraag is hoe ver je daarin wilt gaan. Die vraag zal ik in het vervolg van mijn betoog opwerpen.

Ik had bij eerdere gelegenheid al eens een kort debat met deze minister over een wellicht ander mensbeeld, een ander wereldbeeld, waarin het verrichten van werk, onder welke voorwaarden dan ook, voor deze minister, althans in mijn ogen, wel erg centraal staat. Maar toch denk ik ook weer niet dat het voorbeeld van Congo Kinshasa het paradijs is dat deze minister voor ogen staat. Ik denk dus niet dat dit is wat hij werkelijk wil, zelfs niet als we alleen maar naar de arbeidsmarkt kijken. Dat klopt toch? Ik vraag dit voor de zekerheid. Wil de minister aangeven waar voor hem de grens ligt tussen flexibilisering van de arbeid om aan de wensen van werkgevers tegemoet te komen en de zekerheid van werk en inkomen die werknemers wensen? Als zelfs een liberaal oproept tot het oprichten van vakbonden, zouden we dan niet ook een beetje moeten luisteren naar wat vakbonden ons te vertellen hebben?

Wereldwijd is “outsourcing” en flexibilisering van arbeid een trend waartegen vakbonden zich verzetten, niet alleen omdat deze trend het organiseren van arbeiders door vakbonden steeds lastiger maakt, maar ook omdat het mede daardoor leidt tot slechtere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en tot een steeds grotere tweedeling tussen mensen die wel een vast contract hebben en mensen die dat niet hebben, de zogenaamde flexwerkers.

Elzinga

Congo is een erg gechargeerde vergelijking, zoals ik net al zei in antwoord op mevrouw Goyert. Congo is een voorbeeld dat aardig model kan staan voor een groot deel van Afrika, maar niet voor Europa. Ik chargeerde echter bewust, want hoe ver willen we het laten komen? Werkgevers pleiten overal voor minder loonstijging of lagere lonen, voor lagere belastingen en voor een flexibeler arbeidsmarkt. Dat doen ze hier, dat doen ze elders in Europa waar de arbeidsmarkt in sommige gevallen minder flexibel is en dat doen ze in de VS, Azië en zelfs Afrika, onder omstandigheden. In de Europese context wil deze minister met Nederland verder van de Europese mainstream af. Hij wil flexibeler, terwijl Nederland in deze context juist voorop loopt in flexibilisering. En ook hier zijn de vakbonden niet enthousiast. Ook in Europa wordt flexwerk veelal als een vorm van preciaire arbeid gezien. De SP-fractie zegt dat de arbeidsmarkt in Nederland flexibel genoeg is. Sterker: in tijden van crisis hebben we meer zekerheid nodig, want het zijn juist de flexwerkers, jongeren voorop, die als eerste aan de kant worden gezet in geval van een crisis. Juist om dat te voorkomen zegt de minister dat hij de arbeidsmarkt speciaal voor deze jongeren nog wat flexibeler wil maken! Volgens mijn fractie kon hij tot op heden alleen nog geen overtuigend antwoord geven op de commissiebrede vraag naar nut en noodzaak van het voorstel. Er is immers geen bewijs dat verdere flexibilisering zou leiden tot meer werkgelegenheid. De minister vond dat de stelling van onze commissie dat meer flexibiliteit zou leiden tot meer jeugdwerkloosheid, moeilijk te onderbouwen was, maar het omgekeerde lukt ook niet erg. Dat wil zeggen, de minister schrijft in de memorie van antwoord dat de arbeidsmarktpositie van jongeren volgens hem in zoverre verbetert dat zij langer in een flexibel contract aan het werk zouden kunnen blijven. Zonder aantoonbare werkgelegenheidsstijging komen anderen dan wellicht wel op straat te staan of, omgekeerd, niet aan de bak. Het enige wat we met enige waarschijnlijkheid kunnen aannemen, is dat het aandeel flexibel werk toeneemt ten opzichte van het aandeel vast werk. Dat betekent een groter deel werkenden met juist een slechtere, want onzekerdere, arbeidsmarktpositie. In sectoren waar de beoogde flexibilisering de werkgelegenheid werkelijk zou helpen, kunnen sociale partners dit reeds afspreken. Deze wettelijke regeling is bedoeld om ook in sectoren waar sociale partners het nodig, noch wenselijk vinden, de werkgevers de extra flexibiliteit te bieden. Is de minister het met mij eens dat alleen de werkgevers daarbij gebaat zijn? Is hij het ook met mij eens dat in sectoren waarin beide sociale partners het wenselijk vinden, de door het kabinet gewenste flexibiliteit reeds is geregeld?

Over de leeftijdsgrens van 27 jaar wil ik tot slot nog opmerken dat deze alleen objectief gerechtvaardigd lijkt te zijn, omdat het volgens de regering een bijdrage zou kunnen leveren aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid – hetgeen door de commissie wordt bestreden – en omdat het aansluit bij de leeftijdsgrens, gehanteerd in de WIJ en andere recente wetwijzigingen. Dit hebben andere fracties reeds opgemerkt. Mijn fractie deelt daarom de reeds door andere fracties uitgesproken twijfels over de houdbaarheid bij de rechter. Deelt de regering de zienswijze dat de enige rechtvaardigheid die in dit wetsvoorstel schuilt, is dat nu naast jongeren zonder werk, ook jongeren met werk slechter af zijn dan

iemand ouder dan 27 jaar? Ik wacht met belangstelling op de antwoorden van de minister.

□

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Waarom, waarom toch willen wij niets leren? Waarom willen wij als een soort Don Quichot vechten tegen molens als waren het reuzen die verslagen moeten worden? Terwijl het nu eenmaal een wetmatigheid is dat windmolens harder draaien als het stormt. Het is een wetmatigheid in onze moderne economie en verzorgingsstaat dat jongeren in crises een groot risico op werkloosheid hebben en dat bij het aantrekken van de economie die werkloosheid weer als sneeuw voor de zon verdwijnt. In plaats van die wetmatigheid te erkennen, gaan wij haar trachten te bestrijden. Daarmee lopen wij welbewust het risico dat wij ook de keerzijde van de wetmatigheid, namelijk dat jongeren als eerste weer aan de slag kunnen bij het omslaan van de economische tegenwind, frustreren.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau spreekt in zijn rapport "Werkloos in crisistijd" van december 2009 van beleidsmythen. "Men is gewend in tijden van crises in te zetten op jongeren en ouderen in een uitkeringsregeling onder te brengen." Een beproefde corporatistische strategie die ook in Nederland vanaf het eind van de jaren tachtig werd gevolgd. Het SCP vervolgt: "Hoe begrijpelijk dit ook mag zijn, toch schuilt er iets merkwaardigs in de grote discrepantie en aandacht die jongeren en oudere werklozen in het beleid ten deel valt." Eerder is betoogd dat de problematiek bij jongeren in belangrijke mate conjunctureel is en zich dus ook voor een groot deel oplost als de economie weer aantrekt. De huidige situatie op de arbeidsmarkt is in dit opzicht gunstiger dan tijdens de economische crisis van de jaren tachtig omdat het aandeel schoolverlaters dat instroomt beduidend kleiner is. De arbeidsmarktdruk van deze groep is nu een derde lager dan toen. Dit betekent dat de huidige arbeidsmarkt, ook al is er sprake van recessie, in staat zou moeten zijn om een veel groter aandeel van de schoolverlaters op te vangen dan tijdens de recessie van de jaren tachtig het geval was.

Empirisch onderzoek duidt er niet op dat er op latere leeftijd sprake is van een groot littekeneffect bij jongeren die werkloos worden tijdens een recessie. Het cohort dat in de jaren tachtig instroomde, bleek in de periode 2000-2007 geen achterstand te hebben opgelopen wat betreft het werkloosheidspercentage, de arbeidsmarktparticipatie of het baanniveau, al was er wel sprake van een kleine loonachterstand. In mijn woorden: er is geen sprake van een verloren generatie als gevolg van de crisis van de jaren tachtig, maar wij blijven er hardnekkig over spreken. Als wij niet oppassen maken wij die verloren generatie zelf met onze verkeerde aandacht. Het Sociaal en Cultureel Planbureau waarschuwt zelfs voor een selffulfilling prophecy van al die extra maatregelen voor schoolverlaters en jongeren. Koersen wij niet moedwillig af op een averechts effect, vraagt het SCP zich af? Ik citeer: "Schoolverlaters gaan er dan van uit dat hun vooruitzichten op de arbeidsmarkt slecht zijn." Zij gaan hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt onderschatten. Voor werkgevers kan de verleiding groot zijn om echte vacatures om te zetten in goedkopere stage- of leerwerkplekken. Of in het geval van dit wetsvoorstel: werkgevers gaan jonge mensen nog maar eens een

Thissen

onzeker contract aanbieden omdat het kan, niet omdat het nodig is. Terwijl de zekerheid zodra je er uit ligt steeds minder wordt – ook vanwege de ombouw van de verzorgingsstaat – hebben jonge mensen meer kracht en zekerheid nodig om een plek op de arbeidsmarkt te verwerven en te behouden. Dat ontnemen je mensen als je ze in onzekere, slechte tijden tijdelijk contracten geeft en dat keer op keer. Een werkgever investeert niet in tijdelijke personeel met de noodzakelijke scholing om mensen ook employable te houden.

GroenLinks stelt: de grote golfbeweging van de conjunctuur moet je niet willen tegenhouden, want je zult verzuipen. Ga dus niet op de nu voorgestelde manier sleutelen aan de werking van de arbeidsmarkt of aan de rechtspositie van mensen die straks in een evenwichtiger situatie zeer ongunstig uitpakt voor jonge mensen. Jonge mensen zijn tegenwoordig langer alleenstaand en zijn met al die tijdelijke contracten minder goed in staat om een stevig bestaan op te bouwen, zoals het kopen van een huis. Als de hypotheekrenteaf trek onbespreekbaar blijft, dan zal het nog langer duren voordat jongeren een huis kunnen kopen. Bovendien heeft de minister nergens aangetoond dat dit een grote wens van werkgevers is. Wat je wel moet doen, is je richten op de gevolgen van de crisis, dus zorgen dat jongeren en ouderen die nu werkloos zijn optimaal toegerust zijn om te functioneren op de arbeidsmarkt, zodat zij direct kunnen instappen als de economie weer aantrekt, of, zoals ik dat vaker zeg, zorgen dat ze glanzend in de etalage staan als de vacatures ons weer over de voeten lopen.

Als je je in de gevolgen verdiept, zul je zien dat wij veel te veel met de verkeerde maatregelen en de verkeerde doelgroep bezig zijn. Tal van arbeidsmarkttechnomen en gezaghebbende instituten zeggen al een tijd lang dat jonge werklozen de verkeerde doelgroep zijn. Die redden zich wel. De overheid kan beter investeren in werklozen die oud, laagopgeleid en migrant zijn. Zij blijven immers vaak langdurig werkloos. Ik citeer opnieuw het SCP: "Werknemers van 55 jaar en ouder hebben weliswaar een kleinere kans werkloos te raken dan jongeren, maar als ze werkloos worden, is het voor hen ongelooflijk lastig om nieuw werk te vinden." Dat is tegenwoordig eerder dan vroeger een financieel probleem omdat de WW-uitkering eerder stopt en de toegang tot alternatieve uitstroomroutes beperkt is. Een deel van de oudere werklozen zal bij beëindiging van de uitkering nog geen nieuwe baan hebben gevonden en daardoor financieel zwaar in de problemen belanden. Ook laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen doen er relatief lang over om een nieuwe baan te vinden als zij werkloos worden. Hun baanzoekduur is gemiddeld wel korter dan die van ouderen, maar hun risico op baanverlies is daarentegen groter.

Voor zover beleid gericht op werkloze jongeren gewenst is, moet zich dat zo veel mogelijk richten op de groepen die ook in hoogconjunctuur al moeilijk aan de slag komen. Het SCP noemt in dit verband onder anderen laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen. Mijn fractie voegt daar mensen met een handicap aan toe, die altijd de minste kans hebben, terwijl zij zo veel mogelijkheden hebben en zeer gemotiveerd zijn om aan de slag te komen. Dit debat hebben wij gevoerd bij de modernisering of de wijziging van de Wajong. Arbeidsmarktconoom Jan van Ours zei vorig jaar in de NRC: "Per slot van rekening is werkloos worden in een krappe arbeidsmarkt veel meer een negatief signaal van

tekortschietende vaardigheden dan werkloos worden in een ruime arbeidsmarkt, wat een kwestie van pech kan zijn." Goed gekwalificeerde jongeren worden er niet op aangekeken dat zij in deze tijd even werkloos zijn geweest. Laat de minister ook eens kijken naar de WIJ. Het is vandaag exact een jaar geleden dat wij met toenmalig staatssecretaris Klijnsma de Wet investeren in jongeren behandelden. Wat hebben gemeenten jongeren die nu uitvallen daadwerkelijk te bieden? Werk is er even niet en de schooldeur heeft een deel van die jongeren met een ferme klap zonder startkwalificatie dichtgeslagen, omdat het onderwijs hun niet biedt wat zij nodig hebben. Ook dit studiejaar hebben weer tal van jongeren het vmbo, het mbo of hbo vroegtijdig verlaten omdat het niet is wat zij hadden verwacht, omdat zij geen stage wisten te bemachtigen of om wat voor reden dan ook. De roc's en de hbo's hebben de inschrijving nog even laten doorlopen tot na 1 februari. Er is niemand die deze jongeren oppakt. Er gaat veel mis in de aansluiting vso-roc, in de aansluiting jeugdzorg-scholing, jeugdzorg-werk, jeugdzorg-leerwerkstages, in de aansluiting roc-arbeidsmarkt en in het zelf zoeken van stageplekken en bbl-contracten door jongeren. Omdat het beleid is om hen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid moeten zij zelf plekken zoeken. Wat in een laagconjunctuur moet gebeuren, is niet de arbeidsrechtelijke positie van jongeren aantasten, maar de aansluiting regelen, de zo noodzakelijk samenhang SZW-OCW smeden.

Wat hebben wij gedaan om jongeren die het ook in hoogconjunctuur al niet redden een beter leerwerkklimaat te bieden, waarin zij wel tot hun recht kunnen komen? Veel sociale diensten staan op dit moment met lege handen. Banen zijn er even niet. De school heeft zich nog niet op grote schaal aangepast om de uitvallers iets beters te bieden. Het beperkt zich dan tot werk in een productiehuis oftewel de werkverschaffing van de jaren dertig. Het is een trieste conclusie dat wij, terwijl de verzorgingsstaat in zijn vangnetten al volop in een ombouw is naar een kansenstaat, aan de voorwaarden om volwaardig mee te kunnen doen aan de samenleving, dus ook aan de arbeidsmarkt, nog zo weinig doen. Wij bieden jongeren feitelijk niet veel anders dan wij al in de jaren dertig deden. Rust de jongeren goed toe, zorg dat het onderwijs past bij wat werkgevers op de arbeidsmarkt nodig hebben. Dat is nodig in laag- en in hoogconjunctuur. Dat is beleid met visie en dat is volgens mij ook crisisbestendig. Laat jonge mensen die al een baan hebben anno 2010 na drie tijdelijke contracten gewoon een fatsoenlijke baan krijgen. De minister heeft in antwoord op onze vragen en twijfels niet kunnen aantonen dat hier de voetangel van de jeugdwerkloosheid zit. Werkgevers weten heel goed dat zij de jonge mensen straks keihard nodig hebben. Velen zijn nu al bezig om de jonge mensen vast te houden omdat zij bang zijn, straks achter het net te vissen. Laat de markt daar dus gewoon zijn werk doen. Stop je energie in de toerusting van de kwetsbaarste werklozen en schep de voorwaarden waaronder dat zo goed mogelijk kan gebeuren, of het nu hoog- of laagconjunctuur is. Wij wachten zoals altijd vol verwachting de antwoorden van de minister af.

De vergadering wordt van 11.10 uur tot 11.33 uur geschorst.



Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de woordvoerders voor de opmerkingen die over het wetsvoorstel zijn gemaakt. Het is goed om het mede te plaatsen tegen de achtergrond van de bredere beschouwing over de arbeidsmarkt en flexibiliteit van de heer Elzinga enerzijds en de bredere beschouwing over jeugdwerkloosheid en de bestrijding daarvan van de heer Thissen anderzijds. Deze maatregel moet gezien worden als onderdeel van een veel breder pakket aan maatregelen dat in de loop van vorig jaar is gepresenteerd, voor extra investeringen om jeugdwerkloosheid tegen te gaan. Dit is geen structurele, maar een tijdelijke maatregel om jongeren eventueel op school te houden, om stageplaatsen en om leerwerkplekken voor jongeren te vinden. Omdat hij erbij betrokken is geweest, weet de heer Thissen als geen ander dat die maatregelen een zekere gebrektheid kennen. Daar ligt het hoofdgewicht van de maatregelen op het terrein van jeugdwerkloosheid in deze periode van crisis.

Ik ben het met de heer Thissen eens dat jeugdwerkloosheid geen onderwerp van structurele maatregelen op de arbeidsmarkt moet zijn. Ik ben het met hem eens dat jongeren doorgaans hun weg wel vinden. Als wij maatregelen nemen, moet het meer gaan om de arbeidsmarktpositie van ouderen en eventueel die van migranten en vrouwen in deeltijd. Jongeren zijn geen groep die specifiek onderwerp is van maatregelen ter bevordering van hun kansen op de arbeidsmarkt. In de WIJ hebben wij maatregelen genomen om de uitkeringsafhankelijkheid van jongeren tegen te gaan. Bij de wijziging van de Wajong hebben wij maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van jongeren te bevorderen met het oog op hun beperkingen. De heer Thissen sprak over vechten tegen windmolens. Als hij deze maatregel nu als *pars pro toto* neemt voor het beleid tegen jeugdwerkloosheid, dan is het wel een beetje Don Quichotterie, maar dat neemt niet weg dat ik graag zal toelichten waarom ik desondanks meen dat dit als onderdeel – niet als *pièce de résistance*, maar als bijkomende maatregel – wenselijk is om in te voeren gedurende een periode van crisis.

Dit is ook een reactie op de opmerkingen van de heer Elzinga, die breder inging op flexibiliteit en arbeidsmarkt. Ik ben het met hem eens dat arbeid een wezenlijk bestanddeel van het menselijk bestaan, van onze identiteit is. Ik heb het dan niet over het mensbeeld van ons beiden. Bij arbeid hebben wij het over mensen en mensen zijn geen commodity. Daarom is de arbeidsmarkt geen markt zoals andere markten en hebben wij wel degelijk specifieke maatregelen nodig, onder andere op het punt van de beperking van de flexibiliteit, de mate waarin tijdelijke arbeidscontracten voort kunnen duren. Die regels hebben wij ingevoerd. Ik weet dat daarover voortdurend discussie is. Ik wijs er echter op dat deze maatregel nu juist niet is bedoeld om op dat punt te komen tot een structurele verschuiving van de flexibele en vaste verhoudingen op de arbeidsmarkt. Deze maatregel is gericht op een specifieke groep waarbij zich vanwege de crisis tijdelijk bijzondere moeilijkheden voordoen, namelijk jongeren die nog in ontwikkeling zijn. Daarvoor gebruiken wij de leeftijdsgrens van 27 jaar in de wetgeving. Zowel in de WIJ als de Wajong wordt de grens van 27 jaar gehanteerd voor jongeren wiens ervaring en positie op de arbeidsmarkt nog in ontwikke-

ling zijn. Als zodanig is die grens geaccepteerd door de Commissie Gelijke Behandeling. In de Europese richtlijnen op dit terrein is een algemeen aanvaard element dat het gerechtigd is om een dergelijk onderscheid te maken met het oog op zowel de bestrijding van jeugdwerkloosheid als het bevorderen van arbeidsparticipatie van jongeren. Dit wetsvoorstel sluit aan op de motie van de heer Rutte die door vrijwel alle fracties in de Tweede Kamer werd gesteund, met uitzondering van de SP. Dit wetsvoorstel sluit ook aan op de leeftijdsgrens die in overige wetgeving wordt gehanteerd.

Mevrouw Kneppers stelde dat het doel niet is om het aantal duurzame arbeidsovereenkomsten te bevorderen en vroeg zich af of het leeftijds onderscheid in dat geval nog wel geëitmeerd is. In de Europese richtlijn op dit terrein gaat het niet over duurzame arbeidsrelaties, maar over arbeidsbevordering en de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Ik zal de eerste zijn om te erkennen dat met deze maatregel niet de vaste arbeidsovereenkomsten worden bevorderd. Zij berust op de constatering dat, zeker in een tijd van crisis, de kans op de overgang van een tijdelijke naar een vaste arbeidsovereenkomst kleiner is. Zij is erop gericht, te voorkomen dat jongeren die al drie jaar ervaring hebben en die in een normale arbeidsmarkt een redelijk perspectief hebben op een vaste arbeidsovereenkomst, alleen vanwege de grens in de wet op de flexarbeid hun baan verliezen.

Mevrouw Westerveld zegt dat voor iedereen die ontslagen wordt iemand anders in de plaats komt. Dat is niet de waarneming waarop dit voorstel berust. De maatregel is gebaseerd op de bereidheid van werkgevers om iemand die gedurende drie perioden is ingewerkt nog een periode in dienst te houden, mede vanwege de kosten-batenverhouding. Als die mogelijkheid er niet is, komt er niet automatisch iemand anders. Die nieuwe kracht zal namelijk ingewerkt moeten worden. In een periode dat arbeid precair is, is dat de afweging die de werkgever zal maken.

Mevrouw Westerveld gaat in zeker zin uit van de opvatting dat er een bepaald aantal banen is en dat, als de een die niet invult, de ander dat dan wel doet. Dat is geen economische werkelijkheid en ook niet de werkelijkheid van de arbeidsmarkt zoals hij zich vorig jaar ontwikkelde en zoals hij nu nog steeds is. Er is een grote neiging bij werkgevers om personen die ervaring hebben vast te houden, zelfs als het om tijdelijke arbeid gaat. Men is zich wel degelijk bewust van het risico dat men, als de economie weer aantrekt, de mensen met ervaring niet kunnen worden gevonden. Derhalve heeft men er alle belang bij om jongeren op te leiden voor de werkzaamheden. Als die mogelijkheid er echter niet is, betekent dat niet automatisch dat men dan iemand zonder enige ervaring in dienst zal nemen. Daar zal dan eerder het instrument van de stages voor gebruikt worden. Dat instrument is het afgelopen jaar sterk verbreed, maar biedt jongeren veel minder dan het verlengen van een tijdelijke arbeidsovereenkomst.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik wil de minister graag op zijn blauwe ogen geloven, maar ik heb niet geprobeerd de wetmatigheid te suggereren dat de werkgever een vrijkomende plek zal invullen. Mijn fractie onderkent heel goed dat dit niet het geval is. In mijn inbreng heb ik geprobeerd aan te tonen dat de veronderstellingen waar dit wetsvoorstel op gebaseerd is, niet veel meer zijn dan dat. Ik hoor de minister er ook niet veel meer over

Donner

zeggen. Is er onderzoek onder werkgevers gedaan? Of is het puur de aanname dat het waarschijnlijk wel zo zal gaan? Als de flexperiode voor jongeren wordt verlengd, zullen in deze crisistijd meer werkgevers zo'n jongere aannemen. Is het meer dan koffiedik kijken? Dat is toch de term die boven dit debat moet blijven hangen.

Minister **Donner**: Het is geen koffiedik kijken, hoewel ik uit uw opmerking afleid dat u in ieder geval uw visie wel als zodanig wilt betitelen. Het wetsvoorstel en ook de motie-Rutte berusten op een geluid van werkgevers dat zeker vorig jaar gehoord werd. Men wilde sommige werknemers nog een periode geven. De motie-Rutte sprake niet over een periode extra, maar over het onbeperkt voortzetten van de tijdelijke arbeidsverhouding met jongeren. Daar hebben wij niet voor gekozen. Het wetsvoorstel is onderwerp geweest van overleg met de sociale partners. De werkgevers kwamen tot de conclusie dat dit een afgewogen oordeel was waarmee tegemoet gekomen wordt aan een probleem dat gevoeld wordt. De werknemers waren er niet voor, maar hadden niet zo veel bezwaren dat zij meenden dat het wetsvoorstel er niet zou moeten komen. Daar berustte de desbetreffende mededeling in de antwoorden aan deze Kamer op. Naar ik begrepen heb, is een en ander rechtgezet in een brief van de heer Gortzak. De regering kon dit inderdaad afleiden uit de positie die de sociale partners hebben ingenomen. Ik zeg niet dat dit wetsvoorstel de panacee voor jeugdwerkloosheid is of dat iedereen nu een baan zal vinden. Dit voorstel zal er niet toe leiden dat er wezenlijk minder jeugdwerkloosheid is, maar een werkgever die iemand voor drie jaar in dienst wil hebben, zal wellicht kiezen voor nog een periode, terwijl een andere werkgever liever een nieuwe kracht voor drie jaar in dienst neemt, los van de crisis. Dit voorstel is puur een reactie op iets wat plausibel is in tijden van crises. Als werkgevers toch de afweging moeten maken of zij werknemers moeten afstoten, dan zal dit voorstel de keuze om iemand met ervaring in dienst te houden makkelijker maken. Uit een oogpunt van het bevorderen van arbeidsparticipatie van jongeren is dat zonder meer een wezenlijke functie, want het leidt ertoe dat juist jongeren met wat meer ervaring de kans krijgen een extra periode werk te krijgen, als het daarop zit. Wij doen dit ook alleen maar als een tijdelijke maatregel. Bij een andere veronderstelling hadden we een structurele maatregel moeten maken. Dat doen wij niet. Het is een tijdelijke maatregel voor de duur van de crisis, zoals wij tal van andere maatregelen tijdelijk hebben genomen. Ik moet wel zeggen dat ik blij ben dat ik bijna alle andere arbeidsmarktmaatregelen bij ministeriële regeling heb kunnen nemen. Die maatregelen zijn allemaal sinds vorig jaar in werking. Dit was een crisismaatregel die, als wij niet oppassen, in het wetboek komt op het moment dat de crisis al bijna voorbij is.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Hoe beoordeelt de minister de kwestie die een paar jaar geleden heeft gespeeld bij de Commissie Gelijke Behandeling toen het ging om supermarktondernemers die na drie jaar jongeren van 18 jaar ontsloegen en weer nieuwe jongeren aannamen?

Minister **Donner**: Toen werd zuiver op de leeftijd en het verschil in salaris geselecteerd. Er werd dus puur op leeftijd gekozen. Een werkgever die op deze wijze leeftijd

hanteert in zijn tewerkstellingsbeleid is iets geheel anders dan een wetgever die een grens gebruikt van 27 jaar. Ik verwijs dan in de eerste plaats naar de Europese richtlijn, die het gerechtvaardigd acht om in de wetgeving onderscheid te maken in het belang van arbeidsparticipatie van jongeren. Wij hebben dat op andere terreinen gedaan en daarmee wordt 27 jaar geleidelijk aan de grens tussen een jongere die zich nog ontwikkelt op de arbeidsmarkt en iemand die uitontwikkeld is. Uiteraard, zoals bij iedere grens geldt, kun je dat niet absoluut stellen, maar deze maatregel is er juist voor bedoeld om de jongeren die in ontwikkeling zijn, daarin niet te belemmeren. Dit sluit geheel aan bij precies de motivering van de Commissie Gelijke Behandeling om in andere gevallen die grens ook gerechtvaardigd te achten.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik heb mijn eerste termijn niet gebruikt omdat wij het motief van de wet heel goed begrijpen, namelijk de bereidheid bij werkgevers om jongeren langer in dienst te houden. Het punt dat wij nu raken is voor ons echter belangrijk. Wij hebben in de brieven nogal wat gewisseld over de vraag of dit effectief zal zijn. Wij komen dan een beetje in de sfeer van de veronderstellingen en misschien op het domein van onbewezen dingen. Ik verbaas mij er trouwens over dat wij dit in Nederland niet goed kunnen meten. Dat heeft natuurlijk ook wel met de complexiteit van de gehele situatie te maken en met de vraag wat je bij de werkgelegenheids groei bij jongeren precies waaraan toeschrijft. Toch wil ik de minister het volgende vragen. Het is een tijdelijke maatregel. Om die reden kunnen wij er ook mee instemmen. In zekere zin betreft het een gradueel verschil, namelijk 36 of 48 maanden in dienst. Ik wil dan wel weten of de maatregel effectief is, vooral omdat de mogelijkheid dat de tijdelijke maatregel permanent wordt nog boven de markt hangt. Ik wil de komende jaren graag weten wat de toegevoegde waarde is van deze maatregel.

Minister **Donner**: Ik kan in de eerste plaats de effectiviteit van de maatregel niet onderzoeken als de maatregel niet in werking is. Het blijft dan een vooronderstelling op basis van plausibiliteit. Ik heb aangegeven dat de plausibiliteit van deze maatregel berust op beelden die wij kregen, ook van werkgevers, in de loop van vorig jaar in verband met de crisis. In de tweede plaats – ik kom hiermee ook op de vraag van mevrouw Kneppers – zal er in de aanloop van 2012 inderdaad bekeken moeten worden of de maatregel wel of niet enig verschil uitmaakt. Als zij geen verschil maakt, zal ik de eerste zijn – als ik die functie dan nog heb, maar waarschijnlijk is er dan een opvolger – om te zeggen dat het geen zin heeft om de maatregel te continueren. Zij is niet bedoeld als experiment om na te gaan of het een meer structurele maatregel moet zijn. In dat geval ben ik het met de heer Elzinga eens dat dit een fundamentele discussie betreft over de vraag waar wij de grens leggen tussen flexibiliteit en vaste verhoudingen in de arbeidsmarkt. Dit is bedoeld als een crisismaatregel, om het in de marginale situatie iets beter te doen. Mevrouw Kneppers heeft helemaal gelijk dat wij moeten nagaan of de maatregel wel of geen effect heeft.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Als wij in de loop van de komende anderhalf jaar moeten nagaan of tijdelijk permanent wordt, dan zullen wij iets moeten weten. De

Donner

minister begon met de opmerking "ik kan het niet onderzoeken", maar hij zal het dan moeten onderzoeken. Hij zal het effect moeten laten zien. Ik sprak zojuist mijn verbazing erover uit dat wij dat in Nederland blijkbaar niet weten, maar de huidige maatregel is er al en geldt voor 36 maanden. Ik neem aan dat daar toch ook wel onderzoeken naar zijn gedaan. De logica onder deze maatregel is precies dezelfde als voor wat wij al hadden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik sluit mij hierbij aan. Met alle respect, maar het antwoord van de minister dat hij niet kan onderzoeken wat nog moet gebeuren, vind ik in dit verband iets te eenvoudig. Wij hebben een wet met de mogelijkheid van afwijking bij cao. Voor het ingaan van deze wet had best onderzocht kunnen worden welke bedrijfstakken hiertoe de bereidheid hebben. Wij krijgen een wetsvoorstel voorgelegd waarbij gezegd wordt: ja, er zijn geluiden vanuit de werkgevers. Wij weten helemaal niet welke werkgevers dat zijn. Wij weten niet of dat de bedrijfstakken zijn waarin gebruik is gemaakt van die mogelijkheid bij cao. Wij weten dus helemaal niet hoe breed en in welke bedrijfstakken dat eigenlijk leeft en wat de overweging is geweest van de vakbonden, gesteld dat zij dat gezegd hebben. Wij weten eigenlijk niets, terwijl in de opmaat naar dit wetsvoorstel iets meer gedocumenteerd had kunnen worden bij welke werkgevers die behoefte leeft en of zij, als verkapte toezegging aan de regering, daarvan gebruik zullen maken. Het parlement kan hen daarop dan ook "afrekenen" als zij dat niet doen. Ik zeg dit niet alleen om terug te kijken in de zin van: hadden we maar, maar dit kunnen wij wel in de toekomst doen. Ik wil dit markeren omdat meer te onderzoeken is dan op het eerste oog gesteld kan worden. Ik sla eigenlijk aan op de opmerking van de minister dat dit niet kan.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): In aanvulling daarop nog het volgende. Als de minister niet weet hoe het nu zit, omdat er geen nulmeting is, hoe kan hij dan het effect van deze maatregel onderzoeken?

Minister **Donner**: Ik heb niet gezegd dat wij niets weten over flexibele arbeid. Dat is uitvoerig onderzocht. Ik kan het effect van de maatregel echter niet onderzoeken zolang de maatregel niet in werking is getreden. Zolang de mogelijkheid van een vierde termijn voor jongeren er niet is, kan ik niet onderzoeken of daarvan wel of niet gebruik wordt gemaakt. Het terrein van de flexibele arbeid is vrij uitvoerig onderzocht. Daaruit blijkt dat er juist geen permanent onderscheid is op de arbeidsmarkt tussen flexibele arbeid en niet flexibele arbeid, maar dat tijdelijke arbeid meestal de opstap is voor mensen, zeker voor jongeren, om over te gaan naar een vaste arbeids-overeenkomst. Uit de bespreking twee jaar geleden van de evaluatie van de Wet flexibiliteit en zekerheid is een aantal verbeterpunten naar voren gekomen. Ook in de gedachteswisseling met de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat ik er op zichzelf voor voel om meer te doen op het punt van het vooruitzicht om van tijdelijke arbeid naar vaste arbeid over te gaan.

Kortom, die aspecten zijn allemaal onderzocht. In de overzichten van de cao's die ook net weer naar de Kamer zijn gestuurd, kan worden nagegaan in welke bedrijfstakken gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van meerdere perioden tijdelijke arbeid. Die oplossingen zijn gericht op de specifieke behoefte in een bedrijfstak. Om

die reden wordt er in het onderwijs ruim gebruik van gemaakt. Wij hebben het nu niet over de specifieke behoefte van bepaalde bedrijfstakken of bedrijven, maar de specifieke problematiek die vorig jaar is geconstateerd, namelijk dat waar jongeren in het algemeen na drie perioden van tijdelijke arbeid overgingen naar vaste arbeid, er in tijden van crisis grotere terughoudendheid is bij werkgevers en dat juist in de afweging of men iemand nog een extra periode in dienst kon nemen, die positief uit zou vallen, zonder dat dit betekent dat er zonder die mogelijkheid iemand anders voor in dienst kwam. Dit voorstel berust op die vooronderstelling, die in consultatie met sociale partners in ieder geval niet is bestreden. Zij hebben zelfs niet gezegd dat het niet zo is. Dat laat onverlet dat de vakbeweging meende dat het desondanks niet moet gebeuren. Dat vloeit logisch voort uit de standpunten van de vakbeweging. Tegelijkertijd is dat ook de reden dat zij geen overkomelijke bezwaren heeft geuit. Het was een wat lange zin.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Dit was een zin van zes minuten, mijn complimenten aan de minister.

De **voorzitter**: Wij moeten ook niet de geheugentest bij de minister willen doen door het plegen van een heleboel interventies en de minister niet de ruimte geven om die te beantwoorden.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Wat mij betreft, is die geheugentest bij deze minister niet nodig, want hij heeft een briljant geheugen. Als hij het effect van deze maatregel niet kan onderzoeken, kan hij misschien wel kwantificeren hoeveel jongeren in de werkloosheid terecht zijn gekomen als gevolg van het feit dat deze maatregel nog niet is ingevoerd. Met andere woorden: hoeveel jongeren zijn als gevolg van het feit dat maximaal drie keer een tijdelijke contracten verstrekt kan worden, in de werkloosheid terechtgekomen?

Minister **Donner**: Op die wijze kan ik het niet specifiek construeren. Ik kan slechts vaststellen dat jongeren – u hebt dat zelf ook aangegeven – juist bij voorrang in de werkloosheid terechtkomen. Zeker bij de cumulatie van jong en tijdelijke arbeid zullen zij in de voorgaande periode versneld zijn uitgevloeid naar de werkloosheid. Ik heb die cijfers nu niet paraat. Ik kan wel aangeven wat de omvang van de jeugdwerkloosheid is, maar ik kan niet aangeven welk deel ervan nu geen werk meer heeft als gevolg van het feit dat er geen extra periode mogelijk is. De regering meende, met de Tweede Kamer, op basis van de motie-Rutte, dat in een crisissituatie niet iets nagelaten moet worden wat mogelijk kan helpen bij het in dienst houden van jongeren met ervaring. Precies om de reden die ook de heer Elzinga heeft aangegeven, meende het kabinet, anders dan de Tweede Kamer, dat dit niet onbepaald mag gebeuren en ook geen opstapje mag zijn voor een meer structurele wijziging. Daar is deze maatregel uitdrukking van. Vandaar dat de mogelijkheid van verlenging strikt aan tijd is gebonden. Om dat te wijzigen, zal wetgeving nodig zijn. Dit in antwoord op de vraag van mevrouw Kneppers. Die beoordeling is de reden om van 2012 naar 2014 door te schuiven. Die beoordeling zal primair gaan om de vraag of de situatie op de arbeidsmarkt nog steeds zodanig is dat de vooronderstelling plausibel is, namelijk dat werkgevers die jongeren in dienst hebben in geen geval

Donner

een vaste arbeidsovereenkomst zullen aanbieden, maar degenen met ervaring mogelijk wel in dienst houden, waar zij anders geen jongeren in dienst nemen. Zoals ik de ontwikkeling op de arbeidsmarkt op dit moment zie, acht ik de kans groot dat wij per eind 2012 kunnen constateren dat die situatie zich niet meer voordoet. Doet zij zich wel voor, dan zal de tweede vraag zijn of het inzicht in de werking van de maatregel leidt tot de constatering dat deze effect heeft, hoezeer dat per definitie ook marginaal zal zijn, want het gaat om één periode. In dat geval kan er reden zijn voor voortzetting. Dat vooronderstelt dat je op dat moment wel inzicht hebt in het antwoord op de vraag of de maatregel wel of geen effect heeft gehad. Daarom uiteindelijk mijn pleidooi voor deze maatregel.

Van de maatregel moet niet worden verwacht dat zij de positie van jongeren op de arbeidsmarkt zal schaden. Ik bestrijd de stelling van de heer Thissen dat dit in wezen de arbeidsmarktpositie van jongeren schaadt. Nee, zij verruimt die in wezen, want het gaat om de jongere die anders na de periode die nu in de flexwet is bepaald, geconfronteerd wordt met het feit dat er geen arbeid is. Dat is per definitie een schadelijker arbeidsmarktpositie dan nogmaals de mogelijkheid van een periode. Om die reden denk ik dus dat dit niet zo is. Daarnaast berust een en ander niet op de vooronderstelling dat er nu massaal jongeren plotseling een baan zullen vinden als zij die tot nu toe niet gevonden hebben, maar dat het een reële situatie is van de werkgever in de afweging: neem ik niemand of houd ik iemand die al ervaring heeft in dit bedrijf als dat nog één periode kan, en hij dan voor dat laatste zal kiezen. De introductie van de leeftijd van 27 jaar is juist om aan te geven dat het een specifieke maatregel is, bedoeld voor jongeren wier arbeidsmarktpositie, wier ervaring nog in ontwikkeling is. Daarom is het voor hen gerechtvaardigd. Anders zou je het voor iedereen moeten doen. Dan loop je in de val die de heer Thissen schetst.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het probleem van dit soort debatten op macroniveau is altijd dat je over heel grote groepen spreekt, terwijl het op individueel niveau verschillend kan liggen. Ik kan mij dan ook wel iets voorstellen bij de tegenwerping van de SP en Groen-Links. Misschien kan de minister daar toch nog wat over zeggen. Als dit wetsvoorstel betekent dat een jongere werknemer die nu na drie jaar zijn diensten bewezen te hebben, weet dat hij een vast contract krijgt of niet, nog een extra periode een tijdelijk contract krijgt, dan kun je voor die categorie eigenlijk niet anders dan constateren dat de maatregel arbeidsrechtelijk een schadelijk effect heeft.

Minister **Donner**: Daar zijn wij het ook niet over oneens. Zulke incidentele gevallen zullen zich ook voordoen. Het gaat nu om de situatie van een crisis op de arbeidsmarkt. Wij hebben gewoon te maken met een sterk toegenomen aantal jongeren dat werkloos is. Wij hebben te maken met bedrijven die op grote schaal de flexibele schil in hun bedrijf hebben afgestoten. Gezien die situatie berust deze maatregel op de vooronderstelling dat in het merendeel van de gevallen de werkgever die anders zou overwegen om het niet te doen, een jongere eventueel wel nog een extra periode in dienst zal nemen. De werkgevers die juist bezorgd zijn over hun personeel en over hun wervingskracht zullen, als de vraag toeneemt,

zeker niet voor een vierde periode kiezen. Daar ziet men nu al weer de neiging om degene voor wie dat mogelijk is, in dienst te nemen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Met het enkele zinnetje: daar zijn wij het over eens, is mijn vraag beantwoord.

Minister **Donner**: Het pleidooi voor deze maatregel is niet dat wij, zoals de heer Elzinga zei, naast de jongeren die geen werk hebben, nu ook voor de jongeren die wel werk hebben, dat werk onzeker maken. De constatering is gewoon dat het aantal jongeren zonder werk is toegenomen. De heer Thissen vraagt of dat een ramp is. Ik denk dat de rechtvaardiging voor de 250 mln. extra die het kabinet heeft uitgetrokken, is dat jongeren de aansluiting op de arbeidsmarkt behouden. Daar zullen zonder meer ook bezwaren tegen zijn en er is mogelijk kritiek op die aansluiting, omdat die beter kan. Om die reden moet je deze maatregel echter niet nalaten. Dat is het argument. Als het om een structurele verandering zou gaan, zou een groot deel van deze discussie gerechtvaardigd zijn. Van de maatregel wordt gezegd: baat zij niet, zij schaadt ook niet, en laten wij het om die reden doen. Dat is ook de toelichting van het kabinet geweest. Daarom wordt de maatregel in de tijd beperkt. De enige ruimte die wij houden, is om de maatregel eventueel uit te schuiven. Dan kunnen wij in ieder geval aan het eind van die periode constateren of de vooronderstellingen van het kabinet juist waren of niet.

Voorzitter. Ik dacht hiermee de meeste vragen van de leden te hebben beantwoord.

De **voorzitter**: Mocht dat niet het geval zijn, dan kunnen de leden u daaraan in tweede termijn herinneren.

Minister **Donner**: Als u het zo wilt opvatten, dan houd ik nu mijn mond.

De **voorzitter**: Ik geef in tweede termijn het woord aan mevrouw Kneppers.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Voorzitter. Er is al veel gewisseld over dit kleine wetje. Voor een groot deel blijft het gissen wat het effect ervan op de werkgelegenheid voor jongeren zal zijn. Mijn fractie gunt de minister het voordeel van de twijfel en sluit zich aan bij de Raad van State, die heeft aangegeven dat het wetsvoorstel vermoedelijk slechts een bescheiden bijdrage zal kunnen leveren aan het voorkomen van werkloosheid onder jongeren.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Voor mijn tweede termijn heb ik één observatie en drie korte vragen aan de minister.

Ik begin met mijn observatie. Misschien ben ik zelf geneigd, de woorden "koffiedik kijken" wat gemakkelijker in de mond te nemen dan de minister, maar ik stel vast dat het koffiedik kijken van de minister is gebaseerd op de wens van werkgevers en de vastgestelde afname van het aantal vaste contracten. Termen die vandaag gebruik zijn zoals "baat het niet, het schaadt ook niet" komen toch wel erg in die richting. Ik heb in dat verband drie

Westerveld

vragen die aansluiten bij de meer juridische zorg van mijn fractie.

De minister herkende zich wel wat in de vergelijking met Don Quichot, maar wat nu als die windmolens Europees blijken te zijn? Dat valt te verwachten als dit wetsvoorstel wet wordt. Over een jaar zijn er dus jongeren door werkgevers aangenomen op basis van een derde verlenging van een tijdelijk contract. Als de werkgever hen ontslaat, omdat het een flexibel contract is, dan kunnen werknemers op dat moment aanvoeren dat zij een vast contract hebben omdat zij zijn ontslagen op basis van een wet die Europeesrechtelijk niet deugt. In dat opzicht kunnen wij dus procedures verwachten.

Wil de minister wat preciezer markeren wat er geaccordeerd is door de Commissie Gelijke Behandeling c.q. de Europese rechter? Ik heb in mijn inbreng al onderscheid gemaakt tussen deze maatregel, die het arbeidsrecht flexibiliseert, en maatregelen die de arbeidsmarktpositie van jongeren willen verbeteren, zoals de Wajong en de WIJ. Ik heb aangegeven waarom dit wetsvoorstel wat mijn fractie betreft toch een slag anders is dan die andere twee wetsvoorstellen. Het antwoord dat de leeftijdsgrens van 27 jaar inmiddels gemeengoed is en geaccepteerd wordt als een beleidsaanvaardbare grens, vind ik als jurist niet een geheel geruststellend antwoord. Ik ben dan ook erg benieuwd hoe de minister daar, ik zou haast zeggen, als collega-jurist tegen aankijkt.

Als wij ervan uitgaan dat het toch mogelijk is dat deze wet wordt aanvaard – als ik het zo beluister, kan dat best wel eens waar zijn – en hij heeft een enigszins wankel juridische basis, acht de minister het dan tot de verantwoordelijkheid van de regering behoren om het mogelijke effect te communiceren met werkgevers die, vertrouwend op deze wet, straks hun werknemers na drie tijdelijke contracten weer een tijdelijk contract aan gaan bieden?

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. Ik chargeerde in eerste termijn overduidelijk door een vergelijking te maken met Congo. Ik deed dat wel met een reden. Ik heb dat uitgelegd. Ik heb de vraag opgeworpen: hoe ver kun je gaan in flexibilisering, en hoe ver wil je gaan? Tegen die achtergrond kun je je afvragen of dit een grote stap is, één extra contract erbij, één jaartje flexibel werken. De minister erkent gelukkig dat er grenzen zijn aan deze flexibilisering en dat je steeds moet nadenken over de vraag of je nog verder wilt gaan en in hoeverre je werkgevers daarin tegemoet wilt blijven komen. Kennelijk gelden die grenzen, die overpeinzingen niet voor een tijdelijke maatregel. Daar hebben de jongeren nu dus helemaal niets aan. De minister heeft de angst uitgesproken dat deze maatregel misschien als mosterd na de maaltijd zal komen. In eerste termijn heb ik erop gewezen dat, net als bij de ministeriële regelingen, de sociale partners samen al de mogelijkheid hadden om direct met de sector meer flexibilisering af te spreken. Dat dit niet vaker gebeurt dan dat er nu reeds is afgesproken, komt omdat de sociale partners niet verwachten dat er een positief effect op de werkgelegenheid in die andere sectoren zal zijn. Daarom is er ook onduidelijkheid over de rechtvaardiging van 27 jaar als leeftijdsgrens.

De minister blijft in dit debat herhalen dat er geen onoverkomelijke bezwaren zijn van de kant van de vakbeweging, mede omdat dit een tijdelijke regeling is. Ik ben blij met de volstrekt duidelijke taal van deze minister. Hij zegt dat dit een tijdelijke regeling is en dat dit niet zonder een aparte wetswijziging kan veranderen. Maar het oordeel van de minister over het standpunt van de vakbeweging berust op een misverstand. Ik begrijp hoe dat heeft kunnen gebeuren na de laatste brief van de FNV, maar de minister kan dat standpunt toch onmogelijk vol blijven houden na alle andere brieven die sinds het moment van het misverstand zijn gewisseld met deze Kamer en met de Tweede Kamer, waarvan de minister kopieën heeft ontvangen. In die brieven stond toch heel klare taal. "Het is onrechtvaardig en onnodig", zo schreef Agnes Jongerius ons, en ook: "De regering schiet totaal door in flexibilisering van de arbeidsmarkt." Volgens mij is dit een overduidelijke afwijzing van dit voorstel.

Uiteindelijk komt het neer op wat de minister aan het eind van zijn betoog heeft opgeworpen: baat het niet, dan schaadt het ook niet; het is maar een klein onderdeel van een breed pakket aan maatregelen. Met veel van de maatregelen in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid zijn wij vanzelfsprekend hartstikke blij, maar kennelijk verschillen wij van mening over de vraag of dit specifieke voorstel – dat wellicht als mosterd na de maaltijd komt, waar een hoop vragen over te stellen zijn en waarbij het bovendien de vraag is of het effect sorteert – behalve dat het niet zou baten, ook niet zou schaden. Ook al zou het volgens de Raad van State een zo bescheiden mogelijke bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid, het heeft als geheel nog geen overtuigend effect op de werkgelegenheid. Het heeft wel duidelijk, zo hoor ik de minister helder toegeven aan mevrouw Westerveld, een negatief effect op de arbeidsrechtelijke positie van jongeren. Tegenover de jongeren die hierdoor niet op straat komen te staan en die een extra tijdelijk contract krijgen omdat hun werkgever twijfelt, staan ook heel veel jongeren die nu geen vast maar een tijdelijk contract krijgen.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. In de uiteindelijke afweging die de fractie van GroenLinks maakt, is zij blij met een aantal erkenningen van de minister. Op de eerste plaats de erkenning dat het gaat om de aanpak van jeugdwerkloosheid en het voorkomen dat die structureel wordt door de crisis. Het gaat om een veel bredere aanpak. Het gaat vooral om de voorbeelden die ik gegeven heb: de aansluiting tussen VSO en ROC, de aansluiting tussen ROC en arbeidsmarkt, de ondersteuning om bbl-plekken voor jongeren te vinden en sowieso de aansluiting tussen de ministeries van OCW en SZW. Wellicht is daar bij een volgend kabinet wat mooiers over te zeggen.

Op de tweede plaats erkent de minister dat de jeugdwerkloosheid niet iets is voor structurele aandacht op de arbeidsmarkt. Met die erkenning zijn wij blij. De minister erkent met ons dat jeugdwerkloosheid als sneeuw voor de zon verdwijnt op het moment dat er weer hoogconjunctuur is, vermits we de schooluitval van jongeren zonder startkwalificaties eindelijk een keer onder de knie krijgen en tegen weten te gaan. Het gaat nu vooral om ouderen vanaf 45 jaar, migranten en vooral ook jonge en oudere mensen met een beperking of met

Thissen

een handicap. Die staan te trappelen om mee te doen, maar krijgen telkens opnieuw de pin op de neus.

Op de derde plaats erkent de minister dat dit niet de panacee is voor het probleem van de jeugdwerkloosheid. Hij stelt zichzelf de vraag waarom dan toch deze maatregel genomen moet worden. In de kern komt het erop neer dat hij zegt: in deze onzekere tijden is de maatregel alleen bestemd voor de groep jongeren waarover door ondernemers aan het eind van een derde periode van tijdelijk werk wordt getwijfeld of zij een vast contract moeten geven of dat zij tot ontslag over moeten gaan. De minister wil in die afweging met deze maatregel zowel ondernemer als jongere tegemoet treden door tegen de ondernemer te zeggen: u mag voor een vierde keer deze jongen of deze meid voor een tijdelijke periode in dienst nemen. Daarbij zal de minister – of zijn opvolger, er zal immers altijd een minister van Sociale Zaken zijn in dit land, mag ik hopen – in 2012 het effect van deze maatregel aan de Staten-Generaal voorleggen, met het verzoek om te beoordelen of deze maatregel structureel moet worden of niet.

Vervolgens lijkt het mij goed om bij de evaluatie van de Wet investeren in jongeren een monitorafpraak te maken over de aanpak van jeugdwerkloosheid en de besteding van de 250 mln. Wat is daar het effect van? Hoeveel uitvallers zijn er in het onderwijs? Wordt dit adequaat opgepakt?

De minister zegt niet precies aan te kunnen geven hoeveel jongeren als gevolg van het ontbreken van deze maatregel in de werkloosheid terechtgekomen. Misschien kan hij de Kamer daarover nog een brief sturen. Hoeveel jongeren zijn als gevolg van drie keer een tijdelijk contact de afgelopen twee jaar in de werkloosheid terechtgekomen of wellicht werkloos geworden?

Tot slot zegt de minister: baat het niet, dan schaadt het niet. Dat is eigenlijk een relativering van wat hij vandaag aan ons voorlegt. In die afweging wil de fractie van GroenLinks de minister best volgen, zij het dat wij absoluut niet van mening zijn dat de stelling "baat het niet, dan schaadt het niet" een typering is van zijn ministerschap. Integendeel.

De **voorzitter**: Dan geef ik in tweede termijn het woord aan de heer Kuiper, die daarom heeft gevraagd.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Dit wetsvoorstel werkt in op het motief van werkgevers om jongeren langer in dienst te houden in economisch onzekere tijden. Dit is de kern. Daarom zullen de fracties van ChristenUnie en SGP dit wetsvoorstel steunen. Het lijkt mij goed om dit in tweede termijn te zeggen.

Wat de weging betreft speelt voor ons een rol dat het hier gaat om een verruiming van mogelijkheden die er nu ook al zijn – dus in zekere zin een gradueel verschil met de huidige situatie – en dat het om een tijdelijke maatregel gaat. Ik sluit mij aan bij de behoefte die de fractie van GroenLinks heeft geformuleerd aan helderheid over het effect, dus aan een onderzoek. Wij zijn niet helemaal van de school "baat het niet, het schaadt ook niet". Ik denk dat het belangrijk is om zorgvuldig te bekijken wat deze maatregel doet. Omdat de minister zijn beantwoording begon met deze maatregel in het bredere kader te zetten van veel meer crisismaatregelen roept dat haast de vraag op hoe we dat hele palet aan crisismaat-

regelen gaan evalueren om te bezien of ze gewerkt hebben. Het lijkt me trouwens sowieso voor de ontwikkeling van politiek beleid in ons land van belang om te weten hoe deze toch enigszins buitengewone maatregelen gaan werken. Daar hebben we behoefte aan. Op dat punt zou ik nog graag iets horen van deze minister.

Minister **Donner**: Voorzitter. Mevrouw Kneppers gaf aan, terecht verwijzend naar het advies van de Raad van State, dat ook de Raad van State enig positief effect verwacht. Ik verwijs ook naar het advies van de Raad van State omdat deze raad juist op het punt van de grens van 27 jaar geen opmerkingen heeft gemaakt en dat dit doorgaans het orgaan is dat, als dat aan de orde is, daar wel opmerkingen over maakt.

Mevrouw Westerveld stelde dat het koffiedik kijken is. Op zichzelf denk ik niet dat wat zij doet noch wat ik doe koffiedik kijken is. Het gaat hier om een inschatting van de plausibiliteit van verwachtingen waar je van uitgaat. Mijn visie berust niet vooral op de wens van werkgevers. Nee, die berust wel degelijk op constatering die vorig jaar zijn gedaan. Nogmaals, dit is niet alleen een constatering van de minister, het gaat hier om een motie die door bijna alle fracties in de Tweede Kamer gesteund werd, precies vanuit deze evaluatie over wat wenselijk werd geacht. Natuurlijk, na verloop van tijd krijg je op een gegeven moment de vraag hoe het speelt. Naar aanleiding van de opmerking van de heer Elzinga dat het mosterd na de maaltijd is, zeg ik: nee, kijk naar de cijfers over de arbeidsmarkt, de werkloosheid stabiliseert weliswaar, maar het aantal vacatures neemt niet toe. Bedrijven zijn opnieuw vooral de flexibele schil aan het uitbouwen. Wil je daar nu juist van profiteren, ook als het gaat om jongeren, dan levert deze maatregel daaraan een bijdrage. Het is niet zo dat we alweer in de situatie zitten waarin de vaste arbeidsovereenkomsten toenemen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister heeft het over constatering. Ik kan dat niet helemaal plaatsen. We hebben het over de situatie waarin deze wet er nog niet was en van de kant van werkgevers werd aangegeven: als wij die mogelijkheid zouden hebben, zouden wij waarschijnlijk meer jongeren langer in dienst nemen. Daar hebben we het toch over? Ik heb het woord "wens" gebruikt omdat het geen geheim is dat werkgevers die verdere flexibilisering natuurlijk willen. Dan snap ik wel dat men tegen die achtergrond zegt: als we zo'n wet krijgen, zullen we meer mensen aannemen. Ik snap alleen niet wat de minister nu precies bedoelt met het woord "constatering". Hoe kan er nu iets geconstateerd worden? Nu ga ik even jij-bakken: dat kon de minister toch ook niet toen die wet er nog niet was?

Minister **Donner**: Ik heb het over constatering die door de Tweede Kamer zijn gedaan, overwegende dat werkgevers zich onder de huidige omstandigheden vaak genoodzaakt zien om jongeren op straat te zetten omdat ze hun tijdelijke contract niet durven om te zetten in een vast contract. Dat soort vaststellingen is er.

De heer **Elzinga** (SP): Ik wil kort iets constateren. Volgens mij gaf de minister zelf in eerste termijn aan

Donner

bang te zijn dat dit voorstel wellicht mosterd na de maaltijd is. Daar verwees ik naar.

Minister **Donner**: Dat klopt. Ik wees er alleen op dat het zorgwekkende van het geheel is dat dit het enige onderdeel van het crisispakket was waar wetgeving voor nodig was. Alle andere maatregelen zijn of worden alweer ingetrokken en bij dit onderdeel praten we nog over de invoering. Ik wees er al op dat de arbeidsmarkt-cijfers op dit moment niet het beeld rechtvaardigen dat het grootste probleem achter ons ligt. Dat is mogelijk wel het geval als het gaat om de daling van de werkgelegenheid, maar niet als het gaat om de stijging van vaste plaatsen op de arbeidsmarkt. Juist in die overslag is dit nodig.

Mevrouw Westerveld vroeg mij naar de juridische punten. Ik herhaal: de juridische zorg wordt niet bevestigd door het advies van de Raad van State en wordt niet gesteund door de adviezen van de Commissie Gelijke Behandeling. Die erkennen dat arbeidsparticipatie een legitiem onderscheid is, ook bij de grens van 27 jaar. Inderdaad, het enige wat hier niet speelt is de duurzame inzet van jongeren in een baan, maar dat gold al helemaal niet voor de WIJ. Die wet is niet gericht op bestrijding van werkloosheid maar op het bestrijden van uitkeringsafhankelijkheid van jongeren. Dus daar was in wezen een sterker verband met de arbeidsparticipatie dan met dit instrument, behoudens dat daarbij inderdaad gezegd kon worden: als er een baan is, kun je die aangeboden krijgen. Bij de Wajong is de situatie ook weer anders. De grens van 27 jaar berust op de constatering dat het hier gaat om een maatregel die, met vraagtekens bij de effectiviteit van het geheel, gericht is op de arbeidsparticipatie van jongeren. Om die reden hoeft dat onderscheid niet twijfelachtig te zijn.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister is het toch wel met mij eens dat de WIJ en de Wajong maatregelen zijn die ingrijpen in arbeidsmarktbeleid, terwijl het voorliggende wetsvoorstel ingrijpt in het arbeidsovereenkomstenrecht?

Minister **Donner**: Pardon, dat is hetzelfde als het onderscheid dat we voor het minimumloon hanteren, ook voor andere leeftijdsgrenzen. Dan mag plotseling de grens van 27 jaar wel gebruikt worden als het gaat om beleid en niet als het gaat om het arbeidsovereenkomstenrecht. Nogmaals, ook dit is niet primair ingrijpen in het arbeidsovereenkomstenrecht. Het staat alleen toe dat een tijdelijke overeenkomst gesloten kan worden boven een bepaalde leeftijd, terwijl we nu de grens leggen bij een bepaalde frequentie. Maar het gaat hier om een publieke maatregel, om het opheffen van een beperking. Die is evenzeer gericht op arbeidsbevordering en daar geldt dat onderscheid niet. Bij mevrouw Westerveld beluister ik veel meer dat het mag als het effectief is en niet als het niet effectief is. Maar dat is in wezen een cirkelredenering, waarbij uiteindelijk het feit dat iets werkt bepalend zal zijn voor de rechtmatigheid van het onderscheid.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb niet het criterium "effectief" gebruikt. Ik heb het criterium "geschikt en noodzakelijk" uit het Europees recht gebruikt. Ik stel vast dat dit een maatregel is die ingrijpt in het arbeidsovereenkomstenrecht in de zin dat het een werkgever

mogelijk maakt om een werknemer veel langer op flexibele basis in dienst te houden dan nu het geval is. Om nog even terug te komen op het minimumloon: ook daarover is over de geschiktheid en noodzakelijkheid veel uitgewisseld. Dat is uiteindelijk akkoord bevonden. Ik wil maar zeggen dat er een cruciaal verschil is tussen die twee typen maatregelen.

Minister **Donner**: Ja, tussen alle maatregelen is er doorgaans verschil, maar ik vind niet dat hier sprake is van een cruciaal verschil. Daarbij bestrijd ik dat het een kwestie van ingrijpen is in het arbeidsovereenkomstenrecht. Het staat alleen maar iets toe wat nu al kan, een tijdelijke arbeidsovereenkomst, om die in sommige andere gevallen ook toe te staan. Maar het is geen verandering van arbeidsovereenkomsten; het staat alleen maar een bepaalde vorm toe waar die nu verboden is.

De heer **Elzinga** (SP): Mijns inziens is er wel een cruciaal verschil, namelijk de twijfel over het nut en het effect van deze maatregel. De minister geeft zelf aan dat er twijfel bestaat over het effect. Bestaat er dan helemaal geen twijfel aan de juridische haalbaarheid alleen omdat de intenties van de regering goed zijn?

Minister **Donner**: Pardon, het gaat bij deze maatregel – en dat is de grond voor een gerechtvaardigd onderscheid – om arbeidsbevordering. Het kabinet is er met de Tweede Kamer van overtuigd dat deze maatregel de arbeidsparticipatie van jongeren zal bevorderen. Je kunt strijden over de omvang en over de vraag of het nu zal gaan spuiten of niet. Ook dat betwijfel ik, maar dat het effect heeft is zeker, anders zou het niet voorgesteld zijn. Ik bestrijd alleen dat de rechtmatigheid van het gebruik van het onderscheid bij 27 jaar afhankelijk is van de vraag of een maatregel al dan niet effect heeft. Dan komen we in een heel vreemde cirkelredenering, namelijk dat het niet mag, tenzij het effect heeft en dan mag het opeens wel. Maar om effect te hebben, moet je het eerst introduceren. Dus dan zal iets wat in beginsel bij de introductie nog geen effect heeft daarom onrechtmatig zijn en pas geleidelijk aan in het proces rechtmatigheid verwerven door het effect van de maatregel. Dat is het verwarren van twee grootheden. Dat kan niet.

Als ooit het Europese Hof zal vaststellen dat de maatregel onrechtmatig is, zal dit niet tot gevolg hebben dat de rechter constateert: nu is plotseling de tijdelijke arbeidsovereenkomst veranderd in een vaste arbeidsovereenkomst. Dat is op een gegeven moment aan een partij die iets wil toewijzen. De rechter zal hooguit constateren dat arbeidsovereenkomsten in strijd met de wet waren, omdat de wet onrechtmatig was. Wat dat betreft kan ik iedereen geruststellen: volgens alle berekeningen zal het Europese Hof pas na 1 januari 2012 toekomen aan de beoordeling van deze maatregel.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Als ik werkgever zou zijn, maakte mij dit echt niet blij. Dan komt er na 2012 een uitspraak en dan kan ik claims verwachten van een jongere die niet ontslagen had mogen worden. Dat wil niet zeggen dat die jongere – dat ben ik met de minister eens – er recht op heeft om weer in dienst te worden genomen, maar het kan wel betekenen dat de werkgever schadeloos wordt gemaakt.

Donner

Minister **Donner**: Dit is alles aan alles vastknopen over schadeclaims. Het enige wat de rechter kan constateren is dat er geen tijdelijke overeenkomst had kunnen zijn, maar dat betekent niet dat hij daarmee een tijdelijke overeenkomst in een vaste arbeidsovereenkomst wil veranderen. In die positie zal de werkgever geen claims kunnen krijgen. Hij heeft iets gedaan wat de wet hem toestond. Er kan niet van werkgevers verwacht worden dat zij de geldigheid van de wet beoordelen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb niet gezegd dat de rechter zal zeggen dat de werkgever een vast contract had moeten aanbieden. Ik stel alleen vast dat, als de Europese rechter deze maatregel onrechtmatig verklaart, een jongere tegen de werkgever kan zeggen: je had me een contract moeten aanbieden, dat heb je niet gedaan en dus ben je schadeplichtig. Ik heb het er niet over dat die werkgever hem dan alsnog een vast contract moet aanbieden.

Minister **Donner**: Nee, dat is niet zo. Dat zal geldig zijn als je kunt constateren dat er niet op basis van de wet is gehandeld, maar dit is het gevolg van een wet die eventueel ongeldig wordt verklaard. Dat kan betekenen dat wat gedaan is onverbindend verklaard kan worden, maar het kan niet betekenen dat daardoor de overeenkomsten veranderen. Dat zou een heel vreemde consequentie zijn. Mogelijk kan dat leiden tot claims tegen de Staat, maar er is geen enkele aanwijzing dat deze leeftijds grens niet gehanteerd kan worden. Die grens is gewoon geaccepteerd door de Tweede Kamer en door de Raad van State. Alleen in deze Kamer worden hierover twijfels opgeworpen. Er is geen basis voor de veronderstelling dat de 27 jaar in dit verband niet gehanteerd zal kunnen worden. Eén ding is zeker: het kabinet gaat er niet van uit dat dit een mogelijk wankele juridische basis is, want dan had het dit wetsvoorstel niet ingediend. We kunnen inderdaad niet naar werkgevers toe gaan en zeggen: hier hebt u een wet, maar we weten niet of die helemaal in orde is, dus ga er maar van uit dat het mogelijk een risico is. Zo werkt de overheid niet. Er is naar eer en geweten naar gekeken en wij mogen ervan uitgaan, mede gelet op de signalen die we van verschillende colleges, zoals de Raad van State, hebben gekregen dat er op dit punt vermoedelijk geen probleem zal zijn. Natuurlijk weet je het nooit helemaal zeker, maar ik heb daar wat dat betreft geen twijfel over.

De heer Elzinga en ik zijn het er niet over oneens dat de vraag flexibiliteit of geen flexibiliteit een fundamentele vraag is als je het over structurele maatregelen hebt, maar ik meen inderdaad dat een tijdelijke maatregel op een gegeven moment gerechtvaardigd kan zijn in een situatie waarin je nu juist probeert, aan te sluiten bij de beoordeling van werkgevers. Het is namelijk geen aantasting van de arbeidsrechtelijke positie van werknemers als het alternatief is dat die geen arbeidsovereenkomst hebben. Daarover hebben we het hier. Ik ben het met de heer Elzinga eens dat het in sommige omstandigheden mogelijk is dat men, waar men anders een vaste aanstelling zou kunnen geven, van de wet gebruikmaakt door nog een vierde periode in te lassen. Die mogelijkheid sluit ik niet uit, maar in de huidige arbeidsmarkt acht ik de kans daarop kleiner dan de kans op het alternatief. Dit wordt bevestigd door de cijfers dat er op dit moment geen groei zit in vaste arbeidsovereenkomsten, maar wel in tijdelijke arbeidsovereenkomsten.

Uitzendbureaus zien nu dat de werkgelegenheid snel toeneemt, niet alleen in Nederland, maar vooral ook in het buitenland, en dat we nog steeds te maken hebben met het verschijnsel van "labour hoarding" door werkgevers, kortom dat men waar mogelijk ervaring wil vasthouden. Ook dat pleit voor deze maatregel.

De heer **Elzinga** (SP): Voorzitter. Maar erkent de minister dan niet dat met deze maatregel het effect dat hij zojuist heeft geschetst, dus dat het nog geen trend is dat het aantal vaste contracten toeneemt, maar wel dat het aantal flexibele contracten toeneemt, ook al willen werkgevers geen talent kwijtraken, met deze maatregel voorlopig verder wordt gestimuleerd? Zouden we niet moeten willen dat werkgevers juist worden gestimuleerd om mensen eerder een vast contract te geven?

Minister **Donner**: Dat is nu net het punt. U kunt dat met deze wet niet doen, want u wordt gewoon geconfronteerd met het feit – cijfers bevestigen dit – dat werkgevers er ondanks alle prikkels die er zijn, op dit moment niet en nog niet voor kiezen om vaste arbeidsovereenkomsten toe te laten nemen. Nee, zij kiezen dan maar voor geen tewerkstelling. Dat is waar we hier mee te maken hebben. Dit blijft inderdaad wel een schatting. Op dat punt wil ik alleen maar de zorg van de heer Elzinga wegnemen – ook dankzij de toelichting die het kabinet gegeven heeft – deze maatregel niet kan worden gezien als een opstapje om op het punt van de flexibiliteit tot een structurele verschuiving te komen.

Ten slotte beantwoord ik de vragen van de heer Thissen en van de fractie van de ChristenUnie. Zij hebben onder meer gevraagd om inzicht in het aantal jongeren dat ontslagen is. Ik kan echter alleen maar inzicht bieden in het aantal jongeren dat in het afgelopen jaar vanuit een tijdelijke arbeidsovereenkomst werk verloren heeft. Ik kan niet nagaan of ze dat werk gehouden hadden als ze nog een extra periode hadden kunnen krijgen. Dat laat zich op dit moment niet meer beoordelen. Het cijfer moet naar mijn gevoel wel achterhaalbaar zijn. Dat neem ik even aan, maar als dat niet zo is, krijgen de leden dat te horen.

De tweede vraag was hoe we de crisismaatregelen evalueren. Ik heb de Tweede Kamer al toegezegd dat bijvoorbeeld maatregelen zoals de deeltijd-WW worden geëvalueerd. Ongetwijfeld zullen we vervolgens tal van maatregelen evalueren. Ook in dit kader wijs ik erop dat er op het moment in de tijd dat ze getroffen werden, grote vraagtekens bij werden geplaatst, terwijl er achteraf wordt geconstateerd dat ze effect hebben gehad. Wat dat effect is, daar zullen de cijferaanpak eeuwig over blijven twisten. Mij gaat het er meer om dat het effect gehad heeft, zonder dat ik precies hoeft te weten wat het kwantitatieve effect geweest is, vanuit de houding dat iedere bijdrage in deze fase een positieve bijdrage is. Nogmaals, voor de arbeidsmarkt zal er zonder meer een brede evaluatie plaatsvinden van wat de verschillende maatregelen hebben gerealiseerd. Om slechts een voorbeeld te noemen: we hebben zojuist ook de evaluatie gekregen van de verruiming van het afspiegelingsbeginsel, althans de versoepeling op dat punt. Ook daaruit blijkt dat er beperkt gebruik van wordt gemaakt, maar dat het in een aantal gevallen wel een bijdrage heeft geleverd. Nogmaals, het gaat niet om de spectaculaire effecten, maar vooral om de cumulatie van een aantal kleine effecten die het hem hier doen volgens het

Donner

oude gezegde "de druppel holt de steen uit, niet met geweld, maar door vaak te vallen". Dat wilde ik met het oog op deze maatregel nogmaals bepleiten. Het is geen grote pennestreek waarmee we de problematiek van de jeugdwerkloosheid aanpakken, maar het is een van de stenen die het kabinet meet, die bijdraagt aan het in deze fase ondersteunen van de werkgelegenheid voor jongeren en het op de arbeidsmarkt houden van jongeren die daarop ervaring hebben opgedaan. In die geest beveel ik het gaarne in welwillende aandacht aan.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor, direct na de lunchpauze over dit wetsvoorstel te stemmen.

De vergadering wordt van 12.40 uur tot 13.30 uur geschorst.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)