

Vergaderjaar 2021–2022

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

T

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2022

We willen met elkaar een inclusieve arbeidsmarkt bereiken, waarin mensen met een arbeidsbeperking volop meedoen. Daar hebben we allemaal een bijdrage aan te leveren. Voor wie vanwege zijn arbeidsbeperking onder aangepaste omstandigheden kan werken, kennen we de beschutte werkomgeving. Voor wie enkel met een steuntje in de rug aan het werk kan bij een reguliere werkgever, kennen we de banenafpraak. Een afspraak die bijdraagt aan de ambitie van dit kabinet om zo veel mogelijk mensen mee te laten doen op de reguliere arbeidsmarkt.

Binnen de banenafpraak is afgesproken dat er tot 2026 125.000 extra banen gerealiseerd worden, 100.000 in de markt en 25.000 bij de overheid. Het realiseren van deze extra banen wordt als een positieve impuls gezien voor de arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidsbeperking. Dat blijkt uit de evaluatie van de Wet banenafpraak en het quotum arbeidsbeperkten¹. Daarin valt ook te lezen dat veel mensen uit de doelgroep aan het werk zijn.

Tegelijkertijd betekent dit niet dat we er al zijn. We zien dat circa de helft van de mensen met een arbeidsbeperking aan de kant staat en dat nog steeds een minderheid van de werkgevers iemand met een arbeidsbeperking in dienst heeft². Uit de gerealiseerde aantallen voor de banenafpraak over 2021, waar ik u met deze brief over informeer, blijkt dan ook dat de aantallen niet zijn gehaald. In totaal zijn er in het afgelopen jaar 72.809 extra banen gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting. Dit is een mooi aantal met name door de prestatie van werkgevers in de marktsector, maar het aantal blijft achter bij de doelstelling voor eind 2021 van 80.000 extra banen.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018–19, 34 352, nr. 184.

² UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021.

Het is dus zaak om de banenafspraken een impuls te geven. Daarom heb ik met betrokkenen gesprekken gevoerd over hoe we gezamenlijk meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk kunnen helpen en houden, zowel in de markt als bij de overheid. Juist in deze tijden van krapte op de arbeidsmarkt zijn er kansen voor mensen die nog aan de kant staan. Zo is ook benoemd in de brief van het kabinet van 24 juni jl. over de aanpak van de arbeidsmarktkrapte. Tijdens de gesprekken had ik extra aandacht voor de rol van de overheid.

Dit omdat overheidswerkgevers een voorbeeldfunctie hebben als het gaat om het aan het werk helpen en houden van mensen met een arbeidsbeperking.

Naast de resultaten over 2021 informeer ik u met deze brief over de uitkomsten van de gesprekken. Hiermee geef ik invulling aan mijn toezegging uit de planningsbrief van 4 februari 2022³. Ook zegde ik daarin toe dat ik op basis van deze gesprekken het wetsvoorstel voor een vereenvoudigde banenafpraak zou wegen. Dit wetsvoorstel is door het vorige kabinet voorbereid om de systematiek te vereenvoudigen en administratieve belemmeringen weg te nemen. Met deze brief kom ik ook deze toezegging na.

Dat geldt ook voor mijn toezegging uit het commissiedebat Participatiewet/Breed offensief van 23 februari 2022 om met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als coördinerend bewindspersoon voor de overheidssector in gesprek te gaan. Met de Minister van BZK heb ik gesproken over extra inzet van overheidswerkgevers. Daarmee geef ik uitvoering aan twee moties. De motie Kathmann-Maatoug heeft de regering verzocht om nog voor de zomer met plannen te komen die ervoor zorgen dat de rijksoverheid zich aan haar eigen doelstelling houdt om voldoende banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren⁴. De motie De Kort heeft de regering verzocht om in de zomer van 2022 met een plan van aanpak te komen om de prestaties van overheidswerkgevers in de banenafpraak te verbeteren zodat de overheid niet langer achter blijft lopen op het bedrijfsleven⁵. Over de uitvoering van deze moties wordt u ook separaat geïnformeerd door de Minister van BZK.

Een terugblik: de resultaten over 2021

De opgave voor markt en overheid tot en met 2021 was om 80.000 extra banen te realiseren ten opzichte van de nulmeting: 60.000 in de sector markt en 20.000 in de sector overheid. De doelstelling van 80.000 banen⁶ is met 72.809 extra banen niet gehaald. Ten opzichte van 2020 zijn er in 2021 6.712 banen bijgekomen. In totaal, inclusief de 75.179 banen ten tijde van de nulmeting, zijn er eind 2021 147.988 banen voor mensen uit de doelgroep banenafpraak.

Voor de meting over 2021 is het aantal banen bij reguliere werkgevers eind 2021 afgezet tegen het aantal banen van de nulmeting eind 2012. Het onderscheid per sector (markt of overheid) is weergegeven in tabel 1. Met 60.966 extra banen ten opzichte van de nulmeting hebben marktwerkgevers de doelstelling van 60.000 extra banen behaald. Hieruit blijkt dat marktwerkgevers zich ondanks de coronapandemie die ook in 2021 nog

³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XV, nr. 88.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 237.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 34 394, nr. 42.

⁶ Als één baan voor de banenafpraak wordt een baan van 25,5 uur per week geteld. Dit is de gemiddelde omvang van een baan van iemand uit de doelgroep die werkte tijdens de nulmeting van 2012.

grote effecten heeft gehad, weer hebben ingespannen voor deze doelgroep. Hiervoor mijn complimenten richting alle bedrijven die deze banen hebben gerealiseerd. Het is een ontzettend waardevolle prestatie voor mensen met een arbeidsbeperking die nu bij deze reguliere werkgevers aan de slag zijn.

De doelstelling over 2021 voor de overheid was 20.000 banen. Eind 2021 hebben de overheidswerkgevers 11.842 extra banen gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting. Overheidswerkgevers hebben daarmee – bij lange na – de doelstelling niet gehaald.

De inhaalslag die in 2020 ten opzichte van 2019 is gemaakt, is in 2021 ten opzichte van 2020 uitgebleven. Het aantal banen in 2021 is zelfs met 456 afgenomen. Dat is zeer teleurstellend en zorgelijk. Voor de overheidswerkgevers, maar voornamelijk voor de mensen met een arbeidsbeperking die graag aan de slag willen. Het achterblijven van het aantal gerealiseerde banen bevestigt het absolute belang van het verstevigen van de inzet van overheidswerkgevers voor de banenafpraak waar ik later in deze brief op in ga, maar daarop alvast vooruitlopend: duidelijk moge zijn dat de overheid flinke stappen extra moet gaan zetten. Ik voer gezamenlijk met BZK, coördinerend voor de inzet vanuit de overheid, een aanvullende analyse uit om meer zicht te krijgen op de redenen en de achterliggende oorzaken van de afname. Tegelijkertijd heb met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als coördinerend bewindspersoon voor de overheidssector afspraken gemaakt over extra inzet van overheidswerkgevers. Hier ga ik op pagina 9 van deze brief op in.

Tabel 1: Resultaten eind 2021 ten opzichte van de nulmeting

	Toename aantal banen markt	Toename aantal banen overheid	Totale toename aantal banen
Formele dienstverbanden	59.928	7.094	67.021 ¹
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	1.039	4.748	5.787
Totaal	60.966	11.842	72.809
Doelstelling Sociaal Akkoord	(60.000)	(20.000)	(80.000)

¹ De som van de toename van het aantal banen in de markt en bij de overheid kan afwijken van de toename van het totaal aantal banen vanwege afrondingsverschillen.

Vorm dienstverband

We spreken over twee verschillende manieren waarop mensen met een arbeidsbeperking aan het werk gaan, namelijk via een formeel dienstverband of via een inleenverband. Van de 72.809 extra banen bij reguliere werkgevers zijn er ten opzichte van de nulmeting 67.021 banen (92 procent) via formele dienstverbanden, bijvoorbeeld tijdelijke of vaste contracten, gerealiseerd. Werkgevers in de sector markt hebben 59.928 banen via formele dienstverbanden gerealiseerd en werkgevers in de sector overheid 7.094. Het aandeel formele dienstverbanden in het totaal aantal dienstverbanden is daarmee toegenomen in 2021 ten opzichte van 2020.

Markt- en overheidswerkgevers kunnen naast formele dienstverbanden ook via inleenverbanden banen realiseren. Inleenverbanden zijn zowel uitzendrelaties als detacheringen vanuit de sociale werkvoorziening (Wsw-detacheringen). De banen via inleenverbanden tellen mee bij de sector waar de werknemer daadwerkelijk werkt. Bijvoorbeeld: iemand werkt gedetacheerd vanuit de sociale werkvoorziening bij een werkgever in de ICT-branche. In dit geval telt hij mee bij de gerealiseerde aantallen voor de markt.

De ingeleende mensen uit de doelgroep worden bij iedere meting opnieuw toegedeeld aan de sectoren op basis van de verdeelsleutel inleenverbanden. Deze wordt vastgesteld op basis van objectief, representatief onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek.

In de begeleidingscommissie zijn alle betrokken partijen, waaronder werkgeversorganisaties, uitzendbedrijven en Cedris vertegenwoordigd. Tijdens de nulmeting waren er 36.206 banen via inleenverbanden. 76,0 procent van deze inleenverbanden was gerelateerd aan de markt als inlenende sector en 24,0 procent aan de overheid.

Eind 2021 waren er 41.993 banen via inleenverbanden. Uit het onderzoek van SEO⁷ blijkt dat van deze inleenverbanden 68 procent gerelateerd is aan de markt als inlenende sector en 32 procent aan de sector overheid. Dit is een lager percentage dan de 33,7 procent van vorig jaar. De verdeelsleutel is toegepast op het totaal aantal verloonde uren⁸ van banen via inleenverbanden eind 2021. In totaal zijn er ten opzichte van de nulmeting 5.787 extra banen via inleenverbanden gerealiseerd. Werkgevers in de sector markt hebben 1.039 extra banen via inleenverbanden gerealiseerd en werkgevers in de sector overheid 4.748.

Ontwikkelingen van de banenafpraak de afgelopen jaren

In de bijlage is de ontwikkeling tussen 2015 en 2021 in beide sectoren opgenomen waarbij per sector ook onderscheid is gemaakt tussen formele dienstverbanden en inleenverbanden over de jaren heen.

In 2021 zijn er door marktwerkgevers 7.168 extra banen gerealiseerd ten opzichte van 2020. Het aantal banen via formele dienstverbanden in de marktsector is ten opzichte van de nulmeting toegenomen met 59.928. Het aantal banen via inleenverbanden is in 2021 toegenomen met 1.039 ten opzichte van de nulmeting. Het totaal aantal extra banen dat marktwerkgevers gerealiseerd hebben sinds het begin van de banenafpraak komt hiermee uit op 60.966. Dit is een positief resultaat voor de marktsector.

In 2021 zijn er door overheidswerkgevers 456 minder banen gerealiseerd ten opzichte van 2020. Deze daling wordt veroorzaakt doordat het aantal banen via inleenverbanden bij de overheid in 2021 ten opzichte van 2020 is afgenomen. Dit blijkt uit het toepassen van verdeelsleutel uit het eerdergenoemde representatieve onderzoek. Het aantal banen dat bij de overheid via formele dienstverbanden is gerealiseerd in 2021 is met 1.239 toegenomen ten opzichte van 2020. Het aantal banen via formele dienstverbanden in de overheidssector is ten opzichte van de nulmeting met 7.094 toegenomen. Het aantal banen via inleenverbanden is met 4.748 toegenomen ten opzichte van de nulmeting. Het totaal aantal extra banen dat overheidswerkgevers gerealiseerd hebben sinds het begin van de banenafpraak komt hiermee op 11.842. Daarbij moet worden aangemerkt dat de realisaties tussen overheidssectoren verschillen. Over de realisaties per sector wordt u jaarlijks door de Minister van BZK geïnformeerd.

Een vooruitblik: De toekomst van de banenafpraak en ondersteuning

De achtergebleven cijfers van de banenafpraak over 2021 laten zien dat het van belang is om stappen te blijven zetten om meer mensen met een arbeidsbeperking aan regulier werk te helpen en te houden. Zoals eerder

⁷ www.seo.nl/publicaties.

⁸ Een baan is gedefinieerd in verloonde uren. Een baan staat gelijk aan 25,5 uur per week.

benoemd heb ik daarom gesprekken gevoerd met betrokkenen over de toekomst van de banenafpraak.

Bestuurlijk overleg met de partijen in De Werkkamer (sociale partners en gemeenten) en UWV heeft uitgangspunten en een lange termijnperspectief opgeleverd voor de toekomst van de banenafpraak en de bijbehorende ondersteuning.

Een brief van De Werkkamer van 4 februari 2022 is hiervoor als startpunt gebruikt. Ook zijn ervaringen in de praktijk, de bevindingen in de evaluaties van de Wet banenafpraak en de Participatiewet en de adviezen van de commissie Borstlap en het SER MLT betrokken.

Hierna is het lange termijnperspectief opgenomen. De uitgangspunten staan in de bijlage. In de gesprekken zijn ook de sociale ontwikkelbedrijven aan de orde geweest. Hierover informeer ik u aan het eind van deze brief.

Lange termijnperspectief banenafpraak en ondersteuning

- De ambitie is dat iedereen in Nederland die een steuntje in de rug nodig heeft om aan de slag te kunnen en kan werken, werkt. Bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Als dat niet kan is een beschutte werkplek een mogelijkheid. Als dat niet kan zijn alternatieven beschikbaar om maatschappelijk mee te doen.
- Voor iedereen die ondersteuning nodig heeft om mee te doen is passende ondersteuning beschikbaar. Het maakt niet langer uit of deze mensen een uitkering hebben, of welke uitkering zij hebben. De ondersteuning is beschikbaar voor iedereen van wie door de uitvoering zorgvuldig is vastgesteld dat diegene een steuntje in de rug nodig heeft om mee te doen.
- Ook zijn er voldoende enthousiaste werkgevers die het vanzelfsprekend vinden dat zij deze mensen duurzaam aan het werk helpen en houden. Voor werkgevers is er de benodigde en goed toegankelijke ondersteuning beschikbaar, ook worden zij gestimuleerd om meer banen te realiseren.
- Van werkzoekenden zijn o.a. de vaardigheden voldoende in beeld om te zorgen voor de toeleiding naar de arbeidsmarkt.
- Gemeenten en UWV ontvangen structureel voldoende financiële middelen om bovenstaande ambitie te realiseren (incl. middelen voor uitvoering, begeleiding en scholing).

Op een aantal specifieke deelonderwerpen zijn in het bestuurlijk overleg concrete vervolgspraken gemaakt om de instrumenten en uitvoering van de banenafpraak te verbeteren en daarmee het lange termijnperspectief dichterbij te brengen. Daar ga ik hierna op in, waarbij ik onderscheid maak tussen ondersteuning voor mensen die niet tot de doelgroep banenafpraak behoren en het verbeteren van de ondersteuning van mensen die wel tot de doelgroep banenafpraak behoren. Het gaat om een volgende stap om tot verbetering te komen. Daarmee zijn we er nog niet. Daarom blijf ik met de partijen in de Werkkamer en andere betrokkenen in gesprek om maatregelen te verkennen. Ook voor de periode vanaf 2026 als de opbouw in de in het sociaal akkoord afgesproken aantallen voor de banenafpraak afloopt.

Ondersteuning voor mensen die niet tot de doelgroep banenafpraak behoren

In een inclusieve arbeidsmarkt kan iedereen meedoen. Ongeacht achtergrond, geslacht of arbeidsbeperking. Als een steuntje in de rug nodig is, dan moeten we dat ook bieden. Echter, met de partijen in De Werkkamer (sociale partners en gemeenten), maar ook in gesprek met mensen met een arbeidsbeperking zelf, heb ik geconstateerd dat er

mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt zijn die geen of slechts in beperkte mate een steuntje in de rug ontvangen omdat zij niet tot de doelgroep banenafpraak behoren. Daardoor kunnen zij belemmeringen ervaren bij het vinden van werk.

Hierover heb ik ook gesproken met de aanbieders van het manifest «niet (on)beperkt genoeg», een initiatief van de Start Foundation. De verhalen van de aanwezige ervaringsdeskundigen waren zeer aangrijpend. Want hoewel hun situatie veelal vergelijkbaar is met mensen die wél binnen de doelgroep banenafpraak vallen, blijft de nodige ondersteuning, al dan niet gedeeltelijk, voor hen uit.

Net als alle andere partijen in De Werkkamer vind ik het van groot belang dat ook aan deze kwetsbare groepen noodzakelijke ondersteuning wordt geboden. In overleg met de partijen in De Werkkamer heb ik daarom besloten om een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar welke mensen als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafpraak soortgelijke ondersteuning nodig hebben en nu nog niet tot de doelgroep behoren.

Bij oorzaken kan gedacht worden aan mensen die als gevolg van een arbeidsbeperking niet zelfstandig in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen, en die op dit moment niet tot de doelgroep banenafpraak behoren. Bij kenmerken kan het gaan om mensen die niet altijd een arbeidsbeperking hebben, maar zich vanwege andere redenen in een soortgelijke positie op de arbeidsmarkt bevinden als de huidige doelgroep banenafpraak.

Een beslissing over het breder toegankelijk maken van de instrumenten en het al dan niet verbreden van de doelgroep banenafpraak moet gebaseerd worden op voldoende en op objectieve gegevens, vandaar een onderzoek. Op basis van objectieve gegevens moet duidelijk zijn welke mensen als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafpraak een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Daarbij moeten de gevolgen in kaart worden gebracht als voor deze mensen (een deel van) het instrumentarium dat beschikbaar is voor de doelgroep banenafpraak toegankelijk zou worden in termen van omvang, kansen op werk en voor- en nadelen voor de betrokken partijen. Ook moet worden bezien wat de gevolgen zijn voor de groep voor wie de banenafpraak momenteel is bedoeld en hoe dit zich verhoudt tot de doelstelling van het sociaal akkoord. Verder wordt bij het onderzoek ook gekeken naar de samenhang tussen de doelgroep banenafpraak en mensen met een beschut werkindicatie die een werkplek hebben bij een reguliere werkgever. Hetzelfde geldt voor de samenhang met de WW waarbij geldt dat mensen in de WW die soortgelijke kenmerken hebben als de huidige doelgroep banenafpraak pas als de WW afloopt in aanmerking kunnen komen voor een indicatie banenafpraak.

Een onafhankelijk bureau gaat het onderzoek uitvoeren onder begeleiding van een klankbordgroep met de partijen uit De Werkkamer, UWV en ervaringsdeskundigen en/of vertegenwoordigers van ervaringsdeskundigen. Het onderzoeksbureau kan een onderbouwde en beredeneerde onderzoeksmethode formuleren waarbij het voor de hand ligt dat het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en kwalitatief deel. Voor het kwalitatieve deel kan gedacht worden aan expertsessies met uitvoerders en dossieronderzoek om overeenkomsten tussen mensen die wel en niet tot de doelgroep behoren te analyseren. Bij het onderzoek zal informatie die al beschikbaar is, betrokken worden. Waaronder ook het eerdergenoemde manifest «niet (on)beperkt genoeg».

Ik streef ernaar dit onderzoek in september te starten en begin 2023 af te ronden. Op basis van de uitkomsten en de financiële consequenties zal ik

een besluit nemen over het breder toegankelijk maken van de instrumenten van de doelgroep banenafpraak en het al dan niet verbreden van de doelgroep banenafpraak en het verhogen van de ambitie. Dit uiteraard ook na overleg met de partijen in De Werkkamer en UWV.

Ik vind het belangrijk om hierbij ook te kijken naar de afbakening van de doelgroep banenafpraak en de doelstelling omdat het in dit geval gaat om mensen die als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafpraak soortgelijke ondersteuning nodig hebben en nu niet tot de doelgroep behoren. Over de uitkomsten zal ik uw Kamer uiterlijk in de eerste helft van 2023 informeren.

Parallel zal ik de mogelijkheden verkennen om een experiment te starten om een aantal instrumenten die beschikbaar zijn voor de doelgroep banenafpraak tijdelijk in te kunnen zetten voor mensen die nu niet tot de doelgroep banenafpraak behoren. Met de uitvoering en werkgevers wordt gekeken naar het nut en de noodzaak van een experiment, de vormgeving (o.a. nader bepalen voor welke mensen en welke instrumenten), de looptijd en de juridische en financiële implicaties.

Ook zet ik in op het breder uitlichten van de mogelijkheden die er al zijn om mensen die niet tot de doelgroep banenafpraak behoren aan het werk te helpen. Dit door het verbeteren van de voorlichting over beschikbare instrumenten aan de verschillende betrokkenen. Ik bekijk of de Programmaraad hierin een rol kan spelen. Zo kunnen gemeenten ook voor mensen die tot de doelgroep Participatiewet behoren, maar buiten de doelgroep banenafpraak vallen onder andere een jobcoach inzetten. Voor mensen in de WGA/WIA kan UWV ondersteuning en voorzieningen inzetten. Voor mensen die alleen in een beschermde werkomgeving kunnen werken met een hoge mate van begeleiding of aanpassingen van de werksituatie, zijn beschutte werkplekken beschikbaar.

Ondersteuning en instrumenten huidige doelgroep banenafpraak

De afgelopen jaren is een aantal stappen gezet om het instrumentarium dat beschikbaar is om mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren aan het werk te helpen te harmoniseren. Zo zijn in het kader van het breed offensief om meer mensen met een beperking aan een baan te helpen en aan het werk te houden diverse maatregelen getroffen. Bijvoorbeeld het versterken van de werkgeversdienstverlening, het uniformeren van de loonwaardemethodiek, het organiseren van een preferent werkproces loonkostensubsidie en het wegnemen van administratieve belemmeringen bij de no-riskpolis. Ook staan in het wetsvoorstel uitvoeren Breed Offensief voorstellen om de inzet van loonkostensubsidie te vereenvoudigen en extra waarborgen voor ondersteuning op maat te treffen⁹.

In mijn gesprekken met betrokkenen is naar voren gekomen dat verschillen in toekenningscriteria en uitvoering van regelingen, instrumenten en dienstverlening tussen gemeenten onderling en tussen UWV en gemeenten op een aantal punten nog steeds een knelpunt voor werkgevers zijn bij het aannemen van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

Met de partijen in De Werkkamer en UWV heb ik daarom afgesproken om de gevolgen van het invoeren van loonkostensubsidie in de Wajong en in de WIA vanuit het perspectief van de burger, de werkgever, de uitvoering en de wetgever in beeld te brengen. Dit om te verkennen of een verdergaande harmonisatie van het instrumentarium om verminderde producti-

⁹ Kamerstukken 35.394.

viteit te compenseren haalbaar en wenselijk is. Daarbij worden ook de gevolgen voor de WIA meegenomen.

Verder wil UWV via een versnellingskamer in samenspraak met gemeenten de mogelijkheden verkennen van een structurele en integrale verbeteraanpak voor externe jobcoaching waardoor, afhankelijk van de uitkomsten, een stap gezet kan worden om het regime voor de jobcoach tussen UWV en gemeenten te harmoniseren¹⁰. Aanvullend wil ik verder in beeld brengen welke andere harmonisatie van relevante instrumenten en uitvoering mogelijk en nodig zijn.

Ik streef ernaar om na overleg met betrokken partijen op basis van deze verkenning, net zoals het onderzoek, begin 2023 te bezien wat de mogelijkheden van verdere stappen zijn. Daarbij is ook aandacht voor de financiële randvoorwaarden.

Ook zal ik verkennen welke verbeteringen mogelijk zijn als het gaat om gegevensuitwisseling over de doelgroep banenafpraak en beschut werk tussen gemeenten en UWV.

Tot slot, zijn werkgevers en de uitvoering voornemens om nieuwe afspraken te maken om de matching verder te verbeteren zodat meer mensen uit de doelgroep banenafpraak aan het werk kunnen. Hierbij kan gedacht worden aan zowel innovatieve vormen als inzet op het in beeld brengen van o.a. vaardigheden van mensen uit de doelgroep banenafpraak die nog niet aan de slag zijn. Het ministerie, gemeenten, UWV en werkgevers maken afspraken over de gewenste invulling en operationalisering. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij lopende trajecten zoals de regionale mobiliteitsteams en de korte termijn aanpak krapte «Dichterbij dan je denkt».

Wetsvoorstel vereenvoudigde banenafpraak

Om de in het sociaal akkoord afgesproken quotumregeling uitvoerbaar te maken en de mogelijkheden voor werkgevers om banen te realiseren te vergroten, heeft het kabinet Rutte III het wetsvoorstel vereenvoudigde banenafpraak voorbereid. Dit om de systematiek te vereenvoudigen en administratieve belemmeringen weg te nemen. Ik vraag UWV en de Belastingdienst om de eerder uitgebrachte uitvoeringstoetsen bij het wetsvoorstel vereenvoudigde banenafpraak te actualiseren. Op basis van o.a. de geactualiseerde uitvoeringstoetsen en de voor- en nadelen van een (nieuwe) quotumregeling zal ik een definitief besluit nemen over het al dan niet indienen van het wetsvoorstel vereenvoudigde banenafpraak bij de Tweede Kamer.

Een vooruitblik: extra inzet overheidswerkgevers

Naar aanleiding van de toezegging tijdens het commissiedebat Participatiewet/Breed Offensief, de motie Kathmann/Maatoug¹¹ en de motie De Kort¹² ben ik in gesprek gegaan met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Ik heb bij dit gesprek ook de Minister van Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) uitgenodigd omdat uit de realisaties binnen de overheidssector blijkt dat de rijksoverheid en het funderend onderwijs als grote sectoren relatief gezien nog veel banen moeten realiseren. Tijdens het gesprek hebben we gesproken over het achterblijven van de overheidssector en

¹⁰ In deze versnellingskamer is harmonisatie tussen UWV en gemeenten geïdentificeerd als overkoepelend thema waarop verbeteringen noodzakelijk/mogelijk zijn.

¹¹ Tweede Kamer, 2021/2022, 34 352, nr. 237.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 34 394, nr. 42.

over de extra maatregelen die nodig zijn om meer banen te realiseren binnen de overheidssectoren.

Hoewel de overheid de afgelopen jaren veel stappen heeft gezet om meer banen te realiseren voor de doelgroep is er nog veel werk te verzetten om de afgesproken doelstellingen te realiseren. De Minister van BZK en Minister van PVO delen de urgentie om stappen te zetten. Ik ben dan ook blij dat er een stevig pakket aan maatregelen ligt om meer mensen uit de doelgroep banenafpraak bij de rijksoverheid en het funderend onderwijs aan het werk te helpen. Ik zal hieronder ingaan op de maatregelen voor het funderend onderwijs en kort op de maatregelen voor de rijksoverheid. Over de maatregelen voor de rijksoverheid wordt u separaat ook geïnformeerd door de Minister van BZK. De Minister van BZK zal daarbij ook ingaan op het signaal dat bij realisatie van de banenafpraak de ICT-voorzieningen van de rijksoverheid niet altijd optimaal zijn. De heer De Kort heeft dit signaal tijdens het commissiedebat Participatiewet/Breed Offensief afgegeven.

Rijksoverheid

De extra inzet voor de rijksoverheid kent twee punten: enerzijds het naar voren halen van de eerder aangekondigde centrale financieringsconstructie en anderzijds meer inzet voor Social Return. Beide maatregelen samen leiden tot veel meer banen voor mensen uit de doelgroep. Over de uitwerking van deze maatregelen voor de sector Rijk wordt u separaat geïnformeerd door de Minister van BZK. Hierna is een korte toelichting opgenomen inzake beide punten.

In 2021 heeft de Minister van BZK met de departementen afspraken gemaakt over een centrale financieringsconstructie.¹³ Ministeries die het quotum niet dreigen te halen stellen een centrale financieringsconstructie in voor het eigen ministerie waarmee zij banen kunnen financieren, bijvoorbeeld via de rijksbrede organisatie Binnenwerk die bijdraagt aan de invulling van de banenafpraak.¹⁴ Omdat het aannemelijk is dat de aantallen niet gehaald gaan worden, wordt het instellen van deze centrale financieringsconstructie vervroegd naar dit najaar. Hierdoor kunnen er in 2022 nog maximaal 400 extra banen gecreëerd worden via Binnenwerk. In 2023 komen daar nog ongeveer 500 banen bij. Met de centrale financieringsgelden die beschikbaar komen zal extra aandacht komen voor de mensen uit de doelgroep met een praktisch werk- en denkniveau. Uit de praktijk blijkt dat er nog veel mensen uit dit gedeelte van de doelgroep aan het werk geholpen kunnen worden.

Naast deze extra banen wordt er ook ingezet om meer banen via Social Return te creëren door een Netwerkorganisatie Social Return in te richten. De rijksoverheid heeft jaarlijks minimaal 130 miljoen aan Social Return-verplichtingen uitstaan bij leveranciers. Door het oprichten van een Netwerkorganisatie Social Return kan dit bedrag nog veel beter worden benut, onder meer door betere monitoring van deze verplichtingen en een gezamenlijke leveranciersaanpak. Een leveranciersaanpak betekent dat verschillende (kleinere) Social Return-verplichtingen van leveranciers worden gebundeld. Met deze bundeling kan een grotere impact worden gemaakt voor de doelgroep, bijvoorbeeld door duurzame banen te creëren in plaats van kortlopende tijdelijke contracten. Social Return heeft een bredere doelgroep, want deze omvat ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die geen deel

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 34 352, nr. 227.

¹⁴ Binnenwerk | Service | UBRIJK.

uitmaken van het doelgroepregister. Daarnaast tellen deze banen op dit moment niet mee voor de realisatie van de banenafpraak bij de sector Rijk.

Toch is dit een belangrijke maatregel, waarbij veel mensen met een arbeidsbeperking aan het werk komen met financiering vanuit de overheid.

Funderend onderwijs

Op bestuurlijk niveau start het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gesprekken met de sectorraden om de activiteiten en inzet van de sector op het gebied van de banenafpraak te bespreken. Ook zal de uitvoering van de banenafpraak regelmatig geagendeerd worden op bestuurlijk niveau. Zo wordt op alle lagen binnen het funderend onderwijs de banenafpraak geagendeerd en ontstaat er meer commitment om hiermee aan de slag te gaan.

Voor het funderend onderwijs is (nog) niet op het niveau van individuele schoolbesturen bekend hoeveel banen er gerealiseerd zijn. Dit komt omdat de sector een groot aantal schoolbesturen kent en de kwantitatieve aantallen niet bij ieder schoolbestuur opgehaald kunnen worden door de sectorraden. Om de sturingsinformatie te verbeteren is er een rapportagetool ontwikkeld door het Ministerie van SZW en de PO-Raad en VO-Raad. Deze rapportagetool is tot nu toe op basis van vrijwilligheid.

Om beter te kunnen monitoren hoe het met de sector gaat en beter inzicht te krijgen in de cijfers binnen het funderend onderwijs, wordt zo snel als mogelijk door het Ministerie van OCW verplicht gesteld om via de jaarverslagen te rapporteren over de banenafpraak.

Ook wordt ingezet op het verstevigen van ondersteuning vanuit de regio. Zo is het voornemen om ambassadeurs/regiocoördinatoren aan te stellen, zodat vanuit de regionale situatie gerichte ondersteuning kan worden geboden bij uitvoering van de banenafpraak. Bovenstaande plannen werkt OCW in gezamenlijkheid met de sector verder uit. Ook worden er andere maatregelen verkend om het aantal banen te verhogen. Denk hierbij aan het sanctiebeleid vooruitlopend op een eventuele quotumregeling.

Stand van zaken onderzoek

Mijn ambtsvoorganger heeft tijdens het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag en Slotwet Ministerie van SZW¹⁵ vorig jaar een onderzoek toegezegd. De overheid heeft veel taken uitbesteed aan de marktsector, die veelal via inkoop van diensten worden uitgevoerd. Hoewel deze banen worden gecreëerd door de overheid, tellen ze mee bij de gerealiseerde banen in de marktsector. Het onderzoek is op dit moment gaande en moet inzicht bieden in de omvang van inkoop van diensten. Ook bestaat het onderzoek uit een kwalitatief deel om verschillen tussen overheidswerkgevers in kaart te brengen. Er zijn overheidswerkgevers die er alles aan doen en er goed in slagen banen voor de doelgroep te realiseren, maar er zijn ook overheidswerkgevers bij wie het om uiteenlopende redenen nauwelijks lukt.

Ik wil transparant maken waar verschillen tussen deze overheidswerkgevers zitten en lessen trekken uit goede voorbeelden. In het najaar informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek.

¹⁵ Wetgevingsoverleg Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 17 juni 2021.

Een vooruitblik: handelingsperspectieven infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven

Sociaal ontwikkelbedrijven zijn belangrijk om een meer inclusieve arbeidsmarkt te bereiken. Zij beschikken over de nodige infrastructuur, expertise én ervaring om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een passend aan het werk te helpen. Ik vind het dan ook belangrijk dat de sector zich toekomstgericht ontwikkelt.

Zoals ik in mei 2022 per brief¹⁶ bij de Tweede Kamer heb aangekondigd, ga ik – mede ter uitvoering van de motie Ceder van 29 maart 2022¹⁷ – samen met sociaal ontwikkelbedrijven, gemeenten en maatschappelijke partners een verkenning uitvoeren naar de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Ik heb toegezegd u voor het zomerreces te informeren over hoe ik dit beoog te doen. Hieronder schets ik de aanpak op hoofdlijnen.

Het onderzoek richt zich erop om de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven goed in beeld te brengen, zodat we nog scherper krijgen waar de knelpunten nu liggen, welke ontwikkelingen tot deze knelpunten leiden en wat het beeld voor de toekomst is. Op basis van dit beeld worden er handelingsperspectieven uitgewerkt op grond waarvan er keuzes kunnen worden gemaakt over de toekomst van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Ook door de Tweede Kamer. Naar verwachting is het onderzoek in het voorjaar van 2023 afgerond. Uiteraard zal ik het onderzoeksrapport met uw Kamer delen. Ik verwacht u in het tweede of derde kwartaal van volgend jaar te informeren over de handelingsperspectieven die ik voorsta en welke randvoorwaarden daarbij horen. Uiteraard zal ik hierbij verschillende bestaande adviezen betrekken over welke functionaliteiten sociaal ontwikkelbedrijven kunnen uitvoeren. Zoals met name het SER advies met «Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet»¹⁸.

Ik vind het belangrijk dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven goed in positie zijn als het gaat om de toekomst van sociaal ontwikkelbedrijven. Daarom heb ik met VNG en Cedris afgesproken dat zij nadrukkelijk mede-opdrachtgever zijn van dit onderzoek. Dit betekent dat het Ministerie van SZW, VNG en Cedris in zeer nauwe samenwerking de onderzoeksvragen en aanpak hebben geformuleerd en de uitvoering van het onderzoek samen aansturen. Maatschappelijke partners zoals VNO-NCW, FNV, Stichting van de Arbeid, UWV en Divosa worden via een klankbordgroep bij de uitvoering van het onderzoek betrokken. Zo kunnen ook hun perspectieven bij de uitvoering van het onderzoek worden betrokken en kunnen zij te zijner tijd adviseren over de handelingsperspectieven die hieruit volgen.

Tot slot

Het moge duidelijk zijn dat er nog veel valt te doen. En die stappen gaan we ook nemen, zo heb ik uiteengezet in deze brief. Ik wil echter niet voorbijgaan aan het werk dat al is gedaan. Ik wil mijn complimenten uitspreken voor alle werkgevers die banen hebben gerealiseerd. Ook wil ik mijn dank uitspreken voor de goede gesprekken met De Werkkamer, UWV én met alle mensen die binnen de doelgroep horen of daartoe bepleiten te moeten horen. Alle input en ervaringen zijn zeer waardevol. En met die

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 644, nr. 15.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 245.

¹⁸ <https://www.ser.nl/nl/publicaties/sociale-infrastructuur-kwetsbare-groepen>.

input en ervaringen werken we verder aan het verbeteren van de banenafpraak.

In deze brief heb ik een aantal volgende stappen voor de banenafpraak en de bijbehorende ondersteuning geschetst. Met de partijen in De Werkkamer ga ik daar de komende tijd uitvoering aan geven. Het toewerken naar een meer inclusieve arbeidsmarkt vergt inzet van alle partijen. Daarom blijf ik in gesprek met alle betrokkenen om ook maatregelen te verkennen voor de periode vanaf 2026 als de opbouw in de huidige reeks voor de banenafpraak zoals afgesproken in het sociaal akkoord in 2013 afloopt. Ook dan is en blijft de banenafpraak van belang om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

Bijlage 1 bij brief resultaten banenafsprak 2021

Ontwikkelingen van de banenafsprak tussen 2015 en 2021

De resultaten voor de sector markt en overheid van 2015 tot 2021 zijn samengevat in tabel 2 en respectievelijk tabel 3. Hierbij is per sector ook onderscheid is gemaakt tussen formele dienstverbanden en inleenverbanden over de jaren heen.

Tabel 2: Resultaten banenafsprak sector markt ten opzichte van de nulmeting¹

	Nulmeting	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Formele dienstverbanden	33.840	+ 9.764	+ 13.186	+ 25.307	+ 37.519	+ 46.218	+ 51.545	+ 59.928
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	27.516	+ 5.840	+ 5.772	+ 5.126	+ 6.497	+ 5.611	+ 2.254	+ 1.039
Totaal	61.356	+ 15.604	+ 18.957	+ 30.432	+ 44.017	+ 51.829	+ 53.799	+ 60.966
Doelstelling Sociaal Akkoord	-	(+ 6.000)	(+ 14.000)	(+ 23.000)	(+ 31.000)	(+ 40.000)	(+ 50.000)	(+ 60.000)

¹ Door afrondingsverschillen kan het totaal in de tabel afwijken van de som.

Tabel 3: Resultaten banenafsprak sector overheid ten opzichte van de nulmeting¹

	Nulmeting	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Formele dienstverbanden	5.134	- 984	- 531	+ 496	+ 2.465	+ 4.211	+ 5.855	+ 7.094
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	8.689	+ 6.437	+ 4.128	+ 5.976	+ 5.475	+ 5.576	+ 6.443	+ 4.748
Totaal	13.823	+ 5.453	+ 3.597	+ 6.471	+ 7.940	+ 9.786	+ 12.298	+ 11.842
Doelstelling Sociaal Akkoord	-	(+ 3.000)	(+ 6.500)	(+ 10.000)	(+ 12.500)	(+ 15.000)	(+ 17.500)	(+ 20.000)

¹ Door afrondingsverschillen kan het totaal in de tabel afwijken van de som.

Aantal extra personen met een baan

Uit de meting over 2021 blijkt niet alleen hoeveel banen bij een reguliere werkgever er zijn voor mensen uit de doelgroep. Onderdeel van de monitoring is ook het aantal mensen uit de doelgroep dat aan het werk is gegaan. Het aantal mensen uit de doelgroep dat rechtstreeks of gedetacheerd werkt, is gestegen met 61.922 personen, van 66.328 (nulmeting) naar 128.250 werkende mensen uit de doelgroep eind 2021.

Het aantal werkende mensen (128.250) is lager dan het aantal banen (147.988), omdat op het moment van de meting over 2021 het gemiddeld aantal verloonde uren per werknemer hoger lag dan 25,5 uur per week (de omvang van één baan voor de banenafsprak). Aangezien de banenafsprak gaat over het realiseren van het aantal banen bij reguliere werkgevers, tellen we de aantallen banen, en niet de aantallen werkzame personen.

Tabel 4: Aantal banen eind 2012 (nul-meting)

	Aantal banen markt	Aantal banen overheid	Totaal aantal banen
Formele dienstverbanden	33.840	5.134	38.973
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	27.516	8.689	36.206
Totaal	61.356	13.823	75.179

Tabel 5: Aantal banen eind 2021 (zeven-meting)

	Aantal banen markt	Aantal banen overheid	Totaal aantal banen
Formele dienstverbanden	93.767	12.227	105.995
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	28.555	13.438	41.993
Totaal	122.323	25.665	147.988

Tabel 6: Toename aantal personen en banen naar doelgroep

	Toename aantal personen met een baan	Toename aantal banen
Doelgroep Participatiewet	47.919	53.314
Wajong ¹	13.840	19.105
Wsw ²	- 1.559	- 1.358
Wiw/ID	- 3.064	- 4.040
Totaal formele dienstverbanden	57.136	67.021
Inleenverbanden	9.351	9.801
Wsw-detacheringen ³	- 3.643	- 4.014
Totaal inclusief inleenverbanden	61.922	72.809

¹ Onder het begrip «Wajong» in deze tabel vallen de groepen mensen uit de «oWajong», «Studie-regeling nWajong», «Werkregeling nWajong» en «Wajong (o en nWajong) én Wsw begeleid werk».

² Onder het begrip «Wsw» in deze tabel vallen de groepen «Wsw-indicatie», «Wsw-begeleid werk en «Wsw-wachlijst»

³ Onder Wsw-detacheringen vallen ook mensen waarvoor samenloop bestaat met Wajong en/of Wiw/ID.

Bijlage 2 bij brief resultaten banenafspraken 2021

Uitgangspunten banenafspraken en ondersteuning

- Mensen met een arbeidsbeperking die tot de doelgroep banenafspraken behoren en andere mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt die ondersteuning nodig hebben, ontvangen ondersteuning die aansluit bij hun behoefte **ongeacht het uitkeringsregime dat op hen van toepassing is**. Het gaat om voldoende en passende ondersteuning om tot arbeidsparticipatie te komen en om uitval te beperken zo lang als het nodig is.
- De focus is gericht op **duurzaam regulier werk**, rekening houdend met de motivatie en vaardigheden van de persoon. De vaardigheden, ervaringen, motivatie en randvoorwaarden van werkzoekenden zijn praktisch in beeld en inzichtelijk voor publieke en private dienstverleners en voor werkgevers.
- Voor werkgevers is **ondersteuningscapaciteit** beschikbaar om hen te faciliteren om mensen die ondersteuning nodig hebben aan het werk te helpen/houden.
- Het instrumentarium dat in gemeenten, bij UWV en in de arbeidsmarktregio's beschikbaar is, is voor zowel (potentiële) werknemers als werkgevers in principe **uniform**, net als de uitvoering. Hierbij is er bij de toepassing van instrumenten altijd **ruimte voor maatwerk**, zodat het instrument aansluit bij de behoeften van werkgevers en werknemers.
- Het systeem van de **banenafspraken is minder complex**, meer gericht op samenwerking tussen werkgevers en mogelijkheden worden bekeken voor een meer positieve benadering van werkgevers.
- Het al dan niet **breder toegankelijk maken** van de huidige ondersteunende instrumenten en regelingen die beschikbaar zijn voor de doelgroep banenafspraken voor mensen die als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafspraken een soortgelijke ondersteuningsbehoefte hebben en nu niet tot de doelgroep banenafspraken behoren, moet in samenhang worden bekeken met de doelstelling van de banenafspraken. De huidige afspraken van 125.000 extra banen moet daarbij worden gemarkeerd.
- Mensen worden gestimuleerd zich te ontwikkelen en ervaren geen belemmeringen meer om **overgangen te maken tussen dagbesteding, beschermt werk, de banenafspraken** en regulier werk (via Simpel Switchen). Ook werkgevers mogen geen belemmeringen ondervinden bij deze overgangen.
- De **infrastructuur van sociale ontwikkelbedrijven** wordt – waar dit voor mensen passend is – benut voor het toeleiden van mensen naar regulier werk (opstapfunctie) en het bieden van (beschut) werk, mocht het werken bij een reguliere werkgever toch niet lukken.
- De mensen over wie het gaat worden **betrokken** bij het maken van beleid.
- Het realiseren van meer banen voor mensen die ondersteuning nodig hebben is een **gezamenlijke verantwoordelijkheid** van werkgevers, werknemers, gemeenten, UWV, sociale ontwikkelbedrijven en het Rijk. Waarbij van belang is dat de verantwoordelijkheden in de uitvoering duidelijk zijn belegd.
- Gemeenten en UWV ontvangen structureel **voldoende financiële middelen** om bovenstaande ambitie te realiseren (incl. middelen voor uitvoering, begeleiding en scholing).