

Vergaderjaar 2022–2023

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 281

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2023

Werk is meer dan alleen een salaris aan het einde van de maand. Werk geeft een gevoel van eigenwaarde, de mogelijkheid om bij te dragen aan de maatschappij en biedt sociale contacten en kansen om jezelf te ontwikkelen. Iedereen is waardevol en heeft iets toe te voegen. De ambitie van het kabinet is daarom dat iedereen in Nederland die kan werken, werkt. Ook mensen die daarbij ondersteuning nodig hebben. Om meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers is de banenafpraak belangrijk. Dat is een afspraak uit het sociaal akkoord van 2013 om in 2026 in totaal 125.000 extra banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking.

De afgelopen jaren zijn al veel stappen gezet om extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. Werkgevers hebben tot eind 2021 gezamenlijk 72.809 extra banen gerealiseerd¹. Ik wil beginnen met complimenten richting alle werkgevers die deze banen mogelijk hebben gemaakt. Dit is ontzettend waardevol voor de mensen die nu via deze weg aan het werk zijn.

Ruim 10 jaar na het sluiten van het sociaal akkoord hebben steeds meer mensen uit de banenafpraak een reguliere baan kunnen vinden. Tegelijkertijd moet nog een flinke slag gemaakt worden om de doelstelling van 125.000 extra banen te behalen. In de gesprekken daarover met sociale partners, gemeenten, UWV, werkgevers en ervaringsdeskundigen zijn diverse verbeterpunten naar voren gekomen om de doelstelling te halen. Daarom heb ik uw Kamer op 7 juli 2022 geïnformeerd over een aantal acties om beleidsvoorstellen voor de banenafpraak en de bijbehorende ondersteuning uit te werken². De afgelopen tijd heb ik die verder uitgewerkt, met betrokkenheid van de partijen in de Werkkamer

¹ De definitieve cijfers met realisaties in 2022 worden begin juli 2023 bekend.

² Kamerstuk 34 352, nr. 255.

(sociale partners en gemeenten). Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang en een aantal concrete maatregelen die ik wil nemen.

Om een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen zet ik de volgende stappen:

- Een verbreding van de doelgroep die valt binnen de banenafpraak. Mensen in de WIA die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, mensen in de Wajong die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben die werken bij een reguliere werkgever en mensen in de WW die vergelijkbare kenmerken hebben als mensen in de banenafpraak³ moeten ook onderdeel worden van de banenafpraak.
- Het versterken van de inzet voor mensen die ook bij bovenstaande verbreding niet tot de doelgroep banenafpraak behoren, maar wel ondersteuning (al dan niet tijdelijk) nodig hebben om aan de slag te gaan.
- Het verder verkennen van loonkostensubsidie in de Wajong en uitwerken loonkostensubsidie in de WIA.
- Het voortzetten van het wetsvoorstel banenafpraak en het besluit tot opheffen van het onderscheid tussen markt en overheid afhankelijk maken van realisaties bij de overheid⁴.
- Het extra inzetten op het in beeld brengen van mensen die al tot de banenafpraak behoren en nog niet werken.

Op deze manier verbeteren we de banenafpraak en wordt de regeling inclusiever. Daarnaast moet zeker aan de kant van de overheid een inhaalslag gemaakt worden. Over de voortgang van de maatregelen die ik vorig jaar op dit punt heb aangekondigd, informeer ik u voor het zomerreces in de brief met resultaten van de banenafpraak in 2022. Deze cijfers zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

Aanpassing doelgroep banenafpraak

In een inclusieve arbeidsmarkt heeft iedereen de kans om mee te doen. Tijdens gesprekken met de partijen in De Werkkamer en mensen met een arbeidsbeperking heb ik geconstateerd dat er mensen zijn die zich in een vergelijkbare situatie bevinden als mensen die wél binnen de doelgroep banenafpraak vallen, maar die niet in aanmerking komen voor vergelijkbare ondersteuning. Daardoor kunnen zij belemmeringen ervaren bij het vinden van werk.

Net als de partijen in De Werkkamer vind ik het van groot belang dat ook aan deze mensen de noodzakelijke ondersteuning wordt geboden. Uit het manifest «niet (on)beperkt genoeg», een initiatief van de Start Foundation, bleek bijvoorbeeld dat voor mensen die niet binnen de doelgroep banenafpraak vallen ondersteuning al dan niet gedeeltelijk uitblijft, terwijl zij vergelijkbaar zijn met mensen die wél binnen de doelgroep banenafpraak vallen. Met het oog hierop heb ik in mijn brief van 7 juli 2022 een onderzoek aangekondigd om in kaart te brengen welke mensen nu niet onder de banenafpraak vallen terwijl ze zeer vergelijkbaar zijn.

Dit onderzoek naar de afbakening van de doelgroep banenafpraak is afgerond. Het rapport van Panteia is als aparte bijlage bijgevoegd (bijlage 1). Uit het onderzoek blijkt dat de volgende (groepen) mensen qua

³ Met vergelijkbare kenmerken wordt hier bedoeld dat diegene niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kan verdienen.

⁴ Onder de sector «overheid» vallen de twaalf overheidssectoren die het Bestuursakkoord hebben ondertekend, waaronder ook de onderwijssectoren. Waar in deze brief gesproken wordt over «overheidssectoren» of «overheidswerkgevers» is dit inclusief de onderwijssectoren en -werkgevers.

kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte vergelijkbaar zijn met de doelgroep banenafpraak: een klein deel van de mensen in de WIA, mensen in de Wajong die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben en werken bij een reguliere werkgever⁵, mensen in de WW met vergelijkbare kenmerken als mensen in de banenafpraak en mensen die beschut werken bij een reguliere werkgever.

Op basis van het onderzoek heb ik besloten om tot beperkte verbreding van de doelgroep banenafpraak (actielijn 1) en een verkenning van maatregelen voor de lange termijn te komen (actielijn 2). Actielijn 1 is voor de korte termijn, actielijn 2 voor de langere termijn.

Actielijn 1: Beperkte verbreding van de doelgroep banenafpraak

Mensen in de WIA die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, mensen in de Wajong die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben die werken bij een reguliere werkgever, en mensen in de WW die vergelijkbare kenmerken hebben als mensen in de banenafpraak⁶ gaan in de nieuwe situatie tot de doelgroep banenafpraak behoren. Dat betekent dat zij als dit verder is uitgewerkt, net als voor mensen die nu al tot de doelgroep banenafpraak behoren, in aanmerking kunnen komen voor dezelfde instrumenten (onder meer de no-riskpolis en het loonkostenvoordeel banenafpraak, voor zover nog niet mogelijk). De reden is dat uit het onderzoek blijkt dat deze (groepen) mensen vergelijkbaar zijn met de huidige doelgroep banenafpraak en nu niet tot de doelgroep behoren vanwege hun uitkeringssituatie of omdat de arbeidsbeperking op een ander moment in de tijd is ontstaan.

Het doel van deze aanpassing van de doelgroep banenafpraak is dat mensen met vergelijkbare kenmerken als de huidige doelgroep banenafpraak in aanmerking komen voor dezelfde ondersteuning als de doelgroep banenafpraak. Dit is voor zowel werknemers als werkgevers duidelijker. Ook is het voordeel dat waar mogelijk doorstroom naar de bijstand wordt voorkomen. Het naar voren halen van de toegang tot de banenafpraak voor mensen in de WW met vergelijkbare kenmerken als mensen in de banenafpraak, kan bijdragen aan het voorkomen van doorstroom van de WW naar de bijstand. De doelstelling voor de banenafpraak wordt als gevolg van deze beperkte verbreding niet verhoogd. Het aantal mensen dat bij de voorgestelde beperkte verbreding van de doelgroep tot de doelgroep gaat behoren is naar verwachting beperkt. Naar verwachting gaat het om ca. 15.000 mensen waarvan een deel werkt⁷. Ook blijkt uit het onderzoek van Panteia dat de effecten qua verdringing gering zijn.

Het aanpassen van de doelgroep banenafpraak vergt wetswijziging. In overleg met betrokkenen, waaronder ervaringsdeskundigen, ga ik deze aanpassing verder uitwerken. Op basis van uitvoerbaarheid en haalbaarheid bekijk ik wanneer deze wijziging in werking kan treden. Ik informeer uw Kamer wanneer u de voorstellen hiervoor tegemoet kan zien.

⁵ Het gaat werk bij een reguliere werkgever en niet om werk op een beschutte werkplek.

⁶ Mensen in de WW kunnen in de toekomst in aanmerking komen voor de doelgroep banenafpraak al voordat de WW afloopt, als zij aan de criteria voor de doelgroep banenafpraak voldoen. Met UWV en gemeenten moeten afspraken gemaakt worden over de inzet van instrumenten waaronder loonkostensubsidie en de wijze waarop gedurende de WW al bepaald kan worden dat iemand aan de criteria voor de doelgroep banenafpraak voldoet.

⁷ Het gaat om een voorlopige inschatting. Dat een deel al werkt betekent niet dat de mensen die al werken gaan meetellen voor extra banen, de gevolgen voor de metingen worden meegenomen in de nadere uitwerking.

Naast het aanpassen van de doelgroep banenafpraak ben ik voornemens om maatregelen te verkennen voor de langere termijn om de vertaalslag te maken van doelgroepen/uitkeringssituatie naar uitgaan van ondersteuningsbehoefte (actielijn 2). De reden is dat het onderzoek van Panteia (opnieuw) laat zien dat in het huidige stelsel de beschikbaarheid van ondersteuning en instrumenten voor zowel werkgevers als (potentiële) werknemers sterk afhankelijk is van de uitkering die iemand ontvangt dan wel van de doelgroep waartoe iemand behoort. Niet de ondersteuningsbehoefte van de betreffende persoon is het uitgangspunt, maar de uitkeringssituatie of de doelgroep waartoe diegene behoort. Hierdoor sluit de ondersteuning niet altijd aan bij wat een persoon nodig heeft. De ambitie van het kabinet is dat voor iedereen die ondersteuning nodig heeft om mee te doen passende ondersteuning beschikbaar is. En dat het niet langer uitmaakt of deze mensen een uitkering hebben, welke uitkering zij hebben of tot welke doelgroep zij worden gerekend. Met actielijn 1 wordt op korte termijn een stap in deze richting gezet. Voor de langere termijn is meer nodig. Met het oog hierop is deze tweede actielijn opgenomen.

Het meetellen van beschut werk bij reguliere werkgevers voor de banenafpraak wordt in actielijn 2 meegenomen. Uit het onderzoek van Panteia blijkt dat mensen die beschut werken op grond van de Participatiewet qua kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte vergelijkbaar zijn met de doelgroep banenafpraak, zij het dat de intensiteit van de benodigde ondersteuning verschilt.

Voor werkgevers kan het meetellen van mensen die beschut werken bij reguliere werkgevers voor de banenafpraak de verschillen tussen beschut werk en de banenafpraak verkleinen en zorgen voor een gelijk speelveld. Ook in relatie tot mensen die vallen onder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) die worden gedetacheerd bij reguliere werkgevers. Laatstgenoemde mensen tellen mee voor de banenafpraak. Tegelijkertijd is binnen het huidige stelsel bewust sprake van een onderscheid tussen beschut werk en de banenafpraak. Beschut werk is bedoeld voor mensen die meer begeleiding of aanpassing van hun werkplek nodig hebben, dan van een reguliere werkgever verwacht kan worden. Het is niet voor niets dat het overgrote deel van de beschutte banen bij of via sociaal ontwikkelbedrijven worden gerealiseerd en een klein deel bij reguliere werkgevers⁸. Daarnaast is de realisatie van beschut werkplekken een verplichting voor gemeenten en de banenafpraak een afspraak met werkgevers. Of mensen die beschut werken bij reguliere werkgevers ook tot de banenafpraak gaan behoren, neem ik daarom mee in actielijn 2. In mijn verdere afwegingen is van belang of het meetellen met de banenafpraak van beschut werk bij reguliere werkgevers daadwerkelijk positief bijdraagt aan het realiseren van meer beschutte banen voor mensen die daar behoefte aan hebben.

Actielijn 2 gaat om een verkenning van maatregelen voor de lange termijn voor de periode vanaf 2026 als de opbouw in de huidige reeks voor de banenafpraak, zoals afgesproken in het sociaal akkoord in 2013, afloopt. De verkenning pak ik in samenhang met de ontwikkelingen in het bredere stelsel op, mede in relatie tot de uitkomsten van het IBO vereenvoudiging sociale zekerheid. Burgers krijgen bij hun inkomensondersteuning immers ook te maken met andere regelingen zoals toeslagen, belastingen en regelingen uit het zorg- en onderwijsdomein. Om het voor burgers

⁸ Circa 5–10 procent van de mensen met een indicatie beschut werk is in dienst bij een reguliere werkgever en daar werkzaam in een beschutte omgeving.

eenvoudiger te maken is het daarom nodig om naar het gehele stelsel van inkomensondersteuning te kijken en oplossingen die nodig zijn om verschillende groepen burgers te ondersteunen. Uw Kamer wordt separaat geïnformeerd over het IBO vereenvoudiging sociale zekerheid. Bij de verkenning van maatregelen voor de lange termijn voor de periode vanaf 2026 als de opbouw in de huidige reeks voor de banenafpraak afloopt betrek ik ook de brief van De Werkkamer van 4 februari 2022. Ook bekijk ik de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de huidige indeling in doelgroepen en de samenhang met de toekomst van de sociale ontwikkelbedrijven. In de eerste helft van 2024 informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van deze verkenning.

Versterken inzet voor mensen die ook ondersteuning nodig hebben

Ook als ik de doelgroep banenafpraak op bovenstaande wijze aanpas, zijn er mensen die ondersteuning nodig hebben om te kunnen werken maar niet tot de doelgroep banenafpraak behoren en ook niet in aanmerking komen voor beschut werk⁹. Bijvoorbeeld een deel van de mensen in de bijstand. In de gesprekken die ik heb gevoerd, hebben de partijen in De Werkkamer aandacht gevraagd voor extra (financiële) inzet om deze mensen aan het werk te helpen. Ook heeft De Werkkamer in haar brief van 4 februari 2022 ervoor gepleit om de instrumenten die beschikbaar zijn voor de doelgroep banenafpraak breder in te zetten¹⁰.

Voor het aan het werk helpen van mensen die ondersteuning nodig hebben om aan de slag te gaan zijn verschillende instrumenten beschikbaar die gemeenten en UWV kunnen inzetten. Zo kunnen gemeenten voor mensen die tot de doelgroep Participatiewet behoren, onder andere loonkostensubsidie¹¹ of een jobcoach inzetten, ook als zij buiten de doelgroep banenafpraak vallen. Als het gaat om het breder inzetten van instrumenten die beschikbaar zijn voor de doelgroep banenafpraak, ben ik bezig met het uitwerken van een mogelijke pilot waarbij de no-riskpolis kan worden ingezet voor langdurig bijstandsgerechtigden. Na de zomer informeer ik uw Kamer hier nader over.

Ook spelen sociale ontwikkelbedrijven een belangrijke rol om mensen die ondersteuning nodig hebben aan het werk te helpen. Dat geldt niet alleen voor mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren. Over de rol en inzet van sociaal ontwikkelbedrijven ontvangt uw Kamer een separate brief waarin ik presenteren welke stappen ik de afgelopen tijd heb gezet en welke stappen ik de komende tijd ga zetten. Verder is de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur relevant en heeft het kabinet in februari een plan van aanpak aangekondigd om meer statushouders naar werk te begeleiden¹².

Verder stelt het kabinet met de envelop arbeidsmarkt, armoede en schulden ook extra middelen beschikbaar die aansluiten bij de wens van De Werkkamer voor extra (financiële) inzet om mensen die niet of niet in alle gevallen tot de doelgroep banenafpraak of beschut werk behoren aan het werk te helpen. Bijvoorbeeld de investering in de

⁹ Beschut werk is bedoeld voor mensen die dermate veel begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben dat dit niet van een reguliere werkgever kan worden verlangd. De exacte definitie staat in artikel 10b van de Participatiewet.

¹⁰ Het behoren tot de doelgroep banenafpraak heeft als voordeel dat de no-riskpolis en het loonkostenvoordeel banenafpraak van toepassing is. Verder telt men mee voor de banenafpraak.

¹¹ Als een loonwaardebepaling wordt uitgevoerd kan deze via de Praktijkroute juist leiden tot opname in de doelgroep banenafpraak.

¹² Kamerstuk 32 824, nr. 381.

re-integratiedienstverlening van de 20 focusgebieden van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, de extra middelen voor het mbo Praktijkleren en extra inzet gericht op statushouders. Naast deze genoemde inzet op verschillende vlakken komen voor de door De Werkkamer gewenste inzet geen extra financiële middelen beschikbaar.

Verder verkennen van loonkostensubsidie in de Wajong en uitwerken loonkostensubsidie in de WIA

Met de partijen in De Werkkamer en UWV heb ik vorig jaar 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 het invoeren van loonkostensubsidie in de Wajong en de WIA de arbeidsmarktkansen en de situatie voor mensen om wie het gaat kan verbeteren. Dat het invoeren van loonkostensubsidie in de Wajong en de WIA kan leiden tot een verdergaande harmonisatie van het instrumentarium om verminderde productiviteit te compenseren speelt daarbij ook een rol. Uit mijn gesprekken met werkgevers blijkt dat verschillen tussen instrumenten een belemmering voor hen kunnen zijn om mensen die een steuntje in de rug nodig hebben in dienst te nemen.

Loonkostensubsidie in de Wajong

Op basis van de verkenning heb ik besloten om een besluit over het invoeren van loonkostensubsidie in de Wajong voorlopig uit te stellen. Uit de verkenning van het invoeren van loonkostensubsidie in de Wajong is een aantal positieve aspecten naar voren gekomen. Door het vervangen van loondispensatie door loonkostensubsidie hebben mensen in de Wajong die (bijna) voltijds werken met loonkostensubsidie niet langer te maken met twee inkomstenbronnen: inkomen uit arbeid én een uitkering. Zij ontvangen als loonkostensubsidie wordt ingevoerd één inkomen uit arbeid. In beginsel kunnen mensen in de Wajong die werken hierdoor profiteren van ruimere mogelijkheden voor pensioenopbouw. Ook kunnen zij de arbeidskorting beter benutten. Dat geldt voor mensen in de Wajong die al werken en mensen in de Wajong die nog gaan werken. Dit vind ik positief.

Tegelijkertijd is uit de verkenning ook naar voren gekomen dat het omzetten van het instrument loondispensatie in loonkostensubsidie voor mensen in de Wajong die nu al met loondispensatie werken de nodige complexiteit met zich meebrengt. Zo kunnen de lasten voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met loondispensatie en een functieloon hoger dan het wettelijk minimumloon toenemen. Ook moet voor de werknemer gekeken worden naar de samenhang met het garantiebedrag¹³ Wajong om te zorgen dat door invoering van een loonkostensubsidie geen sprake is van een buitenproportionele toename van het inkomen voor de Wajonggerechtigde.

Vanwege deze complexiteit vraagt eventuele invoering verdergaand onderzoek en moet dit besproken worden met ervaringsdeskundigen, de uitvoering en de sociale partners. Ik streef er naar uw Kamer voor de begrotingsbehandeling te informeren over de stand van zaken.

¹³ Met de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging Wajong zijn de rekenregels voor verrekenen van inkomen met een Wajong-uitkering aangepast. Om ervoor te zorgen dat Wajongers er door de inwerkingtreding van die wet er financieel niet op achteruit zouden gaan is overgangsrecht gecreëerd. Voor Wajongers die op het moment van inwerkingtreding reeds een inkomen ontvingen heeft UWV een garantiebedrag vastgesteld. Dit betreft een minimale uitkering voor zo lang als zij inkomen blijven genieten (Kamerstuk 35 213).

Loonkostensubsidie in de WIA

Net als voor de Wajong zijn voor de WIA de gevolgen van het beschikbaar maken van loonkostensubsidie in beeld gebracht. Om de arbeidsmarktkansen van mensen in de WIA die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen te vergroten, zijn de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik voornemens om het beschikbaar maken van loonkostensubsidie in de WIA verder uit te werken.

Het beschikbaar stellen van het instrument loonkostensubsidie in de WIA is eenvoudiger dan in de Wajong. Voor de WIA geldt namelijk dat momenteel geen instrument beschikbaar is om werkgevers te compenseren voor verminderde loonwaarde van een werknemer. Dit in tegenstelling tot de Participatiewet en de Wajong op basis waarvan loonkostensubsidie respectievelijk loondispensatie kan worden ingezet voor potentiële werknemers die verminderde loonwaarde hebben. Dat betekent dat er, in tegenstelling tot de Wajong, geen omzettingen van loondispensatie naar loonkostensubsidie nodig zijn.

Over het beschikbaar stellen van loonkostensubsidie in de WIA ga ik uiteraard in gesprek met de mensen om wie het gaat. Ik wil graag horen waar ze nu tegen aan lopen en of ze denken dat loonkostensubsidie daar een oplossing voor kan zijn en/of welke bedenkingen ze hebben. Uitgangspunt is dat het beschikbaar maken van loonkostensubsidie geen invloed heeft op het recht op een WIA-uitkering. Oftewel, het arbeidsongeschiktheids criterium in de WIA verandert hierdoor niet. De uitwerking zal de nodige tijd kosten, met name ook het uitwerken van een wetsvoorstel. Ik hecht er belang aan om dit proces zorgvuldig te doorlopen om tot een gedragen voorstel te komen.

Harmonisatie van instrumenten

De afgelopen jaren hebben verschillende kabinetten stappen gezet om het instrumentarium te harmoniseren dat beschikbaar is om mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren aan het werk te helpen. Zo is de Wet Breed Offensief¹⁴ in werking getreden met daarin belangrijke verbeteringen van het instrumentarium van de Participatiewet (zoals verbeterde inzet van loonkostensubsidie en meer waarborgen voor ondersteuning op maat) om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden. In de brief van 7 juli 2022 heb ik aangekondigd om in beeld te brengen welke andere stappen tot harmonisatie van relevante instrumenten en uitvoering mogelijk en nodig zijn. Specifiek heb ik hierbij gekeken naar jobcoaching, werkvoorzieningen en proefplaatsingen. Hier zijn de conclusies opgenomen. In de bijlage van deze brief ga ik hier uitgebreider op in.

Voor jobcoaching, proefplaatsing en werkvoorzieningen geldt dat gemeenten gelet op de Wet Breed Offensief hun gemeentelijke re-integratieverordening Participatiewet per 1 juli 2023 moeten hebben vastgesteld. De modelverordening die hiervoor door de VNG is uitgebracht, kan bijdragen aan verdere harmonisatie in beleid en praktijk tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV. Ik zal in de loop van 2024 onderzoek doen naar de effecten. Over de uitkomsten wordt u te zijner tijd geïnformeerd. Specifiek ten aanzien van jobcoaching wordt op korte termijn het onderzoeksrapport «Verbetermogelijkheden jobcoaching» openbaar. De onderzoeksbevindingen en eventuele aanbevelingen uit dat rapport betrek ik bij de (verdere) verkenning en uitwerking van mogelijkheden tot harmonisatie op het gebied van

¹⁴ Gepubliceerd in Stb. 2022, nr. 499.

jobcoaching. Ten aanzien van werkvoorzieningen leeft bij de partijen in De Werkkamer de wens te kijken naar centralisatie en de mogelijkheden daartoe te verkennen. Ik ga de mogelijkheden tot centralisatie van werkvoorzieningen (met uitzondering van vervoersvoorzieningen) verder verkennen. Ik neem daarbij onder andere de ervaringen die burgers, werkgevers en uitvoering al hebben opgedaan met centralisatie¹⁵ van de uitvoering van de tolkvoorziening bij UWV mee.

Voortzetten ontwerp wetsvoorstel banenafpraak

In de praktijk is de afgelopen jaren gebleken dat werkgevers de banenafpraak en de quotumregeling als ingewikkeld ervaren. Ook is de huidige vormgeving van de quotumregeling niet uitvoerbaar voor Belastingdienst en UWV. Om de mogelijkheden voor werkgevers om banen te realiseren te vergroten en de in het sociaal akkoord afgesproken quotumregeling uitvoerbaar te maken, heeft het kabinet Rutte III het wetsvoorstel banenafpraak voorbereid. Dit om de systematiek te vereenvoudigen en administratieve belemmeringen weg te nemen.

Daarbij wil ik benadrukken dat een quotumregeling een zwaar instrument is. Een instrument dat voor veel werkgevers de afgelopen jaren niet nodig is geweest om zich in te spannen voor het aan het werk helpen van de mensen uit de doelgroep banenafpraak. Ik wil dan ook alle werkgevers die de afgelopen jaren banen hebben gerealiseerd voor mensen uit de doelgroep banenafpraak complimenteren. Deze inspanningen zijn ontzettend waardevol voor alle mensen die hierdoor nu aan de slag zijn.

In de brief van 7 juli 2022 heb ik aangekondigd dat ik op basis van o.a. de geactualiseerde uitvoeringstoetsen en de voor- en nadelen van een (nieuwe) quotumregeling een besluit zou nemen over het al dan niet indienen van het wetsvoorstel banenafpraak bij de Tweede Kamer.

Naar een systeem met een heffing en een bonus

In het wetsvoorstel is er net zoals in de huidige quotumregeling eerst een periode van de vrijwillige banenafpraak. Mocht de quotumregeling worden geactiveerd, dan is niet langer alleen sprake van een heffing zoals in de huidige quotumregeling het geval is. In de nieuwe systematiek is bij activering naast een heffing ook sprake van een bonus. Het gaat om een heffing via een opslag op de Aof-premie en een bonus in de vorm van een verhoging van het bestaande loonkostenvoordeel banenafpraak¹⁶. Een bonus kan voor werkgevers een extra stimulans zijn om banen te realiseren¹⁷. De omslag van een systeem met alleen een heffing naar een systeem met een bonus en een heffing zie ik als een voordeel van de nieuwe systematiek. Een quotumregeling blijft echter ook met de nieuwe systematiek zoals hiervoor benoemd een zwaar instrument. Een zwaar instrument dat alleen weloverwogen ingezet moet worden vanwege de grote gevolgen voor werkgevers. Niet alleen voor werkgevers die nog geen banen hebben gerealiseerd voor mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren, maar ook voor werkgevers die zich de afgelopen jaren hebben ingezet om extra banen te realiseren. Net als bij de huidige

¹⁵ In het kader van de Wet centraliseren tolkvoorzieningen auditief beperkten leef- en werkdomein, luisterlijnen en vertrouwenswerk jeugd is de uitvoering van de tolkvoorziening voor alle domeinen overgegaan naar het UWV (Kamerstuk 35 070).

¹⁶ Net als bij de huidige quotumheffing worden kleine werkgevers uitgezonderd van deze heffing in de vorm van een opslag op de Aof-premie.

¹⁷ Voor werkgevers die tijdens de eventuele quotumregeling de benodigde aantallen realiseren is de heffing in evenwicht met de bonus. Werkgevers die minder banen realiseren dan de benodigde aantallen betalen netto een heffing. Voor werkgevers die meer presteren dan de benodigde aantallen is de bonus hoger dan de heffing.

quotumregeling zal het kabinet daarom eerst met de sociale partners en gemeenten overleggen alvorens te beslissen over het al dan niet activeren van de quotumregeling. Ik wil benadrukken dat de economische situatie en de beschikbaarheid van voldoende kandidaten onderdeel zijn van dat overleg.

Gezamenlijke opgave

Om meer banen te realiseren via samenwerking is in het ontwerp wetsvoorstel conform de motie van het lid Nijkerken-De Haan c.s.¹⁸ uitgewerkt dat niet langer sprake is van een onderscheid tussen de overheid en de markt. Tegelijkertijd heeft de overheid de doelstelling de afgelopen jaren niet gehaald. Ik hecht er, net als de partijen in De Werkkamer, zeer aan dat overheidswerkgevers invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid om mensen uit de doelgroep banenafpraak in dienst te nemen. Dit vanwege de voorbeeldfunctie die de overheid heeft en de gemaakte afspraken in het sociaal akkoord. Ik wil daarom het opheffen van het onderscheid tussen markt en overheid afhankelijk maken van realisaties bij de overheid. Zoals ook benoemd in mijn brief van 7 juli 2022 is een randvoorwaarde voor het opheffen van het onderscheid tussen markt en overheid dat overheidswerkgevers meer banen gaan realiseren.

Voor het ontwerp wetsvoorstel banenafpraak betekent dit dat zal worden voorgesteld om inwerkingtreding van het opheffen van het onderscheid tussen markt en overheid en eventuele invoering van de quotumregeling afhankelijk te maken van realisaties bij de overheid. Ik streef ernaar om het geactualiseerde wetsvoorstel waarin deze aanpassing is verwerkt op korte termijn aan te kunnen laten bieden aan de Tweede Kamer.

Binnen het Rijk zet ik daarnaast in op structurele afspraken over het compenseren van mogelijke besparingsverliezen¹⁹ in 2024 en verder, mochten de realisaties bij overheidswerkgevers ook de komende jaren achterblijven. Hiermee blijft ook sprake van een financiële stimulans voor in ieder geval de rijksoverheid om de afgesproken aantallen te realiseren.

Extra inzet om mensen die tot de doelgroep behoren in beeld te brengen

In mijn brief van 7 juli 2022 heb ik aangekondigd dat werkgevers en de uitvoering voornemens zijn om nieuwe afspraken te maken om de matching verder te verbeteren zodat de kansen op werk van mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren toenemen. Werkgevers en gemeenten hebben in december bijeenkomsten op dit punt georganiseerd in Groningen en Amsterdam. UWV is ook betrokken bij deze sessies.

Naar aanleiding van deze sessies is het voorstel van gemeenten en werkgevers om gezamenlijk de communicatie over de beschikbaarheid van instrumenten naar werkgevers uit te breiden en te verbeteren. Ook gaan gemeenten en werkgevers elkaars expertise beter benutten om nieuwe aanpakken te introduceren om voor meer mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren te kijken wat hun talenten zijn en waar kansen liggen om aan de slag te gaan bij werkgevers. Hiertoe werken gemeenten en werkgevers een projectvoorstel uit. Op basis van dit projectvoorstel kunnen geïnteresseerde arbeidsmarktregio's zich

¹⁸ Kamerstuk 34 352, nr. 126.

¹⁹ Als de doelstelling voor de banenafpraak op macroniveau niet wordt gehaald en er is geen sprake van een werkende quotumregeling die zorgt voor heffingsopbrengsten, is sprake van een besparingsverlies. De reden hiervoor is dat bij de totstandkoming van de banenafpraak een besparing op de uitkeringslasten is ingeboekt.

aanmelden om mee te doen. Het uitgangspunt is dat bij de uitvoering van het project in de arbeidsmarktregio's ook ervaringsdeskundigen worden betrokken. Stichting Nederland Onderneemt Maatschappelijk ondersteunt de arbeidsmarktregio's bij de uitvoering van het project. Deze stichting voert in opdracht van SZW het project «Op naar de 125.000 banen» uit. Het streven is om in het najaar van 2023 te starten met het project met een looptijd van een jaar. Op basis van de evaluatie van het project zal ik besluiten over het al dan niet breder uitrollen van de aanpak. De inzichten uit het project worden zo benut om structureel het aan het werk helpen van mensen die tot de doelgroep banenafpraak te verbeteren. Dit is van cruciaal belang voor het realiseren van de afgesproken aantallen.

Om te zorgen voor passende ondersteuning, is het belangrijk dat gemeenten weten welke mensen in de betreffende gemeente tot de doelgroep banenafpraak behoren. Eerder is met UWV afgesproken dat UWV een keer per jaar gegevens uit het doelgroepregister beschikbaar stelt aan gemeenten. Dit is naar verwachting in het najaar mogelijk.

Tot slot, is het streven om bij de hervorming van de arbeidsmarktinfrastuctuur in de meerjarenagenda specifiek aandacht te besteden aan het in beeld brengen van meer mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren en nog niet aan het werk zijn.

Tot slot

In deze brief heb ik een aantal maatregelen geschetst om de banenafpraak en de bijbehorende ondersteuning te verbeteren en versterken. Ik vind het belangrijk om toe te werken naar een stelsel waarbij de ondersteuning die mensen nodig hebben, leidend is en niet de uitkeringssituatie van iemand of de groep waartoe iemand behoort. Met de beperkte verbreding van mensen die binnen de banenafpraak vallen zet ik op dit punt een volgende stap. Mensen die nu niet binnen de banenafpraak vallen, vanwege hun uitkeringssituatie of omdat de arbeidsbeperking op een ander moment in de tijd is ontstaan, terwijl ze verder wel voldoen aan de kenmerken, gaan tot de banenafpraak behoren. Op deze manier kunnen op korte termijn meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag bij een reguliere werkgever. Zo helpen we meer mensen meedoen in de samenleving en wordt de arbeidsmarkt gaandeweg steeds inclusiever.

Voor de langere termijn is meer nodig. Het toewerken naar een volledig inclusieve arbeidsmarkt vergt inzet van alle partijen. Dat moeten we samen doen. Daarom ben en blijf ik in gesprek met De Werkkamer, UWV én met alle mensen die binnen de doelgroep horen of daartoe willen horen. Alle input en ervaringen zijn zeer waardevol. Ook als het gaat om de verkenning van maatregelen voor in de toekomst, na 2026. De banenafpraak is en blijft van belang om ervoor te zorgen dat steeds meer mensen met een arbeidsbeperking werken bij een reguliere werkgever. Dat iedereen die kan werken, werkt. Iedereen is waardevol en heeft iets toe te voegen en ook de maatschappij vaart er wel bij als meer mensen aan de slag gaan. Samen hoop ik dat we alle mensen, met en zonder beperking, kansen geven om naar vermogen mee te doen in de samenleving.

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

In de eerdere gesprekken met de partijen in De Werkkamer en tijdens werkbezoeken naar werkgevers is naar voren gekomen dat verschillen in toekenningcriteria 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 is bij het aannemen van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. In de brief van 7 juli 2022 heb ik daarom aangekondigd om in beeld te brengen welke andere stappen tot harmonisatie van relevante instrumenten en uitvoering mogelijk en nodig zijn. Harmonisatie is daarbij geen doel op zich maar dient bij te dragen aan het doel meer mensen uit de doelgroep banenafpraak duurzaam aan werk te helpen.

Om een beeld te krijgen van de relevante instrumenten heb ik een inventarisatie gemaakt van de bestaande regelingen en instrumenten voor werkgevers en voor werknemers, die behoren tot de doelgroep banenafpraak. Per regeling en instrument heb ik vervolgens een analyse gemaakt van toekenningvoorwaarden, vergoedingen (in natura of in geld), verschillen tussen de instrumenten en mogelijkheden tot harmonisatie. Gezien uit deze analyse blijkende mogelijkheden tot harmonisatie en de verwachte bijdrage aan het doel meer mensen uit de doelgroep banenafpraak duurzaam aan het werk te helpen heb ik specifiek gekeken naar jobcoaching, werkvoorzieningen en proefplaatsingen. De uitkomsten zijn hierna opgenomen.

Jobcoaching, proefplaatsing en werkvoorzieningen

Voor jobcoaching, proefplaatsing en werkvoorzieningen zal ik onderzoek doen naar de wijze waarop gemeenten de verordening hebben vormgegeven waartoe zij verplicht zijn op grond van de Wet Breed Offensief. Daarbij zal ik ook laten onderzoeken of en op welke wijze deze verordeningen op elkaar zijn afgestemd, zoals bijvoorbeeld op het niveau van arbeidsmarktregio. Op 1 juli 2023 moeten gemeenten gelet op de Wet Breed Offensief hun gemeentelijke re-integratieverordening Participatiewet hebben vastgesteld. VNG heeft in verband hiermee eind januari 2023 een nieuw model Re-integratieverordening Participatiewet voor haar leden uitgebracht, die ik uw Kamer hierbij doe toekomen, ingevolge mijn toezegging tijdens het debat over de Participatiewet van 14 december 2022 (bijlage 2) (Kamerstuk 34 352, nr. 264).

Mogelijk loopt de termijn waarbinnen de gemeenteraad akkoord gaat met de verordening bij sommige gemeenten iets uit. Het genoemde onderzoek zal naar verwachting in de loop van 2024 worden uitgevoerd. Over de uitkomsten wordt u te zijner tijd geïnformeerd. De modelverordening kan bijdragen aan verdere harmonisatie in beleid en praktijk tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV. Vanwege de gedecentraliseerde uitvoering van de Participatiewet kunnen er verschillen blijven bestaan.

Jobcoaching specifiek

Specifiek ten aanzien van jobcoaching zie ik daarnaast mogelijkheden tot harmonisatie bij het verder gelijk trekken van de duur, intensiteit van de begeleiding (begeleidingsregimes), (borging van) kwaliteitseisen van de begeleiding, erkenningseisen/certificering van jobcoachorganisaties, tussen UWV en gemeenten en tussen gemeenten onderling. In de uitvoering kunnen deskundigheidsdeling – en bevordering in het proces

van beoordeling van de aanvraag bijdragen aan harmonisering. Op korte termijn wordt het onderzoeksrapport «Verbetermogelijkheden jobcoaching» openbaar. De onderzoeksbevindingen en eventuele aanbevelingen uit dat rapport betrek ik bij de (verdere) verkenning en uitwerking van mogelijkheden tot harmonisatie. Aandachtspunt hierbij is de hiervoor al genoemde gedecentraliseerde uitvoering van de Participatiewet door gemeenten, evenals het budgettaire kader.

Werkvoorzieningen specifiek

Ten aanzien van werkvoorzieningen leeft bij de partijen in De Werkkamer de wens te kijken naar centralisatie en de mogelijkheden daartoe te verkennen. Die centralisatiewens geldt niet ten aanzien van vervoersvoorzieningen omdat daarbij vaak afstemming plaatsvindt met ander vervoer dat vanuit de gemeenten wordt georganiseerd (bijvoorbeeld vervoer dat op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning plaatsvindt). Ik ga de mogelijkheden tot centralisatie van werkvoorzieningen (met uitzondering van vervoersvoorzieningen) verder verkennen. Ik neem daarbij de ervaringen die burgers, werkgevers en uitvoering reeds hebben opgedaan met centralisatie²⁰ van de uitvoering van de tolkvoorziening bij UWV in aanmerking. Tevens houd ik rekening met het wetsvoorstel werkvoorzieningen Visueel beperkten dat op dit moment bij het parlement aanhangig is en met de ervaringen die zijn opgedaan bij de pilot generieke werkgeversvoorzieningen waarbij werkgevers gebruik konden maken van subsidie om 1 of meer werkplekken in hun bedrijf aan te passen.

Samenhang met ontwikkelingen arbeidsmarktinfrastructuur

Bij het harmoniseren van instrumenten die beschikbaar zijn om mensen die ondersteuning nodig hebben aan het werk te helpen en te houden, bekijk ik ook de samenhang met de ontwikkelingen rond de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur.

²⁰ In het kader van de Wet centraliseren tolkvoorzieningen auditief beperkten leef- en werkdomein, luisterlijnen en vertrouwenswerk jeugd is de uitvoering van de tolkvoorziening voor alle domeinen overgegaan naar het UWV.