

Vergaderjaar 2020–2021

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 200

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2020

Inleiding

Iedereen verdient een kans op de arbeidsmarkt. Werk is belangrijk voor mensen. Het geeft mensen bestaanszekerheid, een inkomen, het zorgt voor contacten en uitdagingen. Een inclusieve arbeidsmarkt vereist kortom meer arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt. De banenafpraak uit het Sociaal Akkoord van 2013 heeft tot doel om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers. De afspraak houdt in dat werkgevers in de sectoren markt en overheid eind 2025 125.000 extra banen voor de doelgroep banenafpraak gerealiseerd moeten hebben ten opzichte van de nulmeting eind 2012. Mensen die (nog) niet bij een reguliere werkgever kunnen werken, kunnen op basis van de Participatiewet in een beschutte werkomgeving aan de slag.

De afgelopen jaren hebben werkgevers zich ingezet om de doelgroep banenafpraak aan het werk te helpen. Uit het evaluatieonderzoek naar de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten¹ is gebleken dat de banenafpraak een positieve impuls heeft gegeven aan het maatschappelijk debat om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De officiële metingen van de banenafpraak hebben laten zien dat de aanpak tot op heden tot positieve resultaten heeft geleid², met name dankzij de marktwerkgevers. Ik waardeer de inspanningen die werkgevers hebben verricht om kansen te geven aan mensen met een arbeidsbeperking. Zonder inclusieve werkgevers kan er ook geen inclusieve arbeidsmarkt zijn.

Vorige week is een onderzoek gepubliceerd waarin de resultaten van de banenafpraak in twijfel worden getrokken. In opdracht van Cedris heeft

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 184.

² Kamerstuk 34 352, nr. 184.

Capeladvies onderzocht hoe de resultaten van de banenafsprak zijn gemeten en of de resultaten vergelijkbaar en verifieerbaar zijn met andere openbaar beschikbare informatiebronnen. Op basis van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat een groot deel van het aantal banen voor mensen met een beperking dat de afgelopen jaren is gerealiseerd het gevolg zou zijn van wijzigingen in definities en het uitbreiden van de doelgroep banenafsprak. Hieruit zou blijken dat er veel minder extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking zijn gerealiseerd dan naar voren komt uit de officiële metingen van de banenafsprak. Uw Kamer heeft mij daarom met het oog op de verdere behandeling van het wetsvoorstel Uitvoeren Breed Offensief gevraagd om een reactie te geven op het onderzoek. Met deze brief voldoe ik aan dit verzoek. Laat ik vooropstellen dat ik mij niet herken in de uitkomsten van het onderzoek. In deze brief licht ik dat toe. Bovendien leest u hoe de officiële telling van de banenafsprak plaatsvindt en hoe de doelgroep is samengesteld.

De telling van de banenafsprak

Voordat ik inhoudelijk inga op verschillende onderdelen uit het onderzoek, vind ik het van belang om eerst in algemene zin in te gaan op de telling van de banenafsprak en de samenstelling van de doelgroep banenafsprak.

In het Sociaal Akkoord is afgesproken dat het kabinet jaarlijks monitort of werkgevers de afgesproken aantallen banen hebben gerealiseerd. De uitwerking van de afspraak is wettelijk verankerd in de Wet banenafsprak en quotum arbeidsbeperkten van 2015 en de lagere regelgeving van de Wet banenafsprak. De telling van de banenafsprak gebeurt daarmee elk jaar conform de afspraken die in overleg met de Tweede Kamer, sociale partners en gemeenten zijn gemaakt.

Bij de totstandkoming van de Wet banenafsprak en quotum arbeidsbeperkten is afgesproken dat UWV een register zou aanleggen met daarin informatie van de mensen die vallen onder de doelgroep. Onder andere om informatie beschikbaar te stellen over de omvang van de doelgroep en na te gaan of de voortgang van het aantal banen voor de doelgroep banenafsprak op schema ligt. In de paragraaf hieronder ga ik nader in op de samenstelling van de doelgroep.

Het doelgroepregister wordt gebruikt voor de metingen van de banenafsprak door de gegevens in het doelgroepregister te koppelen aan de polisadministratie. In de polisadministratie beheert UWV gegevens over loon, uitkeringen en arbeidscontracten. In het Sociaal Akkoord is afgesproken dat een baan meetelt voor de banenafsprak wanneer er sprake is van een extra plaatsing bij een reguliere werkgever van iemand uit de doelgroep ten opzichte van de nulmeting eind 2012. Voor de nulmeting is van de groepen van wie destijds bekend was dat ze een arbeidsbeperking hadden (Wsw, Wajong en Wiw/ld) vastgesteld hoeveel mensen bij een reguliere werkgever werkten en voor hoeveel uur door een koppeling te maken met de polisadministratie. Hieruit bleek dat er eind 2012 75.179 banen waren voor de doelgroep. Als één baan voor de banenafsprak 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 eind 2012.

Voor de jaarlijkse meting herhaalt UWV de koppeling van het doelgroepregister met de polisadministratie. Op het moment dat een werkgever iemand uit het doelgroepregister in dienst neemt of inleent, tellen de uren die deze persoon werkt mee voor de afgesproken banen voor de banenafsprak en de quotumregeling. Alleen als de persoon aan het werk

is bij een reguliere werkgever en tijdens de nulmeting niet aan het werk was, of minder uren werkte, tellen de (extra) uren mee voor het vaststellen van het aantal extra banen ten opzichte van de nulmeting. Als een persoon die tijdens de nulmeting aan het werk was uitvalt uit werk, dan moeten deze uren eerst ingevuld moeten worden, voordat er sprake kan zijn van een extra baan. Bovengenoemde monitoring van de voortgang, oftewel de telling, van de banenafpraak is vanaf het begin afgesproken en niet gewijzigd.

De metingen van de banenafpraak gaan uit van het aantal extra banen bij reguliere werkgevers in de marktsector en overheidssector. Het onderzoek dat in opdracht van Cedris is uitgevoerd gaat uit van een ander startpunt, namelijk de totale werkgelegenheid voor mensen met een beperking bij zowel reguliere werkgevers als in de sociale werkvoorziening. Het startpunt van het onderzoek komt daarmee niet overeen met het doel van de banenafpraak om mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers. De cijfers die voortvloeien uit de metingen van de banenafpraak, kunnen daarom niet 1-op-1 vergeleken worden met de cijfers die genoemd worden in het onderzoek dat in opdracht van Cedris is verricht.

Samenstelling van de doelgroep banenafpraak

De doelgroep van de banenafpraak bestond in eerste instantie uit Wajongers met arbeidsvermogen, mensen met een Wsw-indicatie, mensen met een WIW/ID-baan en mensen die onder de verantwoordelijkheid vallen van de gemeenten voor ondersteuning naar werk en inkomen die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. De eerste drie groepen zijn vanaf begin 2015 opgenomen in het doelgroepregister. Vervolgens is het doelgroepregister vanaf begin 2015 verder gevuld met de gemeentelijke doelgroep van de Participatiewet. Het was vanaf de start van de banenafpraak de bedoeling dat het doelgroepregister een dynamisch bestand zou zijn³.

In overleg met de partijen in de Werkkamer (sociale partners en gemeenten) heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in mei 2015⁴ en oktober 2016⁵ afspraken gemaakt om de toegang tot het doelgroepregister van de banenafpraak te versnellen en het eenvoudiger te maken om mensen op een baan te plaatsen. Reden hiervoor was dat afbakening van de doelgroep in het begin ten onrechte de mensen buitensloot die wel beoogd waren met de doelstelling van het Sociaal Akkoord, namelijk groepen die zonder de invoering van de Participatiewet en banenafpraak voor een aanzienlijk deel zouden instromen in de Wsw of Wajong. Dit gold onder andere voor de groep (ex)leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. Ook vanuit de Tweede Kamer is voor deze groepen herhaaldelijk aandacht gevraagd en de wens geuit ze op te nemen in het doelgroepregister.

Leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs kunnen als gevolg van de gemaakte afspraken zonder inhoudelijke beoordeling worden opgenomen in het doelgroepregister als zij zich schriftelijk aanmelden omdat deze (ex)leerlingen vóór de wijziging van de Wajong in 2015 een groot deel van de Wajongpopulatie uitmaakte. Vervolgens is in 2016 door verschillende partijen de wens geuit om via een loonwaardemeting op de werkplek (de «praktijkroute») ook toegang

³ Kamerstuk 33 981, nr. 11, p. 22, 23

⁴ Kamerstuk 29 544, nr. 614

⁵ Kamerstuk 34 352, nr. 41

tot het doelgroepregister van de banenafspraken mogelijk te maken. Uit onderzoek bleek dat deze groep goed vergelijkbaar was met de groep die na beoordeling door UWV opgenomen werd in het doelgroepregister. Daarom heeft de toenmalig Staatssecretaris in overleg met de partijen in de Werkkamer besloten om de praktijkroute mogelijk te maken.

De afspraken zijn destijds gemaakt vanuit de overtuiging van alle partners dat de wijzigingen bijdragen aan het optimaal in beeld houden van mensen met een arbeidsbeperking en een goede vulling van het doelgroepregister om het doel van de banenafspraken te kunnen realiseren.

Inhoudelijke reactie op onderdelen van het onderzoek

De conclusie uit het onderzoek van Cedris is dat het aantal banen dat daadwerkelijk is gerealiseerd, lager is dan de aantallen die bij de verschillende metingen zijn gepresenteerd. Deze conclusie is gebaseerd op de wijze waarop de onderzoeker de verschillende categorieën heeft meegeteld. Kort gezegd heeft de onderzoeker zijn telling volgens andere spelregels gedaan dan de formele spelregels van de banenafspraken. De cijfers uit het onderzoek geven geen correct beeld van de resultaten van de banenafspraken. Het gaat hierbij specifiek om het tellen van detacheringen vanuit de sociale werkvoorziening, mensen in de Wajong die uitvallen uit werk en weer aan de slag gaan en (ex) leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Hierna zal ik achtereenvolgens op deze categorieën ingaan.

Het tellen van detacheringen vanuit de sociale werkvoorziening

In het onderzoek wordt genoemd dat sprake is van een vertekening van de cijfers doordat tussentijds een wijziging in de definitie van detacheren vanuit de sociale werkvoorziening heeft plaatsgevonden. In de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten was in overleg met alle partners afgesproken dat extra banen via Wsw-detacheringen alleen mee zouden tellen voor de banenafspraken indien er ook nieuwe beschut werkplekken tegenover zouden staan. Omdat in 2016 werd besloten om het beschikbaar stellen van beschutte werkplekken wettelijk te verankeren, is na overleg met de partijen in de Werkkamer door de toenmalige Staatssecretaris in 2016 besloten om deze voorwaarde buiten werking te stellen⁶. Hierdoor tellen vanaf de eerste meting van de banenafspraken banen van mensen die via een Wsw-detachering bij een reguliere werkgever werken mee als zij ten tijde van de nulmeting nog niet werkzaam waren bij een reguliere werkgever. Om vast te stellen of het gaat om extra banen zijn uren van mensen die eind 2012 via een Wsw-detachering aan het werk waren opgenomen in de nulmeting.

Personen met een Wsw-dienstbetrekking die worden gedetacheerd of via begeleid werk bij een reguliere werkgever werken, tellen mee omdat zij aan de slag zijn bij een reguliere werkgever, terwijl dat werk bij een reguliere werkgever eerder niet per definitie door iemand met een beperking werd ingevuld. Uitgangspunt van de Wet banenafspraken is namelijk dat het aantal banen van mensen uit de doelgroep banenafspraken bij reguliere werkgevers (en dus niet in een beschut-werkomgeving) worden geteld. Het meetellen van detacheringen vanuit de sociale werkvoorziening naar reguliere werkgevers was een brede wens van de praktijk, sociale werkbedrijven en sociale partners. Voor de sociale werkbedrijven was dit belangrijk, omdat er anders geen positieve prikkel was voor werkgevers om mensen vanuit de sociale werkvoorziening via

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 16

detachering bij hen te laten werken, terwijl sociale werkbedrijven detacheringen wel vaak inzetten om mensen met een beperking bij reguliere werkgevers aan het werk te krijgen.

Mensen die een baan in de sociale werkvoorziening intern hebben of een nieuw-beschutwerkbaan op grond van de Participatiewet, tellen niet mee voor de banenafpraak omdat zij niet bij een reguliere werkgever werken. De banenafpraak gaat tenslotte uit van banen bij reguliere werkgevers. Dit is zoals eerder benoemd, een ander startpunt dan het startpunt dat is gekozen in het onderzoek in opdracht van Cedris. Dat gaat uit van de totale werkgelegenheid voor mensen met een beperking bij zowel reguliere werkgevers als in de beschutte werkomgeving bij de sociale werkvoorziening. Dat er sprake is van een afname van het aantal banen in de sociale werkvoorziening is een logisch gevolg van het afsluiten van de instroom in de Wet sociale werkvoorziening. Daarvoor is onder andere de banenafpraak in de plaats gekomen. Als gekeken wordt naar de ontwikkeling van de banenafpraak in combinatie met beschut werk en de (afname van de) Wsw, zijn er per saldo sinds eind 2015 meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk: 167.000 eind 2019 ten opzichte van 135.000 eind 2015⁷.

Het tellen van mensen uit de Wajong die in- en uitstromen uit werk

In het onderzoek wordt gesteld dat de instroom en uitstroom van mensen met een Wajong-uitkering uit werk ten onrechte leidt tot extra banen. Deze conclusie is onjuist. In de nulmeting is vastgesteld hoeveel mensen met een Wajong-uitkering bij een reguliere werkgever werkten en voor hoeveel uur. Bij de jaarlijkse metingen kijkt UWV opnieuw hoeveel mensen met een Wajong-uitkering bij een reguliere werkgever werkten en voor hoeveel uur. De aantallen uit de nulmeting worden hierop in mindering gebracht om het aantal extra banen vast te stellen.

Mensen in de Wajong blijven ook als zij gaan werken en hun recht op Wajong eindigt in het doelgroepregister staan. Alleen als zij op het moment van een meting aan het werk zijn en tijdens de nulmeting niet aan het werk waren, tellen hun uren mee voor de gerealiseerde aantallen voor de banenafpraak. Zodra zij uitvallen en op het moment van een meting niet werken, tellen de uren niet langer mee in de meting. Als zij vervolgens weer aan het werk gaan, tellen de uren mee omdat het ten opzichte van de nulmeting gaat om een extra baan. Hierbij is geen sprake van een dubbeltelling.

De metingen van de banenafpraak en de UWV Monitor arbeidsparticipatie zijn overigens niet direct vergelijkbaar, zoals in het onderzoek wordt aangenomen. De metingen van de banenafpraak gaan uit van verloonde uren. In de UWV Monitor arbeidsparticipatie gaat het om aantal Wajongers met een baan. Ook worden in de UWV Monitor arbeidsparticipatie mensen meegenomen als Wajongers die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben aan het werk zijn. Deze groep behoort echter niet tot de doelgroep banenafpraak.

Het tellen van (ex)leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs

In het onderzoek wordt genoemd dat vanaf 2015 alle (ex) leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs worden meegeteld en dat daardoor ook mensen worden meegeteld die zonder de banenaf-

⁷ UWV Factsheet banenafpraak, UWV Rapportage beschut werk, werkend op interne plaatsing Wsw

spraak bij een reguliere werkgever aan de slag zouden zijn gegaan. Dit zou tot een vertekening van 11.000 werkzame personen leiden en er ook voor zorgen dat de banenafspraken de komende jaren gerealiseerd wordt zonder extra inspanning, aldus het onderzoeksrapport.

Het klopt dat (ex)leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs opgenomen kunnen worden in het doelgroepregister. Zoals eerder benoemd is de reden hiervoor dat een aanzienlijk deel van deze groep zonder de invoering van de Participatiewet zou zijn ingestroomd in de Wajong2010 of in de Wsw, en niet zonder ondersteuning aan de slag kan bij een reguliere werkgever. Hierdoor komt de groep overeen met de groep waarop de nulmeting is gebaseerd. Het gaat om een kwetsbare groep waarvoor op basis van objectieve gegevens is besloten dat zij opgenomen kunnen worden in het doelgroepregister⁸. Daarbij moet worden aangemerkt dat het geen automatisme is om alle (ex) leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs op te nemen in het doelgroepregister. Het al dan niet inschrijven is een keuze van de (ex)leerlingen zelf. Zij dienen UWV schriftelijk te verzoeken om ze in het doelgroepregister op te nemen. Leerlingen die ook zonder ondersteuning aan de slag kunnen bij een reguliere werkgever, schrijven zich dan ook niet in alle gevallen in. Het is onduidelijk waar de aanname in het onderzoek dat in 2015, 2016, 2017 en 2018 respectievelijk 50, 60, 70 en 80 procent van de uitstromende leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs zijn opgenomen in het doelgroepregister op is gebaseerd.

Tot slot

Het doel van het kabinet is een inclusieve arbeidsmarkt, waarbij mensen met een beperking meer kansen en mogelijkheden krijgen op een baan bij een reguliere werkgever. De banenafspraken is een instrument om dit doel te bereiken. Uit het evaluatieonderzoek naar de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten⁹ is gebleken dat de banenafspraken een positieve impuls heeft gegeven aan het maatschappelijk debat om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dankzij de inspanningen van werkgevers, gemeenten, sociale werkbedrijven, UWV en sociale partners zijn er goede resultaten behaald.

Tegelijkertijd realiseer ik mij dat er nog een lange weg is te gaan om een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen. Met die reden werk ik sinds mijn aantreden aan het verbeteren van de positie van mensen met een arbeidsbeperking. Bijvoorbeeld aan de hand van het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet uitvoeren Breed Offensief (Kamerstuk 35 394) dat ter behandeling in uw Kamer ligt. Ook voer ik gesprekken met de sociale partners, gemeenten en Cedris over de toekomst van de Banenafspraken. Ik vind het belangrijk om met hen te kijken hoe we mensen met een beperking aan het werk helpen én houden in deze moeilijke tijd. Want het uitgangspunt is en blijft dat niemand aan de kant staat.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van 't Wout

⁸ Kamerstuk 29 544, nr. 675.

⁹ Kamerstuk 34 352, nr. 184.