Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2019–2020

33 981 Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten)

34 352 Uitvoering en evaluatie Participatiewet

O[1]

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2019

Inleiding

Ik bied u met deze brief het rapport[2] aan van de evaluatie van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten (vanaf nu: de Wet banenafspraak). In deze Wet is de afspraak van het Sociaal Akkoord uit 2013 opgenomen om eind 2025 125.000 extra banen te creëren bij reguliere werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking. In deze brief staan de belangrijkste bevindingen uit het evaluatieonderzoek en mijn reactie op deze bevindingen.

De Wet banenafspraak is op 1 mei 2015 in werking getreden. In de Wet is vastgelegd dat binnen vijf jaar na de inwerkingtreding een evaluatie van de Wet plaats moet vinden. Met deze evaluatie voer ik deze bepaling uit. Onderzoekbureau Panteia heeft dit onderzoek uitgevoerd.

De hoofdvraag van het onderzoek is in hoeverre de Wet banenafspraak en de later ingevoerde Praktijkroute eraan hebben bijgedragen om de kansen voor mensen met een arbeidsbeperking op een baan bij een reguliere werkgever te vergroten. Om antwoord op deze vraag te krijgen bevat het onderzoek een kwalitatief en een kwantitatief deel. Via kwalitatieve onderzoeksmethodes (interviews via casestudies, individuele interviews en een enquête onder 400 werkgevers) zijn de ervaringen met de Wet banenafspraak in kaart gebracht. Het kwantitatieve deel is erop gericht om, onder andere, de kansen op het vinden en het verliezen van een baan te onderzoeken.

Uit de jaarlijkse monitor voor de resultaten van de banenafspraak blijkt dat de afgesproken aantallen tot en met 2018 zijn gehaald. In totaal gaat het om bijna 52.000 extra banen. Op grond van de evaluatie blijkt dat de

[1] Letter O heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 981.
[2] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165894.

kst-33981-O
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2019

groei van het aantal banen gepaard gaat met een stijging van de kansen op het vinden van werk voor met name de mensen in de Participatiewet en mensen met een achtergrond in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro). Uit het onderzoek blijkt verder dat de conjunctuur een grote invloed op de resultaten heeft gehad.

De Wet banenafspraak heeft echter niet alleen de kwantitatieve doelstelling voor de 125.000 extra banen, maar ook een kwalitatieve doelstelling: het bewerkstelligen van een meer inclusieve arbeidsmarkt. Of, zoals het in de memorie van toelichting is verwoord: «Het moet normaal worden dat mensen met een arbeidsbeperking deelnemen aan het arbeidsproces». Uit dit evaluatieonderzoek blijkt dat de Wet banenafspraak een positieve impuls heeft gegeven aan het maatschappelijk debat om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

Deze evaluatie bevestigt veel van de beelden die ik heb opgedaan in mijn gesprekken met alle betrokkenen: werkgevers, mensen uit de doelgroep, sociale partners en uitvoeringsinstanties. Er is volop commitment en bereidheid om met de opgave uit het Sociaal Akkoord verder aan de slag te gaan. Maar dat betekent niet dat ik geen aandachtspunten zie.

De evaluatie toont aan de ene kant aan dat de Banenafspraak invloed heeft gehad op de toename van het aantal extra banen, maar toont ook dat de huidige conjunctuur een grote rol heeft gespeeld bij het realiseren van deze banen. Het behoud van banen die tot nu toe zijn gerealiseerd en het mogelijk maken van banengroei, zijn dus een extra uitdaging in geval het economisch wat moeilijker wordt. Dit gegeven maakt dat er extra mogelijkheden moeten komen om banen te realiseren. Ook moeten werkgevers flexibiliteit krijgen om banen te kunnen behouden en te blijven realiseren. Mijn voorstel om de Wet banenafspraak te vereenvoudigen[3] heeft het doel te zorgen voor extra mogelijkheden en meer flexibiliteit om de banen voor de doelgroep te blijven realiseren en de mensen duurzaam aan het werk te houden.

De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

De context van het onderzoek naar de Wet banenafspraak

De onderzoekers wijzen erop dat de uitvoering van de Wet banenafspraak niet los kan worden gezien van de invoering van de Participatiewet in 2015. De doelstelling van de Wet banenafspraak is immers onlosmakelijk verbonden met de doelstelling van de Participatiewet en met de invoering van Wajong 2015. De Wet banenafspraak en de overige relevante materiewetten zijn van elkaar afhankelijk om hun doelen te bereiken. Ook de ontwikkeling in de arbeidsmarktregio's, en dan met name die van regionale werkbedrijven, is van belang geweest voor de uitvoering van de Wet banenafspraak. In de arbeidsmarktregio's moet immers de dienstverlening aan werkgevers en potentiële werknemers plaatsvinden.

Reactie

Vanwege hun onderlinge samenhang bied ik u het rapport van de evaluatie van de Wet banenafspraak tegelijkertijd aan met de rapporten van de evaluaties van de Participatiewet en van beschut werk. In de onderzoeken is rekening gehouden met deze samenhang. In de rapporten wordt waar nodig verwezen naar de bredere context en de ontwikkelingen daarin. Vanwege deze grote samenhang is een brede aanpak nodig om meer mensen met een beperking aan het werk te krijgen. Om die reden

[3] Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 168 en Kamerstukken I 2018/19, 34 352, D.

heb ik in het Breed Offensief maatregelen aangekondigd met een brede en integrale reikwijdte.

De bijdrage van de Wet banenafspraak aan haar kwantitatieve doelstelling

Zoals in de inleiding staat blijkt uit dit onderzoek dat de groei van het aantal banen gepaard gaat met een stijging van de kansen op het vinden van werk voor met name de nieuwe groepen: de mensen uit de Participatiewet en mensen met een vso/pro-achtergrond. Voor de Wajong stegen de kansen in zeer geringe mate en voor de groep in de Wsw namen ze iets af. De onderzoekers zien het als een positief effect dat de baankansen voor de Wajonggroep op peil gebleven zijn. Deze groep wordt immers steeds moeilijker bemiddelbaar doordat er geen nieuwe Wajongers met arbeidsvermogen meer instromen. Dat er geen nieuwe instroom is, wordt ook als een verklaring genoemd voor de afname van de baankansen voor de Wsw-groep.

Voor alle groepen geldt dat de kansen op het verliezen van werk zijn gedaald. Tegelijkertijd laat de evaluatie ook zien dat de conjunctuur een grote invloed hierop heeft gehad. Ook is het effect van de Wet banenafspraak niet te isoleren van de Participatiewet. De cijfers laten verder zien dat de toename van de extra banen vooral komt door een toename van het aantal formele dienstverbanden. Ook het aantal uren dat binnen een baan gewerkt wordt neemt toe. Dit is positief, want het zegt iets over de kwaliteit van de gerealiseerde banen.

Reactie

De resultaten van Panteia zijn in lijn met de cijfers die elk jaar naar beide Kamers zijn gestuurd. De onderzoekers bevestigen de positieve trend van de groei van het aantal extra banen. Vooral de marktsector heeft goed gepresteerd. De overheidssector is achtergebleven. De onderzoeker wijzen erop dat de afgesproken aantallen voor de overheidssector in vergelijking met de marktsector scherper waren gesteld. Dat neemt echter niet weg dat de overheidswerkgevers nog flinke stappen moeten zetten om de afgesproken aantallen in de nabije toekomst wel te halen. Daarom heb ik samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in april 2019 een bestuursakkoord afgesloten met alle overheidssectoren. Ook hebben wij een aantal andere maatregelen in gang gezet. Ik heb de Tweede Kamer daarover uitgebreid geïnformeerd in mijn brief van 20 november 2018[4] en beide Kamers in mijn hiervoor genoemde brief van 4 juli 2019.

Positief is dat het aantal formele dienstverbanden toeneemt en dat het steeds meer gaat om substantiële banen; er is een toename van het aantal uren dat mensen binnen een baan werken. Deze resultaten ondersteunen het ingezette beleid. Zoals ik al hiervoor heb genoemd is een aandachtspunt de situatie als het economisch tij keert. De rol van de gunstige conjunctuur is immers groot geweest.

De bijdrage van de Wet banenafspraak aan haar kwalitatieve doelstelling

Uit de werkgeversenquête die voor dit onderzoek onder 400 werkgevers is gehouden, blijkt dat 40 procent van de werkgevers de Banenafspraak kent. Bij de grote werkgevers en de overheidswerkgevers is de bekendheid het grootste, respectievelijk 77 en 89 procent kent de Banenafspraak. Van de werkgevers die de Banenafspraak kennen, blijkt dat vrijwel alle werkgevers bekend zijn met de mogelijkheden om subsidie te ontvangen

[4] Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 137.

voor de loonkosten. Ook kent een groot deel (driekwart) de doelstelling van de 100.000 of 125.000 banen. 60 procent is bekend met de quotumregeling. Uit het onderzoek blijkt ook dat werkgevers de instrumenten belangrijk vinden, zoals loonkostensubsidie en de no-riskpolis, die samenhangen met de opname in het doelgroepregister. Verder heeft ruim een derde van de werkgevers aan dat ze overwegen om (nog meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De verschillen in beschikbare instrumenten, tussen gemeenten onderling én tussen doelgroepen (P-wet, Wajong, WIA) vinden werkgevers ingewikkeld.

De meeste uitvoerders (gemeenten en UWV) geven aan dat de Wet banenafspraak een impuls heeft gegeven aan het maatschappelijk debat over het werken met iemand met een arbeidsbeperking. Het maakt het makkelijker om werkgevers hierover te benaderen. Het is wel afhankelijk van de regio's, er zijn ook regio's waar dit veel minder het geval is geweest.

Uit de gesprekken met de uitvoering blijkt dat zij toen de Wet banenafspraak net in werking was getreden, veel vragen hebben gekregen van werkgevers over de quotumdreiging en de boete. Uitvoerders hebben deze onderdelen van de wet niet gebruikt om werkgevers te motiveren mensen uit de doelgroep in dienst te nemen, maar hebben voor een veel meer positieve insteek gekozen, omdat dit volgen hen het beste werkte.

Uit de interviews en de gesprekken met werkgevers blijkt verder dat werkgevers aangeven dat de afgesproken aantallen en de quotumdreiging zeker niet de belangrijkste rol spelen in hun overwegingen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Voorop staat het belang van de mensen zelf en dat iemand past bij de functie. Wel blijkt uit de enquête onder 400 werkgevers dat voor overheidswerkgevers de quotumdreiging een grotere rol speelt.

Reactie

Ik ben blij dat dankzij de Wet banenafspraak het gesprek wordt gevoerd om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Ook vind ik het positief dat werkgevers mensen aannemen vanuit hun intrinsieke motivatie om mensen met een arbeidsbeperking een kans te geven in hun organisatie. In mijn gesprekken met werkgevers herken ik dit. Tegelijkertijd geven zij ook aan dat een goede dienstverlening belangrijk is, net zoals de aanspraak op de extra instrumenten.

Werkgevers geven in veel mindere mate aan dat de quotumdreiging bij hun beslissing een doorslaggevende rol heeft gespeeld. Vanuit de systematiek van de Wet banenafspraak is dit begrijpelijk. De quotumregeling is immers voorzien als een stok achter de deur, en niet als een doel of een middel op zichzelf. Het onderzoek laat tegelijkertijd zien dat bij overheidswerkgevers, waar de quotumdreiging veel realistischer was, deze dreiging wel invloed heeft gehad, maar dit heeft nog niet geresulteerd in het halen van de afgesproken aantallen. Wel is er sprake van een opgaande lijn. Het is daarom van belang ook in het nieuwe systeem een stok achter de deur te houden.

De Wet banenafspraak: een dynamische wet

De onderzoekers geven aan dat een kenmerk van de Wet banenafspraak is dat zij vanaf het moment van de inwerkingtreding volop in ontwikkeling is geweest en verschillende keren is aangepast, en dat ze nog steeds volop in ontwikkeling is. Zo zijn er vanaf 2015 verschillende aanpassingen geweest voor met name de doelgroepafbakening en, daarmee samen-

hangend, de route naar het doelgroepregister. De meeste respondenten vinden de wijzigingen van de doelgroep en de wijzigingen in de toegangsroute naar het doelgroepregister positief voor de uitvoering van de Wet banenafspraak. Al was er ook soms scepsis, omdat men vond dat de aanpassingen weinig toevoegden en met name bedoeld leken te zijn om ervoor te zorgen dat de aantallen gehaald worden.
Uit de evaluatie blijkt verder dat de huidige afbakening van de doelgroep geen problemen oplevert. Uitvoerders ervaren weinig risico op verdringing door de Wet banenafspraak. Wel merken de onderzoekers op dat gemeenten afwegingen maken in hun keuze wie ze ondersteunen richting werk. Dit zien we ook in de evaluatie van de Participatiewet. De onderzoekers concluderen dat dit onderzoek geen aanleiding geeft om de doelgroep verder aan te passen, en dat de huidige afbakening van de doelgroep adequaat lijkt.

Een belangrijke aanpassing is de invoering van de Praktijkroute geweest. De gemeenten zijn over het algemeen positief over de invoering van de Praktijkroute. UWV uit soms zorgen over de Praktijkroute, omdat er mogelijk mensen in het doelgroepregister worden opgenomen die niet tot de doelgroep Banenafspraak zouden moeten behoren. De onderzoekers hebben de gemiddelde loonwaarde onderzocht van de verschillende groepen in het doelgroepregister. Daaruit blijkt dat de gemiddelde loonwaarde van alle doelgroepen tussen de 45 en 56 procent ligt. De groep die via de Praktijkroute instroomt heeft gemiddeld een loonwaarde van 55 procent. De groep «overige Participatiewet» (daaronder behoren onder andere de mensen die na de doelgroepindicatie door UWV in het doelgroepregister is opgenomen), heeft gemiddeld een loonwaarde van 52 procent. Het gaat dus om een erg klein verschil.

Reactie

Vanaf het begin de Wet banenafspraak heeft het kabinet contact gehouden met de sociale partners en de uitvoering over de ervaringen van de Wet banenafspraak in de praktijk. En ook vanuit de politiek zijn vanaf het begin voorstellen en wensen naar voren gebracht om de Wet aan te passen. Al deze wijzigingen hadden tot doel om de uitvoering van de Wet banenafspraak te verbeteren, en daardoor de kansen op werk voor de mensen met een arbeidsbeperking te vergroten. De wijzigingen hebben van alle betrokkenen aanpassingsvermogen vereist. En ze leidden soms ook tot onzekerheid. Ook uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat gemeenten afwegingen maken in hun keuze wie ze ondersteunen richting werk. Het is positief dat uit dit onderzoek blijkt dat de mensen die bij deze Wet betrokken zijn in de meeste gevallen in de praktijk goed uit de voeten kunnen met de aanpassingen van de Wet banenafspraak en dat deze aanpassingen hebben bijgedragen een goede uitvoering van de Wet banenafspraak.

Deze evaluatie bevestigt voor mij dat de Wet banenafspraak werkt. Dat is positief. Maar ook toont de evaluatie nog aandachtspunten aan. Zoals al eerder genoemd heeft de conjunctuur een grote rol gespeeld bij de positieve resultaten van de Banenafspraak. Dit bevestigt voor mij de noodzaak om de Wet banenafspraak te vereenvoudigen. Ook versterkt de evaluatie mijn vertrouwen dat ik met de voorgestelde vereenvoudiging op de goede weg zit. In het vereenvoudigde systeem blijft de quotumheffing de stok achter de deur en krijgen werkgevers extra mogelijkheden om banen te realiseren. Dit zal eraan bijdragen dat er ook op de langere termijn voldoende banen bijkomen. Daarnaast bereid ik met het Breed Offensief een groot pakket aan maatregelen voor. Dit moet ervoor zorgen dat het voor werkgevers eenvoudiger wordt om mensen aan te nemen, en

dat het voor de mensen met een arbeidsbeperking eenvoudiger wordt om aan de slag te gaan.

Na het terugkijken komt het vooruitblikken. Ik wil zo snel mogelijk aan de slag om het systeem van de Wet banenafspraak ook voor de toekomst houdbaar te maken. Daarom zal ik naar verwachting nog dit jaar het wetsvoorstel voor de vereenvoudiging van de Wet banenafspraak voor internetconsultatie aanbieden. Ik zal de Tweede Kamer daarover informeren. Ik hoop dat ik dan snel in het nieuwe jaar in de Tweede Kamer zal komen te spreken over dit wetsvoorstel en dit gesprek vervolgens met uw Kamer in de loop van 2019 zal kunnen voortzetten. Want die 125.000 extra banen moeten er komen!

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark