

Landelijke Cliëntenraad, Bezuidenhoutseweg 60, 2594 AW Den

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Staatssecretaris
Mevrouw T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bezoekadres
Landelijke Cliëntenraad
Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW Den Haag

070 34 99 790
info@lcr-suwi.nl
www.landelijkecliëntenraad.nl

Den Haag, 1 april 2020

Betreft: Cliëntentoets Wetsvoorstel vereenvoudiging van de banenafspraken en de
quotumregeling voor arbeidsbeperkten.

Referentie:

Geachte mevrouw Van Ark,

U heeft de Landelijke Cliëntenraad (LCR) om een cliëntentoets verzocht voor het
Wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de banenafspraken en de quotumregeling voor
arbeidsbeperkten.

Doel van deze vereenvoudiging is om het voor werkgevers makkelijker te maken om
banen voor mensen met een beperking te realiseren, waardoor deze mensen meer kans
krijgen op een baan. Tegelijkertijd zorgt dit voorstel ervoor dat het voor de uitvoerende
instanties minder belastend wordt. Kern van dit wetsvoorstel is dat er
zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande instrumenten en uitvoeringssystemen.

U verzoekt ons het wetsvoorstel te toetsen vanuit cliëntperspectief. Daarnaast heeft u
ons verzocht suggesties te doen voor het doenvermogen van de wet, voor mensen met
een beperking.

In het licht van de coronacrisis willen wij net als het kabinet inzetten op werkbehoud
voor deze groep en, als de economie weer aantrekt, opnieuw een realistische taakstelling
voor realisatie met een resultaatafhankelijk budget voor de benodigde instrumenten.

De LCR heeft in een eerdere reactie op de contourennota op onderdelen reeds kritisch
gereageerd. Hierbij zullen we een reactie geven op het uiteindelijke wetsvoorstel.

Hiertoe toetsen we op drie elementen:

1. Draagt de wet direct bij tot sociaaleconomische participatie van mensen met een
beperking?
2. Geeft de wet handvatten aan cliënten met een beperking om een baan te vinden?
3. Wat zijn de te verwachten beoogde en niet beoogde gevolgen van de wet voor
cliënten?

De LCR dankt u voor uw verzoek. Wij voeren de toets uit aan de hand van de analyse van het wetsvoorstel en ervaringen van cliënten (zie kaders). We nemen in onze beoordeling de conclusies ook onze andere standpunten mee, die raken aan dit complexe dossier.

Vereenvoudiging banenafpraak op hoofdlijnen

Overheidswerkgevers en werkgevers en werkgevers in het bedrijfsleven hebben zich moreel gebonden om 125.000 mensen met een beperking aan het werk te helpen. Ondertussen zien we in verschillende evaluaties dat de private sector zijn aandeel aan de banenafpraak levert en dat de overheid hierin achterblijft.

Daarnaast zien we in de arbeidsparticipatiemonitor van UWV dat het totale aantal banen voor mensen met een beperking achterblijft en dat er geen toename is waar te nemen van het aantal werkgevers die mensen met een beperking in dienst nemen. Met de wetenschap dat de gewenste aantallen voor de banenafpraak nog worden gehaald betekent dit voor mensen met een arbeidsbeperking die niet tot de doelgroep van de banenafpraak behoren een verslechtering van arbeidskansen.

Bij de introductie van de banenafpraak heeft de LCR gewezen op dit scenario.¹ We zien dat dit scenario inmiddels is gerealiseerd en dat vraagt niet alleen om vereenvoudiging van de banenafpraak maar ook om ingrijpende stimuleringsmaatregelen om de arbeidsmarktpositie en kans op werk te bevorderen voor mensen die niet behoren tot de doelgroep van de banenafpraak. Zeker nu zich economisch zwaardere tijden aandienen.

Er wordt al vijf jaar gesleuteld aan een wet die, naar men hoopt, nimmer wordt toegepast. Zo lezen we: 'De quotumregeling wordt niet uitgevoerd dan nadat bij regelen van Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, tot activering is besloten indien is gebleken dat het aantal banen voor arbeidsbeperkten in onvoldoende mate is toegenomen ten opzichte van het aantal van deze banen op 1 januari 2013.'. Waarbij de groep arbeidsbeperkten die tot deze doelgroep behoort in de afgelopen vijf jaar is veranderd.

Nu ligt er dit wetsvoorstel dat de doelstelling van overheid en markt samenvoegt. De quotumregeling blijft gehandhaafd als stok achter de deur maar wordt wel aangepast. Er komt een inclusiviteitsopslag voor werkgevers die het quotum niet halen en een bonus voor hen die meer doen. Verder wordt geregeld dat ook banen kunnen worden gerealiseerd via de inkoop van diensten.

De motivering om het onderscheid tussen overheid en markt niet meer te maken kent een potentieel gevaar. Immers, het aanbesteden van werk maakt de werkplek niet per definitie inclusiever. In beginsel moet inclusiviteit door alle lagen van de organisatie worden gerealiseerd. Het uitbesteden van schoonmaakwerkzaamheden in het onderwijs aan een schoonmaakbedrijf voor één of twee schoonmakers die hun uren exclusief op een school invullen, scheidt voor werknemers onduidelijkheid. Zij begrijpen niet altijd waarom zij niet worden gezien als onderdeel van de school.²

¹ <http://www.landelijkecliëntenraad.nl/Nieuws/Toch-inbreng-hoorzitting-banenafpraak-en-quotum>

² Uitbesteding doet wat met het gevoel van exclusiviteit. Daarnaast is niet altijd duidelijk wat de intentie achter deze constructie is. (Observatie Klankbordgroep Banenafpraak)

1. Draagt de wet direct bij tot sociaaleconomische participatie van mensen met een beperking?

In beginsel is een afspraak tussen overheid en werkgevers om meer mensen met een beperking een baan te bieden een goede start.

De kwantitatieve doelstelling is 125.000 banen.

In de voorgestelde wet is de kwantitatieve doelstelling van 125.000 banen in 2025 gehandhaafd. Wij vinden dit aantal inmiddels onvoldoende. Met het oprekken van de doelgroep zou het aantal banen omhoog moeten.³

Ook zien we dat de overheid jarenlang een krimp in banen heeft gekend en pas sinds kort weer enige ruimte heeft in de formatie zodat een groei van het aantal banen weer mogelijk is. Daarnaast zien we, tot voor kort, grote tekorten op de arbeidsmarkt. Daar hebben mensen met een arbeidsbeperking onvoldoende van geprofiteerd.⁴

De LCR vindt dat de doelstelling mee moet groeien met de vacatures op de arbeidsmarkt. Zo kunnen kansen worden benut door mensen met een beperking in een hoogconjunctuur. Ook moet een concrete operationele doelstelling worden geformuleerd waarin wordt aangemerkt hoeveel werknemers nu daadwerkelijk worden bemiddeld. Nu is er in het breed offensief of in de banenafspraken nergens een concrete taakstelling geformuleerd. In een steekproef van sectorplannen die zijn opgesteld hebben we wel intenties en activiteitenplannen gezien maar nergens een getal. Eerder hebben wij, in onze brief over de begroting SZW 2020, voorgesteld om een duidelijk groeipad te definiëren om de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te laten groeien naar 73%. Als tussendoelstelling voor 2020 stellen wij een stijging voor van 5%. Dat is een netto stijging van 5.750 werkende mensen met een arbeidshandicap. Deze taakstelling zou onder UWV en gemeenten moeten worden verdeeld. Voor gemeenten ligt het afspreken van een taakstelling lastig. Omdat jonggehandicapten en mensen met een arbeidsbeperking niet geregistreerd worden binnen de Participatiewet. Het feit dat er LKS is toegekend hoeft niet te betekenen dat het jonggehandicapten betreft. Bij beschut werk hebben we gezien dat het niet eenvoudig is om afspraken met de gemeente te maken en te sturen op taakstellingen.

In het licht van de coronacrisis willen wij, net als het kabinet, inzetten werkbehoud voor deze groep. En als de economie weer aantrekt opnieuw een realistische taakstelling voor de realisatie van nieuwe banen met een resultaatafhankelijk budget voor de benodigde instrumenten.

Het niet realiseren van de doelstelling ligt wat ons betreft niet aan de vraag naar arbeid maar aan de gebrekkige dienstverlening, vormgeving en de financiering van instrumenten om werkzoekenden en werkgevers te ondersteunen om arbeid mogelijk te maken.

Waarom willen werkgevers wel via U-bochten (inkoop diensten, inlenen, detacheren) mensen met een beperking aan het werk helpen en niet via een rechtstreeks dienstverband. Dat is de vraag die zou moeten worden gesteld.

³ <http://www.landelijkecliëntenraad.nl/Nieuws/Doorstroom-vanuit-praktijkonderwijs-naar-baanafspraken-stagneert>

⁴ UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2018, UWV, p. 7. Hierin blijkt dat er geen relatieve verbetering is opgetreden. Er werken wel meer mensen met een beperking maar dat is een conjunctuureffect. De arbeidsparticipatie van mensen zonder beperking is veel hoger en de afstand tot mensen met een arbeidsbeperking is nagenoeg constant gebleven en ligt bijna 30% lager.

Voor een deel zijn de redenen bekend.

De werkgevers zijn bang voor extra kosten en hebben kritiek op de bureaucratie om instrumenten t.b.v. de arbeidsinpassing te krijgen en behouden.

Het is voor werkgevers te complex om de in de wet omschreven voorzieningen daadwerkelijk op de werkplek te realiseren. Soms ontbreekt het aan een simpele toegankelijke procedure om voorzieningen aan te vragen.

Uw inspanningen in het 'breed offensief' om tot eenduidigheid in de dienstverlening te realiseren zijn hier een goed voorbeeld van. De daarbij gekozen oplossing is te vrijblijvend en zal niet leiden tot een eenduidig eenvoudig systeem. De gemeentelijke vrijheid is heilig in dit land.

Wij krijgen signalen dat werkgevers bij het realiseren van banen de omvang van de baan beperken tot de 25,5 uur. Ook als de werknemer meer uren kan en wil werken. Deze werkgevers menen dat contracten van meer dan 25,5 uur slechts voor één baan meetellen.

Ook horen wij dat werkgevers onvoldoende op de hoogte zijn dat de t+2 regel (deze regel hield in dat werknemers nog twee jaar meetellen voor de banenafpraak nadat zij zelfstandig het Wml kunnen verdienen) niet meer van toepassing is. Wij hoorden van een werknemer dat zijn contract niet zou worden omgezet naar een contract voor onbepaalde tijd omdat zijn werkgever bang was dat zijn loonwaarde zou toenemen tot 100% en hij daardoor niet langer zou meetellen voor de banenafpraak. Omdat de werkgever geen contract voor onbepaalde tijd wilde aangaan, kreeg deze werknemer ook geen mogelijkheden voor scholing. Hij voelt zich gediscrimineerd omdat collega's die gelijk met hem in dienst kwamen zonder beperking *wel* een contract voor onbepaalde duur hebben gekregen en ook scholing aangeboden kregen.

De LCR vindt dat moet worden gestreefd naar een inclusieve arbeidsmarkt. Dat betekent dat U-bochten niet nodig zouden moeten zijn om mensen met een beperking aan het werk te helpen.

Het kabinet meent dat de voorgestelde U-bochten weinig administratieve lasten opleveren voor werkgevers. De LCR meent dat de voorstellen kunnen leiden tot dubbeltellingen. De voorstellen dragen volgens ons niet bij aan de transparantie van de banenafpraak.

Technologie & inclusie instrument⁵

Investering in een technologie via een aanvullend subsidie-instrument is noodzakelijk om investeringen voor structurele werkgelegenheid voor mensen met een beperking mogelijk te maken. Om deze lacune tussen opdracht en investeringen op te heffen hebben wij u in november 2018 een notitie gestuurd waarin wij voorstellen om een subsidie-instrument voor technologie en inclusie op te richten om zo, via publiek private samenwerking, structurele werkgelegenheid voor mensen met een beperking mogelijk te maken.

Door deze regeling kunnen investeringen in een inclusieve werkplek naar voren worden gehaald en op grotere schaal worden georganiseerd. Begin 2020 heeft u een voorzichtig begin gemaakt met deze aanpak met de 'generieke werkvoorziening' die door UWV wordt verstrekt en die een vergelijkbare oplossing biedt zoals wij u hebben geadviseerd. In dit wetsvoorstel zit eenzelfde stimulans voor SW-bedrijven, waarin wel een bonus maar geen malus in het vooruitzicht wordt gesteld.

⁵ <http://www.landelijkecliëntenraad.nl/Content/Downloads/Bijlage%20bij%20brief%20LCR%2018-0087%20Een%20stimuleringsregeling%20technologie%20en%20inclusie%20voor%20publiek%20private%20samenwerking%20via%20RVO.pdf>

Wij denken dat een serieus subsidie- instrument die gezamenlijke investeringen mogelijk maakt en op korte termijn meer effect genereert dan de bonus-malusregeling. En dat dit, ook in directe zin, iets doet voor de werkgelegenheid van mensen met een beperking.

Wij zien dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de generieke werkvoorziening en het fonds technologie en inclusie veel constructiever aan de weg timmert om werkgelegenheid voor mensen met een beperking mogelijk te maken. In onze brief bij de begroting 2019-2020 'investeren in perspectief' hebben wij voorgesteld dat dit instrument wordt geïntensiveerd tot 50-100 miljoen. De Wet Banenafspraken voegt niet toe aan de directe werkgelegenheid. De andere maatregelen zoals technologie en inclusie en de generieke werkgeversvoorziening doen dit in beginsel wel.

De toegevoegde waarde van een quotumregeling zien wij niet. Ook in de literatuur hebben wij nergens een overtuigend voorbeeld gevonden waar een bonus-malus regeling een substantiële bijdrage levert aan werkgelegenheid voor mensen met een beperking.⁶

Ook willen wij u nogmaals wijzen op de mogelijk schadelijke effecten van het opleggen van een malusregeling op de liquiditeit van werkgevers. Daarnaast vinden wij een bonus-malus een verkeerd motief voor werkgevers om werknemers in dienst te nemen. Wij hebben liever dat dit om bedrijfseconomische redenen gebeurt en dat werknemers worden ingeschakeld met hulpmiddelen in het primair bedrijfsproces, dan dat dit gebeurt om wetstechnische redenen. Werkgevers en werknemers willen een zinvolle bijdrage leveren aan de economie. Alleen dan is er kans op duurzame arbeidsinpassing. Met werkgevers en met behulp van technologie zien wij levensvatbare voorbeelden dat het met enige steun mogelijk is om dit te realiseren.

2. Geeft de wet handvatten aan cliënten met een beperking om een baan te vinden?

In beginsel biedt de Wet vereenvoudigde banenafspraken geen handvatten aan cliënten met een beperking om een baan te vinden. De Landelijke cliëntenraad heeft dubbele gevoelens bij het bijhouden van een 'doelgroepenregister'. Mensen krijgen door opname in het register een label. In beginsel zouden de voorwaarden en beoogde status (zoals een no-risk polis) ook aan de individuele werknemers kunnen worden toegekend. We realiseren ons echter ook dat opname in het register 'kansverhogend' is voor werkzoekenden en dat dit het voor werkgevers makkelijk maakt om kandidaten voor de banenafspraken te vinden.

Overheidswerkgevers lijken bereid om mensen in dienst te nemen. Ook zijn er veel sociale werkgevers in de marktsector die mensen met een beperking in dienst willen nemen.

De LCR acht het kansrijker om met deze werkgevers en de inzet van instrumenten als technologie & inclusie en generieke werknemers- en werkgeversvoorziening aan de slag gaan dan d.m.v. de Wet vereenvoudigde Banenafspraken.

⁶ Universiteit Leiden, Bestuurskunde bonus-malus binnen de Rijksoverheid Tweede Kamer, Nader rapport Analyse quotaregelingen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking in landen van de EU. Nader Rapport, Tweede Kamer 30- 06-2017.

Geen inclusieopslag maar een inclusietoeslag⁷

In het wetsvoorstel zien we een belangrijk instrument Wet tegemoetkoming Loondomein (WTL) dat kan worden ingezet om de loonkosten te verlagen voor werkgevers. Wij hebben ons voorstander getoond van dit instrument.

Wij hebben voorgesteld om deze toeslag om te vormen tot een inclusietoeslag. Het betreft een instrument, waarbij de toeslag wordt uitbetaald aan de werkgever waarbij een gedeelte van de toeslag wordt uitgekeerd ter compensatie van niet gewerkte uren. Door de toeslag kan de werknemer uit de uitkering komen. Dit leidt tot een verlaging van de administratieve lasten van gemeenten en UWV. Het voorkomt ingewikkelde verrekening van inkomsten en zorgt dat werknemers zelfstandig deel kunnen nemen aan het economische verkeer. Dit past bij de uitgangspunten van het VN-verdrag handicap. Deze oplossing kan bovendien rekenen op brede steun van maatschappelijke organisaties en werkgevers.⁸

In het wetsvoorstel blijft het WTL nu een karige voorziening voor werkgevers met veel administratieve lasten en is de kans blijven liggen om de regeling bij te stellen en werk lonend te maken voor werkgever en werknemer en veel andere uitvoeringsproblemen bij de Wajong en de Participatiewet hiermee te reduceren.

Omdat geen gehoor gegeven is aan de brede wens van maatschappelijke organisaties blijft er verzet tegen een verslechtering en verdere bureaucrativering van de inkomensvoorziening van mensen met een beperking.

Mede op initiatief van de LCR loopt er momenteel een grootschalig onderzoek naar verrekening van inkomsten van mensen met een beperking die werken. Dit onderzoek zal nog dit jaar beschikbaar komen. Uit signalen, die wij hebben opgepikt op onze werkbezoeken in het land, blijkt dat dit tot een reductie van tussen de 20 en 30 procent van onregelmatigheidssignaleringen kan leiden. Verrekening van inkomsten leidt immers tot veel mutaties en verrekeningen die dikwijls misgaan.

De inclusietoeslag leidt tot een verlaging van de administratieve lasten bij uitkeringsinstanties en tot directe inkomensondersteuning van mensen met een beperking die werken. Zeker bij een overbelaste uitvoering in een economische crisis is het uitvoeren van een rechtmatigheidstoets over een (marginaal) bedrag per maand niet de hoogste prioriteit. Daarnaast is het een verspilling van arbeidstijd en leidt het tot een verstoorde relatie met de cliënt en tot terugvorderingen die de cliënt ongewild in de schulden brengt. Zeker bij kleine banen zijn de komsten van de uitkering soms hoger dan het loon van de werkgever. Werknemers en werkgevers hebben erop gewezen dat deze verschillende inkomstenstromen de gezagsrelatie en het volwaardig meedoen in de weg staan.

⁷ <http://www.landelijkeclientenraad.nl/Content/Downloads/Bijlage%20bij%20brief%20LCR%20TK%2018-0087%20Memo%20Inclusietoeslag.pdf>

⁸ <http://www.landelijkeclientenraad.nl/Content/Downloads/Bijlage%20bij%20brief%20LCR%2018-0087%20Achtpunten%20plan%20Meer%20mensen%20met%20een%20beperking%20aan%20het%20werk.pdf>

3. Wat zijn de te verwachte beoogde en niet beoogde gevolgen van de wet voor cliënten?

Voordelen

- Extra politieke aandacht voor deze groep. Via voortgangsverslag wordt politieke druk op de realisatie behouden.
- Dreiging van een quotum kan een extra stimulans zijn om toch kansen voor deze groep te creëren.

Nadelen

- Stigmatisering – cliënten krijgen een label opgeplakt.
- Extra politieke aandacht leidt tot irritatie, omdat een quotum uitgaat van georganiseerd en breed gedragen wantrouwen.
- Procyclisch beleid. Bedrijven die groeien kunnen een boete makkelijker betalen en hebben ook meer vacatures die mogelijk kunnen worden aangepast voor mensen met een beperking. Krimpende bedrijven krijgen extra malus opgelegd, waardoor zij nog verder in de problemen komen
- Is de quotumwet eenmaal geactiveerd, dan is er geen stimulans meer om extra mensen aan te nemen. Wel kunnen veel werkgevers hun bonus verliezen als de wet weer wordt ingetrokken. Dit draagt niet bij aan een lange termijnplanning voor werkgevers.
- Werkzoekenden en werknemers met een beperking hebben behoefte aan kwalitatief goede voorzieningen en instrumenten. Deze wet draagt hier niet aan bij.
- Deze wet leidt niet tot extra middelen of beleidsmogelijkheden voor werkgevers en werknemers om mensen met een beperking in te schakelen.
- De wet is een dreigmiddel. Bij effectuering is dit bijzonder schadelijk voor de economie.
- In de internationale literatuur is nergens een aanwijzing te vinden dat het werkt.
- Nog meer mogelijkheden voor U-bochtconstructies om mensen met een beperking (niet-duurzaam aan het werk te helpen).
- Er is een groep mensen met een beperking (mensen met een WIA-uitkering en mensen met een beperking die zelfstandig het WML kunnen verdienen) die door de focus op de banenafpraak buiten beeld blijft.
- Met de coronacrisis is er een urgentere agenda voor wat betreft de inzet van ambtenaren.

Wij adviseren het ministerie om, uit eigen beweging, de wet te toetsen aan de uitgangspunten van het VN-verdrag inzake handicap.⁹

Wij pleiten voor een inclusietoeslag en een positief geformuleerd werkgelegenheidsbeleid met kwalitatief goede voorzieningen. Die (bestaans)zekerheid biedt voor werknemers met een beperking en werkgevers en het mogelijk maakt om zinvolle economische activiteiten te ondernemen met inzet van technologie.

Met vriendelijke groet,



Samenstelling Landelijke Cliëntenraad

- **Landelijke cliëntenorganisaties:** Vakcentrale voor Professionals/ Christelijk Nationaal Vakverbond (VCP/CNV), Ieder(in) (2 zetels voor het netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte), KBO-PCOB (Samen sterker voor ouderen), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) Vertegenwoordiger organisaties van Minderheden (SMN, IOT), MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid.
- **Vertegenwoordigers van cliëntenraden:** cliëntenraden SVB en UWV.
- **Vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie:** Mobility, cliëntenraden G4, vertegenwoordiger dak- en thuislozen