

Vergaderjaar 2024–2025

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 340

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2025

Inleiding

Werk is belangrijk voor mensen. Niet alleen omdat werk een inkomen genereert, maar vooral omdat het bijdraagt aan de eigen regie van mensen. Juist voor mensen met een arbeidsbeperking is aan het werk gaan en blijven nog niet altijd vanzelfsprekend. En ook voor werkgevers ligt het lang niet altijd voor de hand om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te hebben. Dat moet veranderen. Daarom blijf ik me inspannen voor een arbeidsmarkt waar iedereen mee kan doen. Ook als daar extra ondersteuning bij nodig is. Op dit moment is die ondersteuning voor werknemers en werkgevers nog te vaak afhankelijk van iemands uitkeringssituatie of de specifieke doelgroep waar iemand toe behoort. Ik wil graag dat die hokjes geen rol meer spelen en er meer gekeken wordt naar wat iemand wel kan en naar waar eventueel een ondersteuningsbehoefte is.

Daarbij is het belangrijk dat ons stelsel van regelingen en instrumenten beter op elkaar aansluit. Om dit te bereiken werken we onder andere aan het aanpassen van de Participatiewet, een toekomstbestendige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en de verbetering van de banenafpraak. Ik vind het belangrijk dat we de samenhang tussen de verschillende trajecten waarborgen. Daarbij moet het efficiënt en helder vormgeven van de ondersteuning centraal staan. Voorlopig informeer ik u separaat over de stappen die ik zet rondom de Participatiewet en de sociale infrastructuur. Ik informeer uw Kamer hierover voor het zomerreces. In de voorliggende brief ga ik in op het verbeteren van de banenafpraak.

De banenafpraak is in 2013 ontstaan uit het sociaal akkoord tussen kabinet en sociale partners met als doel meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. In 2015 is deze afspraak wettelijk verankerd. In de afgelopen tien jaar heeft de banenafpraak gezorgd voor

ruim 90.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Dat is een mooi aantal, maar we zijn er nog niet. Binnenkort ontvangt u een brief met daarin de resultaten over 2024. Hoewel ik blij ben dat er ruim 90.000 extra banen zijn gerealiseerd betreurt ik het dat de groei de laatste jaren stagneert. Daarover heb ik uw Kamer vorig jaar zomer al geïnformeerd.¹ Helaas lijkt die trend nog door te zetten, ondanks de historisch krappe arbeidsmarkt.

Ook zijn er de afgelopen jaren verschillende knelpunten naar boven gekomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de complexiteit van het systeem en het feit dat vergelijkbare mensen nu zijn uitgesloten van de doelgroep banenafpraak. Daarom is het nodig de banenafpraak nog verder te verbeteren, want er staan nog te veel mensen aan de kant die wel willen én kunnen werken. Dit verbeteren doe ik in nauwe samenwerking met o.a. sociale partners, UWV, gemeenten en ervaringsdeskundigen.

In februari jongstleden heb ik daarover met uw Kamer gedebatteerd in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel vereenvoudigde banenafpraak. In dat debat heb ik uw Kamer toegezegd op een aantal onderwerpen schriftelijk terug te komen. Die toezeggingen kom ik in deze brief na. Ik ga daarbij achtereenvolgens in op (1) de langetermijnvisie op de banenafpraak en de uitgangspunten en beleidsopties die daarbij voorliggen, (2) de beperkte verbreding van de doelgroep (3) de inzet van werkgevers en (4) de uitvoering, (5) het vervolg op de pilot Sociaal Innovatiefonds en tot slot (6) de uitvoering van de motie Lahlah c.s. over het onderzoeken welke stimulansen voor werkgevers leiden tot meer werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking.

Langetermijnvisie

Afgelopen jaar zijn de eerste stappen gezet om tot een langetermijnvisie op de banenafpraak te komen. Daarin is veel overleg geweest met sociale partners, (vertegenwoordigers van) ervaringsdeskundigen, gemeenten en UWV. Die gesprekken hebben geleid tot een aantal uitgangspunten voor de langetermijnvisie:

- In de banenafpraak dient de ondersteuningsbehoefte van mensen met een arbeidsbeperking centraal te staan. Hierbij dienen ook de verplichtingen te worden betrokken op grond van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag Handicap) om de arbeidsmarktpositie van mensen met een handicap te verbeteren.
- Ondersteuning moet gericht zijn op het benutten van de kwaliteiten, vaardigheden en ontwikkelpotentieel van mensen met een beperking. Dat vraagt ook dat zoveel mogelijk mensen in beeld zijn op basis van talenten en vaardigheden. Alleen dan kunnen we het potentieel van deze mensen goed aanboren.
- Voor werkgevers moet het vanzelfsprekend zijn om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Werkgevers zijn intrinsiek gemotiveerd en zien het belang van inclusief werkgeverschap. Hierbij zijn ondersteunende instrumenten beschikbaar die breed ingezet kunnen worden en is werkgeversdienstverlening afgestemd op de behoefte van de werkgever.
- Duurzaamheid van werk is een belangrijk uitgangspunt, zodat mensen met een beperking niet onnodig vaak hoeven te switchen van baan of tussen een uitkering en een baan.
- Instrumenten en voorzieningen zijn op een transparante, eenvoudige en eenduidige manier beschikbaar. Dat vraagt tevens om verdere harmonisatie van reeds beschikbare instrumenten.

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 34 352, nr. 320.

- We streven naar vereenvoudiging. Zowel voor de doelgroep en werkgevers, als voor de uitvoering. Dat kan op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat de ondersteuningsbehoefte centraal staat. In de verdere uitwerking zullen we oog hebben voor dit vraagstuk, waarbij we streven naar een goede balans tussen eenvoud en maatwerk.
- De banenafpraak dient financieel bestendig te zijn. Dat geldt voor de directe kosten en baten, maar ook voor de indirecte als de uitvoeringskosten bij UWV en gemeenten. Daarbij hebben we ook aandacht voor de bredere baten van werk voor de maatschappij, rekening houdend met het feit dat deze baten niet of beperkt meegewogen kunnen worden binnen de huidige begrotingssystematiek.
- Voor mensen die (tijdelijk) niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen is er de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Deze infrastructuur biedt – waar regulier werk (nog) niet mogelijk is – een vangnet, waardoor werken voor deze mensen toch mogelijk wordt gemaakt. Ook biedt de infrastructuur een springplank als opstap naar werk bij een reguliere werkgever.

Te maken keuzes voor de lange termijn van de banenafpraak

Op drie fundamentele onderwerpen zijn in ieder geval nog keuzes te maken: 1) de afbakening van de doelgroep, 2) de precieze doelstelling en 3) de wijze waarop werkgevers gemotiveerd worden. We lichten deze onderwerpen hieronder afzonderlijk toe. Hierbij is het belangrijk dat alle onderwerpen nog verder onderzocht gaan worden en de consequenties voor de uitvoering, financiën en verdringing in kaart moeten worden gebracht. Belangrijk gegeven hierbij is dat er op dit moment geen dekking beschikbaar is voor aanvullend beleid of intensivering.

Keuze 1: de afbakening van de doelgroep

Als we het hebben over de afbakening van de doelgroep, gaat het zowel om de vraag welke mensen onder de banenafpraak als zodanig vallen (de mensen die meetellen voor het behalen van de doelstelling) als tot welke instrumenten mensen toegang hebben. Niet iedereen met een ondersteuningsbehoefte heeft wellicht alle instrumenten nodig die gepaard gaan met de banenafpraak (de no-riskpolis, het loonkosten-voordeel). Er zijn varianten mogelijk waarin de toegang tot het doelgroepregister banenafpraak wordt losgekoppeld van de toegang tot deze instrumenten. Mensen kunnen dan bijvoorbeeld wel meetellen voor een quotum, maar hoeven geen gebruik te maken van LKV of de no-riskpolis.

Op dit moment zijn de banenafpraak en bijbehorende instrumenten bedoeld voor mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen, of alleen dankzij een voorziening het WML kunnen verdienen. Er staan nu ongeveer 270.000 mensen in het doelgroepregister, waarvan er ongeveer 140.000 aan het werk zijn. Met de beperkte uitbreiding van de doelgroep waar ik momenteel aan werk², komen er naar schatting 15.000 mensen bij. Er zijn echter ook mensen die nu niet onder de doelgroep banenafpraak vallen, maar wel een beperking hebben en met de juiste ondersteuning bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen. Grotendeels gaat het hierbij om mensen die in potentie (meer dan) het WML kunnen verdienen, maar wel een ondersteuningsbehoefte hebben bij het vinden, verkrijgen of behouden van werk.

Er zijn redenen om de doelgroep banenafpraak te verruimen:

² Mensen in de WIA en de WW die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen. Dit komt verderop in deze brief terug.

- Mensen met een beperking die nu niet onder de banenafpraak vallen concurreren met zowel mensen zonder beperking als mensen die tot de banenafpraak behoren. Dat verslechtert hun arbeidsmarktkansen omdat zij geen gebruik kunnen maken van de instrumenten van de banenafpraak.
- De doelgroep is in de huidige banenafpraak erg gedetailleerd afgebakend, en sterk gekoppeld aan bestaande wetten (Wajong, Wsw, Participatiewet en op termijn ook WIA en WW). Dit maakt de banenafpraak complex en leidt ertoe dat mensen tussen wal en schip terecht kunnen komen.
- Wanneer mensen vallen onder de banenafpraak en meetellen voor de realisatie van de banenafpraak, kan dit voor werkgevers een extra stimulans zijn om hen in dienst te nemen en te houden.

Anderzijds zitten er ook risico's aan het verruimen van de doelgroep:

- Er bestaat het risico van onderlinge verdringing. De groep die nu onder de banenafpraak valt is kwetsbaar en komt mogelijk moeilijker aan de slag bij reguliere werkgevers als er veel mensen worden toegevoegd aan de doelgroep. Ten tijde van arbeidsmarktkrapte speelt dat risico mogelijk minder, maar in het beleid, zeker voor de langere termijn, dient ook rekening gehouden te worden met veranderingen op de arbeidsmarkt.
- Mogelijk vermindert het de doelmatigheid van de beschikbare instrumenten, die nu vooral gericht zijn op mensen die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen.
- Daarnaast geldt als aandachtspunt dat het verruimen van de doelgroep kan leiden tot hogere kosten omdat een groter aantal mensen in beeld moet worden gebracht en naar behoefte ondersteund moet worden naar en bij werk. De precieze financiële effecten zijn mede afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt in de beschikbaarheid van instrumenten.

Een aandachtspunt bij het verbreden van de doelgroep is ook de vraag hoe langdurig iemand tot de doelgroep behoort en in welke mate mensen uit de doelgroep daar zelf zeggenschap over hebben. In de huidige situatie is het uitgangspunt dat iemand structureel is opgenomen in het doelgroepregister, en alleen uitgeschreven kan worden als diegene niet meer aan de doelgroepcriteria voldoet. Waar uniformiteit en langdurigheid met name voordelig zijn voor werkgevers en uitvoerders, sluit meer maatwerk en eigen regie beter aan op de belangen van de doelgroep. Hier zal een goede balans in gevonden moeten worden. Ook kijken we opnieuw naar de doelgroep die nu al wel onder de banenafpraak valt, omdat uit onderzoek³ blijkt dat niet iedereen arbeidsvermogen heeft. Dit wordt meegenomen in onderstaande beleidsopties.

Zoals hierboven beschreven, streef ik naar een banenafpraak die vooral uitgaat van de ondersteuningsbehoefte van mensen in plaats van rigide criteria en classificaties. Dat maakt dat, als we de huidige criteria loslaten, een substantiële uitbreiding van de doelgroep het meest voor de hand ligt. Het toevoegen van hele specifieke doelgroepen zou namelijk alleen maar tot meer complexiteit en grensgevallen leiden. Om tegemoet te komen aan de uitgangspunten die alle betrokken partijen en ikzelf belangrijk vinden voor de banenafpraak, kom ik uit op drie – elkaar uitsluitende – beleidsopties, die ik de komende tijd verder uitwerk. Deze opties werk ik uit naast de al eerder aangekondigde beperkte verbreding (hier kom ik later in deze brief uitgebreider op terug):

³ Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie – Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk | Rapport | Rijksoverheid.nl

1. De huidige banenafpraak blijft in stand. Dat betekent dat de doelgroep en doelstelling (125.000 banen) in stand blijft. Het doel is het realiseren van meer banen voor mensen die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen. Wel kijken we of we de instrumenten zoals de no-riskpolis breder kunnen inzetten, zodat het verschil tussen mensen die wel of niet in het doelgroepregister staan kleiner wordt.
2. De banenafpraak geldt voor iedereen binnen de beroepsbevolking met een beperking, die aantoonbaar ondersteuning nodig heeft bij het vinden en behouden van werk bij een reguliere werkgever.
3. De banenafpraak geldt voor iedereen binnen de beroepsbevolking met een beperking.

Naar deze opties doe ik verder onderzoek om inzicht te krijgen in wat de omvang van de doelgroep naar schatting gaat zijn, wat het ongeveer gaat kosten, wat de risico's op verdringing zijn, en in eventuele andere effecten die optreden. Hierbij kijk ik onder andere naar de uitvoerbaarheid van de verschillende beleidsopties en de manier waarop mensen dan toegang zouden moeten krijgen tot de doelgroep banenafpraak. Om zo de uitvoerbaarheid en beschikbaarheid te blijven toetsen. Daarbij zijn de hierboven opgenomen uitgangspunten leidend.

Keuze 2: de doelstelling van de banenafpraak

Voor de banenafpraak is destijds een concrete ambitie afgesproken (namelijk het realiseren van 125.000 extra banen bij reguliere werkgevers per 1 januari 2026). De resultaten daarvan worden jaarlijks in kaart gebracht. Er is bij werkgevers- en werknemersorganisaties nog steeds draagvlak voor het uitspreken van zo'n gezamenlijke ambitie. Het helpt omdat er concrete acties aan gekoppeld kunnen worden en de resultaten tastbaar zijn. De focus op een concreet aantal banen heeft daarbij mogelijk een positief effect gehad, omdat het tot de verbeelding spreekt en motiveert: elke extra baan telt.

Een andere component in de doelstelling is de verantwoordelijkheid die uitvoerende organisaties hebben in het realiseren van de doelen. Op dit moment zijn er geen specifieke doelstellingen rond de banenafpraak voor UWV en gemeenten, los van de wettelijke taak en opdracht die zij hebben in het bieden van de juiste ondersteuning om mensen naar werk te begeleiden. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een doelstelling om mensen beter in beeld te brengen. Mogelijk helpt het maken van regionale afspraken rondom de banenafpraak om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en uitvoerders te versterken.

Ten aanzien van de doelstelling werk ik onderstaande beleidsopties verder uit:

1. Een doelstelling van een concreet aantal banen voor mensen uit de doelgroep die werkgevers moeten realiseren. Deze doelstelling dient gekoppeld te zijn aan de totale omvang van de doelgroep (dus als we de doelgroep van de banenafpraak aan de voorkant verruimen, dient ook de doelstelling hoger te worden).
2. Nadere afspraken voor gemeenten en UWV voor hun bijdrage aan het realiseren van de banenafpraak. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om afspraken over de doelstelling van de banenafpraak, maar om afspraken om bijvoorbeeld meer mensen in beeld te brengen.

Deze beleidsopties kunnen gecombineerd worden.

Keuze 3: Hoe motiveren we werkgevers?

Er zijn verschillende manieren waarop werkgevers gemotiveerd kunnen worden om banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. Allereerst kan dat met positieve ingrepen. De huidige instrumenten van de banenafpraak zijn daar een voorbeeld van. Bijvoorbeeld het loonkostenvoordeel banenafpraak, en de no-riskpolis. Varianten hierop zijn denkbaar, bijvoorbeeld een financiële beloning voor werkgevers die mensen uit de doelgroep een vast contract aanbieden. Een andere optie is om een negatieve (financiële) prikkel in te zetten. Uitgangspunt van de Wet banenafpraak is dat de quotumheffing kan worden ingezet als middel om werkgevers meer dwingend aan te zetten tot het realiseren van meer banen voor mensen met een beperking.

Uw Kamer heeft recent ingestemd met het wetsvoorstel banenafpraak waar naast een verplichte quotumheffing ook een bonus is opgenomen voor werkgevers die veel banen realiseren. Een werkende quotumregeling is onderdeel van het sociaal akkoord waar de banenafpraak onderdeel van is. Daarnaast is het binnen de huidige banenafpraak een belangrijke financiële factor: bij de start van de banenafpraak is een besparing op de uitkeringen ingeboekt, met de gedachte dat er ofwel minder mensen een uitkering zouden hebben met dank aan de banenafpraak, ofwel extra inkomsten als gevolg van activering van het quotum gegenereerd zouden worden. Een werkende quotumsystematiek was daarom een noodzakelijke verbetering aan de bestaande banenafpraak. Bij de vormgeving van de toekomstige banenafpraak kan worden gezien of dit instrument in die context nog steeds de beste keuze is.

Voordelen van een quotumregeling:

- Minder afhankelijkheid van de welwillendheid van werkgevers.
- Financiële opbrengsten kunnen geïnvesteerd worden in extra werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking, bijvoorbeeld door extra (financiële) ondersteuning van werkgevers zoals het loonkostenvoordeel banenafpraak.
- Het afschaffen van het huidige quotum leidt tot een fors financieel dekkingsvraagstuk.
- Het sluit aan bij de aanbevelingen van het VN-comité⁴.

Tegelijkertijd heeft een quotumregeling ook nadelen:

- Een quotum kan de intrinsieke motivatie ondergraven, en «afkoopgedrag» in de hand werken. In feite is er bij een quotum geen sprake meer van een gezamenlijke afspraak zoals nu het geval is, maar een eenzijdig opgelegde verplichting richting werkgevers.
- Een quotum versterkt mogelijk het verdringingseffect op mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie die niet onder de quotumdoelgroep vallen.

Ten aanzien van een eventueel quotum werk ik onderstaande varianten verder uit:

1. Een aangepaste bonus-malusregeling voor werkgevers, waarbij een heffing geldt voor werkgevers die het quotum niet halen en een bonus voor werkgevers die veel banen realiseren. Deze regeling moet aansluiten bij de nieuwe doelstelling van de banenafpraak.
2. Een quotum voor UWV en gemeenten voor bijvoorbeeld het beter in beeld brengen van mensen of voor het plaatsen van mensen bij werkgevers, met nader te bepalen consequenties bij het niet behalen van de doelstelling. Deze beleidsoptie kan alleen in combinatie met

⁴ Aanbevelingen van het VN-Comité op eerste rapport over implementatie van VN-verdrag Handicap in Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl

de beleidsoptie om ook voor de uitvoering een concrete doelstelling af te spreken. Bij deze optie neem ik ook de motie Welzijn en Lahlah⁵ mee die verzoekt de regering te bevorderen dat er op regionaal niveau afspraken worden gemaakt over de te realiseren banen.

Conclusie en vervolgstappen

Zoals eerder beschreven onder de uitgangspunten, streven we naar een nieuwe banenafpraak voor mensen met een arbeidsbeperking. De ondersteuningsbehoefte moet daarin leidend zijn.

Dit uitgangspunt is lastig te rijmen met de huidige, zeer precieze afbakening van de doelgroep aan de voorkant. Ook het toevoegen van zeer specifieke andere doelgroepen leidt tot meer complexiteit en mensen die tussen wal en schip belanden.

Het verder uitwerken van het langetermijnperspectief doe ik in samenwerking met mensen om wie het gaat, sociale partners, gemeenten, Cedris en UWV. Ook neem ik hierbij de samenhang met de andere trajecten mee zoals ik heb opgenomen in de inleiding van deze brief. Ik ga graag zo snel mogelijk met uw Kamer in gesprek over de uitgangspunten in deze brief en de verschillende opties die worden geschetst. Komende maanden zetten we verdere stappen om een aantal concrete varianten verder uit te werken. Ik informeer Uw Kamer begin 2026 verder over de verschillende uitgewerkte opties.

Verbreding doelgroep – korte(re) termijn

De ontwikkeling van een langetermijnvisie betekent niet dat we stoppen met het verbeteren van de huidige Banenafpraak, integendeel. Afgelopen periode heb ik al verschillende stappen gezet om de doelgroep te verbreden. Het gaat om een beperkte verbreding, waarbij groepen mensen worden toegevoegd die dezelfde kenmerken en ondersteuningsbehoefte hebben als mensen die al tot de doelgroep banenafpraak behoren. Het gaat om een verbreding die door mijn ambtsvoorganger al is aangekondigd, naar aanleiding van onderzoek naar de afbakening van de doelgroep dat in 2023 is uitgevoerd.⁶ Met de wet vereenvoudigde banenafpraak die op 9 mei jl in het Staatsblad is gepubliceerd⁷, worden al twee groepen toegevoegd aan de doelgroep van de banenafpraak, te weten:

- Mensen met een Wajong-uitkering die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben en die werken bij een reguliere werkgever;
 - Mensen met een IVA-uitkering die werken met loondispensatie.
- Deze groepen worden per 1 januari 2026 toegevoegd aan het doelgroepregister.

Daarnaast werk ik aan een wetsvoorstel waarmee mensen in de WIA en de WW die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen, opgenomen kunnen worden in het doelgroepregister banenafpraak. Met datzelfde wetsvoorstel wil ik ook loonkostensubsidie beschikbaar maken in de WIA en de WW zodat UWV dit instrument ook in kan zetten.

Mijn intentie is om de conceptwetgeving in het najaar te bespreken met sociale partners en belangenvertegenwoordigers. Ter voorbereiding daarop zijn wij deze zomer in gesprek met onder meer het UWV over de technische uitwerkingen en gevolgen voor de uitvoering.

⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 36 449, nr. 16

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 34 352, nr. 281.

⁷ Stb. 2025, nr. 121

Tot slot ben ik met UWV in gesprek over het schrappen van de leeftijdsgrens die nu nog wordt gehanteerd voor de groep mensen die alleen dankzij een voorziening het WML kan verdienen. Dit vergt een wetswijziging. Nu is het namelijk zo dat die mensen alleen onder de banenafpraak vallen als de voorziening nodig is vanwege een beperking die voor hun achttiende levensjaar of tijdens de studie ontstaan is. Daarmee is het moment van het ontstaan van de beperking dus bepalend of iemand wel of niet onder de banenafpraak valt. Dat vind ik een onwenselijke situatie. Het schrappen van de leeftijdsgrens leidt echter (mogelijk) tijdelijk tot een extra beroep op verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen van UWV. Ik ben met UWV in gesprek om te kijken of en hoe we tot een uitvoerbare oplossing kunnen komen.

Inzet werkgevers

Werkgevers zijn essentieel bij het realiseren van de doelstelling van de banenafpraak. Ik kan dan ook niet genoeg benadrukken dat ik grote bewondering heb voor alle werkgevers in zowel de markt- als overheidssector die zich iedere dag inzetten voor het realiseren van meer werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking.

In mijn brief van juli vorig jaar⁸ heb ik een aantal onderdelen beschreven waar ik mee aan de slag ben gegaan die te maken hebben met de inzet van werkgevers. Ook zijn er in het wetgevingsdebat een aantal zaken aan de orde gekomen die ik hier graag nader wil behandelen. Het gaat om:

- Beter in beeld brengen van kandidaten uit de doelgroep banenafpraak
- Gesprekken met werkgevers
- Specifieke branche-aanpakken
- Subsidieregeling inclusieve technologie

Hieronder ga ik dieper in op deze punten.

Beter in beeld brengen van kandidaten

Het afgelopen jaar heeft de Stichting Onderneemt Maatschappelijk in opdracht van SZW een project uitgevoerd om mensen binnen de doelgroep banenafpraak beter in beeld te brengen. Het project had tot doel om meer beeld te krijgen van de mensen die niet aan het werk zijn en van mogelijke matches met werk voor hen. Beoogde impact op de langere termijn is het aantal mensen dat aan het werk is te verhogen en de banenafpraak verder succesvol te maken. Het project is uitgevoerd in een viertal arbeidsmarktregio's op basis van bereidwilligheid van gemeenten uit die regio's om het experiment aan te gaan. Zij hebben kandidaten geselecteerd die aan de hand van casuïstiekbespreking in beeld zijn gebracht. Daaruit zijn nieuwe kansen richting participatie en (beperkt) werk voortgekomen. Het proces van casuïstiekbespreking is zeer intensief gebleken, met een aanzienlijke tijdsinvestering van betrokken professionals.

De laatste stap in de aanpak, het matchen met werk, heeft helaas vanwege tijdgebrek niet kunnen plaatsvinden. De Stichting is in gesprek met SZW, de VNG en de betrokken gemeenten of en hoe dit project een vervolg kan krijgen.

Gesprekken met werkgevers

Het afgelopen jaar ben ik op verschillende momenten met werkgevers-(partijen) in gesprek gegaan over het bevorderen van werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking. In dit kader werk ik samen met

⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 34 352, nr. 320

werkgevers aan een praktische agenda om meer mensen vanuit de sociale infrastructuur duurzaam aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers. Over de voortgang hiervan informeer ik uw Kamer in de volgende voortgangsbrief over de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk.

Tijdens de Paralympische Spelen in Parijs heb ik gesproken met werkgevers die het belang van een inclusieve arbeidsmarkt ondersteunen. Tegen de achtergrond van de Paralympische Spelen, waar topsporters namens Nederland hun talent inzetten om optimaal te presteren en zo laten zien dat er zoveel wel kan. De aanwezige werkgevers hebben in Parijs een actieverklaring ondertekend om zo uit te spreken dat zij binnen hun eigen organisatie meer inspanningen leveren om hun werkvloer toegankelijker te maken en de werving en selectie inclusiever te maken. Als vervolg op de bijeenkomst in Parijs is op 23 april een vervolgbijeenkomst georganiseerd tijdens het EK rolstoelrugby. Ook hier was ik weer onder de indruk van de verhalen en de ervaringen van de aanwezige werkgevers. Deze bijeenkomsten zullen ook de komende tijd een vervolg krijgen.

Ik heb de afgelopen tijd ook diverse gesprekken gevoerd met de partijen in de Werkkamer⁹. Een van de belangrijkste conclusies uit deze gesprekken is dat het werkgelegenheidsvraagstuk voor mensen met een arbeidsbeperking onderdeel zou moeten worden van het Landelijk Beraad¹⁰. Daar zijn op dit moment gesprekken over gaande.

Sectorale initiatieven

Veel sectoren zijn al goed op weg in het faciliteren van laagdrempelige instroom, zoals de schoonmaakbranche. Dit is relevant voor onder andere de doelgroep banenafpraak. Samen met sectoren werkt SZW aan het maken en in gebruik nemen van sectorale Ontwikkelpaden. In een Ontwikkelpad staat beschreven hoe een (beoogd) werknemer zich stapsgewijs via verschillende functies binnen een sector kan ontwikkelen met behulp van praktijkgerichte scholing. Ook laagdrempelige instapbanen, waaraan geen kwalificatievereisten zijn verbonden, met bijpassende scholing zijn hier onderdeel van. Zo kunnen we mismatch tussen wat werkzoekenden kunnen en wat werkgevers vragen overbruggen en maken we sectoren toegankelijker voor mensen met een beperking. En zorgen we ervoor dat ook zij zich stapsgewijs een leven lang kunnen blijven ontwikkelen, wat hun kans op duurzaam werk vergroot. Sectoren geven in de Ontwikkelpaden extra aandacht aan het in kaart brengen van laagdrempelige instroom en ontwikkeling van mensen met een beperking. Daartoe faciliteren we met het Landelijke Ondersteuningsteam Regionale Arbeidsmarkt ook de samenwerking met de arbeidsmarktregio's. De eerste Ontwikkelpaden zijn gemaakt voor de sectoren zorg en welzijn, kinderopvang, techniek, bouw en energie, en hoveniers en groenvoorziening. Voor deze sectoren zijn ook nieuwe Ontwikkelpaden in de maak. Dat geldt ook voor de sectoren onderwijs, ICT, luchtvaart, schoonmaak, retail, hospitality en transport en logistiek.

⁹ De Werkkamer is een samenwerkingsverband tussen de Stichting van de Arbeid en de VNG.

¹⁰ Om samenwerking tussen publieke en private organisaties te verankeren komt er één Landelijk Beraad en in iedere arbeidsmarktregio één Regionaal Beraad. Deze beraden leggen meerjarig arbeidsmarktbeleid vast in een meerjarenagenda.

Naar aanleiding van het amendement van de heer De Kort¹¹ heb ik een subsidieregeling ontwikkeld om mkb-ondernemers te ondersteunen bij het investeren in inclusieve technologie. Het doel is om werkgevers te stimuleren om personen met een arbeidsbeperking met behulp van inclusieve technologie in dienst te nemen of personen met een arbeidsbeperking die al in dienst zijn beter te ondersteunen bij het uitvoeren van hun werkzaamheden.

De regeling biedt werkgevers in het mkb de mogelijkheid om een subsidieaanvraag te doen voor een eenmalige financiële tegemoetkoming voor de aanschaf van technologieën en advies voor de implementatie ervan. Een subsidie wordt altijd verleend op basis van cofinanciering. De regeling heeft twee tijdvakken. Mkb-ondernemers kunnen van 1 oktober 2025 tot en met 28 november 2025 een aanvraag indienen of van 5 januari 2026 tot en met 29 mei 2026.

Uitvoering

Naast de inzet van werkgevers is het ook essentieel voor het realiseren van de doelstelling van de banenafspraken dat er voldoende aandacht is voor de uitvoering bij gemeenten en UWV. Ook hierover zijn veel vragen gesteld tijdens eerdergenoemde wetgevingsdebat. Een belangrijk aandachtspunt voor de uitvoering van de banenafspraken is dat gemeenten beter zicht moeten krijgen op wie er tot de doelgroep banenafspraken behoort. Gemeenten kunnen sinds vorig jaar deze gegevens al wel opvragen bij UWV, maar het proces daarvoor kent nog wat haken en ogen. Ik ben hierover met gemeenten en UWV in gesprek om dit beter te regelen.

De Nederlandse Arbeidsinspectie constateerde vorig jaar¹² dat het aandeel niet-werkenden binnen de doelgroep banenafspraken relatief groot is onder de mensen met een indicatie banenafspraken die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen, de afgewezen Wajong-aanvragen en de Wajong-populatie. De Arbeidsinspectie gaf aan dat er verbeteringen mogelijk zijn in de dienstverlening. Het is van groot belang dat de uitvoering zich een beeld vormt van de mogelijkheden en kansen op werk van alle mensen die behoren tot de doelgroep en dat zij de ondersteuning ontvangen waar zij behoefte aan hebben. Ik kan melden dat met de Voorjaarsnota 2025 middelen voor gemeenten beschikbaar zijn gekomen voor jeugdbegeleiders en -coaches en voor het opzetten van arbeidsontwikkelplekken voor het ontwikkelen van arbeidsvermogen voor jongeren die zijn afgewezen voor de Wajong. In 2027 wordt er hiervoor € 4 miljoen beschikbaar gesteld, oplopend naar € 17 miljoen in 2030.

Verder is circa 12 miljoen euro structureel vrijgemaakt voor de gemeentelijke doelgroep voor het instrument Individuele Plaatsing en Steun (IPS). Met IPS worden mensen met een psychische aandoening aan betaald werk geholpen.

Daarnaast spelen sociaal ontwikkelbedrijven vaak een belangrijke rol bij de ondersteuning van de doelgroep – al dan niet via detachering – naar werk bij reguliere werkgevers. Zoals hierboven opgemerkt werk ik samen met werkgevers aan een praktische agenda om meer mensen vanuit de sociale infrastructuur duurzaam aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers. Om de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven te versterken ontvangen gemeenten vanaf 2025 jaarlijks een impulsbudget. Dit begint met € 35 miljoen in 2025 en loopt af naar 19,8 miljoen euro in

¹¹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 XV, nr. 15

¹² Eindrapport «Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk», NLA 2024

2034. Ook is er een structurele basisfinanciering voor de bedrijfskosten van sociaal ontwikkelbedrijven gekomen van 19,8 miljoen euro in 2025, oplopend naar 35,9 miljoen euro in de structurele situatie vanaf 2035. Verder is per 2025 een ondersteuningsprogramma beschikbaar gekomen om gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven te helpen hun lokale infrastructuur toekomstbestendig in te richten. Hierover is uw Kamer met de brief «Infrastructuur Sociaal Ontwikkelbedrijven»¹³ en de Voortgangsbrief sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk¹⁴ uitgebreid geïnformeerd.

Simpel Switchen in de Participatieketen

Op 8 mei jongstleden heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het Programma Simpel Switchen in de Participatieketen. Met dit programma wil ik bereiken dat mensen makkelijker kunnen switchen tussen uitkering en (deeltijd) werk en tussen vormen van participatie zoals dagbesteding, beschut werk, de banenafpraak en regulier werk. Het moet veilig zijn om (ontwikkelings)stappen te zetten en terug te kunnen stromen, mocht dat nodig zijn. Simpel Switchen is in nauwe samenwerking met de uitvoering opgezet en wordt gezamenlijk uitgevoerd. We ondersteunen professionals en managers van gemeenten, UWV en zorginstellingen proactief en doelgericht. Hiertoe hebben we verschillende producten opgeleverd die zij kunnen inzetten om (proces)veranderingen gericht op het versoepelen van de overgangen te implementeren. Aanvullend daarop kijk ik of aanpassing van landelijke wet- en regelgeving nodig en mogelijk is.

Wajong

In mijn brief van 6 mei jl.¹⁵ geef ik aan te onderzoeken hoe ik de communicatie over de Wajong aan mensen met een Wajong-uitkering kan verbeteren. Hierbij wordt onderzocht op welke wijze en via welke informatiekanaalen informatie tot hen komt en hoe de communicatie over de Wajong daarop kan aansluiten. UWV is bij dit onderzoek betrokken. Ik verwacht uw Kamer hierover dit jaar te kunnen informeren.

Een vervolg op de pilot het Sociaal Innovatiefonds

In 2021 is in opdracht van SZW gestart met de pilot het Sociaal Innovatiefonds (hierna: SIF). Het SIF ondersteunt werkgevers bij het doen van investeringen om groepen mensen met een ondersteuningsbehoefte duurzaam aan te nemen, onder wie mensen uit de doelgroep banenafpraak en statushouders. Na een succesvolle pilot zet ik het fonds na 2025 op bredere schaal voort.

Aanleiding

Onderzoek¹⁶ in opdracht van het ministerie toont aan dat werkgevers bereid zijn om deze inclusieve werkplekken te realiseren. Tegelijkertijd ervaren zij nog (te) veel drempels om dit op grotere schaal te doen. Belangrijke obstakels zijn het gebrek aan financiering, administratieve lasten en de onbekendheid van regelingen en passende functies.

¹³ Kamerstukken II, 2023/24, 34 352, nr. 307

¹⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 34 352, nr. 326

¹⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 35 213, nr. 43

¹⁶ Social Finance NL en KplusV, «Haalbaarheidsonderzoek Sociaal Innovatiefonds», 2019; De Beleidsonderzoekers en Andersson Elffers Felix (AEF), «Toegevoegde waarde en marktbehoefte Sociaal Innovatiefonds», 2024.

De pilot

Het SIF is een revolverend publiek-privaat fonds dat werkgevers ondersteunt in drie fases. Allereerst helpt het bij het vormgeven van de businesscase. Hierbij gaat het vaak om investeringen in gebouwen, hulpmiddelen of begeleiding en herontwerp van werkprocessen. Vervolgens verbindt het fonds werkgevers met (regionale) voorzieningen en externe financiering. Tot slot kan het fonds zelf financieringen verstrekken.

Inmiddels zijn met zeven werkgevers zogenoemde «werkgeverdeals» gesloten, waarmee honderden inclusieve duurzame banen worden gerealiseerd. De pilot laat zien dat het fonds niet alleen financiële drempels wegneemt, maar ook de verbinding legt met de arbeidsmarkt-regio. Zo worden er afspraken gemaakt over de toeleiding van werknemers en kan worden ingezet op resultaatfinanciering. Dit helpt werkgevers hun businesscase structureel inclusiever te maken en slaat een brug tussen het SZW- en EZK-domein¹⁷. Bovendien levert het fonds bredere maatschappelijke meerwaarde op: volgens een impactanalyse van SEO levert elke euro lening via het SIF een maatschappelijke waarde van € 6,42 op¹⁸.

Onderzoek naar de marktvraag en toegevoegde waarde van het fonds

Het ministerie heeft onderzoek laten doen naar de toegevoegde waarde en marktbehoefte van het SIF, uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers en AEF.¹⁹ Hieruit blijkt dat het SIF een logische nationale partner is die het complete aanbod biedt: van businesscase tot lening. Hiermee onderscheidt het SIF zich van andere publieke en private instrumenten. Ook blijkt er voldoende marktvraag naar de ondersteuning die het SIF biedt.

De onderzoekers gaven daarnaast aanbevelingen mee voor een vervolg, gericht op de doelstellingen, het wegnemen van bepaalde drempels en de betrokkenheid van het ministerie. Deze uitkomsten neem ik mee in de uitwerking van een vervolg.

Een vervolg

De komende periode werk ik aan een structureel SIF. Hiervoor wordt naast de bestaande gelden (ruim € 2 mln.) nog eens € 4,8 mln. beschikbaar gesteld voor het verstrekken van leningen. Het uitgangspunt van een structureel SIF blijft dat de samenwerking tussen markt en overheid essentieel is om maatschappelijke vraagstukken als deze op te lossen. Tot het SIF een definitieve vorm krijgt loopt het fonds in de huidige vorm door.

Na 2025 informeer ik uw Kamer over de definitieve keuzes omtrent de inrichting van een structureel Sociaal Innovatiefonds.

Motie Lahlah c.s.²⁰

Naar aanleiding van de motie Lahlah c.s. die vraagt onderzoek te doen naar extra stimulansen om werkgevers te ondersteunen bij het aanbieden van vaste contracten aan werknemers uit de doelgroep banenafspraken

¹⁷ De Beleidsonderzoekers en Andersson Elffers Felix (AEF), «Toegevoegde waarde en marktbehoefte Sociaal Innovatiefonds», 2024.

¹⁸ SEO Economisch onderzoek, «Kosten-batenanalyse Sociaal Innovatiefonds», 2022.

¹⁹ De Beleidsonderzoekers en Andersson Elffers Felix (AEF), «Toegevoegde waarde en marktbehoefte Sociaal Innovatiefonds», 2024.

²⁰ Kamerstukken II, 2024/25, 36 449, nr. 13

heb ik verkend welke maatregelen hieraan kunnen bijdragen. Op basis van beschikbare literatuur heb ik gekeken naar stimulansen die kunnen bijdragen aan het aanbieden van contracten aan mensen met een arbeidsbeperking die vallen onder de doelgroep banenafspraken. Daarnaast heb ik gekeken naar de factoren die bijdragen aan duurzame plaatsing.

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat financiële regelingen zoals de no-riskpolis, loonkostensubsidie en loonkostenvoordelen belangrijk zijn, maar vooral dienen als randvoorwaarde. Cruciaal voor succesvolle en duurzame plaatsingen zijn vooral niet-financiële factoren, zoals een goede match tussen kandidaat en functie, begeleiding op de werkvloer en ondersteuning van de werkgever. Ook voor succes op de langere termijn en de duurzaamheid van de plaatsing is de kwaliteit van de match een belangrijke factor. Deze bevindingen laten zien dat het geheel van financiële en niet-financiële factoren van belang zijn voor plaatsingen binnen de banenafspraken. Financiële regelingen, zoals de no-risk polis, helpen werkgevers om risico's te beheersen. Factoren zoals een goede match tussen kandidaat functie of passende begeleiding zijn uiteindelijk doorslaggevend voor een plaatsing.

Hoewel er geen eenduidige maatregel uit de analyse naar voren komt, bieden de uitkomsten belangrijke bouwstenen voor de verdere ontwikkeling van beleid. Ik ben daarom voornemens om deze inzichten mee te nemen bij het ontwikkelen van de langetermijnvisie banenafspraken. Hiermee beschouw ik deze motie als afgedaan.

In deze brief heeft u kunnen lezen dat we op heel veel manieren bezig zijn om verbeteringen door te voeren zodat mensen met een arbeidsbeperking vaker aan het werk kunnen. Ik wil daarbij nogmaals benadrukken dat we met elkaar moeten blijven kijken naar wat mensen wél kunnen. Samenwerking met alle partijen is daarbij essentieel en daar blijf ik mij de komende tijd voor inzetten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel