Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

34 352 Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 299

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2023

Iedereen in Nederland moet mee kunnen doen. Ook mensen die daarbij ondersteuning nodig hebben. Het is de ambitie van het kabinet om meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers. Deze ambitie is vastgelegd in de zogenoemde banenafspraak. Dat is een afspraak uit het sociaal akkoord van 2013 om in 2026 in totaal 125.000 extra banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking, 100.000 in de markt en 25.000 bij de overheid. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de gerealiseerde aantallen voor de banenafspraak over 2022.
In 2022 hebben werkgevers 81.117 extra banen gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting. Hoewel dit totaal aantal extra banen achterblijft bij de doelstelling voor eind 2022, namelijk 92.500 extra banen, zie ik positieve ontwikkelingen. Zo hebben marktwerkgevers in 2022 ten opzichte van 2021 10.146 extra banen gerealiseerd voor mensen uit de banenafspraak. Het is voor het eerst sinds 2018 dat de groei jaar-op-jaar in de markt weer boven de 10.000 extra banen ligt. Dit is enorm waardevol voor de mensen die hierdoor aan de slag zijn. Hiervoor mijn complimenten richting alle werkgevers die deze banen hebben gerealiseerd. Later in deze brief ga ik nog in op de inzet van werkgevers, specifiek op die van overheidswerkgevers waarvoor extra aandacht nodig is en blijft. De Minister van BZK zal, als coördinerend bewindspersoon voor de overheidssector, u in het najaar meer in detail hierover informeren.
Desondanks laat het achterblijven bij de doelstelling zien dat het van belang is om stappen te blijven zetten. Niet voor niets heb ik daarom op 7 juni jl. maatregelen aangekondigd om de banenafspraak en de bijbehorende ondersteuning te verbeteren[1]. Het gaat onder meer om een verbreding van de doelgroep banenafspraak en het verder uitwerken van het beschikbaar stellen van loonkostensubsidie in de WIA. Om de samenwerking tussen markt en overheid te verbeteren komt op termijn het onderscheid tussen beide partijen te vervallen, met als doel meer

[1] Kamerstuk 34 352, nr. 281.

kst-34352-299
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

banen voor mensen binnen de doelgroep banenafspraak. Van belang daarbij is dat het opheffen van het onderscheid tussen markt en overheid afhankelijk wordt van realisaties bij de overheid.

Een terugblik: de resultaten tot en met 2022

De opgave voor markt en overheid tot en met 2022 was om 92.500 extra banen te realiseren ten opzichte van de nulmeting: 70.000 in de sector markt en 22.500 in de sector overheid. De doelstelling van 92.500 banen[2] is met 81.117 extra banen niet gehaald. Ten opzichte van 2021 zijn er in 2022 8.308 banen bijgekomen. In totaal, inclusief de 75.179 banen ten tijde van de nulmeting, zijn er eind 2022 156.296 banen voor mensen uit de doelgroep banenafspraak.

Voor de meting over 2022 is het aantal banen bij reguliere werkgevers eind 2022 afgezet tegen het aantal banen van de nulmeting eind 2012. Het onderscheid per sector (markt of overheid) is weergegeven in tabel 1. Met 71.113 extra banen ten opzichte van de nulmeting hebben marktwerkgevers de doelstelling van 70.000 extra banen in 2022 behaald. Ik wil marktwerkgevers complimenteren met dit resultaat en ben verheugd dat de jaarlijkse groei weer flink is toegenomen, na een afname de afgelopen jaren. Met marktwerkgevers ga ik in gesprek hoe we deze versnelling kunnen doorzetten en hoe we de bekendheid van de banenafspraak en de bijbehorende ondersteuning kunnen verbeteren. Met als doel dat meer werkgevers mensen met een arbeidsbeperking aan het werk helpen. Het recente rapport «Arbeidsmarkt in kaart – werkgevers» van het Sociaal Cultureel Planbureau onderstreept de noodzaak hiertoe[3]

De doelstelling voor 2022 voor de overheid was 22.500 banen. Eind 2022 hebben overheidswerkgevers 10.004 extra banen gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting. Overheidswerkgevers hebben daarmee opnieuw de doelstelling niet gehaald. De toename van het aantal extra banen die de overheid heeft gerealiseerd in 2022 ten opzichte van 2021 via formele dienstverbanden is positief. Ook blijkt uit het eerdergenoemde SCP-rapport dat van de ondervraagde werkgevers bij de overheid 58,8 procent mensen met een arbeidsbeperking in dienst heeft. Voor alle ondervraagde werkgevers is dit percentage 18,3 procent. Tegelijkertijd wordt de ontwikkeling in formele dienstverbanden geheel te niet gedaan door een afname van het aantal extra banen die de overheid heeft gerealiseerd via inleenverbanden in 2022 ten opzichte van 2021. Het totaal aantal extra banen dat de overheid heeft gerealiseerd in 2022 is hierdoor afgenomen ten opzichte van 2021. De resultaten van de overheids- en onderwijssectoren samen (sector overheid) zijn opnieuw teleurstellend en zorgelijk. In mijn brief van 7 juli 2022 heb ik met de Minister van BZK extra maatregelen aangekondigd om meer banen te realiseren bij overheidswerkgevers. Het is zaak om hier nu op door te pakken. De overheid heeft tenslotte een voorbeeldfunctie.

[2] Als één baan voor de banenafspraak 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 2012.

[3] https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-4/.

Tabel 1: Resultaten eind 2022 ten opzichte van de nulmeting

	Toename aantal banen markt	Toename aantal banen overheid	Totale toename aantal banen
Formele dienstverbanden	70.388	8.874	79.262[1]
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	724	1.130	1.855
Totaal	71.113	10.004	81.117
Doelstelling Sociaal Akkoord	(70.000)	(22.500)	(92.500)

[1] De som van de toename van het aantal banen in de markt en bij de overheid kan afwijken van de toename van het totaal aantal banen vanwege afrondingsverschillen.

Vorm dienstverband

We spreken over twee verschillende manieren waarop mensen met een arbeidsbeperking aan het werk gaan, namelijk via een formeel dienstverband of via een inleenverband. Van de 81.117 extra banen bij reguliere werkgevers zijn er ten opzichte van de nulmeting 79.262 banen (98 procent) via formele dienstverbanden, bijvoorbeeld tijdelijke of vaste contracten, gerealiseerd. Werkgevers in de sector markt hebben 70.388 extra banen via formele dienstverbanden gerealiseerd en werkgevers in de sector overheid 8.874. Het aandeel formele dienstverbanden in het totaal aantal formele dienstverbanden is daarmee toegenomen in 2022 ten opzichte van 2021.

Markt- en overheidswerkgevers kunnen naast formele dienstverbanden ook via inleenverbanden banen realiseren. Inleenverbanden zijn zowel uitzendrelaties als detacheringen vanuit de sociale werkvoorziening (Wsw-detacheringen). De banen via inleenverbanden tellen mee bij de sector waar de werknemer daadwerkelijk werkt. Bijvoorbeeld: iemand werkt gedetacheerd vanuit de sociale werkvoorziening bij een werkgever in de ICT-branche. In dit geval telt hij mee bij de gerealiseerde aantallen voor de markt.

De ingeleende mensen uit de doelgroep worden bij elke meting opnieuw toegedeeld aan de sectoren op basis van de verdeelsleutel inleenverbanden. Deze wordt vastgesteld op basis van objectief, representatief onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek. In de begeleidingscommissie zijn alle betrokken partijen, waaronder werkgeversorganisaties, uitzendbedrijven en Cedris vertegenwoordigd. Tijdens de nulmeting waren er 36.206 banen via inleenverbanden. 76,0 procent van deze inleenverbanden was gerelateerd aan marktwerkgevers en 24,0 procent aan overheidswerkgevers. Eind 2022 waren er 38.061 banen via inleenverbanden. Uit het onderzoek van SEO[4] blijkt dat van deze inleenverbanden 74,2 procent gerelateerd is aan de marktwerkgevers en 25,8 procent aan overheidswerkgevers. Dit is een lager percentage dan de 32 procent van vorig jaar. De verdeelsleutel is toegepast op het totaal aantal verloonde uren[5] van banen via inleenverbanden eind 2022. In totaal zijn er ten opzichte van de nulmeting 1.855 extra banen via inleenverbanden gerealiseerd. Werkgevers in de sector markt hebben 724 extra banen via inleenverbanden gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting en

[4] www.seo.nl/publicaties.
[5] Een baan is gedefinieerd in verloonde uren. Een baan staat gelijk aan 25,5 uur per week.

werkgevers in de sector overheid 1.130 extra banen ten opzichte van de nulmeting.

Het totaal aantal banen dat werkgevers via inleenverbanden realiseren neemt, na een aanvankelijke stijging, de afgelopen jaren af en gaat richting het niveau van het totaal aantal banen dat beschikbaar was voor mensen uit de doelgroep banenafspraak via inleenverbanden tijdens de nulmeting. Ik ga een analyse uitvoeren om meer zicht te krijgen op de redenen en de achterliggende oorzaken van de ontwikkeling in banen die gerealiseerd worden via inleenverbanden en de verandering van de verdeelsleutel. Hierover ga ik in gesprek met de uitzendbranche, Cedris, werkgeversorganisaties en het Ministerie van BZK. Een reden voor de daling van de inleenverbanden de afgelopen jaren kan zijn dat geen sprake is van nieuwe instroom in Wet sociale werkvoorziening, waardoor op den duur ook minder detacheringen plaatsvinden naar reguliere werkgevers. Ook kan beleid gericht op het stimuleren van vaste dienstverbanden een rol spelen.

Ontwikkelingen van de banenafspraak de afgelopen jaren

In de bijlage is de ontwikkeling tussen 2015 en 2022 in beide sectoren opgenomen waarbij per sector ook onderscheid is gemaakt tussen formele dienstverbanden en inleenverbanden over de jaren heen.

In 2022 hebben marktwerkgevers 10.146 extra banen gerealiseerd ten opzichte van 2021. Het aantal banen dat de markt via formele dienstverbanden heeft gerealiseerd in 2022 is met 10.461 toegenomen ten opzichte van 2021. Het aantal banen via formele dienstverbanden in de marktsector is ten opzichte van de nulmeting toegenomen met 70.388. Het aantal door marktwerkgevers gerealiseerde extra banen via inleenverbanden is in 2022 met 314 afgenomen ten opzichte van 2021. Ten opzichte van de nulmeting gaat het om een toename van 724 extra banen. Het totaal aantal extra banen dat marktwerkgevers gerealiseerd hebben sinds het begin van de banenafspraak komt hiermee uit op 71.113.

In 2022 hebben overheidswerkgevers 1.838 minder banen gerealiseerd ten opzichte van 2021. Het aantal banen dat overheidswerkgevers via formele dienstverbanden hebben gerealiseerd is in 2022 is met 1.780 toegenomen ten opzichte van 2021. Het aantal door overheidswerkgevers gerealiseerde extra banen via inleenverbanden is in 2022 met 3.618 banen afgenomen ten opzichte van 2021. Het aantal extra banen gerealiseerd via formele dienstverbanden in 2022 ten opzichte van 2021 wordt dus tenietgedaan door een daling van het aantal extra banen die overheidswerkgevers hebben gerealiseerd via inleenverbanden in 2022 ten opzichte van 2021. Het totaal aantal extra banen dat overheidswerkgevers gerealiseerd hebben sinds het begin van de banenafspraak komt hiermee op 10.004. Daarbij moet worden opgemerkt dat de realisaties tussen overheidssectoren verschillen. Over de realisaties per sector wordt u jaarlijks door de Minister van BZK geïnformeerd. Zoals hiervoor ook benoemd ga ik een analyse uitvoeren om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling in banen die gerealiseerd worden via inleenverbanden. De daling van het aantal extra banen die overheidswerkgevers hebben gerealiseerd via inleenverbanden in 2022 ten opzichte van 2021 betrek ik daarbij.

Overzicht Lage-inkomensvoordeel (LIV)

Tijdens de behandeling van het Belastingplanpakket 2023 in de Eerste Kamer (Handelingen I 2022/23, nr. 12, item 3 en Handelingen I 2022/23, nr. 13, items 2 en 4) heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het lid Koffeman (PvdD) toegezegd om een overzicht te

geven van het uitbetaalde bedrag aan LIV naar omvang van de werkgever. Dit overzicht is opgenomen in bijlage 2.

Stand van zaken extra inzet overheidswerkgevers

Zoals gezegd zijn de resultaten van overheidswerkgevers wederom teleurstellend, ondanks een aantal positieve ontwikkelingen. In mijn brief van 7 juli 2022[6] heb ik extra inspanningen aangekondigd om meer banen te realiseren bij overheidswerkgevers. Dit naar aanleiding van de motie van de leden Kathmann en Maatoug[7] en de motie van het lid De Kort[8]. Het gaat om maatregelen voor de sector Rijk en het primair- en voortgezet onderwijs. Op 7 oktober 2022[9] heeft de Minister van BZK in een brief deze maatregelen verder uitgewerkt. Namelijk het instellen van een centrale financieringsconstructie en de extra inzet op Social Return. Hierna informeer ik u op hoofdlijnen over de tussentijdse resultaten van deze extra inspanningen. Deze maatregelen moeten positief effect gaan sorteren voor de toekomstige resultaten van de sector Rijk. De Minister van BZK informeert uw Kamer in het najaar in meer detail over de voortgang van de banenafspraak en de maatregelen in de sector Rijk.

Centrale financieringsconstructie

De centrale financieringsconstructie houdt in dat organisatieonderdelen van een ministerie naar rato van hun eigen opgave een bijdrage leveren aan een centrale financiering binnen het eigen ministerie. Het voordeel hiervan is dat de middelen geoormerkt zijn en op een centrale plek efficiënt kan worden gekeken waar nog banen gerealiseerd kunnen worden vanuit het centrale budget. Bovendien kunnen organisatieonderdelen die minder mogelijkheden hebben om in de eigen organisatie banen te realiseren zo ook bijdragen aan de centrale opgave. In de praktijk gebruiken ministeries dit budget bijvoorbeeld voor het bekostigen van banen die met de Rijksbrede organisatie Binnenwerk gerealiseerd worden. In teamverband verrichten mensen uit de banenafspraak via Binnenwerk nuttig en duurzaam werk. In het najaar informeert de Minister van BZK uw Kamer over de stand van zaken van het realiseren van deze centrale financiering.

Voor de rest van dit jaar zijn nog forse inspanningen nodig. Daarom wordt ook gewerkt aan verder inzicht verkrijgen in specifieke werkzaamheden en projecten binnen de rijksoverheid die zich ervoor lenen om substantieel extra mensen vanuit de doelgroep Banenafspraak aan het werk te helpen. Binnenwerk doet naast de lopende activiteiten en inspanningen een verkenning op verschillende domeinen waar nu de grootste kansen worden gezien voor het realiseren van extra banen, zoals informatiehuishouding en pandgebonden dienstverlening. Eind 2022 waren de eerste resultaten van de extra impuls die in de brief van 7 juli 2022 werd aangekondigd te zien. In 2022 steeg het aantal banen bij Binnenwerk van 580 naar 687 banen voor mensen uit de doelgroep banenafspraak, daarmee kwamen er bij Binnenwerk dus 107 banen bij. Ook wordt er Rijksbreed blijvend aandacht besteed aan het verbeteren van het proces voor matching en realisatie van banen, passend bij de behoeften van de doelgroep banenafspraak. Met als extra aandachtspunt de kwaliteit en duurzaamheid van deze banen.

---

[6] Kamerstuk 34 352, nr. 255.
[7] Kamerstuk 34 352, nr. 237.
[8] Kamerstuk 35 394, nr. 42.
[9] Kamerstuk 34 352, nr. 258.

Netwerkorganisatie Social Return

De aandacht voor duurzaam ondernemen en maatschappelijk effect realiseren via inkoop is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Ook binnen het Rijk maken we maatschappelijke vraagstukken zoals het creëren van baankansen voor mensen met een arbeidsbeperking, bewust en gericht onderdeel van inkoop opdrachten. Door Social Return (SR) toe te passen in aanbestedingen, worden er concrete afspraken met leveranciers gemaakt om een bepaald gedeelte van de loonsom te gebruiken voor het creëren van banen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een arbeidsbeperking. De banen die op deze manier via inspanningen van de ministeries en de markt worden gerealiseerd tellen voor het quotum niet mee in de sector overheid, maar dragen wel bij aan de totale realisaties van de banenafspraak en de maatschappelijk opgave om een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen. Dat de inkoopkracht van de overheid hiermee goed wordt benut, blijkt uit recent onderzoek van De Beleidsonderzoekers[10]. In hun onderzoeksrapport werd geschat dat er in het eerste kwartaal van 2022 tussen de 15.000 en 17.000 banen in de marktsector waren voor mensen uit de doelgroep banenafspraak, vanwege inkoop door de overheid en/of SR-eis. Belangrijk hierbij is dat het gaat om een absoluut aantal banen en niet om extra banen ten opzichte van de nulmeting. In de Kamerbrief Banenafspraak sector Rijk en Social Return van 7 oktober 2022, werd aangekondigd dat het Rijk verder wil inzetten op een centrale leveranciersaanpak. Om op grotere schaal, meerjarige en duurzame banen in de markt te creëren door opdrachten van de grootste leveranciers binnen het Rijk te bundelen. De zogeheten Netwerkorganisatie die dit moet voortbrengen is momenteel in oprichting. De deelnemende ministeries bevinden zich in de laatste afrondende fase. Het streven is om in het najaar van start te gaan. Daarnaast is en blijft het natuurlijk van belang dat overheidswerkgevers invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid om mensen uit de doelgroep banenafspraak in dienst te nemen.

Extra inzet primair- en voortgezet onderwijs

Vorig jaar is een aantal maatregelen aangekondigd die nodig zijn om meer banen te realiseren binnen het basis- en voortgezet onderwijs. Er is afgesproken om de banenafspraak vaker bestuurlijk te bespreken, om rapportage verplicht te stellen in de jaarverslagen, om ondersteuning uit de regio te versterken en om sanctiebeleid te verkennen vooruitlopend op een eventuele quotumregeling. Hierbij een korte update met het hoe staat met de uitvoering van deze extra maatregelen voor het basis- en voortgezet onderwijs.

Op bestuurlijk niveau is de uitvoering van de banenafspraak meerdere malen besproken in bestuurlijke overleggen met de sectorraden. De sectorraden erkennen dat de banenafspraak blijvende aandacht vraagt. Voor het basis- en voortgezet onderwijs is in het jaarverslag de verplichting opgenomen om te rapporteren over de banenafspraak. De eerste resultaten van deze uitvraag via het jaarverslag worden deze zomer verwacht. Hiermee krijgen we meer zicht op de realisatie van het aantal banen bij de scholen in het basis- en voortgezet onderwijs en de activiteiten die besturen inzetten om banen te realiseren. Ook kunnen op basis van deze resultaten mogelijk nieuwe acties opgezet worden. Het streven is om deze cijfers eind van het jaar mee te nemen in de Kamerbrief van BZK over de sectorrapportages.

[10] Kamerstuk 34 352, nr. 279.

Voor het verstevigen van de ondersteuning in de regio wordt verkend hoe de banenafspraak een plek kan krijgen binnen de ontwikkeling van de onderwijsregio's in het kader van de aanpak van het lerarentekort. Een regionale aanpak kan veel betekenen omdat besturen dan samen kunnen optrekken, bijvoorbeeld in het realiseren van gezamenlijke banen. Zoals in de brief van 7 juni jl. is opgenomen, wordt ook gewerkt aan het verstevigen van ondersteuning vanuit de regio[11]. Verder is met De Normaalste Zaak, de PO-Raad en het Participatiefonds afgesproken dat zij de huidige informatie over de banenafspraak in het primair onderwijs actueel en beter vindbaar gaan maken (o.a. het delen van de resultaten uit het project Baanbrekers). Daarnaast delen zij goede voorbeelden en worden onderwijswerkgevers gefaciliteerd om de volgende stap te zetten. Daarnaast gaat het Participatiefonds een rol spelen in het ondersteunen van schoolbesturen op het behoud van medewerkers uit de doelgroep banenafspraak.
Daarnaast zijn de mogelijkheden verkend tot het invoeren van sanctiebeleid voor de onderwijssectoren (vooruitlopend op wetgeving voor de eventuele quotumregeling). Dit blijkt geen reële optie. Het is juridisch gezien niet haalbaar om sanctiebeleid voor de onderwijssectoren in te voeren door te korten op de lumpsum van de scholen of op OCW-subsidies.

Tot slot

We moeten met elkaar blijven streven naar een inclusieve arbeidsmarkt. Dat betekent dat we stappen moeten blijven zetten. Ik wil met alle betrokkenen kijken hoe we de positieve ontwikkelingen die in de resultaten over 2022 naar voren komen voor de markt kunnen versterken. Ook blijf ik mij met de Minister van BZK inzetten om extra banen te realiseren bij de overheid. Dit is, zoals meermaals gezegd, zeer noodzakelijk. Parallel daaraan werk ik de maatregelen die ik op 7 juni jl. heb aangekondigd om de banenafspraak en de bijbehorende ondersteuning te verbeteren verder uit[12]. Met De Werkkamer, UWV én ervaringsdeskundigen. Met die input en ervaringen werken we verder aan het verbeteren van de banenafspraak. De banenafspraak is en blijft van groot belang om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers.

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

[11] Kamerstuk 34 352, nr. 281.
[12] Kamerstuk 34 352, nr. 281.