

Vergaderjaar 2020–2021

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

R

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

Inleiding

Met deze brief informeer ik u over de resultaten van de banenafspraken tot en met eind 2020. De banenafspraken uit het Sociaal Akkoord van 2013 heeft tot doel om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers. De afspraak houdt in dat werkgevers in de sectoren markt en overheid eind 2025 125.000 extra banen voor de doelgroep banenafspraken gerealiseerd moeten hebben ten opzichte van de nulmeting eind 2012. Vanaf 2015 moeten werkgevers elk jaar meer banen realiseren. In het Sociaal Akkoord is verder afgesproken dat het kabinet jaarlijks monitort of werkgevers de afgesproken aantallen banen hebben gerealiseerd. De uitwerking van de afspraak is wettelijk verankerd in de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten (vanaf nu: Wet banenafspraken) van 2015.

Ik wil u ook informeren dat ik voornemens ben het UWV en de Belastingdienst toestemming te geven om te anticiperen op de verdere verlenging van de opschorting van de uitvoering van de quotumheffing.

De banenafspraken in corona-tijd

2020 is door de coronapandemie en de maatregelen als gevolg daarvan ook voor de doelgroep banenafspraken een uitzonderlijk jaar geweest. In 2020 is de landelijke doelstelling (sector en markt samen) niet gehaald. Het is zeer spijtig dat de banenafspraken voor het eerst niet gehaald is. De coronacrisis zal hieraan hebben bijgedragen, hoewel de mate van invloed hiervan op het realiseren van banen voor de doelgroep onduidelijk is. Sommigen sectoren, zowel in de markt- als de overheidssector, lijken extra hard geraakt te zijn door de coronapandemie. Terwijl in andere sectoren juist kansen voor mensen uit de doelgroep banenafspraken zijn ontstaan. Ondanks de coronacrisis zijn de meeste banen voor de doelgroep behouden. Ik vind het positief dat in deze bijzondere tijd er

werkgevers zijn die hun medewerkers uit de banenafpraak grotendeels in dienst hebben kunnen houden en in sommige gevallen zelfs extra plaatsingen hebben weten te realiseren.

Het kabinet heeft verschillende maatregelen genomen om de effecten van de coronacrisis te verzachten. Deze maatregelen zijn ook van toepassing op de werknemers uit de doelgroep banenafpraak. Zo worden ook deze werknemers door onder andere de NOW beschermd. Specifiek voor de doelgroep banenafpraak heeft het kabinet een tijdelijke impuls banenafpraak geïntroduceerd als onderdeel van het Sociaal Pakket bij de steunen herstelmaatregelen.¹ Deze maatregel heeft als doel om mensen uit de doelgroep banenafpraak van werk naar werk te begeleiden of, wanneer dat niet mogelijk blijkt, ze werkfit te houden. De komende periode zal ik nauwlettend in de gaten houden hoe de coronacrisis het realiseren van banen voor de doelgroep verder beïnvloedt.

De resultaten over 2020

Zoals ik hierboven schreef, is de opgave voor 2020 niet gehaald. De opgave voor markt en overheid tot en met 2020 was om 67.500 extra banen te realiseren ten opzichte van de nulmeting: 50.000 in de sector markt en 17.500 in de sector overheid. De doelstelling van 67.500 banen² is met 66.097 extra banen net niet gehaald. Ten opzichte van 2019 zijn er in 2020 4.482 banen bijgekomen. In totaal, inclusief de 75.179 banen ten tijde van de nulmeting, zijn er eind 2020 141.276 banen voor mensen uit de doelgroep banenafpraak.

Voor de meting over 2020 is het aantal banen bij reguliere werkgevers eind 2020 afgezet tegen het aantal banen van de nulmeting eind 2012. Het onderscheid per sector (markt of overheid) is weergegeven in tabel 1. Met 53.799 extra banen ten opzichte van de nulmeting hebben marktwerkgevers de doelstelling van 50.000 extra banen overtroffen. Een mooie prestatie, in een jaar dat tot ongekende tijden heeft geleid door de wereldwijde coronapandemie. Uit het behalen van de markt doelstelling blijkt dat marktwerkgevers zich ook dit jaar weer hebben ingespannen voor deze doelgroep.

De doelstelling over 2020 voor de overheid was 17.500 banen. Eind 2020 hebben de overheidswerkgevers 12.298 extra banen gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting. Overheidswerkgevers hebben de doelstelling dit jaar net zoals in de voorgaande vier jaren niet gehaald. Het is echter positief dat juist in dit coronajaar de overheidswerkgevers iets meer dan de afgesproken toename van 2.500 banen over 2020 (zie tabel 3) hebben gerealiseerd. Ten opzichte van 2019 hebben de overheidswerkgevers namelijk 2.512 extra banen gerealiseerd. Als de overheidswerkgevers voortbouwen op dit goede resultaat kunnen zij de komende jaren met extra inspanningen een inhaalslag maken.

Tijdens het wetgevingsoverleg over de Jaarverslag en Slotwet Ministerie van SZW, kwamen de resultaten van de (Rijks)overheid aan de orde. Naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de heer Van Dijk (PvdA) heb ik een onderzoek aan de Tweede Kamer aangekondigd.³ In 2018 is er al een

¹ Kamerstukken II, 35 420, nr. 228.

² Als één baan voor de banenafpraak 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 Wetgevingsoverleg Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 17 juni 2021.

breed onderzoek uitgevoerd⁴ naar de knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafpraak te realiseren. Uit dit onderzoek bleek dat veel werkgevers gemotiveerd zijn om van de banenafpraak een succes te maken, maar het sommigen toch niet lukt om voldoende plaatsingen voor mensen uit de doelgroep banenafpraak te realiseren. Een van de genoemde redenen daarvoor is dat de overheid veel taken heeft uitbesteed aan de marktsector, die veelal via inkoop van diensten worden uitgevoerd. Hoewel deze banen worden gecreëerd door de overheid, tellen ze mee in de doelstelling van de markt. Daarnaast zie ik dat er binnen de overheidssector grote verschillen zijn. Er zijn overheids-werkgevers die er alles aan doen en er goed in slagen banen voor de doelgroep te realiseren, maar er zijn ook overheidswerkgevers bij wie het om uiteenlopende redenen nauwelijks lukt.

Via het onderzoek dat ik tijdens het wetgevingsoverleg aan de Tweede Kamer heb toegezegd, wil ik transparant maken waar verschillen tussen deze overheidswerkgevers zitten en wil ik lessen uit de goede voorbeelden kunnen trekken. Ook moet dit onderzoek een goede inschatting van de impact van inkoop van diensten opleveren. Het onderzoek zal in samenwerking met relevante stakeholders en departementen worden opgezet en zal gebruikmaken van de rapportages naar aanleiding van het bestuursakkoord⁵ en het eerder genoemde brede onderzoek.

Tabel 1: Resultaten eind 2020 ten opzichte van de nulmeting

	Toename aantal banen markt	Toename aantal banen overheid	Totale toename aantal banen
Formele dienstverbanden	51.545	5.855	57.400
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	2.254	6.443	8.697
Totaal	53.799	12.298	66.097
Doelstelling Sociaal Akkoord	(50.000)	(17.500)	(67.500)

Formele dienstverbanden

Van de 66.097 extra banen bij reguliere werkgevers zijn er 57.400 banen (87 procent) via formele dienstverbanden gerealiseerd. Werkgevers in de sector markt hebben 51.545 banen via formele dienstverbanden gerealiseerd en werkgevers in de sector overheid 5.855.

Inleenverbanden

Werkgevers kunnen niet alleen via formele dienstverbanden, maar ook via inleenverbanden banen realiseren. Inleenverbanden zijn zowel uitzendrelaties als Wsw-detacheringen. De banen via inleenverbanden tellen mee bij de sector waar de werknemer daadwerkelijk werkt. De ingeleende mensen uit de doelgroep worden bij iedere 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 waren gerelateerd aan de markt als

⁴ Kamerstukken II, 2017/18 34 352, nr. 112.

⁵ Kamerstukken II 2018/19 34 352, nr. 165.

inlenende sector en 24,0 procent aan de overheid. Eind 2020 waren er 44.903 banen via inleenverbanden. Uit het onderzoek van SEO⁶ blijkt dat van deze inleenverbanden 66,3 procent gerelateerd is aan de markt als inlenende sector en 33,7 procent aan de sector overheid. Deze verdeel-sleutel is toegepast op het totaal aantal verloonde uren⁷ van banen via inleenverbanden eind 2020. In totaal zijn er ten opzichte van de nulmeting 8.697 extra banen via inleenverbanden gerealiseerd. Werkgevers in de sector markt hebben 2.254 extra banen via inleenverbanden gerealiseerd en werkgevers in de sector overheid 6.443.

Ontwikkelingen van de banenafpraak tussen 2015 en 2020

De resultaten voor de sector markt van 2015 tot 2020 zijn samengevat in tabel 2. In 2020 zijn er door marktwerkgevers 1.970 extra banen gerealiseerd ten opzichte van 2019. Het aantal banen via formele dienstverbanden in de marktsector is ten opzichte van de nulmeting toegenomen met 51.545. Het aantal banen via inleenverbanden is in 2020 toegenomen met 2.254 ten opzichte van de nulmeting.

Het totaal aantal extra banen dat marktwerkgevers gerealiseerd hebben sinds het begin van de banenafpraak komt hiermee uit op 53.799. Dit is een positief resultaat voor de marktsector.

Tabel 2: Resultaten banenafpraak sector markt ten opzichte van de nulmeting¹

	Nulmeting	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Formele dienstverbanden	33.840	+9.764	+13.186	+25.307	+37.519	+46.218	+51.545
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	27.516	+5.840	+5.772	+5.126	+6.497	+5.611	+2.254
Totaal	61.356	+15.604	+18.957	+30.432	+44.017	+51.829	+53.799
Doelstelling Sociaal Akkoord	-	(+6.000)	(+14.000)	(+23.000)	(+31.000)	(+40.000)	(+50.000)

¹ Door afrondingsverschillen kan het totaal in de tabel afwijken van de som.

De resultaten voor de sector overheid van 2015 tot 2020 zijn samengevat in tabel 3. In 2020 zijn er door overheidswerkgevers 2.512 extra banen gerealiseerd ten opzichte van 2019. Het aantal banen via formele dienstverbanden is ten opzichte van de nulmeting met 5.855 toegenomen. Het aantal banen via inleenverbanden is met 6.443 toegenomen ten opzichte van de nulmeting.

Het totaal aantal extra banen dat overheidswerkgevers gerealiseerd hebben sinds het begin van de banenafpraak komt hiermee op 12.298. De doelstelling uit het Sociaal Akkoord is daarmee niet bereikt voor 2020.

Tabel 3: Resultaten banenafpraak sector overheid ten opzichte van de nulmeting¹

	Nulmeting	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Formele dienstverbanden	5.134	- 984	- 531	+496	+2.465	+4.211	+5.855
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	8.689	+6.437	+4.128	+5.976	+5.475	+5.576	+6.443
Totaal	13.823	+5.453	+3.597	+6.471	+7.940	+9.786	+12.298
Doelstelling Sociaal Akkoord	-	(+3.000)	(+6.500)	(+10.000)	(+12.500)	(+15.000)	(+17.500)

¹ Door afrondingsverschillen kan het totaal in de tabel afwijken van de som.

⁶ <https://www.seo.nl/publicaties/>

⁷ Een baan is gedefinieerd in verloonde uren. Een baan staat gelijk aan 25,5 uur per week.

Aantal extra personen met een baan

Uit de meting over 2020 blijkt niet alleen hoeveel banen bij een reguliere werkgever er zijn voor mensen uit de doelgroep. Onderdeel van de monitoring is ook het aantal mensen uit de doelgroep dat aan het werk is gegaan. Het aantal mensen uit de doelgroep dat rechtstreeks of gedetacheerd werkt, is gestegen met 52.432 personen, van 66.328 (nulmeting) naar 118.760 werkende mensen uit de doelgroep eind 2020.

Het aantal werkende mensen (118.760) is lager dan het aantal banen (141.276), omdat op het moment van de meting over 2020 het gemiddeld aantal verloonde uren per werknemer hoger lag dan 25,5 uur per week (de omvang van één baan voor de banenafpraak). Aangezien de banenafpraak gaat over het realiseren van het aantal banen bij reguliere werkgevers, tellen we de aantallen banen, en niet de aantallen mensen.

Verklaring verschil aantal werkzame personen en aantal banen vierde kwartaal 2020

Het eerdergenoemde verschil tussen aantal werkzame personen en aantal banen was extra zichtbaar in het vierde kwartaal van 2020. Ik wil dit verschil graag toelichten. In het laatste kwartaal van 2020 is het aantal banen namelijk gegroeid met ongeveer 5.500.⁸ Het aantal werkzame personen in de banenafpraak is in dezelfde periode nauwelijks toegenomen. Dit komt omdat in het vierde kwartaal van 2020 het aantal verloonde uren binnen bestaande inkomstenverhoudingen van mensen uit de doelgroep banenafpraak is toegenomen met gemiddeld 5 uur. Dit fenomeen is vaker te zien in het vierde kwartaal van een jaar, maar dit jaar gaat het om verhoudingsgewijs veel uren.

Er is een aantal mogelijke oorzaken van deze groei in verloonde uren binnen bestaande inkomstenverhoudingen. Het kan allereerst bij deze toename van verloonde uren gaan om nabetalingen en vergoedingen die met name in de maand december worden uitbetaald (zoals bijvoorbeeld uitbetaling van niet-opgenomen vakantiedagen). Ten tweede was er in de maand december in bepaalde branches (zoals de supermarkt- en uitzendbranche) sprake van een toename van verloonde uren. Verder speelde het bijzondere feit dat december 2020 vijf werkweken had. Dat zorgde in een aantal gevallen voor meer verloonde uren per werknemer.

De discrepantie tussen aantal werkzame personen en aantal banen in het vierde kwartaal van 2020 kan ten slotte ook verklaard worden doordat het aantal werkzame personen vanwege de coronacrisis in 2020 achterbleef: werkgevers zijn er begrijpelijkerwijs veel minder dan in voorgaande jaren in geslaagd om extra mensen uit de doelgroep te plaatsen. Die extra plaatsingen zorgden er in andere jaren voor dat het aantal uren in het vierde kwartaal ook substantieel groeide door de extra verloonde uren die dankzij de nieuwe dienstbetrekkingen ontstonden. In het vierde kwartaal van dit coronajaar hebben echter erg weinig nieuwe plaatsingen plaatsgevonden.

De toekomst van het systeem

Werkgevers, zowel in de markt- als de overheidssector, staan voor een grote uitdaging om per 2026 alle 125.000 extra banen voor mensen uit de

⁸ Bron: trendrapportage banenafpraak vierde kwartaal 2020. UWV stelt elk kwartaal de trendrapportages banenafpraak op, waarin de voortgang van de banenafpraak van kwartaal op kwartaal kan worden gevolgd. Het gaat hier om officiële cijfers. De trendrapportages zijn te vinden op uwv.nl.

doelgroep banenafpraak te creëren. Om dit doel te bereiken, moeten naast voldoende motivatie bij werkgevers ook alle randvoorwaarden op orde zijn. Al eerder heeft de toenmalig Staatssecretaris van SZW geconstateerd dat het huidige systeem de werkgevers beperkt in het realiseren van banen.⁹ De huidige vormgeving van de banenafpraak en de ondersteuning die werkgevers krijgen, kan verbeterd worden. Dit kabinet heeft daarom een aantal wetswijzigingen voorbereid die werkgevers moet helpen. Het wetsvoorstel Breed Offensief¹⁰ bevat voorstellen om de ondersteuning van werkgevers te verbeteren. Dit wetsvoorstel is door de Tweede Kamer controversieel verklaard. Een voorgenomen wetswijziging tot vereenvoudiging van de banenafpraak vereenvoudigt de systematiek en neemt de administratieve belemmeringen die werkgevers nu ervaren in het meetellen van banen weg.

In afwachting van de inwerkingtreding van het vereenvoudigde systeem van de banenafpraak heeft de Tweede Kamer, met de motie Nijkerken-De Haan c.s.¹¹, gevraagd om geen onomkeerbare stappen te ondernemen en geen kosten te maken in het huidige systeem. SZW heeft UWV en de Belastingdienst daarop gevraagd om de inleenadministratie, die nodig is om de quotumheffing uit te kunnen voeren, niet langer uit te werken.¹² Consequentie daarvan is dat het opleggen van een quotumheffing in het huidige systeem niet mogelijk is. De afgelopen periode is een voorgenomen wetswijziging tot vereenvoudiging van de systematiek van de banenafpraak uitgewerkt, en heeft de Afdeling advisering van de Raad van State daarover op 3 maart jl. advies uitgebracht.

In mijn brief van 30 maart 2021¹³ heb ik de Tweede Kamer laten weten dat ik het vanwege de demissionaire status van het kabinet niet opportuun acht een wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de banenafpraak nog aan de Tweede Kamer aan te bieden. Deze voorgenomen wetswijziging bevat een alternatief systeem voor de quotumregeling en de opgeschorte quotumheffing. Daarin wordt ook voorzien in een verlenging van de periode waarin de huidige quotumheffing niet wordt uitgevoerd. In artikel 122na van de Wet financiering sociale verzekeringen wordt voorzien in het niet uitvoeren van de quotumheffing over de jaren tot 1 januari 2022. In de voorgenomen wetswijziging zou geregeld worden dat die periode wordt verlengd tot het moment waarop het nieuwe systeem wordt ingevoerd. Ik liet de Tweede Kamer in de eerdergenoemde brief ook weten dat de verdere opschorting van de uitvoering van de quotumheffing later dit jaar wettelijk geregeld zou moeten worden. Nu er nog geen duidelijkheid is wanneer het volgende kabinet aantreedt, en de voorgenomen wetswijziging als gevolg daarvan stilligt, is het belangrijk om de Belastingdienst en UWV duidelijkheid te geven over de verdere opschorting van de uitvoering van de quotumheffing. Ik zal daarom de Belastingdienst en UWV toestemming geven om de quotumheffing niet uit te voeren tot in elk geval 1 januari 2024, en daarmee te anticiperen op een door het nieuwe kabinet te creëren wettelijke grondslag waarin de uitvoering van de quotumheffing verder wordt opgeschort.

⁹ Kamerstukken II 2018/19 34 352, nr. 168.

¹⁰ Wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief). Kamerstukken II 2020/21 35 394, nr. 2.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19 34 352, nr. 126.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 166.

¹³ Kamerstukken II 2020/21 35 394, nr. 19.

Tot slot

Nu de banenafpraak in 2020 voor het eerst niet gehaald is, is de urgentie groot om te komen tot een systeem dat werkgevers stimuleert om meer banen voor de doelgroep te realiseren. De ervaringen van afgelopen jaren en de onderzoeken die zijn uitgevoerd hebben een aantal bouwstenen opgeleverd die werkgevers helpen om kwetsbare groepen een kans te geven op de arbeidsmarkt en naar vermogen mee te laten draaien op de werkvloer. Vanuit mijn departement zijn deze bouwstenen afgelopen periode ook met de meest betrokken stakeholders besproken en is er breed input opgehaald. Belangrijke elementen die veel terugkomen zijn onder meer het belang van een kwantitatieve afspraak, de noodzaak van een positieve benadering van werkgevers om veel breder inclusief werkgeverschap te bereiken, het vereenvoudigen van het systeem van de banenafpraak en de bijbehorende ondersteuning voor zowel de doelgroep als werkgevers. Ook passende ondersteuning voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt om tot participatie te komen en om uitval te beperken zo lang als het nodig is, is een belangrijk element. Hetzelfde geldt voor voldoende financiële middelen voor de uitvoering. Gezien de demissionaire status is het aan een volgend kabinet om hiermee verder te gaan en met de meest betrokken stakeholders de vormgeving van de banenafpraak en het dichterbij brengen van een inclusieve arbeidsmarkt verder te verkennen. Ik zal, zoals hierboven al gezegd, nauwlettend in de gaten houden hoe de coronacrisis het realiseren van banen voor de doelgroep verder beïnvloedt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

BIJLAGE: RESULTATEN BANENAFSPRAAK EIND 2020

Tabel 4: Aantal banen eind 2012 (nul-meting)

	Aantal banen markt	Aantal banen overheid	Totaal aantal banen
Formele dienstverbanden	33.840	5.134	38.973
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	27.516	8.689	36.206
Totaal	61.356	13.823	75.179

Tabel 5: Aantal banen eind 2020 (zes-meting)

	Aantal banen markt	Aantal banen overheid	Totaal aantal banen
Formele dienstverbanden	85.384	10.989	96.373
Inleenverbanden (uitzendrelaties en Wsw-detacheringen)	29.771	15.132	44.903
Totaal	115.155	26.121	141.276

Tabel 6: Toename aantal personen en banen naar doelgroep

	Toename aantal personen met een baan	Toename aantal banen
Doelgroep Participatiewet	38.963	44.308
Wajong ¹	12.109	18.138
Wsw ²	- 1.514	- 1.170
Wiw/ID	- 2.945	- 3.877
Totaal formele dienstverbanden	46.613	57.400
Inleenverbanden	8.258	10.294
Wsw-detacheringen ³	- 1.716	- 1.597
Totaal inclusief inleenverbanden	52.432⁴	66.097

¹ Onder het begrip «Wajong» in deze tabel vallen de groepen mensen uit de «oWajong», «Studie-regeling nWajong», «Werkregeling nWajong» en «Wajong (o en nWajong) én Wsw begeleid werk».

² Onder het begrip «Wsw» in deze tabel vallen de groepen «Wsw-indicatie», «Wsw-begeleid werk» en «Wsw-wachttijst».

³ Onder Wsw-detacheringen vallen ook mensen waarvoor samenloop bestaat met Wajong en/of Wiw/ID.

⁴ Het aantal van 52.432 personen betreft het unieke aantal extra personen met een baan uit de doelgroep. De totalen in deze kolom tellen op tot 53.155 personen. Dit komt doordat er personen zijn die zowel werkzaam zijn bij een formele werkgever als werkzaam zijn op basis van een inleenverband/detachering. Voor het aantal extra personen met een baan uit de doelgroep, is deze dubbeling eruit gehaald.