No.W12.20.0470/III 's-Gravenhage, 3 maart 2021

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 14 december 2020, no.2020002583, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vereenvoudiging banenafspraak en quotumregeling arbeidsbeperkten (Wet banenafspraak), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verandert het systeem van de quotumheffing in de Wet banenafspraak. Er wordt een nieuw systeem ingevoerd dat bestaat uit heffingen en bonussen in plaats van het uitsluitend straffen van werkgevers. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij bestaande instrumenten. Het wetsvoorstel beoogt hiermee de wet te vereenvoudigen. Door de samenwerking tussen werkgevers beter mogelijk te maken en administratieve lasten te verminderen, zou de regeling ook effectiever zijn. In dit verband wordt ook het onderscheid tussen werkgevers in de markt- en overheidssector opgeheven.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over het opheffen van het onderscheid tussen de marktsector en de sector overheid in de wet. Daarmee verdwijnt de spreekwoordelijke stok achter de deur voor de overheid om aan de banenafspraak te voldoen. Ook biedt de wettelijke monitoring dan geen inzicht meer in de resultaten die zijn behaald door de afzonderlijke sectoren en subsectoren. In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

In het sociaal akkoord uit 2013 is afgesproken dat vanaf 2015 tot 2025 een oplopend aantal banen wordt gecreëerd voor arbeidsbeperkten.[[1]](#footnote-1) Ten opzichte van de nulmeting op 1 januari 2013 dienen in 2025 in de marktsector 100.000 extra arbeidsbeperkten werkzaam te zijn en in de overheidssector 25.000. De Wet banenafspraak biedt een juridisch kader voor de in dat akkoord gemaakte afspraken. Belangrijkste elementen hiervan zijn het bepalen van de doelgroep en het te creëren aantal extra banen voor arbeidsgehandicapten, alsook het regelen van het instrument van de quotumheffing die fungeert als stok achter de deur. De Wet banenafspraak is een onderdeel van een groter stelsel waarbinnen mensen met een arbeidsbeperking aan het werk worden geholpen en gehouden.

Bij de uitvoering van de Wet banenafspraak zijn knelpunten en belemmeringen geconstateerd.[[2]](#footnote-2) Zo blijven de overheidswerkgevers voor het vierde jaar op rij achter, is samenwerking tussen werkgevers complex en zijn de administratieve lasten hoog. Het voorstel beoogt door een andere opzet van de quotumheffing aan deze knelpunten tegemoet te komen. Ongewijzigd blijft het aantal te realiseren extra banen. De overheid en markt blijven verantwoordelijk voor hun aandeel in de banenafspraak. Verder blijft de mogelijke activering van de quotumregeling wanneer werkgevers de doelstelling niet halen, de uitzonderingsposities voor werkgevers met minder dan 25 medewerkers en werkgevers die personeel uitzenden en de omschrijving van de doelgroep ongewijzigd.[[3]](#footnote-3)

Oorspronkelijk was de doelgroep van de banenafspraak beperkt geformuleerd om diegenen te ondersteunen die de meeste last ervaren op de arbeidsmarkt. Het doelgroepenregister is in de laatste jaren bij verschillende gelegenheden steeds verder uitgebreid. Hierdoor kunnen ook personen die geen arbeidsbeperking (meer) hebben meetellen voor de behaalde resultaten, zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt.[[4]](#footnote-4) De evaluatie van de Wet banenafspraak laat zien dat er geen aanleiding is om de doelgroep nogmaals aan te passen, maar tegelijkertijd blijkt dat vooral de nieuwe doelgroepen het gewenste positieve effect sorteren en dat het steeds moeilijker is om de zittende populatie te plaatsen.[[5]](#footnote-5) Het is dan ook de vraag of de meest kwetsbaren op de arbeidsmarkt, waar de regeling uiteindelijk voor was bedoeld, met de regeling, ook met de voorgestelde aanpassingen, wel geholpen zijn.

2. Marktsector en overheid

In het huidige stelsel wordt de voortgang van de banenafspraak voor de marktsector en voor de sector overheid apart bijgehouden. De activering van de quotumregeling kan voor elke sector afzonderlijk worden besloten. Het wetsvoorstel heft het onderscheid tussen werkgevers in de markt- en overheidssector op om de samenwerking tussen werkgevers beter mogelijk te maken en administratieve lasten te verminderen. Daarmee verdwijnt tevens de afzonderlijke quotumdreiging voor de sector overheid.

Uit de evaluatie van de Wet banenafspraak komt naar voren dat de dreiging niet zozeer bij de marktsector, maar juist bij de overheidssector een belangrijke prikkel biedt om de nodige maatregelen te treffen.[[6]](#footnote-6) De mate waarin de marktsector voldoet aan de banenafspraak is dusdanig, dat de tekorten binnen de sector overheid daardoor worden gecompenseerd. De doelstelling tot en met 2019 was om 55.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren ten opzichte van de nulmeting.[[7]](#footnote-7) De overheidswerkgevers waren verantwoordelijk voor 15.000 banen en de marktwerkgevers voor 40.000. De doelstellingen tot en met 2019 zijn door de marktsector ruimschoots gehaald met 51.829 banen, terwijl de overheidssector voor het vierde jaar op rij is achtergebleven met 9.786 banen.

De Afdeling begrijpt de praktische overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze om het onderscheid tussen de sectoren te laten vallen. Ook onderkent zij dat, zoals de toelichting vermeldt, aandacht wordt besteed aan de achterblijvende resultaten van overheidswerkgevers.[[8]](#footnote-8) Inspanningen die overheidswerkgevers hebben geleverd, betreffen onder meer het sluiten van een bestuurlijk akkoord en dat overheidswerkgevers werkagenda’s hebben ontwikkeld. De overheidswerkgevers rapporteren over de resultaten van de werkagenda’s aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De Minister van BZK informeert vervolgens de Tweede Kamer over deze resultaten. Hiermee wordt het volgens de regering mogelijk gemaakt om overheidswerkgevers aan te spreken op de behaalde resultaten.

De Afdeling merkt op dat de inspanningen die overheidswerkgevers hebben geleverd geen garantie bieden dat het aandeel van de banenafspraak waarvoor zij verantwoordelijk zijn ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Overheidswerkgevers hebben structureel hun aandeel in de banenafspraak niet gehaald en in werkagenda’s worden reeds zorgen geuit over het behalen van de resultaten.[[9]](#footnote-9) De achterblijvende resultaten van overheidswerkgevers kan afbreuk doen aan het draagvlak van de banenafspraak onder marktwerkgevers.

De Afdeling constateert evenwel dat met het voorstel de dreiging van de activering van de quotumheffing sterk afneemt. Daarmee wordt een belangrijke prikkel voor overheidswerkgevers in het kader van de banenafspraak weggenomen, terwijl juist voor die werkgevers die prikkel hard nodig is. Dit roept de vraag op of met de in de toelichting vermelde inspanningen die overheidswerkgevers leveren kan worden volstaan.

Ook roept het vervallen van het onderscheid tussen de sectoren markt en overheid de vraag op hoe wordt geregeld dat marktwerkgevers niet worden getroffen wanneer overheidswerkgevers niet de doelstelling behalen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

3. Monitoring

Uit het voorstel en de toelichting maakt de Afdeling op dat door het opheffen van het onderscheid tussen werkgevers in de markt- en overheidssectoren de resultaten van werkgevers op macroniveau worden gemonitord. Dit betekent dat de wettelijke monitoring geen inzicht biedt in de resultaten die zijn behaald door de afzonderlijke sectoren en subsectoren. Dit roept de vraag op of werkgevers in de markt- en overheidssector feitelijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun aandeel in de banenafspraak. Inzicht in deze resultaten is van belang nu blijkt dat sprake is van een zeer ongelijke verdeling over werkgevers (minder dan 10 procent van de werkgevers heeft mensen met een arbeidsbeperking in dienst).[[10]](#footnote-10)

Bovendien komt uit de evaluatie van de Wet banenafspraak naar voren dat de invloed van de conjunctuur op het realiseren van extra banen voor arbeidsbeperkten sterker wordt geacht dan die van de Wet banenafspraak.[[11]](#footnote-11) Gelet op de te verwachten effecten van de coronacrisis op de arbeidsmarkt zal het spannend worden of werkgevers extra banen kunnen realiseren en gerealiseerde banen kunnen handhaven. De behoefte aan resultaten op het niveau van (sub)sectoren is groter wanneer ook werkgevers in de marktsector hun aandeel niet halen.

De jaarlijkse monitoring geeft evenmin inzicht in de resultaten die met de Wet banenafspraak zijn bereikt voor de afzonderlijke doelgroepen. Juist dat inzicht is zo belangrijk, nu de evaluatie van de Wet banenafspraak laat zien dat vooral de nieuwe doelgroepen het gewenste positieve effect sorteren en dat het steeds moeilijker is om de zittende populatie te plaatsen, zoals eerder in punt 1 opgemerkt. De Afdeling merkt op dat de monitoring zodanig moet worden uitgevoerd dat met de beschikbare informatie op het niveau van (sub)sector of doelgroep tijdig en gericht kan worden bijgestuurd om het aantal extra banen voor arbeidsbeperkten te realiseren, ook voor de meest kwetsbaren.

Gelet hierop adviseert de Afdeling om in de toelichting nader te concretiseren op welke wijze de resultaten worden gemonitord

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33566, nr. 15. [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Memorie van toelichting, paragraaf 3.1 en 3.3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Staatscourant 2017, nr. 109, Kamerstukken II 2017/18, 34956, nr. 4 en Staatscourant 2020, nr. 1686. [↑](#footnote-ref-4)
5. Panteia (2019), ‘Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten’, p. 43 en 83 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 34352, nr. 184). [↑](#footnote-ref-5)
6. Panteia (2019), Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten’, p. 51, (bijlage bij Kamerstukken II 2019/2020, 34352, nr. 184). [↑](#footnote-ref-6)
7. Kamerstukken II 2019/20, 34352, nr. 196. [↑](#footnote-ref-7)
8. Memorie van toelichting, paragraaf 5. [↑](#footnote-ref-8)
9. In de Werkagenda funderend onderwijs wordt bijvoorbeeld benadrukt dat schoolbesturen veel moeite hebben om banen te creëren voor de doelgroep als gevolg van een combinatie van sectorspecifieke én algemene knelpunten. De Werkagenda Banenafspraak Nederlandse Universiteiten laat zien dat de universiteiten nog een lange weg te gaan hebben. [↑](#footnote-ref-9)
10. Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 163. [↑](#footnote-ref-10)
11. Panteia (2019), Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten’, p.83 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/2020, 34352, nr. 184). [↑](#footnote-ref-11)