

Vergaderjaar 2017–2018

**34 352**

## **Uitvoering en evaluatie Participatiewet**

**Nr. 112**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2018

In de brief van 8 september 2017<sup>1</sup> over de activering van de quotumregeling voor de overheid heeft het vorige kabinet een aantal maatregelen aangekondigd. Een van de maatregelen is de aankondiging van een aantal onderzoeken, waaronder een «breed onderzoek» naar de ervaringen van de quotumregeling. Het regeerakkoord beschrijft dit onderzoek als: *«[...] het brede onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden, met bijzondere aandacht voor verbetering van de prestaties bij de overheid»*. In deze brief doe ik mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor het relevante deel mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media verslag van het brede onderzoek. Verder kondigde de brief van vorig jaar september wijzigingen in wet- en regelgeving aan. In de bijlage bij deze brief is kort de voortgang daarop uiteengezet.

#### Resultaten brede onderzoek

Het kabinet heeft, de opzet uit de brief van 8 september 2017 volgend, het brede onderzoek opgesplitst in drie delen:

1. Knelpunten en mogelijkheden overheidssector
2. Speciale aandacht funderend onderwijs
3. Alternatieve arrangementen rond inhuur en inkoop

Bij de opzet van het onderzoek was een belangrijk punt voor het kabinet dat de onderzoeksresultaten breed gedragen worden door de sector. Immers, het is voornamelijk de sector zelf die met de resultaten aan de slag moet. De begeleidingscommissies die bij de onderzoeken betrokken waren, bestonden daarom, naast vertegenwoordigers van de relevante ministeries en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO), ook uit vertegenwoordigers van de relevante overheidssectoren, van marktwerkgevers en vakbonden en van UWV.

<sup>1</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 65.

De onderzoeksrapporten zijn als bijlage bij deze brief gevoegd<sup>2</sup>.

### *1. Knelpunten en mogelijkheden overheidssector*

Het onderzoek naar de knelpunten en mogelijkheden binnen de overheidssector richtte zich op de vraag welke kansen er zijn voor overheidswerkgevers om de afspraken uit de banenafpraak te realiseren. In het onderzoek werden de lessen uit de ervaringen in de marktsector betrokken. De onderzoekers concluderen dat het potentieel binnen de overheid om banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren nog niet volledig is benut. Daarnaast komt naar voren dat veel van de ervaren knelpunten en succesfactoren bij marktpartijen en overheidswerkgevers vergelijkbaar en uitwisselbaar zijn, en dat werkgevers in zowel markt als overheid grotendeels met dezelfde uitdagingen worstelen en dezelfde succesfactoren kennen.

Duidelijk is dat de grootste en allesbepalende succesfactor enthousiasme bij en commitment van de werkgever is. Zeggen dat er de wil is om iemand uit de doelgroep in dienst te nemen, is niet voldoende. Het gaat erom dat er een mandaat is, en dat budget en tijd worden vrijgemaakt om mensen uit de doelgroep in het eigen arbeidsproces te betrekken.

Het onderzoek doet aanbevelingen hoe dat tot stand kan komen. Het onderzoek ziet onder andere een meerwaarde in het aanstellen van een centraal persoon (per overheidssector) om het enthousiasme te stimuleren bij overheidswerkgevers om de banenafpraak te realiseren. Een andere aanbeveling is om binnen de sector overheid een centraal punt in te richten waar werkgevers met vragen terecht kunnen. Verder pleit het onderzoek ervoor om de uitvoering van de banenafpraak duurzaam te beleggen binnen de organisatie en onderdeel te laten worden van de reguliere HR-processen, met bijbehorende middelen. Ook kunnen werkgevers creatiever omgaan met hoe zij mensen plaatsen, bijvoorbeeld door de succesvolle ervaringen met «omgekeerd plaatsen» (de mogelijkheden van de kandidaat voorop stellen en op basis daarvan een takenpakket samenstellen) verder uit te diepen.

### *2. Speciale aandacht funderend onderwijs*

Het onderwijsonderzoek richtte zich, zoals in de brief van 8 september was aangekondigd, op het funderend onderwijs met de vraag welke mogelijkheden daar zijn voor het creëren van banen voor de doelgroep banenafpraak. Het onderzoek is kwalitatief van aard en gaat derhalve niet in op de kwantitatieve aspecten van de banenafpraak.

Een eerste conclusie is dat er grote verschillen zijn binnen de sector onderwijs. Vergelijkbare scholen hebben totaal verschillende beelden bij de mogelijkheden om de banenafpraak in te vullen.

Ten tweede geven scholen aan zeker over de wil te beschikken om met de banenafpraak aan de slag te gaan. Echter, gelijktijdig weten scholen niet hoe dit te moeten doen. Scholen vinden dat de lage overhead, het bevoegdhedenstelsel, de werkdruk, krimp en financiën het creëren van banen bemoeilijken. Bovendien geven scholen aan niet één knelpunt te ervaren, maar verschillende tegelijkertijd. Er dient daarbij opgemerkt te worden dat deze signalen vooral worden afgegeven door scholen zonder ervaring met de banenafpraak. Scholen met ervaring zien meer mogelijkheden. Opvallend hierbij is dat sommige respondenten opmerken dat sturing, begeleiding en enthousiasmerende werking op sectorniveau te

---

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

gering zijn om deze percepties bij onervaren scholen weg te nemen en aldus het gebrek aan ervaring via informatie en sturing te mitigeren.

Ten derde blijken er echter nog veel onduidelijkheden en wrevel over het kwantitatieve aspect van zowel de banenafpraak als de quotumregeling te bestaan. Bovendien worden beide als ingewikkeld ervaren. De taakstelling van de banenafpraak heeft weinig draagvlak, onder andere vanwege ervaring uit het verleden. Het feit dat scholen veel diensten hebben uitbesteed, en dus een relatief lage overhead hebben, in combinatie met het feit dat inkoop niet meetelt binnen de banenafpraak of quotumregeling, roept ongenoegen op.

Tot slot laat het onderzoek zien dat er mogelijkheden zijn die op dit moment niet worden benut. In samenspraak met de onderwijsteams zouden de mensen uit de doelgroep wellicht ook een bijdrage kunnen leveren aan het verlagen van de werkdruk op scholen.

### *3. Onderzoek alternatieve arrangementen rond inhuur en inkoop*

Dit deelonderzoek richt zich op de vraag hoeveel potentiële banen er zijn en op welke mogelijkheden er voor inkoop zijn door de overheid van twee kansrijke categorieën, namelijk schoonmaak en catering. Het onderzoek bekeek de mogelijkheden binnen de sectoren Rijk, provincies, gemeenten en universitaire medische centra.

Het onderzoek geeft een indicatie van de potentie van het aantal banen specifiek op het terrein van schoonmaak en catering bij de overheid en een schatting van de kansen op het facilitaire terrein daarbuiten. Uit dit onderzoek blijkt dat de aanname dat via inkoop gemakkelijk banen kunnen worden gerealiseerd, onjuist is. Maar het benutten van de inkoopkracht heeft wel potentie. Het benutten van de Social Return On Investment (SROI)-verplichting wordt als zeer kansrijk gezien binnen het gehele inkoopdomein van de overheid. Bij SROI gaat het om een bredere doelgroep van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar is dus ook voor de doelgroep arbeidsbeperkten kansrijk. Overheid breed zou binnen de genoemde inkoopcategorieën 5 – 10 procent van de plekken ingevuld kunnen worden door arbeidsgehandicapten. Bij 10 procent betreft het dan 1.050 tot 1.900 banen binnen de vier genoemde sectoren en de twee genoemde categorieën.

De overheid kan hier zelf stappen in zetten. Naast de genoemde SROI-afspraken, kunnen overheidswerkgevers bijvoorbeeld rekening houden in de opdracht zelf met de inzet van mensen uit de doelgroep banenafpraak. Het onderzoek laat verder zien dat veel winst is te behalen door verschillende opdrachtnemers samen te laten werken. Vooral in het bieden van goede combinatiebanen is veel te winnen. Het facilitymanagement van de opdrachtgevers zou hier de regierol moeten nemen en om tafel moeten gaan met de verschillende opdrachtnemers. Leveranciers kunnen ook meer samenwerking zoeken met social enterprises via onderaanneming.

Naar aanleiding van het dit onderzoek zijn reeds concrete stappen gezet: gedurende het onderzoek vonden gesprekken plaats met organisaties uit de schoonmaak- en cateringbranche die een inclusieve organisatie nastreven. Dit heeft geresulteerd in een bijeenkomst met zeven bestuurders uit de overheid, waarbij gesproken is over hoe markt en overheid gezamenlijk banen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt/arbeidsbeperkten kunnen realiseren.

## Conclusie

Op basis van dit brede onderzoek concludeer ik met mijn collega's dat er bij overheidswerkgevers veel goede wil bestaat om van de banenafspraken een succes te maken. Desalniettemin is tegelijkertijd duidelijk dat er nog onbenut potentieel is, en dat het tijd is om de banenafspraken structureel in te bedden in de organisatie.

Het kabinet heeft een langetermijnvisie op de banenafspraken. Van het verleden is geleerd dat zekerheid over continuïteit voor werkgevers van groot belang is. Daarom zijn alle instrumenten en tegemoetkomingen verankerd in wet- en regelgeving, de benodigde middelen zijn structureel beschikbaar voor de mensen uit de doelgroep banenafspraken. Zo ontvangen werkgevers een financiële compensatie voor de verminderde arbeidsproductiviteit van werknemers uit de doelgroep banenafspraken. Ook is de no-riskpolis structureel voor de doelgroep banenafspraken beschikbaar. Verder zijn er fiscale voordelen. Door al deze regelingen kan een werknemer nu en in de toekomst tegen relatief lage loonkosten worden ingezet.

Het invulling geven aan de banenafspraken moet een onderdeel worden van het reguliere HR-proces, en overheidswerkgevers moeten naast hun resultaten ook hun inspanningen kunnen laten zien. Het brede onderzoek biedt overheidswerkgevers voldoende handvatten om tot concrete afspraken en acties te komen. De Minister van BZK en ik hebben daarom de verantwoordelijke collega-ministers opgeroepen om de komende maanden te gebruiken om deze afspraken en acties uit te werken. Deze periode kunnen zij samen met de overheidswerkgevers en hun vertegenwoordigers gebruiken om concrete stappen te formuleren over hoe zij het aanwezige potentieel voor de banenafspraken gaan benutten. Bijvoorbeeld de suggestie om een centraal punt in te richten als kennisautoriteit zou door het Verbond Sectorwerkgevers Overheid opgepakt kunnen worden. Gegeven de belangrijke rol die inkoop van diensten speelt en de noodzaak om investering als perverse prikkel te voorkomen, is het van belang de marktsector bij het vormen van afspraken en acties te betrekken. Uw Kamer zal over de resultaten worden geïnformeerd.

Uit de resultaten over 2017 blijkt dat de overheid een stijgende lijn heeft ingezet. Ik vertrouw erop dat de sector overheid met de suggesties uit de onderzoeken aan de slag gaat opdat deze stijgende lijn zich zal doorzetten en overheidswerkgevers extra stappen kunnen zetten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
T. van Ark

**Stand van zaken voorgenomen wet- en regelgeving uit de brief van 8 september 2017***Aanpassing duur beoordeling*

Met ingang van 30 december 2017 is het Besluit in werking getreden dat ervoor zorgt dat vanaf 30 december 2017 de banen blijven meetellen van de mensen uit de doelgroep banenafspraken 2017, ook als de mensen niet meer aan de doelgroepcriteria voldoen. Om snel te kunnen handelen is de regel via een Besluit opgeschort die ervoor zorgde dat mensen na ruim twee jaar uit het doelgroepregister verwijderd werden. Dit betekent dat mensen tot en met 31 december 2018 blijven opgenomen in het doelgroepregister. In 2018 wordt het Besluit opgesteld dat de onbeperkte registratieduur regelt.

*Uitstellen van de heffing met één jaar en deactivering van de quotumregeling*

Op 30 mei jongstleden heeft de Staatssecretaris van SZW een wetsvoorstel ingediend voor de wijziging van de Wet financiering sociale zekerheid<sup>3</sup>. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de quotumheffing met één jaar wordt uitgesteld voor de sector waarvoor de quotumregeling geldt. Dit betekent voor de sector overheid dat over 2018 (het eerste jaar dat de quotumregeling geldt) geen heffing wordt geheven als werkgevers niet voldoen aan het quotumpercentage voor 2018. Als overheidswerkgevers niet voldoende banen realiseren in 2019, dan volgt wel een quotumheffing. Indien voor de marktwerkgevers in een jaar ook de quotumregeling moet worden geactiveerd, omdat zij in een jaar niet voldoen aan de aantallen voor de banenafspraken, dan geldt ook voor hen een uitstel van een jaar voor de heffing wordt opgelegd.

In hetzelfde wetsvoorstel wordt het ook mogelijk gemaakt dat de quotumregeling wordt gedeactiveerd, als de sector waarvoor de quotumheffing geldt de afgesproken aantallen voor de banenafspraken in een jaar weer haalt.

*Overige aanpassingen in Wet- en regelgeving Wet banenafspraken*

Op 19 juni jongstleden heeft de Staatssecretaris van SZW een nota van wijziging naar de Tweede Kamer gestuurd bij het hiervoor genoemde wetsvoorstel. Deze nota van wijziging regelt de volgende aanpassingen.

*Mensen die door het toepassen van de t+2-regeling niet langer tot de doelgroep behoorden, worden weer opgenomen in het doelgroepregister*

Door de toepassing van de «t+2-regel» zijn banen in de metingen voor de banenafspraken over 2016 (twee-meting) niet meegeteld. Dat zal ook gelden voor de meting over 2017 (drie-meting). De mensen zijn na ruim twee jaar uit het doelgroepregister verwijderd, omdat ze niet langer voldeden aan de doelgroepcriteria. Via de nota van wijziging tellen de banen van deze groep weer mee als het wetsvoorstel in werking treedt, naar verwachting per 1 december 2018. Dit betekent dat deze banen meetellen voor de vier-meting van de banenafspraken (over de aantallen van 2018).

---

<sup>3</sup> Kamerstuk 34 956.

*Gelijkschakeling doelgroep banenafpraak en doelgroep quotumregeling*

De quotumdoelgroep wordt toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak. De quotumdoelgroep bestaat uit mensen die al werken en dankzij de inzet van een voorziening wel het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, maar zonder deze voorziening daartoe niet in staat zijn. Deze groep telt nu niet mee voor de banenafpraak, maar wel als de quotumregeling is geactiveerd.

*De formule voor de berekening van het quotumpercentage wordt aangepast.*

Met deze wijziging worden ook de gerealiseerde extra banen door kleine werkgevers (met minder dan 25 werknemers) verdisconteerd in de berekening van het quotumpercentage. Dat is nu nog niet het geval.