

Vergaderjaar 2018–2019

34 956

Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen, de Ziektewet en de Wet tegemoetkomingen loondomein, teneinde het deactiveren van de quotumheffing mogelijk te maken en erin te voorzien dat de quotumheffing niet eerder dan over het jaar 2022 wordt geheven en enige andere wijzigingen

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 september 2019

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de nadere inbreng van de leden van de fracties van PvdA en GroenLinks. De vragen die zij hebben gesteld staan hierna cursief afgedrukt in de volgorde van het nader voorlopig verslag, gevolgd door de beantwoording daarvan.

Vraag 1

De regering schrijft in de memorie van antwoord dat «het voor de overheid lastiger was om het aantal afgesproken banen te halen. De overheid heeft zich voor de banenafpraak voor een relatief grotere opgave gesteld, door af te spreken dat er 25.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking worden gecreëerd, ten opzichte van de 100.000 banen bij de markt. De overheid moet daardoor naar verhouding een groter aantal banen leveren dan de markt. Ook moet de overheid deze banen in een kortere periode realiseren dan de markt.» Voorts wordt het volgende aangegeven: «Er zijn verklaringen die het voor de overheid lastig maken om de banen te realiseren, maar zij vormen geen excuus voor de overheid om de banen niet te realiseren. De regering vindt dat de overheid alles op alles moet zetten om dit onbenut potentieel te benutten en zo de afgesproken aantal banen te halen».¹

De leden van de PvdA-fractie leiden hieruit af dat de regering zich uiteindelijk wil houden aan eerdere gemaakte afspraken. Dit roept bij deze leden de vraag op wat de overheid zal doen om het onbenut potentieel te benutten en hoe dit verschilt van de activiteiten die de overheid reeds heeft ondernomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en ik hebben in verschillende brieven² aangegeven en benadrukt dat de overheidssector staat voor de afspraken in het sociaal akkoord en zijn aandeel in de totale banenafpraak. De laatste jaren hebben de overheids-werkgevers de afgesproken aantallen banen niet gerealiseerd. Dat is zeer teleurstellend. Het is dan ook duidelijk dat de overheidswerkgevers extra

¹ Kamerstukken I 2018/19, 34 956, C, p. 3.

² Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 137, Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 165, Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 168.

stappen moeten zetten om de afgesproken aantallen banen te realiseren. De regering vindt dat ook de overheidswerkgevers zich aan de afspraak dienen te houden. Het uitgangspunt voor de regering blijft: afspraak is afspraak.

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen uit het brede onderzoek van juli 2018³ naar de resultaten van de overheidssector zijn er verschillende stappen genomen. Het eerste resultaat hiervan is het bestuursakkoord met alle overheidssectoren dat de Minister van BZK en ik op 11 april 2019 hebben ondertekend. Overheidssectoren benadrukken in dit akkoord hun commitment voor de banenafpraak. Ook is er afgesproken dat werkgevers en overheidssectoren werkagenda's ontwikkelen en over de resultaten rapporteren.

Het bestuursakkoord heeft als gevolg dat belanghebbenden en vertegenwoordigers in de sector de werkgevers kunnen aanspreken. In de werkagenda's is opgenomen welke activiteiten werkgevers zullen ontplooiën. Hierdoor kunnen werkgevers scherp gehouden worden en zijn hun verplichtingen voor iedereen helder.

De werkagenda's zijn inmiddels ontwikkeld en gepubliceerd.⁴ Elke sector heeft in zijn werkagenda acties opgenomen die bij de eigen sector passen. Zo is voor de sector Rijk de basis voor de werkagenda de rijksbrede meerjarige aanpak met verschillende manieren om banen te creëren: via individuele instroom, groepsgewijze instroom, inkoop en social return, en in samenwerking met andere werkgevers. Deze aanpak biedt maximale ruimte om banen te realiseren. Jaarlijks initiëren de ministeries nieuwe projecten langs deze aanpak.

Het Team Inclusief, dat rijksbreed ondersteuning biedt bij de werving en selectie van mensen met een arbeidsbeperking, heeft in de eerste helft van 2019 al ruim 300 opdrachten van de ministeries gekregen. Er zijn 121 kandidaten geplaatst op taken als administratief medewerker, beleidsmedewerker, wetenschappelijk onderzoeker en communicatieadviseur.

Er is commitment bij de overheidssector om de banen te realiseren. De werkgevers moeten uiteraard zelf aan de slag, maar ondersteuning en inspirerende voorbeelden helpen daarbij. Daarom hebben de Minister van BZK en ik een aantal ondersteunende trajecten in gang gezet. Op verzoek van Minister van BZK en mij zullen de heer Aart van der Gaag en zijn team hun rol als inspirator en ondersteuners van de banenafpraak voor de werkgevers in de marktsector uitbreiden tot alle werkgevers, dus ook de overheidswerkgevers. Aart van der Gaag heeft zich de afgelopen jaren succesvol ingezet als Commissaris bij het project «op naar de 100.000 banen». BZK en SZW financieren dit project dat gericht werkgevers ondersteunt bij het realiseren van banen voor mensen uit de doelgroep banenafpraak. De heer Van der Gaag en zijn team hebben ervaring met de manier waarop werkgevers het beste kunnen worden gefaciliteerd bij het realiseren van werk. Hij zal met zijn team de ervaringen van nu inzetten voor zowel de overheidssector als de marktsector. De heer Van der Gaag zal zich onder andere inzetten voor het zoveel mogelijk benutten van samenwerking in de regio en tussen sectoren. Dit zal voor een nieuwe impuls bij alle werkgevers zorgen.

³ APE «Onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafpraak te realiseren», juli 2018.

⁴ <https://www.vso-werkgevers.nl/banenafpraak/nieuws/2019-06-26/sectoren-hebben-werkagendas-gereed>

Een ander ondersteuningstraject loopt via De Normaalste Zaak. Er worden verschillende bijeenkomsten georganiseerd, de zogenaamde Praktijktafels. Op deze Praktijktafels wordt besproken hoe meer werkgevers bij de banenafpraak kunnen worden betrokken en hoe het best invulling kan worden gegeven aan het nieuwe systeem, bijvoorbeeld hoe werkgevers in het nieuwe systeem kunnen samenwerken. Ook zullen kennis, ervaring en goede voorbeelden van werkgevers uit de sectoren markt en overheid worden uitgewisseld.

Een andere conclusie uit het brede onderzoek is dat (overheids)werkgevers onvoldoende kennis van de mogelijkheden en regelingen hebben en hierdoor terughoudend zijn bij het realiseren van banen. Het belang van een kennisinfrastructuur, een centrale plek waar werkgevers praktische vragen over de banenafpraak kunnen stellen, is in het onderzoek benadrukt. Naar aanleiding van de aanbeveling heeft het Ministerie van BZK, met cofinanciering van SZW, de kennisalliantie opgericht. Dit is een portaal waar werkgevers vragen kunnen stellen over de banenafpraak, met als doel de kennis te vergroten. Samen met de Minister van BZK, die primair verantwoordelijk is voor de prestaties van de overheidssector, zal ik in gesprek blijven met stakeholders om de mogelijkheden en kansen te onderzoeken en waar mogelijk te ondersteunen. U bent in de brief van 4 juli 2019⁵ over de vereenvoudiging geïnformeerd. Ik ga ervan uit dat overheidswerkgevers nu al de nieuwe mogelijkheden benutten.

Vraag 2

Eén vraag van de aan het woord zijnde leden uit het voorlopig verslag⁶ is niet volledig door de regering beantwoord en derhalve leggen zij deze nogmaals voor. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering graag om te reflecteren op het effect van het niet realiseren van het beloofde aantal banen op de voorbeeldfunctie van de overheid. Wat zijn de verwachte effecten van het uitstellen van de quotumheffing op de reputatie van de overheid en op de algehele creatie van banen voor mensen met een arbeidsbeperking? Graag verzoeken deze leden om een zorgvuldig onderbouwde analyse.

Zoals hiervoor al gezegd vindt de regering het teleurstellend dat de overheidswerkgevers de doelstellingen van de banenafpraak in de afgelopen drie jaren niet hebben gehaald. Ook de regering vindt dat de overheidswerkgevers een voorbeeldfunctie hebben en dat ze alles op alles moet zetten om de afgesproken aantallen te halen. Het verschil tussen de prestaties van de marktwerkgevers en de overheidswerkgevers is groot en daardoor duidelijk.

Omdat overheidswerkgevers een voorbeeldfunctie hebben is het extra teleurstellend dat overheidswerkgevers de tussentijdse aantallen niet hebben gehaald. Het doet nog meer afbreuk aan de voorbeeldfunctie van de overheidswerkgevers indien zij ook de komende jaren niet laten zien dat zij met een inhaalslag bezig te zijn om de banen te realiseren. Alleen de overheidswerkgevers zelf kunnen immers een eind maken aan de negatieve beeldvorming door alles op alles te zetten om de extra banen te realiseren en daardoor te bewijzen dat ze hun verantwoordelijkheid nemen.

Het is hierbij van belang dat er geen belemmeringen zijn bij het realiseren van banen en dat het systeem van de banenafpraak de werkgevers (in zowel overheid- als marktsector) faciliteert bij hun inspanningen en ze niet dwarszit.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 168.

⁶ Kamerstukken I 2018/19, 34 956, B, p. 2.

Naar aanleiding van signalen van zowel overheids- als marktgevers over de belemmeringen van het huidige systeem heeft het kabinet daarom besloten om niet vast te houden aan een systeem dat op termijn niet voldoet, maar het systeem tijdig en waar nodig bij te sturen, zodat het blijft bijdragen aan het doel. Dat is de reden waarom het kabinet de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (vanaf nu: Wet banenafpraak) vereenvoudigt. In de hiervoor al genoemde brief van 4 juli jl. heb ik uw Kamer over de uitwerking van het vereenvoudigingsvoorstel van de Wet banenafpraak uitgebreid geïnformeerd. Kern van de vereenvoudiging is dat het er niet meer toe doet waar een baan meetelt, maar dat er extra banen komen. Om dat mogelijk te maken is het nodig dat er één banenafpraak komt. Het feit dat er sprake is van twee afzonderlijke afspraken, maakt het oude systeem onnodig ingewikkeld, leidt tot extra administratieve lasten en ontmoedigt samenwerking tussen werkgevers, zowel binnen de sector als tussen de sectoren en brengt daardoor het doel in gevaar. Onder andere vanwege deze reden vroeg de Tweede Kamer via de motie Nijkerken-De Haan c.s.⁷ vooruitlopend op het vereenvoudigingsvoorstel om het onderscheid tussen overheid en markt op te heffen.

Met het opschorten van de quotumheffing wordt er uitvoering gegeven aan deze motie. Door het opschorten van de heffing kunnen overheid en markt namelijk nu al samenwerken en de energie richten op het creëren van extra banen. Daarmee is het verwachte effect van het uitstellen van de huidige quotumheffing dat er, vooruitlopend op de vereenvoudiging, meer banen gerealiseerd worden door samenwerking en overheidswerkgevers de inhaalslag gaan maken. Het tijdelijk uitstellen van de quotumheffing is daarom niet los te zien van de vereenvoudigen van de Wet banenafpraak.

Vraag 3

De regering geeft in de memorie van antwoord aan dat de wijze waarop de heffing wordt vormgegeven in de vereenvoudigde quotumregeling zal gaan veranderen. Wat zijn de daadwerkelijke verschillen tussen het nieuwe systeem en het huidige systeem? Kan concreet worden toegelicht hoe dit nieuwe systeem ervoor zou kunnen zorgen dat wel de gewenste doelen worden bereikt in de toekomst, zo vragen deze leden.

Rond de Wet banenafpraak lopen op dit moment twee trajecten. Het eerste traject betreft het voorliggend wetsvoorstel dat een aantal «oude» afspraken regelt. Voornemens die het vorige kabinet heeft toegezegd, zoals de mogelijkheid om de quotumregeling te kunnen deactiveren.

Ook zorgt dit wetsvoorstel voor een aantal technische aanpassingen van de huidige wet die te beschouwen zijn als «noodzakelijk onderhoud». Het tweede traject is het voornemen van het kabinet om de Wet banenafpraak te vereenvoudigen. Zoals ook in het antwoord op vraag 2 staat heb ik op 4 juli jongstleden een brief over het vereenvoudigde systeem van de banenafpraak naar uw Kamer gestuurd. In de loop van 2020, na behandeling in de Tweede Kamer, wordt het wetsvoorstel voor de vereenvoudiging van de Wet banenafpraak aan uw Kamer aangeboden.

Kern van de vereenvoudiging is dat het er niet meer toe doet waar een baan meetelt, maar dat er extra banen komen. Om het voor werkgevers zo makkelijk mogelijk te maken, verandert de vereenvoudigde regeling verder zo min mogelijk en sluit deze zo veel mogelijk aan bij bestaande regelingen en instrumenten. Het grootste verschil tussen het huidige en het vereenvoudigde systeem is dat de wijze waarop de heffing wordt geheven, verandert. Concreet betekent dit dat de focus niet alleen op het

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 126.

beboeten van werkgevers die niet genoeg banen realiseren, maar ook op het belonen van werkgevers die meer banen dan verplicht realiseren. In mijn brief van 4 juli jongstleden heb ik verder uitgewerkt dat de «inclusiviteitsopslag» zal worden geheven via bestaande sociale premies en dat de bonus zal lopen via het bestaande loonkostenvoordeel (LKV).

De belangrijkste verandering in de periode van de banenafpraak is dat er één banenafpraak voor de sectoren overheid en markt komt. Hierdoor kunnen werkgevers, zowel uit de overheids- als de marktsector, nu samen de banen realiseren. Niet waar iemand werkt, maar dát iemand werkt staat voorop. Dit zorgt ervoor dat werkgevers meer mogelijkheden krijgen om banen te realiseren en stimuleert de samenwerking tussen werkgevers ook.

Vraag 4

Wat blijft teleurstellen is dat de overheid niet aan haar verplichtingen in het kader van de banenafpraak voldoet. De antwoorden daarover bieden de leden van de PvdA-fractie onvoldoende zicht op de inhoudelijke oorzaken hiervan. Derhalve vragen zij de regering deze te expliciteren.

In de Memorie van Antwoord heeft de regering verwezen naar de brief van 8 september 2017⁸ van het toenmalige kabinet over de activering van de quotumregeling en enkele andere maatregelen. In deze brief heeft dit kabinet een aantal verklaringen genoemd waarom het voor de overheids-werkgevers lastiger was om het aantal afgesproken banen te halen. Zo heeft de overheid zich voor de banenafpraak voor een relatief grotere opgave gesteld, door af te spreken dat er 25.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking worden gecreëerd, ten opzichte van de 100.000 banen bij de markt. De overheid moet daardoor naar verhouding een groter aantal banen leveren dan de markt. Ook moet de overheid deze banen in een kortere periode realiseren dan de markt. Verder wordt genoemd dat de overheid de afgelopen decennia veel geschikte banen voor mensen met een arbeidsbeperking (met name faciliterend en uitvoerend werk op laag niveau) heeft geprivatiseerd of aan de markt uitbesteed.

Zoals staat in het antwoord op vraag 1 is er ook nader onderzoek naar de knelpunten en mogelijkheden van de banenafpraak voor de overheids-sector gedaan. Een van de uitkomsten uit dit onderzoek is dat het lastig is om structurele borging van de uitvoering van de banenafpraak te realiseren. Dit, omdat hier bestuurlijk commitment noodzakelijk voor is. Een ander knelpunt is dat kennis van de regelgeving ontbreekt. Naar aanleiding van deze en andere bevindingen, heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen. In het antwoord op vraag 1 is de regering daar uitgebreid op ingegaan.

De gesprekken met stakeholders die voor dit onderzoek zijn gevoerd en die ook na het onderzoek hebben plaatsgevonden, maakten duidelijk dat werkgevers de huidige Wet banenafpraak ingewikkeld vinden en dat het huidige systeem de werkgevers onvoldoende faciliteert. Ook werd duidelijk dat er in de huidige wet belemmeringen zitten die het doel van de wet – ervoor zorgen dat werkgevers de 125.000 afgesproken banen kunnen realiseren – op termijn in gevaar brengen. Naar aanleiding van

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 352, nr. 65.

deze en andere bevindingen, heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen. In de Memorie van Antwoord en ook in het antwoord op vragen 1 en 2 heeft de regering al een aantal maatregelen genoemd.

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