

Vergaderjaar 2024–2025

36 449

Vereenvoudiging van de banenafspraken en de quotumregeling voor mensen met een arbeidsbeperking (Wet banenafspraken)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 april 2025

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen die de leden van de fractie van de BBB, GroenLinks-PvdA en SP, VVD, CDA en D66 hebben gesteld en de opvattingen die zij hebben over het wetsvoorstel banenafspraken. De regering dankt de leden van de fracties voor hun inbreng. Hieronder gaat de regering in op de vragen van de genoemde fracties. Hiervoor is de volgorde van het verslag aangehouden.

Beantwoording vragen fracties

Inleiding

*De leden van de **BBB**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet banenafspraken en de daarbij behorende stukken. Deze leden hebben nog een tweetal vragen op het vlak van uitvoerbaarheid.*

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **SP** gezamenlijk hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel banenafspraken. Deze leden willen naar aanleiding daarvan de volgende vragen stellen.*

*De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben enkele vragen over de betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisatie bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.*

*De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover enige vragen aan de regering.*

*De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het voorstel Wet banenafspraken. Het is voor de leden van de fractie belangrijk dat deze wet bijdraagt aan een inclusieve arbeidsmarkt. Op dit moment is het doel van de banenafspraken nog niet in zicht. Over het wetsvoorstel hebben deze leden nog een aantal vragen.*

Vragen van de leden van de BBB-fractie

*De leden van de **BBB**-fractie ondersteunen de beoogde datum van inwerkingtreding van 1 januari 2026. Op het vlak van uitvoerbaarheid hebben deze leden de volgende twee vragen:*

1. Heeft het UWV voldoende capaciteit en middelen om de registratie en monitoring van de doelgroep banenafpraak effectief uit te voeren?

Het UWV heeft voldoende capaciteit en middelen om de registratie en monitoring van de doelgroep banenafpraak effectief uit te voeren. Daarbij merkt de regering op dat de monitoring van het aantal gerealiseerde banen niet wijzigt als gevolg van de wijzigingen in het wetsvoorstel vereenvoudigde banenafpraak. Om te kunnen vaststellen of de aantallen per jaar gehaald zijn, blijft de jaarlijkse monitoring van de gerealiseerde extra banen in stand. Ook na de overgang naar één afspraak blijft de regering ook de sectoren markt en overheid apart monitoren om zicht te houden op de gerealiseerde aantallen in zowel de markt- als de overheidssector.

2. Hoe wordt de samenwerking tussen gemeenten en het UWV georganiseerd en wie draagt de eindverantwoordelijkheid bij geschillen over de doelgroepsbepaling?

Via diverse wegen is het mogelijk om tot de doelgroep van de banenafpraak te behoren. Per route is bepaald wat de rol van gemeenten en wat de rol van UWV is. Een gemeente kan bij UWV een beoordeling aanvragen voor mensen die tot de doelgroep van de Participatiewet behoren. Op basis van de beoordeling arbeidsvermogen bepaalt UWV of de betreffende persoon tot de doelgroep van de banenafpraak behoort. Ook kunnen mensen die tot de doelgroep van de Participatiewet behoren zelf een aanvraag bij UWV indienen voor een beoordeling. Daarnaast geldt vanaf 1 januari 2017 de Praktijkroute. Mensen met een arbeidsbeperking voor wie de gemeente verantwoordelijk is om arbeidsondersteuning te bieden, van wie op de werkplek door de gemeente is vastgesteld dat zij een loonwaarde hebben onder het wettelijk minimumloon, worden zonder beoordeling door UWV opgenomen in het doelgroepregister. Zij gaan op grond daarvan tot de doelgroep banenafpraak behoren. Gemeenten geven dit digitaal door aan UWV, die deze mensen in het doelgroepregister opneemt. Uit de praktijk zijn geen signalen dat er sprake is van geschillen tussen gemeenten en UWV over de uitkomsten van de beoordeling arbeidsvermogen of de Praktijkroute.

Vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en SP gezamenlijk

In het rapport «Gelijk Recht Doen» van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving van de Eerste Kamer¹ komt in het deelrapport over de arbeidsmarkt aan de orde dat veel mensen met een beperking discriminatie ervaren bij het zoeken naar werk. In vergelijking met mensen zonder beperking ervaren mensen met een beperking ongeveer anderhalf keer zo vaak discriminatie bij het zoeken naar werk, op het werk en in contact met instanties. Dat betreft niet alleen de mensen die in het doelgroepregister staan, maar iedereen met een beperking die werkt of wil werken.

Bij nota van wijziging² is het wetsvoorstel banenafpraak zo aangepast dat mensen in de Wajong die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben,

¹ Kamerstukken I 2021–2022, CXLVI, X, bijlage.

² Kamerstukken II 2023–2024, 36 449, nr.7.

die werken bij een reguliere werkgever, en mensen in de WIA die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn die werken met loondispensatie tot de doelgroep banenafpraak gaan behoren. Daarmee is de reikwijdte van het doelgroepregister iets verbreed.

Echter, mensen met een beperking kunnen nog steeds buiten de reikwijdte van het doelgroepregister vallen, waardoor ze geen toegang hebben tot de ondersteuning die op grond van inschrijving in het register mogelijk is. Zo hebben mensen die niet in het doelgroepregister staan, mogelijk geen toegang tot specifieke programma's voor werkzoekenden met een beperking. Dat gaat bijvoorbeeld over programma's gericht op ondersteuning van het sollicitatieproces of aanpassingen op de werkplek. Als men niet in het doelgroepenregister staat maar wel een beperking heeft, is er mogelijk ook minder kans om een baan te vinden. Werkgevers gebruiken voor het aannemen van mensen met een beperking het doelgroepregister om geschikte kandidaten te vinden.

Als men niet in het register staat omdat men niet volledig voldoet aan de criteria, heeft men minder toegang tot matching met mogelijke werkgevers.

1. Het manifest «niet (on)beperkt genoeg», een initiatief van de Start Foundation³, was een van de redenen voor het onderzoek dat de basis was voor de nota van wijziging over de verbreding van de doelgroep van de wet banenafpraak. Dit manifest bracht een breder spectrum in beeld dan de twee specifieke subdoelgroepen die nu bij nota van wijziging zijn toegevoegd aan het wetsvoorstel. In hoeverre vindt de regering de in de nota van wijziging voorgestelde verbreding van de doelgroep toereikend?

De in de nota van wijziging voorgestelde verbreding van de doelgroep banenafpraak is een eerste stap. Dit betreft een verbreding die relatief eenvoudig gerealiseerd kon worden, maar die zeker nog niet toereikend is. Daarom werkt het kabinet intussen aan een ander wetsvoorstel, waarmee mensen binnen de WIA en WW die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen tot de banenafpraak kunnen gaan behoren. Het betreft mensen met vergelijkbare kenmerken en ondersteuningsbehoeften als de huidige doelgroep banenafpraak. Daarnaast werkt het kabinet aan een langetermijnvisie op de banenafpraak. Daarin wordt, mede naar aanleiding van de motie Ceder c.s.⁴, onderzocht of ook andere groepen toegevoegd moeten worden aan de banenafpraak, waarbij oog is voor eventuele verdringingseffecten. Het uitgangspunt voor deze langetermijnvisie is dat de ondersteuningsbehoefte van mensen centraal komt te staan, in plaats van de uitkering die ze ontvangen of specifieke doelgroep waartoe ze behoren. In dit proces zijn ook sociale partners, uitvoerders en mensen uit de doelgroep betrokken.

2. De verbreding van de doelgroep lijkt wat ingewikkeld omschreven: «mensen in de Wajong die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, die werken bij een reguliere werkgever, en mensen in de WIA die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn die werken met loondispensatie». Als het gaat om de kwaliteit van wetgeving, in hoeverre is uit de memorie van toelichting voldoende duidelijk af te leiden wanneer men wel of niet tot de doelgroep behoort. Als deze afbakening niet voldoende te begrijpen is op grond van de memorie van toelichting, wat is daarvoor nodig en welke inzet zal daarop worden gepleegd?»

Via nota van wijziging is een beperkte verbreding van de doelgroep banenafpraak toegevoegd aan het wetsvoorstel vereenvoudigde banenafpraak. Aangezien het gaat om een specifieke groep mensen die

³ <https://startfoundation.nl/dit-doen-we/initiatieven/niet-onbeperkt-genough/>.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 449, nr. 15.

in de huidige situatie tot verschillende regelingen behoren, zijn de formuleringen in de wettekst en toelichting ook zeer specifiek. In de communicatie voorafgaand en na inwerkingtreding van de wijziging zal de regering in overleg met UWV aandacht besteden aan het gemakkelijker maken van de boodschap. Een goede en duidelijke communicatie is van groot belang voor alle betrokkenen. Voorlichting en communicatie over de wijzigingen is onderdeel van de implementatie van de wijzigingen. Daarbij komt van pas dat UWV de mensen om wie het gaat in beeld heeft omdat het mensen betreft die een UWV-uitkering hebben, en die het daarom aan UWV doorgeven als zij gaan werken. Daarnaast blijkt ook uit de polisadministratie dat de betrokkene is gaan werken.

3. In hoeverre blijft er nu sprake van situaties waarbij ondersteuning al dan niet gedeeltelijk uitblijft voor mensen waarvoor de situatie vergelijkbaar is met mensen die wél binnen de doelgroep banenafpraak vallen?

Op dit moment kunnen mensen met een WW-uitkering of WIA-uitkering die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (hierna: WML) kunnen verdienen en voorafgaand aan hun uitkering nog niet tot de doelgroep banenafpraak behoorden, nog niet enkel om die reden opgenomen worden in het doelgroepregister voor de banenafpraak. Zij kunnen in veel gevallen wel ondersteuning krijgen van UWV bij het vinden en behouden van werk. Vaak is deze ondersteuning beperkter dan de ondersteuning die mogelijk is voor mensen die tot de doelgroep van de banenafpraak behoren. Daarom werkt het kabinet aan een wetsvoorstel om ook mensen met een WW-uitkering of WIA-uitkering die vergelijkbaar zijn met de mensen in de doelgroep banenafpraak toe te voegen aan de doelgroep banenafpraak, en loonkostensubsidie binnen deze wetten beschikbaar te stellen. Daarnaast is er een groep mensen die alleen dankzij een voorziening het WML kunnen verdienen, maar die nu niet toegelaten worden tot de banenafpraak omdat de beperking waar zij een voorziening voor nodig hebben is ontstaan na hun achttiende levensjaar of na hun studie. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd dat in samenspraak met UWV onderzocht zal worden of, en zo ja hoe, die verbreding kan worden gerealiseerd. Op dit moment is een dergelijke verbreding namelijk niet uitvoerbaar voor UWV, omdat er extra beoordelingscapaciteit voor nodig is. Bovendien vergt dit een wetwijziging. Voor de zomer wordt de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de stand van zaken van deze gesprekken; uw Kamer zal een afschrift van deze brief ontvangen. Tot slot geldt dat ook voor mensen met een beperking die niet tot de doelgroep banenafpraak behoren omdat zij zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen instrumenten ter beschikking staan die hen kunnen ondersteunen bij het vinden en behouden van werk. Zo kunnen bijvoorbeeld jobcoaches en werkvoorzieningen door UWV of gemeenten worden verstrekt.

4. Naar aanleiding van de toepassing van de afwegingskaders van het rapport «Gelijk recht doen» vernemen de aan het woord zijnde leden graag op welke wijze de regering een laagdrempelige en gelijke toegang tot ondersteuning voor het vinden en behouden van passend werk mogelijk maakt voor mensen met een beperking die niet vallen onder de reikwijdte van de wet banenafpraak.

Op dit moment werkt het kabinet aan een langetermijnvisie voor de banenafpraak. Daarin is een belangrijk uitgangspunt dat de ondersteuningsbehoefte van mensen centraal moet komen te staan, in plaats van de uitkering die mensen ontvangen of de specifieke doelgroep waar ze toe behoren. Daarbij wordt opnieuw gekeken welke mensen zouden moeten

meetellen voor de banenafspraken en het eventuele quotum, of welke instrumenten breder kunnen worden ingezet dan nu. Uiteindelijk is het doel dat iedereen die ondersteuning nodig heeft bij het vinden en behouden van werk, die ook kan krijgen. Bij het opstellen van deze langetermijnvisie zijn ook mensen om wie het gaat, sociale partners en uitvoerders betrokken.

5. Naar aanleiding van de toepassing van de afwegingskaders van het rapport «Gelijk recht doen» vernemen deze leden graag op welke wijze de regering een laagdrempelige en gelijke toegang tot ondersteuning voor matching met werkgevers mogelijk maakt voor mensen met een beperking die niet vallen onder de reikwijdte van de wet banenafspraken.

In het rapport «Gelijk recht doen» wordt gerefereerd aan de actie «niet (on)beperkt genoeg». Er zijn inderdaad mensen met een beperking die nu niet binnen de doelgroep banenafspraken vallen, vaak omdat zij zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. De beperkte verbreding van de doelgroep die is voorgesteld in de nota van wijziging is een eerste stap in het verbreden van de doelgroep van de banenafspraken. Parallel is het kabinet met alle betrokken partijen zoals sociale partners bezig met de ontwikkeling van een langetermijnvisie voor de banenafspraken. Hierin nemen we ook mee of het uitgangspunt dat iemand niet zelfstandig het minimumloon kan verdienen in de toekomst nog wenselijk is. Voor de zomer informeert het kabinet beide Kamers over dit traject.

6. In hoeverre geeft de memorie van toelichting helderheid over de wijze waarop andere mogelijkheden voor ondersteuning voorhanden zijn, wanneer men niet onder de reikwijdte van de wet banenafspraken valt? In hoeverre komt in de memorie van toelichting voldoende helder aan de orde hoe de regie is geregeld als het gaat om toegang tot deze ondersteuningsmogelijkheden?

Voor mensen met een beperking die niet tot de doelgroep banenafspraken behoren zijn diverse instrumenten beschikbaar die hen kunnen ondersteunen bij het vinden en behouden van werk. Zo kunnen bijvoorbeeld jobcoaches en werkvoorzieningen door UWV of gemeenten worden verstrekt. De memorie van toelichting gaat hier niet op in omdat het wetsvoorstel niet in wijzigingen op dit punt voorziet.

7. In hoeverre is de regering voornemens, in de toekomst, na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, via wetgeving de gelijke toegang tot ondersteuning voor alle mensen met een beperking beter te waarborgen?

Zoals ook benoemd in het antwoord op vraag 6 werkt het kabinet aan een langetermijnvisie voor de banenafspraken. Daarin is een belangrijk uitgangspunt dat de ondersteuningsbehoefte van mensen centraal moet komen te staan, in plaats van de uitkering die mensen ontvangen of de specifieke doelgroep waar ze toe behoren. Daarbij wordt opnieuw gekeken welke mensen zouden moeten meetellen voor de banenafspraken en het eventuele quotum, of welke instrumenten die beschikbaar zijn voor de doelgroep banenafspraken breder kunnen worden ingezet dan nu. Uiteindelijk is het doel dat iedereen die ondersteuning nodig heeft bij het vinden en behouden van werk, die ook kan krijgen. Bij het opstellen van deze langetermijnvisie zijn ook mensen om wie het gaat, sociale partners en uitvoerders betrokken.

Vragen van de leden van de VVD-fractie

De memorie van toelichting presenteert onder «Ontvangen adviezen en commentaren» een overzicht van ontvangen bijdragen van achtereen-

volgens het UWV, de Belastingdienst, VNG en Uitvoeringspanel gemeenten, de Nederlandse Arbeidsinspectie, het Adviescollege Regeldruk, en de Landelijke Cliëntenraad, en de inzichten die zijn verkregen middels de Internetconsultatie.

*Het valt de leden van de **VVD**-fractie op dat de betrokkenheid van werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel niet helder is, en dat adviezen en commentaren van werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties in dit overzicht ontbreken.*

1. Welke rol hebben werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties gespeeld in de totstandkoming van dit wetsvoorstel?

Werkgevers- en werknemersorganisaties zijn vanaf de beleidsvoorbereidende fase betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. In de brief van 20 november 2018 aan zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het wetsvoorstel aangekondigd en de contouren geschetst⁵. Hierin is de betrokkenheid van onder meer werkgevers- en werknemersorganisaties geadresseerd. Ook bij de afspraken in het kader van het pensioenakkoord om tot een effectievere Wet tegemoetkomingen loondomein te komen zijn werkgevers- en werknemersorganisaties destijds betrokken geweest⁶. Het structureel maken van het loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak, dat onderdeel is van het wetsvoorstel, was onderdeel van deze afspraken. In het verdere traject zijn werkgevers- en werknemersorganisaties ook op diverse momenten betrokken. Bijvoorbeeld bij de internetconsultatie. Ook is het wetsvoorstel de afgelopen jaren meerdere keren besproken met de partijen in de Werkkamer (sociale partners en gemeenten).

2. Kan de regering aangeven welke werkgeversorganisaties en welke werknemersorganisaties over dit wetsvoorstel om advies zijn gevraagd?

3. Kan de regering aangeven welke werkgeversorganisaties en welke werknemersorganisaties adviezen en commentaren hebben gegeven, en wat de inhoud was van deze adviezen en commentaren?

Werkgeversorganisaties VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO zijn om advies en commentaar gevraagd over het wetsvoorstel. Van werknemersorganisaties waren dat FNV, CNV en VCP. De inhoud van de adviezen en commentaren van deze organisaties is onder meer opgenomen in paragraaf 9 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende punten. In de memorie van toelichting is een reactie opgenomen op de benoemde punten.

Werkgeversorganisaties vertegenwoordigd in VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO hebben bij de aanpassing van het quotum aandacht gevraagd voor kleine werkgevers. VNO-NCW-MKB is van mening dat een quotumdreiging niet passend is gezien de resultaten van marktwerkgevers. Verder heeft VNO-NCW aandacht gevraagd voor het separaat blijven monitoren van de resultaten per sector.

Werknemersorganisaties vertegenwoordigd in FNV, CNV en VCP hebben de vrees geuit dat werkgevers in de verleiding komen door dit wetsvoorstel om meer mensen met een arbeidsbeperking via inkoop van diensten te laten werken in plaats van ze zelf in dienst te nemen. Ook hebben werknemersorganisaties aandacht gevraagd voor de duurzaamheid van banen.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 137 en Kamerstukken I 2018/19, 34 352, A.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 34 304, nr. 15.

Werkgevers- en werknemersorganisaties zien risico's bij het opheffen van het onderscheid tussen markt en overheid. Bijvoorbeeld het mogelijk negatief effect op de inspanningen van de overheidswerkgevers om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen.

Naast de ontvangen adviezen en commentaren over het wetsvoorstel is en blijft het kabinet in gesprek met sociale partners en gemeenten over het verbeteren van de banenafpraak en de toekomst van de banenafpraak.

4. Kan de regering aangeven of de SER om advies is gevraagd over dit wetsvoorstel, of de SER advies en commentaar heeft gegeven, en wat de inhoud was van dit advies en commentaar?

5. Kan de regering aangeven of werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en/of de SER ongevraagd advies over dit wetsvoorstel hebben gegeven? Zo ja, kan de regering dan aangeven welke organisaties dit betreft, en wat de inhoud was van hun advies of commentaar?

De SER is niet formeel om advies gevraagd over het wetsvoorstel vanwege de brede inbreng van partijen die vertegenwoordigd zijn in de SER. Zoals eerder benoemd zijn sociale partners in verschillende stadia in het wetstraject om advies en commentaar gevraagd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De inhoud van de adviezen en commentaren is bij het antwoord op vraag 2 en 3 van de leden van de fractie van de VVD-fractie op hoofdlijnen geschetst.

6. Kan de regering ook toelichten waarom deze adviezen en commentaren niet zijn opgenomen in de memorie van toelichting?

Een reactie op de adviezen en commentaren is opgenomen in paragraaf 9 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel bij het onderdeel internetconsultatie.

7. Indien deze organisaties niet om advies is gevraagd, kan de regering toelichten waarom deze organisaties niet om advies is gevraagd?

Zoals hiervoor benoemd zijn werkgevers- en werknemersorganisaties in verschillende stadia in het wetstraject om advies en commentaar gevraagd.

Vragen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat onder meer een vereenvoudiging van de Wet banenafpraak tot doel heeft. Dat is op zichzelf een goed streven, maar een schrijnend probleem is dat het doelgroepregister op dit moment het overgrote deel van de mensen met een arbeidsbeperking op achterstand zet. Van de ruim 1,9 miljoen mensen met een arbeidsbeperking staan slechts 270.000 mensen in dit register. De ruim 1,6 miljoen mensen met een arbeidsbeperking die hier niet in kunnen komen, hebben juist een kleinere kans op een baan gekregen, omdat zij niet meetellen voor die 125.000 extra banen. Ook de Raad van State merkt op dat naar voren is gekomen dat voor mensen die niet binnen de doelgroep banenafpraak vallen ondersteuning al dan niet gedeeltelijk uitblijft, terwijl zij vergelijkbaar zijn met mensen die wél binnen de doelgroep banenafpraak vallen. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het manifest «Niet (on)beperkt genoeg», een initiatief van de Start Foundation. Zo wordt door de wet (onbedoeld) concurrentie tussen twee kwetsbare doelgroepen gecreëerd. Is deze vorm van discriminatie niet in strijd met het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een handicap?

De afbakening van de doelgroep banenafpraak is niet in strijd met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. In de huidige situatie behoren met name mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen tot de doelgroep van de banenafpraak. Dit is verdedigbaar omdat de arbeidsbeperking het grootst is voor mensen die een productiviteit onder het wettelijk minimumloon hebben. De maatschappelijk keuze voor een minimumloon impliceert ook dat de groep die dat niet kan verdienen, op achterstand staat. Dat andere groepen niet onder de doelgroep banenafpraak vallen, brengt niet met zich mee dat sprake is van strijd met het VN-verdrag. Voor andere mensen die het moeilijk hebben of die kampen met arbeidsbeperkingen wordt via diverse wegen namelijk eveneens ondersteuning geboden. Op die wijze worden diverse groepen die onder het VN-verdrag vallen beschermd. Ondersteuning van de doelgroep via dit wetsvoorstel is dan ook in lijn met het VN-verdrag. Zoals geschetst in het antwoord op vragen van de fractie van GroenLinks/PvdA en de SP, is het kabinet met alle betrokken partijen zoals sociale partners bezig met de ontwikkeling van een langetermijnvisie voor de banenafpraak. Onderdeel hiervan is of het uitgangspunt dat iemand niet zelfstandig het minimumloon kan verdienen in de toekomst nog wenselijk is. Voor de zomer informeert het kabinet beide Kamers over dit traject.

Tegelijkertijd is er de angst dat de mensen over wie de afspraak gaat, helemaal niet meer aan het werk komen als de doelgroep van de Wet banenafpraak breder wordt. In de Tweede Kamer zegde de Staatssecretaris Participatie en Integratie toe om voor de zomer te komen met een brief over de mogelijkheden tot het verbreden van de doelgroep van de Wet banenafpraak. Als dat om een beperkte groep gaat, dan zou dat volgens de Staatssecretaris niet zo'n probleem hoeven zijn. Maar het is ook nog mogelijk dat de brief gaat leiden tot een streep door de Wet banenafpraak en een compleet nieuw voorstel, omdat we vinden dat we moeten stoppen met het plakken van labeltjes. Mocht dit laatste in het debat in de Tweede Kamer de voorkeur krijgen, welke consequenties zou dit dan kunnen hebben voor de datum van inwerkingtreding van deze wet?

De beoogde datum van inwerkingtreding van de wijzigingen in het wetsvoorstel die zien op het loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak en de beperkte verbreding van de doelgroep banenafpraak is 1 januari 2026. De motie Ceder c.s., waar de leden van de fractie van het CDA vermoedelijk naar verwijzen, verzoekt de regering om in overleg met sociale partners, gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven een nieuwe banenafpraak te maken waarbij de ondersteuningsbehoefte van de persoon met een arbeidsbeperking centraal staat en het soort uitkering, doelgroep, werkgever of postcode hierbij geen criterium vormt⁷. Met deze motie is het kabinet aan de slag. Een nieuwe afspraak vergt een omslag in het denken, van uitkeringssituatie en doelgroepen naar het centraal zetten van de ondersteuningsbehoefte van mensen om wie het gaat. Dit vergt de nodige uitwerking en zal niet al per 1 januari 2026 tot wijzigingen leiden. Daarom is de regering voornemens om per 1 januari 2026 de verbeteringen in het loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak en de beperkte verbreding van de doelgroep banenafpraak in werking te laten treden. Voor het opheffen van het onderscheid tussen markt en overheid en de invoering van de quotumregeling geldt dat inwerkingtreding op dit moment nog niet aan de orde is. In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is benoemd dat de keuzes die gemaakt

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 449, nr. 15.

worden voor de banenafpraak na 2025 van belang zijn voor het opheffen van het onderscheid tussen markt en overheid.⁸

Dit wetsvoorstel heft het verschil tussen de doelgroep voor het loonkostenvoordeel (LKV) banenafpraak en de doelgroep banenafpraak op. Volgens de memorie van toelichting wordt een «zeer kleine groep» mensen hier negatief door getroffen, voor wie in een aantal gevallen ook aanspraak op het lage inkomensvoordeel (LIV) mogelijk is. Het gaat om ca. 100 scholingsbelemmerden die niet in het doelgroepregister banenafpraak zijn opgenomen maar wel LKV banenafpraak ontvangen en om ca. 200 mensen van wie op grond van de Wajong is geoordeeld dat zij duurzaam geen arbeidsvermogen hebben maar wel een LKV banenafpraak ontvangen. Werkgevers kunnen voor deze groep mogelijk wel in aanmerking komen voor het LIV, als aan de voorwaarden wordt voldaan. Kennelijk is deze «zeer kleine groep» goed bij het UWV in beeld. Hoe gaat het UWV in deze situaties met de betreffende werknemers en werkgevers communiceren en zoeken naar oplossingen? Vindt hier maatwerk plaats?

De mensen met een scholingsbelemmering die momenteel het loonkostenvoordeel banenafpraak ontvangen zijn bij UWV in beeld. Voor hen voorziet het wetsvoorstel in overgangsrecht. Dat betekent dat werkgevers voor scholingsbelemmerden die zij voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in dienst nemen nog voor maximaal drie jaar recht hebben op loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak. Dus ook voor het deel van de periode van recht op dat loonkostenvoordeel dat na de datum van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ligt.

Voor mensen met een Wajong-uitkering die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben geldt dat het loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak niet vervalt maar beschikbaar blijft als zij gaan werken. Deze wijziging is gerealiseerd via nota van wijziging bij het wetsvoorstel. Het gaat om circa 1.800 mensen.

Voor het lage inkomensvoordeel (LIV) geldt dat dit per 1 januari 2025 is afgeschaft.⁹

Door aan te sluiten bij de bestaande premies worden de administratieve lasten voor werkgevers beperkt. Tegelijkertijd geldt voor die inclusiviteitsopslag wel, net als bij sociale premies, dat uiteindelijk het loon voor de premieafdracht gemaximeerd is. Daarmee wordt het concurrentienadeel voor bedrijven met een relatief hoge loonsom beperkt. Maar voor kleine bedrijven is dat mogelijk wel een nadeel. De Staatssecretaris zegde toe om te rapporteren over hoe dit in de praktijk uitpakt als het quotum geactiveerd. Maar als nu al bekend is dat dit mechanisme zich zal voordoen, waarom worden er dan niet op voorhand voor kleine bedrijven aanpassingen gedaan?

De inclusiviteitsopslag wordt geheven over de totale loonsom van een werkgever. Hoe hoger de loonsom, hoe hoger het bedrag aan inclusiviteitsopslag. Net als bij de sociale premies geldt voor de inclusiviteitsopslag dat het loon voor de premieafdracht gemaximeerd is. Hierdoor wordt het effect van een relatief hoge loonsom op de hoogte van het bedrag aan inclusiviteitsopslag beperkt, zoals de leden van de fractie van het CDA terecht constateren. De regering kiest niet voor een aanpassing voor kleine werkgevers met een relatief hoge loonsom. Een aanpassing zou betekenen dat het niet langer mogelijk is om voor de systematiek van de nieuwe quotumregeling aan te sluiten bij bestaande instrumenten.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 449, nr. 6, p. 9.

⁹ Std. 2024, 181.

Bovendien geldt dat werkgevers met een premieplichtig loon dat gelijk is of minder bedraagt dan 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer in een kalenderjaar niet te maken krijgen met de inclusiviteitsopslag, omdat zij minder mogelijkheden hebben om banen te realiseren.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de banenafpraak de impulswerking niet verloren is. Dertien kwartalen op rij doelstellingen niet halen in een krappe arbeidsmarkt, is zorgelijk. Of zijn er gemeenten of (arbeidsmarkt)regio's die het in vergelijking tot andere gemeenten of (arbeidsmarkt)regio's heel goed doen en de doelstellingen wel halen. En als dit zo is, hoe wordt dan collectief geleerd van succes- en faalfactoren?

Binnen de verschillende overheidssectoren zien we inderdaad dat gemeenten het als werkgever erg goed doen in de realisatiecijfers. De Minister van BZK informeert de Kamer jaarlijks over de voortgang van de banenafpraak bij de overheidssectoren en de ontwikkelingen in de werkagenda's die alle overheidssectoren opstellen. De meest recente brief dateert van 13 december 2024¹⁰. Gemeenten hebben tot en met 2023 6.320 banen gerealiseerd voor mensen met een arbeidsbeperking en hebben daarmee een realisatiepercentage van 120,4% behaald. Daarmee zijn gemeenten koploper binnen de overheidssectoren. Er zijn echter wel grote verschillen te zien tussen gemeenten en tussen arbeidsmarktregio's. Op verschillende manieren worden succes- en faalfactoren gedeeld. Good practices worden bijvoorbeeld beschreven op de website «op naar de 125.000¹¹». Ook komen de dossierhouders van alle overheidssectoren een aantal keer per jaar bij elkaar om succes- en faalfactoren met elkaar te bespreken.

Binnen de marktsector is vorig jaar een Malietorenberaad georganiseerd en een event tijdens de Paralympische Spelen. Ook bij deze bijeenkomsten zijn ervaringsverhalen gedeeld. Tot slot is vorig jaar een opdracht aan Movisie gegund om in de arbeidsmarktregio's waar we nog veel potentie zien, activiteiten te organiseren om werkgevers te stimuleren om mensen met een beperking in dienst te nemen. Daarbij worden ook succes- en faalfactoren in beeld gebracht en gedeeld, zowel in de betreffende regio's als ook met het ministerie. Deze opdracht loopt tot begin 2026.

Vragen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel de volgende vragen en opmerkingen:

1. De regering merkt op dat de quotumregeling onder de huidige Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wet bqa) onuitvoerbaar is gebleken.¹² Het voorliggende wetsvoorstel moet ervoor zorgen dat de quotumregeling wel uitvoerbaar wordt, door gebruik te maken van bestaande regelingen. Wat zijn volgens de regering de problemen met de uitvoerbaarheid onder de huidige wet? Welke concrete oplossingen biedt de vernieuwde quotumregeling om de uitvoerbaarheid te verbeteren? Welke drempels blijven er in de wet zitten als het gaat om de uitvoerbaarheid?

Het systeem voor de quotumregeling dat is uitgewerkt in de huidige wet is niet uitvoerbaar. Tijdens de oorspronkelijke quotumregeling van de Wet bqa moesten uitlenende werkgevers via een door UWV ter beschikking gestelde inleenadministratie voor alle werknemers uit de doelgroep

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 328.

¹¹ www.opnaarde125.000.nl Op naar de 125.000 banen – Op naar de 125.000!

¹² Kamerstukken II, 2023–2024, 36.449, nr. 6.

doorgeven bij welke werkgever ze werkten en op werknemersniveau verloonde uren overdragen naar één of meerdere inlenende werkgevers. De inlenende werkgevers moesten dit vervolgens controleren en goedkeuren. In het wetsvoorstel zijn al deze handelingen tijdens de geactiveerde quotumregeling niet meer nodig door het aansluiten bij bestaande instrumenten.

Dat neemt niet weg dat ook het voorgestelde systeem een vorm van complexiteit met zich meebrengt. Dat zit met name in het feit dat het voor de inclusiviteitsopslag niet gaat om een generieke opslag op de Aof-premie, maar een opslag over een deel van het loon als gevolg van de uitzonderingen van de inclusiviteitsopslag. Door op hoofdlijnen aan te sluiten bij bestaande instrumenten streeft de regering er naar de complexiteit en de administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken. Voor individuele werkgevers geldt dat de administratieve lasten bij een geactiveerde quotumregeling relatief beperkt zijn in vergelijking met de huidige werkwijze. In het nieuwe systeem kunnen werkgevers na de overgang naar één afspraak onderling afspraken maken over de verrekening van de bonus zonder tussenkomst van de overheid. Doordat uitlenende werkgevers geen inclusiviteitsopslag betalen over uitgezonden personeel, kunnen ze de bonus doorberekenen aan de inlenende werkgever. Ook voor banen via samenwerkingsvormen als inkoop kunnen werkgevers onderling afspraken maken over de verdeling van de bonus. De afspraken die werkgevers maken over de verdeling van de bonus kunnen meelopen in de reguliere contractonderhandelingen. Werkgevers kunnen ervoor kiezen hierover afspraken te maken, maar er is geen verplichting. Mocht de quotumregeling geactiveerd worden, dan vergt dit zorgvuldige communicatie richting werkgevers.

2. In het rapport «Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk» concludeert de Arbeidsinspectie dat veel mensen in de doelgroep banenafpraak langdurig niet aan het werk komen.¹³ In de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris Participatie en Integratie gezegd te willen werken aan een oplossing.¹⁴ Hoe draagt de nieuwe Wet banenafpraak bij aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van de mensen in de doelgroep? Welke maatregelen heeft de regering genomen om de obstakels uit het rapport weg te nemen? Welke aanvullende maatregelen gaat de regering nog nemen?

In het wetsvoorstel worden er verschillende maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van de mensen in de doelgroep te verbeteren. De voorgestelde maatregelen maken het voor werkgevers eenvoudiger om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen. Met het structureel maken van het LKV doelgroep banenafpraak en het afschaffen van de doelgroepverklaring beoogt de regering werkgevers duurzaam te ondersteunen wanneer zij werknemers uit de doelgroep banenafpraak in dienst nemen en de administratieve lasten voor werkgevers te verlichten. Ook maakt het wetsvoorstel het mogelijk om via samenwerking meer banen te realiseren. Tot slot, kan de voorgestelde vereenvoudiging van de quotumregeling en de bonusregeling bijdragen aan de arbeidsparticipatie van mensen uit de doelgroep banenafpraak.

Een van de maatregelen die de regering heeft genomen om de obstakels uit het rapport van de Arbeidsinspectie weg te nemen, is de voorgestelde verbreding van de doelgroep. Door deze verbreding komen meer mensen met een arbeidsbeperking in aanmerking om de benodigde ondersteuning

¹³ Arbeidsinspectie, «Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk», 2024.

¹⁴ Behandeling d.d. 5 februari 2025 van wetsvoorstel 36.449 (nog niet als Handelingen gepubliceerd).

te krijgen die ze nodig hebben, zodat de arbeidsparticipatie van deze groep kan toenemen. Daarnaast zijn er stappen gezet in het beter in beeld brengen van de kandidaten uit de doelgroep en is er extra ingezet op het verder verbeteren van de matching tussen werkgever en kandidaat. In de langetermijnvisie voor de banenafspraken, worden de constatering van de Arbeidsinspectie ook meegenomen. Onderdeel van de verbeteringen – en in lijn met de constatering van de Arbeidsinspectie – is om de ondersteuningsbehoefte van mensen meer centraal te stellen. Het doel van de langetermijnvisie is onder meer om varianten uit te werken en de mogelijke effecten op de baankans voor mensen uit de doelgroep in beeld te brengen. In praktijkgesprekken worden mensen uit de doelgroep, werkgevers en uitvoerders gevraagd om over deze varianten na te denken en samen het toekomstbeeld van de banenafspraken aan te scherpen.

3. Eind dit jaar moet de doelstelling uit de banenafspraken gerealiseerd zijn. Op dit moment is het doel om voldoende extra banen te creëren nog niet in zicht, vooral bij overheidsbanen. Verwacht de regering dat het doel om 125.000 extra banen te creëren gehaald wordt? Welke maatregelen neemt de regering als de doelstelling niet gehaald wordt?

De banenafspraken helpt werkgevers om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. De kans dat eind dit jaar alle 125.000 extra banen gerealiseerd zijn is klein. Dat is teleurstellend, ondanks de mooie resultaten die ook geboekt zijn. De zorgen van de leden van de fractie van D66 zijn dan ook begrijpelijk. Het moet en kan beter zodat meer mensen met een beperking aan het werk kunnen gaan bij reguliere werkgevers. Het kabinet zet zich samen met sociale partners en gemeenten voortdurend in om tot verbeteringen van de banenafspraken te komen. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn een belangrijke volgende stap. Zo is het afschaffen van de doelgroepverklaring en structureel maken van het loonkostenvoordeel banenafspraken van belang om de ondersteuning van werkgevers te vereenvoudigen en te verduurzamen. Ook helpt het opheffen van het onderscheid in het realiseren van meer banen door de samenwerking tussen overheids- en marktwerkgevers. Het maakt dan niet meer uit waar iemand werkt, maar dat iemand werkt. Een ander onderdeel van het wetsvoorstel is een beperkte verbreding van de doelgroep. Zo bieden we meer kansen aan mensen die nu aan de kant staan en willen werken. Maar deze beperkte verbreding binnen dit wetsvoorstel is slechts een eerste stap. Als tweede stap werkt het kabinet aan wetgeving om vergelijkbare mensen in de WW en WIA toe te voegen aan de doelgroep banenafspraken. Tegelijkertijd zijn is het kabinet met alle betrokken partijen zoals sociale partners bezig met de ontwikkeling van een langetermijnvisie. In deze langetermijnvisie staat centraal dat we veel meer moeten uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van mensen. Ook is vorig jaar een opdracht aan Movisie gegund om in de arbeidsmarktregio's waar we nog veel potentie zien, activiteiten te organiseren om werkgevers te stimuleren om mensen met een beperking in dienst te nemen. Daarbij worden ook succes- en faalfactoren in beeld gebracht en gedeeld, zowel in de betreffende regio's als ook met het ministerie. Deze opdracht loopt tot begin 2026.

4. Ook na 2025 is het volgens de leden van de D66-fractie belangrijk om extra banen te blijven creëren voor mensen in de doelgroep banenafspraken. Is de regering voornemens om dit jaar een nieuw Sociaal Akkoord te sluiten? Zo ja, welke doelstellingen gaat de regering daarin opnemen? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet is niet voornemens een nieuw Sociaal Akkoord te sluiten. Wel zijn we met alle betrokken partijen zoals sociale partners bezig met de ontwikkeling van een langetermijnvisie voor de banenafspraken. Hierbij

staat centraal dat we veel meer moeten uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van mensen. Ook wordt in deze visie opgenomen welke doelstelling we zien op de lange termijn. Uw Kamer wordt voor de zomer verder geïnformeerd over de langetermijnvisie.

5. De Raad van State merkt op dat met dit wetsvoorstel de dreiging van de activering van de quotumregeling sterk afneemt.¹⁵ Dit terwijl de quotumregeling een belangrijke prikkel is om het gestelde aantal banen te realiseren. Hoe komt het volgens de regering dat de dreiging van de activering van de quotumregeling afneemt? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de effectiviteit van het wetsvoorstel?

De Raad van State signaleert een sterke afname van de dreiging van de quotumregeling doordat markt- en overheidswerkgevers in het voorstel worden samengevoegd. Marktwerkgevers dragen meer bij aan de aantallen dan overheidswerkgevers, waardoor de dreiging voor de activering van de quotumregeling voor overheidswerkgevers hoger was. Met het opheffen van het onderscheid, neemt de dreiging voor hen dus af. De onderdelen van het wetsvoorstel die het opheffen van het onderscheid tussen markt en overheid regelen, zullen echter pas in werking treden wanneer realisaties bij de overheid daartoe aanleiding geven. De dreiging voor de activering van de quotumregeling blijft voor alle werkgevers en ook voor overheidswerkgevers realistisch omdat er met het wetsvoorstel een werkbare quotumregeling komt die goed uitvoerbaar is. Doordat de bepalingen die zien op de nieuwe quotumregeling pas in werking treden wanneer de realisaties bij de overheid daartoe aanleiding geven, en de regeling uitvoerbaar is, wordt de effectiviteit van het wetsvoorstel gewaarborgd.

De Staatssecretaris voor Participatie en Integratie,
J.N.J. Nobel

¹⁵ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 449, nr. 4.