

Vergaderjaar 2015–2016

**34 352**

## **Uitvoering en evaluatie Participatiewet**

**Nr. 37**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2016

Hierbij bied ik uw Kamer de rapportage van de Inspectie SZW «De weg naar extra banen» aan<sup>1</sup>. Hiermee doe ik mijn toezegging aan de Kamer gestand om de rapportage na het beschikbaar komen daarvan aan haar toe te sturen.<sup>2</sup> In deze brief komen eerst de uitkomsten van de rapportage van de Inspectie aan bod. Daarna geef ik mijn beleidsreactie op de rapportage.

#### **Uitkomsten onderzoek**

De Inspectie heeft onderzoek verricht naar de wijze van toeleiding, de indicatie en de ondersteuning naar extra banen van de nieuwe instroom van mensen in de Participatiewet die *niet* het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. De nadruk in het onderzoek ligt op jongeren die het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs verlaten en daarna voor ondersteuning zijn aangewezen op gemeenten. De Inspectie heeft het onderzoek verricht in 10 regio's in de periode van augustus 2015 tot november 2015. Aan het onderzoek hebben gemeenten, UWV en scholen voor praktijkonderwijs (pro) en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso-scholen) in de betreffende regio's meegewerkt. Het onderzoek geeft daarmee een kwalitatieve beschrijving van de wijze waarop de onderzochte gemeenten mensen met een arbeidsbeperking in het eerste jaar van de Participatiewet begeleiden naar banen voor de banenafpraak. De Inspectie tekent bij de conclusies aan dat het gaat om een dynamisch proces dat nog in ontwikkeling is en waarin beleid en uitvoering zoeken naar de meest geschikte procedures en criteria. De conclusies moeten mede in dat licht worden gezien.

De Inspectie constateert dat de onderzochte gemeenten (10 van de 35 centrumgemeenten) werken aan hun deskundigheid over de doelgroep

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 15

kwetsbare jongeren. Scholen, gemeenten en UWV werken bijvoorbeeld samen door informatie uit te wisselen en door werkprocessen op elkaar af te stemmen. Ook zoeken ze elkaar op in de scholingsnetwerken die medio 2015 zijn overgegaan van UWV naar gemeenten. De Inspectie constateert verder dat het functioneren in scholingsnetwerken nog in ontwikkeling is en gemeenten nog moeten groeien in hun regierol. Scholen vinden de samenwerking complexer dan vóór de invoering van de Participatiewet doordat er verschillende gemeenten in het netwerk participeren. Zij pleiten voor één regionaal aanspreekpunt vanuit de gemeenten.

De Inspectie stelt vast dat er aandacht is voor de continuïteit van de dienstverlening aan kwetsbare jongeren die hun school verlaten. De meeste onderzochte gemeenten hanteren geen zoektijd van vier weken voor de arbeidsondersteuning en starten direct met de arbeidsondersteuning van schoolverlaters met beperkingen. Hiermee waarborgen gemeenten dat deze kwetsbare groep jongeren niet uit beeld raakt. Veelal is de inzet van gemeenten om stages om te zetten in werkplekken.

Voorts constateert de Inspectie dat de indicatie voor de beoordeling van de banenafpraak door UWV over het algemeen goed verloopt. De beoordelingscriteria zijn voor de meeste professionals van UWV duidelijk. Als er onduidelijkheden zijn hebben deze betrekking op deelaspecten, zoals de beoordeling van de begeleiding. De onderzochte gemeenten geven wel aan een aantal bezwaren te hebben tegen de beoordelingscriteria waardoor zij in de onderzoeksperiode hebben aangegeven terughoudend te zijn met het aanmelden van mensen voor de beoordeling voor de doelgroep van de banenafpraak. De Inspectie signaleert dat burgers relatief vaak zelf een aanvraag voor een indicatie banenafpraak hebben ingediend sinds deze mogelijkheid er is. Veel leerlingen uit vso, pro en mbo-entreeonderwijs hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Er zijn evenwel diverse mechanismen waardoor het risico bestaat dat de realisering van de banenafpraak in het geding komt. De Inspectie wijst in dit verband op de volgende zaken:

- Ten tijde van het onderzoek hadden niet alle gemeenten de juiste deskundigheid om een goede inschatting te maken of iemand tot de doelgroep banenafpraak behoort. Wel is de deskundigheid van gemeenten toegenomen door de ondersteuning van arbeidsdeskundigen van UWV.
- De onderzochte gemeenten maken een kosten-batenafweging bij de inzet van instrumenten. De onderzochte gemeenten zijn als gevolg daarvan terughoudend met de inzet van instrumenten als loonkosten-subsidie en een jobcoach, met name voor mensen zonder uitkering of voor mensen met een lage loonwaarde. Zij worden door de onderzochte gemeenten niet aangemeld voor het doelgroepregister of niet naar de extra banen begeleid. Of er worden voor hen geen voorzieningen richting (betaald) werk ingezet. Er zijn gemeenten die de indicatie banenafpraak te bureaucratisch vinden en de doelgroep van de banenafpraak te beperkt.
- Er zijn verder scholen die gebruik maken van de verklaring scholingsbelemmeringen van UWV, omdat dit in hun ogen vanwege een hogere premiekorting voor werkgevers aantrekkelijker is dan een aanmelding voor de doelgroep banenafpraak.
- Ook geven scholen aan dat er ouders zijn die de indicatie voor de doelgroep banenafpraak stigmatiserend vinden.

### **Beleidsreactie**

Allereerst dank ik de Inspectie voor deze rapportage over een belangrijk onderwerp: de begeleiding van kwetsbare jongeren met een arbeidsbe-

perking naar werk. Werk is belangrijk voor het gevoel van eigenwaarde van deze jongeren. Het geeft hun het gevoel om bij te kunnen dragen aan de samenleving en om op deze manier zoveel mogelijk in hun eigen inkomen te voorzien, en om bij te kunnen dragen aan de samenleving. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om deze nieuwe doelgroep in beeld te krijgen en te begeleiden naar werk. Deze jongeren moeten door middel van maatwerk en met inzet van de nieuwe instrumenten die de Participatiewet biedt, tijdens en direct na hun schoolperiode ondersteund worden bij het vinden van werk.

De rapportage geeft, naast de signalen over de praktijk die al bestonden, extra informatie over de implementatie van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten en de Participatiewet in het najaar van 2015. Daarbij onderschrijf ik wat de Inspectie zelf ook benoemt, namelijk dat het om een dynamisch proces gaat, waarbij alle partijen op zoek zijn naar de juiste kaders en ankerpunten voor een adequate uitvoering in het belang van de kwetsbare jongeren die op ondersteuning zijn aangewezen.

Ten tijde van de interviewperiode waren de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wet banenafpraak) net in werking getreden: de Participatiewet per 1 januari 2015, de Wet banenafpraak per 1 mei 2015. De Inspectie heeft haar onderzoek verricht tussen augustus en november 2015. De ervaring met de uitvoering van beide wetten was in deze periode nog pril.

De Inspectie bevestigt in dit rapport de conclusies van het ervaringsonderzoek onder gemeenten uit 2015 dat gemeenten, scholen en UWV met elkaar samenwerken in de scholingsnetwerken en dat gemeenten en scholen afspraken maken over de overdracht van leerlingen van school naar gemeente. Het functioneren van de scholingsnetwerken is nog in ontwikkeling en gemeenten moeten nog groeien in hun regierol. Gemeenten zijn ook bezig deskundigheid te ontwikkelen voor de vso/pro-leerlingen. Om gemeenten hierbij nog beter te ondersteunen heeft de Programmaraad in juni 2016 een nieuwe voorlichtingsronde georganiseerd rondom de arbeidstoeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking. Hierbij waren 600 professionals uit gemeenten, pro/vso scholen, UWV en andere betrokkenen aanwezig.

Ik vind het bemoedigend dat blijkens de rapportage van de Inspectie bij kwetsbare jongeren er vaak sprake is van een warme overdracht en een sluitende aanpak. Dat betekent dat er in de begeleiding van deze kwetsbare jongeren niet wordt vastgehouden aan de zoektijd van 4 weken voor jongeren tot 27 jaar, maar dat gemeenten direct na de melding beginnen met de begeleiding naar werk.

Vanaf de inwerkingtreding van de Participatiewet en de Wet banenafpraak ben ik voortdurend in gesprek gebleven met degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van deze wetten: de gemeenten, VNG, UWV en de sociale partners. Signalen over de uitvoeringspraktijk heb ik serieus genomen. Deze signalen hebben geleid tot een groot aantal wijzigingen in de werkprocessen, die als doel hebben om de uitvoering eenvoudiger te maken. Ik heb uw Kamer daarover verschillende malen via een brief geïnformeerd, voor het laatst op 29 april 2016<sup>3</sup>.

Zo heb ik het in de Wet banenafpraak mogelijk gemaakt dat mensen uit de doelgroep van de Participatiewet aan het UWV zelf kunnen verzoeken om een beoordeling voor de banenafpraak. Zij zijn daarvoor niet afhankelijk van de gemeenten. Gemeenten hoeven niet langer zelf voor deze beoordeling (en enkele andere beoordelingen) te betalen, maar de

<sup>3</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 16.

beoordelingen worden centraal door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gefinancierd. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat het aantal aanvragen voor een beoordeling in de loop van 2015 fors is toegenomen. Dit wordt bevestigd door het UWV in zijn bestuurlijke reactie op de rapportage van de Inspectie. Het onderzoek van de Inspectie bevestigt dat er relatief veel aanvragen voor een indicatie banenafpraak van burgers zelf zijn.

Leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs kunnen zonder doelgroepbeoordeling in het doelgroepregister worden opgenomen. Op 7 juli heeft uw Kamer een motie aangenomen<sup>4</sup> waarin u mij verzoekt om dit ook voor de groep (ex)-leerlingen van het Praktijkonderwijs mogelijk te maken. Ik bereid regelgeving voor om dit mogelijk te maken.

Verder heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop ik gehoor geef aan het signaal dat gemeenten niet altijd uit de voeten kunnen met de doelgroepbeoordeling voor de banenafpraak in de huidige vorm. Ik bereid de aanpassing van de doelgroepcriteria voor. Ook loopt er een onderzoek naar de zogenaamde «Praktijkroute». Zodra de resultaten van dit onderzoek beschikbaar zijn neem ik hierover een besluit. Voor al deze wijzigingen in de Wet banenafpraak bereid ik wet- en regelgeving voor. Het doel hiervan is om de uitvoering verder te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Het wetsvoorstel dat een aantal van deze vereenvoudigingen in de Participatiewet en de Wet banenafpraak mogelijk maakt, is op 5 juli 2016<sup>5</sup> aan uw Kamer aangeboden.

In dat wetsvoorstel wordt onder meer de mogelijkheid voorgesteld van een vaste loonkostensubsidie van 50 procent van het wettelijk minimumloon in het eerste halfjaar van een dienstbetrekking. Het wetsvoorstel maakt daarnaast loonkostensubsidie mogelijk voor jongeren die al werken. Ook wordt ten behoeve van de eenduidigheid voorgesteld om de premiekorting (mobiliteitsbonus) voor mensen met een verklaring scholingsbelemmeringen te harmoniseren. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan eerdere praktijksignalen en het signaal van de Inspectie dat sommige scholen nu de weg naar extra banen via de banenafpraak niet volgen vanwege een hogere premiekorting voor werkgevers. Na de harmonisatie van de premiekorting wordt de premiekorting voor mensen met een scholingsbelemmering gelijkgetrokken met die voor de banenafpraak.

Uit het rapport van de Inspectie SZW blijkt dat de inzet van loonkostensubsidie en van de jobcoach bij het merendeel van de onderzochte gemeenten nog beperkt is. Dit is een serieus aandachtspunt. De nieuwste cijfers uit de statistiek re-integratie gemeenten (SRG) laten een stijging zien van het aantal loonkostensubsidies van 1360 eind december 2015 naar 1830 eind maart 2016. Hoewel daarmee de stijging in 2016 sneller gaat dan in 2015, ligt het nog achter bij de verwachtingen. De inzet van een loonkostensubsidie en van een jobcoach kan een belangrijke ondersteuning vormen voor kwetsbare jongeren om een baan te vinden. Ik zal daarom bij de gemeenten aandacht vragen voor een adequate ondersteuning van jongeren met beperkingen, met of zonder een uitkering, via de Verzamelbrief, in mijn contacten met gemeenten (VNG, Divosa) en in het eerstvolgend wethoudersoverleg.

### **Tenslotte**

Gezien het belang van het thema wil ik goed zicht blijven houden op de begeleiding van kwetsbare jongeren met een arbeidsbeperking naar werk.

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 32, Motie Kerstens/Nijkerken-de Haan.

<sup>5</sup> Kamerstuk 34 514, nr. 1.

Daarom heb ik, zoals in mijn brief van 29 april 2016 aangegeven, de Inspectie SZW gevraagd op korte termijn opnieuw onderzoek te doen naar de vraag of de gemeenten de jongeren met een arbeidsbeperking in beeld hebben en of zij deze groep actief oppakken. De Inspectie zal ook onderzoeken of gemeenten in hun beleid en in hun praktijk voorzien in een brede ondersteuning voor deze nieuwe doelgroep. Dit onderzoek wordt in het najaar van 2016 opgeleverd.

In mijn brief van 13 juli jongstleden (Kamerstuk 34 352, nr. 34) heb ik u op de hoogte gebracht van de één-meting van de banenafspraken. De cijfers laten zien dat we op de goede weg zijn, maar de uitdaging voor de komende jaren blijft groot. Het blijft van alle betrokkenen continu inspanningen vragen om de banenafspraken en de Participatiewet tot een succes te maken.

Ik ben ervan overtuigd dat de maatregelen die ik na overleg met betrokken partijen uit de Werkkamer heb genomen en die in voorbereiding zijn, er aan bijdragen dat mensen met een arbeidsbeperking die nu nog aan de kant staan, in de nabije toekomst steeds vaker deel gaan uitmaken van de inclusieve arbeidsmarkt die het kabinet voor ogen staat.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Klijnsma