

Vergaderjaar 2022–2023

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 258

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2022

In het voorjaar werd de nader gewijzigde motie van de leden Kathmann en Maatoug¹ aangenomen, waarin uw Kamer het kabinet verzoekt om voor de zomer met plannen te komen die ervoor zorgen dat de rijksoverheid zich aan haar eigen doelstelling houdt om voldoende banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen stuurde uw Kamer op 7 juli van dit jaar een brief² waarin het plan voor de sector Rijk op hoofdlijnen werd beschreven. Om te zorgen dat versneld meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk komen bij de rijksoverheid pleegt de sector Rijk op twee punten extra inzet: enerzijds het naar voren halen van de eerder aangekondigde centrale financieringsconstructie en anderzijds meer inzet voor Social Return. In deze brief informeer ik u verder over de uitwerking van het plan. Daaraan voorafgaand neem ik uw Kamer mee in de aanpak en de realisatie binnen de sector Rijk zoals deze nu is. Aan het eind ga ik in op de ervaringen die zijn opgedaan tijdens het project Maatwerk voor Mensen.

1. Aanpak sector Rijk

Het is een belangrijke maatschappelijke opgave dat mensen met een arbeidsbeperking deelnemen aan de samenleving door betaald werk, waarmee zij een bijdrage leveren aan de maatschappij. Het is bovendien belangrijk dat iedere organisatie een veilig werkklimaat biedt waarin mensen met een arbeidsbeperking zich thuis voelen. De doelgroep van de banenafspraken kent een grote diversiteit, bijvoorbeeld naar type beperking en naar opleidingsniveau. Het overgrote deel van de doelgroep is praktisch opgeleid en inzetbaar op mbo-niveau. Uit de cijfers blijkt dat

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 249.

² Kamerstuk 34 352, nr. 255.

ongeveer 3,3 procent³ tot 6,1 procent van de doelgroep is opgeleid op hbo/wo-niveau.⁴ Ieder individu binnen de doelgroep heeft, net als ieder ander, verschillende wensen en behoeften en heeft daarom ook een op de persoon toegespitste mate van begeleiding nodig. In de praktijk betekent dat maatwerk om te voldoen aan de afgesproken aantallen uit het Sociaal Akkoord die zijn vastgelegd in de Wet banenafpraak en het quotum arbeidsbeperkten (hierna: Wet banenafpraak).

De sector Rijk heeft als overheidssector een voorbeeldfunctie om te zorgen voor banen voor mensen uit de doelgroep. Ieder ministerie heeft medewerkers of teams van medewerkers die dagelijks maatwerk leveren in het aanstellen en begeleiden van mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren. In de Werkagenda Rijk⁵ is de rijksbrede aanpak beschreven langs vier sporen.

Spoor 1: individuele plaatsingen

Binnen het Rijk zien we op dit spoor dat vooral veel theoretisch geschoolde mensen op MBO-4, HBO- en WO-niveau die tot de doelgroep banenafpraak behoren aan het werk zijn. Binnen de Ministeries zijn kandidaten op allerlei functies aan het werk, eventueel met aangepaste takenpakketten. Medewerkers worden begeleid naar behoefte en waar dat gewenst is. Het Team Diversiteit en Inclusie van Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR) helpt de ministeries met het werven en duurzaam plaatsen van kandidaten op dit spoor.

Spoor 2: collectieve plaatsingen

Binnenwerk en Switch zijn binnen de rijksoverheid voorbeelden van collectieve plaatsingen.

Binnenwerk

De rijksbreed opererende organisatie Binnenwerk, onderdeel van BZK, richt zich op collectieve plaatsingen. Medewerkers bij Binnenwerk werken in teams van 8 tot 17 medewerkers met een gespecialiseerde teamleider en een vaste jobcoach. Deze aanpak is succesvol gebleken. Inmiddels zijn er 587 duurzame banen tot stand gekomen en medewerkers geven hun baan gemiddeld een 8,6 in het Medewerkersonderzoek. De Binnenwerk-collega's doen duurzaam en nuttig werk met landelijke spreiding in 46 teams, waarvan 27 teams in het bos- en natuurbeheer. De andere werksoorten zijn: personeelsdossiers op orde, archiefbewerking, autowassen zonder water, pandgebonden taken en schoonmaak (via de Rijks schoonmaakorganisatie). De ervaring leert dat er veel mensen zijn die op hun plek zijn in het type werkzaamheden in de natuur. Anderen zijn juist weer op hun plek in een kantooromgeving. Binnenwerk werkt samen met partnerorganisaties zoals Staatsbosbeheer, P-Direkt en concern dienstverleners zoals FMHaaglanden. Er zijn op dit moment nog kansen voor het creëren van banen in de lijn van maatschappelijke opgaven waar het Rijk voor staat, zoals informatiehuishouding.

Switch

Switch is onderdeel van de Belastingdienst en werkt ook voor organisatieonderdelen Toeslagen en Douane. Binnen Switch werkt men met groepswijze instroom. Elke groep medewerkers Banenafpraak die

³ Geregistreerd op HBO/WO opleidingsniveau in de Kandidatenverkenner van UWV (geraadpleegd op 26-9-2022).

⁴ Kamerstuk 34 352, nr. 252 (bijlage 1, p. 24).

⁵ Kamerstuk 34 352, nr. 229 (bijlage).

start, gaat een jaar in opleiding bij Switch en wordt op de werkplek door hen begeleid met werkbegeleiders en jobcoaches. Ook worden door de hele organisatie mensen begeleid via Switch. Na een jaar komt de medewerker volledig in dienst bij de een organisatieonderdeel in een duurzame functie. Door de intensieve begeleiding en het inzetten van de opgedane ervaring is deze benadering al jaren succesvol gebleken. Op 31 juli waren er 227 mensen in dienst via Switch.

Spoor 3: Banen via het inkoopdomein: Social Return

Het derde spoor is «Banen in samenwerking met leveranciers en dienstverleners in het inkoopdomein». Deze banen tellen op dit moment niet mee voor de realisatie van de wettelijke doelstellingen voor de banenafpraak bij de overheid. Hierop wordt binnen de sector Rijk wel ingezet gezien de grote potentie van dit spoor om banen te realiseren, met name voor ministeries met een groot inkoopvolume, en daarmee de bijdrage aan de maatschappelijke doelstellingen. Tot en met november 2021 bestond op dit spoor het project «Maatwerk voor Mensen». In paragraaf 4.2. wordt hier nader op ingegaan.

Spoor 4: banen in samenwerking met andere werkgevers, al dan niet regionaal

De werkwijze van Binnenwerk sluit ook aan op spoor 4: «Banen in samenwerking met andere werkgevers, al dan niet regionaal». Binnenwerk werkt altijd samen met partnerorganisaties binnen de sector Rijk. De partnerorganisatie zorgt voor het werk, Binnenwerk zorgt voor de mensen en de begeleiding. De werksoorten zijn verspreid over het land, van Groningen tot Limburg zijn medewerkers van Binnenwerk te vinden die structureel en nuttig werk verrichten bij partnerorganisaties zoals bijvoorbeeld Staatsbosbeheer. Ook verkent Binnenwerk met andere (rijks)werkgevers welke andere mogelijkheden er zijn om nieuwe banen en werksoorten te creëren voor mensen die vallen onder de wet Banenafpraak.

Een ander voorbeeld op dit spoor is een initiatief vanuit SZW en VWS met als doel om kandidaten via een leerwerktraject te bemiddelen naar duurzame banen. Via de pilot «Springplank» zijn per 1 september van dit jaar zeven kandidaten gestart bij sociale ondernemingen. Deze kandidaten zijn afkomstig uit de gemeente Den Haag. Het type werkzaamheden bij de sociale ondernemingen zijn zodanig geselecteerd dat kandidaten de optie hebben zich voor te bereiden op banen binnen de rijksoverheid. Het doel is om kandidaten waar mogelijk middels het leerwerktraject duurzaam te bemiddelen naar banen in de publieke en private sector, voor de rijksoverheid bijvoorbeeld bij Binnenwerk of de Rijks schoonmaakorganisatie.

2. Lessen en ervaringen van de afgelopen jaren

Naast de kwantitatieve opgave van de Banenafpraak is er ook een kwalitatieve opgave om te zorgen voor duurzame banen waarin mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren zich kunnen ontwikkelen, net als iedere andere medewerker. De afgelopen jaren is door de hele sector Rijk ervaring opgedaan met de instroom, doorstroom en het behoud van mensen uit de doelgroep Banenafpraak. Zowel voor de instroom, de doorstroom en het behoud van mensen uit de Banenafpraak is een inclusieve werkkultuur een randvoorwaarde voor een werkomgeving waarin mensen met verschillende achtergronden en ervaringen samenwerken.

Iedere rijksmedewerker heeft iets anders nodig in de begeleiding op de werkvloer, zo ook medewerkers uit de doelgroep Banenafpraak. De afgelopen jaren is verder ervaring opgedaan met de begeleiding van mensen uit de doelgroep. Ministeries hebben begeleidingsstructuren opgezet waarin medewerkers bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van mentoren, jobcoaches of gespecialiseerde HR-medewerkers. Er is aandacht nodig voor ontwikkeling van de medewerkers, bijvoorbeeld door waar mogelijk taken uit te breiden door te zoeken naar passende werkzaamheden ook op volgend niveau en eventueel door de inzet van een loopbaanadviseur.

Bij het samenstellen van een werkpakket voor een medewerker Banenafpraak werkt het om kandidaten zoveel mogelijk te plaatsen op reguliere vacatures, die aangepast worden aan de mogelijkheden van de kandidaat waar nodig. Een andere manier is om aanbodgericht te werken, door eerst te kijken naar de talenten van een kandidaat en op basis daarvan een werkpakket samen te stellen. Beide methoden zijn succesvol gebleken.

3. Realisatie en cijfers

De afgelopen jaren zijn binnen de sector Rijk ieder jaar meer banen gerealiseerd, maar is tegelijkertijd een achterstand opgebouwd in de totale realisatie van het aantal banen. Ministeries zijn als werkgever zelf verantwoordelijk voor de realisatie van het aantal afgesproken banen. In 2021 realiseerde de sector Rijk 3.203 banen, dat is 69% van het quotumdoel van 4.674 banen, in 2020 werd 65% van het doel van 4.072 banen gerealiseerd en in 2019 59% van het doel van 3.531 banen. Ondanks alle inspanningen binnen de sector Rijk en de stijgende lijn, blijft de realisatie dus achter op de afgesproken aantallen. Resultaten verschillen tussen ministeries. In de tabel hieronder staat de kwantitatieve realisatie per ministerie over heel 2021.

Tabel 1 Aantal voltijdsbanen van 25,5 uur voor medewerkers onder de Wet Banenafpraak 2021Q4¹

Ministerie	Formele dienstverbanden, incl. Binnenwerk	Inleenverbanden	Totaal banen gerealiseerd	Doel	Realisatie %
AZ	11	0	11	15	71%
BZ	58	13	71	109	65%
BZK	333	18	351	422	83%
EZK	250	2	252	294	86%
Fin	693	167	859	1.180	73%
IenW	318	0	318	506	63%
JenV	569	132	701	1.450	48%
LNV	114	0	114	119	96%
OCW	137	26	164	177	93%
SZW	159	0	159	143	111%
VWS	142	24	166	200	83%
HCvS	30	7	36	59	62%
Totaal	2.815	388	3.203	4.674	69%

¹ I.v.m. afronding kan het voorkomen dat sommige totaalwaardes of sommige percentages niet overeenkomen met berekening met de afgeronde waardes in de tabel.

** De banen onder Binnenwerk zijn verdeeld over de ministeries waarvoor Binnenwerk het gemandateerd werkgeverschap uitvoert. De ministeries betalen de banen van deze medewerkers en Binnenwerk voert leiding, begeleiding en administratie uit en houdt de bezetting op peil.

*** IenW/RWS realiseert naast deze ook banen via Social Return, onder andere via de Groeituin Social Return.

De Rechtspraak

De Rechtspraak valt als derde staatsmacht niet onder het Ministerie van J&V, maar is als sui generis organisatie wel meegenomen in het quotum van het Ministerie van J&V. In 2021 heeft de Rechtspraak 38% van het quotum gerealiseerd. In 2020 was dat 42% en in 2019 39%.

Bij het realiseren van de banenafspraken loopt de Rechtspraak tegen vergelijkbare uitdagingen aan als andere sectoren: er zijn geen kandidaten uit de doelgroep te vinden voor rechterlijke functies (terwijl het aandeel rechterlijke macht wel is meegenomen in het quotum), er zijn nauwelijks kandidaten uit de doelgroep te vinden voor juridische functies op HBO/WO-niveau en de laatste jaren zijn bij de Rechtspraak steeds meer facilitaire banen uitbesteed.

Dat vraagt om een verbreding van de aanpak. De Rechtspraak blijft zich inzetten voor de Banenafspraken. Naast individuele plaatsingen heeft de Rechtspraak afspraken met grote leveranciers gemaakt over social return, die de komende tijd tot resultaten moeten leiden. Ook gaat de Rechtspraak de mogelijkheden verkennen om mensen met een arbeidsbeperking in te zetten voor het schonen van personeelsdossiers.

Bron: UWV, Binnenwerk, contractpartijen raamovereenkomst, ministeries.

Uw Kamer heeft verschillende moties ingediend die als doel hebben om de realisatie van het aantal banen binnen de sector Rijk en de overheidssector te verhogen.⁶ Het is begrijpelijk dat uw Kamer zorgen heeft over de realisatieaantallen. De realisatie groeit ieder jaar, maar in de praktijk blijkt het lastig om de opgebouwde achterstand in te halen. Hierna geef ik uw Kamer inzicht in een in de duiding van de realisatiecijfers, zowel door een aantal goede voorbeelden te noemen als een aantal knelpunten die hierbij een rol spelen.

Voorbeelden Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën investeert in allerlei onderdelen van de organisatie in banen voor medewerkers uit de doelgroep banenafspraken, zowel op beleidsdepartement als in uitvoeringsorganisaties (zoals Belastingdienst, Douane en Toeslagen) om medewerkers duurzaam en inclusief te laten integreren in de organisaties. Teams van bevlogen medewerkers zijn dagelijks met deze opgave aan het werk. Uit de interne administratie van het ministerie blijkt dat er (op peildatum van 30 juli 2022) 973 banen zijn voor mensen uit de doelgroep zijn bij het ministerie. Dat zijn 113 banen meer dan een halfjaar eerder.

Een uitdaging waar het ministerie mee te maken heeft, is een stevig stijgend quotum dat komt kijken bij een sterk groeiende organisatie en een groot personeelsbestand. Dat vraagt om inventiviteit. Er is gekozen voor een grootschalige aanpak via twee formules: Maak het mogelijk (gericht op individuele instroom) en Switch (groepsgewijze instroom).

⁶ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 67, Kamerstuk 34 352, nr. 249, Kamerstuk 35 394, nr. 42.

Hoewel er veel goede initiatieven zijn met goede resultaten en progressie, ziet het ministerie de afgelopen jaren op sommige plekken tegelijkertijd dat het moeilijker is geworden om het quotum te behalen. Een knelpunt is de omstandigheid dat het organiseren van goede begeleiding voor nieuwe medewerkers banenafpraak onder druk komt te staan vanwege toegenomen werkdrukke, uitdagingen die het ministerie heeft mede n.a.v. Covid-19 en omdat sommige organisatieonderdelen al veel medewerkers Banenafpraak in dienst hebben.

Het Ministerie van Financiën blijft zich onverminderd inzetten voor de Banenafpraak, bijvoorbeeld door het organiseren van een grootschalige Meet & Match op het Beleidsdepartement, het intensiveren van de inzet van Maak het Mogelijk en Switch en het centraal stellen van de talenten van de medewerker.

Werkprocessen waar plaatsingen zelden mogelijk zijn

De specifieke omstandigheden van bepaalde werkprocessen binnen de sector Rijk maken plaatsingen van mensen uit de doelgroep moeilijker en in sommige gevallen onmogelijk, terwijl het quotum wel berekend wordt over de totale personeelsomvang. Voorbeelden daarvan zijn:

- Binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen lopen medewerkers veiligheidsrisico's in de omgang met gedetineerden. Vanwege deze risico's is het in de praktijk niet mogelijk om mensen die specifieke begeleiding nodig hebben te plaatsen in het primaire proces. In de praktijk betekent dat plaatsingen van mensen uit de doelgroep vrijwel niet mogelijk is in deze werkprocessen.
- Voor sommige functies is het vereist om 36 uur te werken, bijvoorbeeld omdat mensen op specifieke locaties werken. Elke baan van 25,5 uur telt voor de banenafpraak als een baan. Uit de praktijk blijkt dat een groot deel van de mensen uit de doelgroep parttime werkt. Een voorbeeld is het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij Buitenlandse Zaken is het op posten in het buitenland niet mogelijk om parttime te werken. Mensen uit de doelgroep komen in de praktijk daarom zelden op deze functies aan het werk. Tegelijkertijd is 23% van de functies bij Buitenlandse Zaken een functie op een post in het buitenland.

Voorbeeld Ministerie van Justitie en Veiligheid

Er zijn ook initiatieven die niet meetellen voor het quotum maar wel mensen uit de doelgroep verder helpen. Een voorbeeld bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid is In-Made, het penitentiaire productiebedrijf van DJI. Door productiewerk leren gedetineerden werknemersvaardigheden. Dat is dé basis voor terugkeer op de arbeidsmarkt en draagt na hun detentie bij aan het terugdringen van recidive. Onderzoek laat zien dat ongeveer 30% van de gedetineerden behoort tot de doelgroep als ze niet gedetineerd waren. De bevordering van hun re-integratie draagt ook bij aan de doelen van de banenafpraak, omdat ex-gedetineerden die tot de doelgroep behoren zo sneller aan het werk komen als ze terugkeren in de maatschappij.

Een ander voorbeeld is «De Fabriek» bij de Penitentiaire Inrichting (PI) Almelo. Deze inrichting biedt plaats aan 156 gedetineerden. De PI levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en door de aan de zorg van de PI toevertrouwde personen de kans te bieden een maatschap-

pelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen. Om dit te kunnen bewerkstelligen werkt de PI samen met diverse ketenpartners. De PI Almelo streeft o.a. naar herstel van de gedetineerde, diens netwerk en naar een goede terugkeer in de maatschappij. De PI heeft een arbeids- en re-integratiebedrijf genaamd «De Fabriek», waar diverse doelgroepen (waaronder mensen uit de doelgroep banenafpraak) gezamenlijk werk maken van hun re-integratie en resocialisatie. Afhankelijk van de «ontwikkelingsvraag» kunnen trajecten ter verbetering van de arbeidsmarktkansen en/of vergroting van werkervaring en specifieke kennis worden geboden.

Kennis gedreven overheid en krapte binnen de doelgroep

Eerder gaf ik aan dat het grootste gedeelte van de mensen uit de doelgroep een praktische scholing heeft gehad. Bij dit gedeelte van de doelgroep passen praktische werkzaamheden. Een kleiner gedeelte van de doelgroep is theoretisch geschoold. Deze doelgroep heeft een opleidings- of denkniveau op mbo-niveau 4, HBO- of WO-niveau⁷ en bij dit gedeelte van de doelgroep passen meer kennis gedreven werkzaamheden.

De sector Rijk is net als andere overheidssectoren overwegend kennis gedreven. De werkzaamheden binnen de sector vereisen veelal een opleiding vanaf mbo-niveau 4. De ministeries hebben daarom de afgelopen jaren vooral gezorgd voor banen op dit niveau. Inmiddels geven ministeries signalen af dat ze wel werkpakketten hebben voor mensen uit de doelgroep op theoretisch denkniveau, maar dat ze geen tot nauwelijks kandidaten meer kunnen vinden uit deze doelgroep. Veel mensen uit de doelgroep met theoretisch denkniveau zijn al aan het werk. Bovendien is deze groep veel kleiner dan de groep mensen met een praktisch werk- en denkniveau. Daarmee is er krapte binnen de doelgroep als het gaat om mensen met een theoretisch werk- en denkniveau. Op dit moment is het daarom in de praktijk lastiger voor ministeries om mensen uit de doelgroep aan het werk te helpen op werkpakketten met werkzaamheden uit de kerntaken van ministeries en (uitvoerings)organisaties.

Dat maakt het voor de ministeries nog noodzakelijker om in te zetten op verduurzaming van banen van mensen uit de doelgroep met een theoretisch werk- en denkniveau door aandacht voor behoud en doorstroom van deze medewerkers. Tegelijkertijd ligt er de opgave om mensen met een praktisch opleidingsniveau aan het werk te helpen. Dat vraagt een omslag in denken en een andere inzet dan de strategie tot nu toe. In de afgelopen decennia zijn veel van deze werkzaamheden overgelaten aan de markt, bekostigd door de overheid. Dat maakt dat het nog kansen biedt om meer gebruik te maken van de inkoopkracht van de rijksoverheid om mensen aan het werk te helpen in de marktsector.

4. Extra maatregelen om de instroom te verhogen

Zoals hiervoor geschreven voldoet de rijksoverheid nog niet aan de doelstellingen van de Wet Banenafpraak. Ik deel de mening van uw Kamer dat de ministeries met urgentie versneld maatregelen moeten treffen om meer banen te realiseren binnen de rijksoverheid. Ministeries zijn primair zelf verantwoordelijk voor het creëren van banen. Als coördinerend bewindspersoon monitor ik de realisatie en zorg ervoor dat rijksbreed afspraken gemaakt worden over de realisatie van de Banenaf-

⁷ De doelgroep bestaat voor 3,3–6,1% uit HBO-/WO-opgeleiden, zie pagina 1 van deze brief. 3,8% van mensen die geregistreerd zijn in de Kandidatenverkenner van UWV (geraadpleegd op 26-9-2022) hebben een opleiding op MBO-4 niveau.

spraak. Aanvullend op alle initiatieven die al lopen binnen de sector Rijk, heb ik de volgende extra maatregelen met de ministeries afgesproken om de instroom van mensen uit de doelgroep Banenafspraken versneld te verhogen.

4.1. Centrale financiering

In de praktijk helpt centrale financiering van banen om de instroom van mensen met een arbeidsbeperking te verhogen. Organisatieonderdelen van een ministerie dragen naar rato van hun opgave bij aan deze financieringsconstructie. Het voordeel is dat de middelen geoormerkt zijn en op een centrale plek efficiënt kan worden gekeken waar nog banen gerealiseerd kunnen worden vanuit het centrale budget. Bovendien kunnen organisatieonderdelen die minder mogelijkheden hebben om in de eigen organisatie banen te realiseren zo ook bijdragen aan de centrale opgave.

Het Ministerie van OCW is een van de ministeries die (sinds 2017) jaren ervaring heeft opgedaan met centrale financiering. In combinatie met andere maatregelen heeft dit ertoe geleid dat OCW de laatste jaren steeds een hoog realisatiepercentage heeft. In de praktijk heeft ieder organisatieonderdeel een eigen quotum, maar het kan voorkomen dat een organisatieonderdeel minder plekken kan realiseren. Andere organisatieonderdelen compenseren dat dan door meer plekken te realiseren gefinancierd uit het centrale budget. De ervaring is dat organisatieonderdelen willen zien dat hun bijdrage aan het centrale budget een goede investering is geweest. Hierdoor neemt de bewustwording en de betrokkenheid toe. Onderling wordt gekeken wat succesfactoren zijn en de voortgang op de benutting van het budget wordt gemonitord.

In oktober 2021 informeerde Staatssecretaris Knops u mede naar aanleiding van de motie van de leden Stoffer en Gijs van Dijk⁸ al over de afspraak om centrale financieringsconstructies in te richten binnen ministeries als het hen richting eind 2023 niet lukt om het afgesproken aantal banen te realiseren. Ministeries hebben afgesproken deze afspraak naar voren te halen en nu reeds een centrale financieringsconstructie in te stellen voor de nog te realiseren opgave. De centrale middelen gebruiken de ministeries om extra banen te realiseren met behulp van Binnenwerk en via eigen inspanningen waardoor mensen uit de doelgroep aan het werk kunnen binnen eigen organisatieonderdelen. Via Binnenwerk kunnen er in 2022 en 2023 gezamenlijk nog maximaal 900 banen bijkomen op allerlei verschillende werksoorten door het hele land. Voor de resterende opgave zetten ministeries extra in om mensen uit de doelgroep aan het werk te zetten binnen eigen organisatieonderdelen.

4.2. Extra inzet op Social Return

Zaken doen met de rijksoverheid betekent ook op sociaal en maatschappelijk vlak het verschil maken. Met de toepassing van Social Return zorgt de rijksoverheid ervoor dat een investering die binnen het Rijk wordt gedaan, naast het «gewone» rendement, een concrete sociale winst oplevert. Met het begrip Social Return wordt de verplichting in een overeenkomst met een leverancier bedoeld waarin wordt afgesproken dat een bepaald gedeelte van de loonsom wordt benut om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Dit kunnen mensen zijn uit de doelgroep Banenafspraken, maar Social Return kent een bredere toepassing. Hiermee wordt de inkoopkracht van de overheid benut. De banen die op deze manier worden gerealiseerd tellen voor het quotum

⁸ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 67.

niet mee in de sector overheid, maar dragen wel bij aan het hogere doel om mensen uit de doelgroep aan het werk te helpen. Mede daarom investeert de sector Rijk verder in Social Return. De afgelopen jaren is binnen de sector Rijk onder andere ervaring opgedaan via de Groeituin Social Return van Rijkswaterstaat en het project Maatwerk voor Mensen. Daarnaast is onderzoek gedaan onder grote leveranciers.

De Groeituin Social Return van Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (RWS) is al voortvarend aan de slag met Social Return. RWS heeft een innovatief samenwerkingsverband met leveranciers om te investeren in de ontwikkeling van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder mensen uit de Banenafpraak. Het doel is om mensen uit de doelgroep aan duurzaam, passend en betaald werk te helpen. Dit doet RWS via de Groeituin Social Return, door het inkoopvolume in te zetten. In de praktijk betekent dat RWS in het overgrote deel van hun contracten met leveranciers Social Return verplichtingen opneemt die ingezet worden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Dit doet RWS door na gunning met de leverancier in gesprek te gaan en zo te komen tot een plan van aanpak. Leveranciers kunnen een arbeidsplaats realiseren bij de eigen onderneming, in hun netwerk of door in te kopen bij sociale ondernemingen. Met het inkoopvolume van RWS heeft RWS een groot potentieel in handen om op deze manier sociale impact te maken via inkoop.

Daarom ontwikkelt RWS de Groeituin de komende periode door. Op dit moment is nog niet goed te zeggen hoeveel banen met Social Return gerealiseerd gaan worden maar RWS gaat het daadwerkelijk aantal gerealiseerde banen voor mensen uit de Banenafpraak monitoren. IenW zet maximale inspanning op het realiseren van banen, onder meer via Social Return. Uitgangspunt is dat de volledige opgave, zoals die nu voorligt, gerealiseerd gaat worden.

Ervaringen met Maatwerk voor Mensen

Op 28 oktober 2019 is de inkoopstrategie «Inkopen met impact»⁹ aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze strategie had als doel om door middel van het toepassen van Social Return 1500 banen te realiseren. Vanaf 2018 tot en met eind vorig jaar werden ministeries hierbij ondersteund door het programma «Maatwerk voor Mensen». Tijdens dit programma zijn er veel leerervaringen opgedaan. Categoriemanagers, strategisch leveranciersmanagers en andere Rijkscollega's geven aan de ondersteuning op het thema Social Return te waarderen, omdat er vaak te weinig tijd, capaciteit en kennis is om Social Return succesvol uit te voeren. Eén van de speerpunten van Maatwerk voor Mensen was om kandidaten uit de doelgroep naar werk te begeleiden die dichtbij de primaire beleidsonderwerpen van de departementen liggen. Voorbeelden zijn de Social Return-inzet van ex-gedetineerden voor de Dienst Justitiële Inrichtingen en de inzet van mensen met een arbeidsbeperking bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op deze manier voelen opdrachtgevers zich meer betrokken bij de uitvoering van Social Return. De leveranciers ervaren het als positief dat zij hun creativiteit en eigen dienstverlening konden inzetten om meer impact te maken met Social Return. Binnen de proeftuinen van Maatwerk voor Mensen is geprobeerd om mensen een duurzame werkplek te bieden. Vanuit de ervaringen die binnen het programma Maatwerk voor Mensen zijn opgedaan met leveranciers is de volgende stap om opdrachten van leveranciers binnen de rijksoverheid te bundelen in een zogenaamde leveranciersaanpak (zie hierna).

⁹ Kamerstuk 30 196, nr. 679.

Top 10 leveranciers van de rijksoverheid

In 2021 is een onderzoek gestart hoe de grootste leveranciers van de rijksoverheid aankijken tegen Social Return als onderdeel van hun contractuele afspraken binnen opdrachten voor het Rijk. Dit onderzoek is bijgevoegd. Uit het rapport blijkt dat zowel opdrachtgevers als leveranciers van werken en diensten en de sector bouw Social Return een warm hart toedragen, ook omdat Social Return kan bijdragen om nieuwe werknemers aan te trekken in de huidige tijd van arbeidsmarktcrisissen.

De ondervraagde leveranciers hebben diverse suggesties voor verbetering van de uitvoering van Social Return door de rijksoverheid. Zo wordt aangegeven dat Social Return een grote rol speelt in de aanbestedingen, maar dat in de contractfase nauwelijks wordt gecontroleerd of de afgesproken resultaten worden behaald. Daarnaast geven de leveranciers aan dat Social Return binnen een project vaak een te lage prioriteit heeft en zij veel opdrachtgevers onvoldoende als sparringpartner ervaren, ook omdat het schort aan kennis over Social Return. Rijkswaterstaat wordt hierbij genoemd als positieve uitzondering. Leveranciers doen een oproep tot nauwere samenwerking tussen markt en overheid, waarbij opdrachtgever en leverancier hun verantwoordelijkheid nemen.

Op basis van de ervaringen met Maatwerk voor Mensen, de Groeituin Social Return en het onderzoek onder leveranciers hebben de ministeries samen besloten om extra inzet te plegen op Social Return via een Netwerkorganisatie Social Return.

Netwerkorganisatie Social Return

De rijksoverheid legt jaarlijks voor minimaal 130 miljoen euro Social Return-verplichtingen op aan leveranciers. Door het oprichten van een Netwerkorganisatie Social Return waarin ministeries samenwerken kan dit bedrag beter worden benut om zoveel mogelijk maatschappelijk en sociale impact te maken. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Social Return niet wordt verlegd naar de netwerkorganisatie. De departementen blijven zelf verantwoordelijk. Centrale elementen van de netwerkorganisatie zijn een centrale leveranciersaanpak en monitoring van de gerealiseerde impact:

- *Centrale leveranciersaanpak:* Door opdrachten van de grote leveranciers van de rijksoverheid te bundelen kunnen op grotere schaal meerjarig duurzame banen worden gecreëerd. Hiermee wordt versnippering tegengegaan van kleine Social Return-opdrachten voor een relatief korte looptijd en duurzame inzetbaarheid van kandidaten bevordert. Daarnaast kunnen leveranciers beter worden begeleid en kan maatwerk worden toegepast. Social Return wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking tussen de rijksoverheid (opdrachtgever, contract- en leveranciersmanager, HRM) en de leverancier. Uitgangspunt is dat de leverancier voor de hele rijksoverheid één aanspreekpunt heeft voor Social Return. Ook wordt er gekeken waar mogelijk de leverancier gebruik kan maken van (eigen) bestaande initiatieven. Tot slot wordt er vanuit de Netwerkorganisaties ook samengewerkt met partijen uit de arbeidsmarktregio's, de landelijke werkgeversservicepunten en sociale ondernemingen.
- *Monitoring:* Op dit moment monitort de rijksoverheid of Social Return is toegepast in aanbestedingen. Dit wordt ieder jaar openbaar gemaakt via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Er vindt echter nog geen rijksbrede monitoring plaats wat de resultaten zijn: hoeveel banen er met de beschikbare middelen zijn gecreëerd. De netwerkorganisatie zal hiervoor samen met leveranciers de monitoring inrichten. Hierdoor

ontstaat inzicht bij departementen hoeveel banen hun bestedingen aan Social Return oplevert.

De komende periode wordt er met de deelnemende departementen verder invulling gegeven aan de nog op te zetten netwerkorganisatie Social Return. Het voornemen is om gefaseerd te beginnen: medio december na inventarisatie van de contracten van de grootste leveranciers van de rijksoverheid te start de netwerkorganisatie en met de leveranciersaanpak Social Return, in eerste instantie gericht op de top tien leveranciers van het Rijk. Dit wordt na een jaar geëvalueerd. Bij gebleken succes wordt de netwerkorganisatie verder uitgebouwd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot