

Vergaderjaar 2023–2024

**34 352**

## **Uitvoering en evaluatie Participatiewet**

**Nr. 309**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2023

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen stuurde uw Kamer op 6 juli van dit jaar een brief<sup>1</sup> waarin uitgebreid werd in gegaan op de resultaten van de Banenafpraak over het jaar 2022. In de brief werd o.a. opgemerkt dat extra aandacht nodig is en blijft voor de inzet van overheidswerkgevers op de Banenafpraak. In deze brief informeer ik uw Kamer over de extra stappen die worden ondernomen om de realisatie van banen binnen het Rijk te bevorderen.

Conform de afspraken uit het Bestuurlijk akkoord<sup>2</sup> neem ik uw Kamer in deze brief mee in de aanpak en realisatie binnen de sector Rijk zoals deze nu is. Daarnaast geef ik u een update met betrekking tot de vorig jaar geïntroduceerde maatregelen om een verdere impuls te geven aan de Banenafpraak binnen het Rijk: centrale financiering en verdere inzet op Social Return door middel van de gebundelde leveranciersaanpak.

#### **1. Aanpak sector Rijk**

Binnen het Rijk hechten we waarde aan een inclusieve organisatiecultuur, waarin alle medewerkers actief betrokken en opgenomen worden in de groep. Waar zij zichzelf kunnen zijn, zich vrij voelen om hun mening te geven, zich gewaardeerd en gerespecteerd voelen en waar zij zich in een veilige leeromgeving kunnen ontwikkelen<sup>3</sup>. Een belangrijk onderdeel van de ambitie om een inclusieve werkgever te zijn, is het bieden van zinvol en duurzaam werk in een veilig werkklimaat voor de doelgroep Banenafpraak. Het Rijk blijft zich inzetten om aan deze opgave te voldoen. In het najaar van 2022 stuurde de toenmalige Minister van BZK u een brief<sup>4</sup>, met daarin een uitgebreide beschrijving van de rijksbrede aanpak, gekenmerkt door vier sporen: *1) individuele plaatsingen, 2) collectieve*

<sup>1</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 299, 2023

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 165, 2020

<sup>3</sup> Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025 (In het hart van de publieke zaak)

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 258, 2022

*plaatsingen, 3) banen gerealiseerd via Social Return en 4) banen gerealiseerd in samenwerking met andere werkgevers.* Het is en blijft een belangrijke maatschappelijke opgave ervoor te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking gelijkwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving door betaald werk, zodat een gelijkwaardig bestaan kan worden opgebouwd en tevens de waardevolle talenten, de mogelijkheden en het potentieel van deze doelgroep benut wordt. Dit is een opgave waar het Rijk zich voor blijft inzetten. Hierbij blijft het Rijk leren van de succesverhalen en de praktijkervaringen in de afgelopen jaren. Op basis van deze opgedane kennis en ervaringen zijn belangrijke randvoorwaarden vastgesteld om effectief invulling te kunnen geven aan de opgave Banenafpraak. Deze aspecten vormen de basis voor de aanscherping en verbreding van de focus binnen het Rijk de komende tijd, welke gericht is op het verder brengen van de Banenafpraak. Verderop in deze brief ga ik uitvoeriger in op deze hernieuwde focus.

### *Tien jaar Banenafpraak*

De Banenafpraak bestaat inmiddels ruim 10 jaar. In deze 10 jaar hebben collega's zich met veel motivatie en energie ingezet voor de doelgroep Banenafpraak. Deze inspanningen hebben geleid tot mooie successen. Er zijn rijksbreed inmiddels 3.995 banen gerealiseerd. Hierbij gaat het om een breed scala aan functies, met name op hbo- en wo-niveau maar ook op mbo-niveau.

Naast het realiseren van directe banen droegen Rijksoverheidsorganisaties de afgelopen jaren ook indirect bij aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, door als springplank te fungeren naar een carrière stap binnen en buiten de Rijksoverheid. In het laatste geval neemt het aantal gerealiseerde banen voor mensen uit de doelgroep Banenafpraak door de betreffende organisaties af, maar leveren zij wel een belangrijke bijdrage aan het doel van de Banenafpraak. Hetzelfde geldt voor banen gerealiseerd door middel van Social Return<sup>5</sup>.

Daarnaast bestaat ook de rijksbreed opererende organisatie Binnenwerk, een onderdeel van BZK. Binnenwerk richt zich op plaatsingen in teamverband met een vaste teamleider en individuele begeleiding van een jobcoach. Waardoor specialistische begeleiding en maatwerk adequaat kan worden ingezet, een belangrijk aspect ten behoeve van de duurzame inzetbaarheid van medewerkers. In samenwerking met Binnenwerk zijn inmiddels ruim 800 banen gerealiseerd, onder andere op het gebied van gebouwasistentie, archiefbewerking en bos- en natuurbeheer (i.s.m. Staatsbosbeheer). Dit zijn mooie resultaten waar we binnen het Rijk trots op zijn.

## **2. Realisatie en cijfers**

### *Lessen en ervaringen*

In de brief van het najaar van 2022 van de toenmalige Minister van BZK<sup>6</sup> werd nader ingegaan op de lessen, ervaringen en knelpunten van de afgelopen jaren. Deze zijn echter niet altijd even eenduidig. Dit heeft onder andere te maken met verschillen tussen de Rijksoverheidsorganisaties in cultuur, structuur en personeelsbestand. Wat voor de ene organisatie werkt, hoeft voor de andere organisatie niet een succes te zijn. Ook heeft het Rijk verschillende werkprocessen waar plaatsingen zelden mogelijk zijn, omdat de specifieke werkomstandigheden dit nauwelijks toelaten.

<sup>5</sup> Met 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

<sup>6</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 258, 2022

Bijvoorbeeld bij de Dienst Justitiële Inrichtingen, waar medewerkers te maken hebben met veiligheidsrisico's in de omgang met gedetineerden. Daarnaast bestaat regelmatig een mismatch tussen het type beschikbare werkzaamheden en het werk- denkniveau van de doelgroep. Binnen het Rijk zijn veel kennis-gedreven werkzaamheden die vragen om een theoretisch werk- en denkniveau. Alhoewel een deel van de doelgroep op dit werk- en denkniveau functioneert, geldt dit voor het overgrote deel van de doelgroep niet. Het creëren van banen met meer praktische werkzaamheden is een uitdaging. Onder andere omdat deze werkzaamheden veelal zijn uitbesteed aan de markt.

#### Realisatie kwantitatieve doelstelling

De kwantitatieve doelstelling voor de Rijksoverheid over 2022 was het realiseren van in het totaal 5.144 banen. Eind 2022 waren er in totaal 3.749 banen gerealiseerd binnen het Rijk en eind Q2 2023 waren dat er in totaal 4.175<sup>7</sup>. Ook indirect is bijgedragen aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor mensen uit de doelgroep Banenafpraak via Social Return. Naar schatting werden in het eerste kwartaal van 2022 tussen de 15.000–17.000 banen in de marktsector gerealiseerd vanwege inkoop door de overheid en/of de SROI eis<sup>8</sup>.

Tabel 1 Aantal voltijdswaarden van 25,5 uur voor medewerkers onder de Wet Banenafpraak 2023Q2<sup>1</sup>

Ministerie	Doel (voorlopig) <sup>2</sup>	Formele dienstverbanden, excl. Binnenwerk	Formele dienstverbanden: Binnenwerk <sup>3</sup>	Inleenverbanden	Totaal banen gerealiseerd	Realisatie %
AZ	19	5	4	0	9	47%
BZ <sup>4</sup>	131	50	39	4	93	70%
BZK	501	272	192	8	471	94%
EZK	403	220	120	0	340	84%
Fin	1.399	946	17	256	1.219	87%
IenW <sup>5</sup>	579	341	3	0	344	59%
JenV (excl. RS) <sup>6</sup>	919	486	172	62	720	78%
LNV	159	107	51	0	158	99%
OCW	227	131	55	17	202	89%
SZW	183	195	17	0	212	116%
VWS	248	81	78	26	184	74%
HCvS	72	42	8	3	53	74%
Rechtspraak	343	126	0	46	172	50%
<b>Totaal Rijk<sup>7</sup></b>	<b>5.591</b>	<b>3.000</b>	<b>755</b>	<b>421</b>	<b>4.175</b>	<b>75%</b>

Bron: UWV, Binnenwerk, contractpartijen raamovereenkomst, ministeries.

<sup>1</sup> I.v.m. afronding kan het voorkomen dat sommige totaalwaarden of sommige percentages niet overeenkomen met berekening met de afgeronde waarden in de tabel.

<sup>2</sup> Het voorlopige doel wordt berekend m.b.v. de quotumcalculator met quotumpercentage 2,76 procent o.b.v. het aantal fte in het 1e kwartaal van 2023.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Het aantal fte waarop het doel van BZ is gebaseerd, is inclusief banen voor uitgezonden personeel op de posten.

<sup>5</sup> IenW/RWS realiseert naast directe banen ook banen via de Groeituin Social Return.

<sup>6</sup> Het aantal fte waarop het doel van JenV is gebaseerd, is exclusief de executieve functies bij DJI (10.491 fte).

<sup>7</sup> De executieve functies van DJI worden nog wel meegenomen bij de berekening van de totale doelstelling – de uitzondering binnen het veiligheidsdomein betekent namelijk geen verlaging van de uiteindelijke doelstelling. Hierdoor missen er nog 409 doelbanen (o.b.v. 10.491 fte) die nog niet belegd zijn onder de ministeries.

<sup>7</sup> Monitor banenafpraak Rijk Q2 2023

<sup>8</sup> Onderzoeksrapport de Beleidsonderzoekers «De implementatie van de wet banenafpraak bij de overheid», 2023

### **3. Stand van zaken extra maatregelen om de instroom te verhogen**

Gelet op de achterstand die moet worden ingehaald om binnen het Rijk aan het quotum te voldoen, werden eind vorig jaar aanvullend op de lopende initiatieven expliciet twee maatregelen getroffen om een extra impuls te geven aan de instroom van banen voor de doelgroep Banenafpraak.

#### *Centrale financiering*

In 2022 vond positieve besluitvorming plaats over het inrichten van centrale financiering van banen voor de Banenafpraak binnen de ministeries die nog niet voldoen aan het eigen quotum. Bij de totstandkoming van de afspraak om over te gaan op een centrale financieringsconstructie, is aan de ministeries zelf overgelaten hoe de financieringsconstructie intern zou worden ingeregeld.

Dit jaar heeft bij een aantal ministeries aangetoond dat het succesvol organiseren van een centraal budget het realiseren van banen binnen de organisatie verder op gang kan brengen. Het voorkomt bijvoorbeeld dat herhaaldelijk gesprekken moeten worden gevoerd over het beschikbaar stellen van financiële middelen voor het realiseren van banen. Tegelijkertijd is het ook een extra stimulans voor leidinggevenden om ruimte en passende werkzaamheden te creëren binnen de afdeling en worden meer organisatieonderdelen betrokken bij de Banenafpraak door centrale financiering. Er zijn echter ook ministeries die de centrale financieringsconstructie hebben teruggedraaid. Het risico van centrale financiering is namelijk dat medewerkers uit de doelgroep onnodig lang boven de formatie worden geplaatst, terwijl vanuit de inclusiviteitsgedachte het streven is naar instroom op een vaste formatieplek, met alle rechten die daarbij horen. Omdat de centrale financieringsconstructie een instrument is en geen doel op zich en ministeries zelf primair verantwoordelijk zijn voor het realiseren van banen, maken de ministeries zelf een adequate inschatting wanneer het instrument wel of niet ten goede komt aan de eigen invulling van de Banenafpraak.

#### *Extra inzet op Social Return*

In de Kamerbrief van 7 oktober 2022 zijn extra inspanningen op het gebied van Social Return aangekondigd in de vorm van een stapsgewijs op te bouwen netwerkorganisatie binnen het Rijk. Hierbij is het de bedoeling dat de gebundelde leveranciersaanpak bijdraagt aan de arbeidsparticipatie voor mensen met een arbeidsbeperking. Hoewel Social Return-inspanningen bijdragen aan de maatschappelijke opgave om de afstand tot de arbeidsmarkt onder andere voor mensen uit het doelgroepregister te verkleinen, tellen deze banen op dit moment niet mee voor het quotum van de sector Rijk. We zien echter veel potentie in de samenwerking tussen de markt en overheid die Social Return met zich meebrengt. We blijven dan ook in de geest van de Wet Banenafpraak inzetten op Social Return. Met de start van de netwerkorganisatie wordt dit over de grenzen van ministeries heen ingericht. Ik verwacht veel van deze vorm van Social Return. Het gaat hierbij vooral om het opleiden van kandidaten voor krapteberoepen. Voor de Rijksoverheid kan dit ook een belangrijk middel zijn om mensen uit de banenafpraak op te leiden voor duurzame instroom binnen de Rijksoverheid, op nieuwe of bestaande banen. Parallel daaraan lopen ook Social Return-activiteiten bij ministeries en organisatieonderdelen zelf. Een voorbeeld hiervan is de Groeituin Social Return bij Rijkswaterstaat (RWS). Het inkoopvolume van RWS heeft namelijk een grote potentie om sociale impact te maken via inkoop, in samenwerking met haar leveranciers. Op 17 oktober 2023 is het wetsvoorstel vereenvou-

digde banenafpraak aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 36 449). Hierin is onder andere opgenomen dat het onderscheid tussen markt en overheid op termijn zal worden opgeheven. Ik ben blij met het perspectief dat hiermee wordt geboden en verwacht dat dit nog meer kansen zal bieden voor het realiseren van banen ten behoeve van de doelgroep Banenafpraak.

#### **4. Hernieuwde focus**

Het realiseren van banen is, ondanks alle inspanningen, niet eenvoudig. Het commitment aan de Banenafpraak blijft echter onveranderd hoog. Hierbij is het belangrijk dat we de opgave niet uit het oog verliezen, door de toenemende focus op cijfers en aantallen. Het realiseren van duurzame en kwalitatief goede banen voor mensen uit de doelgroep is wat we met elkaar willen bereiken. Er wordt dan ook een hernieuwde focus aangebracht die gericht is op het stimuleren om de Banenafpraak zowel kwantitatief als kwalitatief verder te brengen, de medewerkers om wie het gaat centraal te stellen en vol in te zetten op het behouden van de reeds ingestroomde rijkscollega's met een doelgroepindicatie.

Zoals eerder beschreven, maken de onderlinge verschillen tussen ministeries het uitdagend om in concrete zin één set aan maatregelen voor te schrijven die de Banenafpraak verder gaat brengen. Specifieke omstandigheden zoals het primaire proces en de samenstelling van het personeelsbestand vragen om een organisatie specifieke aanpak.

Desondanks is er consensus over het belang van het opnieuw centraal stellen van de opgave Banenafpraak, waarbij;

- De mogelijkheden centraal staan in de gesprekken en het handelen t.b.v. de Banenafpraak;
- Het ambassadeurschap voor de Banenafpraak in alle lagen van de organisatie nog zichtbaarder wordt;
- Verder inzicht verkregen wordt in wat haalbaar is, zodat realistische verwachtingen kunnen worden geschept en hiernaar wordt gehandeld met het gevolg dat het volledige potentieel binnen het Rijk wordt benut.

#### **4.1. De focus binnen het Rijk de komende tijd**

Concreet zet het Rijk de komende tijd in op de volgende thema's:

- *Inrichten adequate begeleidingstructuur*  
Begeleiding is essentieel voor het succes van een plaatsing. Het gaat hier niet alleen om de geplaatste kandidaat uit de doelgroep. Ook de begeleiding die (interne) jobcoaches, buddy's en directe collega's bieden is (tijd)intensief. Om de succeskans te vergroten, kijken we naar verschillende manieren om begeleiders en direct betrokken collega's beter te ondersteunen. Bijvoorbeeld door middel van intervisie, leernetwerken en ondersteunende trainingen en cursussen. In aanvulling daarop is het ook belangrijk om te leren van de doelgroep zelf: waar ligt de ondersteuningsbehoefte? En als een plaatsing niet slaagt, is het belangrijk om te reflecteren waarom het niet is gelukt en wat een volgende keer beter kan.
- *Inventariseren kansrijke domeinen Binnenwerk*  
Hoewel elke baan telt en van grote maatschappelijke betekenis is, realiseren we ons dat inzet op het creëren van directe banen binnen het Rijk alleen niet voldoende zal zijn om de doelstellingen te halen. De samenstelling van de doelgroep Banenafpraak verandert en er is in toenemende mate behoefte aan meer praktische banen en werkzaamheden. Dit vraagt in de praktijk om improvisatievermogen, lef en creativiteit. Om versnelling aan te brengen in de creatie van banen, inventariseert Binnenwerk samen met de departementen welke kansrijke domeinen er zijn binnen de Rijksoverheid om op grote schaal

banen te creëren voor mensen uit de doelgroep Banenafpraak. Voor de volgende domeinen worden momenteel de mogelijkheden in kaart gebracht:

- Informatiehuishouding;
- (fysieke) Controle / toezicht;
- Pandgebonden dienstverlening in het facilitaire domein;
- ICT assistentie beheer & onderhoud;
- Bedrijfskleding (reparatie);
- Registratie / administratie.

Kansrijke ideeën worden momenteel nader uitgewerkt en begin 2024 wordt naar verwachting duidelijk hoeveel banen deze rijksbrede samenwerking (potentieel) oplevert.

– *Aanscherpen Kwaliteit en duurzaamheid*

Hoewel de wet Banenafpraak stuurt op kwantitatieve banen en niet specifiek op de kwaliteit van deze banen is het belangrijk om te benadrukken dat duurzame banen realiseren voor de doelgroep Banenafpraak het doel is. Parallel aan het realiseren van banen en geschikte werkpakketten, is het belangrijk om de duurzaamheid van de werkzaamheden in gedachten te houden. Het risico bestaat dat de inspanningen die tot nu toe zijn gedaan, niet beklijven en dat gecreëerde banen voor de doelgroep een tijdelijk karakter houden. Hoewel we ons nu inspannen om onze doelstellingen zo goed mogelijk te behalen, verbreden we het accent in de uitvoering geleidelijk van instroom naar, behoud, doorstroom en mobiliteit van de doelgroep Banenafpraak binnen het Rijk. Net als ieder ander is ook de doelgroep Banenafpraak gebaat bij een stabiele werkomgeving en een duidelijk toekomstperspectief.

Zoals eerder aangegeven in deze brief is en blijft de Banenafpraak een belangrijke maatschappelijke opgave. De inspanningen om deelname aan de samenleving door betaald werk inclusiever te maken, blijven dan ook onverminderd doorgaan.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A.C. van Huffelen