

Den Haag, 1 maart 2017

Aan:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
T.a.v. Staatssecretaris mw. J. Klijnsma  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
T.a.v. Minister van BZK dhr. R. Plasterk  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

Betreft: Bevindingen van de Aanjager Banenafspraken

Geachte Mevrouw Klijnsma,

Geachte Heer Plasterk,

Nu mijn benoeming als aanjager van de Banenafspraken na twee jaar, op 1 maart 2017 eindigt, wil ik, met deze brief, niet alleen terugkijken op deze periode. Het geeft mij tevens de gelegenheid om u een aantal suggesties voor te leggen om afspraken te maken over verbetering van de uitvoering van de wet. Ik baseer me daarbij mede op de gesprekken en bijeenkomsten met werkgevers uit de overheid & onderwijssector (hierna omschreven als overheidssector) en ervaringen van de doelgroep. De mogelijke oplossingen kunnen werkgevers stimuleren om meer werkplekken voor de doelgroep Banenafspraken te creëren.

Ik heb me de afgelopen twee jaar door u gesteund gevoeld in het bereiken van een zo groot mogelijke aandacht voor de Banenafspraken bij werkgevers en werknemers binnen de overheidssector. In het begin was het niet eenvoudig om de publieke werkgevers er van te overtuigen dat er naast bezuinigingen en reorganisaties ook geïnvesteerd diende te worden in werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking. Het zal ook u niet ontgaan zijn dat sommige werkgevers binnen de overheidssector met enige wrevel kennis namen van de doelstelling om 25.000 banen te realiseren in de sector.

Nu terugkijkend stel ik vast dat de aanvankelijke terughoudendheid en scepsis bij sectoren en werkgevers in twee jaar is omgeslagen in een toenemende maatschappelijk betrokken inzet en creativiteit. De 'stok achter de deur' in de vorm van een mogelijk te activeren wettelijke quotumheffing heeft niet alleen tot discussie geleid, maar ook in positieve zin aangezet tot handelen. En dan niet alleen handelen omdat het nou eenmaal moet en er een taakstelling moet worden ingevuld. Nee, ook omdat het om een doelgroep gaat die op de arbeidsmarkt ondersteuning nodig heeft. Steeds meer werkgevers voelden en voelen zich uitgenodigd om

hun organisatie, samen met hun werknemers, opnieuw op de ‘tekentafel’ te leggen. De bereidheid van werkgevers om onderzoek te (laten) doen naar een betere verdeling van het werk in een inclusievere arbeidsorganisatie wordt groter.

De tijd, dat voor iedere functie alleen op ‘het schaap met de vijf poten’ kon worden geselecteerd, ligt wel achter ons. Ook het automatisme om taken uit te besteden, die niet tot de ‘core business’ van de organisatie worden gerekend, wordt opnieuw afgewogen. Het feit dat in iedere organisatie wel collega’s werken, die iemand van nabij kennen die een arbeidsbeperking heeft, maakt het makkelijker om draagvlak te creëren.

Daarnaast zijn werkgevers actief op zoek gegaan naar nieuwe en/of andere manieren om werkplekken te realiseren. In sommige organisaties heeft dit geleid tot nieuwe functies (bijv. de toetsenbordreinigers of etage-assistenten) of tot herschikking van taken (bijv. de gastvrouw/heer-functie). Door de voorbeelden en ervaringen uit te wisselen en te benutten bij plaatsing van kandidaten in vergelijkbare organisaties, door de bewezen toegevoegde waarde van het werkpakket te kopiëren, kan de (voor)selectie makkelijker en sneller plaats vinden. Zeker in de overheidssector lijken organisaties veel op elkaar. In de bijlage bij deze brief over de mijn aanpak worden diverse voorbeelden en mogelijkheden genoemd.

Deze houding bij werkgevers heeft er zeker toe bijgedragen dat de eerste tussenmeting ook voor de overheidssector een positief resultaat liet zien.

Ondanks de behoorlijke vooruitgang die is geboekt, zijn we nog zeker niet bij het beoogde doel. Dit blijkt ook uit de meest recente kwartaalcijfers van UWV (derde kwartaal 2016). De gestage terugloop van het aantal werkplekken met een vaste of reguliere arbeidsovereenkomst bij werkgevers in overheidssector zet door. Wanneer deze ontwikkeling, zoals ook bleek uit de 1-meting (juli 2016) en wellicht ook bij de 2-meting (juli 2017) zal blijken, niet voldoende wordt gecompenseerd door detacheringen dan kan een achterstand op de sector doelstelling ontstaan.

Nu moet daar niet meteen te paniekerig op worden gereageerd, want het ingezette proces vraagt tijd, zorgvuldigheid en aanpassingsvermogen: niet alleen van de werkvloer maar ook van de kandidaat. Met andere woorden, ‘het past niet altijd meteen goed’. Toch is er alle aanleiding om de werkgevers aan te blijven spreken op een meetbare doel- en taakstelling, want het realiseren van werkplekken verloopt in een te traag tempo en nog te weinig systematisch. Het is raadzaam om daarbij nauwkeuriger in te zoomen op deelsectoren waar de achterstand groter is dan bij andere sectoren.

Zonder vooruit te kunnen lopen op de realisatiecijfers 2016, wil ik u een paar suggesties aanreiken die mijns inziens bevorderend kunnen zijn bij het realiseren van zoveel mogelijk banen voor de doelgroep bij overheidswerkgevers.

- **Wet Banenafpraak en Quotum arbeidsbeperkten als ‘stok achter de deur’ blijft nodig**

De consequenties en bedoelingen van de wet Banenafpraak zijn, na een intensieve periode van aanjagen en een communicatie- /informatiecampagne, bij alle werkgevers bekend. En er zijn inmiddels veel goede voorbeelden beschikbaar. Dit betekent nog niet dat in alle subsectoren de doelstellingen worden gehaald. Naast werkgevers die al meerdere werkplekken voor de doelgroep banenafpraak hebben gerealiseerd, zijn er ook nog veel werkgevers die nog geen enkele werkplek hebben weten te creëren. Zonder druk te houden op de sectorale taakstelling en op het proces zullen veel arbeidsorganisaties moeilijk veranderen, moet ik constateren. Om te bereiken dat er over 10 jaar echt 125.000 werkplekken (25.000 voor de overheidssector in 2023) voor de doelgroep banenafpraak beschikbaar zullen zijn, is stevige inzet op de uitvoering van de wet nodig.

Aanjagen alleen is niet meer voldoende. Het gaat nu om de realisatie van de banenafpraak. Om de perspectieven op werk van de doelgroep (en de nieuwe instroom) te kunnen garanderen, zal het tempo van realisatie geïntensiveerd moeten worden. Sectoren zullen meer verantwoordelijkheid moeten nemen om hun achterban daarop aan te spreken. Daar is ook de komende jaren de wet Banenafpraak nog voor nodig.

- **Inzetten op duurzame plaatsingen en op duurzame werkplekken**

Overheidswerkgevers kiezen steeds vaker voor detachingsformules voor het invullen van werkplekken voor de doelgroep in plaats van een rechtstreekse contractrelatie. Dit hoeft geen probleem in arbeidsrechtelijke zin te zijn en al helemaal niet als de werkplekken, waar de mensen werken, voor de doelgroep gegarandeerd zijn. De tendens dat deze werkplekken slechts een tijdelijk karakter hebben (en dus tot kortdurende plaatsingen leiden) maakt sturing op de duurzaamheid van deze werkplekken voor de toekomstige doelgroep urgent.

Met alleen het tellen van gerealiseerde plekken, meten we of de doelstelling is gehaald. De uitkomst zegt nog niks over het karakter van de plek (structureel of niet) of over de kwaliteit (aard arbeidsovereenkomst en/of werk) en zegt al helemaal niks over het eindresultaat in 2023.

Het is in het belang van kandidaten met een arbeidsbeperking om hier aandacht voor te hebben, want voor hen spelen aspecten als zekerheid, continuïteit en voorspelbaarheid in taken, inkomen en werkomgeving (collega's) een grote rol bij het kunnen leveren van een maatwerk prestatie.

- **Maak het in dienst nemen op basis van een reguliere arbeidsovereenkomst bij werkgever aantrekkelijker**

Veel werkgevers kiezen er voor om tegen hogere kosten het werkgeversrisico te verleggen via inhuur- of detachingsarrangementen (inleenvergoeding is al gauw 1,5 x bruto salaris exclusief bemiddelingsfee en BTW en geen recht op financiële faciliteiten).

Ondanks de beschikbaarheid voor werkgevers van faciliteiten als de no-riskpolis, premiekortingen en loonkostensubsidies maken werkgevers een andere risico-inschatting.

Twijfel over de duurzaamheid van de regelingen is reden om eerder te kiezen voor detacheringsopties. Ook het, na twee jaar, wegvallen van de doelgroep registratie bij inschaling op een functie met een beloning minimumloon of hoger (als gevolg van ontwikkeling/prestaties van werknemer) vinden werkgevers een probleem. Om dit risico van niet meetellen te vermijden, wordt al snel gekozen voor tijdelijke arbeidscontracten. Werkgevers stellen dat iemand belonen naar prestatie hoort bij goed werkgeverschap en ook dat er altijd extra begeleiding nodig blijft, dus is het onredelijk dat iemand niet mag blijven meetellen.

Dat werkgevers vragen om versimpeling van regelingen voor de doelgroep Banenafpraak gelet op andere arbeidsmarktvoorstukken en verandering van fiscale regels is logisch, toch blijft het mijns inziens nodig om te zorgen voor adequate sturing op de bijzondere arbeidsmarktpositie en de belangen van de doelgroep. De kans dat zij uiteindelijk achteraan moeten aansluiten, is groot als er niet blijvend extra werkplekken bij werkgevers worden toegevoegd.

Daarom is het goed de wet altijd op de tekentafel te houden om slimme verbeteringen door te kunnen voeren. De vraag van werkgevers inzake het duurzaam kunnen meetellen van doelgroepkandidaten met een passende cao-inschaling boven WML is begrijpelijk gelet op draagvlakdiscussies in de organisatie en toekomstgericht HRM-beleid.

Een antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat deze werknemers door werkgevers meegeteld mogen worden onder de voorwaarde dat werknemers voldoen aan de eis die geldt bij toepassing van de wet Banenafpraak (betreffende werknemers maken blijvend gebruik van een werkgerelateerde persoonsgebonden voorziening). En dat tevens sprake is van een jaarlijkse nieuwe instroom van kandidaten uit de doelgroep op nieuwe plekken. Het kan werkgevers stimuleren om blijvend te investeren in de opgebouwde arbeidsrelatie met de werknemers met een beperking en levert nieuwe banen op voor de doelgroep, zonder een 'draaideur-effect' te creëren.

Ook voor de werknemers uit de doelgroep kan daardoor een positief effect ontstaan want goed presteren en hoger loon is dus niet langer een risico dat leidt tot verlies van contract of baan.

- **Inkoop kan meetellen zolang het niet tot afkoop leidt**

Alle werkgevers in de overheidssector hebben taken en/of werkzaamheden in hun organisatie uitbesteed aan bedrijven of instellingen die deze taken efficiënter/beter/goedkoper kunnen uitvoeren. Meestal gaat het om dienstverlening met een facilitair karakter.

De bepaling in de wet Banenafpraak is helder op dit punt; wanneer deze uitbesteding is gebaseerd op een inkoopcontract voor product/dienst dan tellen de banen die voor de doelgroep banenafpraak zijn gerealiseerd niet mee bij de opdrachtgever. Er is namelijk geen sprake van detachering of inhuur.

Een nader onderzoek naar de mogelijkheden om ook via inkoop werkplekken te realiseren heeft hier nog geen oplossing geboden.

Alle banen die ook via een inkooprelatie kunnen worden gecreëerd voor de doelgroep, tellen macro mee. Hierover is iedereen het eens.

Echter, voorkomen dient te worden dat werkgevers (overheid en markt) nauwelijks of geen moeite doen om in de eigen organisatie te investeren bij het realiseren van banen voor de doelgroep.

Waarom is het toch belangrijk om ook over inkoop op termijn tot goede afspraken te komen?

Er zijn verschillende overheidswerkgevers die hebben aangegeven dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden om mensen uit de doelgroep in hun organisatie te kunnen plaatsen. Dit omdat in de primaire taken van organisatie slechts ten dele ruimte gecreëerd kan worden om mensen uit de doelgroep te plaatsen. (Denk aan de leraar/onderwijzers-functie in het onderwijs, de politietaken op straat, de uitvoeringstaken in gevangenissen, etc.)

Om deze specifieke sectoren/werkgevers tegemoet te kunnen komen en toch de organisatietaakstelling te realiseren, zou een splitsing gemaakt kunnen worden tussen een interne taakstelling werkgever en een externe taakstelling via inkoop door werkgever.

Het realiseren van werk voor de doelgroep via inkoop van diensten mag echter niet leiden tot een makkelijke afkoop van de sector- of organisatie taakstelling bij derden. Dit zou kunnen door vooraf een percentage voor de verhouding werkplekken in eigen dienst en werkplekken bij derden vast te stellen en de sector/organisatie daarover jaarlijks te laten rapporteren. De meeste organisaties houden voor zichzelf nu al bij hoeveel mensen uit de doelgroep werkzaam zijn.

- **Meer systeem en schaal in werkgeversdienstverlening creëren**

Voor het organiseren van de werkgeversdienstverlening zijn de werkgeversservicepunten in de 35 arbeidsmarktregio's verantwoordelijk en aanspreekbaar. De sectorwerkgevers in de regio's hebben wisselende ervaringen met deze dienstverlening. Dit betreft zowel de kwaliteit en kennis als de verschillen in afspraken en arrangementen die van toepassing kunnen zijn bij een plaatsing. Bij gemeenten en UWV ligt de opdracht om advies, maatwerk en transparantie in regels en kandidaten te leveren.

In twee jaar gesprekken met werkgevers en medewerkers van werkgeversservicepunten is mij gebleken dat het na een periode van projecten en experimenten nodig is om de dienstverlening meer systematisch aan te pakken. Dit is echt nodig om de doelstelling van 125.000 banen voor de doelgroep in 2026 te realiseren. Met name voor leerlingen die nu van speciaal- of praktijkonderwijs afkomen, is het cruciaal om een werkplek te hebben na het verlaten van school.

Daarbij dient rekening te worden gehouden met de verschillen tussen werkgevers en de verschillen tussen sectoren en de schaal waarop afspraken te maken zijn.

Zo vragen landelijk werkende werkgevers om een ander schaalniveau waarop meerjarige afspraken kunnen worden gemaakt met gemeenten en UWV, dan het MKB in gemeenten en de regio. Inzet op meerjarige afspraken over synchronisatie van regelingen, duurzame arbeidsplekken, instroomarrangementen en bekostiging van interne en externe jobcoaching zal mijns inziens een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een meer systematische aanpak.

Met name de grotere overheidswerkgevers hebben de behoefte om te komen tot maatwerkafspraken op werkgevers-/sectorniveau. Het helpt hen om binnen de organisatie afspraken te maken over werkplekken, model werkpakketten, instroom, uitstroom en begeleidingsvraagstukken. Het meerjarig budgetteren van werkgeverslasten en/of organisatiekosten maakt het mogelijk om meer sturing te organiseren op het bereiken van de taakstelling. Denk hierbij bijv. aan landelijke organisaties die werken met een centrale begroting zoals politie en defensie, sommige uitvoeringsdiensten van de ministeries en de participatieorganisatie ten behoeve van rijksdiensten of afspraken met ZBO's.

Dit vereist schakelen tussen landelijke afspraken en regionale uitvoering en daar de dienstverlening op organiseren.

Het vraagt van UWV en gemeenten een intensieve inspanning in het afstemmen van uitvoeringsvraagstukken en re-alloceren uitvoeringsmiddelen alsmede het in beeld brengen van reële externe kosten voor synchronisatie van regelingen en dienstverlening. Het zou behulpzaam kunnen zijn om deze praktijk van werken in één van de 35 regio's qua governance en organisatie verder te ontwikkelen.

- **Maak gelijkere beloning mogelijk**

Het is bekend dat binnen de doelgroep van de banenafpraak verschillen van toepassing zijn gelet op de uitkeringsregeling of wettelijke voorziening waar het individu aanspraak op kan maken (Wajong, participatiewet, WSW). Dit hoeft niet belemmerend te zijn bij de matching of het aanvaarden van werk, maar kan uiteindelijk tot onredelijk grote verschillen op de werkvloer leiden. Zo zijn er binnen de doelgroep voor hetzelfde werk met gelijke loonwaarde afwijkende beloningen en mogelijk andere secundaire voorwaarden (o.a. begeleiding) van toepassing. Zowel voor de (kandidaat) werknemer als voor werkgever kan dit tot ongewenste spanningen leiden.

Ook binnen de klankbordgroep met leden uit de doelgroep, die mij de afgelopen jaren heeft geadviseerd en geïnformeerd over de voortgang van de banenafpraak, is op dit punt veel onvrede uitgesproken.

Het zou goed zijn om de ongewenste inkomenseffecten op dit punt te vereenvoudigen en transparanter te maken voor zowel werkgever als werknemer. Dit biedt tevens de mogelijkheid om de administratieve last voor organisaties te beperken.

De verschillen tussen de uitwerking van dispensatie- of loonkostensubsidieregelingen en jobcoachingsarrangementen creëren onevenwichtigheid in de uitvoering van de wet banenafpraak.

- **Zet in op werkgeversexperimenten**


Inmiddels proberen diverse werkgevers (sectoraal en over de sectoren heen) nieuwe mogelijkheden te onderzoeken om, via het delen van verantwoordelijkheid in het werkgeverschap voor de doelgroep, een efficiëntere, effectievere en meer duurzame inzet te realiseren. Het aanmoedigen van deze initiatieven kan zeker leiden tot meer banen voor de doelgroep. Goede voorbeelden zijn de gesprekken over een gezamenlijke afspraak tussen de grote werkgevers op de Uithof in Utrecht, het gebruik maken van de bestaande Regionale Transitie Centra t.b.v. Primair onderwijs, de samenwerking die gezocht wordt tussen Staatsbosbeheer, Provinciale landschappen en gemeenten tot oprichting van 'Groenbeheer-ploegen', de combinatieaanpak van de Bedrijfs Investeringszones (BIZ) ten aanzien van beheer en participatie en nieuwe sectorale werkmaatschappijen (coöperaties) voor opleiding en sectorale detachering. SW-bedrijven kunnen hierop hun expertise inzetten. Het is goed om deze initiatieven te volgen en de nieuwe vormen van werkgeverschap te ondersteunen. De wens om de personele risico's, de kosten voor begeleiding en het personeelsbeleid voor de doelgroep te kunnen delen, maakt ook het realiseren van de organisatie doelstelling eenvoudiger. Soms gaat het opgeteld om veel mensen, bv. op de campus van de Uithof zullen uiteindelijk circa 400 mensen met een arbeidsbeperking werkzaam zijn. Dat is een bedrijf, wat vraagt om een professionele aanpak.

Ik denk met deze brief de aanzet te geven voor de volgende stap. Uiteraard zullen daar vele partners voor nodig zijn. Het is dan ook een nationaal project op een bijzonder segment van de arbeidsmarkt. De transitie naar een inclusievere inpassing van mensen met een arbeidsbeperking in samenleving en arbeidsorganisatie gaan hand in hand. Het betekent veel voor de mensen om wie het gaat, want je wordt gezien, je levert een prestatie, je wordt gewaardeerd en je verdient je eigen geld op een plek die telt.

Het is zeker niet alleen mijn verdienste, dat er belangrijke stappen in focus op de uitvoering en implementatie van de wet zijn gezet. Daar heeft mijn aanjaagteam, het bestuur van het VSO, de besturen en projectleiders uit de verschillende branches en van de sectorfondsen, het aanjaagteam 'op naar de 100.000 banen, de medewerkers uit de arbeidsmarktregio's en van het UWV, de leden van de klankbordgroep en de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers en de partners in de werkkamer, een belangrijke rol bij gespeeld.

De opgebouwde samenwerking is de springplank naar de realisatie van meer banen!

Met vriendelijke groet,



Hans Spigt  
(Aanjager Banenafspraken)