debeleidsonderzoekers

De implementatie van de Wet banenafspraak bij de overheid

Analyse van de werkagenda's en inventarisatie van de inspanningen van overheidssectoren

JANUARI 2023

Projectnummer P0254

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Noortje Hippert | Jildou Talman | Lennart de Ruig

© 26 januari 2023 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting 5

1. Inleiding 9
- 1.1 Achtergrond: de Wet banenafspraak en het Bestuursakkoord 9
- 1.2 Doel en onderzoeksvragen 11
- 1.3 Leeswijzer 12

Deel 1: Wat gebeurt er op sectorniveau om de banenafspraak bij werkgevers te implementeren? 14

2. Methodologische verantwoording 15
- 2.1 Interviews 15
- 2.2 Analyse van de werkagenda's 17

3. De werkagenda's als sturingsinstrument 19
- 3.1 Aanleiding en doelstelling van de werkagenda's 19
- 3.2 Gebruik van de werkagenda's in de praktijk 20
- 3.3 Tussenconclusie 25

4. De inhoud van de werkagenda's 27
- 4.1 Beschrijving en inventarisatie van de inhoud van de werkagenda's 27
- 4.2 Is hoeverre volgt de ontwikkeling van de werkagenda een volledige beleidscyclus? 31
- 4.3 Tussenconclusie 34

5. Implementatie van de banenafspraak door sectoren 35
- 5.1 Succesfactoren 35
- 5.2 Knelpunten en verschillen tussen sectoren 39
- 5.3 Tussenconclusie 42

6. Aanbevelingen 43
- 6.1 Aanbevelingen voor sectorvertegenwoordigers 44
- 6.2 Aanbevelingen voor de sector overheid 48

Deel 2: Hoeveel mensen uit de banenafspraak werken er indirect voor de sector overheid? 50

7. Methodologische verantwoording 51
- 7.1 Aangeschreven werkgevers 51
- 7.2 Stratificatie van de steekproef 52
- 7.3 Weging van steekproef naar sector en grootteklasse 53
- 7.4 Achterwege laten van uitzendbureaus 55

8. Tellingen van inkoop en SROI 56
8.1 Aantal banen in de populatie vanwege inkoop en/of SROI 56
8.2 Waardering van inkoop en de SROI-verplichting 61
8.3 Redenen om geen mensen uit de banenafspraak in dienst te hebben of in te zetten 62

Samenvatting

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft De Beleidsonderzoekers opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de implementatie van de Wet banenafspraak in de sector overheid. Het onderzoek richtte zich op de vraag welke activiteiten overheidssectoren sinds 2019 hebben ondernomen om extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarnaast brengt dit rapport in kaart hoeveel banen de sector overheid voor de doelgroep van de Wet banenafspraak realiseert in de markt door middel van inkoop van producten, diensten of werken en/of door de social return-verplichting.

Wie zijn de sectoren en de dossierhouders, wat is hun rol?

In 2019 ondertekenden twaalf overheidssectoren een Bestuursakkoord. De afspraken in dat Bestuursakkoord moesten ervoor zorgen dat de sector overheid de achterstand op het quotum arbeidsbeperkten in zou halen. Met het Bestuursakkoord spraken de sectoren onder meer af dat er per overheidssector een 'dossierhouder banenafspraak' aangewezen zou worden en dat de overheidssectoren elk regelmatig een 'werkagenda'[1] zouden opstellen met daarin de voorgenomen acties, planning en geprognosticeerde banen. Dossierhouders (vanaf hier: sectorvertegenwoordigers) halen op wat er speelt in de sector en informeren

[1] Naast de werkagenda's bestaan er ook sectorale jaarrapportages. In die jaarrapportages wordt ook gerapporteerd over de resultaten op het gebied van de banenafspraak. De jaarrapportages worden in deze rapportage minimaal besproken, omdat ze geen onderdeel vormden van het Bestuursakkoord of de onderzoeksvragen.

overheidswerkgevers over thema's die er spelen. Zij kunnen ook een rol spelen bij het opstellen van de werkagenda.

De werkagenda's verschillen qua inhoud

Het Bestuursakkoord roept overheidssectoren op om gebruik te maken van de aanbevelingen uit een rapport van onderzoeksbureau Significant APE over de knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafspraak te realiseren. We hebben de aanbevelingen van Significant om deze reden als basis gebruikt voor onze analyse van de inhoud van de twaalf werkagenda's.

Uit onze analyse blijkt dat werkagenda's het vaakst de door Significant genoemde acties bevatten: 'matchen van kandidaten via bemiddelaars en uitzendbureaus' en 'versterken van bestuurlijk commitment'. Daarnaast bevatten de werkagenda's vaak twee niet door Significant genoemde acties, namelijk 'delen van goede voorbeelden' en 'realiseren van banen via inkoop en SROI'. We zien dat elk type actie in ten minste twee werkagenda's voorkomt. Daarnaast observeren we dat de overheidssectoren elk andere aanbevelingen wel en niet opvolgen.

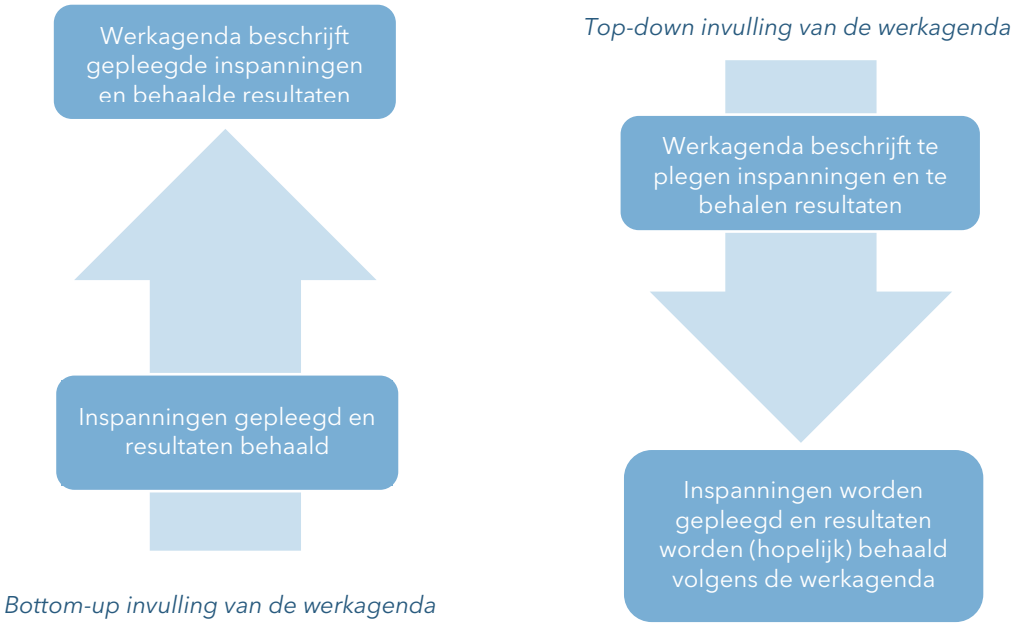
Het valt op dat de werkagenda's van de sectoren Defensie en Rijk de grootste verscheidenheid aan implementatieactiviteiten bevatten. Dit zijn beide overheidssectoren die zelf ook werkgever zijn (d.w.z. werknemers zijn in dienst van deze sectoren). Andere sectoren vertegenwoordigen een grotere groep werkgevers, zij noemen zichzelf Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW's). Sectoren die zelf werkgever zijn hebben meer implementatiemogelijkheden dan ZPW's.

Kenmerkend voor de meeste werkagenda's is verder dat de zogeheten beleidscyclus niet volledig wordt doorlopen. De werkagenda's rapporteren vooral over de uit te voeren of uitgevoerde activiteiten en de behaalde banen. De werkagenda's bevatten meestal geen probleemanalyse waarin bijvoorbeeld wordt ingegaan op de knelpunten die moeten worden opgelost of de redenen waarom doelstellingen in de vorige werkagenda niet zijn behaald. Ook bevatten de werkagenda's meestal geen meetbare doelstellingen anders dan het aantal te realiseren banen. De werkagenda's bevatten ten slotte ook geen toetsing of de voorgenomen doelstellingen behaald zijn (monitoring).

Niet alle werkagenda's worden ingezet zoals bedoeld in het Bestuursakkoord

We hebben ook gekeken naar het gebruik van de werkagenda's. Een overeenkomst tussen de verschillende werkagenda's is dat deze veelal rapporteren over de uitgevoerde activiteiten en de behaalde resultaten (in termen van behaalde banen). Dat noemen wij een *bottom-up* invulling van de werkagenda's (de inhoud van de werkagenda volgt op de uitgevoerde activiteiten), terwijl met het Bestuursakkoord werd afgesproken dat de werkagenda's zowel bottom-up als *top-down* activiteiten (de activiteiten volgen op de afspraken in de werkagenda) zou bevatten. Zo stimuleren of inspireren de werkagenda's zelden.

Schematische weergave van bottom-up en top-down invulling van de werkagenda



Uit de gesprekken met de sectorvertegenwoordigers blijkt dat zij de doelstelling en de toegevoegde waarde van de werkagenda's anders zien. De ene sectorvertegenwoordiger ziet de werkagenda als bruikbaar instrument bij de implementatie, bijvoorbeeld om zich te verzekeren van het commitment van bestuurders. Deze interpretatie leidt ertoe dat er veel concrete afspraken in de werkagenda komen te staan, soms zelfs met meetbare doelstellingen. De andere sectorvertegenwoordiger ziet de sectoragenda's meer als een instrument ter verantwoording aan de Tweede Kamer. Deze sectorvertegenwoordigers kunnen wel erg actief zijn op het gebied van de banenafspraak, maar zien de toegevoegde waarde er niet echt van om dit op papier te zetten in de vorm van de werkagenda.

We concluderen dat de werkagenda's in de praktijk niet de rol vervullen zoals beoogd met het Bestuursakkoord. Daardoor is de rol van het instrument bij de implementatie beperkt.

De sector overheid streeft ernaar meer banen in de markt te realiseren door middel van inkoop en SROI

In zeven van de twaalf werkagenda's werd inzet op het realiseren van banen via inkoop en/of SROI genoemd. Overheidswerkgevers kunnen producten, diensten of bouwkundige of civieltechnische werken inkopen bij marktwerkgevers. Marktwerkgevers maken zichzelf aantrekkelijk voor de overheid door banen aan kwetsbare groepen te bieden, zoals mensen uit de doelgroep banenafspraak. Overheidswerkgevers kunnen er ook voor kiezen een expliciete *social return on investment*-eis te stellen, dat betekent dat een deel van de omzet verplicht besteed wordt aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het bieden van werk aan personen uit de doelgroep banenafspraak kan daaronder vallen.

Wij hebben een schatting gemaakt van het aantal banen dat de overheid via inkoop en/of SROI in het eerste kwartaal van 2022 in de marktsector realiseert. Onze schatting is dat er in deze periode ongeveer 15.000 tot 17.000 banen in de marktsector waren voor mensen uit de doelgroep banenafspraak, vanwege inkoop door de overheid en/of de SROI-eis.

Aanbevelingen voor de sectorvertegenwoordigers en voor de sectoren/wetgever

We doen in dit rapport enkele aanbevelingen om de werkagenda's doeltreffender te maken bij de implementatie van de banenafspraak. Deels zijn er enkele specifieke speerpunten/activiteiten die goed lijken te werken, zoals het inrichten van een centrale financierings- en/of begeleidingsstructuur. Deels kan het helpen de inhoud van de ene werkagenda te laten volgen op de inhoud van de vorige werkagenda: wat werkte daarin, welke knelpunten waren er, hoe zijn die knelpunten met nieuwe activiteiten op te lossen? Ook zijn de werkagenda's in te zetten als instrument om commitment van bestuursleden te verkrijgen, bijvoorbeeld door (zoveel mogelijk) bestuursleden hun handtekening onder de werkagenda te laten zetten. We zien dat bijvoorbeeld in de sector Defensie.

Verder hebben we breder gekeken naar de mogelijkheden die sectorvertegenwoordigers hebben voor implementatie van de banenafspraak in hun respectievelijke sectoren. We zien dat hun rol beperkt is, doordat zij een tekort aan tijd en budget hebben en ook vaak geen mandaat in hun sector (dat geldt met name voor de ZPW's). Voor veel sectorvertegenwoordigers is de banenafspraak een klein deel van hun takenpakket. We raden sectoren aan de sectorvertegenwoordigers meer middelen en tijd te bieden om de banenafspraak te implementeren. Zo kunnen zij meer (verschillende) implementatieactiviteiten te organiseren en zo meer overheidswerkgevers bereiken.

Ten slotte zien we dat sectorvertegenwoordigers, maar ook werkgevers veel knelpunten in de wet- en regelgeving rondom de banenafspraak zien. Denk daarbij aan de verschillende invullingen door gemeenten, maar ook aan het onderscheid tussen de sectoren markt en overheid. Deze complexiteit in wet- en regelgeving werkt niet bevorderlijk, ook niet voor de implementatieactiviteiten van de sectorvertegenwoordigers. Onze laatste aanbeveling is dan ook aan de wetgever: leg in ieder geval goed het oor te luister bij de sectorvertegenwoordigers om tegemoet te komen aan dit gebrek aan motivatie onder betrokkenen. De sectorvertegenwoordigers spreken immers namens de werkgevers in hun sectoren. Neem de knelpunten die zij aankaarten serieus en probeer daar zo mogelijk naar te handelen.

Inleiding

Medio 2021 kondigde voormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Koolmees het volgende aan: "Er zijn overheidswerkgevers die er alles aan doen en er goed in slagen om banen voor de doelgroep te realiseren, maar er zijn ook overheidswerkgevers die achterblijven. Ik wil daar graag ook de collega's op aanspreken. Die toezegging wil ik graag doen. Om de verschillen inzichtelijk te maken en in kaart te brengen zal ik daar een onderzoek naar laten doen."

Om aan deze wens te voldoen, heeft het ministerie van SZW De Beleidsonderzoekers opdracht gegeven onderzoek uit te voeren naar de uitvoering van de Wet banenafspraak en het quotum arbeidsbeperkten bij overheidswerkgevers. In dit eerste hoofdstuk gaan wij dieper in op dit voorgelegde vraagstuk.

1.1 Achtergrond: de Wet banenafspraak en het Bestuursakkoord

Per 1 april 2015 is de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten ingevoerd. Doel van deze wet is zoveel mogelijk mensen met arbeidsbeperking aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers. Begin 2026 moeten er 125.000 banen bijgekomen zijn voor mensen met een arbeidsbeperking. Het bedrijfsleven moet ten opzichte van het startmoment in 2015 100.000 extra banen realiseren en de overheid 25.000 extra banen.

In de afgelopen jaren zijn de marktpartijen er over het algemeen in geslaagd om het afgesproken aantal banen te realiseren, met uitzondering van 2020. De overheidswerkgevers zijn in de afgelopen jaren niet in geslaagd het afgesproken aantal banen te realiseren.[2] Daarom geldt sinds 1 januari 2018 voor de overheid de quotumregeling. Onderdeel daarvan is dat er per werkgever een quotum wordt berekend en dat er per niet behaalde baan een quotumheffing volgt.[3] De quotumheffing (dat wil zeggen, een soort 'boete' die per jaar wordt opgelegd) is tot nu toe niet uitgevoerd, omdat deze niet uitvoerbaar is gebleken.

De sector overheid is gevraagd diverse initiatieven te ontwikkelen om snel stappen te zetten met betrekking tot het halen van het quotum voor de banenafspraak. Eén van die initiatieven is het Bestuursakkoord van 11 april 2019. Met dit akkoord hebben de overheidssectoren afgesproken elk een sectorale **werkagenda** vast te stellen waarin concrete acties zijn beschreven om extra banen voor de doelgroep te creëren. In het Bestuursakkoord van 2019 staat over de werkagenda's het volgende:

> *"In elke overheids- en onderwijssector wordt uiterlijk voor 1 juni 2019 een werkagenda vastgesteld. Deze agenda heeft als doel de inspanningen en resultaten te stimuleren, faciliteren en inzichtelijk te maken, goede voorbeelden te delen en de voortgang te bewaken."*

Het Bestuursakkoord is getekend door (vertegenwoordigers van) twaalf aparte overheidssectoren. Deze zijn in de onderstaande tabel in de linker kolom weergegeven:

Overheidssector	Bestuursakkoord is getekend door
Gemeenten	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
Provincies	Interprovinciaal Overleg (IPO)[4]
Waterschappen	Vereniging voor waterschappen
Primair onderwijs (samen met voortgezet onderwijs als funderend onderwijs)	PO-Raad en minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media
Voortgezet onderwijs (samen met primair onderwijs als funderend onderwijs)	VO-raad en minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media
Mbo's	MBO Raad
Hbo's	Vereniging Hogescholen
Universiteiten	Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
Onderzoeksinstellingen	Werkgeversvereniging onderzoeksinstellingen en minister van OCW
Umc's	Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra en minister van OCW
Defensie	Minister van Defensie

[2] Daar zijn meerdere redenen voor. Mogelijke redenen zijn in ieder geval het verkorte ingroeipad (de sector overheid heeft tot 2024 om het quotum te behalen, de sector markt heeft tot 2026) en de relatief grote opgave voor de sector overheid. Binnen de sector overheid zijn er namelijk aan de ene kant minder werkgevers actief, waardoor de verhouding werknemers uit de doelgroep tot werkgevers relatief hoog is.
[3] Al is deze quotumheffing vooralsnog niet uitgevoerd, er zijn voorstellen om in plaats daarvan een systeem van beloningen in te richten voor elke wél gerealiseerde baan.
[4] Inmiddels heeft het IPO afgezien van de implementatie van de banenafspraak, in plaats daarvan zijn enkele provincies zelf trekker geworden.

Politie	Minister van Justitie en Veiligheid
Rijksoverheid	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

In de context van de Wet banenafspraak maken we het onderscheid tussen de sector overheid en de sector markt. Voor de leesbaarheid van dit rapport gebruiken we vanaf hier het begrip **'sector overheid'**. Daarmee bedoelen we alle overheidssectoren die het Bestuursakkoord hebben ondertekend, zoals weergegeven in de bovenstaande tabel.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste geven we meer inzicht in de *belangrijkste succesfactoren en knelpunten* bij de implementatie van de banenafspraak bij de overheid. Deze succesfactoren en knelpunten resulteren in een aantal aanbevelingen voor de implementatie van de Wet banenafspraak. We werken deze doelstelling uit in deel 1 van dit rapport.

Box: Focus van dit onderzoek: de implementatie van de Wet banenafspraak
Wij kiezen er in dit onderzoek voor *implementatie* en *uitvoering* los van elkaar te zien. We richten ons met dit onderzoek specifiek op de implementatie van de Wet banenafspraak, niet op de uitvoering ervan. Dat betekent dat dit onderzoek zich richt op het niveau van de wetgever en sectorvertegenwoordigers, níét op het niveau van werkgevers.

De wetgever ontwikkelt de wet, die de sectorvertegenwoordigers vervolgens communiceren aan hun achterban. De wetgever en sectorvertegenwoordigers zorgen er tevens zoveel mogelijk voor dat individuele werkgevers de kennis, vaardigheden en tools hebben om de banenafspraak uit te voeren. De wetgever en sectorvertegenwoordigers proberen werkgevers dus zoveel mogelijk te faciliteren. Deze facilitering van werkgevers zien wij als *implementatie* van de Wet banenafspraak. Vervolgens zijn het de overheidswerkgevers die de Wet banenafspraak *uitvoeren*. Zij realiseren al dan niet de banen voor de doelgroep banenafspraak.

Ten tweede hebben we geïnventariseerd *hoeveel banen er gerealiseerd worden bij overheidswerkgevers als gevolg van inkoop* bij marktpartijen en de SROI-verplichting die overheidswerkgevers aan marktpartijen opleggen. We werken deze doelstelling in deel 2 van dit rapport.

Deze doelstellingen van het onderzoek vallen uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

Succesfactoren en knelpunten bij de implementatie van de banenafspraak

1. Welke **inspanningen** hebben de verschillende overheidssectoren in de afgelopen jaren gepleegd om de banenafspraak te implementeren bij de werkgevers die ze vertegenwoordigen?
2. Wat zijn de gepercipieerde **opbrengsten van de inspanningen** die overheidssectoren hebben gepleegd om de banenafspraak te implementeren bij de werkgevers die ze vertegenwoordigen?
3. Wat zijn **verschillen en overeenkomsten** tussen de verschillende overheidssectoren en werkgevers bij **de totstandkoming en de inhoud** van de werkagenda's?

4. Hoe hebben de verschillende sectoren en werkgevers **gestuurd op de werkagenda's**, en welke rol speelt deze sturing bij de gekozen strategie en eventuele aanpassingen daarin?
5. Wat zijn de **succesfactoren en knelpunten** voor een succesvolle implementatie van de banenafspraak?
6. In hoeverre is sprake van **verschillen in succesfactoren en knelpunten** tussen de verschillende overheidssectoren?

Ontsluiting van goede voorbeelden

7. Welke **lessen** kunnen overheidssectoren van elkaar leren, op basis van zowel de succesfactoren als knelpunten, rekening houdend met de verschillen tussen overheidssectoren?
8. Op welke wijze zijn **lessen en goede voorbeelden tussen overheidssectoren te ontsluiten**, op zo'n manier dat dit werkgevers inspireert en faciliteert om invulling te geven aan de banenafspraak?

Aantal banen via inkoop en SROI

9. Wat zijn de **aantallen banen** die via **inkoop** door overheidssector worden gerealiseerd?
10. **Hoeveel banen** worden door middel van **SROI** door de overheidssector gerealiseerd?
11. Welke **lessen** kunnen getrokken worden over de potentieel te realiseren banen door middel van inkoop en SROI?

Het is ten slotte belangrijk ons ook bewust te zijn van het bestaan van de *sectorrapportages* die de overheidssectoren jaarlijks uitbrengen. Daarin rapporteren de overheidssectoren ook de behaalde resultaten op het gebied van de banenafspraak. In dit rapport bespreken we de werkagenda's zoals bedoeld in het Bestuursakkoord van 2019. De sectorrapportages bespreken we in dit rapport niet, deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.

1.3 Leeswijzer

Ons onderzoek bestaat uit twee delen. In het eerste deel beantwoorden we met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden de deelvragen 1 t/m 8. Deel 1 bestaat uit de volgende hoofdstukken:

Hoofdstuknr	Inhoud van het hoofdstuk
2	Methodologische verantwoording van deel 1
3	Achtergrond van de werkagenda's en hoe deze in de praktijk gebruikt worden door de sectoren bij de implementatie van de Wet banenafspraak
4	Manier waarop de werkagenda's tot stand zijn gekomen en analyse van de inhoud van de werkagenda's
5	Beschrijving van de wijzen waarop de sectoren kunnen bijdragen aan de implementatie van de Wet banenafspraak (behalve de werkagenda's) en welke knelpunten en succesfactoren daarbij spelen
6	Aanbevelingen voor de sectoren die voortvloeien uit de gesignaleerde knelpunten en succesfactoren

In het tweede deel beantwoorden we de deelvragen 9 t/m 11 kwantitatief, met enkele kwalitatieve aanvullingen. Deel 2 bestaat uit de volgende hoofdstukken:

Hoofdstuknr	Inhoud van het hoofdstuk
7	Methodologische verantwoording van deel 2
8	Uiteenzetting van en toelichting op de resultaten van de enquête over inkoop en SROI onder marktwerkgevers

Deel 1: Wat gebeurt er op sectorniveau om de banenafspraak bij werkgevers te implementeren?

Methodologische verantwoording

In deel 1 van dit rapport beschrijven we de uitkomsten van het kwalitatieve deel van dit onderzoek. In dit hoofdstuk zetten we onze onderzoeksmethoden en de overwegingen die daarbij hebben gespeeld uiteen.

2.1 Interviews

Gedurende dit onderzoek hebben we veelal gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. De geïnterviewde respondenten zijn in te delen in vier categorieën, namelijk:

- **Experts** die overkoepelend konden vertellen over de sector overheid als geheel.
- **Dossierhouders** die konden vertellen over de inspanningen binnen hun eigen sector. We spraken de dossierhouders van de volgende overheidssectoren:
  - Rijk
  - Provincies
  - Gemeenten
  - Funderend onderwijs (zowel po als vo)
  - Politie
  - Defensie
  - Mbo[5]

[5] Dat betekent dat we de dossierhouders van de sectoren waterschappen, hbo, universiteiten, umc's en onderzoeksinstellingen niet over dit onderwerp spraken. We hebben hun werkagenda's wel in onze analyse meegenomen.

- **Werkgevers en projectleiders** die konden vertellen over de inspanningen van hun eigen organisatie. We spraken werkgevers uit de sectoren Rijk, gemeenten, politie, funderend onderwijs, mbo, hbo en wo.
- **Intermediairs** die konden vertellen over bemiddeling en begeleiding van de doelgroep richting werk in de sector overheid.

In totaal spraken we met twee experts, dossierhouders van acht sectoren, 18 werkgevers/projectleiders en zes intermediairs. Daarmee baseren we ons op een totaal van 34 interviews. De interviews werden uitgevoerd in de periode van mei tot september 2022[6].

2.1.1 Wie zijn de dossierhouders?

De overheidssectoren rapporteren onderling over de inspanningen en de voortgang van de banenafspraak. Elke overheidssector wordt vertegenwoordigd door één of twee *dossierhouders*. Zij komen om de zoveel tijd bijeen tijdens een dossierhoudersoverleg over de vooruitgang van de Wet banenafspraak bij de overheid.

De dossierhouders zijn niet alleen nauw betrokken bij het opstellen van de werkagenda (soms schrijven zij de werkagenda zelf, soms lezen zij mee bij het opstellen ervan), maar zijn vaak ook het aanspreekpunt voor de werkgevers in hun sector. Hebben de werkgevers vragen over de Wet banenafspraak, dan kunnen ze bij deze dossierhouders terecht. We noemen de dossierhouders vanaf hier *sectorvertegenwoordigers*, omdat hun rol breder is dan alleen aanwezigheid bij het dossierhoudersoverleg.

Er is een belangrijk onderscheid aan te brengen onder de overheidssectoren. Naar dat onderscheid verwijzen we verderop in het rapport terug. Enkele sectoren zijn zélf werkgever. Dat zijn de sectoren Rijk, politie en defensie. Deze sectoren hebben zelf mensen (uit de banenafspraak) in dienst, het quotum betreft de sectorvertegenwoordiger zelf. De andere negen sectoren vertegenwoordigen een groep werkgevers, uiteenlopend van twaalf werkgevers (Provincies) tot enkele honderden (gemeenten en funderend onderwijs). Deze laatste categorie overheidssectoren heeft zich verenigd onder de noemer zelfstandige publieke werkgevers (ZPW's).

Sector is zelf werkgever	Sector vertegenwoordigt meerdere werkgevers (ZPW's)
• Rijk (BZK is juridisch werkgever) • Politie • Defensie	• Provincies • Waterschappen • Gemeenten • Funderend onderwijs (apart vertegenwoordigd door de PO-Raad en de VO-raad) • Mbo • Hbo • Universiteiten • Umc's • Onderzoeksinstellingen

[6] In juli 2022 kondigde minister Schouten van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen enkele voornemens aan om met name de overheidswerkgevers te ondersteunen bij het behalen van het quotum, onder meer een wetsvoorstel voor vereenvoudiging van de banenafspraak. Ruim twee derde van de interviews voor dit onderzoek vonden plaats na deze aankondiging van de minister. De respondenten verwezen tijdens de interviews direct noch indirect naar de Kamerbrief.

2.1.2 Goede en minder goede praktijken

Voor dit onderzoek zijn we tevens te rade gegaan bij enkele *werkgevers en/of projectleiders* bij overheid. We spraken hen over hun werkwijze, wat er voor hen goed heeft gewerkt (succesfactoren) en waar ze nog altijd tegenaan lopen (knelpunten). We vroegen hen ook welke rol de sectorvertegenwoordigers hadden bij hun werkwijze en hoe ze zich die rol in de toekomst voorstelden.

We voerden deze gesprekken om inspirerende voorbeelden op te halen uit de sector overheid[7] en om hen te vragen naar de succesfactoren en knelpunten die volgens hen zowel belangrijk zijn voor andere werkgevers alsook voor de sectorvertegenwoordigers.

2.1.3 De rol van intermediaire organisaties

Op de arbeidsmarkt moeten vraag en aanbod elkaar vinden, waarbij het zaak is dat dit voor beide partijen passend is. Specifiek voor de doelgroep banenafspraak geldt dat er vaak of zelfs meestal sprake is van intermediaire organisaties die vraag en aanbod met elkaar verbinden. Intermediaire organisaties zijn in elk geval *regionale werkgeversservicepunten (WSP's)*, maar er zijn ook commerciële partijen (uitzendbureaus of re-integratiebedrijven bijvoorbeeld) actief. Deze intermediaire organisaties hebben enerzijds zicht op kandidaten uit het doelgroepregister en hebben anderzijds een rol in het invullen van de vraag van werkgevers. Zodoende spelen intermediaire organisaties een faciliterende rol bij de implementatie van de banenafspraak (ook zij stellen werkgevers in staat de banenafspraak uit te voeren).

2.2 Analyse van de werkagenda's

Door het ministerie van SZW zijn we expliciet gevraagd de rol van de werkagenda's bij de implementatie van de banenafspraak door te lichten. Alle twaalf sectoren hebben een werkagenda opgesteld. We hebben alle werkagenda's geanalyseerd met behulp van een analysekader.

2.2.1 Vorig onderzoek is basis voor het analysekader

In het Bestuursakkoord van 2019 staat de volgende tekst:

> *"In elke overheids- en onderwijssector wordt uiterlijk voor 1 juni 2019 een werkagenda vastgesteld. Deze agenda heeft als doel de inspanningen en resultaten te stimuleren, faciliteren en inzichtelijk te maken, goede voorbeelden te delen en de voortgang te bewaken. De overheids- en onderwijssectoren zullen gebruik maken van de resultaten van het brede onderzoek naar de knelpunten en mogelijkheden dat op verzoek van het kabinet is uitgevoerd. Wanneer geen gebruik wordt gemaakt van de conclusies uit het onderzoek, zullen sectoren duidelijk maken waarom dit niet is gebeurd."*

Met 'het brede onderzoek naar de knelpunten en mogelijkheden' wordt gerefereerd aan het onderzoek dat Significant APE uitvoerde in 2018. Dat onderzoek ging over succesfactoren en knelpunten bij de realisatie van de banenafspraak door overheidswerkgevers. Uit het onderzoek vloeiden ook enkele aanbevelingen voort voor overheidswerkgevers. Deze aanbevelingen van

[7] Ook de website www.opnaarde25000.nl bevat veel inspirerende voorbeelden en concrete aanknopingspunten voor werkgevers. We hebben daarom een poging gedaan weer andere of nieuwe voorbeelden te onderzoeken.

Significant APE hebben we gebruikt om de inhoud van de werkagenda's van de Wet banenafspraak te *inventariseren* en te *toetsen*.

We hebben de genoemde activiteiten in de werkagenda's gecodeerd aan de hand van de acties die genoemd zijn in het rapport van Significant APE uit 2018. Die acties zijn:

Typen acties om te noemen in de werkagenda's
Bestuurlijk commitment
Ambassadeurschap/persoonlijke motivatie
Samenwerken met partners die ondersteunen en ontzorgen (intermediairs, sw-bedrijf)
Talenttrajecten voor hoogopgeleide mensen met een arbeidsbeperking
Meet and greets voor managers, leidinggevenden en kandidaten
Functies passend maken voor competenties, mogelijkheden en beperkingen van kandidaten
Proefplaatsingen, stages en werkervaringsplekken en andere manieren om kandidaten te leren kennen
Bemiddelaars en uitzendbureaus
Training voor begeleiders

Om diverse redenen hebben we daar de volgende typen acties nog aan toegevoegd:

Inkoop en SROI (ingegeven door de onderzoeksvragen van SZW)
Delen van goede voorbeelden (omdat alle respondenten aangaven dat dit een goed werkende methode van implementatie is)
Centralisatie van aansturing/financiering (ingegeven door enkele goede praktijken die we nader onderzochten)

3 De werkagenda's als sturingsinstrument

De werkagenda's zijn een mogelijk instrument dat de sectorvertegenwoordigers tot hun beschikking hebben bij het implementeren van de Wet banenafspraak in hun sector. De sectorvertegenwoordigers hebben daarnaast nog andere instrumenten beschikbaar, die we in bredere zin bespreken in hoofdstuk 5.

In dit hoofdstuk bespreken we allereerst de werkagenda's. We gaan na wat volgens het Bestuursakkoord van 2019 de oorspronkelijke doelstelling van de werkagenda's was en hoe de werkagenda's in 2022 ingezet worden. We concluderen dat de werkagenda's in beperkte mate ingezet worden als sturingsinstrument zoals beoogd in het Bestuursakkoord. De werkagenda's worden eerder gezien als verantwoordingsinstrument.

3.1 Aanleiding en doelstelling van de werkagenda's

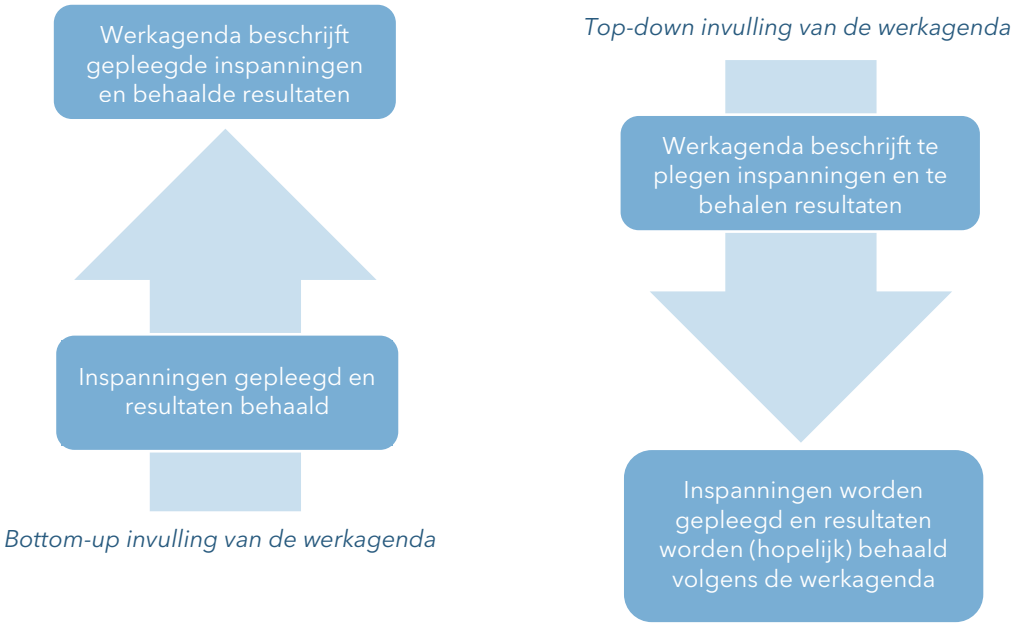
Het Bestuursakkoord van 2019 is gesloten om overheidswerkgevers een extra impuls te geven bij het aannemen van werkzoekenden uit de doelgroep banenafspraak. Er was wel commitment en wil bij werkgevers, maar deze werden niet altijd omgezet in resultaten (lees: banen). De werkagenda's spelen bij het omzetten van commitment en wil in resultaten de volgende rol:

1. Inspanningen en resultaten stimuleren en faciliteren;
2. Inzichtelijk maken van inspanningen en resultaten;
3. Goede voorbeelden delen;
4. Voortgang bewaken (monitoring), bestaande uit:

a. elkaar (d.w.z. andere sectorvertegenwoordigers) aanspreken op inspanningen en resultaten;
b. jaarlijkse rapportering door het ministerie van BZK aan de Tweede Kamer;
c. verbetering en vereenvoudiging van de Wet banenafspraak door het ministerie van SZW.

Het Bestuursakkoord lijkt aan te sturen op zowel bottom-up als top-down elementen. De inhoud van de werkagenda beslaat deels de activiteiten die werkgevers in de sector al uitvoeren **(bottom-up)**, maar de inhoud van de werkagenda zélf moet ook aanzetten tot activiteiten **(top-down)**. Bottom-up elementen in de oorspronkelijke afspraak zijn bijvoorbeeld inspanningen en resultaten inzichtelijk maken, top-down elementen zijn bijvoorbeeld stimulering van inspanningen en resultaten. We hebben de twee mogelijke invullingen schematisch weergegeven in de onderstaande figuur.

Figuur 3.1. Schematische weergave van bottom-up en top-down invulling van de werkagenda



In het volgende hoofdstuk zetten we uiteen hoe de werkagenda's in de dagelijkse praktijk ingezet worden.

3.2 Gebruik van de werkagenda's in de praktijk

Bovenstaande lijst bevat vier doelstellingen waarvoor de werkagenda ingezet wordt als instrument. We gaan na in hoeverre deze doelstellingen bereikt worden met de huidige inzet van de werkagenda's.

3.2.1 Doelstelling 1: inspanningen en resultaten stimuleren en faciliteren

In het bestuursakkoord wordt de volgende formulering gebruikt:

> *"Deze agenda heeft als doel de inspanningen en resultaten te stimuleren, faciliteren en inzichtelijk te maken […]."*

Zijn het de werkagenda's zelf die inspanningen en resultaten stimuleren en faciliteren? Of zijn het de activiteiten beschreven in de werkagenda's die inspanningen en resultaten stimuleren en faciliteren?

> *"De bijeenkomsten die wij hebben waarin we elkaar met raad en daad bijstaan, vind ik veel meer bijdragen dan een werkagenda. Het begint toch bij de innerlijke motivatie. De werkagenda is een middel, maar je zou hetzelfde resultaat ook kunnen behalen zonder werkagenda."*
>
> – *Sectorvertegenwoordiger*

Voor wat betreft de eerste optie (de werkagenda stimuleert en faciliteert zélf): De meeste geïnterviewde sectorvertegenwoordigers laten weten dat zij de werkagenda's niet met dit doeleinde inzetten. De werkagenda kan op zichzelf niets stimuleren, beargumenteren zij. Het is in de ogen van betrokkenen een opsomming van activiteiten, geen instrument om proactief in te zetten. Zie het citaat hiernaast ter toelichting op dit standpunt. Alleen de sectoren Defensie en de politie laten de werkagenda expliciet ondertekenen door bestuursleden. Met name Defensie kan terugvallen op dat bestuurlijk commitment wanneer de werkagenda niet nagevolgd wordt.

De werkagenda's vervullen in uiteenlopende mate de tweede optie (de activiteiten ín de werkagenda stimuleren en faciliteren). We hebben in hoofdstuk 4 de inhoud van de werkagenda's beschreven. Daaruit blijkt dat sommige sectorvertegenwoordigers meer inzetten op het stimuleren en faciliteren van de inspanningen van werkgevers dan andere sectorvertegenwoordigers. Sectorvertegenwoordigers richten het vaakst hun pijlen op het delen van goede voorbeelden om nieuwe activiteiten te stimuleren.

Box. Voorbeelden van sectorvertegenwoordigers die met hun activiteiten inzetten op stimulering en facilitering

"De projectorganisatie enthousiasmeert, adviseert en ondersteunt de defensieonderdelen met advies, expertise en best practices om jobcarving en functiecreatie effectief toe te passen." (Bron: werkagenda van sector Defensie, 2021-2022)

"Vanuit de MBO Raad is hard gewerkt aan het bewustzijn van het belang van dit onderwerp bij College van Bestuur en HR-directeuren." (Bron: werkagenda van sector mbo's, 2021-2022)

"Naast de stimuleringsregeling zijn door Zestor trainingen functiecreatie en de door CNV-jongeren ontwikkelde Harrie-trainingen aangeboden." (Bron: werkagenda van de sector hbo's, 2019-2020)

"Ook kunnen de waterschappen kosteloos een beroep doen op een adviseur Banenafspraak voor vragen en ondersteuning." (Bron: werkagenda van de sector waterschappen, 2019-2024)

3.2.2 Doelstelling 2: inspanningen en resultaten inzichtelijk maken

Volgens het Bestuursakkoord van 2019 bevat een werkagenda in ieder geval:

- Beschrijving van de acties[8] plus:
  - de bijbehorende **planning** en

[8] In het Bestuursakkoord staat de zin: "De (soorten) acties die de overheids- en onderwijssectoren ondernemen voor het realiseren van banen." Daarmee wordt niet helemaal duidelijk of het gaat om acties die al in het verleden ondernomen werden of de acties die nog te ondernemen zijn.

  - waar mogelijk een prognose van het **aantal banen** dat ermee gerealiseerd gaat worden;
- Wijze waarop individuele werkgevers verantwoording afleggen over hun inspanningen en resultaten.

De sectorvertegenwoordigers gebruiken de werkagenda's vooral om over bestaande inspanningen en al behaalde resultaten te rapporteren. Veelal bestaan de werkagenda's deels uit activiteiten die werkgevers hebben georganiseerd om banen te realiseren, deels uit activiteiten die de sectorvertegenwoordigers zelf hebben georganiseerd. Waar het zwaartepunt ligt, verschilt per sector.

Ook bestaan er tussen sectoren verschillen in het detailniveau waarmee zij over de inspanningen en resultaten rapporteren. In veel gevallen is de inhoud van een activiteit beschreven, maar niet de bijbehorende planning en de te verwachten resultaten. Defensie is voor zover wij weten de enige sector die ervoor kiest per activiteit een planning en een streefaantal banen op te nemen in de nieuwste werkagenda.

Box. Voorbeeld van een werkagenda waarin aantallen te realiseren banen beschreven staan

De werkagenda van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten of VSNU (inmiddels Universiteiten van Nederland, UNL) is relatief concreet uitgewerkt. Er worden voor het jaar 2019 aantallen banen gerapporteerd. Dat aantal wordt ook gespiegeld aan de doelstelling volgens de quotumheffing. Dat ziet er bijvoorbeeld als volgt uit:

Universiteit	Realisatie 1 juli 2019	Realisatie 31 dec 2019	Doel eind 2019	%
Tilburg University[9]	29,02	36,2	56,3	64%

Hieruit valt bijvoorbeeld af te leiden dat de Tilburg University eind 2019 20,1 banen achterliep op het werkgever-specifieke quotum[10].

Ook zijn per universiteit de specifieke activiteiten beschreven die uitgevoerd worden in het kader van de banenafspraak. Volgens de werkagenda ondernam Tilburg University in 2019 bijvoorbeeld de volgende activiteiten:

- Plaatsing van een medewerker op de afdeling Library & IT Services in een gecarvede functie, specifiek om de werkdruk bij collega's te verminderen;
- Inzet op realisatie van banen bij faculteiten;
- Soort van proeftuin bij enkele faculteiten door een extern kennis- en onderzoekscentrum.

Bovenstaand voorbeeld, maar ook de beschrijvingen van activiteiten bij andere universiteiten, maakt niet inzichtelijk tot welke resultaten deze activiteiten van Tilburg University moeten leiden. Is het de bedoeling dat deze resultaten tot de gemiste 20,1 banen moeten leiden? En op welke termijn? Tevens is niet voor alle universiteiten een plan van aanpak opgesteld.

[9] We lichten Tilburg University hier uit omdat de universiteit relatief ver gevorderd was in het jaar 2019. Tevens zijn de activiteiten van deze universiteit uitvoerig beschreven. We hebben Tilburg University in dit onderzoek niet gesproken, maar baseren ons puur op de inhoud van de werkagenda.
[10] Bron: werkagenda universiteiten, 2021-2024.

In andere werkagenda's worden wel activiteiten beschreven, maar er worden zelden cijfers of planningen aan gekoppeld.

In hoofdstuk 1 kwamen de jaarlijkse *sectorrapportages* van de overheidssectoren kort aan bod. Deze sectorrapportages zijn niet het onderwerp van dit onderzoek. Wel is het goed om te vermelden dat ook de sectorrapportages onder meer gebruikt worden om de inspanningen en resultaten op het gebied van de banenafspraak inzichtelijk te maken. in de jaarrapportage van het Rijk van 2021 staat bijvoorbeeld vermeld dat in het derde kwartaal van 2021 3.055 van de beoogde 4.710 banen gerealiseerd waren. (Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2021*, p.22)

3.2.3 Doelstelling 3: goede voorbeelden delen

We zien dat doelstelling 2 (het inzichtelijk maken van inspanningen en resultaten) en doelstelling 3 (goede voorbeelden delen in de werkagenda) in de praktijk in elkaar overlopen. Veel van de werkagenda's bestaan grotendeels uit een opsomming van goede voorbeelden in de sector, bijvoorbeeld succesvolle projecten of projecten die veel potentie lijken te hebben. Het gaat niet altijd om projecten waarvan de concrete resultaten direct te benoemen zijn (als voorbeeld: het is niet te zeggen tot hoeveel banen project Baanbrekers in het onderwijs heeft geleid).

3.2.4 Doelstelling 4: voortgang bewaken

Deze doelstelling bestaat uit drie onderdelen. We lopen ze alle drie na.

Sectorvertegenwoordigers spreken elkaar aan op inspanningen en resultaten. We hebben voor dit onderzoek één overleg tussen sectorvertegenwoordigers bijgewoond. Het dossierhoudersoverleg had vooral een informatief karakter: de sectorvertegenwoordigers brachten elkaar op de hoogte van de inspanningen in hun sector en hun eigen activiteiten. De sectorvertegenwoordigers spraken elkaar in mindere mate aan op de voortgang of de inhoud van de activiteiten. Ook de sectorvertegenwoordigers die we individueel geïnterviewd hebben voor dit onderzoek, vertelden geen van allen dat ze elkaar aanspreken op de behaalde resultaten tijdens het dossierhoudersoverleg.

Het is volgens de door ons geïnterviewde sectorvertegenwoordigers niet makkelijk om elkaar aan te spreken op inspanningen en resultaten zolang in de werkagenda's geen concrete doelstellingen benoemd staan. De sectorvertegenwoordigers kunnen elkaar alleen herinneren aan de activiteiten die in hun werkagenda's beschreven staan: is activiteit X uitgevoerd zoals verwacht? Zonder aantallen te realiseren banen is niet te verifiëren of de activiteiten tot de beoogde resultaten hebben geleid.

Ook kan het zijn dat de betreffende activiteit uitgevoerd wordt door een individuele werkgever (zie bijvoorbeeld de geplande activiteiten van Tilburg University in de box). Wanneer een werkgever deze activiteit niet naar verwachting uitvoert, kan de sectorvertegenwoordiger (in dit geval een vertegenwoordiger van de Universiteiten van Nederland, UNL) daarvoor niet verantwoordelijk gehouden worden.

> *"Het opstellen van de werkagenda is een verplichting. Lang geleden zijn er afspraken gemaakt dat iedere sector een werkagenda moest hebben."*
>
> – *Sectorvertegenwoordiger*

Rapportering door BZK aan de Tweede Kamer. Deze doelstelling krijgt bij de geïnterviewde sectorvertegenwoordigers het meeste gewicht. Zij zien de opsomming van activiteiten met name als een manier om aan de Tweede Kamer te laten zien dat de werkgevers in hun sector actief bezig zijn met de realisatie van de banenafspraak. De werkagenda's worden gezien als een soort kwalitatieve tegenhanger (gericht op aandacht en inspanningen) van de aantallen gerealiseerde banen die per jaar gerapporteerd worden[11]. Zie bijvoorbeeld het citaat hiernaast. BZK gebruikt de werkagenda's – en wat besproken wordt tijdens het dossierhoudersoverleg – zoals afgesproken ter input van de verantwoording richting de Tweede Kamer. Met deze gedachte in het achterhoofd, voldoen de sectorvertegenwoordigers met de werkagenda's aan de beoogde doelstelling.

Verbetering en vereenvoudiging van de Wet banenafspraak door SZW. Deze doelstelling wordt niet expliciet gelinkt aan de werkagenda's. Wel is een vertegenwoordiger van het ministerie van SZW aanwezig bij de dossierhoudersoverleggen. Signalen over de Wet banenafspraak als geheel vangt het ministerie via de sectorvertegenwoordigers op. Voorbeelden van dit soort signalen zijn complexiteit van de wetgeving[12] en een te smalle afbakening van de doelgroep.

3.2.5 De sectorvertegenwoordigers kijken verschillend naar de werkagenda's

De verschillende geïnterviewde sectorvertegenwoordigers schrijven de werkagenda met verschillende doeleinden. We horen bijvoorbeeld de volgende opmerkingen over de werkagenda's van de sectorvertegenwoordigers:

- "Er is *afgesproken dat de dossierhouders er een werkagenda voor moeten maken*, dat doen we en daar maken we in de rapportage gebruik van. Maar de werkagenda is volgens ons geen factor die bijdraagt aan het succes."
- "Wij *moeten om de zoveel tijd een werkagenda opstellen ter verantwoording*: in hoeverre ben je bezig met de banenafspraak. Wat we doen is dat we de agenda van de vorige jaren erbij pakken, dan kijken we wat er veranderd is en dan passen we dat aan."
- "Je beschrijft enerzijds waar je mee bezig bent en anderzijds wat je van plan bent te gaan doen in de toekomst. […] De werkagenda is een *formeel afstemmingsmoment en brengt de acties gestructureerd weer onder de aandacht*. Daar moet men dan ook weer mee aan de slag. De werkagenda helpt ons om weer verder te gaan. […] Het draagt bij aan het overzicht van: waar ben je mee bezig. Het *fungeert ook als een archief* van wat er in het verleden gebeurd is en of iets wel of niet heeft gewerkt."
- "Ik ben voor het opstellen van de werkagenda eerst in gesprek met BZK gegaan over hun verwachtingen. Ik heb ook gekeken wat de andere sectoren doen, ik heb hun werkagenda's gelezen. Toen heb ik onze werkagenda geschreven en heeft het bestuur van de sector de werkagenda vastgesteld. *In de werkagenda staan de thema's die op dat moment leefden*

[11] Overigens worden we er door één van de sectoren op gewezen dat er naast de werkagenda ook een verantwoordingsdocument opgesteld moet worden door de sectoren. Andere sectoren wijzen niet op het bestaan van dit verantwoordingsdocument. We weten niet precies hoe deze documenten zich tot elkaar verhouden.
[12] Denk hierbij bijvoorbeeld aan gemeentelijke verschillen bij het aanvragen van loonkostensubsidie, het al dan niet meetellen van de externe inzet van mensen uit de banenafspraak en het ingroeipad voor het behalen van het quotum.

onder de werkgevers, geen concrete activiteiten maar meer op hoogoverniveau. Die thema's blijven over de jaren min of meer hetzelfde."

- "*De werkagenda beschrijft de doelstellingen, de targets die je moet halen en het beschrijft hoe je denkt deze targets te gaan halen*. Daar horen activiteiten bij, die we ook omschrijven. […] Inmiddels hebben we ook een concept liggen voor 2023/2024. Deze moet nog langs de bestuurlijke en politieke leiding, om zo ondertekend te worden door de bestuursraad. We willen ook *het commitment hebben van de politieke/bestuurlijke leiding*, omdat je hiermee verder gaat komen."
- "De werkagenda is een document. Het zijn eerder de activiteiten in de werkagenda die hebben gezorgd voor bewustzijn, aandacht, inspiratie, het delen van ervaringen. Maar het document is ook belangrijk: *dat maakt die activiteiten inzichtelijk*. We hebben naast de werkagenda ook werkplannen: de organisatie, het team, ik als individu."
- "Ik ben geneigd te zeggen dat de werkagenda weinig waardevol is. Het is vooral een *verantwoording richting SZW dat we iets aan het doen zijn*. Mensen in de sector kennen het document ook niet. Wel de activiteiten. Ik zie de werkagenda niet als een hulpmiddel."

Sommige sectorvertegenwoordigers zien de werkagenda als waardevol instrument. Andere sectorvertegenwoordigers schrijven een werkagenda 'omdat het moet' en op z'n best als een soort opsomming om overzicht te scheppen.

3.3 Tussenconclusie

We concluderen dat de sectorvertegenwoordigers de werkagenda's min of meer op dezelfde manier gebruiken in hun sector, enkele uitzonderingen daargelaten. De focus ligt daarbij op **het inzichtelijk maken van activiteiten in de sector én op verantwoording** richting de Tweede Kamer. De werkagenda's hebben in de praktijk voornamelijk een extern verantwoordende functie gekregen. Er staan daartoe ook veel goede voorbeelden in. Goede voorbeelden lijken niet bedoeld om werkgevers in de sector te inspireren of stimuleren, de werkagenda's zijn immers niet gericht aan werkgevers maar aan BZK en de Tweede Kamer. **Dat betekent kort gezegd dat de inhoud van de werkagenda momenteel volgt op wat werkgevers in de sectoren al doen (bottom-up), in plaats van dat de werkagenda aanzet tot activiteiten (top-down).** De werkagenda van Defensie lijkt een uitzondering op deze regel te vormen, omdat de bestuursleden in deze sector zich daadwerkelijk committeren aan de plannen in de werkagenda.

Het merendeel van de gesproken sectorvertegenwoordigers vindt de **werkagenda's wel nuttig, maar niet onmisbaar**. "Was de werkagenda er niet geweest, dan hadden we deze zelfde informatie wel in een ander document gezet," oordeelt één respondent over het document.

We concluderen dat de werkagenda's in de praktijk niet de rol vervullen zoals beoogd met het Bestuursakkoord. Daardoor is **de rol van het instrument bij de implementatie beperkt**.

De focus op verantwoording in plaats van monitoring (doelstelling 4) kan liggen aan de positie van de sectorvertegenwoordigers in hun respectievelijke sector. Er zijn sectorvertegenwoordigers die zichzelf een proactieve rol toedichten en er zijn sectorvertegenwoordigers die vertellen dat zij letterlijk de sector vertegenwoordigen (tegenover de Rijksoverheid), maar dat zij niet het mandaat hebben om te bepalen wat de werkgevers in hun sector wel en niet uitvoeren. Zien de sectorvertegenwoordigers hun rol erg letterlijk, dan

past vooral verantwoording richting BZK en richting de Kamer binnen die rolomschrijving. Daarover meer in hoofdstuk 5.

4 De inhoud van de werkagenda's

In het vorige hoofdstuk beschreven we hoe de werkagenda's ingezet zouden moeten worden volgens het Bestuursakkoord en hoe de werkagenda's in de praktijk gebruikt worden. In dit hoofdstuk zoomen we verder in op de inhoud de werkagenda's. We gebruiken daarbij eerder onderzoek als basis voor onze analyse (zie het analysekader in paragraaf 2.2.1).

We zien dat de omvang en mate van uitwerking van de werkagenda's sterk verschilt. Er zijn werkagenda's waarin veel verschillende implementatiestrategieën staan en er zijn werkagenda's die zich vooral op één of enkele implementatiestrategieën richten.

4.1 Beschrijving en inventarisatie van de inhoud van de werkagenda's

In 2018 bracht Significant APE een rapport uit over de knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafspraak te realiseren. In dat rapport werden ook enkele aanbevelingen gedaan. Het Bestuursakkoord verwijst naar die aanbevelingen. We telden hoe vaak de werkagenda's activiteiten noemden die aansloten op de aanbevelingen van Significant APE:

Type actie	Genoemd in	Goed voorbeeld in de werkagenda's
1. Ambassadeurschap / persoonlijke motivatie	3/12 werkagenda's	"Onbeperkte Denkers maakt gebruik van een bewustwordings-en activeringsprogramma. Hiermee wordt binnen een organisatie een beweging gecreëerd om de instroom van medewerkers met een arbeidsbeperking te bevorderen. Binnen de organisatie wordt op een frisse wijze een brede groep ambassadeurs geënthousiasmeerd die wil bijdragen aan dit thema." (Bron: werkagenda waterschappen, 2019-2024)
2. Bemiddelaars en uitzendbureaus	7/12 werkagenda's	"Een goede samenwerking tussen de diverse spelers – vooral met de Werkgeverservicepunten – bevordert een integrale aanpak en zorgt voor de juiste focus en aandacht richting de participant zelf. Naast de projectleider hebben defensieonderdelen zelf ook diverse contacten in de regio. In het kader van de intensivering wordt in kaart gebracht welke contacten dit zijn en waar ze passen in de integrale benadering." (Bron: werkagenda Defensie, 2021-2022)
3. Bestuurlijk commitment	7/12 werkagenda's	"Binnen de Vereniging Hogescholen is een taskforce van bestuurders uit de verschillende segmenten van het hbo (grote, kleine, kunst en monosectorale hogescholen) geformeerd die zich bezighoudt met het vergroten van bestuurlijk draagvlak binnen de vereniging voor de banenafspraak en het onder de aandacht brengen van de knelpunten in het hbo. Deze taskforce zorgt ervoor dat het onderwerp blijvend hoog op de verenigingsagenda staat." (Bron: werkagenda hbo's, 2019-2020)
4. Centralisatie van aansturing / financiering	6/12 werkagenda's	"De rijksbrede organisatie Binnenwerk vervult sinds 2016 de rol van gemandateerd werkgever namens bijna alle werkgevers van het Rijk. Binnenwerk wil haar werkzaamheden voor de doelgroep gaan uitbreiden. De recentelijk aangenomen motie Stoffer-Gijs van Dijk stelt dat de ¨bestaande overheidspoule¨, waarmee Binnenwerk wordt bedoeld, breder en actiever ingezet dient te worden om arbeidsgehandicapten bij het Rijk in dienst te nemen." (Bron: werkagenda Rijksoverheid, 2021-2022)
5. Delen van goede voorbeelden	9/12 werkagenda's	"De werkgevers binnen de sector zijn in het najaar 2018 een intern netwerk gestart met een P&O-vertegenwoordiger uit elk organisatieonderdeel om informatie, best practices, tips, voorstellen en creatieve ideeën uit te wisselen die bijdragen aan het realiseren van de Banenafspraak." (Bron: werkagenda onderzoeksinstellingen, 2021-2022)

Type actie	Genoemd in	Goed voorbeeld in de werkagenda's
		"Er wordt gebruik gemaakt van tools als 'best practices' en moderne communicatiemiddelen om bekendheid te genereren bij zowel leidinggevenden als P&O'ers. Inmiddels is er een koppeling gerealiseerd op de defensiebrede startpagina P&O naar een digitale samenwerkingsruimte die nog verder zal worden doorontwikkeld. Hierop wordt informatie zoals nieuws, opleiding en training, interviews met en CV's van kandidaten gepubliceerd. […] Ook wordt er intern Defensie in diverse magazines en nieuwsbrieven over het onderwerp gepubliceerd en wordt er van flyers en banners gebruikt gemaakt." (Bron: werkagenda Defensie, 2021-2022)
6. Functies passend maken voor competenties, mogelijkheden en beperkingen van kandidaten	2/12 werkagenda's	"De projectorganisatie enthousiasmeert, adviseert en ondersteunt de defensieonderdelen met advies, expertise en best practices om jobcarving en functiecreatie effectief toe te passen." (Bron: werkagenda Defensie, 2021-2022)
7. Inkoop en SROI	7/12 werkagenda's	"Daarnaast komen er Pilots "Bijdragen aan de banenafspraak met Sociale Inkoop", waarbij hogescholen ondersteund worden door De Normaalste Zaak om werk te maken van de banenafspraak via afspraken met leveranciers en inkoop." (Bron: werkagenda's hbo's, 2019-2020)
8. Meet and greets voor managers, leidinggevenden en kandidaten	2/12 werkagenda's	"De netwerklunches worden per locatie georganiseerd om arbeidsparticipanten en werkbegeleiders met elkaar in contact te brengen en ervaringen uit te wisselen." (Bron: werkagenda Defensie, 2021-2022)
9. Proefplaatsingen, stages en werkervaringsplekken en andere manieren om kandidaten te leren kennen	2/12 werkagenda's	"Provincies experimenteren met nieuwe mogelijkheden om meer mensen uit de Banenafspraak te vinden, bijvoorbeeld met stages of een traineeship voor mensen uit de doelgroep Banenafspraak." (Bron: werkagenda provincies, 2021-2024)
10. Samenwerken met partners die ondersteunen en ontzorgen (intermediairs, sw-bedrijf)	3/12 werkagenda's	"Om niet alleen van de ondersteunende uitvoerende diensten uit te gaan bij het samenstellen van een takenpakket, is eind 2018 samenwerking gezocht met de Stichting Studeren & Werken Op Maat (SWOM), die zich inzet voor hoogopgeleide jongeren met een arbeidsbeperking. Begin 2019 is formeel de samenwerking aangegaan voor een eerste plaatsing." (Bron: werkagenda onderzoeksinstellingen, 2021-2022)

Type actie	Genoemd in	Goed voorbeeld in de werkagenda's
11. Talenttrajecten voor hoogopgeleide mensen met een arbeidsbeperking	2/12 werkagenda's	"Voor hoger opgeleiden met een arbeidsbeperking is het programma 'Onbeperkt Talent' ontwikkeld door Qidos, dat is gericht op persoonlijke ontwikkeling en professionele groei. Dit programma wordt door Team D&I voortgezet." (Bron: werkagenda Rijksoverheid, 2021-2022)
12. Training voor begeleiders	3/12 werkagenda's	"Binnen Defensie zijn twaalf medewerkers opgeleid tot Interne Begeleider Arbeidsparticipant. Zij vervullen tevens de rol van interne jobcoach. Dit zijn collega's die dit als neventaak naast hun huidige functie hebben." (Bron: werkagenda Defensie, 2021-2022)

4.1.1 Welke rode lijnen zijn er in de werkagenda's?

De omvang en mate van uitwerking van de werkagenda's verschilt sterk[13]. Op basis van het tellen van de genoemde activiteiten hebben we een score ontwikkeld, waarbij een 0 betekent dat de werkagenda geen concrete activiteit bevat en een 12 betekent dat de werkagenda alle activiteiten bevat die genoemd zijn in het Significant APE rapport. De scores van de werkagenda's lopen uiteen van 2 tot 9. De werkagenda's met de meeste verscheidene activiteiten zijn de werkagenda's van de Rijksoverheid en van Defensie. Rijksoverheid en Defensie zijn opvallend genoeg allebei zélf werkgever (zie het onderscheid dat we maakten in paragraaf 2.1.1). Het is mogelijk dat sectoren die zelf werkgever zijn qua mogelijke activiteiten meer spelingsruimte hebben.

De meest genoemde activiteit in de werkagenda's is het delen van goede voorbeelden[14]. In negen van de twaalf werkagenda's zijn initiatieven beschreven om binnen de sector goede voorbeelden te delen. Daarnaast bevatten werkagenda's vaak aan de banenafspraak gerelateerde activiteiten op het gebied van inkoop en SROI. We zien in zeven van de twaalf werkagenda's een vorm van inkoop en/of SROI genoemd (zie deel 2 van dit rapport voor een eerste inventarisatie van het succes van deze activiteiten).

De minst genoemde typen activiteiten zijn talenttrajecten voor hoogopgeleide mensen met een arbeidsbeperking; meet and greets voor managers, leidinggevenden en kandidaten; functies passend maken voor competenties, mogelijkheden en beperkingen van kandidaten[15] en proefplaatsingen, stages en werkervaringsplekken. Deze vier typen activiteiten worden elk in twee van de twaalf werkagenda's genoemd, in tien van de twaalf werkagenda's daarmee niet.

[13] De uitwerking van de werkagenda hoeft niet veel te zeggen over hoe actief werkgevers in de praktijk zijn met de banenafspraak. De werkagenda zegt ook niet alles over de daadwerkelijke inspanningen van de sectorvertegenwoordigers, zij kunnen er immers voor kiezen activiteiten te organiseren die niet expliciet in de werkagenda genoemd staan. De uitwerking van de werkagenda zegt wél iets over de mate waarin de implementatiestrategieën binnen een sector op papier landen.

[14] Veel werkagenda's bevatten zelf goede voorbeelden (bijvoorbeeld: werkgever *X* is een succesvol project gestart dat tot drie duurzame plaatsingen heeft geleid). Het is iets anders om acties te beschrijven die gericht zijn op het delen van goede voorbeelden (bijvoorbeeld maandelijkse bijeenkomsten of het schrijven van een nieuwsbrief).

[15] Overigens horen we in de gesprekken met sectorvertegenwoordigers wel vaak spreken over mogelijkheden voor job carving in hun sector, echter staat dit niet overal in de werkagenda's genoemd.

4.2 Is hoeverre volgt de ontwikkeling van de werkagenda een volledige beleidscyclus?

Uitgaande van de afspraken die met het Bestuursakkoord gemaakt zijn over de werkagenda's, komt het er op neer dat deze het beleid voor de komende twee jaar beschrijven. Specifiek gaat het om beleid van de sectorvertegenwoordiger rond de banenafspraak. Aan doeltreffend beleid – in dit geval voor de implementatie van de banenafspraak – liggen één of meerdere volledig doorlopen beleidscycli ten grondslag.

Een bekende beleidscyclus is bijvoorbeeld de kwaliteitscirkel van Deming[16]. Die kan meerdere malen doorlopen worden. De kwaliteitscirkel van Deming bestaat uit vier fasen: plannen (P), doen (D), controleren (C) en actualiseren (A). Vertaald naar de werkagenda's kan de kwaliteitscirkel er als volgt uitzien:

P) schrijven van een werkagenda (liefst met meetbare doelstellingen)
D) uitvoeren van de activiteiten in de werkagenda
C) controleren of meetbare doelstellingen behaald zijn
A) nagaan wat er nodig is om in de volgende cyclus de doelstellingen te behalen (probleemanalyse)
P) schrijven van een nieuwe werkagenda (liefst met meetbare doelstellingen)
En zo verder.

Blijkt na het plannen, doen en controleren dat het beleid al optimaal is (in ieder geval op dat moment), dan hoeft er ook niets geactualiseerd te worden en eindigt de beleidscyclus daar.

De werkagenda's gelden telkens voor een doorlooptijd van twee jaar. Die twee jaar vormen in principe één cyclus. In de **planfase** (inmiddels één eind 2018, één eind 2020 en één momenteel aan het einde van 2022) schrijven de meeste sectorvertegenwoordigers de werkagenda. Daarin verwerken de meeste van hen geen meetbare doelstellingen. De sector Defensie vormt hierop een uitzondering.

In de **doefase** worden de activiteiten in de werkagenda al dan niet uitgevoerd. Dat kunnen activiteiten van werkgevers/HR-medewerkers zijn (bijvoorbeeld aanhalen van de banden met het regionale WSP) of het zijn activiteiten van de sectorvertegenwoordiger zelf (bijvoorbeeld organiseren van drie thematische informatiebijeenkomsten). De doefase duurt anderhalf tot twee jaar.

De **controlefase** zoals bedoeld in de kwaliteitscirkel van Deming is lastig uit te voeren. Dat komt omdat er behalve het aantal te realiseren banen geen concrete doelstellingen aan de activiteiten verbonden zijn. Omdat het aantal banen de enige expliciete doelstelling in de werkagenda's vormen, is het lastig een genuanceerd beeld te geven van wat de individuele activiteiten opleveren. Denk bijvoorbeeld aan het benaderen en informeren van individuele werkgevers: wat is van zo'n activiteit de meetbare doelstelling? Is zo'n activiteit alleen succesvol wanneer het beoogde aantal banen gerealiseerd is?

[16] Er zijn ook andere beleidscycli mogelijk, die in feite allemaal erg lijken op de kwaliteitscirkel van Deming. Alleen de labels verschillen. Een alternatieve reeks fasen is bijvoorbeeld: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Het principe blijft: monitor de uitvoering en de resultaten van beleid en pas het beleid aan wanneer dat nodig blijkt. We nemen de kwaliteitscirkel van Deming in de analyse als uitgangspunt.

We vernemen dat de sectorvertegenwoordigers de controlefase als volgt inrichten: zij kijken terug op de oude werkagenda en gaan in gesprek te met de werkgevers in hun sector. Ze halen informatie op over de activiteiten die in de vorige werkagenda beschreven waren (zijn deze afgerond of lopen ze nog?) en leggen hun oor te rade over nieuwe activiteiten in de sector. Op deze manier vullen de sectorvertegenwoordigers de doelstelling van een activiteit vrij breed in: een activiteit is geslaagd wanneer deze is uitgevoerd.

In de tabel hieronder geven wij voor drie voorbeeldactiviteiten mogelijke doelstellingen. Die lopen uiteen van breed (activiteit is uitgevoerd) tot smal (het pakket van activiteiten levert een X aantal banen op). In de tabel laten we zien welke doelstellingen er op het niveau van een individuele activiteit mogelijk zijn. Het gaat om meetbare, specifieke doelstellingen.

Activiteit	Brede doelstelling	Middenweg	Smalle doelstelling
Individuele werkgevers benaderen en informeren	Er worden in het komende jaar werkgevers benaderd en geïnformeerd	• Er worden in het komende jaar minstens 20 werkgevers benaderd en geïnformeerd • Per benaderde werkgever wordt er minstens 1 nieuwe baan gerealiseerd. In totaal levert deze activiteit minstens 20 nieuwe banen op.	We realiseren in het komende jaar X aantal nieuwe banen
Proeftuin bij een grote werkgever in de sector	De proeftuin wordt in het komende jaar uitgevoerd	• De proeftuin levert in het komende jaar minstens 10 nieuwe banen op • In het komende jaar worden minstens 3 werkbegeleiders geworven en opgeleid	We realiseren in het komende jaar X aantal nieuwe banen
Centrale financierings-structuur	Er wordt een centrale financierings-structuur ingericht	• Alle afdelingen van een organisatie leggen 2% van hun inkomsten in. • Er worden in het komende jaar 2 projectleiders / dossierhouders geworven, één met een beleidsmatige achtergrond en één de ervaring heeft met de uitvoering. • In het komende jaar worden minstens 3 werkbegeleiders geworven en opgeleid. • Er worden minstens 15 mensen in dienst genomen wiens salaris	We realiseren in het komende jaar X aantal nieuwe banen

		vanuit de centrale financieringsstructuur betaald wordt. • Aan het einde van het jaar zijn minstens 3 mensen in dienst genomen op de afdeling waar zij werkzaamheden verrichten.	

De sectorvertegenwoordigers **actualiseren** de werkagenda vervolgens als volgt: activiteiten die inmiddels afgerond zijn schrappen ze, nieuwe (veelbelovende) activiteiten voegen ze toe.

De geïnterviewde sectorvertegenwoordigers maken op papier geen probleemanalyse, zoals wel beschreven in de kwaliteitscirkel van Deming. Dat wil zeggen, ze expliciteren de knelpunten bij de uitvoering van hun beleid niet. Het kan wel zijn dat er tijdens gesprekken en in interne stukken een probleemanalyse wordt gemaakt, deze zijn voor het publiek voor zover wij weten echter niet beschikbaar. Een probleemanalyse zou er als volgt uit kunnen zien: "We zien dat de activiteiten in de vorige werkagenda niet volledig geland zijn omdat [knelpunt *X*]. Om [knelpunt *X*] op te lossen, hebben we als sector besloten om vanaf volgend jaar te beginnen met [oplossing *Y*]." Een voorbeeld van een beschreven activiteit die te linken is aan een probleemstelling, is beschreven in de onderstaande box.

Box. Voorbeeld van een probleemstelling die leidt tot een activiteit[17]
"De coronacrisis heeft grote (sociale) impact op een aanzienlijk deel van de medewerkers uit de Banenafspraak. […] Wel viel de werving van arbeidsparticipanten tijdens de eerste lockdown op veel ministeries vrijwel stil. Team Diversiteit & Inclusie heeft toen een webinar 'onboarding in coronatijd´ ontwikkeld, die door veel werkgevers is gevolgd." (Bron: werkagenda Rijksoverheid)

De conclusies die men trekt in de actualisatiefase, hoeven niet in de volgende werkagenda te belanden. Ze kunnen ook in de hoofden van de betrokkenen zitten. We zien inderdaad dat de gesproken sectorvertegenwoordigers goed hun vinger op de zere plek weten te leggen: ze weten precies wat de banenafspraak in hun sector lastig maakt en ook waarom hun (implementatie)activiteiten niet altijd even succesvol zijn. We weten niet zeker of deze kennis ook ingezet wordt bij het schrijven van de werkagenda's. Wel observeren we:

- in de werkagenda's geen verwijzingen naar knelpunten in de vorige periode;
- dat geïnterviewde sectorvertegenwoordigers tijdens de interviews niet aangeven dat ze op basis van de bevindingen uit een vorige periode de nieuwe werkagenda aanpassen;
- dat geïnterviewde sectorvertegenwoordigers wel knelpunten benoemen, maar in de meeste gevallen geen oplossingen die ze daarvoor hebben bedacht.

De werkagenda's doorlopen de stappen van een beleidscyclus dus niet volledig. Dat kan bijvoorbeeld de volgende redenen hebben:

1. De stappen van de beleidscyclus worden wel doorlopen door de sectorvertegenwoordigers, maar niet alle stappen zijn inzichtelijk gemaakt in de

[17] Dit bedraagt een activiteit die al uitgevoerd is, en die dus niet zozeer 'op de agenda' staat.

werkagenda's. De sectorvertegenwoordigers analyseren bijvoorbeeld de knelpunten wel mondeling of in interne stukken, maar verwerken de uitkomsten niet in de werkagenda's.
2. De sectorvertegenwoordigers zijn door BZK niet gevraagd om de stappen van een beleidscyclus te expliciteren. Dit staat ook niet als afspraak in het Bestuursakkoord.
3. Sectorvertegenwoordigers weten zelf niet hoe zij de knelpunten in hun sector kunnen oplossen of hoe ze ondanks deze knelpunten toch de banenafspraak op de agenda kunnen houden (oftewel: de actualisatiefase vinden zij lastig).
4. Sectorvertegenwoordigers hebben wel ideeën over het agenderen van de banenafspraak ondanks de bestaande problematiek, maar kunnen die ideeën binnen hun uitvoeringskaders (tijd, geld, rol in de sector) niet ten uitvoer brengen.

4.3 Tussenconclusie

In 2018 bracht Significant APE een rapport uit over de knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafspraak te realiseren. In dat rapport werden ook enkele aanbevelingen gedaan. Het Bestuursakkoord verwijst naar die aanbevelingen, **we zien voor elke aanbeveling wel één of twee voorbeelden in de werkagenda's**. Toch zien we ook dat de aanbevelingen van Significant APE in wisselende mate verwerkt zijn in de werkagenda's van de overheidssectoren. **Enkele aanbevelingen worden vaker overgenomen, andere worden zelden genoemd.** Het type activiteit dat in de werkagenda's het vaakst voorkomt, namelijk het delen van goede voorbeelden, was niet als 'mogelijkheid' geformuleerd in het rapport van Significant APE.

In het Bestuursakkoord werd de werkagenda (grotendeels) ingestoken als beleidsstuk. Een beleidsstuk leent zich ervoor om periodiek geëvalueerd en geüpdatet te worden (een **beleidscyclus**). We hebben in dit hoofdstuk beoordeeld in hoeverre de werkagenda's in de praktijk zo worden ingezet door de sectorvertegenwoordigers. Op papier lijken de uitkomsten van de ene werkagenda geen gevolgen te hebben voor de inhoud van de volgende werkagenda. Oftewel: **op papier wordt er geen volledige beleidscyclus doorlopen**. Het is wel **mogelijk dat de beleidscyclus bijvoorbeeld mondeling wél volledig doorlopen wordt**, maar dat de uitkomsten hiervan niet in de werkagenda zichtbaar zijn. De volgende onderdelen van een beleidscyclus zien en horen wij niet terug:

- Meetbare doelstellingen (anders dan het aantal banen, zie de tabel in 4.2 voor voorbeelden) die gecontroleerd kunnen worden
- Toetsing of de voorgenomen doelstellingen behaald zijn (monitoring)
- Een probleemanalyse: waarom zijn de doelstellingen in de vorige werkagenda niet behaald?

De sectorvertegenwoordigers hebben nooit expliciet de opdracht gekregen om beleidscycli te doorlopen. We denken dat de werkagenda's doeltreffender en inzichtelijker kunnen zijn als de stappen van een beleidscyclus op papier expliciet gemaakt worden. Daarover meer in de aanbevelingen in hoofdstuk 6.

Implementatie van de banenafspraak door sectoren

De werkagenda's zijn één instrument dat sectorvertegenwoordigers kan helpen bij het implementeren van de banenafspraak in hun betreffende sector. Zij hebben ook nog andere instrumenten beschikbaar.

Bij de implementatie van de Wet banenafspraak zien de sectorvertegenwoordigers enkele succesfactoren en enkele knelpunten. We spreken over factoren die het voor de sectorvertegenwoordigers eenvoudiger of lastiger maken de werkgevers in hun sector te faciliteren bij het realiseren van banen voor de doelgroep banenafspraak. We werken die factoren in dit hoofdstuk uit.

We concluderen dat de succesfactoren bij de implementatie in alle sectoren grotendeels overeenkomen, terwijl de knelpunten tussen sectoren sterk verschillen.

5.1 Succesfactoren

Het totaal aan succesfactoren dat genoemd is door de sectorvertegenwoordigers en experts, lopen we in deze paragraaf na. De succesfactoren in de lijst hieronder staan op willekeurige volgorde, het punt bovenaan is dus niet per se het meest belangrijke. In het volgende hoofdstuk maken we de vertaalslag naar aanbevelingen, waarbij we als onderzoekers ook enkele aanvullingen maken op de onderstaande lijst van succesfactoren.

- De banenafspraak komt het best tot zijn recht wanneer er **bij alle partijen intrinsieke motivatie is**. Werkgevers zijn beter te ondersteunen wanneer ze intrinsiek gemotiveerd zijn om met de doelgroep aan de slag te gaan, maar ook een sectorvertegenwoordiger met intrinsieke motivatie slaat de grootste slagen. Het helpt bovendien als een werkgever/sectorvertegenwoordiger persoonlijke ervaringen heeft met inclusie en (arbeids)beperkingen. De verplichting vanuit de wet staat onderaan het lijstje van redenen om banen voor mensen uit de doelgroep banenafspraak te realiseren.

> *"Het is van belang dat er iemand op de banenafspraak zit die er echt voltijd mee bezig kan zijn. Niet als taakje erbij."*
>
> *Sectorvertegenwoordiger*

- **Sectorvertegenwoordigers met voldoende tijd** lijken meer gedaan te krijgen bij de werkgevers in hun sector. We bedoelen hiermee sectorvertegenwoordigers die voltijds bezig zijn met het onderwerp banenafspraak of sectorvertegenwoordigers wier functies voor de helft of meer uit het onderwerp banenafspraak bestaan. Zij kunnen persoonlijk contact aangaan met gemotiveerde werkgevers (en hun advies aanbieden) en met ongemotiveerde werkgevers (en op hun intrinsieke motivatie inspelen door goede voorbeelden te delen).
- **Samenwerking met partijen die een bepaalde specialisatie op het gebied van de banenafspraak hebben**, kan verlichting bieden bij de werving van nieuwe werknemers én bij de ondersteuning van nieuwe werknemers. Zo heeft de Rijksoverheid een raamovereenkomst afgesloten met enkele intermediairs die helpen bij werving en begeleiding. Er zijn ook meer gespecialiseerde intermediairs in het veld, waarvan wij er enkele spraken: C-talents specialiseert zich in de werving en begeleiding van mensen met een sensorische beperking (van wie een deel een doelgroepregistratie heeft), AutiTalent specialiseert zich in de werving en begeleiding van mensen met een autismespectrumstoornis (idem) en de Stichting Studeren en Werken op Maat (SWOM) werft en begeleidt jongeren met een arbeidsbeperking en een opleidingsniveau van MBO-4 of hoger. Ook WSP's en gemeenten hebben teams die zich specifiek op matching en begeleiding van mensen uit de doelgroep banenafspraak richten. Tijdens regionale bijeenkomsten kunnen werkgevers en intermediairs met elkaar in contact gebracht worden.

Er zijn verschillen tussen overheidssectoren in de invulling van deze succesfactor: de manier waarop de sectorvertegenwoordiger de samenwerking tot stand brengt, verschilt tussen sectoren. Dat hangt af van de vraag of de sector zelf werkgever is. Gaat het om een sector die zelf werkgever is, dan kan de sectorvertegenwoordiger ook zelf de samenwerking aangaan. Denk bijvoorbeeld aan de betrokkenheid van de sectorvertegenwoordiger van de Rijksoverheid bij het afsluiten van de raamovereenkomst. Gaat het om een sector die meerdere werkgevers omvat[18], dan kan een sectorvertegenwoordiger actief aansturen op samenwerking. Zo vinden er zo nu en dan gesprekken op regionaal niveau plaats tussen scholen, WSP's en gemeenten. Deze gesprekken worden onder andere georganiseerd door de PO-raad en VO-Raad[19].

- **Het proactief delen van goede voorbeelden** kan de intrinsieke motivatie van werkgevers stimuleren. Door goede voorbeelden te delen kunnen werkgevers aan de ene kant inzien wat de waarde is van werken met de doelgroep banenafspraak, anderzijds geven goede voorbeelden hen de kans heel gerichte, concrete vragen te stellen over het oplossen van

[18] Dit zijn ook wel de Zelfstandig Publieke Werkgevers of ZPW's, vertegenwoordigd door de Stichting ZPW.
[19] Of de scholen uiteindelijk de samenwerking aangaan, is niet aan de sectorvertegenwoordigers. Dat besluiten de scholenbesturen zelf.

obstakels in de uitvoering. Dat vereist wel dat er ook iemand beschikbaar is om die vragen te beantwoorden, liefst een andere werkgever. We zien ook dat sectorvertegenwoordigers steeds vaker werknemers zélf uitnodigen om hun verhaal te komen doen over hun werkplek.

"De wijze waarop we het hebben vormgegeven en financieren met z'n allen is een top-down (bestuurlijk) besluit geweest. Dit maakt dat alle lagen hieronder bereid zijn om mee te werken. Als mensen binnenkomen met een kandidaat, dan hoeven wij de organisatie niet te overtuigen. Wij ontzorgen HR en de leidinggevenden binnen JOPS (coaching, ondersteunen, evalueren, aanvragen etc.). De financiering wordt centraal geregeld."

Over JOPS bij Wageningen University

- Op verschillende niveaus zien we dat er **centralisatie van de financiering voor en de aansturing van banen in het kader van de banenafspraak** wordt gerealiseerd. Een voorbeeld op sectorniveau is Binnenwerk. De departementen en uitvoeringinstanties staan jaarlijks inkomsten af aan de inbestede uitvoeringsorganisatie Binnenwerk, zodat Binnenwerk nieuwe banen kan realiseren én kan investeren in begeleiding van de doelgroep. Hoewel er naast Binnenwerk nog andere decentrale projecten bestaan bij de departementen en uitvoeringsorganisaties, zorgt Binnenwerk voor een groot aantal banen bij de Rijksoverheid als geheel. We zien ook een soortgelijke constructie op werkgeversniveau bij Wageningen University (waar de faculteiten geld afdragen aan een centrale pot) en bij Stichting De Onderwijsspecialisten (waar de scholen binnen de scholengemeenschap geld afdragen aan een centrale pot). Ook de politie is bezig met het organiseren van een centraal budget/team van medewerkers uit de doelgroep banenafspraak. Een centrale constructie slaat in ieder geval twee vliegen in één klap: ontzorging van werkgevers én commitment van bestuurders. Altijd geldt: de banenafspraakmedewerkers kunnen een centrale functie hebben (bijvoorbeeld bij het projectteam van De Onderwijsspecialisten in Arnhem), maar ze kunnen ook decentraal aan de slag (zoals bij een specifiek ministerie bij de Rijksoverheid).
  Als een overheidssector uit één formele werkgever bestaat (denk aan de Rijksoverheid en de politie, maar ook Defensie is als zodanig ingericht), dan is een sectorbrede centrale constructie mogelijk. Bestaat een overheidssector uit meerdere werkgevers, dan kan een sectorvertegenwoordiger ondersteunen bij het opzetten van een centrale constructie op werkgeverniveau.

Er zijn verschillen tussen overheidssectoren in de invulling van deze succesfactor: het niveau waarop de centrale constructie zich bevindt, verschilt tussen sectoren. Wat dat niveau is, hangt af van de vraag of de sector zelf werkgever is. Zo is er een centrale constructie bij de Rijksoverheid (namelijk Binnenwerk), die zelf werkgever is. Ook de politie (zelf werkgever) werkt aan een centrale constructie in de vorm van de Blauwe Baan. De sectorvertegenwoordigers die zelf werkzaam zijn voor deze sectoren, kunnen veel meer invloed uitoefenen op het beleid voor zo'n centrale constructie en kunnen ook bijdragen aan de uitvoering ervan. Gaat het om een sector die meerdere werkgevers bedraagt (de ZPW's), dan worden centrale constructies opgezet op het niveau van de werkgever. Denk aan een constructie bij een individuele scholengemeenschap of bij een universiteit. De sectorvertegenwoordiger staat in dat geval meer op afstand van het beleid en neemt eerder een ondersteunende rol in. Ook kan de sectorvertegenwoordiger bijdragen aan de bekendheid in de sector van de centrale constructie.

- Er zijn meerdere manieren om **ervoor te zorgen dat bestuursleden zich committeren aan het realiseren van banen voor de banenafspraak**. Defensie en de politie gebruiken bijvoorbeeld de werkagenda zelf om dit voor elkaar te krijgen. De werkagenda wordt alleen

gepresenteerd aan het ministerie van BZK wanneer besturen er hun handtekening onder gezet hebben. In andere sectoren wordt er ook gewerkt aan bestuurlijk commitment, maar dan zonder werkagenda. Bijvoorbeeld door regelmatig de bestuurders in een themasessie bijeen te verzamelen en hen op de hoogte te brengen van de voortgang. Bestuursleden zijn volgens de respondenten te overtuigen met goede voorbeelden, maar ook met bewijs dat 'het wat oplevert'. Ook de wet vormt een stok achter de deur voor besturen.

- Job carving is inmiddels geen nieuw idee meer te noemen, maar **werkgevers moeten wel gewezen worden op de mogelijkheden voor job carving in hun eigen organisatie**. Dit is een onderwerp waarover veel gesproken wordt tijdens themabijeenkomsten met gemotiveerde werkgevers en/of HR-adviseurs.

"Wat goed werkt binnen de organisatie is dat je een plan bedenkt (niet al te grootschalig) en op dat plan een aantal mensen gaat inzetten. Dan krijg je proeftuinen en dan kun je kijken of dat gaat werken. Het creëren her en der van banen is te verbrokkeld. Die proeftuinen leveren tot nu toe zowel theoretisch geschoolde banen als praktische geschoolde banen op. Wij proberen als sectorvertegenwoordiger vooral praktisch advies te geven: echt een stappenplan. Die behoefte aan advies komt voort uit de ervaring dat de expertise er niet is of zeer beperkt is. De enthousiaste HR-adviseur moet je echt helpen: waar begin je nou?"

– Sectorvertegenwoordiger

- Bij enkele overheidswerkgevers wordt geëxperimenteerd met nieuwe manieren om banen te creëren voor de doelgroep banenafspraak. Een goed voorbeeld daarvan is de pilot met de camerabeeldspecialisten bij de Politie Den Haag. De pilot bleek zo'n succes dat de camerabeeldspecialisten een vast team zijn bij de eenheid Den Haag, maar ook andere eenheden hebben camerabeeldspecialisten aangenomen. **Het helpt om deze pilots en proeftuinen als sectorvertegenwoordiger bij te staan met raad en daad.** Op dit moment zien we vooral dat sectorvertegenwoordigers projectleiders op lokaal niveau bijstaan met advies en hen in de spotlights stellen, zodat ook andere werkgevers hun voorbeeld kunnen volgen.

Er zijn verschillen tussen overheidssectoren in de invulling van deze succesfactor: is de sector zelf werkgever, dan kan de sectorvertegenwoordiger zélf pilots en/of proeftuinen opzetten (zolang daar budget voor is). Dat zien we bijvoorbeeld gebeuren bij de politie. Bedraagt de sector meerdere werkgevers (namelijk een ZPW), dan is de sectorvertegenwoordiger meer afhankelijk van de creativiteit van de werkgevers. De sectorvertegenwoordiger kan dan goede voorbeelden delen en meedenken met creatieve ideeën, maar de uitvoering van de pilots/proeftuinen is uiteindelijk in handen van de werkgevers zelf.

- We zien op sectorniveau voorbeelden van **laagdrempelige trainingen voor begeleiders van mensen uit de doelgroep banenafspraak.** Dit soort trainingen zijn ook beschikbaar bij gemeenten en WSP's, maar niet alle werkgevers weten die trainingen te vinden. Het organiseren van trainingen of het doorverwijzen naar bestaande trainingen is voor sectorvertegenwoordigers een manier om te ondersteunen bij het inregelen van voldoende goede begeleiding. Vooral de Rijksoverheid zet in op deze trainingen, maar uit de werkagenda blijkt dat ook de waterschappen op dit vlak stappen zetten.

5.2 Knelpunten en verschillen tussen sectoren

De sectorvertegenwoordigers noemen vele knelpunten bij de realisatie van banen voor de doelgroep banenafspraak. In deze paragraaf lichten we de obstakels uit die (specifiek) betrekking hebben op de implementatie van de Wet banenafspraak. De knelpunten in de lijst hieronder staan op willekeurige volgorde, het punt bovenaan is dus niet per se het meest belangrijke. De obstakels die uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van de banenafspraak (door werkgevers) laten we in dit rapport buiten beschouwing.

"De vo-raad heeft het mandaat niet om te sturen op de werkagenda. We kunnen vragen beantwoorden uit de sector. We kunnen agenderen, bewustwording creëren en hopen dat het opgepakt wordt."

- Sectorvertegenwoordiger

- De sectorvertegenwoordiger heeft in zijn/haar sector **beperkt zeggenschap over de activiteiten die werkgevers uitvoeren**. Sectorvertegenwoordigers nemen eerder de rol van inspirator en ondersteuner op zich, dan dat ze ook kunnen sturen. In sectoren waar de sectorvertegenwoordiger alleen vertegenwoordiger is en geen mandaat heeft, zien we dat er werkagenda's worden geschreven die vooral opsommen wat er is gebeurd en welke activiteiten werkgevers nog op de agenda hebben staan. Activiteiten van de sectorvertegenwoordigers zelf komen in deze werkagenda's minder aan bod.

Dit knelpunt gaat vooral op voor de sectoren: alle sectoren, maar in mindere mate in de sectoren Rijksoverheid en Defensie (twee sectoren die zelf ook werkgever zijn).

- Ook als het wel mogelijk is met alle werkgevers contact te krijgen, **"ben je er met één individu nog niet, want een individu vertegenwoordigt niet de rest van de organisatie."** De geïnterviewde sectorvertegenwoordigers lukt het zelden om alle lagen van de organisaties in hun sectoren te bereiken. Sommige sectorvertegenwoordigers richten zich tot werkgevers (denk aan project Baanbrekers), andere sectorvertegenwoordigers bereiken met name HR-adviseurs. Zo blijft het commitment van organisaties meestal beperkt tot één laag of één individu.

Dit knelpunt gaat vooral op voor de sectoren: alle overheidssectoren.

"Sectorvertegenwoordigers hebben een klein stukje van hun tijd beschikbaar voor de banenafspraak. Ik hoop dat er binnen de sectoren meer capaciteit voor vrijkomt, voor mensen die zich hier meer mee bezig kunnen houden. Een knelpunt bij sommige sectoren is de capaciteit van degene die het moet aanzwengelen bij een sector."

– Expert

- In de sector staat het onderwerp banenafspraak niet hoog op de prioriteitenlijst, waardoor er **maar weinig budget en tijd beschikbaar is voor de sectorvertegenwoordiger**. Een sectorvertegenwoordiger met beperkt budget en tijd moet keuzes maken: zeker niet alle activiteiten zijn uitvoerbaar en zeker niet alle werkgevers zijn te bereiken. We zien dat een aantal van de gesproken sectorvertegenwoordigers een brede functieomschrijving hebben, waar de banenafspraak slechts een stukje van is. Nota bene kiezen de sectorvertegenwoordigers niet zelf voor deze verdeling van onderwerpen, het gaat om een beleidskeuze van hun werkgever ('de sector'). Wij als onderzoekers kunnen niet achterhalen waarom sommige sectoren wel een voltijd medewerker op de banenafspraak zetten en waarom sommige sectoren dat niet doen, het lijkt niet om een bewuste keuze te gaan.

Dit knelpunt gaat vooral op voor de sectoren: De implementatie van de banenafspraak op sectorniveau is in ieder geval een bijkomende taak voor de vertegenwoordigers van de sectoren funderend onderwijs, gemeenten en provincies.

"Ik heb tijdens die bijeenkomsten contact met HR-medewerkers. Maar dat zijn dan ook alleen de mensen die aanwezig zijn. Ik weet niet welke werkgevers vertegenwoordigd zijn bij die bijeenkomsten, wie er dus nog ontbreken."

– Sectorvertegenwoordiger

- Vertegenwoordigt de sector meerdere werkgevers, dan kan het **lastig zijn op alle werkgevers vat te krijgen**. Dat heeft gevolgen voor de monitoring van het aantal gerealiseerde banen (zie bijvoorbeeld het funderend onderwijs, waar dit erg lastig blijkt), maar ook voor de mate waarop de sectorvertegenwoordiger alle werkgevers bij kan staan met raad en daad. In grote sectoren (d.w.z. veel werkgevers) merken we dat sectorvertegenwoordigers keuzes moeten maken: Richt ik me vooral tot de meest gemotiveerde werkgevers, of zet ik juist op de werkgevers in die nog geen resultaten hebben geboekt?

Dit knelpunt gaat vooral op voor de sectoren: funderend onderwijs en gemeenten. De sectorvertegenwoordigers in deze sectoren vertegenwoordigen elk 300+ werkgevers. De sectoren universiteiten, onderzoeksinstellingen, umc's, mbo's, hbo's, waterschappen en provincies vertegenwoordigen ook meerdere werkgevers, maar de aantallen werkgevers liggen lager. Zoals eerder genoemd zijn de sectoren politie, Rijksoverheid en Defensie zélf werkgever.

"Hoe het zich tot de quotumwet en allerlei subsidies verhoudt, daarin moet ik me echt inlezen. Dan ben ik zelfs iemand die er heel dichtbij staat, dus als een werkgever dit moet doen, dan snap ik dat de HR van een grote organisatie niet altijd precies weet hoe het zit. Het duizelt wat er allemaal van je gevraagd wordt. Ik heb nog nooit iemand ontmoet die zei: wat een fijne wet is dat zeg, en wat werkt het goed."

– Sectorvertegenwoordiger

- Een aantal onderdelen van de **Wet banenafspraak is volgens de sectorvertegenwoordigers weinig motiverend of zelfs belemmerend** bij het realiseren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Voor de sectorvertegenwoordigers betekent dat ze nog zoveel kunnen ondersteunen en inspireren, uiteindelijk beperkt de wetgeving deels de resultaten die te behalen zijn.

Daarbij kan gedacht worden aan de *complexiteit van de wetgeving*, die lastig te doorzien is voor werkgevers. We horen voorbeelden van werkgevers die wel aan de slag wilden met de doelgroep banenafspraak, maar die in hun enthousiasme geremd werden door de complexe wetgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gemeentelijke verschillen bij het aanvragen van loonkostensubsidie en het al dan niet meetellen van de externe inzet van mensen uit de banenafspraak. Werkgevers hebben niet altijd de tijd en/of expertise om de wet- en regelgeving te doorgronden; ze zijn eerder geneigd om dan maar voor een 'makkelijke' kandidaat te kiezen. Ook worden de verschillen tussen de sectoren overheid en markt (het kortere ingroeipad, het hogere aantal te behalen banen per werkgever) als onrechtmatig gezien, ook omdat het werk in de sector overheid zich volgens de respondenten júíst minder goed leent voor de doelgroep banenafspraak.

Een ander aspect dat niet motiverend werkt, is *dat het quotum voor individuele werkgevers jaarlijks verandert*. Omdat er een ingroeipad is voor de doelstelling, stijgt het percentage te behalen banen jaarlijks. Daarnaast heeft groei of krimp van de organisatie ook invloed op het absolute aantal te behalen banen[20]. Werkgevers ervaren het behalen van het quotum als een soort nooit eindigende race tegen de klok: Heb je eenmaal het aantal banen voor een bepaald jaar behaald, dan moet je het jaar daarop weer aan de slag. Dat principe ervaren zij als vermoeiend.

Een ander knelpunt in de wetgeving waar we op worden gewezen, is *de focus op kwantiteit boven kwaliteit*. Een aantal respondenten ervaart dat werkgevers door het quotum aangemoedigd worden zoveel mogelijk banen te creëren. Het kan zijn dat ze daarbij de toegevoegde waarde van de banen voor de organisatie en voor de doelgroep uit het oog verliezen, dat stimuleert de Wet banenafspraak immers niet in directe zin. Banen van minder toegevoegde waarde (denk aan iemand die de koffie rondbrengt en geen bijkomende taken heeft) zijn tijdens de coronapandemie weer komen te vervallen. Maar ook bij financiële tekorten zijn dit de banen die het snelst worden geschrapt. Dat ligt niet aan de mensen die voor deze banen aangenomen worden, maar aan de functieomschrijving zelf: die is volgens de respondenten vaak onvoldoende doordacht. Over de kwaliteit van de banen hoeven werkgevers zich ook niet te verantwoorden. De prikkel op aantallen staat expliciet in de wetgeving, de prikkel op kwaliteit van de banen[21] raakt soms ondergesneeuwd.

Ten slotte vragen zowel werkgevers als sectorvertegenwoordigers zich af of het *quotum wel*

[20] Een rekenvoorbeeld: Bestaat een organisatie uit ongeveer 300 fte, dan was het aantal te behalen banen van 25,5 uur per week in 2022 ongeveer 12 (namelijk 2,69%). In 2023 is het aantal te behalen banen iets meer dan 12, zolang de organisatie in de tussentijd niet gegroeid is. Stel dat de organisatie gedurende 2022 gegroeid is naar 320 fte, dan moeten er in 2023 13 banen gerealiseerd worden. Ook het bovenformatief in dienst nemen van personeel uit de doelgroep banenafspraak (wat in sommige sectoren de enige mogelijkheid is, zie het laatste knelpunt in paragraaf 5.2) telt als groei.

[21] Namelijk: de kans op uitval is bij een baan van lage kwaliteit hoger, en bij uitval neemt het aantal banen weer af.

realistisch is voor hun sector: zijn er genoeg banen beschikbaar voor mensen met een doelgroepregistratie, of hebben de overheidssectoren te veel hooi om hun vork genomen?

Dit knelpunt gaat vooral op voor de sectoren: alle overheidssectoren. Vooral de sectoren funderend onderwijs, politie en Rijksoverheid vragen zich af of het werk in hun sector passend is voor de doelgroep banenafspraak.

- Sommige sectoren hebben meer van doen met **formatiegestuurd HR-beleid** dan andere sectoren. Bestaat er een formatie (dat betekent dat er voor elke bestaande functie zoveel geld uitgetrokken wordt), dan is het erg lastig om nieuwe functies te creëren of bestaande functies aan te passen voor de banenafspraak. Bij formatiegestuurde werkgevers is het soms mogelijk mensen 'bovenformatief' in dienst te nemen, maar dan zijn de banen over het algemeen niet erg duurzaam. Een andere mogelijkheid is detachering of een andere inhuurconstructie. Voor sectorvertegenwoordigers betekent het werken in een formatiegestuurde sector dat ze bij de implementatieactiviteiten altijd rekening moeten houden met de bestaande formatie.

Dit knelpunt gaat vooral op voor de sectoren: politie en funderend onderwijs. Ook enkele departementen en uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid maken gebruik van een formatie, al zijn ze iets vrijer in de mogelijkheden om boventallig te plaatsen.

5.3 Tussenconclusie

De geïnterviewde sectorvertegenwoordigers ervaren betrekkelijk veel knelpunten bij de implementatie van de banenafspraak. Die hebben we in dit hoofdstuk geclusterd. **Tijd- en geldgebrek is één van die knelpunten**, maar ook hebben **sectorvertegenwoordigers in de meeste gevallen niet het mandaat om in hun sector ook werkgevers aan te spreken op tegenvallende resultaten**. Ze kunnen succesvolle werkgevers prijzen en in de spotlights zetten (bijvoorbeeld in een nieuwsbrief), maar ze kunnen meestal nergens op aandringen, noch financieel prikkelen. Vanuit de sector zijn er geen consequenties verbonden aan het níét investeren in de doelgroep banenafspraak. De quotumregeling geldt immers voor individuele werkgevers in de sector.

Verder zijn veel sectorvertegenwoordigers, maar óók de werkgevers en projectleiders die we voor dit onderzoek spreken, **ontevreden over de invulling van het quotum**. Voor de sector overheid is het quotum volgens hen bij voorbaat al erg lastig of helemaal niet haalbaar. Deze perceptie heeft een negatieve invloed op de motivatie. Bij werkgevers die bij voorbaat al weinig gemotiveerd zijn door de wetgeving, is het voor een sectorvertegenwoordiger met weinig tijd en geld bijzonder lastig om verandering teweeg te brengen.

Aanbevelingen

In de vorige hoofdstukken beschreven we hoe de sectorvertegenwoordigers van de overheid hun rol bij de implementatie van de banenafspraak invullen en welke functie de werkagenda's daarbij vervullen. We beschreven dat de sectorvertegenwoordigers veelal uitgaan van een positie als inspirator en ondersteuner. Het past niet bij hun positie in de sector om werkgevers aan te spreken op hun (al dan niet) behaalde resultaten.

De werkagenda's bevatten vooral een beschrijving van bestaande activiteiten (bottom-up) en hebben een extern verantwoordende functie. De werkagenda's zijn geen leidraden voor afspraken waaraan de partijen/werkgevers zich dienen te houden (top-down). Ook bevatten de werkagenda's meestal geen probleemanalyse.

In dit hoofdstuk doen we enkele aanbevelingen aan de sectoren. De eerste reeks aanbevelingen gaat over de werkagenda's: hoe zijn die – gezien de huidige positionering van de sectorvertegenwoordigers – volgens ons doeltreffender in te vullen? De aanbevelingen daarna gaan over de herpositionering van de sectorvertegenwoordigers. Wat is er voor hen nodig zodat zij onder werkgevers in hun sector meer gedaan kunnen krijgen?

6.1 Aanbevelingen voor sectorvertegenwoordigers

De onderstaande aanbevelingen zijn bedoeld om de inhoud en de uitvoering van de werkagenda's doeltreffender te maken. Deze aanbevelingen zijn daarom gericht aan de sectorvertegenwoordigers.

1. **De ene werkagenda vormt de basis voor de volgende werkagenda.** In hoofdstuk 5 beschreven we enkele grote knelpunten, waarvan sommige in alle sectoren spelen en sommige in enkele overheidssectoren. Er zijn voorbeelden van knelpunten die minder 'gedeeld' werden en die we daarom niet hebben opgenomen in onze lijst in hoofdstuk 5. De sectorvertegenwoordigers hebben goed contact met de werkgevers in hun sector en zijn beter in staat om een overkoepelende probleemanalyse te maken, met name tegen de tijd dat de ene werkagenda afloopt en BZK van de overheidssectoren een volgende werkagenda verwacht. Hoe zijn de activiteiten in de vorige werkagenda uitgepakt, wat zijn de resultaten geweest, welke belemmeringen werden ervaren? Uit de probleemanalyse volgen stappen die te zetten zijn, zowel door de sectorvertegenwoordigers zelf als eventueel door het ministerie van SZW (wetgeving)/het ministerie van BZK (overheidsbreed beleid en uitvoering). Het lijkt ons niet onverstandig om de probleemanalyses tijdens een dossierhoudersoverleg integraal te bespreken en te kijken waar overeenkomsten en verschillen zitten. De probleemanalyse en mogelijke oplossingen daarvoor vormen de basis voor de volgende reeks werkagenda's (zie ook de beleidscyclus die we beschreven in hoofdstuk 4).
2. Van een aantal activiteiten lijkt bij voorbaat al duidelijk dat deze goed aansluiten op de behoeften onder werkgevers, onafhankelijk van de sector. We raden de sectorvertegenwoordigers aan om **deze activiteiten zoveel mogelijk op te nemen in hun werkagenda's**:
   a. *Samenwerking met partijen die een bepaalde specialisatie op het gebied van de banenafspraak hebben*. Deze partijen kunnen ontzorgen op het gebied van werving van kandidaten, maar ook bij de begeleiding van werknemers uit het doelgroepregister banenafspraak. Denk daarbij aan WSP's, UWV en gemeenten, maar ook aan commerciële partijen zoals Pernu, AutiTalent en Ctalents. Sectorvertegenwoordigers kunnen regionaal werkgevers en intermediairs met elkaar in contact brengen (denk bijvoorbeeld aan regionale bijeenkomsten, of in ieder geval het in kaart brengen van de partijen die aanwezig zijn in elke regio). Vertegenwoordigen zij een sector die zelf werkgever is, dan kan de sectorvertegenwoordiger directer betrokken zijn bij de samenwerking.
   b. *Het proactief delen van goede voorbeelden* dient twee doeleinden: 1) het kan bij werkgevers bijdragen aan de intrinsieke motivatie om met het onderwerp aan de slag te gaan en 2) het biedt werkgevers de kans om meteen concrete vragen over de uitvoering te stellen. Het is goed om ervoor te zorgen dat werkgevers snel met elkaar in contact kunnen treden. Dat kan bijvoorbeeld door netwerkbijeenkomsten te organiseren waarbij werkgevers over praktijkvoorbeelden komen praten (ook werknemers zelf zijn dan uit te nodigen), ofwel door praktijkvoorbeelden te delen via een nieuwsbrief mét contactgegevens van de werkgever bijgevoegd. Ook *de website Op naar de 25.000!* en *netwerkorganisatie De Normaalste Zaak* lenen zich hiervoor, mits werkgevers in de sector overheid actief naar deze initiatieven verwezen worden.
   c. *Ondersteun bij het centraliseren van de financiering voor en de aansturing van banen in het kader van de banenafspraak*. Concreet betekent dat op dit moment: de onderdelen van een organisatie staan ieder periodiek een bedrag af aan een gezamenlijke pot. Uit

die pot worden salarissen van medewerkers uit de banenafspraak betaald én in enkele gevallen ook de salarissen van begeleiders en administratief medewerkers die de medewerkers uit de banenafspraak ondersteunen. Zo zijn individuele onderdelen van de organisatie te ontzorgen, bijvoorbeeld wanneer die niet over specialistische HR-medewerkers beschikken.
Een centrale constructie kan ingericht worden op het niveau van de sector (waarbij de sector Rijksoverheid een goed voorbeeld is) of op niveau van de werkgever. Op het niveau van de werkgever lijkt centrale aansturing het meest voor de hand liggend wanneer het om een grote organisatie gaat, denk aan een universiteit of scholengemeenschap. Net als bij de samenwerking met ontzorgende partijen, kan de sectorvertegenwoordiger ofwel zelf betrokken zijn bij het oprichten van de centrale constructie ofwel ondersteunen bij het oprichten ervan. In het specifieke geval van kleine werkgevers (denk aan funderend onderwijs en gemeenten) raden we aan om *mogelijkheden voor een regionale constructie te onderzoeken*. Het kan bijvoorbeeld interessant zijn een centrale constructie gezamenlijk uit te besteden aan een centrumgemeente of WSP[22].

"De profielen die gemaakt worden om met deze archieven aan de slag te gaan zijn WO++. Het gaat hier om het schaap met zes poten en die zijn er niet. Mensen uit de doelgroep zijn er wel, dus laten we opnieuw kijken naar de functie, want misschien kan je het opknippen. Hier hebben wij misschien wel twee schapen met drie poten voor, wat samen toch zes maakt."

– *Intermediair*

d. Organiseer bijeenkomsten of zelfs (regionale) werkgroepen waarbij *werkgevers gewezen worden op de mogelijkheden van job carving in hun organisatie*. Daarbij is het belangrijk dat job carving geen abstract begrip blijft, maar dat het echt toegepast wordt op de individuele organisaties waarover het gaat. Intermediairs kunnen helpen bij het opstellen van toegespitst advies. Job carving is een mogelijkheid niet alleen in organisaties waarin het meer praktische werk 'voor het oprapen' ligt, maar ook in organisaties waarin het theoretische werk soms te zwaar is voor een enkele medewerker.

e. *Ondersteun pilots en proeftuinen met raad en daad en zorg dat andere werkgevers hiervan kunnen leren*. Werkgevers in de sector overheid hebben soms het gevoel dat hun inspanningen niet gezien worden. Niet de werkagenda's, maar wel jaarrapportages en nieuwsbrieven lenen zich ervoor om deze inspanningen in een positief daglicht te stellen. Deel geleerde lessen over pilots en proeftuinen in nieuwsbrieven en tijdens bijeenkomsten. Opnieuw geldt dat werkgevers en HR-medewerkers graag van elkaar leren, bijvoorbeeld door direct met elkaar in gesprek te gaan.

f. Bij het plaatsen van mensen uit de doelgroep banenafspraak is het belangrijk om te zorgen voor goede begeleiding. Niet alle werkgevers weten precies wat dit concreet inhoudt. De sector kan ondersteunen *trainingen voor begeleiders te organiseren of door te wijzen op de bestaande trainingen bij bijvoorbeeld WSP's en gemeenten* (denk aan de HARRIE-training).

[22] In een eerder onderzoek onderzochten wij netwerkcoördinatoren, professionals die zich richten op het regionaal bijeenbrengen van partijen betrokken bij de overgang van vso/pro-scholen naar werk of naar vervolgonderwijs. Netwerkcoördinatoren leveren bijvoorbeeld goed werk in de regio's Zwolle en Midden-Gelderland. De netwerkcoördinatoren worden gefinancierd door de scholen en door centrumgemeenten. Het is een investering door de scholen die voor hun leerlingen resultaat lijkt op te leveren. Bron: 'Hippert, N., Talman, J., & De Ruig, L. (ongepubliceerd). *Netwerkcoördinatoren in het pro/vso. Verkenning van inzet en financiering van een landelijk netwerk.*

g. We zien dat initiatieven soms ten einde komen of stagneren doordat er ook bij werkgevers en HR-medewerkers een gebrek aan tijd en/of geld is om te besteden aan de banenafspraak (zoals ook op sectoraal niveau het geval is). Financiering voor pilots en proeftuinen moet vaak bij de werkgevers zelf vandaan komen, en dat is er niet altijd (zie bijvoorbeeld de sector funderend onderwijs). We denken dat het kan helpen om op het niveau van de sectoren *een fonds op te richten voor veelbelovende projecten* gerelateerd aan de banenafspraak. Denk daarbij bijvoorbeeld aan (gedeeltelijke) vergoeding van de loonkosten van een projectleider. Een fonds maakt het aantrekkelijker om te experimenteren op manieren die een werkgever anders op financiële gronden misschien niet aan zou durven. De *pilot Sociaal Innovatie Fonds* bestaat al voor alle werkgevers ongeacht hun sector, al wordt hier niet naar verwezen door de werkgevers die wij voor dit onderzoek spreken.

h. Eén van de genoemde knelpunten waar sectorvertegenwoordigers op stuiten is de complexiteit in de wetgeving. Die werkt ontmoedigend: werkgevers kiezen eerder voor een 'makkelijke' kandidaat omdat ze niet de tijd en/of expertise in huis hebben om de wet- en regelgeving te doorgronden. Het gaat daarbij niet alleen om de verschillende subsidies die gelden voor verschillende doelgroepen die onder de banenafspraak vallen, maar ook om de invulling van het quotum voor de sector overheid. We denken dat het kan helpen om per sector een *landelijke helpdesk op te richten* in de vorm van een persoon die zich in de gehele sector profileert als iemand bij wie werkgevers met al hun vragen terecht kunnen. Momenteel kan *Op naar de 25.000 banen!* beschouwd worden als landelijke helpdesk op het niveau van de sector overheid, maar we zien geen signalen dat (kleine) werkgevers hiervan gebruik maken. Bovendien kan Op naar de 25.000 banen! lastig lokaal toegespitst advies geven. Ook de sectorvertegenwoordigers zelf zijn bereikbaar voor vragen in hun specifieke sector, maar voor hen geldt hetzelfde: weten (kleine) werkgevers hen voldoende te bereiken en kunnen zij lokaal toegespitst advies geven?
Nog beter zou het zijn om *op regionaal niveau een helpdesk* aan te wijzen, aangezien ook op lokaal niveau de invulling van de wetgeving kan verschillen. Kiest een sector voor één helpdesk per regio, dan kan het ook helpen om de betreffende personen uit te nodigen bij landelijke en/of regionale informatiebijeenkomsten. Dat draagt bij aan de bekendheid en bereikbaarheid van zo'n helpdesk voor individuele werkgevers.

i. *Investeer ook in het in kaart brengen van werkgevers die minder gemotiveerd zijn*. Momenteel bevinden sectorvertegenwoordigers zich niet in een positie om ongemotiveerde werkgevers te 'dwingen' om energie te besteden aan het onderwerp banenafspraak. Daarom richten ze zich, ook vanuit tijdgebrek, met name op werkgevers die wél gemotiveerd zijn en bij wie ze de grootste kans hebben verandering teweeg te brengen. We denken dat het waardevol kan zijn om ook jegens de doelgroep van (bij voorbaat) ongemotiveerde werkgevers meer in de rol van inspirator en ondersteuner te stappen. Het kan wellicht helpen om persoonlijk contact op te nemen met deze werkgevers (en hen zelfs op de werkvloer te bezoeken), in plaats van hen uit te nodigen voor groepsmatige activiteiten.

3. Wanneer een probleemanalyse uitgevoerd is en een werkagenda opgesteld is waarin de activiteiten aansluiten op de geïdentificeerde problemen, is het **belangrijk om de werkagenda te laten ondertekenen door bestuursleden**. Zij moeten zich in de werkagenda kunnen vinden; zo niet, dan is enige aanpassing wellicht nodig. We denken daarbij niet alleen aan de bestuursleden van de sector (bijvoorbeeld de vereniging), maar ook door zoveel mogelijk werkgevers. Zo kan het bespreken de werkagenda thema zijn bij een netwerkbijeenkomst. Zoals eerder aangegeven zijn niet alle werkgevers altijd

vertegenwoordigd bij netwerkbijeenkomsten, maar wel vaak de meest gemotiveerde van hen.

4. Schrijf een werkagenda met concrete planningen en doelstellingen die geldt voor ongeveer twee jaar. Zodra de werkagenda ten einde loopt, raden we aan om te inventariseren welke activiteiten er wel vruchten afgeworpen hebben en welke niet. En zijn activiteiten niet succesvol geweest: waarom niet? **Is het mogelijk de activiteit in de volgende werkagenda aan te scherpen, of is een geheel nieuwe activiteit denkbaar?** (Zie ook de beleidscyclus beschreven in hoofdstuk 4.) Dit is ook een onderwerp om met andere sectorvertegenwoordigers te bespreken tijdens het dossierhoudersoverleg. We zien immers dat knelpunten niet voor alle overheidssectoren gelden, maar dat de meeste knelpunten wel door één of twee andere sectoren gedeeld worden. Gezamenlijk is wellicht tot creatieve oplossingen te komen.

6.1.1 Hoe zijn goede voorbeelden behalve binnen sectoren ook tussen sectoren uit te wisselen?

We zijn door het ministerie van SZW ook gevraagd te onderzoeken hoe goede voorbeelden en geleerde lessen uit te wisselen zijn tussen sectoren en wat daarvoor nodig is. Van de geïnterviewde experts en sectorvertegenwoordigers horen we vooral dat de structuren daarvoor al bestaan: het dossierhoudersoverleg (waarbij de sectorvertegenwoordigers uit alle overheidssectoren aanschuiven), de website van Op naar de 25.000! (die zich meer richt op het inspireren van werkgevers in alle overheidssectoren) en de netwerkorganisatie De Normaalste Zaak. Nieuwe structuren lijken vooralsnog niet noodzakelijk. Er zijn bovendien voldoende goede voorbeelden en er is ons inziens voldoende kennis over succesfactoren en (het oplossen van) knelpunten.

Wel denken we dat goede voorbeelden op meer en op minder doeltreffende wijze te delen zijn. We zien dat goede voorbeelden nu voornamelijk worden aangehaald om werkgevers te inspireren. Het format 'Een werkgever heeft veel moeite gestoken in het in dienst nemen van een persoon uit de doelgroep banenafspraak en dat heeft iedereen wat opgeleverd' zien we veel terug, ook in de werkagenda's. We denken dat het mogelijk is goede voorbeelden inspirerend in te steken, maar ook drempelverlagend. Bijvoorbeeld door **concrete stappen**[23] te beschrijven die gezet kunnen worden én door **werkgevers met elkaar in contact** te brengen. Dat kan ook tijdens netwerkbijeenkomsten, waar zowel werkgevers als werknemers met positieve verhalen aan het woord komen en waar werkgevers (of HR-medewerkers) meteen concrete vragen aan elkaar kunnen stellen. We verwijzen voor een nadere uitwerking van deze aanbeveling graag terug naar aanbeveling 2b hierboven.

Ook kan het zijn dat voor een werkgever niet meteen duidelijk wordt in welk opzicht een goed voorbeeld voor haar of hem van toepassing is. Stel: een provincie heeft door hard werken meerdere mensen in dienst genomen en komt daardoor inmiddels aan het quotum. Wat kan een schooldirecteur of een commandant bij Defensie daarvan leren? Sommige werkgevers zijn in staat zelf de lessen uit het goede voorbeeld te destilleren, anderen vinden dat waarschijnlijk lastiger (ook gezien hun andere taken in de organisatie). In dat geval kan het helpen om beschikbaar te zijn voor **persoonlijk advies** aan de werkgever: een helpdesk of een soort coach die meteen beschikbaar is voor vragen en die kan helpen met de **vertaalslag** van goed

[23] Waarmee we niet alleen werkzame bestanddelen bedoelen zoals 'de partijen zijn allen intrinsiek gemotiveerd' maar ook een antwoord op de vraag: hoe krijg je alle partijen intrinsiek gemotiveerd? Zijn er bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten of meet and greets beschikbaar? En zo niet, hoe zijn die te organiseren?

voorbeeld naar eigen organisatie. We verwijzen voor een nadere uitwerking van deze aanbeveling graat terug naar aanbeveling 2h hierboven.

Die vertaalslag is overigens ook niet altijd direct gemaakt tijdens het dossierhoudersoverleg. Een goed voorbeeld, bijvoorbeeld uit de vooruitstrevende sector provincies, is niet altijd eenvoudig te vertalen naar andere sectoren die nog tegen meer of andersoortige knelpunten oplopen. Dat is een vertaalslag die sectorvertegenwoordigers met elkaar en eventueel met begeleiding van een meedenkende gespreksleider moeten maken. Welke werkzame bestanddelen zien zij, en hoe zijn die over te nemen in (activiteiten in) de nieuwe werkagenda? Soms kan het nuttig zijn om met enkele 'gelijksoortige' overheidssectoren navolging te geven aan een overheidsbreed gesprek over een goed voorbeeld. Tussen gelijksoortige sectoren is de vertaalslag makkelijker te maken. Denk bijvoorbeeld aan een mini-overleg tussen de sectoren Defensie en politie, of tussen mbo's, hbo's en universiteiten.

6.2 Aanbevelingen voor de sector overheid

In deze paragraaf doen we aanbevelingen om de werkagenda's als sturingsinstrument te stimuleren. We geloven dat de overheidssectoren stappen kunnen zetten om de sectorvertegenwoordigers te faciliteren. We richten ons in deze paragraaf daarom tot de sector overheid als geheel.

Tijdens de interviews wordt veel gewezen op de min of meer beperkte invloed van sectorvertegenwoordigers op werkgevers in hun sector. Ze spreken namens de werkgevers, maar zijn niet bij machte om het gedrag van werkgevers te beïnvloeden. Werkgevers zijn uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het realiseren van banen voor de banenafspraak. De sectorvertegenwoordigers kunnen hen wel inspireren en ondersteunen, in de hoop dat de werkgevers zelf die verantwoordelijkheid pakken.

Onder bepaalde omstandigheden is méér uit de rol van inspirator/ondersteuner te halen. Het gaat om de volgende randvoorwaarden:

1. Zorg er als sector voor dat er één of zelfs meerdere sectorvertegenwoordigers aangewezen worden die minstens de helft van hun werktijd kunnen besteden aan de banenafspraak[24]. We zien dat de banenafspraak vaak ondergebracht wordt in de portefeuilles diversiteit en inclusie, en HR-beleid. Dat kan, maar dan moet er wel voor gezorgd worden dat het onderwerp banenafspraak niet 'ondergesneeuwd raakt'.
2. Maak de aangewezen sectorvertegenwoordigers zichtbaar in de sector. Het streven dient te zijn dat zoveel mogelijk werkgevers de sectorvertegenwoordiger herkennen en weten dat ze bij hem/haar terecht kunnen met vragen over het onderwerp. Het is goed de sectorvertegenwoordiger ook mee te nemen naar evenementen die op het oog niet direct gerelateerd zijn aan het onderwerp banenafspraak. Denk bijvoorbeeld aan bijeenkomsten over het lerarentekort, over (samenwerking in) het sociaal domein of over professionalisering van medewerkers.
3. Stel budget beschikbaar voor projecten en proeftuinen gerelateerd aan de banenafspraak. Dat kunnen projecten en proeftuinen zijn van de hand van de sectorvertegenwoordiger,

[24] We zien ook een waardevolle combinatie van een beleidsmedewerker die zich deels bezighoudt met de banenafspraak en een uitvoerder die voltijds bezig is met het doen landen van het beleid bij de individuele werkgevers. Deze constructie zien we als zeer kansrijk, al is deze bij de ZPW's waarschijnlijk niet eenvoudig over te nemen. We raden de andere overheidswerkgevers wel aan de mogelijkheden voor deze combinatie te onderzoeken.

maar wellicht ook projecten en proeftuinen van werkgevers in de sector die de sectorvertegenwoordiger als veelbelovend inschat. We denken dat het met name waardevol is te investeren in het bezoeken van werkgevers in het land om op te halen welke knelpunten er op de werkvloer spelen.

4. We merken dat de Wet banenafspraak, en met name de invulling van het quotum, niet motiverend werkt. De motivatie van overheidswerkgevers en bij enkele sectorvertegenwoordigers neemt zelfs af naarmate de Wet banenafspraak en de aanpalende wetgeving (denk aan de Participatiewet) ingewikkelder wordt. Het sentiment lijkt te zijn dat de het quotum onder de huidige omstandigheden bijzonder lastig, misschien zelfs helemaal niet te behalen is. We raden de wetgever aan om in ieder geval goed het oor te luister te leggen bij de sectorvertegenwoordigers om tegemoet te komen aan dit gebrek aan motivatie onder betrokkenen. De sectorvertegenwoordigers spreken immers namens de werkgevers in hun sectoren.

Deel 2: Hoeveel mensen uit de banenafspraak werken er indirect voor de sector overheid?

Methodologische verantwoording

In deel 2 van dit rapport beschrijven we de uitkomsten van het kwantitatieve deel van dit onderzoek. Het kwantitatieve deel bestaat uit een enquête die wij in december 2022 uitzetten onder marktwerkgevers. In dit hoofdstuk leggen we enkele belangrijke overwegingen bij deze enquête uit: van het wervingsproces tot de weging van het uiteindelijke bestand. In het volgens hoofdstuk geven we de belangrijkste resultaten van de enquête.

7.1 Aangeschreven werkgevers

We hebben voor dit onderzoek gebruik gemaakt van bestanden van UWV. UWV houdt bij welke werkgevers personen uit de banenafspraak in dienst hebben. We hebben een geanonimiseerde lijst van marktwerkgevers ontvangen die in het eerste kwartaal van 2022 (2022 Q1) ten minste één persoon uit de banenafspraak in dienst hadden.

Niet alle marktwerkgevers zaten in die lijst. Om twee groepen marktwerkgevers hebben wij UWV bewust niet gevraagd:

- Marktwerkgevers met OSV-code 067 (Werk en re-integratie), daaronder vallen bijvoorbeeld (voormalig) sw-bedrijven en uitvoeringsdiensten voor de overheid. Binnen deze groep marktwerkgevers is lastig vast te stellen welke banen meetellen voor de sector markt en welke voor de sector overheid. Overigens: wanneer personen uit de

doelgroep banenafspraak vanuit sw-bedrijven gedetacheerd zijn bij marktwerkgevers, tellen ze daar mee en zijn ze *wel* meegerekend in dit onderzoek.
- Marktwerkgevers met minder dan vijf werkzame personen in Q1 2022. In deze grootteklasse zijn relatief weinig personen uit de doelgroep banenafspraak werkzaam. Ook komt inkoop door de sector overheid bij de werkgevers weinig voor.

7.2 Stratificatie van de steekproef

We hebben ongeveer 15.500 vestigingen aangeschreven om deel te nemen aan ons onderzoek. Er zijn sectoren en grootteklassen[25] waarin meer gewerkt wordt met de doelgroep banenafspraak dan in andere sectoren. Daar hebben we bij het samenstellen van onze steekproef rekening mee gehouden. De verdeling van werknemers uit de banenafspraak in het gehele door UWV geleverde bestand zag er als volgt uit:

Sector in totale bestand	5 t/m 19 werknemers	20 t/m 99 werknemers	100+ werknemers	Totaal sector
Landbouw, bosbouw en visserij	1%	1%	0%	3%
Industrie	3%	4%	3%	11%
Bouwnijverheid	1%	1%	0%	2%
Groot- en detailhandel	3%	4%	11%	18%
Horeca / logies-, maaltijd en drankverstrekking	2%	4%	3%	8%
Vervoer, opslag en dienstverlening voor vervoer	1%	2%	3%	5%
Informatie en communicatie, financieel en zakelijke dienstverlening (incl. uitzendbedrijven)	2%	4%	33%	40%
Cultuur, sport, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg, maatschappelijke dienstverlening en onderwijs	1%	2%	11%	14%
Totaal grootteklasse (aantal werknemers)	13%	23%	64%	100%

Leesvoorbeeld: UWV leverde aan ons een lijst van marktwerkgevers. Overheidsmarktgevers, zelfstandigen en werkgevers met minder dan vijf werknemers stonden niet in deze lijst. De resterende 15.500 marktwerkgevers hadden in Q1 2022 gezamenlijk een groot aantal werknemers uit de doelgroep banenafspraak in dienst. De tabel laat zien welk aandeel van al die werknemers bij elke subgroep van werkgevers in dienst was. Zo was 1 procent van alle werknemers in dienst bij een bedrijf met 5 tot en met 19 werknemers in de sector Landbouw, bouwbouw en visserij.

We hebben ervoor gekozen onder bepaalde subgroepen van marktwerkgevers relatief veel uitnodigingen voor de enquête te verspreiden. Oftewel: het aandeel uitnodigingen dat onder deze subgroepen van werkgevers verstuurd is, is hoger dan het aandeel dat de werkgevers uitmaken in de populatie. Meer uitnodigingen betekent idealiter: een groter aandeel in de uiteindelijke respons. De subgroepen van werkgevers die relatief vaak mensen uit de doelgroep banenafspraak in dienst hebben, hebben we relatief vaak aangeschreven. Zo hebben we ons ervan verzekerd dat deze subgroepen in de steekproef goed vertegenwoordigd zijn. Voor oververtegenwoordiging corrigeren we later door weging (zie paragraaf 7.3).

[25] Waarmee we bedoelen: het aantal werknemers in een bedrijf.

Het grootste deel van het doelgroepregister is werkzaam in de sector Informatie en communicatie, financieel en zakelijke dienstverlening (incl. uitzendbedrijven). Dat is dan ook een sector die we relatief vaak hebben aangeschreven, net als de sector Industrie en de sector Horeca/logies-, maaltijd en drankverstrekking. Ook naar grootteklasse hebben we op dezelfde manier gekeken: het merendeel van de doelgroep is werkzaam in de grootteklasse 100+, die grootteklasse hebben we dus extra vaak aangeschreven.

Als voorbeeld: we hebben 175 willekeurig geselecteerde vestigingen binnen de sector Landbouw, bosbouw en visserij in de grootteklasse 5 t/m 19 werknemers een uitnodiging voor deelname aan dit onderzoek gestuurd. Dat is ongeveer 1 procent van 15.500 (de totale selectie), omdat ongeveer 1 procent van het doelgroepregister in dit type bedrijven werkzaam is.

De respons op onze oproep aan 15.500 marktwerkgevers was 1.944, oftewel 13 procent.

7.3 Weging van steekproef naar sector en grootteklasse

Van de 15.500 aangeschreven vestigingen heeft 1.944 de vragenlijst ingevuld. Bepaalde sectoren zijn onder- of oververtegenwoordigd in de uiteindelijke steekproef, net als bepaalde grootteklassen. Voordat we de analyse beginnen, zorgen we ervoor dat de steekproef – gekeken naar sector en grootteklasse – zoveel mogelijk lijkt op de populatie.

Daarvoor hebben we allereerst de verdeling van bedrijven naar sector en grootteklasse in het bestand van UWV nodig. Die ziet er als volgt uit:

Sector in totale bestand	5 t/m 19 werknemers	20 t/m 99 werknemers	100+ werknemers	Totaal sector
Landbouw, bosbouw en visserij	2%	2%	0%	4%
Industrie	8%	8%	3%	20%
Bouwnijverheid	2%	2%	0%	4%
Groot- en detailhandel	7%	7%	4%	18%
Horeca / logies-, maaltijd en drankverstrekking	5%	9%	2%	16%
Vervoer, opslag en dienstverlening voor vervoer	2%	3%	1%	6%
Informatie en communicatie, financieel en zakelijke dienstverlening (incl. uitzendbedrijven)	5%	8%	6%	20%
Cultuur, sport, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg, maatschappelijke dienstverlening en onderwijs	3%	5%	4%	12%
Totaal grootteklasse	35%	44%	21%	100%

Zonder bewerkingen van het bestand ziet de verdeling naar sector en grootteklasse onder de respondenten er als volgt uit:

Sector in respons	5 t/m 19 werknemers	20 t/m 99 werknemers	100+ werknemers	Totaal sector
Landbouw, bosbouw en visserij	71 (4%)	28 (1%)	3 (0%)	102 (5%)
Industrie	59 (3%)	21 (1%)	67 (3%)	147 (8%)
Bouwnijverheid	18 (1%)	20 (1%)	5 (0%)	43 (2%)
Groot- en detailhandel	61 (3%)	121 (6%)	178 (9%)	360 (19%)
Horeca / logies-, maaltijd en drankverstrekking	12 (1%)	51 (3%)	40 (2%)	103 (5%)
Vervoer, opslag en dienstverlening voor vervoer	16 (1%)	46 (2%)	48 (2%)	110 (6%)
Informatie en communicatie, financieel en zakelijke dienstverlening (incl. uitzendbedrijven)	126 (7%)	461 (24%)	479 (25%)	1.066 (55%)
Cultuur, sport, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg, maatschappelijke dienstverlening en onderwijs	1 (0%)	1 (0%)	3 (0%)	5 (0%)
Totaal grootteklasse	364 (19%)	749 (39%)	823 (43%)	1.936 (100%)

Alle sectoren en alle grootteklassen zijn in onze steekproef vertegenwoordigd, behalve de sector Cultuur, sport, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg, maatschappelijke dienstverlening en onderwijs. Deze sector bevat in de populatie 12 procent van de bedrijven; in onze steekproef vertegenwoordigt 0 procent van de respondenten het cluster (5 respondenten). Dit is tevens de sector waarin 14 procent van de doelgroep banenafspraak werkzaam is. We vermoeden dat de respons in deze sector laag ligt vanwege hoge werkdruk en personeelstekorten.

Om de lage respons in deze sector te compenseren, voegen we de sector Cultuur, sport, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg, maatschappelijke dienstverlening en onderwijs samen met de sector Informatie en communicatie, financieel en zakelijke dienstverlening (incl. uitzendbedrijven)[26]. Vervolgens passen we de weegfactoren toe.

Uiteindelijk zijn de volgende weegfactoren toegewezen:

Sector in respons	5 t/m 19 werknemers	20 t/m 99 werknemers	100+ werknemers
Landbouw, bosbouw en visserij	0,66	1,18	2,05
Industrie	2,67	7,83	0,94
Bouwnijverheid	2,29	1,48	1,10
Groot- en detailhandel	2,30	1,14	0,44
Horeca / logies-, maaltijd en drankverstrekking	8,03	3,38	0,81
Vervoer, opslag en dienstverlening voor vervoer	2,19	1,30	0,52

[26] Deze sectoren verschillen natuurlijk wat werkzaamheden betreft sterk van elkaar. Wij denken dat de verschillen tussen de sector Cultuur, sport, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg, maatschappelijke dienstverlening en onderwijs enerzijds en de andere sectoren anderzijds echter nog groter zijn. Op een as van primaire werkzaamheden naar tertiaire werkzaamheden liggen de genoemde twee sectoren wat ons betreft het dichtst bij elkaar.

Financiële, zakelijke en maatschappelijke dienstverlening, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg en onderwijs	1,30	0,53	0,41

Na weging zijn is de verdeling naar sector en grootteklasse van de steekproef gelijk aan de verdeling in het totale bestand.

7.4 Achterwege laten van uitzendbureaus

Onder het cluster Financiële, zakelijke en maatschappelijke dienstverlening, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg en onderwijs vallen ook uitzendbureaus. Uitzendbureaus hebben mensen in dienst en laten hen werk uitvoeren bij inlenende bedrijven.

We hebben alle werkgevers gevraagd of zij mensen inzetten via uitzend- en/of payrollconstructies. Er bestaat een grote kans dat werkenden die op deze manier ingezet worden, bij (gespecialiseerde) uitzendbureaus in dienst zijn. Een uitzendbureau geeft dan aan een werknemer uit de banenafspraak in dienst te hebben, terwijl een opdrachtgever zegt diezelfde persoon in te zetten via een uitzendconstructie. In onze enquête zou dit betekenen dat dezelfde werkende dubbel geteld wordt: als werknemer in dienst én als ingeleende kracht.

We hebben er om deze reden voor gekozen uitzendbureaus uit onze dataset te filteren. Zo voorkomen we dubbele tellingen[27]. Het gaat om 125 van de 1.944 respondenten.

[27] (Voormalig) sw-bedrijven zijn bij voorbaat al weggelaten doordat we UWV niet om marktwerkgevers met de OSV-code 067 (Werk en re-integratie) hebben gevraagd.

Tellingen van inkoop en SROI

Uit de enquête onder marktwerkgevers blijkt dat 12 tot 14 procent van alle personen uit de doelgroep banenafspraak die in het eerste kwartaal van 2022 werkzaam waren bij marktwerkgevers, in dienst genomen was of ingezet werd vanwege inkoop door de overheid of vanwege een SROI-verplichting. Dat komt naar schatting neer op 15.000 tot 17.000 banen in het eerste kwartaal van 2022.

We presenteren in dit hoofdstuk ook enkele resultaten die gaan over de waardering van inkoop en SROI en over redenen om geen werk aan te bieden aan mensen uit de doelgroep banenafspraak.

8.1 Aantal banen in de populatie vanwege inkoop en/of SROI

In deze paragraaf komen we tot een antwoord op de vraag: hoeveel banen werden er in Q1 2022 gerealiseerd vanwege inkoop en SROI?

Om tot een antwoord te komen, zetten we enkele rekenstappen. Die zijn hieronder in de paragrafen 8.1.1 tot 8.1.6 beschreven. In paragraaf 8.1.7 komen we tot een schatting van het aantal banen.

8.1.1 Bepalen of er sprake is van SROI/inkoop

1.944 marktwerkgevers hebben de enquête ingevuld. In de enquête werden zij onder andere gevraagd of zij wel eens in opdracht van de overheid werkten. Daarover stelden we de volgende vragen:

Hebben overheids- of onderwijsorganisaties in de **afgelopen twee jaar** wel eens producten, diensten of bouwkundige of civieltechnische werken bij uw organisatie of vestiging ingekocht?

Heeft uw organisatie of vestiging de **afgelopen twee jaar** wel eens als **onderaannemer indirect** opdrachten voor overheids- of onderwijsorganisaties uitgevoerd?

34 procent van alle marktwerkgevers die volgens UWV in het eerste kwartaal van 2022 ten minste één persoon uit de doelgroep banenafspraak in dienst hadden, had als hoofd- en/of onderaannemer inkomsten vanuit inkoop door de sector overheid.

Marktwerkgevers die in de afgelopen twee jaar als hoofd- en/of onderaannemer hebben gewerkt voor de overheid, hebben we vervolgens gevraagd:

Overheids- en onderwijsorganisaties stellen bij sommige opdrachten een social return-verplichting (ook wel SROI). Dat betekent dat een percentage van de waarde van de opdracht besteed moet worden aan sociaal ondernemerschap. Heeft uw organisatie of vestiging in de **afgelopen twee jaar** (indirect) opdrachten uitgevoerd waarin een social return-verplichting zat?

10 procent van alle marktwerkgevers bij wie ten minste één persoon uit de doelgroep banenafspraak werkte, heeft naar eigen zeggen opdrachten uitgevoerd waarin een social return-verplichting zat.

8.1.2 Aantal werkzame personen in de steekproef in Q1 2022

UWV houdt per kwartaal de kerncijfers banenafspraak bij. Die resultaten zijn inzichtelijk gemaakt op een dashboard[28]. De arbeidsparticipatie van mensen uit de doelgroep banenafspraak houdt UWV op twee manieren bij:

1. door het aantal werkzame personen te tellen en
2. door het aantal banen te tellen (110,92 verloonde uren op maandbasis).

We hebben ervoor gekozen in onze enquête alle marktwerkgevers te vragen naar het aantal werkzame personen uit de doelgroep banenafspraak in hun bedrijf. Het is voor werkgevers gemakkelijker om inzicht te geven in het aantal personen dan het aantal verloonde uren.

We kozen ervoor te vragen naar het aantal werkzame personen in het eerste kwartaal van 2022 (Q1 2022) omdat we de resultaten van onze enquête wilden spiegelen aan de resultaten op het dashboard van UWV. Op het moment dat we de enquête uitzetten, was Q1 2022 het meest recente kwartaal waarover resultaten bekend waren. Tevens is de kans groot dat werkgevers nog kunnen terughalen hoeveel mensen uit de banenafspraak zij destijds in dienst hadden.

8.1.3 Percentage in de populatie vanwege inkoop en/of SROI

Alle marktwerkgevers gaven in de enquête aan hoeveel mensen zij in Q1 2022 in dienst hadden of ingezet hadden. **84 procent** van de werkgevers kon zich herinneren op dat moment één of

[28] https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/banenafspraak

meerdere personen uit de doelgroep banenafspraak **in dienst** te hebben gehad, **70 procent** had op dat moment één of meerdere personen uit de doelgroep banenafspraak via een uitzend- of detacheringsconstructie **ingezet**.

Box: Berekening van het percentage vanwege inkoop en/of SROI
De werkgevers die te maken hadden gehad met inkoop en/of de social return-verplichting (dat was 34 procent van alle werkgevers in de steekproef), vroegen we hoeveel van al deze werkenden in dienst waren of ingezet waren vanwege die inkoop en/of social return-verplichting. We hebben het aantal werknemers in dienst en het aantal ingezette werkenden bij elkaar opgeteld[29].

Alle werkgevers die in de afgelopen twee jaar op geen enkele manier te maken kregen met inkoop of een social return-verplichting, boden dus uit andere overwegingen werk aan werkenden uit de doelgroep. Inkoop of de social return-verplichting speelde voor deze werkgevers geen rol. Om deze reden wezen we deze werkgevers een 0 toe: geen één van de werkenden uit de doelgroep die zij in Q1 2022 werk boden, deed dat werk vanwege inkoop en/of een social return-verplichting.

Op deze manier konden we twee aantallen berekenen: het aantal personen uit de doelgroep banenafspraak dat bij de werkgevers in deze steekproef in dienst of ingezet was in Q1 2022, én het aantal dat in dienst of ingezet was vanwege inkoop en/of een social return-verplichting. Door deze aantallen door elkaar te delen, komen we tot het percentage personen dat in dienst of ingezet was in Q1 vanwege inkoop en/of een social return-verplichting.

13 procent van de werkenden **in deze steekproef** was in Q1 2022 in dienst of ingezet vanwege inkoop en/of een social return-verplichting van de overheid. **In de totale populatie** van werkzame personen ligt dat percentage tussen de 12 en 14 procent bij 95 procent betrouwbaarheid (want bij het generaliseren van een steekproef naar de populatie is er een foutmarge).

- **Tussen de 12 en 14 procent van de werkenden** uit het doelgroepregister die in het eerste kwartaal van 2022 in de marktsector loondienst waren of ingehuurd waren, werkten vanwege (indirecte) inkoop door overheidsorganisaties of om (indirect) aan een social return-verplichting te voldoen.

Sector	% in de steekproef (% in de populatie bij 95% betrouwbaarheid)
Hoeveel procent van de werkenden uit de doelgroep banenafspraak die in het eerste kwartaal van 2022 bij of voor het bedrijf werkten, deden dat vanwege inkoop en/of SROI?	
Landbouw, bosbouw en visserij	21 (14-28)

[29] We lopen zo een klein risico op dubbel getelde werkzame personen: iemand die in dienst is bij de ene werkgever, kan ingezet worden bij een andere werkgever. Het risico hebben we eerder geminimaliseerd door (voormalig) sw-bedrijven en uitzendbedrijven niet mee te nemen in onze berekeningen (zie paragrafen 7.1 en 7.4). Dat zijn immers de werkgevers die op de grootste schaal hun werknemers uit de doelgroep banenafspraak uitlenen bij andere werkgevers.

Industrie	3 (1-4)
Bouwnijverheid	8 (1-15)
Groot- en detailhandel	6 (4-8)
Horeca / logies-, maaltijd en drankverstrekking	13 (10-16)
Vervoer, opslag en dienstverlening voor vervoer	2 (0-4)
Financiële, zakelijke en maatschappelijke dienstverlening, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg en onderwijs	22 (20-24)
Totaal	13 (12-14)
Hoeveel procent van de werkenden uit de doelgroep banenafspraak die in het eerste kwartaal van 2022 bij of voor het bedrijf werkten, deden dat vanwege inkoop en/of SROI?	
5 t/m 19 werknemers	7 (5-10)
20 t/m 99 werknemers	13 (11-15)
100 of meer werknemers	15 (13-16)
Totaal	13 (12-14)

- Vooral in de sectoren **Financiële, zakelijke en maatschappelijke dienstverlening, recreatie, gezondheids- en welzijnszorg en onderwijs** en **Landbouw, bosbouw en visserij** zijn mensen uit de doelgroep banenafspraak werkzaam vanwege inkoop en/of SROI.
- Met name bij de **grote bedrijven** werken met mensen uit de doelgroep banenafspraak vanwege inkoop en/of SROI.

8.1.4 Totaal aantal personen in dienst bij marktwerkgevers in Q1 2022

In totaal (banen bij de markt, bij de overheid én uitzend- en detacheringsbanen) zijn er in Q1 2022 149.272 banen gerealiseerd, voor 129.532 personen[30]. **Elke persoon uit de banenafspraak vervulde dus naar schatting 1,15 volledige baan** (dat komt neer op gemiddeld 127 verloonde uren per maand of 16 werkdagen).

In Q1 2022 waren er 95.766 banenafspraakbanen in de markt gerealiseerd[31]. De 95.766 banen in de markt werden dus naar schatting uitgevoerd door 83.102 personen uit de banenafspraak.

[30] Bron: https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/banenafspraak
[31] Idem.

8.1.5 Totaal aantal personen via uitzendcontracten en detachering in Q1 2022

In Q1 2022 waren er 40.696 banenafspraakbanen via uitzendcontracten en detachering gerealiseerd[32]. Elke persoon uit de banenafspraak vervulde naar schatting 1,15 volledige baan (dat komt neer op gemiddeld 127 verloonde uren per maand of 16 werkdagen). De 40.696 uitzendcontracten en detacheringen werden dus uitgevoerd door 34.694 personen.

Niet al het ingezet personeel is echter werkzaam in de markt, een deel werkt bij de overheid. We moeten schatten hoeveel van de werkzame personen met een uitzendcontract of detacheringsovereenkomst werkzaam is in de markt. Dat doen we op basis van uitkomsten van een onderzoek van SEO Economisch Onderzoek, dat liet zien dat van alle uitgeleende personen door uitzendbureaus en sw-bedrijven ongeveer 68 procent in de markt werkzaam was[33]. Dat toepassend op ons geschatte aantal werkzame personen in een uitzend- of detacheringsconstructie zijn er ongeveer 23.591 werkzaam in de markt.

8.1.6 Schatting van aantal banen vanwege inkoop en/of SROI

We hebben laten zien dat er in Q1 2022 ongeveer 83.102 personen direct werkzaam in de markt, 23.591 werkten via uitzend- of detacheringsconstructies in de markt (en tellen dus mee voor de marktsector). Opgeteld waren dat geschat **106.694 werkzame personen**.

In paragrafen 8.4 en 8.5 leggen we uit dat in Q1 2022 elke persoon uit de banenafspraak naar schatting 1,15 'banen' uitvoerde, dat wil zeggen 1,15 keer 110,92 verloonde uren (dat is de definitie van een baan die UWV handhaaft). Dat betekent dat de 106.694 werkzame personen in Q1 2022 ongeveer **122.698 banen** vervulden[34].

We hebben eerder geschat dat in de populatie ongeveer 12 tot 14 procent van de personen uit de doelgroep banenafspraak werkzaam was vanwege SROI en/of inkoop. We passen dat interval van 12 tot 14 procent nu toe op het totaal aantal banen van 122.698. We komen zo tot een schatting van 14.723 tot 17.178 banen.

- De overheidssector realiseerde in Q1 2022 naar schatting **tussen de 15.000 en 17.000 banen** in de marktsector voor mensen uit het doelgroepregister via inkoop en/of SROI.

8.1.7 Aantal werkzame personen bij werkgevers die werken voor de overheid

In de bovenstaande berekening gaan we uit van álle personen uit de doelgroep banenafspraak die in dienst zijn bij de marktwerkgevers in onze steekproef. We kunnen het ook over een smallere groep hebben, namelijk het percentage personen dat in dienst is gekomen bij marktwerkgevers vanwege inkoop en/of SROI. 34 procent van de werkgevers heeft in de afgelopen twee jaar wel eens in opdracht van één of meerdere overheidssectoren gewerkt (meestal zijn dat overigens gemeenten).

We tellen het aantal werkenden op dat bij deze specifieke groep marktwerkgevers werk deed, dan wel in loondienst dan wel via een uitzend- of detacheringsconstructie. Van al deze

---

[32] Bron: https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/banenafspraak

[33] Bron: Athmer, J., Kroon, L., & Luiten, W. (juli 2022). *Verdeling detacheringen en uitzendingen over inlenende werkgevers. Meting over 2021 (zevenmeting) in verband met de wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.* SEO Economisch Onderzoek.

[34] We gebruiken de factor 1,15 om het aantal werkzame personen om te rekenen naar een aantal banen. We maken daarmee een aanname: we gaan ervan uit dat deze factor óók opgaat voor de mensen die vanwege inkoop en/of SROI werken voor marktwerkgevers. Het is mogelijk dat deze mensen juist kleinere contracten hebben en dat de factor dus kleiner is dan 1,15.

werkenden uit de doelgroep banenafspraak was 31 procent werkzaam vanwege SROI of inkoop. In de populatie gaat het om 28 tot 33 procent bij 95% betrouwbaarheid.

- **Tussen de 28 en 33 procent van de werkenden** uit het doelgroepregister die in het eerste kwartaal van 2022 in loondienst waren of ingehuurd waren door een werkgever die wel eens in opdracht van de overheid werkt, werkten daar vanwege (indirecte) inkoop door overheidsorganisaties of om (indirect) aan een social return-verplichting te voldoen.

8.2 Waardering van inkoop en de SROI-verplichting

Ruim een derde van de marktwerkgevers (34%) in de steekproef heeft in de afgelopen twee jaar opdrachten uitgevoerd voor de sector overheid. Deze werkgevers hebben we enkele vervolgvragen gesteld over de aard van de opdrachten die zij uitvoerden.

Vier stellingen die wij voorlegden aan de werkgevers die in de afgelopen twee jaar wel eens opdrachten voor de sector overheid hebben uitgevoerd, hadden betrekking op inkoop en/of SROI. Hun antwoorden op die stellingen zien er als volgt uit:

Stelling	%
De inkomsten die mijn organisatie als opdracht-/hoofd- of onderaannemer haalt uit opdrachten voor overheids- of onderwijsorganisaties geven de financiële ruimte om mensen uit de doelgroep banenafspraak in mijn organisatie te laten werken.	
Helemaal mee eens	3
Mee eens	17
Niet mee eens / niet mee oneens	29
Mee oneens	19
Helemaal mee oneens	32
Totaal	100
In mijn organisatie ontstaan mogelijkheden voor mensen uit de doelgroep banenafspraak door de opdrachten die mijn organisatie als opdracht-/hoofd- of onderaannemer uitvoert voor overheids- of onderwijsorganisaties.	
Helemaal mee eens	4
Mee eens	21
Niet mee eens / niet mee oneens	25
Mee oneens	17
Helemaal mee oneens	33
Totaal	100
In mijn organisatie werken mensen uit de doelgroep banenafspraak, omdat mijn organisatie als opdracht-/hoofd- of onderaannemer aan een social return-verplichting moet voldoen.	
Helemaal mee eens	2
Mee eens	11

Niet mee eens / niet mee oneens	19
Mee oneens	24
Helemaal mee oneens	45
Totaal	100
In mijn organisatie werken mensen uit de doelgroep banenafspraak, omdat overheids- of onderwijsorganisaties (in)direct bij mijn organisatie inkopen doen.	
Helemaal mee eens	2
Mee eens	9
Niet mee eens / niet mee oneens	16
Mee oneens	27
Helemaal mee oneens	46
Totaal	100

- 20 procent van de werkgevers vindt dat de inkomsten vanuit overheids- of onderwijsorganisaties financiële ruimte creëren om mensen uit de doelgroep banenafspraak in zijn/haar organisatie te laten werken. 51 procent van de werkgevers ziet die financiële ruimte niet (per se) ontstaan door inkomsten vanuit de sector overheid.
- 25 procent van de werkgevers ziet door opdrachten voor overheids- of onderwijsorganisaties mogelijkheden ontstaan voor werk voor de doelgroep banenafspraak. 50 procent van de werkgevers ziet die mogelijkheden niet (per se) ontstaan door opdrachten voor de sector overheid.
- 13 procent van de werkgevers die in de afgelopen twee jaar opdrachten voor de overheid uitvoerden, heeft naar eigen zeggen mensen uit de doelgroep banenafspraak in dienst vanwege de SROI-verplichting. 69 procent heeft geen mensen in dienst vanwege de SROI-verplichting voor opdrachtnemers[35].
- 11 procent van de werkgevers die in de afgelopen twee jaar opdrachten voor de overheid uitvoerden, heeft mensen uit de doelgroep banenafspraak in dienst omdat de overheid bij hun organisatie inkopen doet. 73 procent van de werkgevers heeft geen mensen in dienst vanwege inkoop[36].

Kort gezegd zijn voor het grootste deel van de marktwerkgevers met ten minste één werknemer uit de doelgroep banenafspraak **inkoop en SROI niet de reden** geweest om deze werknemer(s) aan te nemen. De werkgevers hadden daar andere redenen voor (bijvoorbeeld maatschappelijke betrokkenheid) en vonden via andere routes (financiële) mogelijkheden.

8.3 Redenen om geen mensen uit de banenafspraak in dienst te hebben of in te zetten

Er deden ook marktwerkgevers mee aan de enquête waar in 2022 Q1 wel één of meerdere personen uit de banenafspraak werkzaam waren, maar die inmiddels niemand uit de

[35] Deze werkgevers hadden in Q1 2022 wél allemaal ten minste één werknemer uit de doelgroep banenafspraak in dienst. Daar hebben zij dus andere redenen voor gehad.
[36] Idem.

banenafspraak meer in dienst/ingezet hebben. We vroegen hen naar redenen waarom zij niemand uit de banenafspraak meer in dienst hebben of ingezet hebben.

Stelling	%
Wat is de reden dat uw organisatie momenteel geen werknemers uit de doelgroep banenafspraak meer in loondienst heeft?	
Contract werknemer(s) was tijdelijk/liep af	34
Geen goede match tussen mens(en) uit de doelgroep banenafspraak en organisatie	25
Onvoldoende (HR-)instrumenten om het functioneren van mens(en) uit de doelgroep banenafspraak te faciliteren	15
Geen goede samenwerking tussen mens(en) uit de doelgroep banenafspraak en direct leidinggevende(n)	7
Ongunstige kosten-batenverhouding van werken met mens(en) uit de doelgroep banenafspraak ten opzichte van reguliere medewerkers	5
Onvoldoende werk op dit moment	4
Geen goede samenwerking tussen mens(en) uit de doelgroep banenafspraak en directe collega's	2
Onvoldoende ondersteuning van de overheid	2
Andere reden	3
Wat is de reden dat uw organisatie momenteel geen medewerkers meer uit de doelgroep banenafspraak als uitzendkracht inleent en/of inzet in uw organisatie via payroll of detachering?	
Onvoldoende ondersteuning van de overheid	39
Geen goede match tussen mens(en) uit de doelgroep banenafspraak en organisatie	25
Contract was tijdelijk/liep af	20
Onvoldoende werk op dit moment	20
Geen goede samenwerking tussen mens(en) uit de doelgroep banenafspraak en direct leidinggevende(n) Ongunstige kosten-batenverhouding van werken met mens(en) uit de doelgroep banenafspraak ten opzichte van reguliere medewerkers	9
Geen goede samenwerking tussen mens(en) uit de doelgroep banenafspraak en directe collega's	8
Onvoldoende (HR-)instrumenten om het functioneren van mens(en) uit de doelgroep banenafspraak te faciliteren	7
Andere reden	20

- Volgens werkgevers is de belangrijkste reden om geen mensen uit de doelgroep banenafspraak in dienst te nemen, het aflopen van het contract (34%).
- Volgens werkgevers is de belangrijkste reden om geen mensen uit de doelgroep banenafspraak in te huren, het gebrek aan ondersteuning van de overheid (39%).

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl