

Ministerie van BZK

# Verkenning banen arbeidsbeperkten binnen kansrijke inkoopcategorieën overheid



Stefan van der Veen, Michiel Blom, Marcus Vander Velpen, Elliott Thijssen  
Eindrapportage, 26 juni 2018

significant.

# Inhoudsopgave

Management samenvatting

1. Inleiding
2. Inschatting volumes en fte\* schoonmaak en catering
3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

Bijlage A. Onderzoeksverantwoording

Bijlage B. Potentie banen arbeidsbeperkten bredere facilitaire domein

Bijlage C. Inschatting potentieel aantal banen arbeidsbeperkten per overheidssector

Bijlage D. Toelichting genoemde inkooptechnieken

# Management samenvatting

Advies- en onderzoeksbureau Significant heeft in opdracht van BZK een verkenning uitgevoerd. De centrale vraagstelling van deze verkenning is: hoeveel (extra) banen voor arbeidsbeperkten kunnen via inkooparrangementen worden gerealiseerd binnen de inkoopcategorieën catering en schoonmaak, en wat is daarvoor nodig? Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen samen.

## Potentieel aantal banen arbeidsbeperkten is betekenisvol, maar begrensd en niet op korte termijn te realiseren

Op grond van een ruwe schatting die we in het kader van deze verkenning hebben gemaakt komen we voor de overheidssectoren Rijk (excl. ZBO's, voor schoonmaak incl. Defensie), provincies, gemeenten en UMC's gezamenlijk uit op het onderstaande aantal potentiële banen dat gerealiseerd kan worden binnen de categorieën schoonmaak en catering.\* Uit de verkenning komen geen 'harde' percentages. Afgaand op de gesprekken die we voor deze verkenning hebben gevoerd met leveranciers en overheden, lijken percentages van 5 - 10% arbeidsbeperkten (als percentage van het

totaal aantal banen binnen de betreffende werkterreinen) op langere termijn haalbaar te kunnen zijn. We hebben echter ook een lager referentiepercentage weergegeven (1%) omdat het inspanningen vergt om een dergelijk potentieel te realiseren. Worden die inspanningen niet geleverd dan resulteert dat in een klein(er) percentage banen voor arbeidsbeperkten.

Uit de drie becijferde scenario's mag worden afgeleid dat via catering en schoonmaak een betekenisvolle bijdrage kan worden geleverd aan de inzet van arbeidsbeperkten voor overheidsorganisaties. Echter, ook in het meest optimistische scenario (10%) leveren de categorieën catering en schoonmaak slechts een gedeeltelijke bijdrage aan de totale opgave waar de overheid op basis van de banenafpraak voor staat. Partijen zijn bovendien gehouden aan de verplichting personeel van anderen over te nemen wanneer zij een aanbesteding winnen. Dit betekent dat de instroommogelijkheden voor mensen met een arbeidsbeperking vooral ontstaan bij vacatures. Er is dan ook vaak een transitieperiode.

% aantal banen geschikt te maken voor arbeidsbeperkten	1%	5%	10%
Schoonmaak	65 – 115	325 – 575	650 – 1150
Catering	40 – 75	200 – 375	400 – 750
<b>Totaal (2 categorieën)</b>	<b>105 – 190</b>	<b>525 – 950</b>	<b>1050 – 1900</b>

\* Het totale volume binnen de vier sectoren, dus breder dan alleen schoonmaak en catering, omvat tussen de 55 en 60% van het totale volume van de gehele overheid.

# Management samenvatting

## Overheidswerkgevers en leveranciers tonen zich gemotiveerd, maar 'inkoopkracht' overheid nog grotendeels onbenut

Uit deze verkenning blijkt dat overheden zich gemotiveerd tonen werk te creëren voor arbeidsbeperkten. Overheidswerkgevers zetten zich langs verschillende wegen in voor het creëren van werk voor arbeidsbeperkten. Overheden zeggen inkoop daarbij te zien als een belangrijk middel om 'sociale winst' te behalen, en catering en schoonmaak lijken daarvoor kansrijke werkterreinen, omdat de inschatting is dat daarin relatief veel banen geschikt te maken zijn voor arbeidsbeperkten.

Veel van de marktpartijen die catering en schoonmaak leveren, zeggen de ambitie te hebben om (meer) mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te laten stromen. Instroom van deze mensen is daarmee een vast onderdeel van hun HR-beleid en bedrijven zijn al gewend om met de doelgroep te werken. Partijen geven aan dat de achtergrond van deze ambitie is dat het vanuit een zeker sociaal bewustzijn belangrijk wordt gevonden om 'inclusief' te ondernemen. Marktpartijen richten zich overigens niet specifiek op arbeidsbeperkten (doelgroepregister), maar op een bredere groep.

Toch blijkt het via inkoop te realiseren potentieel in de praktijk nog maar beperkt te zijn aangeboord. Een belemmering die overheidswerkgevers noemen is dat de via inkoop gerealiseerde banen niet meetellen voor de banenafpraak. Dat banen die worden gerealiseerd via inkoop niet meetellen voor het quotum van de inkoopende partij, kan ertoe leiden dat voor inbesteding of andere

constructies wordt gekozen. Het is niet altijd duidelijk dat hierdoor ook 'extra' banen voor arbeidsbeperkten worden gerealiseerd, of dat dit alleen maar het 'verhangen van bordjes' is. Hoe dan ook gaat hierin een aanzienlijke hoeveelheid tijd en energie zitten.

Een tweede genoemde oorzaak voor het niet benutten van het potentieel is dat overheidsinkoop op veel plekken nog gericht is op het vastleggen van *input*, in plaats van het zekerstellen van *output* en *outcome*. Eisen aan de inzet van arbeidsbeperkten, onder andere via Social Return on Investment (SROI), worden soms eenzijdig opgelegd aan potentiële leveranciers en er wordt in de praktijk vaak niet gestuurd op de naleving van de SROI-verplichting. Verder kost de inzet van de inkoopkracht van de overheid de nodige inspanning en coördinatie. Het vergt immers afstemming tussen verschillende overheidsbelangen; denk aan facilitair management, HR, inkoop, contractmanagement en beleid. Het is naar de toekomst toe van belang dat aan de zijde van de overheid één persoon 'eigenaar' wordt van het totale proces, waarin alle belangen goed zijn meegenomen.

Van beide kanten, overheid én markt, is er in deze verkenning een duidelijke wil en behoefte aan de dag gelegd om meer mogelijkheden te creëren om arbeidsbeperkten in te zetten binnen de catering en schoonmaak, en inkoop te gebruiken om doelstellingen te helpen realiseren. Dit komt echter niet vanzelf van de grond. Er zijn van beide kanten inspanningen nodig om stappen te kunnen zetten en er is een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om succesvol te kunnen zijn.

# Management samenvatting

## Benutting potentieel vergt samenwerking overheid en markt

Om een beeld te krijgen van wat nodig is om het potentieel maximaal te benutten zijn twee workshops georganiseerd met marktpartijen die actief zijn in catering en schoonmaak, met overheidswerkgevers en overheidsinkopers. De belangrijkste punten die hieruit kwamen zijn:

- Partnerschap tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is van belang bij het creëren van waarde via inkoop, in plaats van 'verticaal' opdrachtgeverschap en eenzijdig opgelegde social return-afspraken. Daarvoor is nodig: onderling vertrouwen, transparantie en overeenkomstige doelstellingen en belangen.
- Het is goed mogelijk dat opdrachtgevers en opdrachtnemers gedeelde belangen hebben. Het is zaak deze belangen transparant uit te wisselen en bij elkaar te brengen.
- Opdrachtnemers vragen om vrijheid om te ondernemen.
- Het is niet altijd effectief om harde afspraken over percentages en aantallen te maken. In de workshops is de wens uitgesproken om afspraken te maken over de inspanning die beide partijen moeten leveren en daarover over en weer verantwoording af te leggen.
- Er is ook winst te behalen door verschillende opdrachtnemers samen te laten werken bij het realiseren van banen. Vooral in het bieden van goede combinatie-banen is veel te winnen.

De deelnemers aan de workshops zijn het er over eens dat hiermee het aantal banen voor arbeidsbeperkten op termijn toeneemt.

## Inkoop als hefboom voor het realiseren van banen

De (Europese) inkoop- en aanbestedingswetgeving biedt voldoende

mogelijkheden om afspraken zoals hierboven genoemd te realiseren. Een uitgebreid instrumentarium aan inkooptechnieken is voorhanden, zo zien we in de praktijk, dat zich hier probleemloos mee verhoudt.\*

Op diverse plaatsen binnen de overheid wordt inmiddels een inkoop-functie van gevorderde volwassenheid bereikt die zich prima van dit instrumentarium kan bedienen, met elementen als:

- Vroegtijdig samen optrekken van overheid en markt, in een sfeer van relatieve openheid en vertrouwen.
- Het focussen op toegevoegde maatschappelijke waarde, in plaats van op rechtmatigheid en doelmatigheid in de aanbesteding.
- Het maken van afspraken over output en outcome, in plaats van 'technisch specificeren' en overmatige focus op sturen van input.

Het zou de overheidsinkoop - en de arbeidsbeperkten - erg helpen als ook met andere overheden (leer)ervaringen en handvatten worden gedeeld, zodat ook kleinere overheden hun inkoop en contractering op vergelijkbare manieren kunnen gaan inregelen.

Tot slot: het realiseren van banen voor arbeidsbeperkten begint en eindigt niet bij de overheidsinkoop. Het begint bij de beleidsintentie: het uitdragen van de maatschappelijke inzet van de overheid, deze actief delen met burgers en bedrijfsleven, en vervolgens samen optrekken om deze opgave te realiseren. De overheidsinkoop vormt een hefboom en smeermiddel waarmee een betekenisvolle bijdrage aan de maatschappelijke ambitie rond het creëren van banen voor arbeidsbeperkten kan worden geleverd.

\* Zie bijlage D voor een korte toelichting en verwijzing naar uitgebreidere informatie over diverse inkooptechnieken

# 1. Inleiding

## Achtergrond verkenning

In het Sociaal Akkoord 2013 is afgesproken om in totaal 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. De markt realiseert 100.000 banen in 12 jaar en de overheid 25.000 banen in 10 jaar. Het gaat voornamelijk om banen voor mensen die niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. Voor de overheid blijkt het lastig te zijn om op grote schaal arbeidsbeperkten in te laten stromen, onder andere doordat het werk bij de overheid vaak kennisintensief is. Lagergeschoold werk wordt voor een groot deel uitbesteed aan de markt en dus ingekocht.

BZK en SZW willen in dit licht verkennen hoe en hoeveel banen er binnen of door toedoen van de overheid kunnen worden gerealiseerd via inkooparrangementen.\*

Deze verkenning is onderdeel van een breed onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor het realiseren van banen voor arbeidsbeperkten, dat eerder is aangekondigd aan de Tweede Kamer (Kamerbrief over activering quotum arbeidsbeperkten d.d. 8 september 2017). Over de andere deelonderzoeken wordt apart gerapporteerd.

## Doelstelling

Advies- en onderzoeksbureau Significant voert deze verkenning uit voor het ministerie van BZK. De verkenning richt zich specifiek op de

twee inkoopcategorieën die het meest kansrijk worden geacht in termen van aantallen banen. De centrale vraagstelling van de verkenning is: hoeveel (extra) banen voor arbeidsbeperkten kunnen via inkooparrangementen worden gerealiseerd binnen de inkoopcategorieën catering en schoonmaak, en wat is daarvoor nodig? De scope van de verkenning betreft nadrukkelijk de gehele overheid.

## Definitie 'arbeidsbeperkten'

De volgende mensen vallen onder de doelgroep van de banenafpraak en beschouwen we als de doelgroep 'arbeidsbeperkten':

- Mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
- (Ex-)leerlingen van scholen voor het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs die zich schriftelijk hebben aangemeld bij UWV. Zij vallen feitelijk gezien onder de Participatiewet.
- Mensen met een Wsw-indicatie.
- Wajongers met arbeidsvermogen.
- Mensen met een Wiw-baan of ID-baan.

Mensen die behoren tot de doelgroep van de banenafpraak komen in het zogeheten doelgroepregister te staan, beheerd door UWV.\*\*

\* In deze verkenning gaan we niet in op de vraag in hoeverre banen die via inkoop worden gerealiseerd mogen meetellen voor het overheidsquotum

\*\* In deze rapportage doelen we met 'arbeidsbeperkten' op alle mensen die in het doelgroepregister van UWV staan

# 1. Inleiding

## Aanpak van de verkenning

We hebben ten behoeve van de verkenning de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.

### 1. Voorbereiding

- Startgesprek met BZK en de Rijkscategoriemanagers catering en schoonmaak, om nadere afspraken te maken over de aanpak, benodigde informatie en identificatie van gesprekspartners.
- Bestudering van relevante documentatie, beleidsstukken en onderzoeksrapporten.
- Nadere uitwerking onderzoeksopzet, inclusief voorbereiding gesprekken.

### 2. Interviews en workshops

Wij hebben samen met BZK en andere betrokkenen in totaal 13 gesprekken gevoerd met overheidsopdrachtgevers op het gebied van schoonmaak en catering (Rijk, Defensie, gemeenten, provincies), en met relevante brancheverenigingen en een aantal grote leveranciers op de twee inkoopcategorieën. Hierbij merken we op dat deze leveranciers in het algemeen voorop lopen binnen hun sector met het realiseren van banen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Tevens hebben twee workshops met overheidswerkgevers, overheidsinkopers en vertegenwoordigers van marktpartijen (catering en schoonmaak) plaatsgevonden, mede georganiseerd door De Normaalste Zaak, een netwerk van zo'n 500 werkgevers uit de markt die zich inzetten voor een inclusieve arbeidsmarkt.

### 3. Kwantitatieve analyse

Ten behoeve van de verkenning hebben wij een globale inschatting gemaakt van het potentieel te realiseren aantal banen voor arbeidsbeperkten binnen catering en schoonmaak. Input hiervoor waren de gevoerde gesprekken (zie onder 2) en overige relevante kwantitatieve informatie, voor zover die in eigendom is van BZK, of vrij toegankelijk is in het kader van dit onderzoek. Op basis van de inkoopvolumes van overheden voor catering en schoonmaak hebben wij een schatting gemaakt van het aantal arbeidsuren dat hierachter schuil gaat. Vervolgens hebben wij een aantal scenario's doorgerekend die een beeld geven van het banenpotentieel voor de doelgroep arbeidsbeperkten.

### 4. Synthese

Tot slot hebben wij een wrap-up gedaan van de opgehaalde inzichten uit de interviews en de kwantitatieve analyse. Kernvraag daarbij is hoe het ingeschatte aantal potentieel geschikte banen voor arbeidsbeperkten in de praktijk is te realiseren. Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten binnen de inkoopcategorieën catering en schoonmaak?

Tussen- en eindresultaten van deze verkenning zijn besproken in een kerngroep met daarin vertegenwoordigers van de ministeries van BZK (inkoop en beleid) en SZW, decentrale overheden, werknemers en het UWV. De onderzoekers danken de kerngroepleden voor hun constructieve inbreng. De auteurs blijven te allen tijde verantwoordelijk voor de inhoud van deze rapportage.

## 2. Inschatting volumes en fte schoonmaak en catering - methodiek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van de kwantitatieve analyse die we hebben uitgevoerd gedurende de verkenning. Doel hiervan was een globale inschatting te maken van het potentieel aantal te realiseren banen voor arbeidsbeperkten binnen catering en schoonmaak.

### Methodiek

In het inleidende hoofdstuk van deze rapportage hebben we al in het kort de gevolgde onderzoeksmethodiek beschreven. We beschrijven de gevolgde stappen hieronder uitgebreider.

#### *Stap A. Schatting inkoopvolumes*

Om te beginnen hebben we een ruwe schatting gemaakt van de inkoopvolumes van het Rijk\* (exclusief ZBO's), provincies, gemeenten en UMC's, voor de categorieën schoonmaak en catering. Het betreft een ruwe schatting omdat deze informatie maar voor een deel van de genoemde overheden beschikbaar is. We hebben diverse bronnen gebruikt (zie verderop), waarbij we opmerken dat deze gefragmenteerd, incompleet en deels verouderd zijn. Van de Rijksoverheid is gedetailleerde informatie ontvangen. Van de overige overheden is van enkele partijen ook informatie ontvangen, en zijn inkoopvolumes deels beschikbaar uit andere bronnen. Voor de overige overheden in de genoemde sectoren zijn inkoopvolumes geschat op basis van een extrapolatie van de beschikbare informatie. Hierbij hebben we diverse aannames moeten doen (zie verderop).

#### *Stap B. Schatting factor arbeid*

Vervolgens is de vertaling gemaakt van inkoopvolume naar arbeidsuren. Voor de Rijksoverheid hebben we gedetailleerde informatie ontvangen over de verhouding tussen inkoopvolume (in €) en het aantal arbeidsuren (in fte) dat daar tegenover staat. Voor de inschatting van deze 'factor arbeid' voor de andere overheidssectoren zijn we uitgegaan van dezelfde verhouding als voor het Rijk. Dat levert een indicatie op van het aantal fte voor schoonmaak en catering dat per sector wordt ingezet.

#### *Stap C. Schatting potentieel aantal banen arbeidsbeperkten*

Uit deze verkenning komt geen 'hard' cijfer dat het percentage banen voor arbeidsbeperkten aangeeft dat binnen schoonmaak en catering in potentie gerealiseerd kan worden. Om wel een beeld te geven van het potentieel aantal banen hebben we de rekensom gemaakt voor verschillende percentages (1%, 5% en 10%), waarvan we inschatten dat deze realistisch zijn. Hierbij hebben we gerekend met banen voor arbeidsbeperkten van 25,5 uur per week, aansluitend bij de banenafpraak. Dit is relevant voor de omrekening van fte naar banen voor arbeidsbeperkten.

\* De geïntegreerde DBFMO-contracten (zie pagina 17 voor een nadere toelichting) die het Rijk voor verschillende gebouwen heeft afgesloten, waarvan schoonmaak en catering vaak integraal onderdeel zijn, vallen buiten de verkenning, aangezien gedetailleerde gegevens hierover niet centraal beschikbaar zijn.



## 2. Inschatting volumes en fte schoonmaak en catering - methodiek

### Geraadpleegde bronnen

Voor de kwantitatieve analyses is gebruikt gemaakt van de volgende bronnen.

- Uitvraag bij Rijksoverheid (kerndepartementen) en enkele decentrale overheden, en bij Defensie tevens voor schoonmaak.
- Nalevingsmetingen Europees aanbesteden 2008 en 2010, die Significant in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft uitgevoerd.
- Rapport 'Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid 2016' en achterliggende cijfers, dat Significant in opdracht van het ministerie van EZK heeft uitgevoerd.
- Brancherapporten OSB (schoonmaak) en Veneca (catering).
- CBS-Statline.

Voor zover het geen openbare informatie betreft, zijn gegevens gebruikt met toestemming van de verstrekker danwel opdrachtgever, onder de voorwaarde dat in deze rapportage opgenomen informatie niet herleidbaar is tot individuele overheden.

### Gehanteerde aannames

Zoals gezegd hebben we diverse aannames gedaan om een inschatting te kunnen maken van de inkoopvolumes en het aantal arbeidsuren per overheidssector. De belangrijkste aannames zijn:

- Het inkoopvolume voor schoonmaak en catering is in de afgelopen jaren niet substantieel gedaald of gestegen.
- Gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners hebben een

vergelijkbaar inkoopvolume voor catering en schoonmaak.

- Het aandeel 'catering' in het totale inkoopvolume van de UMC's is het gemiddelde van de sectoren Rijk, provincies en gemeenten.
- De verhouding tussen het inkoopvolume (in €) en het aantal arbeidsuren (in fte) is voor de overige overheidssectoren gelijk aan die voor het Rijk.

### Bandbreedtes en afgeronde cijfers

Vanwege de beperkingen van de voor de verkenning beschikbare bronnen, de extrapolaties die we hebben uitgevoerd en de gehanteerde aannames zijn de uitkomsten van de kwantitatieve analyse met de nodige onzekerheden en onnauwkeurigheden omgeven. We hebben er daarom voor gekozen om de uitkomsten te presenteren met ruime bandbreedtes en afgeronde cijfers, om een beeld van schijnnaauwkeurigheid te voorkomen. Voor deze verkenning, waarin het vooral gaat om een ordegrrootte te bepalen, volstaat deze wijze van presenteren.

### Inkoopvolume vier sectoren ten opzichte van het totaal voor de gehele overheid

Om de gepresenteerde resultaten in de juiste context te kunnen plaatsen: het totale inkoopvolume van de onderzochte sectoren, dus breder dan alleen schoonmaak en catering, omvat tussen de 55 en 60% van het totale inkoopvolume van de gehele overheid.

## 2. Inschatting volumes en fte schoonmaak en catering - schoonmaak

### Onderzoekresultaten voor de categorie schoonmaak

In onderstaande tabel hebben we de uitkomsten van de kwantitatieve analyse voor de categorie schoonmaak opgenomen. Hierin is te zien dat het totale volume voor schoonmaak, opgeteld over de vier in de analyse meegenomen sectoren heen, naar schatting jaarlijks tussen de € 165 en 265 miljoen bedraagt. Gemeenten nemen hiervan het grootste aandeel voor hun rekening. Voor de sector Rijk merken we verder op dat met ingang van 1 januari 2016 is gestart met het gefaseerd inbesteden van het algemeen schoonmaakonderhoud. In de periode tussen 1 januari 2016 en 31 december 2020 zullen alle Rijkspanden worden aangesloten op de dienstverlening van de opgerichte Rijksschoonmaakorganisatie (RSO, zie ook pagina 15). Dit betekent dat een substantieel volume van circa € 30 miljoen op

termijn niet meer via inkoop in de markt wordt gezet. Om die reden is het volume van de Rijksschoonmaakorganisatie niet meegenomen in onderstaande tabel. Ook bij sommige andere overheden kan sprake zijn van inbesteding van schoonmaak. Het precieze aandeel daarvan in het totale inkoopvolume is echter niet bekend; het inbestede volume voor gemeenten, provincies en UMC's is daarom opgenomen in onderstaande volumes. Ook bij inbesteding is er uiteraard potentieel aan banen voor arbeidsbeperkten, maar is deels een andere aanpak nodig om dit potentieel aan te boren.

Omgerekend naar fte is met schoonmaak een aantal van 4250 à 7150 gemoeid voor de vier genoemde sectoren, waarbij in deze categorie een fte gelijk is gesteld aan een gebruikelijke werkweek van 38 uur.

Sector	Bandbreedte totaal volume schoonmaak	Bandbreedte aantal fte schoonmaak
Rijk (excl. ZBO's, incl. Defensie)	€ 25 – 30 mln.	400 – 600
Gemeenten	€ 110 – 180 mln.	3000 – 5100
Provincies	€ 5 – 10 mln.	150 – 250
UMC's	€ 25 – 45 mln.	700 – 1200
<b>Totaal 4 sectoren</b>	<b>€ 165 – 265 mln.</b>	<b>4250 – 7150</b>

## 2. Inschatting volumes en fte schoonmaak en catering - catering

### Onderzoekresultaten voor de categorie catering

In onderstaande tabel hebben we de uitkomsten van de kwantitatieve analyse voor catering opgenomen. Hierin is te zien dat het totale volume voor catering opgeteld over de vier overheidssectoren heen, naar schatting jaarlijks tussen de € 140 en 225 miljoen bedraagt. Gemeenten nemen hiervan het grootste aandeel voor hun rekening. Ook bij catering kan sprake zijn van investering. Het precieze aandeel daarvan in het totale volume is echter niet bekend

Omgerekend naar fte gaat het voor catering om een aantal van 2950 à 4950, waarbij in deze categorie een fte gelijk is gesteld aan een gebruikelijke werkweek van 36 uur.

Sector	Bandbreedte totaal volume catering	Bandbreedte aantal fte catering
<b>Rijk (excl. ZBO's)</b>	€ 35 – 55 mln.	550 – 900
<b>Gemeenten</b>	€ 90 – 145 mln.	2100 – 3500
<b>Provincies</b>	€ 5 – 10 mln.	100 – 200
<b>UMC's</b>	€ 10 – 15 mln.	200 - 350
<b>Totaal 4 sectoren</b>	<b>€ 140 – 225 mln.</b>	<b>2950 – 4950</b>

## 2. Inschatting volumes en fte schoonmaak en catering - potentieel aantal banen arbeidsbeperkten

### Doorrekening voor verschillende percentages

Vervolgens hebben wij, voor drie verschillende scenario's, doorgerekend wat het potentieel aantal banen voor arbeidsbeperkten is voor catering en schoonmaak. In onderstaande tabel staan de uitkomsten voor de sectoren Rijk (excl. ZBO's), provincies, gemeenten en UMC's. Concreet hebben we de aantallen fte's uit de voorgaande twee slides omgerekend naar equivalenten van 25,5 uur/week, om de aantallen te kunnen relateren aan de banenafpraak. Vervolgens hebben we daar de percentages 1, 5 en 10 overheen gelegd. Uit de verkenning komen geen 'harde' percentages van wat op termijn mogelijk is. Afgaand op de gesprekken die we voor deze verkenning hebben gevoerd met leveranciers en overheden, schatten we in dat overheidsbreed percentages van 5 - 10% haalbaar moeten kunnen zijn. We hebben echter ook een (veel) lager percentage opgenomen, de 1%, omdat

het inspanningen vergt om een dergelijk potentieel te realiseren. Worden die inspanningen niet geleverd dan resulteert dat in een kleiner percentage banen voor arbeidsbeperkten.

Als we rekenen met 1% dan gaat het om potentieel 105 tot 190 banen die gerealiseerd kunnen worden. Bij het scenario van 10% is het potentieel logischerwijze 10 keer groter: 1050 – 1900. Uit deze scenario's blijkt dat via catering en schoonmaak een betekenisvolle bijdrage kan worden geleverd aan de inzet van arbeidsbeperkten voor overheidsorganisaties. Echter, ook in het meest positieve scenario (10%) levert dit slechts een gedeeltelijke bijdrage aan de totale opgave waar de overheid op basis van de banenafpraak voor staat. In bijlage C splitsen we deze tabel uit naar elk van de vier overheidssectoren.

% aantal banen geschikt te maken voor arbeidsbeperkten	1%	5%	10%
<b>Schoonmaak</b>	65 – 115	325 – 575	650 – 1150
<b>Catering</b>	40 – 75	200 – 375	400 – 750
<b>Totaal (2 categorieën)</b>	<b>105 – 190</b>	<b>525 – 950</b>	<b>1050 – 1900</b>

# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

Het beeld dat uit deze verkenning naar voren komt, is dat er op dit moment voor de schoonmaak en catering bij overheden nog maar op (zeer) beperkte schaal arbeidsbeperkten uit de doelgroep worden ingezet. In het vorige hoofdstuk is voor drie verschillende scenario's doorgerekend wat het potentieel aantal banen voor arbeidsbeperkten is voor catering en schoonmaak. Dit potentieel kan mogelijk worden gerealiseerd wanneer overheidsopdrachtgevers actief sturen op de inzet van arbeidsbeperkten binnen deze categorieën. De realisatie hangt af van de mogelijkheden en onmogelijkheden die er zijn bij de inzet van arbeidsbeperkten voor dit type werk. In dit hoofdstuk gaan we hier op in. We laten ook zien wat dit betekent voor de benutting van het potentieel, c.q. de afspraken die opdrachtgevers en opdrachtnemers met elkaar kunnen maken. We constateren, op grond van de interviews en de workshops, dat inkoop als instrument nog beperkt wordt ingezet en dat er meer voor nodig is om het berekende potentieel maximaal te benutten. Dit is goed mogelijk binnen de bestaande wet- en regelgeving en er zijn al enkele goede voorbeelden waarin dit is toegepast. Hieronder gaan we eerst in op de mogelijkheden en onmogelijkheden voor we deze uitwerken in een nieuwe aanpak.

## Kansrijke inkoopcategorieën

Marktpartijen zien schoonmaak en catering als kansrijke inkoopcategorieën voor arbeidsbeperkten en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het werk wordt vaak gedaan door werknemers die weinig scholing hebben gehad of heel praktisch zijn opgeleid. Schoonmaak en catering zijn typische werkvelden waar

mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt vaker werken dan binnen andere inkoopcategorieën. Verschillende van de gesproken marktpartijen, vaak koplopers in hun sector, geven aan dat ongeveer 10% van de medewerkers 'op locatie' een afstand tot de arbeidsmarkt heeft (statushouders, bijstandsgerechtigden, WW'ers, et cetera). Dit is een bredere groep dan de arbeidsbeperkten uit de banenafpraak. Het werk binnen catering en schoonmaak is bovendien makkelijk geschikt te maken voor arbeidsbeperkten, bijvoorbeeld door kleine aanpassingen in het takenpakket. Vaak is dit echter niet nodig. Onderzoek van een van de leveranciers laat zien dat werkaanpassing slechts voor één op de vier arbeidsbeperkten nodig is.

## Groeipotentieel en absorptievermogen

Veel van de marktpartijen die catering en schoonmaak leveren, hebben de ambitie om (nog meer) mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te hebben. Instroom van deze mensen is daarmee een vast onderdeel van hun HR-beleid en bedrijven zijn al gewend om met de doelgroep te werken. De achtergrond van deze ambitie is dat deze marktpartijen het vanuit een zeker sociaal bewustzijn belangrijk vinden om 'inclusief' te ondernemen. Daaronder verstaan zij ook het bieden van kansen aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast vinden opdrachtgevers het aantrekkelijk zich te verbinden aan partijen die actief zijn op dit terrein en zijn er opdrachtgevers die actief sturen op de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, onder andere via SROI-afspraken. Ook dit is een prikkel voor marktpartijen om kansen te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

De marktpartijen geven wel aan dat er een grens zit aan het groeipotentieel voor de inzet van arbeidsbeperkten. Het absorptievermogen van de organisatie is gelimiteerd. Daarmee bedoelen zij dat ze als onderneming naast 'inclusiviteit' ook commerciële doelstellingen hebben. Vanaf een bepaald punt kunnen beiden elkaar beconcurreren.

## Randvoorwaarden

Dit betekent niet dat er geen aanvullende mogelijkheden zijn om meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, in het bijzonder arbeidsbeperkten, werk te bieden binnen de schoonmaak en catering. Dan moet wel rekening gehouden worden met een aantal aandachtspunten om het potentieel maximaal te benutten. Dit zijn in elk geval de volgende:

- Marktpartijen richten zich met betrekking tot hun inclusiviteitsdoelstelling en SROI-afspraken op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zij richten zich niet specifiek op arbeidsbeperkten (doelgroepregister). Arbeidsbeperkten maken wel onderdeel uit van de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Marktpartijen maken, anders dan overheids-werkgevers, vaak geen strikt onderscheid tussen deze groepen.
- Werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt betekent dat de bedrijfsvoering hier op ingesteld moet zijn. Het vraagt zowel wat van de manier van werven en contracteren als van de begeleiding op de werkvloer en de ondersteuning van begeleiders en leidinggevenden.
- (Overheids-)opdrachtgevers stellen soms eisen of doelstellingen die strijdig zijn met de maximale inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het algemeen en arbeidsbeperkten in het bijzonder. Twee voorbeelden:
  - Vaak vraagt de opdrachtgever dat er in de ochtend- of avonden wordt schoongemaakt. Dit zijn niet altijd de meeste geschikte werktijden voor mensen met een arbeidsbeperking. Ook in de catering kunnen de werktijden een belemmering vormen. Het zwaartepunt ligt namelijk op de uren rond de lunch en daaromheen is het werk minder intensief. Deze piekbelasting is niet altijd geschikt voor mensen met een arbeidsbeperking.
  - Verschillende marktpartijen merken op dat prijs vaak doorslaggevend is in de aanbesteding. De centrale focus op prijs kan strijdig zijn met de ambitie om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan te helpen.
- De beperkingen die er zijn met betrekking tot de werktijden betekenen ook dat het niet altijd lonend is voor kandidaten in een uitkeringssituatie om aan het werk te gaan.
- Mede door de beperktere werktijden werken veel mensen in de schoonmaak en catering met contracten van relatief kleine omvang. Ook dit kan een belemmering vormen voor arbeidsbeperkten om binnen deze werkvelden aan de slag te gaan. Zij hebben in voorkomende gevallen namelijk pas recht op een jobcoach bij een contract van minimaal 12 uur per week.

# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

- Het vinden van geschikte kandidaten is tijdsintensief en lukt niet altijd. Marktpartijen die minder of geen moeite zeggen te hebben om geschikte kandidaten te vinden maken vaak gebruik van commerciële bemiddelaars.
- Partijen zijn gehouden aan de verplichting personeel van anderen over te nemen wanneer zij een aanbesteding winnen. Dit betekent dat de instroommogelijkheden voor mensen met een arbeidsbeperking vooral ontstaan bij vacatures. Dit betekent dat er vaak een transitieperiode is.
- Instroommogelijkheden zijn er ook wanneer opdrachtgevers bereid zijn extra werkzaamheden te laten verrichten door opdrachtnemers. Voorbeelden van 'extra werk' dat gecreëerd is ten behoeve van de instroom van arbeidsbeperkten zijn etageassistenten of aanvullende schoonmaakwerkzaamheden zoals toetsenbordreiniging.
- Volgens de marktpartijen is het ook mogelijk instroommogelijkheden te creëren voor arbeidsbeperkten door combinatiebanen aan te bieden. Vaak is er bijvoorbeeld nog wel een paar uur schoonmaakwerk beschikbaar, maar is die paar uur niet voldoende om iemand in dienst te nemen. Wanneer dit schoonmaakwerk gecombineerd kan worden met een paar uur cateringwerkzaamheden of andere facilitaire werkzaamheden, dan ontstaat er een volwaardige baan en een instroommogelijkheid voor een arbeidsbeperkte. Marktpartijen wijzen er hierbij wel op dat combinatiebanen niet altijd mogelijk zijn gegeven de geldende

cao-afspraken in de verschillende facilitaire domeinen.

- Wanneer opdrachtnemers worden geconfronteerd met een taakstelling, waardoor de omvang van de dienstverlening afneemt, dan moeten de SROI-afspraken ook worden herzien. Deze kunnen niet ongewijzigd gehandhaafd blijven.

## Casus: Rijksschoonmaakorganisatie

In het specifieke geval van de Rijksoverheid voor de categorie schoonmaak is met ingang van 1 januari 2016 gestart met het gefaseerd inbesteden van het algemeen schoonmaakonderhoud. In de periode tussen 1 januari 2016 en 31 december 2020 zullen alle Rijkspanden worden aangesloten op de dienstverlening van de opgerichte Rijksschoonmaakorganisatie (RSO). De dienstverlening ten behoeve van de overige schoonmaakcategorieën (bijvoorbeeld glasbewassing) blijft van de markt betrokken worden. In de overgangperiode 2016-2020 worden voor de categorie algemene schoonmaakonderhoud door de verschillende Rijksonderdelen geen nieuwe overeenkomsten meer gesloten met marktpartijen voor het uitvoeren van algemeen schoonmaakonderhoud.

Dit betekent dat de mogelijkheden voor inzet van arbeidsbeperkten *via inkoop* binnen het Rijk beperkt zijn, omdat algemene schoonmaak (ongeveer 68% van het totaal binnen de categorie schoonmaak) niet meer wordt ingekocht. De RSO heeft wel van de minister de opdracht gekregen dat van alle mensen die bij de RSO werken, 5% een afstand tot de arbeidsmarkt heeft.

# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

## Casus: Rijks schoonmaakorganisatie (vervolg)

Op dit moment is de RSO een plan van aanpak aan het opstellen hoe zij aan deze opdracht gaat voldoen. De doelstelling van 5% wordt deels ingevuld met arbeidsbeperkten, maar ook breder door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De prioriteit ligt wel op arbeidsbeperkten. De RSO legt daarnaast nadruk op de duurzaamheid van het werk en de doorstroming van arbeidsbeperkten naar reguliere functies.

## Inspanningen overheidswerkgevers

Uit het bovenstaande blijkt dat overheden zich gemotiveerd tonen werk te creëren voor arbeidsbeperkten. Overheidswerkgevers zetten zich langs verschillende wegen in voor het creëren van werk voor arbeidsbeperkten. Allereerst worden er arbeidsbeperkten aangenomen op in meer of mindere mate aangepaste functies met gepaste begeleiding. Daarbij gaat het niet alleen om het opvullen van ontstane vacatureruimte bij kansrijke reguliere werkzaamheden. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van arbeidsbeperkten bij Defensie cateraar Paresto. Het gaat ook om het op creatieve manieren creëren van extra werk en functies. Op de volgende pagina geven we hiervan een praktijkvoorbeeld.

Ten tweede willen overheidswerkgevers 'sociale winst' halen uit inkopen en aanbesteden. Daar kijken we in deze verkenning naar. De sociale winst betreft onder andere baanmogelijkheden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het algemeen en

arbeidsbeperkten in het bijzonder. Het gaat in de regel om inkoop van reguliere taken, niet om extra taken die worden gecreëerd (waaraan extra kosten zijn verbonden). Hiervoor gebruiken overheidswerkgevers onder andere het hierboven al genoemde instrument *Social Return on Investment*. Social return is een aanpak om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Inkopers van overheden kunnen de opdrachtnemer stimuleren of verplichten om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te betrekken bij de uitvoering van de opdracht. Zie het kader op de volgende pagina.



# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

## Casus: Ministerie van Financiën – DBFMO Korte Voorhout 7

Voor het onderkomen van het ministerie van Financiën wordt gebruikt gemaakt van een DBFMO-constructie. DBFMO staat voor Design, Build, Finance, Maintain en Operate. Dit is een geïntegreerde vorm van een publiek-private samenwerking, waarbij overheid en een consortium van marktpartijen, dat speciaal voor de duur van het project is samengesteld, langlopende afspraken maken over de gehele levensduur van een bouwproject.

Ook de facilitaire taken zijn ondergebracht in deze DBFMO-constructie. Om invulling te geven aan de doelstellingen uit de banenafspraken zijn met het consortium de volgende afspraken gemaakt:

- Het ministerie van Financiën neemt 10 arbeidsbeperkten in dienst.
- Deze worden ingezet in het facilitaire domein: voor onder andere schoonmaak, buitendienst, hosten van zalen, meelopen in catering en de schoonmaak van whiteboards. De arbeidsbeperkten worden alleen ingezet op extra taken, om verdringing te voorkomen.
- Het consortium zorgt voor aansturing en begeleiding van de arbeidsbeperkten en helpt met coaching en werving. Hiervoor is Financiën een vergoeding verschuldigd aan het consortium.

Meer arbeidsbeperkten in dienst nemen en laten meedraaien binnen het facilitaire domein is lastig, om te voorkomen dat de arbeidsbeperkten werk uit handen nemen van reguliere krachten (verdringing). Dan zou Financiën immers ook 'dubbel' betalen.

## Casus: SROI bij de Rijksoverheid

Met de toepassing van Social return zorgt de Rijksoverheid ervoor dat een investering die binnen het Rijk wordt gedaan, naast het 'gewone' rendement, een concrete sociale winst oplevert. Zo draagt inkoop en aanbesteden bij aan de realisatie van Rijksbeleid en organisatiedoelstellingen en het creëren van maatschappelijke meerwaarde.

Momenteel werkt de Rijksoverheid aan de doorontwikkeling van het SROI-instrumentarium. De doorontwikkeling vindt plaats op basis van praktijkervaringen en proeftuinen. In de nieuwe werkwijze wordt de voorheen geldende generieke maatregel vervangen door maatwerk. Het doel is om maximale sociale impact te bereiken door ruimte te creëren om te leren en te experimenteren, in de vorm van (nieuwe) proeftuinen. In deze proeftuinen werkt het Rijk nauw samen met de gecontracteerde leveranciers. In een vroegtijdig stadium wordt gezamenlijk verkend welke specifieke mogelijkheden er zijn in deze overeenkomst.

Onderdeel van de proeftuinen is ook om het SROI-instrument beter te laten aansluiten op de doelgroep van de banenafspraken. Doel is via SROI mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt eerst in te laten stromen op basis van tijdelijke projectgebonden inzet en bij goed functioneren door te laten stromen naar structurele inzet binnen het Rijk of elders.

# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

## Huidige situatie leidt niet tot maximale inzet arbeidsbeperkten

Uit deze verkenning blijkt dat ook marktpartijen mogelijkheden zien om op grotere schaal arbeidsbeperkten te laten instromen in catering en schoonmaak, vaak al werken met arbeidsbeperkten en hierin ook een groeiambitie hebben. Uit de verkenning blijkt echter ook dat via de inkoop van catering en schoonmaak, al dan niet met inzet van social return, het potentieel nog beperkt aangeboord wordt. We zien hiervoor twee oorzaken.

In de eerste plaats zijn overheden, door het geldende onderscheid tussen overheid en markt voor de banenafpraak / quotumregeling, niet altijd geneigd zich maximaal in te spannen om banen voor arbeidsbeperkten te realiseren via inkoop. Banen die zij realiseren via inkoop tellen namelijk niet mee voor het behalen van hun quotum.

Het feit dat banen voor arbeidsbeperkten die worden gerealiseerd via inkoop niet meetellen voor het quotum van de inkoopende partij, kan ertoe leiden dat voor inbesteding of andere constructies wordt gekozen. Het is niet altijd duidelijk dat hierdoor ook 'extra' banen voor arbeidsbeperkten worden gerealiseerd, of dat dit alleen maar het 'verhangen van bordjes' is. Hoe dan ook gaat een aanzienlijke hoeveelheid tijd en energie zitten in het optuigen van dergelijke constructies. Hierna bespreken we twee praktijkvoorbeelden.

## Casus: Noord-Brabant – Schoonmaak provinciehuis

De provincie Noord-Brabant zet een groot aantal arbeidsbeperkten in voor de schoonmaak van het provinciehuis. Het gaat om circa 47 fte (25,5 uur per week), waarvan circa 90% arbeidsbeperkten. Er is geen *job carving* toegepast. De ervaringen zijn positief: "Het is nog nooit zo schoon geweest".

De provincie heeft gekozen voor een vorm van inbesteding om de realisatie van deze banen te kunnen laten meetellen voor doelstellingen uit de banenafpraak. De schoonmakers worden daartoe ingehuurd van leerwerkbedrijf 'De Schoonmaakcoöperatie'. Van een eerdere inhuurconstructie gaf het ministerie van SZW echter aan dat deze naar verwachting als 'inkoop' zou worden geteld. Dat zou betekenen dat deze banen niet voor de provincie zouden meetellen voor de banenafpraak. Inmiddels is de constructie aangepast. De provincie geeft aan dat er veel energie in dit traject is gaan zitten, zonder dat het heeft geleid tot extra banen voor arbeidsbeperkten. De provincie benadrukt wel dat de baan zekerheid en de arbeidsmarktpositie van de schoonmaakmedewerkers is verbeterd.

# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

## Defensie - bedrijfskleding

Defensie heeft het sorteren van militaire kleding uitbesteed aan de BIGA-groep, een *social enterprise* met circa 500 mensen in dienst met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het daar laten sorteren van kleding levert werk op voor een fors aantal arbeidsbeperkten uit het doelgroepregister. Deze banen tellen echter niet mee voor het quotum van Defensie, aangezien de werkzaamheden plaatsvinden in een gebouw dat niet in beheer is van Defensie. Defensie onderzoekt nu mogelijke huur- of koopconstructies van het gebouw, om ervoor te zorgen dat deze banen toch kunnen meetellen. Dit levert maatschappelijk gezien echter geen extra banen op voor arbeidsbeperkten.

Een tweede oorzaak waarom het potentieel binnen catering en schoonmaak nog beperkt wordt benut, zit in de manier waarop inkoop wordt ingezet om banen te realiseren voor arbeidsbeperkten. De huidige overheidsinkoop is op veel plaatsen - zeker buiten het Rijkscategoriemanagement - nog primair gericht op rechtmatigheid en het zekerstellen van prijzen en tarieven. Er is nog veel minder aandacht voor het maken van goede *output* en *outcome* afspraken, waar het creëren van banen voor arbeidsbeperkten een onderdeel van kan zijn. En daar waar wel eisen op het gebied van SROI worden gesteld, worden deze nogal eenzijdig en rigide opgelegd, zonder hier ook een adequate vergoeding, flexibiliteit en ruimte voor eigen invulling tegenover te stellen. Dit leidt tot het niet behalen van de afspraken en suboptimale uitkomsten wat betreft de inzet van arbeidsbeperkten.

## Samenwerking overheid – markt

Om een beeld te krijgen van wat nodig is om het potentieel maximaal te benutten zijn op initiatief van BZK en de Normaalste Zaak twee workshops georganiseerd met marktpartijen die actief zijn in catering en schoonmaak, met overheidswerkgevers en overheidsinkopers.

Uit deze workshops komt het volgende naar voren:

- Er hoeven geen concessies gedaan te worden aan de kwaliteit van de dienstverlening wanneer er meer wordt gewerkt met arbeidsbeperkten. Een schoon gebouw blijft gewoon de norm.
- Partnerschap tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is van belang bij het creëren van waarde via inkoop, in plaats van 'verticaal' opdrachtgeverschap en eenzijdig opgelegde social return-afspraken. Daarvoor is nodig: onderling vertrouwen, transparantie en overeenkomstige doelstellingen en belangen.
- Het is goed mogelijk dat opdrachtgevers en opdrachtnemers gedeelde belangen hebben. Het is zaak deze belangen uit te wisselen en bij elkaar te brengen.
- Verder is van belang dat aan de zijde van de opdrachtgever, de overheid dus, één persoon 'eigenaar' wordt van het totale proces, waarin alle belangen goed zijn meegenomen. Denk aan belangen vanuit facilitair management, HR, inkoop, contractmanagement en beleidsafdelingen. Deze proceseigenaar heeft het mandaat en de middelen en voert met opdrachtnemers het gesprek.

# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

- We hebben eerder geconstateerd dat een randvoorwaarde voor het benutten van het potentieel onder andere de werktijden zijn bij schoonmaak. Het is zaak dat opdrachtgevers en opdrachtnemers afspraken maken die tegemoet komen aan deze en andere voorwaarden voor een succesvolle inzet van arbeidsbeperkten.
- Opdrachtnemers vragen om vrijheid om te ondernemen. Die vrijheid heeft onder andere betrekking op de inzet van arbeidsbeperkten. Afspraken over de inzet van arbeidsbeperkten op het niveau van het contract leiden niet tot optimale resultaten voor de doelgroep. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat het niet mogelijk is om op drie afzonderlijke locaties vijf arbeidsbeperkte cateringmedewerkers te plaatsen, maar dat het wel mogelijk is voor drie locaties samen vijftien arbeidsbeperkte cateringmedewerkers te plaatsen. Met dan op de ene locatie bijvoorbeeld maar drie plaatsingen en op de andere twee locaties ieder zes plaatsingen. Dit heeft consequenties voor de wijze en het niveau van verantwoorden dat partijen met elkaar afspreken. Bijvoorbeeld verantwoording op het niveau van het bedrijf of juist op het niveau van de opdracht.
- Op een zelfde manier is het niet altijd effectief om harde afspraken over percentages en aantallen te maken. In de workshops is de wens uitgesproken om afspraken te maken over de te verrichten inspanning die beide partijen moeten leveren. Bijvoorbeeld dat daar waar mogelijk nieuwe vacatures worden opengesteld voor arbeidsbeperkten.
- Ook belangrijk is dat opdrachtnemers de inspanning aantoonbaar maken. Aan de voorkant kunnen de partijen bovendien afspraken maken over de gevolgen van het niet leveren van de inspanning. Tijdens de uitvoering houden opdrachtgever en opdrachtnemer hun reguliere periodieke voortgangsgesprekken, waarin de vorderingen worden besproken. Beide partijen maken hierbij hun afwegingen transparant.
- De realisatie van banen voor arbeidsbeperkten hangt mede af van de beschikbaarheid en animo vanuit de doelgroep om te werken binnen de schoonmaak en catering. Deze animo kan worden vergroot door leerwerkplekken aan te bieden en marketing effectief in te zetten. Daarbij kan het aantrekkelijk zijn als marktpartij om zich te verbinden aan een overheidsopdrachtgever, omdat die vaak wordt gezien als een aantrekkelijke werkplek.
- Er is ook winst te behalen door verschillende opdrachtnemers samen te laten werken op dit onderwerp. Vooral in het bieden van goede combinatie-banen is veel te winnen. Het facilitymanagement van de opdrachtgevers zou hier de regierol moeten nemen en om tafel moeten gaan met de verschillende opdrachtnemers in het facilitaire domein.
- Leveranciers kunnen ook meer samenwerking zoeken met *social-enterprises* via onderaanneming. Dit kunnen ze met name inzetten op locaties of opdrachten waar werken met de doelgroep een *unique selling point* is (bijvoorbeeld het *Petit Café* in de Resident).
- Met opdrachtnemers kunnen (nu al) afspraken worden gemaakt binnen bestaande contracten door gezamenlijk de mogelijkheden te verkennen.

# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

De deelnemers aan de workshops zijn het er over eens dat met bovengenoemde aanpak en uitgangspunten het aantal banen voor arbeidsbeperkten op termijn toeneemt.

## Rol van overheidsinkoop

De hierboven genoemde mogelijkheden en onmogelijkheden, die uit de workshops met marktpartijen konden worden opgetekend, zijn niet nieuw of onoverkoombaar: ze zijn voor een belangrijk deel de gebruikelijke, veelgehoorde elementen van professionele overheidsinkoop.

Op diverse plaatsen binnen de overheid wordt inmiddels een inkoop-functie van gevorderde volwassenheid bereikt die zich prima van dit instrumentarium kan bedienen, met elementen als:

- Vroegtijdig samen optrekken van overheid en markt, in een sfeer van relatieve openheid en vertrouwen.
- Het focussen op toegevoegde maatschappelijke waarde, in plaats van op rechtmatigheid en doelmatigheid in de aanbesteding.
- Het maken van afspraken over output en outcome, in plaats van ‘technisch specificeren’ en overmatige focus op sturen van input.

Bijvoorbeeld binnen het Rijkscategoriemanagement zijn inmiddels uitstekende voorbeelden voorhanden van deze elementen. Het zou de overheidsinkoop (en de arbeidsbeperkten) erg helpen als ook met andere overheden (leer)ervaringen zouden kunnen worden gedeeld,

zodat ook kleinere overheden, met een inkooporganisatie van beperktere schaal, hun inkoop en contractering op vergelijkbare manieren kunnen gaan inregelen.

Het is belangrijk te stellen dat de (Europese) inkoop- en aanbestedingswetgeving hierin geen principiële belemmeringen vormt, al wordt die wel vaak als veronderstelde belemmering aangevoerd. Er is een uitgebreid instrumentarium aan inkooptechnieken voorhanden (onder meer ‘functioneel specificeren’, Best Value Procurement, innovatiegericht inkopen, concurrentiegericht dialoog, innovatiepartnerschap) dat zich zonder problemen verhoudt met de aanbestedingswetgeving\*.

Tot slot moet gezegd worden dat het realiseren van banen voor arbeidsbeperkten niet begint en ook niet eindigt bij de overheidsinkoop. Het begint bij de beleidsintentie: het werkelijk en serieus uitdragen van de maatschappelijke inzet van de overheid (‘banenafpraak’), deze actief delen met burgers en bedrijfsleven, en vervolgens samen optrekken om deze maatschappelijke opgave te realiseren. De overheidsinkoop vormt een hefboom en smeermiddel waarmee een betekenisvolle bijdrage aan de maatschappelijke ambitie rond het creëren van banen voor arbeidsbeperkten kan worden geleverd.

\* Zie bijlage D voor een korte toelichting en verwijzing naar uitgebreidere informatie over de genoemde inkooptechnieken

# 3. Mogelijkheden en onmogelijkheden bij de inzet van arbeidsbeperkten

## Casus: Sodexo – facilitaire dienstverlening UWV

In deze verkenning hebben we geconstateerd dat inkoop nog beperkt wordt ingezet om banen voor arbeidsbeperkten te creëren. Ook constateren we dat inkoop- en aanbestedingswetgeving geen belemmeringen vormen en dat er een instrumentarium aan inkooptechnieken voorhanden is om banen voor arbeidsbeperkten te creëren. Ten behoeve van de verkenning is gesproken met Sodexo, een leverancier van facilitaire diensten, onder andere voor overheidsopdrachtgevers. UWV heeft op basis van *Best Value Procurement* een overeenkomst met Sodexo gesloten voor de levering van facilitaire diensten. In de overeenkomst is specifieke aandacht besteed aan het creëren van banen voor arbeidsbeperkten en de wijze waarop leverancier en opdrachtgever zich hiervoor inzetten. Deze casusbeschrijving dient ter illustratie van het type afspraken dat opdrachtgevers en leveranciers kunnen maken.

De facilitaire organisatie van UWV heeft de ambitie om bij te dragen aan de doelstellingen van het UWV door werkzoekenden in te zetten in de facilitaire dienstverlening. Het UWV heeft Sodexo gevraagd om actieve participatie in het creëren en invullen van vacatures voor kandidaten die vallen onder de Participatiewet of banenafpraak. Sodexo zet zich hier op verschillende manieren voor in. In de eerste plaats worden kandidaten gekoppeld aan bestaande vacatures. Wanneer de beperking van de kandidaat echter zodanig is dat de stap naar een ‘reguliere’ vacature te groot is, wordt er creatief gekeken naar andere mogelijkheden binnen het facilitaire

werkgebied. Dit zijn vaak functies die bijdragen aan een grotere ‘eindgebruikerbeleving’. Sodexo zet zich actief in om een match te realiseren en gepaste functies te creëren. Daarnaast biedt Sodexo mensen binnen de ‘Social return’ doelgroep als eerste een kans om in aanmerking te komen voor een openstaande vacature binnen het UWV. Doel is dat 50% van alle nieuwe medewerkers bestaat uit de groep Social Return.

Ter illustratie van een geslaagde functiecreatie als gevolg van de gemaakte afspraken: binnen het call center van UWV werken veel jonge medewerkers die veel online bestellen en per post op hun werk laten afleveren. Om hen te ontzorgen bestaat de mogelijkheid voor de werkgever een kluizenwand te plaatsen, waarin de koerier de pakketten aflevert en waaruit de medewerker zijn pakket meeneemt wanneer hij naar huis gaat. Vanuit de optiek van een zinvolle besteding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is bij UWV geen kluizenwand geplaatst, maar is de taak gecreëerd om de pakketten persoonlijk af te leveren op de werkplek.

Op deze en andere manieren heeft Sodexo op dit moment 9 kandidaten in een zinvolle arbeidsomgeving geplaatst. Ook is er aandacht voor begeleiding en collega’s. Door middel van uitgebreide training en coaching worden de bestaande teams meegenomen. Speciale trainingen voor managers en werkbegeleiders zijn opgezet. Inmiddels zijn 3 managers en 12 begeleiders getraind om nieuwe collega’s met een afstand tot de arbeidsmarkt te verwelkomen.

# Bijlage A. Onderzoeksverantwoording

## Overzicht met geraadpleegde partijen

### Overheidsorganisaties

- Categoriemanagement schoonmaak
- Categoriemanagement catering
- Contractmanager Ministerie van Financiën
- Ministerie van Defensie
- Provincie Noord-Brabant
- Rijks schoonmaakorganisatie

### Marktpartijen schoonmaak

- OSB, branchevereniging schoonmaak
- Asito
- Gom
- CSU

### Marktpartijen catering

- VOCC, branchevereniging catering
- Veneca, branchevereniging catering
- Sodexo
- Albron

### Deelnemers workshops

- De Normaalste Zaak
- VNO-NCW
- Novon
- Asito
- ISS Nederland
- EW Facility Services
- Facilicom
- Albron
- Visschedijk Facilitair
- VSO
- BZK / UBR-HIS
- RWS
- Provincie Flevoland

# Bijlage B. Potentie banen arbeidsbeperkten bredere facilitaire domein

Het ministerie van BZK heeft ook een eerste inventarisatie gedaan van het potentieel aan banen voor arbeidsbeperkten binnen het bredere facilitaire domein van de Rijksoverheid, exclusief catering en schoonmaak.

Er zijn mogelijkheden om banen voor arbeidsbeperkten te creëren bij de inkoop binnen de overige facilitaire inkoopcategorieën, buiten schoonmaak en catering, maar het aantal banen is daar op het eerste gezicht niet hoog:

- Bij vier categorieën zijn er kansen om banen te realiseren voor arbeidsbeperkten: verhuisdiensten, kantoorinrichting, post, en afvalzorg en grondstoffen.
- Met name bij de kantoorinrichting zijn er goede mogelijkheden, omdat daar nieuw werk ontstaat en er daardoor geen sprake is van verdringing.
- Bij de categorie beveiliging zijn er mogelijk ook geschikte banen te creëren in administratieve functies (receptie). Dat vraagt om een nadere verkenning.
- De inkoop is nu niet specifiek gericht op banen voor arbeidsbeperkten. De SROI-verplichting is breder dan banen voor arbeidsbeperkten.

Hoeveel banen voor arbeidsbeperkten gerealiseerd kunnen worden binnen deze inkoopcategorieën is nog onduidelijk:

- Voor verhuisdiensten en beveiliging gaat het in totaal om 231.059 arbeidsuren, waarbinnen mogelijk banen kunnen worden gerealiseerd voor arbeidsbeperkten. Stel dat 10% van de uren door arbeidsbeperkten wordt ingevuld, dan gaat het om een beperkt aantal banen van ongeveer 17.
- Voor afvalzorg geldt dat als 10% van de loonsom wordt besteed aan inzet van arbeidsbeperkten er ongeveer 14 banen gerealiseerd worden.
- De grootste potentie zit echter binnen de inkoopcategorieën kantoorinrichting en post, gelet op omvang van de omzet en de transitie naar circulair hergebruik van producten.



# Bijlage C. Inschatting potentieel aantal banen arbeidsbeperkten per overheidssector

Hieronder laten we de inschatting zien van het potentieel aantal banen voor arbeidsbeperkten per overheidssector. Ter vergelijking, deze sectoren moeten in totaal de volgende aantallen realiseren in het kader van de banenafpraak (op een totaal van 25.000):

- Rijk (exclusief ZBO's): 3340 banen
- Gemeenten (exclusief gemeenschappelijke regelingen): 4430
- Provincies: 340
- UMC's: 1790

De in 2016 opgerichte Rijkschoonmaakorganisatie is buiten deze analyses gehouden, zoals eerder toegelicht. Ook bij andere overheden kan sprake zijn van inbesteding van schoonmaak of catering. Het aandeel daarvan in het totale volume is echter niet bekend. We gaan er van uit dat in beide situaties, inkoop dan wel inbesteding, het potentieel aan banen voor arbeidsbeperkten min of meer gelijk is. Uiteraard vragen beide situaties wel om een deels andere aanpak om dit potentieel aan te boren.

Schoonmaak	1%	5%	10%
Rijk (excl. ZBO's, incl. Defensie)	5 – 10	25 – 50	50 – 100
Gemeenten	45 – 75	225 – 375	450 – 750
Provincies	5 – 10	25 – 50	50 – 100
UMC's	10 – 20	50 - 100	100 – 200
<b>Totaal 4 sectoren</b>	<b>65 - 115</b>	<b>325 - 575</b>	<b>650 – 1150</b>

Catering	1%	5%	10%
Rijk (excl. ZBO's)	5 – 10	25 – 50	50 – 100
Gemeenten	30 – 50	150 – 250	300 – 500
Provincies	0 – 5	0 – 25	0 – 50
UMC's	5 – 10	25 – 50	50 – 100
<b>Totaal 4 sectoren</b>	<b>40 – 75</b>	<b>200 – 375</b>	<b>400 - 750</b>

# Bijlage D. Toelichting genoemde inkooptechnieken

In dit onderzoek wordt gesteld: “Er is een uitgebreid instrumentarium aan inkooptechnieken voorhanden (onder meer ‘functioneel specificeren’, Best Value Procurement, innovatiegericht inkopen, concurrentiegericht dialogo, innovatiepartnerschap) dat zich zonder problemen verhoudt met de aanbestedingswetgeving.” Het is niet het doel van deze verkenning om uitgebreid in te gaan op genoemde technieken. Toch vermelden we hier enkele korte begripsduidingen, en verwijzen we naar uitgebreidere informatie over - onder meer - de in dit onderzoek genoemde technieken.

PIANOO, het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, biedt informatie, advies, instrumenten en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten. Op [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl) is een veelheid aan handreikingen te vinden onder meer voor de genoemde procedures en technieken in dit onderzoek.

## ‘Functioneel specificeren’

Specificeren is een belangrijke eerste fase in het inkoop- en aanbestedingsproces. Met het maken van een specificatie (wat wil ik kopen?) staan we aan het begin van een zorgvuldig en compleet inkoopproces. De functionele specificatie beschrijft de functies die het product of de dienst moet vervullen voor de gebruiker, ofwel: wat moet het product doen? Functionele specificaties zeggen niets over

‘hoe’ deze behoefte moet worden gerealiseerd.

Een functionele specificatie laat een grote vrijheid aan de leveranciers, maar ook aan de inkoopende organisatie. Met functionele specificaties kunnen meestal meer leveranciers worden gevonden dan met strak omschreven detailspecificaties. De kans op een monopolistische situatie wordt kleiner. Door te werken met functionele specificaties loopt men ook minder risico om alternatieven te verwaarlozen. Met de functionele specificatie leggen we de basis voor het verdere inkoop- en aanbestedingsproces, en het blijkt dat juist hierbij de grootste winst is te behalen.

Zie verder onder meer:

[https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/ienmh\\_andvatfunctioneelspecificerennl.pdf](https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/ienmh_andvatfunctioneelspecificerennl.pdf) en

[https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/eindra\\_pportageonderzoekfunctioneelspecificeren-okt2017.pdf](https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/eindra_pportageonderzoekfunctioneelspecificeren-okt2017.pdf)

# Bijlage D. Toelichting op en verwijzing naar uitgebreidere informatie genoemde inkooptechnieken

## **'Best Value Procurement'**

Best Value Procurement of 'prestatie-inkoop' is een inkoopmethodiek waarbij de inschrijvingen worden gewaardeerd volgens het principe dat de meeste waarde moet worden verkregen voor de laagste prijs. De methodiek Best Value is in het midden van de jaren negentig ontwikkeld door de Amerikaan Dean Kashiwagi van de Performance Based Studies Research Group van de Arizona State University.

Bij prestatie-inkoop wordt het principe om veel eisen te stellen aan de inschrijvende partij losgelaten. De opdrachtgever schrijft veel minder standaarden en minimeisen voor om de kwaliteit van de opdracht te garanderen. Immers hoe meer van deze standaarden worden gesteld, hoe minder ruimte er overblijft voor de inschrijvers op een overheidsopdracht om op kwaliteit het verschil te maken

Zie verder onder meer: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-0-organisatie-van-inkoop/prestatie-inkoop-of-best-value-procurement>

## **'Concurrentiegerichte dialoog'**

Als aanbestedende dienst mag je de aanbestedingsprocedure 'Concurrentiegerichte dialoog' toepassen voor aanbesteding van bijzonder complexe projecten, waarvan je objectief gezien niet in staat bent de technische middelen te bepalen of de juridische of financiële voorwaarden te specificeren.

De concurrentiegerichte dialoogprocedure verschilt wezenlijk van een 'gewone' openbare of niet-openbare procedure. Het grootste verschil zit hem in de wijze van uitvragen. In de concurrentiegerichte dialoog start je met een vraag waarvoor geen (eenduidige) oplossing bekend is. Op basis van oplossingen die de gegadigden aandragen, voer je als aanbestedende dienst een dialoog die leidt tot optimalisatie tussen vraag en aanbod.

Een goed gevoerde dialoog resulteert in inschrijvingen die voor de aanbestedende dienst een optimale oplossing bieden tegen een redelijke prijs en die voor de inschrijvende partij een aantrekkelijke Opdracht met voldoende economisch perspectief oplevert.

Zie verder onder meer:

<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/concurrentiegerichtedialoogwebversieoktober2009.pdf>

## **Voor algemene informatie over 'Social Return On Investment':**

<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/handreiking-social-return-VNG-april2018.pdf>

## **Voor algemene informatie over innovatiegericht inkopen:**

<http://innovatiekoffer.nl/>