

TNO Kwaliteit van Leven

TNO-rapport

2010.543/20712

Social Return bij het Rijk

Arbeid

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.tno.nl/arbeid

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94

Datum	11 november 2010
Auteurs	Peter Brouwer Aukje Smit Ellen van Wijk Wim Zwinkels (Epsilon Research)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2010 TNO

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Social return	4
1.2	Onderzoeksbehoefte	4
1.3	Leeswijzer	5
2	Onderzoeksvragen en –aanpak	6
2.1	Onderzoeksvragen	6
2.2	Onderzoeksaanpak	7
3	Stand van zaken toepassing social return	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Toepassing social return tot nu toe	10
3.3	Kenmerken aanbesteding	12
3.4	Uitvoering	15
3.5	Kritische succesfactoren	18
3.5.1	Inleiding	18
3.5.2	Aanbestedingsproces	19
3.5.3	Uitvoering	20
3.6	Juridische kaders	22
4	Kosten en baten van de toepassing van social return	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Kosten	23
4.2.1	Aanbesteding	24
4.2.2	Uitvoering	25
4.3	Baten	28
4.4	Kosten-baten beeld van de toepassing van social return	30
4.4.1	Algemeen beeld uit het onderzoek	30
4.4.2	Verschillen tussen Rijk en gemeenten	31
4.5	Meerwaarde t.o.v. bestaande re-integratiebeleid	32
5	Toepasbaarheid van social return voor het Rijk	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Conclusies en advies over de toepasbaarheid van social return bij het Rijk	35
5.3	Kenmerken van de aanbesteding	37
5.4	Uitvoering	39
6	Samenvatting en conclusie	42
6.1	Inleiding	42
6.2	Huidige stand van zaken toepassing social return	42
6.3	Toepasbaarheid van social return bij de Rijksoverheid	44
6.4	Methode voor de Rijksoverheid	45
A	Literatuurlijst	46
B	Deelnemers expertmeeting	47
C	Kenmerken cases	48
D	Webenquête: vragenlijst en respons	50

E	Analyse naar grootteklasse en provincie	54
F	Juridische aspecten aanbestedingen	56

1 Inleiding

1.1 Social return

Social return is het maken van (al dan niet dwingende) afspraken met betrekking tot arbeids- en stageplaatsen bij aanbestedingen van diensten, werken en leveringen. Een social return afspraak is bijvoorbeeld dat de opdrachtnemer een bepaald aantal of percentage mensen met een uitkering in dienst moet nemen en/of stage- en (leer)werkplekken voor jongeren met een beperking creëert. Het uiteindelijke doel van social return is om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk of werkervaring te helpen. In de praktijk wordt ook wel gesproken over contract compliance, social return on investment, sociaal aanbesteden, sociaal bestek of sociale criteria. In dit rapport hanteren we steeds de term social return.

Social return is een instrument om werkgevers te bewegen om mensen met een beperking of met een slechte arbeidsmarktpositie in hun bedrijf aan te stellen. Social return sluit daarom goed aan bij het overheidsbeleid om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo regulier mogelijk te laten werken naar vermogen.

Uit het weinige onderzoek dat er tot nu toe is gedaan blijkt dat social return op gemeentelijk niveau succesvol kan zijn, mits voldaan wordt aan een groot aantal voorwaarden, waaronder de nodige investeringen (Jas en Kessels, 2005; Brouwer e.a., 2006). Recent onderzoek in de schoonmaaksector wijst bovendien uit dat het toepassen van social return in aanbestedingen vaker reden is voor bedrijven om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten (Smit e.a., 2010).

1.2 Onderzoeksbehoefte

De Tweede Kamer wil dat ook de rijksoverheid social return integraal toepast op alle aanbestedingen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten is door de Kamer een motie aangenomen van het lid Van Hijum c.s. (Kamerstukken II, 2008/09, 31780, nr. 39), waarin de regering wordt verzocht de Kamer te informeren over de plaats die social return krijgt in het aanbestedings- en inkoopbeleid van de rijksoverheid, en dit zonodig via proefprojecten uit te proberen. Vervolgens heeft mevrouw Hamer, tijdens de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 2010, het kabinet verzocht om ervoor te zorgen dat voortaan, ook bij aanbestedingen die door de landelijke overheid worden gedaan, één op de twintig werknemers een langdurig werkzoekende is.

Op het niveau van de rijksoverheid is tot nu toe echter weinig ervaring opgedaan met het toepassen van social return bij aanbestedingen. Het is de vraag of de aanpak door gemeenten ook toepasbaar is voor het Rijk en of het (al dan niet) verplichten van social return bij aanbestedingen van de rijksoverheid meerwaarde heeft voor het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid.

Gezien het ontbreken van inzicht in de mogelijkheden en effecten van toepassing van social return door het Rijk heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Kamer toegezegd onderzoek te laten doen naar de ervaringen met social return, de succesvoorwaarden en de effecten op het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid.

De resultaten van het onderzoek moeten een onderbouwd oordeel geven over de toepasbaarheid van social return bij het Rijk met daarbij (voor zover mogelijk) aanwijzingen voor de methode, die daarbij door het Rijk gehanteerd zou moeten worden.

Tegelijkertijd laat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties onderzoek doen naar de inkooptechnische haalbaarheid van toepassing van social return bij aanbestedingen door de Rijksoverheid. Behalve onderzoek naar bestaande ervaringen met social return binnen het Rijk, wordt in 2010 bij ten minste vijf aanbestedingen social return bewust toegepast bij wijze van pilot. Deze pilots worden eveneens geëvalueerd om de inkooptechnische haalbaarheid van de toepassing van social return door het Rijk vast te stellen.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport geven wij de resultaten weer van ons onderzoek naar de mogelijkheden voor toepassing van social return door het Rijk. Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van de onderzoeksvragen en beschrijft de onderzoeksaanpak.

Vervolgens geeft hoofdstuk 3 aan wat de huidige stand van zaken is m.b.t. de toepassing van social return, zoals uit ons onderzoek blijkt. In dit hoofdstuk belichten we ook de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen het Rijk en gemeenten bij de toepassingen van social return tot nu toe. In hoofdstuk 4 gaan we expliciet in op het huidige kosten-baten beeld van de toepassing van social return voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. In dit hoofdstuk besteden we ook aandacht aan de meerwaarde van social return ten opzicht van het bestaande arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid. Op basis van de het inzicht in de huidige praktijk gaan we in hoofdstuk 5 in op de toepasbaarheid van social return voor de Rijksoverheid. We gaan in op wat mogelijk is en kijken daarbij ook naar de (verwachte) kosten en opbrengsten. Op basis van de inzichten, die we in het onderzoek hebben opgedaan, trekken we hier conclusies over de manier waarop social return het beste vormgegeven kan worden bij de Rijksoverheid.

Hoofdstuk 6 besluit dit rapport met een samenvatting van onze bevindingen en de belangrijkste conclusies uit het onderzoek.

2 Onderzoeksvragen en –aanpak

2.1 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling voor het onderzoek is:

Wat zijn de effecten van social return bij aanbestedingen door de rijksoverheid op het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid en welke zijn de voorwaarden voor een geslaagde toepassing?

Deze centrale vraagstelling is uitgesplitst in een aantal deelvragen, door ons geordend naar drie deelgebieden.

A. *Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot toepassing van social return bij gemeenten en rijksoverheid?*

1. Welke ervaringen zijn er in de afgelopen vijf jaren bij gemeenten opgedaan met social return? Hoeveel gemeenten, wat is de landelijke spreiding, wat voor soort projecten, wat is het rendement (aantal werklozen ook na het traject aan de slag op de reguliere arbeidsmarkt), voor welke duur, structurele verplichting of ad hoc?
2. Wat zijn voorwaarden voor een succesvolle toepassing van social return bij gemeenten gebleken? En welke knelpunten doen zich voor?
3. Hoe is de toegankelijkheid van deze aanbestedingen voor het midden- en kleinbedrijf? Is het formuleren van extra eisen m.b.t. social return een grote(re) belemmering voor het MKB om opdrachten te verkrijgen? Geldt dat voor alle sectoren?
4. Wat is het kosten-baten beeld?
5. Welke ervaringen zijn er in de afgelopen jaren bij de rijksoverheid opgedaan met social return?

B. *Wat valt daaruit te concluderen over de toepasbaarheid van social return bij de rijksoverheid?*

6. Is social return toepasbaar op rijksoverheidsniveau? Onder welke succesvoorwaarden? Welke flexibiliteit is daarbij eventueel nodig?
7. Is social return toepasbaar op alle aanbestedingen vanuit het Rijk of alleen bepaalde¹?
8. Wat zijn daarbij de te verwachten (in)directe arbeidsmarkteffecten (vraag en aanbod factoren)?
9. In hoeverre hangen deze arbeidsmarkteffecten samen met de conjunctuur? Is de effectiviteit van 'social return' bij het Rijk hoger in een hoogconjunctuur dan in een laagconjunctuur?
10. Hoe ziet het kosten-baten beeld voor de rijksoverheid er uit?
11. Hoe past deze maatregel in het vigerende rijksinkoopbeleid, contractmanagement en juridisch kader²?
12. Wat is de te verwachten meerwaarde van rijksbrede toepassing t.o.v. het bestaande re-integratie-instrumentarium?

¹ Deze onderzoeksvraag komt ook nadrukkelijk aan bod in het onderzoek van het ministerie van BZK naar de inkooptechnische haalbaarheid van de toepassing van social return door het Rijk.

² Zie de vorige voetnoot.

C. Welke methode valt daaruit voor de rijksoverheid te ontwikkelen?

13. Is uit de ervaringen van gemeenten een methode voor de rijksoverheid te ontwikkelen?

De onderzoeksvragen 1 t/m 4 geven inzicht in de ervaringen met social return en de voorwaarden voor een succesvolle toepassing bij de gemeenten.

Onderzoeksvraag 5 heeft betrekking op de huidige ervaringen met social return bij de rijksoverheid.

De onderzoeksvragen 6 t/m 12 hebben betrekking op de toepasbaarheid van social return bij de rijksoverheid en dan vooral onder welke voorwaarden dit succesvol kan zijn.

De laatste onderzoeksvraag, vraag 13 gaat over de ontwikkeling van een methode voor social return voor de rijksoverheid.

2.2 Onderzoeksaanpak

Om alle onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden toegepast. Samen vormen deze methoden een betrouwbaar en valide beeld van de huidige ervaringen met social return en geven ze input voor de methode van toepassing door de rijksoverheid.

In het onderzoek onderscheiden we drie stappen waarbij we de volgende methoden hebben gehanteerd:

Stap 1: Dataverzameling

- Inventarisatie: literatuur en interviews, inclusief apart aandacht voor juridische aspecten.
- Webenquête gemeenten.
- Zes casestudies.

Stap 2: Vertaalslag naar het Rijk

- Analyse.
- Expertmeeting (toetsten/aanscherpen analyse).

Stap 3: Ontwikkelen methode voor het Rijk

Inventarisatie

Als eerste hebben we onderzocht welke ervaringen met social return er tot nu toe al zijn bij de overheid. Aan de hand van ons bekende literatuur en een internetsearch hebben we een inventarisatie gemaakt van bestaande literatuur en methoden op het gebied van social return. Hierbij hebben we ook aandacht besteed aan de juridische aspecten rondom social return. Daarnaast hebben we interviews gehouden met sleutelpersonen op het gebied van social return bij het Rijk, en met projectleiders van provincies en gemeenten die relatief veel ervaring met social return hebben.

Webenquête

Om breed zicht te krijgen op de ervaringen die gemeenten in Nederland in de afgelopen vijf jaar hebben opgedaan met social return (onderzoeksvraag 1) zijn alle 431 gemeenten (peildatum: 1 januari 2010) verzocht een korte digitale vragenlijst in te vullen. Dit is gedaan in de verzamelbrief juni 2010 van het Ministerie van SZW. Voor het direct benaderen van gemeenten konden we bovendien gebruik maken van de ledenlijst van Divosa. Tot slot, is op de website van de Vereniging Nederlandse Gemeenten een bericht met een link naar de enquête geplaatst.

In totaal hebben 94 respondenten de digitale vragenlijst ingevuld. Dit zijn merendeels medewerkers van gemeenten (afdelingshoofd, beleidsmedewerker, inkoop, etc.). In een aantal gevallen gaat het ook om intergemeentelijke social diensten. Grotere gemeenten (met 50.000 of meer inwoners) zijn enigszins oververtegenwoordigd in de steekproef. Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners zijn ondervertegenwoordigd.

De vragenlijst van de webenquête vraagt naar de ervaringen van gemeenten met social return. Aan gemeenten die ervaring hebben met social return is verder gevraagd welke vorm van social return zij hebben toegepast, bij welke aanbesteding(en) en in welke sector(en). Ook is gevraagd wat knelpunten zijn, welke effecten het oplevert en wat de meerwaarde is ten opzichte van het bestaande re-integratie-instrumentarium. In bijlage D van dit rapport is de volledige vragenlijst van de webenquête opgenomen, inclusief de responspercentages bij de verschillende antwoordcategorieën.

Casestudies

Om beter zicht te krijgen op de feitelijke uitwerking van social return in de praktijk hebben we bij zes concrete aanbestedingen, waarbij social return is toegepast, een case studie uitgevoerd. Voor deze aanbestedingen zijn we in detail nagegaan hoe het proces verlopen is, welke effecten er bereikt zijn en wat de kritische succesvoorwaarden en randvoorwaarden zijn om de beoogde effecten met social return te kunnen realiseren. In overleg met de begeleidingscommissie zijn de cases gericht gekozen ter illustratie van de variatie en diversiteit in de praktijk. De geselecteerde cases zijn:

- Belastingdienst: schoonmaakdiensten.
- VROM/4FM: catering.
- Provincie Limburg/gemeente Maastricht/Rijkswaterstaat: ondertunneling A2.
- Gemeente Rotterdam: bouw parkeergarage.
- Gemeente Amsterdam: flexibele arbeid (uitzendwerk).
- Gemeente Wageningen: thuiszorg (schoonmaak).

We hebben gesproken met betrokken functionarissen van de aanbestedende partij, de opdrachtnemer en eventuele organisaties die betrokken zijn bij de matching en begeleiding van kandidaten. Naast algemene vragen over de context, vorm, proces en effecten is gevraagd naar minimaal twee kritische succesfactoren in het proces van social return. In bijlage C zijn enkele kenmerken van de zes cases opgenomen.

Analyse data stap 1

De gegevens die zijn verzameld in stap 1 zijn geanalyseerd in het licht van de onderzoeksvraag: 'Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de toepassing van social return bij gemeenten en de rijksoverheid?' en de bijbehorende deelvragen. Op grond van deze analyse zijn conclusies getrokken over de relevantie en toepasbaarheid van social return bij het Rijk en de consequenties voor de te ontwikkelen methode (tweede onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen).

Expertmeeting

Om feedback te verkrijgen op de uitkomsten van onze analyse en om draagvlak te creëren voor de vorm en inhoud van de methode voor toepassing van social return door de rijksoverheid is een expertmeeting georganiseerd. Deze experts zijn in overleg met de opdrachtgever geselecteerd. In totaal hebben negen experts (Rijksoverheid, gemeenten en arbeidsmarktdeskundigen) aan de discussie deelgenomen (zie bijlage B).

Tijdens de expertmeeting is aan de hand van stellingen getoetst of onze interpretaties van het onderzoeksmateriaal herkend worden in het veld en is gesproken over de con-

sequenties daarvan voor een succesvolle toepassing van social return door het Rijk. Verder heeft de expertmeeting input geleverd voor de mogelijke vorm en inhoud van een methode voor toepassing van social return door de Rijksoverheid.

Begeleidingcommissie

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld met de volgende leden: Theo Stokvis (voorzitter), Anne van Putten en Nadine Ooms van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Karel van den Boogaard en Jenny van den Boogaard van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met de begeleidingscommissie is regelmatig overleg gevoerd en afgestemd over de vragenlijst voor de webenquête, de selectie van de casestudies, de opzet van de expertmeeting en de rapportage.

3 Stand van zaken toepassing social return

3.1 Inleiding

We hebben onderzocht wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot de toepassing van social return door de overheid in Nederland. We hebben daartoe eerst de beperkte literatuur die beschikbaar is over social return in Nederland bestudeerd. Vervolgens hebben we gesproken met ervaringsdeskundigen bij gemeenten, provincies en het Rijk. Zes specifieke aanbestedingen, waarin social return is toegepast, hebben we nader bestudeerd in de vorm van een casestudie. Omdat op dit moment de meeste ervaringen met social return opgedaan zijn door gemeenten, hebben we tevens een webenquête onder gemeenten uitgezet.

In paragraaf 3.2 geven we eerst kort weer in hoeverre er tot nu toe ervaring is opgedaan met social return. In paragraaf 3.3 besteden we aandacht aan het aanbestedingsproces en in paragraaf 3.4 aan de uitvoering en de monitoring van de realisatie van de social return doelstellingen (re-integratie en activering van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) na gunning van de opdracht. We belichten daarbij ook steeds de belangrijkste verschillen die we zijn tegenkomen tussen de toepassingen bij het Rijk en gemeenten. In paragraaf 3.5 benoemen we de kritische succesfactoren voor een succesvolle toepassing van social return. Het hoofdstuk besluit met een weergave van de relevante juridische kaders bij aanbestedingen.

3.2 Toepassing social return tot nu toe

Binnen de overheid wordt al sinds eind jaren 90 van de vorige eeuw social return toegepast in aanbestedingen. Tot nu toe hebben voornamelijk gemeenten ervaring opgedaan met social return. Ook bij provincies en de Rijksoverheid is er echter al enige ervaring.

Hoewel social return bij gemeenten dus al geruime tijd wordt toegepast, zijn er slechts twee onderzoeken bekend, waarin specifiek wordt ingegaan op de toepassing van social return bij gemeenten in Nederland (Jas en Kessels, 2005; Brouwer e.a., 2006). Daarnaast is er een onderzoeksrapport verschenen n.a.v. de eerdere pilot bij het Rijk (Batelaan e.a., 2003). Recent zijn er wel enkele publicaties verschenen, waarin een impressie wordt gegeven van de toepassing van social return door gemeenten: Andriessen en Brouwer (2009), Jorissen e.a. (2010) en PSW (2010).

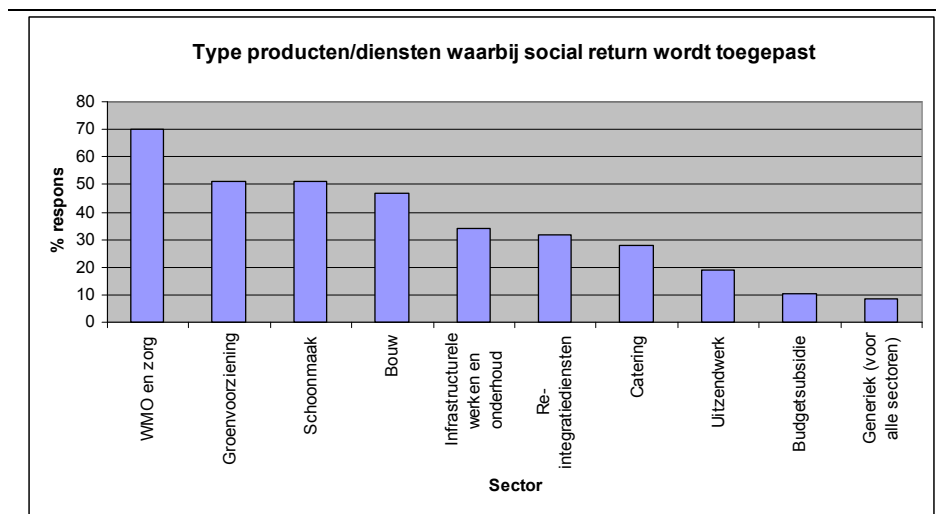
Gemeenten

Social return is in Nederland in opkomst. In 2009 hanteerde 62% van de gemeenten social return bij de aanbesteding met betrekking tot arbeids- en stageplaatsen, terwijl dat in 2006 nog maar 20% was (Jorissen e.a., 2010)³. De resultaten van onze webenquête bevestigen dit beeld. Van de 94 responderende gemeenten, hebben er 49 (=52%) ervaring met social return⁴. Meer dan de helft (54%) van deze gemeenten heeft social return voor het eerst toegepast in 2008 of later. Ruim tweederde (70%) van de gemeenten die social return toepassen, heeft ook specifiek beleid voor de toepassing van social return geformuleerd.

³ Jorissen e.a. (2010) hanteren overigens de term sociale criteria.

⁴ Gegeven de omvang van de respons kunnen we met 95% zekerheid zeggen dat tussen de 42% en de 62% van de gemeenten in Nederland ervaring hebben met social return.

Figuur 1



Bron: webenquête gemeenten.

Van de gemeenten, die ervaring hebben met social return, heeft 70% social return voornamelijk toegepast bij aanbestedingen van WMO/zorg. Figuur 1 laat zien dat social return verder ook bij aanbestedingen in de sectoren groenvoorziening, schoonmaak en bouw relatief veel toegepast wordt. Slechts enkele gemeenten passen social return generiek (voor alle typen aanbestedingen) toe. Dit hangt volgens ons ook samen met het feit dat de meeste gemeenten pas recent begonnen zijn met de toepassing van social return.

De webenquête laat ook zien dat vooral grotere gemeenten, met 50.000 of meer inwoners, ervaring hebben met de toepassing van social return (zie ook bijlage E). Voor de G4 gemeenten (250.000 of meer inwoners) is dit het meest uitgesproken. De G4 gemeenten passen alle vier social return toe.

De meest voor de hand liggende verklaring voor het feit dat grotere gemeenten meer ervaring hebben met social return zou zijn dat zij meer en wellicht ook grotere aanbestedingen hebben. Dit kunnen we echter niet concluderen op basis van dit onderzoek. Bovendien weten we dat kleinere gemeenten ook geregeld gezamenlijk aanbestedingen in de markt zetten.

Op basis van de respons op onze webenquête zien we ook dat vooral in de provincies Flevoland en Overijssel relatief veel gemeenten ervaring hebben met social return. In de provincies Utrecht, Groningen en vooral Drenthe en Zeeland zijn er juist nog relatief weinig gemeenten, die ervaring hebben met social return. Wij hebben geen inhoudelijke verklaring voor deze verschillen tussen de provincies.

Provincies

Provincies zelf zijn tot nu toe nog niet erg actief met de toepassing van social return. In Drenthe is wel recent een motie aangenomen om social return toe te gaan passen. Ook de Provincie Brabant onderzoekt de mogelijkheden om social return toe te passen. In Groningen is social return net voor het eerst concreet meegenomen in een aanbesteding van twee projecten rond de Eemshaven. In Limburg is al wel meer ervaring met de toepassing van social return, bijvoorbeeld bij sommige projecten rondom de A2 en op het gebied van monumentenzorg. Limburg past social return toe bij aanbestedingen vanaf 250.000 euro.

We zien dus wel dat diverse provincies nu ook social return gaan toepassen. Zij zijn daarmee wat later gestart dan gemeenten. Het is echter niet zo dat er een duidelijke relatie is tussen toepassing van social return door provincies en de mate waarin gemeenten in de betreffende provincie ervaring hebben met social return (zie figuur 3).

Rijk

Ook bij het Rijk is tot nu toe nog relatief weinig concrete ervaring opgedaan met de toepassing van social return. Een eerder experiment, tien jaar geleden, om social return bij de Rijksoverheid toe te passen kwam niet van de grond. Als voornaamste redenen hiervoor worden aangegeven, dat de betreffende bouwprojecten later van start gingen dan voorzien en dat deelnemers uit de doelgroep moeilijk plaatsbare werklozen op dat moment niet of nauwelijks gevonden konden worden⁵. Sindsdien zijn er verspreid binnen de Rijksoverheid wel departementen en diensten (bijvoorbeeld de Belastingdienst) geweest die social return uit eigen beweging hebben toegepast. Dit is echter niet binnen een algemeen beleidskader gebeurd en er is dan ook geen goed zicht op. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt er nu opnieuw actief gekeken naar de wenselijkheid van en mogelijkheden voor toepassing van social return door de Rijksoverheid.

3.3 Kenmerken aanbesteding

Vorm

Social return wordt globaal op drie verschillende manieren opgenomen in bestekken van opdrachtgevers:

1. Contracteis (veelal in de vorm van de 5%-regeling)
2. Sociale paragraaf
3. Ideeëninventarisatie

1. Contracteis

De contracteis of 5%-regeling wordt veruit het meest toegepast door gemeenten. Deze regeling houdt meestal in dat de opdrachtnemer 5% van de aanneemsom moet verlenen aan doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het voordeel van deze vorm van social return is dat het helder en controleerbaar is. Iedereen weet waar hij aan toe is. Het nadeel is dat de opdrachtnemer mogelijk weinig speelruimte ervaart, wat weerstand kan oproepen. Om dat te voorkomen is maatwerk bij de invulling van social return belangrijk. Billijkheid en redelijkheid zijn een voorwaarde voor een succesvolle invulling van social return. Rotterdam bijvoorbeeld hanteert 5% als norm in de bestektekst, maar na gunning wordt in overleg met de opdrachtgever gekeken wat haalbaar is. Dat kan betekenen dat er in de praktijk meer of minder dan 5% van de som gerealiseerd wordt. De afspraken worden vastgelegd in de uitvoeringsafspraken.

In plaats van 5% van de aanneemsom, wordt ook wel een percentage van de loonsom gehanteerd. Dit gebeurt vooral bij kapitaalintensieve aanbestedingen, waarbij het gehanteerde percentage meestal wel hoger (bijvoorbeeld 7,5%) is. Een andere variant, die we tegenkomen, is dat een percentage van het aantal productieve uren door werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt moet worden ingevuld.

De 5%-regeling kan volgens onze gesprekspartners in principe bij elk aanbestedingsbedrag toegepast worden. Sommige opdrachtgevers hanteren in de praktijk echter een minimumbedrag van aanbestedingen, waarin zij de social return eis opnemen. Het gaat dan vaak om aanbestedingen vanaf circa 225.000 euro. 5% van een dergelijke aan-

⁵ Zie 'Evaluatie pilot sociaal bestek Rijksoverheid', RegioPlan, 2003.

neemsom is namelijk voldoende om één persoon een half jaar aan het werk te kunnen houden.

2. Sociale paragraaf

Bij de sociale paragraaf wordt aan de opdrachtnemer gevraagd een voorstel te doen voor het aantal plaatsingen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en hier een plan van aanpak voor uit te werken. De opdrachtnemer is verplicht een voorstel te doen. Op basis van het voorstel worden punten toegekend, die meetellen bij de gunningsbeslissing. Het voordeel van deze regeling is dat opdrachtnemers vaak met voorstellen komen die boven de 5% uitkomen, waardoor er meer werkplekken in het kader van social return gerealiseerd worden. Voor succesvolle toepassing van deze vorm van social return is het wel nodig dat de markt (opdrachtnemers) ervaring heeft met social return en het vertrouwen er is dat opdrachtnemers goede ideeën kunnen inbrengen.

3. Ideeëninventarisatie

Bij een ideeëninventarisatie wordt de opdrachtnemer gevraagd hoe hij social return kan invullen. Dit kan, net als bij de 5%-regeling, in de vorm van het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar kan ook tot heel andere invullingen leiden. Bijvoorbeeld het organiseren van een evenement voor mensen met een arbeidshandicap⁶. Deze optie is bruikbaar voor die situaties waar de 5%-regeling of de sociale paragraaf niet mogelijk zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij kleinere aanbestedingen. Na gunning wordt het voorstel van de leverancier in samenwerking met de opdrachtgever verder uitgewerkt.

Webenquête gemeenten:

80% neemt social return op als contracteis in de bestekbepalingen, 45% (ook) via een sociale paragraaf als gunningscriterium. Een beperkt aantal (10%) hanteert de ideeën-inventarisatie als invulling van social return.

Ongeveer de helft hanteert geen minimale omvang voor de toepassing van social return; ongeveer een vijfde legt de grens bij 193.000 Euro (Europese aanbestedingsgrens).

Ervaringen bij het Rijk

De toepassingen van social return bij het Rijk kenmerken zich tot nu toe door een tamelijk open invulling. Waar gemeenten er meestal voor kiezen concrete eisen in het bestek op te nemen, worden door de Rijksoverheid geen concrete eisen of percentages in het bestek opgenomen. Opdrachtnemers wordt gevraagd zelf invulling te geven aan social return, waarbij soms wel suggesties worden gedaan door de opdrachtgever⁷. Dit vindt in enkele gevallen ook zijn weerslag in gunningscriteria, waarbij opdrachtnemers punten kunnen scoren voor de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

We zijn ook verschillende voorbeelden tegengekomen bij het Rijk (en ook bij de provincie Limburg), waarbij pas na contractering in onderling overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer invulling gegeven wordt aan de social return doelstellingen.

⁶ Hierbij is dus geen sprake van re-integratie als doelstelling, maar gaat het veeleer om activering van de doelgroep of een sociale bijdrage in brede zin leveren.

⁷ Bijvoorbeeld het in dienst houden van reeds werkzame SW-medewerkers en dit zo mogelijk uitbreiden.

Toegankelijkheid voor het MKB

De personen die wij gesproken hebben, en ook de respondenten van de webenquête, zien social return niet als (extra) belemmerend voor het MKB. In de gevallen dat het MKB, direct of via onderaanneming, te maken krijgt met social return bepalingen, wordt in overleg met de opdrachtgever (of hoofdaannemer) naar een invulling gezocht. De indruk is dat MKB-bedrijven vaker uit de regio zelf komen en creatiever zijn in het zoeken naar de invulling van social return.

De omvang van veel aanbestedingen waarbij social return wordt toegepast, is echter dusdanig dat MKB-bedrijven hier niet op inschrijven. Veelal worden namelijk eisen gesteld aan de omzet van de opdrachtnemer in relatie tot de omvang van de opdracht, waar de aanbesteding betrekking op heeft. We concluderen daarom dat de toepassing van social return op zichzelf geen extra belemmering is voor MKB-bedrijven. De belemmering voor het MKB bij aanbestedingen zit vooral in de omvang van de aanbestedingen vanuit de overheid.

Doelgroepen

Voor de invulling van de social return doelstellingen worden diverse doelgroepen genoemd die in aanmerking komen:

- Uitkeringsgerechtigden op grond van:
 - WWB
 - WW
 - WIA / WGA / WAZ
 - WAJONG
 - IOAW / IOAZ.
- SW-geïndiceerden.
- Vroegtijdige schoolverlaters en jongeren met onvoldoende kwalificaties.
- Leerlingen in het kader van BOL/BBL opleidingen, VSO en/of praktijkscholen.
- Niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.

Opdrachtgevers geven in de bestektekst soms aan welke specifieke doelgroepen door de opdrachtnemer ingezet moeten worden om aan de social return eisen te voldoen. Het wordt echter ook vaak open gelaten, zodat de opdrachtnemer een eigen keuze kan maken.

Bij gemeenten zien we een duidelijke focus op de inzet van WWB'ers (bij ruim 80% van de geënquêteerde gemeenten) en SW'ers (bij meer dan de helft van de gemeenten) in het kader van social return. Dit is niet verwonderlijk, aangezien gemeenten bij deze personen verantwoordelijk zijn voor hun re-integratie. Voor WWB-gerechtigden geldt bovendien dat wanneer zij succesvol aan werk geholpen worden, dit de gemeente ook een directe besparing op uitkeringsgelden oplevert⁸. Gemeenten nemen daarom nog wel eens als additionele bepaling op dat het WWB-cliënten uit de eigen gemeente moet betreffen. Op basis van het Europese arbeidsrecht is het echter niet toegestaan om WWB-cliënten uit andere gemeenten uit te sluiten.

Werkgevers hebben sowieso een voorkeur voor het inschakelen van personen die de grootste toegevoegde waarde voor hen opleveren. Dit geldt ook voor het inzetten van mensen in het kader van social return. De ervaring van sommige gemeenten is bijvoorbeeld dat opdrachtnemers een sterke voorkeur kunnen hebben om vooral leerlingen in te zetten bij het nakomen van hun social return afspraken. Deze groep is voor werkgevers namelijk het meest interessant als potentiële toekomstige medewerker. Door leer-

⁸ Voor de groep niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden geldt dit voordeel voor de gemeente niet.

lingen eerst in het kader van social return in te zetten, hebben werkgevers de kans om deze potentiële nieuwe werknemers aan het werk te zien en zo goed te kunnen bepalen of zij geschikt zijn om aan te nemen. Ook zijn leerlingen voor opdrachtnemers relatief gemakkelijk te werven via scholen. De keerzijde is dat deze voorkeur van opdrachtnemers de kansen voor personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in de weg staat, waardoor de doelstellingen van social return slechts ten dele gerealiseerd worden. Eén van de gemeenten die wij gesproken hebben neemt daarom als aanvullende bepaling op dat maximaal de helft van de social return doelstelling ingevuld mag worden door middel van het inschakelen van leerlingen. Uit de webenquête blijkt ook dat slechts 36% van de gemeenten leerlingen expliciet benoemt als doelgroep voor de invulling van social return.

Soms worden ook specifieke doelgroepen toegevoegd naar aanleiding van bijzondere regionale omstandigheden. In één van de onderzochte cases is bijvoorbeeld ook rekening gehouden met een grote reorganisatie en het daaruit volgende massaontslag in de regio. Het van werk naar werk helpen van deze groep werknemers is door de opdrachtgever in dit geval ook expliciet geformuleerd als een toegestane manier om invulling te geven aan social return.

De open invulling van social return bij het Rijk betekent ook dat aan de opdrachtnemer wordt overgelaten welke doelgroepen ingezet worden. De groep WWB-gerechtigden komt bij deze meer open geformuleerde vorm minder prominent aan de orde. Opdrachtnemers geven dan eerder de voorkeur aan personen die weinig of geen extra begeleiding nodig hebben (bijvoorbeeld leerlingen die stage lopen of Wajongers met fysieke beperkingen waarmee zij nog altijd goed in staat zijn werkzaamheden uit te voeren) of doelgroepen waarbij de begeleiding al goed georganiseerd is (in het bijzonder de SW'ers).

3.4 Uitvoering

Inzet doelgroepen

Het aanleveren en matchen van kandidaten voor de invulling van social return is het grootste knelpunt in de uitvoering. Dit blijkt zowel uit onze webenquête (volgens 69% van de respondenten is dit een knelpunt) als uit de recente quick scan van PSW (PSW, 2010). Ook bij de eerdere pilot sociaal bestek van de Rijksoverheid kwam de beschikbaarheid van mensen in de doelgroep als belangrijk knelpunt naar voren (Batelaan et al., 2003).

De feitelijke uitvoering van social return, dat wil zeggen het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, is primair de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. Dit geldt zowel voor aanbestedingen van de gemeenten als van het Rijk. Het is een contracteis (of eventueel convenantafpraak) waar de opdrachtnemer zich aan dient te houden. Dit betekent dat de opdrachtnemer zich actief moet inspannen voor de werving en selectie van geschikte kandidaten. In alle gevallen is het voor de opdrachtnemer noodzakelijk om contact te leggen met organisaties die de kandidaten kunnen leveren, zoals de gemeentelijke sociale dienst, UWV WERKbedrijf, SW-bedrijven of re-integratiebedrijven. Dit gebeurt door zich simpelweg te melden als werkgever die arbeidsplaatsen beschikbaar heeft tot het afsluiten van contracten of aangaan van joint ventures met SW-bedrijven met het oog op meerdere toekomstige aanbestedingen.

Wanneer de gemeente de aanbestedende partij is, zien we overigens in alle cases die we onderzocht hebben een actieve betrokkenheid vanuit het Werkplein en/of het projectbureau social return bij de matching van kandidaten.

Ook zien we in de onderzochte cases dat er vanuit gemeenten meer aandacht is voor bijvoorbeeld scholing van kandidaten. Gemeenten hebben immers zelf direct belang bij de re-integratie en activering van doelgroepen vanuit de eigen bestanden. Bovendien hebben ze de mogelijkheid hierbij een rol te spelen door hun kennis van het eigen bestand van uitkeringsgerechtigden. De Rijksoverheid, die weliswaar ook een (indirect) belang heeft bij het realiseren van re-integratiedoelstellingen, heeft geen directe mogelijkheid om te ondersteunen bij de bemiddeling van kandidaten.

De opdrachtnemer heeft in alle gevallen de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de selectie van kandidaten. De opdrachtnemer moet te allen tijde aan de kwaliteitseisen van het contract voldoen en de inzet van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt mag daar geen afbreuk aan doen. Opdrachtnemers stellen daartoe een profiel op waaraan kandidaten moeten voldoen. Het profiel voor geschikte kandidaten is afhankelijk van het type werkzaamheden, waarvoor zij door de opdrachtnemer worden ingezet. In de meeste gevallen gaat het om redelijk eenvoudig werk. De inzet van doelgroepen vraagt echter, ondanks het relatief eenvoudige werk, vaak om veel begeleiding. Het gaat doorgaans immers om mensen die weinig werkritme of ervaring hebben. Daarnaast brengt de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt soms ook andere eisen rondom de organisatie van het werk met zich mee. De inzet van SW-medewerkers in de schoonmaak maakt het bijvoorbeeld zeer wenselijk dat er sprake is van dagschoonmaak, omdat het werken in de avonden voor deze doelgroep een belemmering kan zijn. Een bijkomend probleem is dat de doelstelling voor veel SW-medewerkers is om fulltime te werken, terwijl fulltime contracten in de schoonmaak juist niet veel voorkomen. Opdrachtnemers moeten daarom aanpassingen maken in de manier waarop zij het werk organiseren om deze doelgroepen op een goede manier in te kunnen zetten.

Wanneer kandidaten voor meer reguliere werkzaamheden worden ingezet, stellen opdrachtnemers ook hogere eisen. Voor het werken in de thuiszorg moeten de kandidaten bijvoorbeeld een behoorlijke mate van zelfstandigheid hebben en in staat zijn met klanten om te gaan. Organisaties die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk begeleiden, leveren vaak ook aanvullende expertise en dienstverlening die nodig is bij de inzet van doelgroepen. Dit betreft begeleiding van werknemers, maar bijvoorbeeld ook opleidingstrajecten.

Overleg en monitoring

Monitoring van de feitelijke realisatie van de social return doelstellingen is in alle gevallen, voor zowel Rijk als gemeenten, een punt van aandacht. Hoewel er bij contractering duidelijke afspraken worden gemaakt over de te behalen social return doelstellingen, blijkt het in de praktijk niet altijd gemakkelijk om de realisatie daarvan vast te stellen. Tijdens de uitvoering van de opdracht is er wel regelmatig overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit overleg heeft echter primair betrekking op de uitvoering van het werk waar de aanbesteding betrekking op heeft en de daarbij behorende kwaliteit. De voortgang wat betreft de social return doelstellingen heeft in deze gesprekken een ondergeschikte plaats. Bij meerdere cases zijn we tegengekomen dat er een apart overleg plaatsvindt over social return. In deze gevallen heeft de opdrachtgever een projectbureau social return en is er ook aan de kant van de opdrachtnemer een speciale functionaris verantwoordelijk voor de realisatie van de social return doelstellingen binnen de aanbesteding.

De monitoring rondom social return is heel verschillend vormgegeven in de door ons onderzochte cases. In één geval wordt heel nauwkeurig gemonitord hoeveel inzet van doelgroepen gerealiseerd wordt op basis van klokgegevens van de betreffende mede-

werkers. In andere gevallen volstaat een opgave van het aantal gerealiseerde plaatsen door de opdrachtnemer. Bij één case wordt expliciet aangegeven, dat er een goed integraal monitoringsysteem ontbreekt en nu vooral naar de succesverhalen gekeken wordt.

Het beeld uit ons onderzoek, zowel vanuit de casestudies als de webenquête, is dat de monitoring van de inzet van mensen in het kader van social return in veel gevallen nog gebrekkig is. Ook hier hebben gemeenten het voordeel dat zij zicht hebben op de eigen cliënten, dus ook wanneer deze worden ingeschakeld in het kader van een aanbesteding. Maar dan nog blijkt het lastig om een volledig en betrouwbaar overzicht te krijgen van de ingeschakelde personen. Dit betekent dat vaak niet duidelijk is hoeveel mensen daadwerkelijk zijn ingezet in het kader van social return. Laat staan dat er afspraken gedaan kunnen worden over hoeveel dit er zijn in vergelijking met de situatie zonder social return en dus wat de netto toegevoegde waarde van social return op dit punt is. Het is met de huidige beschikbare informatie dan ook niet mogelijk om de effectiviteit van social return op dit punt goed vast te stellen⁹.

Webenquête gemeenten:

71% van de respondenten weet niet hoeveel mensen door social return aan werk zijn geholpen.

79% weet niet hoeveel van de deelnemers na afloop van de aanbesteding nog aan het werk zijn.

Sancties

Wanneer social return onderdeel is van het contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, ligt het voor de hand dat er sancties worden geformuleerd in het geval van het niet nakomen van de afspraken op dit gebied¹⁰. Dit is echter niet in alle cases die wij onderzocht hebben gebeurd. De sancties die geformuleerd zijn, houden in dat de opdrachtgever de loonkosten die samenhangen met het niet gerealiseerde deel van de social return doelstellingen niet uitbetaald aan de opdrachtnemer. Daarnaast kan bij herhaaldelijk niet nakomen van de afspraken het contract ontbonden worden.

In de praktijk blijken opdrachtgevers echter niet erg strikt te zijn bij de toepassing van sanctiebeleid rondom social return. De heersende opvatting is dat opdrachtgever en opdrachtnemer samen, in goed overleg, de social return doelstellingen optimaal moeten proberen in te vullen. Deze opstelling hangt samen met het feit dat social return voor de meeste partijen nog betrekkelijk nieuw is en men van beide kanten zoekt naar een goede manier om hier invulling aan te geven. Hierbij past het niet om een zeer strikt sanctiebeleid te voeren.

In slechts één case hebben we gezien dat voor de uren, die minder gewerkt zijn door doelgroepen dan geoffreerd, de corresponderende loonkosten inderdaad direct in mindering zijn gebracht op het uitbetaalde bedrag. In de andere gevallen vindt er vooral overleg plaats tussen opdrachtgever en opdrachtnemer om te kijken hoe zo goed mogelijk invulling aan de social return doelstellingen gegeven kan worden. Het gaat er vooral om dat de opdrachtnemer aantoont dat hij zijn best doet. Het meest gehoorde argument van opdrachtnemers is dat zij wel willen, maar dat er te weinig geschikte kandidaten zijn. De gemeente kan dan helpen met het zoeken naar kandidaten of het aanbieden van scholing om kandidaten geschikt te maken.

⁹ In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de effecten van social return.

¹⁰ Wanneer social return afspraken in een convenant zijn vastgelegd, is er geen sprake van sancties.

De opdrachtnemers die wij gesproken hebben, geven ook aan dat er een grens ligt aan de verantwoordelijkheid die je bij hen neer kan leggen, aangezien re-integratie niet hun expertise is.

Bij de Rijksoverheid zien we wel een tendens om juist wat strikter te zijn bij de controle op het nakomen van de gemaakte afspraken en de eventuele toepassing van sancties. Dat is mede een gevolg van de grotere afstand van het Rijk tot de bestanden met doelgroepen. Het Rijk heeft minder mogelijkheden om flexibel te zijn en alternatieve aanpakken goed in te schatten of daar met de opdrachtnemer actief over mee te denken.

Webenquête gemeenten:

75% van de gemeenten voert social return uit via het inkoopbeleid. Slechts een klein deel (6%) via een aparte projectorganisatie. Dit betreft grote gemeenten of een intergemeentelijke sociale dienst (ISD).

Het belangrijkste knelpunt bij de toepassing van social return is de aanlevering en matching van kandidaten (volgens 69% van de respondenten). Daarnaast is ook het verkrijgen van draagvlak voor de toepassing van social return binnen de eigen organisatie (gemeente, provincie, Rijk) een knelpunt (40% van de respondenten).

Ongeveer een kwart van de gemeenten, die social return toepassen, heeft sancties geformuleerd met betrekking tot de realisatie van de social return doelstellingen.

Communicatie

Respondenten geven aan dat bij toepassing van social return een goede communicatie naar de eindgebruikers van de geleverde diensten en werken van belang is. Het gaat er vooral om duidelijk te maken of en wat zij ervan merken dat het werk door doelgroepen uitgevoerd wordt. Wanneer er bijvoorbeeld overgeschakeld wordt naar dagschoonmaak om het werk geschikt te maken voor groepen SW'ers hebben de personen die in de betreffende gebouwen werken hier direct mee te maken. Het is dan goed om uit te leggen waarom er sprake van dagschoonmaak is en waarom het van belang is dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden ingeschakeld. Omdat de afstand tussen opdrachtgever en eindgebruiker bij de Rijksoverheid over het algemeen groter is dan bij gemeenten, moet de Rijksoverheid relatief meer inspanning steken in deze communicatie.

3.5 Kritische succesfactoren

3.5.1 Inleiding

Bij de uitvoering van de casestudies hebben we interviews afgenomen met de betrokken personen bij zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer. We hebben in de interviews gesproken over het aanbestedingsproces en over de daadwerkelijke uitvoering van de opdracht waar de social return doelstelling op van toepassing is. Aan de respondenten is ook steeds gevraagd om, op basis van hun praktijkervaringen, aan te geven wat volgens hen kritische succesfactoren zijn bij de toepassing van social return. De genoemde kritische succesfactoren in de cases hebben we geclusterd en geven we hieronder weer. We maken daarbij onderscheid naar aanbestedingsproces/uitvoering en daarbinnen naar opdrachtgever/opdrachtnemer.

3.5.2 *Aanbestedingsproces*

Oprachtgever

Vorbereiding:

- Contact met de markt over welke vorm van social return het beste kan worden toegepast en wat reëel is, bijvoorbeeld in de vorm van een marktverkenning, zowel aan de vraagkant (opdrachtnemers) als aan de aanbodkant (partijen die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bemiddelen). Zo moet eigenlijk per aanbesteding een afweging worden gemaakt wat mogelijk en opportuun is.
- Behalve het aftasten wat mogelijk is, is het ook van belang om betrokken partijen (intern en extern) te overtuigen van het nut van social return.

Formulering bestek:

- De keuze voor formulering van de bestekseisen en gunningscriteria. Hierbij moet de opdrachtgever afwegen welke rol social return heeft t.o.v. de inhoudelijke eisen van de opdracht.
- De keuze voor de doelgroep(en), waarop social return betrekking heeft, in relatie tot de (politieke) doelstellingen. Als het overgelaten wordt aan de opdrachtnemer, eventueel bandbreedtes aangeven om strategisch inschrijven te voorkomen.
- Nadenken over praktische uitvoering van de inzet van doelgroepen in het kader van de opdracht: wat betekent dit voor de eigen organisatie en de eindgebruikers.

Afspraken:

- Social return afspraken als contractvoorwaarde opnemen en monitoren of de contractvoorwaarde wordt nageleefd.
- Goede afspraken over inspanningen en kostenverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Duidelijk maken wat je van elkaar verwacht.

Praktisch:

- Projectbureau of functionaris die verantwoordelijk is voor social return.
- Beschikken over een leidraad Social Return.
- Beschikbaarheid standaard bestekteksten.

Oprachtnemer

Wensen t.a.v. bestekken:

- Heldere en reële eisen van opdrachtgever in bestek.
- Door onafhankelijke partij laten vaststellen wat haalbaar is als het gaat om de inzet van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Succesvol offeren met social return:

- Successen van eerdere ervaringen in offertes opnemen. Intern een overzicht/databank met successen en ideeën op dit gebied hebben.
- Ontwikkel en gebruik een standaardaanpak (bijv. een opleidingstraject voor doelgroepen) dat bij meerdere offertes ingezet kan worden.
- Aparte functionaris die zich met social return bezig houdt.

Afspraken met opdrachtgever:

- Wees reëel over de te halen aantallen en maak dit concreet. Het moet voor beide partijen zinvol zijn: vacatures bij de opdrachtnemer en beoogde doelstellingen m.b.t. kandidaten vanuit de opdrachtgever.

- Helder in de offerte aangeven wat opdrachtnemer en opdrachtgever van elkaar kunnen verwachten. Randvoorwaarden voor het behalen van social return doelstellingen benoemen in offerte.

Randvoorwaarden voor opdrachtnemer:

- Nadenken over wat het kost, danwel wat het op kan leveren, door kennis van en rekening houden met subsidiemogelijkheden.
- De inzet van doelgroepen moet ook functioneel in de uitvoering zijn en niet alleen vanuit commercieel oogpunt plaatsvinden.

3.5.3 *Uitvoering*

Opdrachtgever

Afspraken:

- Er moeten heldere afspraken met de opdrachtnemer worden gemaakt.
- De opdrachtgever moet zelf ook bedenken welke rol social return bij de uitvoering heeft t.o.v. de technische realisatie van de opdracht en wat het betekent voor de eindgebruikers van de geleverde producten of diensten in het kader van de aanbesteding.
- Opdrachtgevers moeten ook 'kleine succesjes' accepteren. Bijvoorbeeld in het geval dat mensen werkervaring opdoen maar nog wel voor een deel in de uitkering blijven.

Samenwerking:

- Samenwerking en afstemming met de opdrachtnemer is cruciaal. Zoeken naar win-win-situaties.
- Maak social return voor de opdrachtnemer interessant: bijvoorbeeld de opdrachtnemer het 1e jaar iemand tegen een lager loon in dienst laten nemen of de inzet van subsidies.
- Als opdrachtgever moet je soms ook flexibel zijn en rekening houden met omstandigheden bij opdrachtnemer (bijv. in geval van een reorganisatie).
- Als er een projectbureau social return is, moet deze de opdrachtnemers ook ondersteunen bij het realiseren van de afspraken.

Praktische inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt:

- Als opdrachtgever moet je je bewust zijn van de begeleiding en aansturing die nodig is bij de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Goed nadenken over een passend proces voor de uitvoering van de werkzaamheden, waarbij zowel rekening wordt gehouden met de wensen/eisen van de opdrachtgever/eindgebruiker als met de ingezette doelgroepen.
- In sommige sectoren (zoals schoonmaak en catering) zijn in de CAO bepalingen opgenomen over het verplicht overnemen van personeel bij een contractwisseling. Opdrachtgevers moeten nadenken over wat consequenties van deze bepalingen bij contractwisselingen zijn in relatie tot de inzet van doelgroepen.

Communicatie:

- Communicatie over de implicaties van de inzet van doelgroepen in het kader van social return bij de uitvoering is cruciaal. In het bijzonder naar de eindgebruikers van de geleverde producten of diensten in het kader van de aanbesteding.

Oprichtnemer

Aansluiten bij behoeften opdrachtgever:

- Er moeten geschikte kandidaten beschikbaar zijn en aangeleverd worden. Afstemming met intermediaire organisaties over de benodigde competenties en de beschikbare kandidaten zijn hierbij cruciaal.
- Het slagen van social return is afhankelijk van de arbeidsmarkt en de behoefte aan personeel bij de opdrachtgever. In een krappere wordende arbeidsmarkt zijn opdrachtgevers eerder bereid om mensen aan te trekken, ook wanneer zij een zekere afstand tot de arbeidsmarkt hebben¹¹.

Inzetten van mensen:

- Maatwerk en begeleiding/opleiding zijn belangrijk. De opdrachtgever moet ook eerlijk zijn als hij geen mogelijkheden ziet voor de inzet van doelgroepen.
- Er moet duidelijkheid zijn over wat kandidaten kunnen en niet kunnen en wat eventuele beperkingen zijn.
- Voor de kandidaat moet het ook (financieel) aantrekkelijk zijn.

Afstemming met opdrachtgever:

- Heldere en haalbare afspraken over de social return doelstellingen en wie welke inspanning levert.
- Er bovenop zitten door zowel opdrachtgever, als opdrachtgever (social return doelstellingen verdwijnen anders snel naar de achtergrond).
- Een goede afstemming en flexibele houding werken het beste: uitgaan van vertrouwen en de wil van de opdrachtgever om zijn best te doen.
- Maak gebruik van elkaars netwerk, met name voor de werving en begeleiding van kandidaten.

Successen:

- Het is belangrijk om 'successen te vieren' en te laten zien dát en hoe het kan, zowel intern (eigen personeel motiveren) als extern (potentiële opdrachtgevers).
- Het helpt als de organisatie niet alleen op winst gericht is, maar ook maatschappelijk verantwoord ondernemen een plek geeft en resultaten op dit terrein als succes ziet.
- Het eigen personeel moet het ook leuk vinden en ervoor open staan.

Praktisch:

- Aparte functionaris(sen) inzetten voor de uitvoering van social return: dit scoort goed in de offerte en werkt ook goed in de praktijk.
- Opdrachtgevers hebben behoefte aan ondersteuning door het projectbureau vanuit opdrachtgever.

¹¹ Na verloop van tijd, wanneer de krapte op de arbeidsmarkt toeneemt, wordt het echter wel moeilijker om voldoende geschikte kandidaten te werven.

3.6 Juridische kaders

Bij elke aanbesteding moet de opdrachtgever rekening houden met de geldende bepalingen uit het aanbestedingsrecht. Een samenvatting van de relevante bepalingen hebben we opgenomen in bijlage F. Bij de keuze voor de vorm van social return moet rekening gehouden worden met de volgende juridische kaders:

- De contracteis is in termen van Europese richtlijnen een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde. Bij inschrijving dient de potentiële opdrachtnemer te verklaren dat hij hiermee akkoord gaat. Bij de gunning wordt de contracteis nader ingevuld. Bij een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde hoeft de inzet van mensen in het kader van social return niet direct aan de opdracht gerelateerd te zijn¹².
- De sociale paragraaf is een gunningscriterium. Na gunning wordt het voorstel van de opdrachtnemer onderdeel van het contract. De sociale paragraaf kan juridisch gezien alleen worden toegepast indien de uitkeringsgerechtigden worden ingezet voor de opdracht.
- De ideeëninventarisatie betreft, net als de contracteis een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde. Omdat het om een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde gaat hoeft de inzet van doelgroepen niet gerelateerd te zijn aan de opdracht. Indien niet wordt voldaan aan het opnemen van een voorstel vindt uitsluiting plaats.

¹² In artikel 26 van richtlijn 2004/18/EG inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten wordt niet de eis gesteld dat er een verband moet zijn tussen de bijzondere uitvoeringsvoorwaarden en het voorwerp van opdracht. Overweging 33 bij richtlijn 2004/18/EG geeft ook voorbeelden waarbij het verband tussen de bijzondere uitvoeringsvoorwaarde en het voorwerp van opdracht niet is aangebracht.

4 Kosten en baten van de toepassing van social return

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bekijken we de kosten en baten van de toepassing van social return systematisch voor elke stap in het proces van aanbesteding en uitvoering, uitgesplitst naar opdrachtgever en opdrachtnemer. Het gaat hierbij om de kosten en baten die zich voordoen in de *huidige* toepassingen van social return door de overheid (gemeenten, provincies en Rijk). In paragraaf 4.4 vatten we het kosten-baten beeld samen en geven we aan wat de verschillen op dit punt zijn tussen Rijk en gemeenten. Paragraaf 4.5, ten slotte, besteedt aandacht aan de meerwaarde van social return ten opzichte van het bestaande re-integratiebeleid.

Hoewel dit onderzoek geen strikte kosten-baten analyse betreft, hebben we getracht in de cases een beeld te krijgen van de omvang van de kosten en baten. We bekijken de kosten en baten voor specifieke stappen in het aanbestedingsproces en tijdens de uitvoering. Bovendien kijken we steeds expliciet naar de *extra* kosten en baten die ontstaan door (een vorm van) social return toe te voegen aan het beleid. Idealiter zouden we de resultaten vergelijken met een situatie waarbij geen social return is ingezet (netto-effectiviteit). Dat hebben we in dit onderzoek niet gedaan omdat de beschikbare informatie daarvoor niet toereikend is.

4.2 Kosten

De meeste kosten voor social return worden tijdens de uitvoering gemaakt en hebben betrekking op de loonkosten en de begeleidingskosten van de doelgroep. De kosten in het aanbestedingsproces liggen lager.

Alvorens de diverse kostenposten bij de aanbesteding en uitvoering te bespreken, wijzen we erop dat er ook sprake is van algemene beleidskosten voor de invoering van social return. Diverse opdrachtgevers, die wij gesproken hebben, rapporteren dat er flinke tijd en capaciteit gemoeid is met het proces van invoering van social return. Met name daar waar meerdere partijen betrokken zijn bij aanbestedingen (landelijke overheid, provincie gemeente, UWV, SW-bedrijven en/of re-integratiebedrijven) dient flink geïnvesteerd te worden. Dit is van belang om rekening mee te houden bij de introductie van social return bij de rijksoverheid.

Daarnaast worden er in de meeste gevallen vóór de start ook (eenmalige) kosten gemaakt voor standaardteksten die bij elke aanbesteding opnieuw gebruikt kunnen worden. Deze kosten kunnen dus uitgesmeerd worden over meerdere aanbestedingen. Datzelfde geldt voor situaties waarin er één of meerdere medewerkers vrijgemaakt worden voor social return. Zij zijn kwartiermaker, werken samen met inkopers bij de aanbesteding en nemen social return bij de uitvoering voor hun rekening, inclusief de monitoring.

4.2.1 *Aanbesteding*

Opdrachtgever

1. inkoopvoorbereiding

De inkoopvoorbereiding, waaronder het beoordelen van de geschiktheid van de aanbesteding voor social return, leidt in de praktijk zelden tot aanzienlijke kosten. Sporadisch worden opdrachtnemers vooraf door de opdrachtgever gepolst maar veelal is er sprake van generiek beleid. Bepaalde typen aanbestedingen vallen onder social return en hoeven niet beoordeeld te worden of de afweging kan heel snel gemaakt worden. Wanneer de opdrachtgever een marktconsultatie houdt, leidt dit wel tot extra kosten. Deze zijn echter nog altijd beperkt in verhouding tot de totale kosten van de aanbesteding.

2. specificeren social return

Hier is in het algemeen weinig tijd mee gemoeid. Bij social return als contracteis is er vaak een standaardtekst beschikbaar. De kosten voor het opstellen van deze standaardtekst zijn onderdeel van de eerder genoemde algemene beleidskosten. In het geval dat social return als gunningscriterium is opgenomen en aan de opdrachtnemer wordt gevraagd een sociale paragraaf aan te leveren, is er vaak een korte passage geschreven waarin duidelijk wordt gemaakt welke elementen de opdrachtnemer in de sociale paragraaf moet opnemen.

3. selectie en gunning

Bij de selectie en gunning hangen de kosten af van de keuze van de vorm. Als social return als eis is geformuleerd, zijn er meestal geen of nauwelijks extra kosten. De opdrachtgever dient alleen te controleren of de opdrachtnemer zich conformeert aan de social return eis. Invulling vindt in dat geval plaats tijdens het project. Bij social return als wens hangt het van de situatie af. Er zijn aanbestedingen waarbij de opdrachtnemer gevraagd wordt mee te werken bij plaatsing van doelgroepen en waarbij de opdrachtgever de infrastructuur voor de uitvoering van social return ook aanbiedt (opleiding, werving en selectie van deelnemers). In andere gevallen wordt de invulling volledig overgelaten aan de opdrachtnemer. Dit betekent dat bij de gunning tijd gestoken dient te worden in de beoordeling van teksten en aanpakken rond social return van de offerten.

4. contractering

De veel gekozen opzet met standaardteksten in het bestek en verdere invulling bij de uitvoering maakt dat er geen extra activiteiten verricht hoeven te worden bij de contractering. Bij één van de zes cases, waarbij social return als wens was geformuleerd bij de aanbesteding, is na gunning via een convenant verdere invulling gegeven en een inspanningsverplichting afgesproken.

Ook bij een eventuele uitgebreidere social return paragraaf in de offerte volstaat in het contract een verwijzing naar de offerte.

Opdrachtnemer

De kosten van de aanbesteding en uitvoering zijn voor de opdrachtnemer in het algemeen gering in relatie tot de totale waarde van de opdracht. Uit ons onderzoek blijkt niet dat opdrachtnemers hun prijs verhogen in geval er een social return paragraaf wordt gevraagd in het bestek.

De kosten voor opdrachtnemers in de aanbestedingsfase kunnen verschillen, afhankelijk van de vorm van social return. In die aanbestedingen waar social return als contracteis geformuleerd is (zoals de 5%-regeling) zijn er vaak nauwelijks extra kosten.

De opdrachtnemer dient alleen akkoord te gaan met de voorwaarden rond social return uit het bestek. Uitwerking is dan niet nodig want dit geschiedt tijdens de projectuitvoering. De social return passage leidt dan in het algemeen niet tot aanvullende passages of het inwinnen van informatie.

Indien bij een aanbesteding social return als gunningscriterium is geformuleerd, wordt meestal wel een uitwerking in de vorm van een sociale paragraaf gevraagd, hoewel dit soms ook nog tijdens de uitvoering gebeurt. Dit vraagt erom dat de opdrachtnemer in de offertefase al kijkt naar de mogelijkheden om kandidaten te werven en hierover (principe)afspraken te maken met SW-bedrijven of re-integratiebedrijven.

Oprachtnemers schuiven de daadwerkelijke invulling veelal door naar de uitvoering, als zij weten dat zij de opdracht daadwerkelijk gaan uitvoeren. De extra kosten van social return voor de opdrachtnemer bij de aanbesteding zijn dus zeer gering tot nihil, tenzij opdrachtnemers de wijze waarop zij social return denken te gaan invullen, moeten uitwerken in hun offerte. Mogelijk zijn een deel van deze kosten investeringen die ook bij andere aanbestedingen gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld de wijze waarop samengewerkt wordt met SW-bedrijven of re-integratiebedrijven.

4.2.2 *Uitvoering*

De kosten van social return tijdens de uitvoering van de opdracht bespreken we gezamenlijk voor opdrachtgever en opdrachtnemer, aangezien deze vaak sterk samenhangen (bijvoorbeeld in geval van overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer).

Bij de uitvoering komen we kosten tegen op de volgende acht punten:

1. overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer:
 - invulling van social return, maken van afspraken;
 - voortgangsoverleg;
 - evaluatie.
2. werving en selectie van deelnemers;
3. scholing, instructie, begeleiding;
4. loonkosten;
5. aanvullende voorzieningen;
6. ziekteverzuim, no-show e.d.;
7. monitoring;
8. (invordering) sanctie;

De kosten bij de uitvoering zijn in ieder geval een veelvoud van de kosten die in het aanbestedingsproces gemaakt worden. Ook variëren ze sterk. Afhankelijk van de manier waarop social return is vormgegeven, kunnen de kosten voor opdrachtgever en opdrachtnemer variëren of verschuiven tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het is gezien deze variatie lastig om op basis van zes cases exacte inschattingen te maken. Wel kunnen we algemene conclusies trekken over de relatieve omvang van de diverse kostenposten.

1. overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Voortgangsoverleg over het invullen van de verplichting van social return vindt meestal één keer per maand of per twee maanden plaats. Social return wordt meestal gekoppeld aan de inhoudelijke vergadering. Soms is er sprake van een afzonderlijk overlegtraject door de scheiding aan de opdrachtgeverkant (social return staat los van de technische uitvoering). Dit hangt meestal samen met het bestaan van een projectbureau social return bij de opdrachtgever. Eindevaluaties vinden weinig plaats. Dit heeft

ook te maken met het feit dat veel gemeenten social return nog slechts korte tijd toepassen en de eerste aanbestedingen met social return nog lopen.

2. *werving en selectie van deelnemers*

De werving en selectie van personen, die ingezet worden in het kader van social return, is in de onderzochte cases de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. Wel komt het voor dat de opdrachtgever faciliteert bij de werving door groepen werknemers beschikbaar te stellen via het Werkplein (waar gemeenten en UWV samenwerken), het werkgeversservicepunt en/of het projectbureau social return. Ook attenderen gemeenten ander partijen, zoals SW-bedrijven en re-integratiebedrijven, op een aanbesteding die gegund is aan een bepaalde opdrachtnemer. Deze partijen benaderen dan ook zelf werkgevers om hun cliënten te plaatsen. Voor de inzet van leerlingen vindt samenwerking plaats met scholingsinstituten. In sommige gevallen gaat het zelfs om scholingsinstituten, die speciaal voor dit doel zijn opgericht, zoals de A2-school in Zuid-Limburg. Voor de organisaties die betrokken zijn bij de aanlevering van kandidaten zijn dit geen extra kosten omdat zij sowieso inspanningen moeten leveren voor de re-integratie van de betreffende doelgroepen.

Bij moeilijke doelgroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is er wel meer sprake van no-show: werknemers komen niet opdagen of houden het werk na één of enkele dagen voor gezien. Dit leidt tot hogere wervingskosten en ook tot hogere kosten voor instructie.

3. *scholing, instructie, begeleiding*

Directe opleidingskosten voor de personen die in het kader van social return worden ingezet zijn in het algemeen gering. Instructie door de opdrachtnemer vindt vaak *on the job* plaats, waardoor er wel sprake is van kosten voor opleiding van de deelnemers. Soms krijgt de deelnemer ook een cursus of training aangeboden die betaald wordt door de opdrachtnemer. Deze opleidingskosten zijn in de regel hoger in geval van hoger gekwalificeerde arbeid, wat samengaat met een kansrijkere doelgroep.

Begeleiding vanuit breder ontwikkelperspectief vindt ook plaats vanuit de organisaties die de kandidaten aanleveren, zoals de sociale dienst, SW-bedrijven en re-integratiebedrijven. Vooral bij groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt gebeurt dit door jobcoaching. Net als bij reguliere re-integratie is dit maatwerk en afhankelijk van de werknemer die via social return tewerkgesteld is.

De begeleiding richt zich naast de doelgroep ook op de werkbegeleiders van de opdrachtnemer. Zij worden begeleid in het werken met mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, als zij daar weinig of geen ervaring mee hebben. Opdrachtnemers vinden dit ook een belangrijke meerwaarde van het samenwerken met SW-bedrijven of re-integratiebedrijven, aangezien begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt niet hun *core business* is.

4. *loonkosten*

In het algemeen vormen voor de opdrachtnemer de loonkosten van de ingezette mensen de grootste kosten bij de uitvoering. Echter deze kosten zouden ook gemaakt worden bij de uitvoering van het werk in het kader van de aanbesteding zonder de toepassing van social return. Bovendien staan er ook baten tegenover de loonkosten door benutting van de productiviteit. Voor de opdrachtnemer is het met name van belang welke toegevoegde waarde iemand heeft, oftewel de productie die iemand levert vergeleken met de loonkosten. Wanneer de toegevoegde waarde van de doelgroepen die

in het kader van social return worden ingezet lager is dan van reguliere werknemers, is dit ongunstig voor de opdrachtnemer.

Om de eventuele lagere productiviteit te compenseren kan over het algemeen, net als in andere re-integratiesituaties gebruik gemaakt worden van loonkostensubsidies. De netto loonkosten voor de opdrachtnemer vallen daardoor lager uit, waardoor de toegevoegde waarde toch positief kan zijn. In de praktijk wordt de lagere productiviteit echter niet altijd (volledig) gecompenseerd door loonkostensubsidies. De subsidieverstrekker verschilt per doelgroep. Voor bijstandsgerechtigden is dit de gemeente en voor bijvoorbeeld Wajongers het UWV. Tegenover de subsidiekosten staat voor deze instantie dan de besparing op de uitkering. Bovendien geldt dat de organisaties die een wettelijke taak hebben op het gebied van re-integratie deze kosten ook zouden maken wanneer zij dezelfde personen een ander re-integratietraject zouden aanbieden. In één van de cases sluit de betreffende gemeente het gebruik van loonkostensubsidies echter expliciet uit in het kader van social return, omdat zij op deze manier ook een bezuiniging willen realiseren.

Wat we ook zien is dat sommige opdrachtnemers gebruik maken van *job carving* wanneer de productiviteit van werknemers ongunstig is ten opzicht van de loonkosten. Door *job carving* worden relatief eenvoudige taken van bestaande functies afgesplitst en gebundeld tot een nieuwe functie. Deze nieuwe functie, die dus slechts uit een selectie eenvoudige taken bestaat, kan dan uitgevoerd worden door de social return doelgroep. Binnen deze nieuw gecreëerde functie kunnen doelgroepen wel goed functioneren en voldoende productief zijn in relatie tot de loonkosten.

Veel werkgevers vinden het desondanks riskant om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zelf in dienst te nemen. Zij kiezen liever voor een detacheringconstructie: de werknemers zijn in dienst bij het SW-bedrijf of re-integratiebedrijf en de opdrachtnemer betaalt een inleenvergoeding.

5. aanvullende voorzieningen

Aanvullende voorzieningen (zoals vervoer, kinderopvang en schuldhulpverlening) komen weinig voor en als ze voorkomen zijn de kosten beperkt. Deze kosten slaan neer bij de gemeente of bij het SW-bedrijf of re-integratiebedrijf als de werknemer daar in dienst is.

6. ziekteverzuim, no-show e.d.

Ziekteverzuim / no-show is sterk afhankelijk van doelgroep. Globaal geven de respondenten in het onderzoek aan dat Wajongers in het algemeen zeer gemotiveerd zijn. Bij bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is de motivatie soms minder, wat tot meer verzuim leidt. Bij de inzet van doelgroepen moet ook rekening gehouden worden met eventueel medicijngebruik en/of onaangepast gedrag, wat tot extra kosten voor begeleiding leidt.

7. monitoring

Zowel aan de kant van de opdrachtgever als de opdrachtnemer worden kosten gemaakt voor het monitoren van de realisatie van de social return doelstellingen. In absolute zin zijn de kosten van monitoring niet zo hoog maar vooral voor een opdrachtnemer kan het maandelijks doorgeven van gewerkte uren van individuele personen flink wat tijd kosten (in één case wordt hiervoor bijvoorbeeld een dag per maand genoemd). Overigens wordt dit ook beïnvloed door de frequentie waarmee personeelsmutaties plaatsvinden. In de bouw is dit bijvoorbeeld hoger dan in de zorg of horeca. Zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van de opdrachtnemer ontstaan efficiency-

voordelen wanneer meerdere of grotere opdrachten met social return uitgevoerd worden. Er wordt dan bijvoorbeeld een registratiesysteem opgezet en meermalen gebruikt, zodat opdrachtgever en opdrachtnemer handigheid krijgen in het doen van de monitoring.

8. (invordering) sanctie

We zijn weinig concrete toepassingen van sancties tegengekomen bij de cases. De kosten voor de opdrachtgever van het toepassen van sancties kunnen we dan ook niet inschatten. Over het algemeen streven opdrachtgevers in hun reguliere contacten zoveel mogelijk naar invulling van social return en tussentijdse bijsturing.

Aan het eind van de opdracht wordt getoetst of de opdrachtnemer redelijkerwijs zich ingespannen heeft de doelstelling te halen. Veelal is er een constructie waar bij niet nakomen van de verplichting een deel van de aanneemsom ingehouden wordt. Bijvoorbeeld bij de 5% regeling het bedrag dat niet verloond is met doelgroepen. Het niet voldoen aan de social return doelstellingen kan voor de opdrachtnemer ook consequenties hebben voor het verlengen van de opdracht, vooral als er gewerkt wordt met optiejaren in het contract.

4.3 Baten

De directe baten van social return in termen van uitkeringsbesparing door re-integratie zijn beperkt. De belangrijkste baten worden gevormd door de (extra) productiviteit van de mensen die worden ingezet in het kader van social return. Daarnaast is er sprake van diverse maatschappelijke opbrengsten. Die betreffen zowel het imago van het Rijk (het Rijk kan zich profileren als sociale organisatie en het goede voorbeeld geven) als inverdieneffecten op andere beleidsterreinen.

1. arbeidsmarkt/re-integratie effect

In enge zin is de doelstelling van social return als re-integratie-instrument: door werkervaring op te doen kan de cliënt uitstromen naar regulier werk (al dan niet gesubsidieerd). Dit kan doordat hij direct na afloop in dienst genomen wordt door de werkgever of doordat zijn werkervaring ervoor zorgt dat hij daarna sneller uitstroom naar regulier werk. In bredere zin kunnen we ook de werkervaring door de plaatsing in het kader van social return zelf als succes tellen. Voor de overheid is de doelgroep SW ook interessant aangezien daarmee bespaard kan worden op de kosten van de sociale werkvoorziening (per SW-geïndiceerde bedragen de kosten momenteel 25.000 euro per jaar).

In de praktijk blijken de re-integratie effecten nogal te verschillen tussen projecten. Ten eerste zijn de aantallen waarop social return betrekking heeft gering. Over het algemeen is er slecht zicht op de exacte gerealiseerde aantallen door gebrekkige monitoring (zie ook paragraaf 3.4). In de door ons onderzochte cases geven de respondenten aan dat het gaat om 3 tot 25 personen per case. In één geval gaat het wel om 200 plaatsingen. Dit betreft een case in één van de G4-gemeenten, waarbij overigens wel ruime criteria zijn gehanteerd bij meetellen van personen die onder de social return doelstelling vallen. Nu zijn er weliswaar meerdere aanbestedingen met social return per gemeente, maar alles bij elkaar is de schaal nog gering. Dit heeft ook veel te maken met het feit dat veel gemeenten pas recent (2008 of later) begonnen zijn met de toepassing van social return. Bij gemeenten waar al langer ervaring is opgedaan gaat het wel om substantiële aantallen. Ook daar betreft het echter slechts een fractie van de totale doelgroep die gereïntegreerd moet worden. Bovendien is uitstroom naar regulier werk

weliswaar een beleidsdoelstelling van gemeenten, maar geen doelstelling die geïncorporeerd is in het instrument van social return.

Ten tweede hangen de re-integratie-effecten sterk af van de doelgroep. Bij doelgroepen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt worden betere plaatsingspercentages behaald dan bij doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waar de uit- of doorstroom naar regulier werk zeer beperkt is.

Slechts een beperkt deel van de doelgroep treedt na afloop van het project in dienst bij de werkgever. In de onderzochte cases gaat dit slechts om enkele gevallen: ongeveer 5-10% van de werknemers die via social return geplaatst zijn. Daarbij speelt ook het risico voor de opdrachtnemer een rol. Het gaat per definitie bij de aanbesteding om de inzet voor de looptijd van het contract. Het is de vraag of de werknemer daarna op ander werk geplaatst kan worden. In de webenquête worden, voor zover het bekend is, wel hogere percentages aangegeven van het aantal mensen dat ook na afloop van de aanbesteding nog aan het werk is: 50, 60 of zelfs 100% van de deelnemers.

Overigens wordt het beeld met betrekking tot uitstroom naar regulier werk beperkt door de beschikbare gegevens. De registratie van aantallen in het kader van de social return verplichting heeft vrijwel alleen betrekking op de duur van de aanbesteding. Niet altijd is bekend wat daarna met de betreffende personen gebeurt: regulier werk, ander traject of (weer) inactief.

Tot slot daalt de doorstroom naar regulier werk ten tijde van economische neergang. Sommige bedrijven hebben te maken met vacaturestops en sociale plannen, met name ook in de sectoren waar veel social return toegepast wordt (o.a. bouw). Overigens is bij een economische neergang ook de uitstroom naar regulier werk zonder social return of met andere re-integratie-instrumenten geringer.

Vanuit de kant van de opdrachtnemer bezien zijn de arbeidsmarkt- en re-integratie-effecten gering. Voor hen heeft social return op dit punt vooral baten, wanneer zij toch al op zoek zijn naar personeel en geholpen worden bij de werving en selectie van medewerkers. Slechts in enkele gevallen zien we in de onderzochte cases na de social return periode doorstroom naar een regulier contract. Bij leerlingen is dit positieve effect groter dan bij andere doelgroepen.

In twee van de zes cases (in de zorg en de bouw) wordt expliciet verwoord dat social return ook opgezet is met het oog op de verwachte krapte op de arbeidsmarkt. Met name door de ontgroening en vergrijzing dreigt een tekort aan beroepsgekwalficeerden te ontstaan. Vanuit deze optiek is er ook een klein positief arbeidsmarkteffect van social return voor opdrachtgevers en opdrachtnemers.

In het algemeen zien we dat opdrachtnemers meer open staan voor social return in een opgaande conjunctuur, als de arbeidsmarkt krapper wordt. Dan hebben werkgevers nieuwe medewerkers nodig en staan ze ook meer open voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Wel is het dan ook moeilijk is om voldoende geschikte kandidaten te vinden om de social return doelstelling in te vullen. Tegelijkertijd zien we dat bij een neergaande economie, zoals in de afgelopen periode, werkgevers juist mensen moeten ontslaan, waardoor social return tot verdringing leidt.

Webenquête gemeenten:

Een vijfde van de respondenten noemt de toepassing van social return bij opdrachtnemers die mensen moeten ontslaan door de economische crisis als knelpunt.

2. overige maatschappelijke effecten

In brede zin gaat het om andere maatschappelijke effecten. Respondenten noemen daarbij met name de participatiedoelstelling. Door deelname aan social return wordt maatschappelijk ongewenst gedrag teruggedrongen en ontstaan ook inverdieneffecten op het terrein van zorg. Ook deze effecten zijn lastig te kwantificeren. Deze effecten treden meer op bij doelgroepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

3. ontwikkeling leerlingen

Het voorgaande gaat over doelgroepen waarbij het doel re-integratie en/of participatie is. Daarnaast worden ook leerlingen in het kader van social return ingezet. Het gaat dan om het bieden van stageplekken die leerlingen in het kader van hun opleiding moeten volgen. Voor hen is het belangrijk om op deze manier vaardigheden op te doen die later van pas komen op de arbeidsmarkt. Dit blijkt lastig te kwantificeren. Bovendien zou het instrument van social return afgezet moeten worden tegen andere manieren waarop leerlingen aan een stageplek kunnen komen.

4. MVO

In alle casestudies wordt het bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen als opbrengst van social return genoemd. Veel respondenten spreken in dit kader over maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Voor de opdrachtgevers (de overheid) heeft dit met name betrekking op duurzaam inkopen: het zich profileren als sociale organisatie en het goede voorbeeld geven. Bij opdrachtnemers speelt het MVO aspect een rol in twee opzichten. Allereerst willen zij hun sociale gezicht laten zien, 'iets terugdoen voor de maatschappij'. Daarnaast zit er ook een commercieel aspect aan. Bedrijven hopen door zich te profileren als een sociale onderneming hun kansen te vergroten op toekomstige opdrachten, bij dezelfde of bij andere opdrachtgevers.

5. bedrijfseconomisch effect

Opdrachtnemers geven ook aan dat zij mogelijkheden zien om social return op een voor hen bedrijfseconomisch rendabele manier uit te voeren. Het gaat er dan vooral om gebruik te maken van beschikbare subsidieregelingen. Door op dit punt te leren, zien opdrachtnemers mogelijkheden om in de toekomst social return vaker toe te passen zonder dat zij daar (financieel) nadeel van ondervinden.

4.4 Kosten-baten beeld van de toepassing van social return

4.4.1 Algemeen beeld uit het onderzoek

In de voorgaande paragrafen zijn de kosten- en batenposten van de toepassing van social return beschreven voor zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer. Het algemene beeld is dat de kosten voor de opdrachtgever van het incorporeren van social return in het aanbestedingsproces gering zijn, zeker wanneer deze afgezet worden tegen de totale kosten van de aanbesteding. Dit verschilt per aanbesteding, maar bijvoorbeeld in de bouw zijn aan het schrijven van een (technisch) bestek forse kosten verbonden, zodat de additionele kosten van de incorporatie van social return marginaal zijn.

In de uitvoering, dus bij het realiseren van de social return doelstellingen na gunning van een opdracht, zijn de kosten voor de opdrachtgever beduidend hoger. Deze kosten bestaan in ieder geval uit regelmatig overleg met de opdrachtnemer over de realisering van doelstellingen en specifieke monitoractiviteiten. Verder is het afhankelijk van de opdrachtgever in hoeverre hij een actieve rol neemt bij het helpen van de opdrachtnemer van het realiseren van de social return doelstellingen. In de cases hebben we ge-

zien dat vooral gemeenten een actieve rol spelen bij de werving van kandidaten, het verzorgen van opleidingstrajecten en eventueel het aanbieden van aanvullende voorzieningen (zoals kinderopvang of loonkostensubsidies).

Een directe kosten-baten analyse vanuit het oogpunt van de opdrachtnemer pakt negatief uit volgens de respondenten. Opdrachtnemers geven aan dat de betaalde loonkosten of inleenvergoedingen niet opwegen tegen de productiviteit. Er zijn daarnaast ook kosten van werving, selectie, begeleiding en monitoring. De belangrijkste redenen voor opdrachtnemers om toch social return toe te passen zijn: a) het verkrijgen van omzet door de opdracht binnen te halen en b) het zich profileren als sociale ondernemer (MVO).

Overigens zien sommige opdrachtnemers die wij gesproken hebben wel mogelijkheden om in de toekomst social return ook op een voor hen financieel aantrekkelijke manier uit te voeren. Zij zien vooral mogelijkheden om slimmer gebruik te maken van subsidies (voor loonkosten en/of begeleiding) bij de inzet van doelgroepen om hun kosten te drukken.

Opvallend is het beeld dat social return tot nu toe niet leidt tot hogere kosten in de aanneemsom bij de aanbesteding. Dit lijkt vooral een gevolg te zijn van sterke concurrentie onder opdrachtnemers. De opdrachtgever bepaalt de voorwaarden en aangezien de omzet een veelvoud van de kosten is, is het toch aantrekkelijk om in te schrijven voor opdrachtnemers. In één van de cases wordt zelfs aangegeven dat men de indruk heeft dat de toepassing van social return juist tot een wat lagere dan verwachte aanneemsom heeft geleid. Dit is het gevolg van de inzet door de opdrachtnemer van een groot aantal SW-medewerkers, die deels gesubsidieerd zijn, waardoor de loonkosten voor de opdrachtnemer lager uitvallen. In ieder geval komt uit het onderzoek niet naar voren dat de kosten die opdrachtnemers maken bij de toepassing van social return doorberekend worden aan de opdrachtgever.

Het MVO aspect is lastig te kwantificeren volgens opdrachtnemers. In ieder geval kan het leiden tot meer toekomstige opdrachten, bij dezelfde of bij andere opdrachtgevers. Mogelijk dat bij de gunning van toekomstige aanbestedingen met social return als gunningscriterium punten verkregen kunnen worden door eerdere succesvol uitgevoerde social return opdrachten.

4.4.2 *Verschillen tussen Rijk en gemeenten*

Aan de kostenkant constateren we dat het Rijk als opdrachtgever in het algemeen minder informatie heeft over de lokale arbeidsmarktsituatie dan gemeenten. Om zo goed mogelijke resultaten te halen met het instrument social return moet het Rijk dus extra inspanningen plegen. Gunstig vanuit kostenperspectief is dat er bij de Rijksoverheid ook sprake is van schaalvoordelen. Aanbestedingen kunnen gecombineerd worden, wat leidt tot lagere kosten in zowel het aanbestedingsproces als bij de uitvoering. Ook verwachten wij dat door het grotere aantal aanbestedingen de leercurve bij de overheid steiler verloopt dan bij gemeenten.

Aan de batenkant zien we geen grote verschillen tussen Rijk en gemeenten. Het belangrijkste verschil is dat de baten in termen van besparingen op uitkeringsgelden voor gemeenten directe besparingen opleveren, terwijl dit voor het Rijk een indirect effect is. Op het punt van maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt van de Rijksoverheid, wellicht nog meer dan van gemeenten, verwacht dat zij het goede voorbeeld geeft. Het niet toepassen van social return kan leiden tot imagoschade. De baten zijn verder afhankelijk van de beleidsdoelstellingen (alleen uitstroom naar regulier werk of

ook participatie) en de doelgroep. Deze twee hangen onderling samen. Wanneer de beleidsdoelstelling breed geformuleerd wordt, komen ook groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in aanmerking.

We zien in het onderzoek grote marges rond de geconstateerde kosten en baten. Welke baten relevant zijn, hangt bovendien af van de doelstellingen van de Rijksoverheid. Daarnaast bestaat een substantieel deel van de baten ook uit immateriële (niet-financiële) aspecten, zoals het imago. We kunnen daarom niet in algemene zin aangeven of per saldo de baten van social return bij de overheid opwegen tegen de kosten. Wel is duidelijk dat het kosten-baten plaatje bij de Rijksoverheid afhangt van de uitvoering. Belangrijke elementen daarin zijn:

- Het formuleren van duidelijke doelstellingen en het daarnaar inrichten van het aanbestedingsproces (o.a. afbakening doelgroepen).
- Het gebruik maken van schaalvoordelen in de uitvoering.
- Het op een slimme manier opbouwen en gebruiken van expertise.

4.5 Meerwaarde t.o.v. bestaande re-integratiebeleid

Eén van de onderzoeksvragen betreft de meerwaarde van social return ten opzichte van reguliere re-integratietrajecten. Er wordt namelijk al veel publiek geld geïnvesteerd in re-integratieactiviteiten. De totale kosten voor re-integratie van gemeenten en UWV gezamenlijk, zowel de kosten voor trajecten als uitvoeringskosten, bedragen ongeveer 2,5 miljard euro per jaar (Tempelman e.a., 2010). UWV en gemeenten gebruiken deze middelen voor de re-integratie van werklozen, arbeidsgehandicapten en niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers). De vraag is wat de toepassing van social return hieraan toevoegt.

Effectiviteit van re-integratie

Of de inzet van re-integratiemiddelen effectief is, blijkt in de praktijk moeilijk vast te stellen. Ten eerste zijn de doelstellingen en behaalde resultaten divers. Het gaat niet alleen om uitstroom naar (betaald) werk, maar ook om participatie in gesubsidieerde arbeid en activeringstrajecten, die mensen een stapje dichterbij regulier werk kunnen brengen. Ten tweede zijn de resultaten niet alleen afhankelijk van de inzet van re-integratiemiddelen, maar worden ze ook sterk beïnvloed door andere factoren binnen en buiten de personen, voor wie re-integratieactiviteiten worden ingezet (zoals motivatie, zelfvertrouwen en de arbeidsmarktsituatie).

Over de inzet van re-integratiemiddelen en de resultaten daarvan is de afgelopen jaren veel discussie geweest. In 2007 heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beleidsdoorlichting van artikel 23 van haar eigen begroting uitgevoerd¹³. Deze doorlichting was gericht op de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratie-instrumentarium dat door de uitvoerders (gemeenten en UWV) wordt ingezet en de doelmatige inzet van de re-integratiebudgetten. De beleidsdoorlichting betrof de periode 2001-2005. Eén van de conclusies was dat verschillende onderzoeken naar de effectiviteit van re-integratie een gevarieerd beeld laten zien. Onderzoek van Groot e.a. (2007) laat bijvoorbeeld zien dat de directe baten van re-integratie in termen van uitkeringsduurverkorting kleiner zijn dan de kosten. Wel kunnen voor subgroepen, met name die met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, positieve resultaten behaald worden. Er kunnen daarom geen algemeen geldende uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van het reguliere re-integratie-instrumentarium.

¹³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Beleidsdoorlichting artikel 23 – re-integratie*, november 2007.

In hoofdstuk 3 hebben we bovendien al laten zien dat op dit moment niet bekend is hoeveel mensen na hun werkzaamheden in het kader van social return doorstromen naar regulier werk. Omdat zowel de doorstroom van social return deelnemers als de effectiviteit van reguliere re-integratie niet bekend zijn, is het niet mogelijk om de meerwaarde van social return op het punt van effectiviteit van re-integratie vast te stellen.

Meerwaarde social return in kwalitatieve zin

Op basis van de bestaande ervaringen, voornamelijk bij gemeenten, kunnen we wel in kwalitatieve zin aangeven wat de meerwaarde van social return is ten opzichte van het reguliere re-integratiebeleid. We zien dat social return op dit moment vooral bijdraagt aan de activering van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en dat uitstroom naar regulier werk niet als doelstelling is geïncorporeerd in het instrument van social return. Social return is daardoor geen vervanging van reguliere re-integratie-instrumenten, maar is ondersteunend aan het bestaande re-integratiebeleid door meer mogelijkheden voor participatie en het opdoen van werkervaring voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te creëren bij reguliere werkgevers.

Webenquête gemeenten:

Een meerderheid van de respondenten ziet meerwaarde van social return t.o.v. bestaande re-integratie-instrumenten. Volgens de respondenten zit dit met name in de directe plaatsing van cliënten waardoor zij werkervaring opdoen.

De belangrijkste toegevoegde waarde van social return, ten opzichte van het bestaande re-integratie-instrumentarium, zit in de volgende factoren:

1. Het instrument is letterlijk additioneel en vormt een ondersteuning van het bestaande re-integratiebeleid door een uitbreiding van de re-integratiemogelijkheden.
2. Social return creëert directe arbeidsplekken bij de opdrachtnemer.
3. Social return creëert ervaringen in het werken met doelgroepen bij werkgevers.
4. Doelgroepen doen direct werkervaring op in een reguliere arbeidsomgeving:
 - Ze kunnen zich ontwikkelen.
 - Ze kunnen participeren naar vermogen, waardoor er sprake is van extra productiviteit, die anders onbenut zou blijven.
5. De werkervaring van deelnemers in het kader van social return biedt ook mogelijkheden voor het vervolg:
 - De werksituatie heeft een diagnose aspect: het wordt duidelijk waar iemand staat en wat er nodig is om iemand verder te helpen (belemmeringen, sterke kanten).
 - Deelnemers kunnen soms van de ene naar de ander opdracht waar social return bij toegepast wordt geplaatst worden.

De punten 1 t/m 3 hebben betrekking op de vraagkant van de arbeidsmarkt: er worden directe werk(ervarings)plekken gecreëerd en werkgevers doen ervaring op met het inzetten van doelgroepen.

De punten 4 en 5 betreffen de aanbodkant van de arbeidsmarkt: mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt doen directe werkervaring op en dit vergroot hun kans op zo regulier mogelijk werken.

We lichten de toegevoegde waarde van social return op het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid aan de hand van de genoemde factoren hieronder toe. We maken daarbij onderscheid naar de vraagkant en de aanbodkant van de arbeidsmarkt.

Vraagkant

Het belangrijkste effect van social return is dat er extra werk(ervarings)plekken bij werkgevers worden gecreëerd. Als opdrachtnemer van een aanbesteding waarin social return is toegepast, heeft de werkgever namelijk de verantwoordelijkheid om doelgroepen in te zetten, waar hij dat zonder social return over het algemeen niet zou doen. Dit vergemakkelijkt de activering en (latere) re-integratie van deze doelgroepen.

Behalve het uitbreiden van de plaatsingsmogelijkheden bij activering en re-integratie, biedt social return ook de mogelijkheid om andere doelgroepen te bedienen. In de cases zien we dat de ingezette doelgroepen verschillen van de populatie voor reguliere re-integratie. Opdrachtnemers kiezen bijvoorbeeld voor personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt die (nog) niet in aanmerking komen voor een re-integratietraject. Door ze in het kader van social return bij het arbeidsproces te betrekken, wordt voorkomen dat hun afstand tot de arbeidsmarkt verder toeneemt. Wanneer de opdrachtgever de doelgroepen niet nader specificeert in het bestek, zien we dat opdrachtnemers er opvallend vaak voor kiezen SW'ers in te zetten. De reden hiervoor is dat de begeleiding van deze doelgroep al goed georganiseerd is, wat het relatief eenvoudig maakt voor de opdrachtnemer.

Respondenten geven in interviews aan dat social return additioneel is en niet concurreert met de inzet van re-integratietrajecten. Het aantal ingezette re-integratietrajecten wordt er niet door beïnvloed. Verder is ook de schaal (aantal deelnemers) beperkt ten opzichte van het aantal reguliere re-integratietrajecten.

Een ander effect van social return aan de vraagkant van de arbeidsmarkt is dat werkgevers ervaring opdoen met het werken met doelgroepen, waar zij daar eerder wellicht geen aandacht voor hadden. Dit kan helpen om 'koudwatervrees' bij werkgevers weg te nemen zodat zij ook in de toekomst vaker mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in gaan zetten. Om geen averechts effect te bereiken, is dan wel essentieel dat er sprake is van een goede match en dat de noodzakelijke begeleiding goed geregeld is. Verder kunnen sectorspecifieke arbeidsmarkt knelpunten opgelost worden door de instroom van leerlingen.

Aanbodkant

Voor de deelnemers is het directe effect van social return dat zij werkervaring opdoen. Het feit dat zij aan het werk zijn, zorgt ervoor dat zij productiviteit leveren, die anders niet benut zou worden. De werkervaring zelf vergroot hun kansen op regulier werk.

In sommige cases (zoals de bouw) zien we dat er additionele werkgelegenheid ontstaat aan de onderkant van de arbeidsmarkt, rond of onder het minimumloon. Daarbij worden ook taken overgenomen die anders gedaan zouden worden door hoger gekwalificeerd personeel. Macro-economisch gezien is dit winst doordat de (resterende) productiviteit benut wordt van werknemers die anders niet zouden deelnemen aan het arbeidsproces.

De werkervaring van mensen in het kader van social return, heeft ook toegevoegde waarde voor eventuele vervolgttrajecten. Door mensen in een werksituatie te observeren, kan de diagnose gesteld worden waar iemand staat en wat er nodig is om iemand verder te helpen. Ook wanneer de weg naar regulier werk lang is, hebben met name gemeenten de mogelijkheid om mensen van de ene naar de andere opdracht in het kader van social return door te laten stromen.

Naast het arbeidsmarkt- en re-integratieaspect zijn er ook baten doordat leerlingen opgeleid worden die anders moeilijker aan een stageplek zouden komen.

5 Toepasbaarheid van social return voor het Rijk

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de huidige ervaringen van gemeenten, provincies en het Rijk met de toepassing van social return weergegeven. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de toepasbaarheid van social return door de Rijksoverheid. We hebben daartoe het onderzoeksmateriaal geanalyseerd en onze bevindingen besproken in een expertmeeting (zie hoofdstuk 2). We gaan in op wat mogelijk is en kijken daarbij ook naar de (verwachte) kosten en opbrengsten. Op basis van de inzichten, die we in het onderzoek hebben opgedaan, trekken we conclusies over de manier waarop volgens ons social return het beste vormgegeven kan worden bij de Rijksoverheid. Deze punten zijn ook getoetst in de expertmeeting.

We benoemen eerst de belangrijkste conclusies en geven op basis daarvan een advies over de toepassing van social return door de Rijksoverheid. Onze conclusies lichten we in het vervolg van dit hoofdstuk nader toe.

5.2 Conclusies en advies over de toepasbaarheid van social return bij het Rijk

Meerwaarde social return

In paragraaf 4.5 hebben we geconcludeerd dat social return meerwaarde heeft als aanvulling op het bestaande re-integratiebeleid. Social return leidt weliswaar niet direct tot een groter aantal personen dat uitstroomt naar regulier werk. Wel zorgt het voor meer werk(ervarings)plekken en stageplekken bij werkgevers. Social return is daardoor geen vervanging van het reguliere re-integratie-instrumentarium, maar is ondersteunend aan het re-integratiebeleid.

Deze meerwaarde van social return doet zich zowel voor bij aanbestedingen van gemeenten als van de Rijksoverheid. De belangrijkste meerwaarde wanneer het Rijk social return breed gaat toepassen, zit in de schaalvergroting die dan optreedt: social return wordt dan bij meer (en grotere) aanbestedingen toegepast dan nu het geval is. Hierdoor zullen ook de geconstateerde effecten in sterkere mate optreden, dan tot nu toe het geval is bij de toepassing van social return vooral door gemeenten. Ook zullen de effecten meer verspreid over het land plaatsvinden, aangezien het Rijk een landelijk opererende organisatie is.

Advies

Gezien de meerwaarde bij de ondersteuning van activering en re-integratie adviseren wij het Rijk social return toe te passen bij haar aanbestedingen. Bij het bepalen bij welke aanbestedingen en op welke manier het Rijk social return toepast, moet rekening gehouden worden met de volgende drie factoren:

- Welke doelen wil het Rijk met social return bereiken?
- Op welke doelgroepen moet social return gericht worden om deze doelen te bereiken?
- Welke aanbestedingen hebben dusdanige kenmerken (type werk en duur van de aanbesteding) dat de toepassing van social return voor de genoemde doelgroepen inderdaad bijdraagt aan de doelstellingen?

Voorop staat dat helder gedefinieerd wordt welke doelen de Rijksoverheid met social return nastreeft. Dit is een politieke keuze. Wanneer naast re-integratie ook participatie

als doelstelling wordt gedefinieerd, biedt social return in brede zin toegevoegde waarde, ook voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Wanneer de doelstelling toegespitst wordt op uitstroom naar regulier werk en uitkeringsbesparing, biedt social return vooral meerwaarde bij mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt en de doelgroepen die ook in aanmerking komen voor reguliere re-integratie. Ook mogelijke inverdieneffecten op andere beleidsterreinen kunnen als doel geformuleerd worden.

Als opdrachtgever heeft het Rijk de mogelijkheid om de social return eisen in aanbestedingen zo te formuleren dat vooral die doelgroepen worden ingezet, die bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen. Het werk in het kader van de aanbesteding moet aansluiten bij de mogelijkheden van de in te zetten doelgroepen. De duur van de aanbesteding moet daarnaast ook dusdanig zijn dat de opgedane werkervaring in het kader van social return binnen de aanbesteding daadwerkelijk meerwaarde heeft voor de ingezette doelgroepen. Algemeen geldt dat hoe langer de duur van de aanbesteding, hoe meer werkervaring iemand kan opdoen en hoe kleiner de afstand tot de arbeidsmarkt wordt.

Los van de doelen die nagestreefd worden, adviseren wij het Rijk om geleidelijk te beginnen met de toepassing van social return¹⁴. De Rijksoverheid moet namelijk eerst ervaring en kennis opdoen en kan op basis daarvan de methode meer verfijnen. Het Rijk kan social return aanvankelijk het beste vormgeven door een vast percentage te eisen in aanbestedingen. Als er meer ervaring is, kan het Rijk wel meer differentiatie aanbrengen tussen aanbestedingen. In plaats van een te realiseren percentage als contracteis, adviseren wij social return dan op te nemen als gunningscriterium.

Het ideale moment voor het Rijk om social return (breder) te gaan toepassen is in een opgaande conjunctuur, als de economie aantrekt en de arbeidsmarkt krapper wordt. Dan hebben werkgevers nieuwe medewerkers nodig en staan ze ook meer open voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De ervaring leert dat bij een neergaande economie, zoals in de afgelopen periode, werkgevers juist mensen moeten ontslaan, waardoor social return tot verdringing leidt.

Bij een bredere toepassing bevelen wij verder aan social return eerst landelijk op gelijke wijze vorm te geven. Later kan het Rijk hierin differentiëren, waarbij rekening wordt gehouden met lokale (of regionale) arbeidsmarktverschillen. Door slim te differentiëren is het mogelijk betere resultaten te behalen. De extra kosten die hiervoor nodig zijn, leiden dan tot extra baten op het gebied van re-integratie en activering. Hiervoor is het echter wel nodig om over voldoende kennis en expertise te beschikken. Aangezien voor het Rijk nu nog niet duidelijk is waarom en hoe dit vormgegeven zou moeten worden, is het zeer onzeker of differentiatie wel tot extra gewenste effecten leidt. Bijkomend punt is dat het Rijk dan ongelijkheid introduceert (bijvoorbeeld in de ene regio een hoger percentage eisen dan in een andere regio), zonder dat zij dit goed kan onderbouwen.

Tot slot wijzen we erop dat het Rijk social return niet zondermeer op dezelfde wijze kan toepassen als gemeenten. Het Rijk heeft immers geen kennis van de lokale (arbeidsmarkt)situatie en kan zelf geen rol spelen bij het matchen van kandidaten. Juist de matching van kandidaten is momenteel het grootste knelpunt bij de toepassing van social return. Dit geldt ook voor gemeenten die social return toepassen en zelf beschikken over een bestand uitkeringsgerechtigden. Wij adviseren het Rijk deze ver-

¹⁴ De pilots die op dit moment vanuit het Ministerie van BZK worden uitgevoerd, zijn hier onderdeel van.

antwoordelijkheid primair bij de opdrachtnemers te leggen, omdat deze contact hebben met UWV en gemeenten op de lokale Werkpleinen. Afstemming vanuit het Rijk met UWV en gemeenten en mogelijk ook met SW-bedrijven en re-integratiebedrijven over de mogelijkheden om doelgroepen in te schakelen in het kader van specifieke aanbestedingen zal de effectiviteit van de toepassing van social return vergroten.

Conclusie voor de praktische toepassing

Op basis van onze inzichten uit het onderzoek, trekken wij de volgende conclusies voor de praktische toepassing van social return door de Rijksoverheid:

- Neem in eerste instantie een vast percentage als social return doelstelling op in bestekteksten. Later, wanneer het Rijk meer ervaring heeft opgedaan, kan er gedifferentieerd worden naar type werk, locatie en doelgroepen.
- Bekijk nadrukkelijk de mogelijkheid om aanbestedingen in kleinere percelen op te delen en zo het MKB een kans te geven met creatieve oplossingen te komen.
- Bij de toepassing van social return moet het Rijk de flexibiliteit hebben om extra aandacht te besteden aan specifieke doelgroepen, gegeven de arbeidsmarktomstandigheden en de politieke keuzen op dat moment.
- Neem de social return voorwaarden expliciet op in contracten met opdrachtnemers en zorg dat de doelen helder benoemd zijn.
- Onderzoek de mogelijkheden voor een landelijk monitoringsysteem.
- Om social return serieus te nemen, moeten er ook sancties aan verbonden zijn bij het niet realiseren van de doelstellingen. Echter, zeker in de beginfase is het verstandig om hier soepel mee om te gaan.
- Samenwerking met UWV, gemeenten, SW-bedrijven en re-integratiebedrijven is voor het Rijk cruciaal om social return te laten slagen.
- Een projectbureau of expertisecentrum social return om de expertise op dit gebied binnen de Rijksoverheid te bundelen is nuttig, mits de homogeniteit van aanbestedingen voldoende is om daadwerkelijk van schaalvoordelen te profiteren.

5.3 Kenmerken van de aanbesteding

Vorm

Evenals gemeenten kan het Rijk kiezen voor verschillende vormen van social return (zie paragraaf 3.3):

- Contracteis.
- Gunningscriterium (sociale paragraaf opdrachtnemer).
- Ideeëninventarisatie.

Al deze vormen van social return zijn in principe ook voor het Rijk toepasbaar. Het Rijk heeft echter een informatieachterstand ten opzichte van opdrachtnemers en kent de lokale situatie minder goed dan de gemeente. Wanneer het Rijk de eisen scherp wil formuleren of bijvoorbeeld wil differentiëren naar regio, vallen de kosten in het aanbestedingsproces hoger uit dan voor gemeenten. Het Rijk moet namelijk meer moeite doen om te achterhalen wat wel en niet haalbaar is. Waar dit voor een gemeente aansluit bij de eigen uitvoering van re-integratieactiviteiten, moet het Rijk specifieke informatie inwinnen bij lokale partijen die een rol spelen bij de werving, selectie en bemiddeling van kandidaten (gemeenten, UWV Werkbedrijf, SW-bedrijven, re-integratiebedrijven) en bij opdrachtnemers (bijvoorbeeld via een marktconsultatie). Om deze reden is de ideeëninventarisatie het minst kansrijk als vorm van social return, aangezien het Rijk de door opdrachtnemers ingediende ideeën in relatie tot de lokale situatie moeilijker op waarde schatten.

Een concrete eis geeft meer zekerheid dat een bepaald doel bereikt wordt, maar alleen als het een haalbare doelstelling is. Een meer open formulering kan tot meer resultaten leiden. Ten eerste zetten opdrachtnemers dan hoger in, om zo een betere beoordeling bij de gunning te krijgen (en in het geval dat social return onderdeel is van de gunningscriteria ook daadwerkelijk meer punten). Ook als de realisatie in de praktijk dan wat lager is dan waarop in de offerte is ingezet, valt het vaak nog boven de 5% uit. Ten tweede worden opdrachtnemers bij een open formulering meer geprikkeld om na te denken over de mogelijkheden van de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in plaats van dat ze slechts akkoord hoeven te gaan met een vooraf geformuleerde eis. Ten derde creëert een open formulering een situatie waarin opdrachtgever en opdrachtnemer zich samen in willen spannen om social return doelstellingen te bereiken. Het komt echter ook voor dat de markt geen gevolg geeft aan de wens van de overheid om social return te bewerkstelligen.

In het geval de invulling van social return wordt overgelaten aan de opdrachtnemer en social return wordt meegenomen in de gunningscriteria, zijn de kosten voor het Rijk bij het opstellen van het bestek een stuk lager dan wanneer vooraf een haalbaar percentage als eis moet worden vastgesteld. Het leidt echter wel tot hogere kosten bij de selectie en gunning, omdat de opdrachtgever de ingediende sociale paragrafen moet beoordelen. Ook leidt het tot hogere kosten voor de opdrachtnemer aangezien hij verantwoordelijk wordt voor het specificeren van social return in de aanbesteding. Dit brengt op zijn beurt het risico met zich mee dat de aanneemsommen hoger uitvallen, hoewel we daar in dit onderzoek geen concrete aanwijzingen voor hebben gevonden.

Het Rijk kan social return aanvankelijk het beste vormgeven door een vast percentage te eisen in aanbestedingen. Dit hoeft niet persé 5% te zijn, maar kan eerst een lager percentage zijn, om zeker te zijn dat het haalbaar is. Het beste is om uiteindelijk bijvoorbeeld per aanbesteding met de opdrachtnemer afspraken te maken over een concreet aantal werkplekken dat geboden moet worden. Dit kan soms meer en soms minder dan 5% van het totaal zijn. Het punt is echter dat de opdrachtgever dan heel goed moet weten wat er mogelijk is in een bepaald geval. Voor gemeenten is dit al heel moeilijk (en soms niet mogelijk), laat staan dat de Rijksoverheid dat nu op deze manier zou kunnen doen. Als er meer ervaring is, kan het Rijk wel meer differentiatie aanbrengen tussen aanbestedingen. In plaats van een te realiseren percentage als contracteis, adviseren wij social return dan op te nemen als gunningscriterium. De opdrachtgever kan dan bij de beoordeling punten toekennen voor (meer) inzet van doelgroepen en/of een plan van aanpak voor het invullen van social return door de opdrachtnemer beoordelen.

Toegankelijkheid voor het MKB

MKB-bedrijven zijn volgens respondenten over het algemeen goed in staat om invulling te geven aan social return en aan te sluiten bij de lokale situatie. Ook is het voor doelgroepen vaak prettiger om bij een wat kleiner lokaal bedrijf te werken. De meeste aanbestedingen waarin social return nu wordt toegepast, hebben echter een dusdanige omvang dat MKB-bedrijven hier niet voor in aanmerking komen, wegens de omzeteisen. Het Rijk heeft als opdrachtgever juridisch gezien de mogelijkheid om aanbestedingen onder te verdelen in percelen, zodat kleine bedrijven meer kans krijgen en zo indirect de lokale werkgelegenheid gestimuleerd kan worden. In de praktijk wordt hier niet veel gebruik van gemaakt omdat het opdelen in percelen meer coördinerende werkzaamheden voor de opdrachtgever met zich meebrengt in de uitvoering.

Door met kleinere percelen te werken, krijgt het MKB meer kans. Door de bekendheid en binding van deze bedrijven met de lokale situatie verwachten wij dat er meer resultaten op het gebied van re-integratie mogelijk zijn met social return. Uiteraard moet dit

wel afgewogen worden tegen de extra kosten voor het werken met meerdere percelen. In ieder geval denken wij dat het de moeite loont om MKB-bedrijven een kans te geven en ook te leren van hun creatieve oplossingen bij de invulling van social return.

Doelgroepen

In principe richt het Rijk zich op alle doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Al deze doelgroepen kunnen ook in aanmerking komen voor de invulling van de social return doelstellingen van het Rijk. De voorkeur kan echter uitgaan naar de inschakeling van bepaalde doelgroepen als gevolg van politieke keuzen. Wil het Rijk zich met social return in brede zin richten op re-integratie én participatie, of is de doelstelling nadrukkelijk gericht op re-integratie naar regulier werk? Daarnaast kunnen ook op andere beleidsterreinen (denk aan zorg en veiligheid) van de overheid inverdieneffecten ontstaan door de inzet van social return. Het Rijk moet daarom de flexibiliteit hebben om met social return speciale aandacht te vestigen op bepaalde doelgroepen, zodat het instrument optimaal bijdraagt aan de realisering van de geformuleerde doelen. Op welke doelgroepen het Rijk zich dan richt, is ook afhankelijk van de omstandigheden op de arbeidsmarkt en de economie en van specifieke omstandigheden op lokaal of regionaal niveau.

Voor bepaalde doelgroepen kan de waarde voor het Rijk hoger zijn. Bijvoorbeeld jongeren (o.a. Wajong), omdat zij nog een heel werkzaam leven voor zich hebben, of SW'ers, omdat deze groep het bijzonder moeilijk heeft op de reguliere arbeidsmarkt. Of in brede zin uitkeringsgerechtigden, omdat hier financiële baten (besparing op uitkeringsgelden) te behalen zijn. Deze financiële prikkel is heel direct aanwezig bij gemeenten. Voor de Rijksoverheid is dit een indirecte prikkel.

5.4 Uitvoering

Inzet doelgroepen

Het Rijk heeft een grotere afstand tot de kandidaten die bij social return worden ingezet dan gemeenten. Dat betekent dat het Rijk geen zicht heeft op de mogelijkheden en daadwerkelijke inzet van deze personen in het kader van social return. Omdat de verantwoordelijkheid voor de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het kader van social return primair bij de opdrachtnemers wordt gelegd, is dit geen belemmering voor de toepassing van social return door de Rijksoverheid. Het Rijk kan zelf echter, anders dan gemeenten, opdrachtnemers niet actief ondersteunen bij de inzet van mensen in het kader van social return.

De Rijksoverheid doet er wel goed aan om op enigerlei wijze samenwerking te zoeken met UWV en gemeenten, en wellicht ook SW-bedrijven en re-integratiedrijven, wanneer zij social return gaat toepassen. Zo kan zij bijvoorbeeld vooraf informatie inwinnen op lokaal niveau hoe het aanbod van kandidaten eruit ziet, welke behoeften er zijn en hierop inspelen in de aanbesteding. Door de relevante organisaties op lokaal niveau in te seinen dat een aanbesteding met social return doelstelling wordt uitgezet in hun regio, kunnen zij hierop anticiperen en bijvoorbeeld al een selectie van geschikte kandidaten maken. Hierdoor kan gemakkelijker en sneller gematcht worden zodra de opdrachtnemer zich meldt met zijn vacatures in het kader van social return. Ook kunnen zij een rol spelen bij de monitoring van de resultaten. Ook in een eerder stadium kunnen met name UWV en gemeenten al een rol spelen door, met hun expertise van de bemiddeling en begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, opdrachtgevers te helpen bij het beoordelen van de door opdrachtnemers geoffreerde plannen voor de invulling van social return.

Met welke organisaties afgestemd moet worden, hangt af van de doelgroep die de overheid met social return wenst te bereiken. Voor Wajongers ligt samenwerking met UWV voor de hand, voor de SW-doelgroep samenwerking met SW-bedrijven. Voor bijstandsgerechtigden ligt samenwerking met gemeenten voor de hand. Combinaties zijn ook mogelijk waarbij de opdrachtnemer mag invullen welke doelgroepen worden ingeschakeld. Re-integratie is een wettelijke taak van UWV en gemeenten en zij zijn ermee geholpen als ook het Rijk social return toepast omdat dit de mogelijkheden voor plaatsing van kandidaten bevordert. Door als opdrachtgever goed af te stemmen met deze partijen, kan social return beter vormgegeven en uitgevoerd worden, waardoor meer resultaat behaald kan worden. Dit vraagt wel een actieve rol van het Rijk in de contacten met deze partijen in een vroeg stadium van de aanbesteding.

Monitoring en sancties

Uit het onderzoek blijkt dat de monitoring van de realisatie van de doelstellingen van social return op dit moment te wensen overlaat (zie paragraaf 3.4). Voor de Rijksoverheid is de monitoring extra lastig omdat zij geen direct zicht heeft op de bestanden met doelgroepen. Gedetailleerde informatie van opdrachtnemers is nodig om de afspraken goed te kunnen controleren. Bij de opzet van de monitoring moet het Rijk een afweging maken tussen de kwaliteit van de monitoring en de inspanningen/kosten die hiermee gemoeid zijn. Het Rijk kan ook afspraken maken met partijen als UWV en gemeenten over de monitoring van de inzet van uitkeringsgerechtigden die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Bij een brede toepassing van social return door het Rijk raden wij aan een landelijk monitoringssysteem in te richten waardoor de kosten voor monitoring in individuele aanbestedingen verminderd worden.

Het hanteren van sancties hangt samen met de wijze van monitoring. We zien bij het Rijk een sterkere behoefte om sancties (strikter) toe te passen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken rondom social return. Als een sanctie wordt toegepast, moet op basis van de monitoring duidelijk zijn vastgesteld dat de opdrachtnemer in gebreke is gebleven. In de praktijk kan ook gekozen worden voor een minder intensieve monitoring met een steekproefgewijze controle. Tegenover de minder intensieve monitoring staat dan wel dat bij geconstateerde tekortkomingen er direct een sanctie volgt. Zo heeft de opdrachtnemer, ondanks het ontbreken van uitgebreide monitoringverplichtingen, wel een duidelijke prikkel om aan zijn verplichtingen in het kader van social return te voldoen en dit ook aan te tonen.

Wanneer er afspraken zijn gemaakt, moet de opdrachtnemer hier ook aan gehouden worden. Het formuleren van sancties als stok achter de deur past daarbij. Echter, zeker in de beginfase is het verstandig om hier soepel mee om te gaan. Als het gaat om het realiseren van de social return doelstellingen levert een goed gesprek met de opdrachtnemer naar verwachting meer op dan een sanctie in de vorm van een geldboete. Door met elkaar in gesprek te gaan, kan gezocht worden naar mogelijkheden en moet soms ook geconcludeerd worden dat de social return doelstellingen niet realistisch zijn. Hierdoor komt de nadruk meer op de inspanning van de opdrachtnemer te liggen, dan op het persé behalen van de doelstellingen. Bij (aantoonbaar) onvoldoende inspanning van de opdrachtnemer moeten sancties wel strikt toegepast worden. Door sancties daadwerkelijk toe te passen, geef je als opdrachtgever ook het signaal dat je social return serieus neemt.

Praktische uitvoering: projectbureau of expertisecentrum

Diverse gemeenten hebben een apart projectbureau of een functionaris voor de toepassing van social return. Hier komt de beschikbare expertise samen en van hieruit kunnen de inkopers en aanbestedende afdelingen/departementen ondersteund worden. Denk bij een bundeling van expertise aan: standaardteksten voor bestekken, beoordeling bij de gunning, contacten met relevante partijen (UWV, gemeenten, SW-bedrijven, re-integratiebedrijven), monitoringsysteem en degelijke.

Een dergelijke centrale bundeling van expertise is ook voor het Rijk nuttig. Het belangrijkste is dat daardoor niet alle afdelingen, departementen en organisaties zelf de expertise hoeven op te bouwen. Bovendien kan het netwerk en de samenwerking met organisaties die kandidaten bemiddelen vanuit het projectbureau of expertisecentrum onderhouden worden. Vanuit de Rijksoverheid is er dan ook behoefte aan een centraal aanspreekpunt op dit gebied bij gemeenten. Dat is er op dit moment niet.

Een projectbureau brengt de nodige vaste kosten met zich mee, maar de bundeling van expertise en schaalvoordelen leidt tot een effectievere en efficiëntere uitvoering bij individuele aanbestedingen. Van schaalvoordelen kan echter alleen geprofitteerd worden als er daadwerkelijk sprake is van voldoende homogeniteit in aanbestedingen en uitvoering. Als de praktische verschillen te zeer uiteen lopen, verdwijnt het voordeel van de bundeling van expertise.

6 Samenvatting en conclusie

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk besluit de rapportage met een samenvatting van onze bevindingen en de belangrijkste conclusies uit het onderzoek. We hanteren daarbij de onderverdeling van de onderzoeksvragen in drie deelgebieden, zoals we dat in hoofdstuk 2 hebben aangegeven:

- De huidige stand van zaken met betrekking tot de toepassing van social return.
- De toepasbaarheid van social return bij de Rijksoverheid.
- Conclusies over de methode voor toepassing van social return voor de Rijksoverheid.

6.2 Huidige stand van zaken toepassing social return

Toepassingen

Binnen de overheid wordt al sinds eind jaren 90 van de vorige eeuw social return toegepast in aanbestedingen. Inmiddels heeft meer dan de helft van de gemeenten in Nederland ervaring met social return. Dit zijn vooral de grotere gemeenten met 50.000 of meer inwoners. De gemeenten passen social return voornamelijk toe bij aanbestedingen van WMO/zorg en verder relatief veel bij aanbestedingen in de sectoren groenvoorziening, schoonmaak en bouw. Bij enkele provincies en de Rijksoverheid is ook al enige ervaring met social return. Zij zijn daarmee echter nog minder ver dan gemeenten.

De door gemeenten meest ingezette vorm van social return is de contracteis. Dit houdt meestal concreet in dat de opdrachtnemer 5% van de aanneemsom moet verlonen aan doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De toepassingen van social return bij het Rijk kenmerken zich tot nu toe door een tamelijk open invulling. Veelal in de vorm van een sociale paragraaf, waarbij aan de opdrachtnemer wordt gevraagd een voorstel te doen voor het aantal plaatsingen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en hier een plan van aanpak voor uit te werken.

Voor de invulling van de social return doelstellingen komen diverse doelgroepen in aanmerking. Bij gemeenten zien we een duidelijke focus op de inzet van WWB'ers en SW'ers. De gemeenten zijn immers ook verantwoordelijk voor de re-integratie van deze personen. Bij aanbestedingen van het Rijk wordt meestal aan de opdrachtnemer overgelaten welke doelgroepen ingezet worden. Opdrachtnemers geven dan de voorkeur aan personen die weinig of geen extra begeleiding nodig hebben of doelgroepen waarbij de begeleiding al goed georganiseerd is (in het bijzonder SW'ers).

De toepassing van social return is op zichzelf geen extra belemmering voor MKB-bedrijven. Het MKB is volgens de respondenten in het onderzoek juist goed in staat om invulling te geven aan social return door hun kennis van en binding met de lokale situatie. De belemmering voor het MKB bij aanbestedingen zit vooral in de omvang van de aanbestedingen vanuit de overheid.

Uitvoering

Het aanleveren en matchen van kandidaten voor de invulling van social return is het grootste knelpunt in de uitvoering. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer.

Wanneer de gemeente de aanbestedende partij is, is er vrijwel altijd ook een actieve betrokkenheid vanuit het Werkplein en/of het projectbureau social return bij de matching van kandidaten. De Rijksoverheid heeft geen directe mogelijkheid om te ondersteunen bij de bemiddeling van kandidaten.

Een ander knelpunt, voor zowel Rijk als gemeenten, is de monitoring van de feitelijke realisatie van de social return afspraken. Hoewel er bij contractering duidelijke afspraken worden gemaakt over de te behalen social return doelstellingen, blijkt het in de praktijk niet altijd gemakkelijk om de realisatie daarvan vast te stellen. In de praktijk blijken opdrachtgevers ook niet erg strikt bij de toepassing van sancties rondom social return. De heersende opvatting is dat opdrachtgever en opdrachtnemer samen, in goed overleg, de social return doelstellingen optimaal moeten proberen in te vullen. Bij de Rijksoverheid zien we wel een tendens om juist wat strikter te zijn bij de toepassing van sancties.

Kosten-baten beeld

Hoewel dit onderzoek geen strikte kosten-baten analyse betreft, kunnen we wel een beeld geven van de omvang van de kosten en baten. De meeste kosten voor social return worden tijdens de uitvoering gemaakt en hebben betrekking op de loonkosten en de begeleidingskosten van de doelgroep. Een groot deel van deze kosten wordt ook gemaakt zonder de toepassing van social return en vormen dus geen extra kosten. De productiviteit van deelnemers weegt echter niet altijd op tegen de gemaakte kosten. Deze negatieve toegevoegde waarde wordt ook niet altijd (volledig) gecompenseerd door loonkostensubsidies. De kosten in het aanbestedingsproces liggen lager en zijn beperkt ten opzicht van de totale kosten van de aanbesteding. Dit geldt zowel voor opdrachtgever als opdrachtnemer. Voordat social return kan worden toegepast in aanbestedingen is er voor de opdrachtgever meestal ook sprake van algemene beleidskosten voor de invoering van social return.

De directe baten van social return in termen van uitkeringsbesparing door re-integratie zijn beperkt. De belangrijkste baten worden gevormd door de (extra) productiviteit die geleverd wordt door de mensen die worden ingezet in het kader van social return naar vermogen te laten participeren. Daarnaast is er sprake van diverse maatschappelijke opbrengsten. Dit gaat zowel om het goede voorbeeld geven als overheid op het sociale vlak als om inverdieneffecten op andere beleidsterreinen. De belangrijkste redenen voor opdrachtnemers om social return toe te passen is veelal tweeledig: het verkrijgen van omzet door de opdracht binnen te halen en het zich kunnen profileren als sociale ondernemer.

Het Rijk beschikt als opdrachtgever over het algemeen over minder informatie over de lokale arbeidsmarktsituatie dan gemeenten. Om zo goed mogelijke resultaten te halen met het instrument social return moet het Rijk dus extra inspanningen plegen. Dit leidt tot hogere kosten. Aan de andere kant is er bij de Rijksoverheid ook sprake van schaalvoordelen wat tot lagere kosten leidt. Het belangrijkste verschil in baten tussen Rijk en gemeenten is dat de besparingen op uitkeringsgelden voor gemeenten directe besparingen opleveren, terwijl dit voor het Rijk een indirect effect is.

Meerwaarde t.o.v. bestaand re-integratiebeleid

Het belangrijkste effect van social return is dat er werk(ervarings)plekken bij werkgevers worden gecreëerd. Hierdoor draagt social return bij aan de activering van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De deelnemers doen werkervaring op, waardoor zij productiviteit leveren en hun kansen op regulier werk vergroten. Uitstroom naar regulier werk is momenteel niet als doelstelling geïncorporeerd in het instrument van

social return. Social return is daardoor geen vervanging van reguliere re-integratie-instrumenten, maar is ondersteunend aan het bestaande re-integratiebeleid.

We concluderen op basis van de bevindingen in dit onderzoek dat de belangrijkste toegevoegde waarde van social return zit in de volgende factoren:

1. Het instrument is letterlijk additioneel en vormt een uitbreiding van de re-integratiemogelijkheden.
2. Social return creëert directe arbeidsplekken bij de opdrachtnemer.
3. Social return creëert ervaringen in het werken met doelgroepen bij werkgevers.
4. Doelgroepen doen direct werkervaring op in een reguliere arbeidsomgeving:
 - Ze kunnen zich ontwikkelen.
 - Ze kunnen participeren naar vermogen, waardoor er sprake is van extra productiviteit, die anders onbenut zou blijven.
5. De werkervaring van deelnemers in het kader van social return biedt ook mogelijkheden voor het vervolg:
 - De werksituatie heeft een diagnose aspect: het wordt duidelijk waar iemand staat en wat er nodig is om iemand verder te helpen (belemmeringen, sterke kanten).
 - Deelnemers kunnen soms van de ene naar de ander opdracht waar social return bij toegepast wordt geplaatst worden.

De punten 1 t/m 3 hebben betrekking op de vraagkant van de arbeidsmarkt: er worden directe werk(ervarings)plekken gecreëerd en werkgevers doen ervaring op met het inzetten van doelgroepen.

De punten 4 en 5 betreffen de aanbodkant van de arbeidsmarkt: mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt doen directe werkervaring op en dit vergroot hun kans op zo regulier mogelijk werken.

6.3 Toepasbaarheid van social return bij de Rijksoverheid

Toepassing door het Rijk

Gezien de meerwaarde van het instrument bij de ondersteuning van re-integratie en participatie adviseren wij het Rijk social return toe te passen bij haar aanbestedingen. Daarvoor moet wel helder gedefinieerd worden welke doelen de Rijksoverheid met social return nastreeft. Dit is een politieke keuze.

Los van de doelen die nagestreefd worden, concluderen wij dat het Rijk geleidelijk moet beginnen met de toepassing van social return. De Rijksoverheid moet namelijk eerst ervaring en kennis opdoen en kan op basis daarvan de methode meer verfijnen, rekening houdend met lokale (of regionale) arbeidsmarktverschillen. Om dit goed te doen is kennis nodig van de lokale arbeidsmarkt, die de Rijksoverheid zelf niet heeft. Samenwerking met partijen op lokaal niveau (gemeenten, maar ook UWV WERKbedrijf, SW-bedrijven en re-integratiebedrijven) is daarom essentieel voor het Rijk om social return daadwerkelijk effectief in te zetten.

Kosten-baten beeld

De toepassing van social return hoeft niet veel te kosten, als voor een uniforme vorm wordt gekozen en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering grotendeels bij de opdrachtnemers wordt gelegd. De belangrijkste meerwaarde wanneer het Rijk social return breed gaat toepassen, zit in de schaalvergroting die dan optreedt: social return wordt dan bij meer (en grotere) aanbestedingen toegepast dan nu het geval is. Hierdoor zullen ook de effecten in sterkere mate optreden, dan tot nu toe het geval is bij de toepassing van social return vooral door gemeenten. Ook zullen de effecten meer ver-

spread over het land plaatsvinden, aangezien het Rijk een landelijk opererende organisatie is.

Door de methode te verfijnen en te differentiëren per aanbesteding, waarbij het Rijk zich toespitst op de actuele regionale omstandigheden, kunnen meer effecten bereikt worden. Zo'n maatwerk aanpak vereist echter meer inspanningen en leidt dus tot hogere kosten. Deze hogere kosten zijn gerechtvaardigd als het inderdaad tot meer gewenste effecten leidt.

Conjunctuur

Een opgaande conjunctuur, als de economie aantrekt en de arbeidsmarkt krappert, is het ideale moment om social return toe te passen. Dan hebben werkgevers nieuwe medewerkers nodig en staan ze ook meer open voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De ervaring leert dat bij een neergaande economie, zoals in de afgelopen periode, werkgevers juist mensen moeten ontslaan, waardoor social return tot verdringing leidt. Het omslagpunt treedt op wanneer de economische groei zijn hoogtepunt bereikt heeft en er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt. In het verleden zagen we dat het dan moeilijk is om voldoende geschikte kandidaten te vinden om de social return doelstelling in te vullen.

6.4 Methode voor de Rijksoverheid

Op basis van het onderzoek trekken we de volgende conclusies over de methode voor concrete toepassing van social return door de Rijksoverheid:

- Neem in eerste instantie een vast percentage als social return doelstelling op in bestekteksten. Later, wanneer het Rijk meer ervaring heeft opgedaan, kan er gedifferentieerd worden naar type werk, locatie en doelgroepen.
- Bekijk nadrukkelijk de mogelijkheid om aanbestedingen in kleinere percelen op te delen en zo het MKB een kans te geven met creatieve oplossingen te komen.
- Bij de toepassing van social return moet het Rijk de flexibiliteit hebben om extra aandacht te besteden aan specifieke doelgroepen, afhankelijk van de omstandigheden en politieke keuzen op dat moment.
- Neem de social return voorwaarden expliciet op in contracten met opdrachtnemers en zorg dat de doelen helder benoemd zijn.
- Zoek voor de monitoring samenwerking met partijen als UWV en gemeenten en onderzoek de mogelijkheden voor een landelijk monitoringsysteem.
- Om social return serieus te nemen, moeten er ook sancties aan verbonden zijn bij het niet realiseren van de doelstellingen. Echter, zeker in de beginfase is het verstandig om hier soepel mee om te gaan.
- Samenwerking met UWV, gemeenten, SW-bedrijven en re-integratiebedrijven is voor het Rijk cruciaal om social return te laten slagen.
- Een projectbureau of expertisecentrum social return om de expertise op dit gebied binnen de Rijksoverheid te bundelen is onontbeerlijk, mits de homogeniteit van aanbestedingen voldoende is om daadwerkelijk van schaalvoordelen te profiteren.

Een meer gedetailleerde opsomming van kritische succesfactoren, op basis van praktijkervaringen, is opgenomen in paragraaf 3.5 van deze rapportage.

A Literatuurlijst

Andriessen, S. en P. Brouwer (2009). *Social return bij de gemeente Amsterdam*. Sociaal Bestek, 2, 2-5.

Batelaan, H., Homburg, G.H.J. & Tromp, E. (2003). *Evaluatie pilot sociaal bestek rijksoverheid*. Amsterdam: Regioplan.

Brouwer, P., Giesen, F. & Oomens, S. (2009). *Effecten van activeringstrajecten – veranderingen meetbaar maken*. Maandblad Reïntegratie, 3, 20-23.

Brouwer, P., Zwinkels, W.S. & Genabeek, J. van (2006). *Maatschappelijke kosten en baten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.

Europa Decentraal (2009), *Sociale aspecten bij aanbesteden – Een publicatie over de mogelijkheden die de Europese aanbestedingsregels bieden om het sociaal beleid van decentrale overheden te ondersteunen*.

Gemeente Amsterdam (2009). *Leidraad social return. Ontwikkeldocument*. Amsterdam: Bestuursdienst gemeente Amsterdam.

Groot, I., M. Zijl-De Graaf, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zwinkels (2007), *Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid*, SEO/TNO.

Jas, R. & Kessels, T. (2005). *Werk maken van Werk. Een onderzoek naar de ervaringen met, meningen over en toepassingsmogelijkheden van Social Return*. 's-Hertogenbosch: PSW.

Jorissen, P., Akyar, G. & Kloosterboer, D. (2010). *Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg 2009. Het sociaal beleid van tweehonderd gemeenten*. Amsterdam: FNV.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007), *Beleidsdoorlichting artikel 23 – re-integratie*, Den Haag: Ministerie van SZW.

PSW (2010). *Quick scan: social return is populair in Brabant*. Eindhoven: PSW.

Smit, A., Wevers, C., Kooij-Bode, H. & Wolk, J. van der (2010). *Het verschil maken. Sociale innovatie in de schoonmaakbranche door de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.

Tempelman, C., C. Berden en L. Kok (2010), *Kosten en resultaten van re-integratie*, Amsterdam: SEO.

B Deelnemers expertmeeting

- Belastingdienst: Dick van Erp – facilitaire dienst Belastingdienst
- Belastingdienst: Jules van 't Hooft – inkoop
- Daad Rotterdam: Hans Jansen – projectleider social return
- VSA Amsterdam: Marc de Gruijl – voorheen projectleider social return
- VSA Amsterdam: Arzil Alamsjah – projectleider social return
- OCW: Peter Specker – kwartiermaker Categoriemanagement Schoonmaak
- UWV: Han van der Heul – SBK
- Epsilon Research: Wim Zwinkels – arbeidsmarkt- en re-integratiedeskundige
- TNO: Cees Wevers – arbeidsmarkt- en re-integratiedeskundige
- SZW: Nadine Ooms – toehoorder opdrachtgever
- TNO: Peter Brouwer – projectleider onderzoek
- TNO: Ellen van Wijk – onderzoeker/adviseur

C Kenmerken cases

In de volgende tabel zijn enkele typerende kenmerken opgenomen van de zes casestudies die we in het kader van het onderzoek onderzocht hebben.

Aanbesteding	Belastingdienst	VROM	Limburg	Rotterdam	Amsterdam	Wageningen
Sector/type werk waar aanbesteding betrekking op heeft	Schoonmaak	Catering	Bouw (ondertunneling A2)	Bouw (parkeergarage)	Flexibele arbeid (uitzendwerk)	Thuiszorg (schoonmaak)
Vorm social return	Eigen ideeën opdrachtnemer (punten bij gunning) → in contract percentage uren inzet SW	Wens in aanbesteding. Aanvullende afspraak tijdens looptijd van het contract.	5% als wens bij gunningscriteria. Vastgelegd in convenant.	5%-regeling (in dit geval afgerond op 7,5% loonsom).	Sociale paragraaf: voorstel opdrachtnemer voor inzet doelgroepen.	Sociale paragraaf, minimaal 5% van de omzet.
Ingezette doelgroepen	SW'ers	Wajongers	Leerlingen en werzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast ook van werk naar werk opgenomen i.v.m. massaontslag in de regio.	Voornameelijk langdurig werklozen.	WW'ers en WWB'ers op met name trede 4 van de participatieladder: mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt.	SW en WWB eigen gemeente.
Werving en selectie	Verantwoordelijkheid opdrachtnemer; via SW-bedrijf. Opdrachtnemer heeft profiel opgesteld.	Door opdrachtnemer, via detacheerder.	Via intermediairs (o.a. SW-bedrijf en BV Aanbouw uit R'dam).	Opdrachtnemer verantwoordelijk. Hulp via intermediairs (bijv. BV Aanbouw, Roteb en DAAD).	Afstemming uitzendbureaus met Werkplein.	Verantwoordelijkheid opdrachtnemer, met hulp DWI en Werkplaza.
Monitoring social return afspraken	Aantal ingezette uren (klokgegevens), periodieke gesprekken.	n.v.t. Bij eventuele problemen contact met detacheerder (is nog niet aan de orde geweest).	Elk kwartaal evaluatie met A2-school.	Eike maand bouwverga-dering, maar meer technisch dan over 5%-regeling. DAAD houdt de realisatie bij.	Door projectbureau. Op dit moment nog geen goed monitoringssysteem; vooral succesverhalen.	Aantal gerealiseerde plaatsen. Ondergeschikt aan geleverde zorg.
Sancties	Niet-gewerkte uren worden niet uitbetaald.	n.v.t.	Nee, convenant.	Over niet gerealiseerde deel, wordt geen loon vergoed.	Bij herhaaldelijk niet voldoen aan contractvoorwaarden social return kan contract ontbonden worden.	Nee niet m.b.t. social return, alleen m.b.t. levering thuiszorg.

D Webenquête: vragenlijst en respons

In deze bijlage geven we de vragenlijst weer die we in de webenquête onder gemeenten hebben gehanteerd. Achter de antwoordcategorieën geven we de respons in percentages weer.

1. Hoe heet uw gemeente?

[tekst invoer]

2. Wat is uw functie?

[tekst invoer]

3. Heeft uw gemeente ervaring met social return?

Single respons:

- Ja (ga door naar vraag 4) 52%
- Nee (ga naar vraag 3b) 43%
- Weet niet (ga naar vraag 3b) 5%

3b. Heeft uw gemeente plannen om social return in de toekomst toe te passen?

Single respons:

- Ja 71%
- Nee 13%
- Weet niet 16%

Indien uw gemeente geen ervaring met social return heeft, eindigt hier de enquête. U kunt de enquête nu afsluiten.

Indien uw gemeente wel ervaring heeft met social return, gaat u door naar vraag 4.

4. Wanneer heeft uw gemeente social return voor het eerst toegepast?

[jaartal] 1996 tot 2010

5. Bij gemiddeld hoeveel aanbestedingen per jaar heeft uw gemeente social return toegepast in de periode 2006 tot 2010?

- [aantal] per jaar 45% (0,5 tot 200 à 300)
- Weet niet 55%

6. Heeft uw gemeente beleid geformuleerd met betrekking tot het toepassen van social return?

Single respons:

- Ja, sinds [jaartal] 70% (1996 tot 2010)
- Nee 30%
- Weet niet

7. Hoe wordt in uw gemeente uitvoering gegeven aan social return?

- Door een aparte projectorganisatie 6%
- Via het inkoopbeleid 79%
- Anders, namelijk [tekstinvoer] 15%
- Weet niet

8. Werkt uw gemeente samen met andere gemeenten bij de toepassing van social return?

- Ja, altijd 10%
- Ja, soms 54%
- Nee 33%
- Weet niet 2%

9. Bij welke typen producten of diensten heeft de gemeente social return toegepast?

Multiple respons:

- Bouw 47%
- Infrastructurele werken en onderhoud 34%
- Groenvoorziening 51%
- Schoonmaak 51%
- Catering 28%
- WMO en zorg 70%
- Re-integratiediensten 32%
- Uitzendwerk 19%
- Budgetsubsidie 11%
- Anders namelijk [tekst invoer] 19%
- Generiek (voor alle sectoren) 9%

10. Welke doelgroepen worden expliciet in de bestekken benoemd?

Multiple respons:

- Uitkeringsgerechtigden op grond van:
 - WWB 81%
 - WW 36%
 - WIA / WGA / WAZ 23%
 - WAJONG 21%
 - IOAW / IOAZ 34%
- SW-geïndiceerden 55%
- Vroegtijdige schoolverlaters, jongeren met onvoldoende kwalificaties 13%
- Leerlingen van BOL/BBL opleidingen, VSO, praktijkscholen 36%
- Niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden 13%
- Anders, namelijk [tekstinvoer] 25%

11. Hoe heeft de gemeente social return vormgegeven?

Multiple respons:

- Via besteksbeplanning (verplichting, bijvoorbeeld 5%-regeling) 81%
- Via gunningscriteria (weging) 42%
- Via ideeëninventarisatie (vergelijking) 10%
- Anders, namelijk [tekstinvoer] 6%

12. Hanteert u sancties wanneer bepalingen niet worden nageleefd?

Single respons:

- Ja 27%
- Nee 48%
- Weet niet 25%

13. Neemt u expliciet maatregelen om aanbestedingen toegankelijk te maken voor het midden- en kleinbedrijf?

Single respons:

- Nee 63%
- Ja, namelijk [tekstinvoer] 11% (m.n. opdelen in percelen)
- Weet niet 27%

14. Wat is de minimale omvang van aanbestedingen waarbij uw gemeente social return toepast?

Single respons:

- 50.000 euro 4%
- 193.000 euro (drempelwaarde voor Europese aanbesteding leveringen en diensten) 19%
- 500.000 euro
- 4.845.000 euro (drempelwaarde Europese aanbesteding werken) 2%
- Anders, namelijk [bedrag] 17%
- Geen minimale omvang 52%
- Weet niet 6%

15. Leidt social return tot extra kosten voor de gemeente?

Multiple respons:

- Ja, bij de beleidsvoorbereiding en het creëren van draagvlak binnen de gemeente 26%
- Ja, in het inkoopproces (voorbereiding tot afsluiten contract) 24%
- Ja, in het contractbeheer (monitoren, sancties, nazorg en evalueren) 35%
- Ja, door hogere aanneemsommen 9%
- Ja, door [tekstinvoer] 4%
- Nee 28%
- Weet niet 26%

16. Wat zijn de belangrijkste knelpunten bij het toepassen van social return?

Multiple respons:

- Geen knelpunten 6%
- Aanlevering en matching van kandidaten 69%
- Creëren van draagvlak binnen de gemeente 40%
- Toepassing social return bij opdrachtnemers die mensen moeten ontslaan (economische crisis) 21%
- MKB-bedrijven staan buiten spel 4%
- Juridische knelpunten 6%
- Anders, namelijk [tekstinvoer] 10%
- Weet niet 4%

17. Hoeveel mensen zijn er in de periode 2006 tot 2010 gemiddeld per jaar in uw gemeente door social return aan werk of werkervaring geholpen?

- [aantal] per jaar 29% (0 tot 200 à 400)
- Weet niet 71%

17b. Zijn deze mensen ook na afloop van de aanbesteding nog aan het werk?

Single respons:

- Ja, (ongeveer) [invoer percentage] % 21% (50, 60 of 100 procent)
- Nee
- Weet niet 79%

18. Heeft het gebruik van social return een meerwaarde t.o.v. bestaande re-integratie-instrumenten?

Multiple respons:

- Nee 21%
- Ja, we kopen daardoor minder trajecten in 15%
- Ja, we kopen daardoor andere trajecten in 8%
- Ja, we richten ons beleid daardoor op andere doelgroepen 6%
- Ja, namelijk [tekst invoer] (directe plaatsing bij werkgevers) 26%
- Weet niet 31%

19. Welke andere effecten levert het toepassen van social return volgens u op?
[tekst invoer]

20. Heeft uw gemeente recent ervaring met het toepassen van social return bij een grote aanbesteding (boven de 500.000 euro), en bovendien zicht op de resultaten hiervan?

Single respons:

- Ja 29%
- Nee 65%
- Weet niet 6%

21. Tot slot, mogen we u naar aanleiding van deze webenquête benaderen voor verdiepende vragen?

Single respons:

- Ja 72%
- Nee 28%

Naam: [tekst invoer]

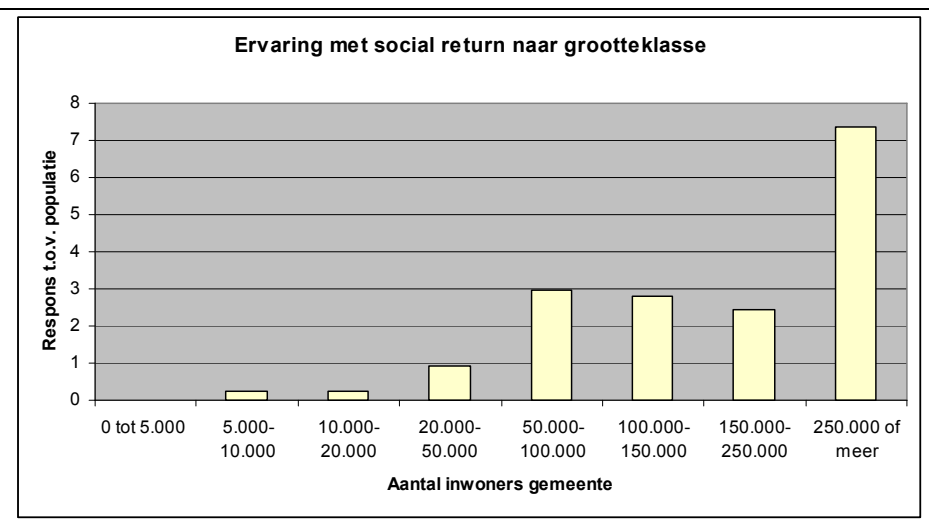
Telefoonnummer: [tekst invoer]

Emailadres: [tekst invoer]

E Analyse naar grootteklasse en provincie

Op basis van de respons op de webenquête hebben we geanalyseerd hoe de ervaringen van gemeenten met social return verdeeld zijn naar grootte van de gemeenten en naar de provincies waar de gemeenten zich bevinden.

Figuur 2



Bron: webenquête gemeenten.

Figuur 2 laat zien dat vooral grotere gemeenten, met 50.000 of meer inwoners, ervaring hebben met de toepassing van social return. Per grootteklasse geeft figuur 2 de ratio weer van de gemeenten in de steekproef die ervaring hebben met social return ten opzichte van het aantal gemeenten van deze omvang in Nederland.

Deze ratio's hebben we berekend door:

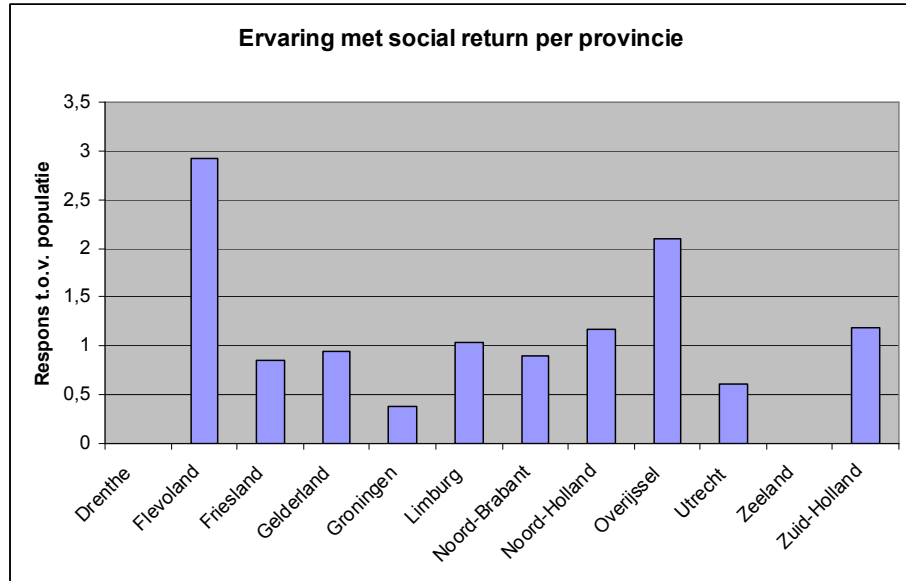
- Het aantal gemeenten in de steekproef behorend tot een bepaalde grootteklasse én met ervaring met social return te delen door het totale aantal gemeenten in de steekproef.
- Het aantal gemeenten in Nederland van een bepaalde grootteklasse te delen door het totale aantal gemeenten in Nederland.
- De uitkomsten van a. en b. op elkaar te delen.

Wanneer ervaring met social return onafhankelijk zou zijn van het aantal inwoners in de gemeente, zou de verdeling naar grootteklasse in de respons vergelijkbaar zijn met de verdeling in de populatie en zouden de ratio's in de figuur rond de 1 liggen¹⁵. Nu zien we dat de kleinere gemeenten hier onder blijven. Onder de gemeenten uit de webenquête die ervaring hebben met social return, zijn beduidend minder kleine gemeenten dan op basis van het aantal kleine gemeenten in Nederland verwacht zou mogen worden. Blijkbaar hebben kleinere gemeenten minder dan evenredig vaak ervaring met social return. Aan de andere kant zien we dat aanmerkelijk meer grote gemeenten aangeven ervaring te hebben met social return, dan op basis van de verdeling in de populatie verwacht zou worden. Een meer dan evenredig aantal grote gemeenten heeft dus al

¹⁵ Omdat dit ook samenhangt met de responspercentages, zijn de figuren slechts indicatief. De respons is te klein om betrouwbare uitspraken te doen voor uitsplitsingen naar grootteklasse.

ervaring met social return. Voor de G4 gemeenten (250.000 of meer inwoners) is dit het meest uitgesproken.

Figuur 3



Bron: webenquête gemeenten.

Figuur 3 laat een vergelijkbare analyse zien¹⁶, maar nu kijken we naar de verdeling van de gemeenten over de provincies. In deze figuur zien we dat, op basis van de respons op onze webenquête, vooral in de provincies Flevoland en Overijssel relatief veel gemeenten ervaring hebben met social return. In de provincies Utrecht, Groningen en vooral Drenthe en Zeeland zijn er juist nog relatief weinig gemeenten, die ervaring hebben met social return.

¹⁶ Hiervoor gelden dan ook dezelfde opmerkingen als in de voorgaande voetnoot 15.

F Juridische aspecten aanbestedingen

Social return is een onderdeel van de aanbesteding en dus gehouden aan juridische kaders. Hierin is er geen onderscheid tussen Rijk en gemeenten. Hieronder worden de belangrijkste kaders en mogelijkheden voor social return geschetst.

De volgende juridische uitgangspunten moeten altijd in acht genomen worden door de aanbestedende dienst:

- Non-discriminatie

Het beginsel van non-discriminatie beoogt een gelijke behandeling van alle individuele personen te garanderen, ongeacht hun nationaliteit, geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

- Evenredigheid / proportionaliteit

Een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde mag niet te omvangrijk worden in verhouding tot de hoofdpdracht.

- Objectiviteit

Het objectiviteitsbeginsel betekent dat op gelijksoortige handelingen één en dezelfde regel wordt toegepast.

- Transparantie

Dit beginsel houdt in dat de voorwaarden zo geformuleerd moeten zijn, dat alle betrokkenen behoorlijk geïnformeerd zijn en dat de normaal oplettende burgers het document op dezelfde manier begrijpen.

Europese richtlijnen voor social return

Bij Europese aanbestedingen van producten, werken en diensten zijn er de volgende mogelijkheden voor social return:

- Stellen geschiktheidseisen.

Er kunnen hier binnen de kaders van de artikelen 47 en 48 Aanbestedingsrichtlijn (2004/18/EG) eisen worden gesteld aan de ervaring van bedrijven met bijvoorbeeld sociale issues als met het opleiden / opleidingen voor langdurig werklozen. Er dient wel steeds een duidelijk verband te zijn tussen deze eis en het voorwerp van opdracht.

- Gunningscriteria.

Hier kun je als aanbestedende dienst kiezen uit twee criteria: 1) de laagste prijs of 2) de economisch meest voordeligste inschrijving (emvi). Bij het eerste criterium gaat het louter om het criterium prijs en spelen sociale aspecten geen rol. Bij het tweede criterium kunnen sociale aspecten wél een rol spelen. Maar ook hier geldt: de sociale voorwaarden moeten wél direct aansluiten bij het voorwerp van de opdracht.

De sociale paragraaf waarin aan de opdrachtnemer gevraagd wordt een concreet voorstel te doen is hier een voorbeeld van.

- Stellen bijzondere uitvoeringsvoorwaarde.

Artikel 26 van de Aanbestedingsrichtlijn en artikel 26 Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten bieden de mogelijkheid om via een zogenaamde bijzondere uitvoeringsvoorwaarde sociale eisen te stellen aan het bedrijf (bijvoorbeeld m.b.t. de inzet van gehandicapten/werklozen of training/scholing van bepaalde groepen). Het bedrijf dient bij inschrijving expliciet aan te geven dat ze akkoord gaat met deze bijzondere

uitvoeringsvoorwaarde. Omdat het hier om een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde gaat hoeft de inzet niet gerelateerd te zijn aan de opdracht. Van groot belang is wel dat de bijzondere uitvoeringsvoorwaarde niet mag discrimineren. Bijvoorbeeld is het verboden om te eisen dat er alleen werklozen uit één bepaalde gemeente moeten worden aangesteld.

De 5%-regeling en de ideeëninventarisatie zijn voorbeelden van een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde.

Aanbestedingen voorbehouden aan SW-bedrijven

Juridisch gezien is het niet mogelijk om SW-bedrijven bij inschrijven een voorkeur te geven ten opzichte van andere private partijen. Wel kunnen op grond van artikel 19 zoals geformuleerd in de BOA aanbestedingen, of percelen uit de aanbesteding, voorbehouden worden aan SW-bedrijven waar de meerderheid van de bij de uitvoering van de voorbehouden overheidsopdracht betrokken werknemers arbeidsgehandicapt zijn. Bij aanbesteden geldt dat alle SW-bedrijven gelijk beoordeeld moeten worden en er dus geen voorkeur mag worden gegeven aan een bepaald SW-bedrijf. De aanbestedende dienst moet in de aankondiging vermelden dat de opdracht is voorbehouden aan sociale werkvoorzieningen waar de meerderheid van de bij de uitvoering van de voorbehouden overheidsopdracht betrokken werknemers arbeidsgehandicapt zijn.

Relevante websites

- www.pianoo.nl (Expertisecentrum aanbesteden)
- www.europadecentraal.nl (website van BZK, VNG, IPO en Unie van Waterschappen)
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden#ref-ez> (nuttig overzicht van de zijde van de rijksoverheid inzake aanbesteden)
- <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57578> (speciale website van de VNG voor gemeentelijk aanbesteden)
- <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm> (website voor alle EU-regelgeving)
- <http://www.rechtspraak.nl/default.htm> (alle relevante Nederlandse jurisprudentie)
- <http://wetten.overheid.nl/zoeken/> (alle Nederlandse wetgeving)
- <http://opmaatnieuw.sdu.nl/opmaat/l/pages/opmaat/landingpage.xml> (betaalde dienst van de SDU, met toegang tot alle relevante juridische overheidspublicaties, zoals Kamerstukken)