

1. Inleiding

‘Meer mensen aan het werk’, is een belangrijk uitgangspunt van de uitvoeringsplannen van de arbeidsmarktregio Noordoost-Brabant. Dit uitgangspunt sluit aan bij de opdracht voor gemeenten vanuit de Participatiewet die op 1 januari 2015 in werking is getreden. Deze opdracht is om meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen. Met de Participatiewet en de Wet Banenafpraak en Quotum Arbeidsbeperkten worden ook werkgevers direct geconfronteerd met de opdracht om banen beschikbaar te stellen. Verschillende publieke en private partijen zijn momenteel zoekende naar ideale samenwerkingsvormen om de nieuwe regelgeving tot een succes te maken. Als we kijken naar de werkgevers blijkt de ontwikkeling van het sociaal ondernemerschap positief te zijn. Ook in Noordoost-Brabant groeit de belangstelling en het enthousiasme voor sociaal ondernemerschap. Belangrijke vraag die hierbij speelt is hoe er zoveel mogelijk duurzame werkgelegenheid voor de entree van de arbeidsmarkt gecreëerd kan worden. De rol van de regionale samenwerking beperkt zich niet tot het enkel onder de aandacht brengen van sociaal ondernemen, maar de rol van de deelnemende gemeenten onderscheidt zich door sociaal ondernemerschap te stimuleren, te faciliteren en ook door zelf een voorbeeldrol aan te nemen als sociaal werkgever.

In dit kader maken de publieke opdrachtgevers in Noordoost-Brabant ook afspraken met organisaties bij de inkoop over sociale criteria die opgenomen zijn in de opdrachtverstrekking. Deze publieke opdrachtgevers vragen van hun opdrachtnemers in ruil voor de verkregen opdracht een deel werkgelegenheid terug. Dit noemen we ‘*Social Return*’ of SROI (Social Return On Investment, hierna social return). Social return wordt meestal opgenomen in de vorm van een contracteis en is daarmee niet vrijblijvend. Anders gezegd: de opdrachtgever verplicht de opdrachtnemer om binnen de opdracht een bepaald deel van de aanneem/opdrachtsom te besteden aan de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

In toenemende mate passen gemeenten in Noordoost-Brabant social return actief toe en zien in social return een arbeidsmarktinstrument dat als hefboom ingezet kan worden om meer personen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan de slag te krijgen. Een duurzame samenwerking die ervoor kan zorgen dat personen die aan de entree van de arbeidsmarkt staan een kans krijgen op echt werk en/of op kwalificerende (vervolg)scholing. In deze samenwerking wordt de rol van de arbeidsmarktregio’s en de werkgeversservicepunten geoptimaliseerd. Ook komt ook op dit terrein intensievere samenwerking met de SW-bedrijven tot stand.

We zijn er nog niet, er liggen kansen en uitdagingen voor ons. Social return in haar huidige vorm kent beperkingen. Een concrete uitdaging is het vraagstuk van uniforme toepassing van social return. Door gelijke spelregels tussen de gemeenten af te spreken en het beschikbare instrumentarium voor social return helder in beeld te brengen kunnen we gezamenlijk grote stappen maken om van social return een effectief instrument te maken. De basis ligt er al. Er zijn goede voorbeelden in Noordoost-Brabant waar gemeenten voortvarend de samenwerking met opdrachtnemers zijn gestart.

Een bovenregionale samenwerking is de volgende stap. Een effectiever en eenduidiger social return beleid komt tegemoet aan de wens van gemeenten en sociale partners om de inzet van instrumenten te harmoniseren. Zo worden bovenregionale verschillen geminimaliseerd waardoor het voor werkgevers direct duidelijk is aan welke eisen zij moeten voldoen. Een eenduidig social returnbeleid biedt ook meer kansen voor gemeenten om duurzame plaatsingen te realiseren, bijvoorbeeld door inspanningen die een werkgever al verricht voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ook mee te laten wegen in de social returnverplichting. De stimulering van duurzame plaatsingen komt bovendien tegemoet aan de wensen van de werknemersverenigingen om verdringing, oneerlijke concurrentie en draaideurconstructies tegen te gaan. Tot slot past een door gemeenten zelf

ontwikkeld beleidskader goed bij de gemeentelijke wens om meer regie te nemen bij de beleidsontwikkeling.

Inmiddels zijn ervaringen uitgewisseld rond het werken met social return. Zowel op regionale als op landelijke schaal zijn er bijeenkomsten geweest waarbij aanbestedende diensten en opdrachtnemers ervaringen hebben gedeeld. In het kader van deze beleidsnotitie is het van belang kennis te nemen van de voornaamste wensen van opdrachtnemers. Door ze te gebruiken als input voor de doorontwikkeling van het beleid kunnen we het draagvlak voor social return beleid fors vergroten:

- Zorg voor zo eenduidig mogelijke uitvoeringsregels (liefst landelijk, maar zeker op regionaal niveau);
- Handhaaf op nakoming van de gestelde contracteisen m.b.t. social return (sanctie). Nalaten bevordert oneerlijke concurrentie en dat is in strijd met de aanbestedingsregels;
- Ontzorg bedrijven bij het maken van concrete afspraken m.b.t. invulling bij social return.

Door taken en verantwoordelijkheden meer structureel te beleggen en zaken met elkaar te verbinden zijn we beter in staat om de doelstelling te realiseren. De planning is om de regionale samenwerking in de gehele arbeidsmarktregio uiterlijk per 1 januari 2018 operationeel te hebben. Om deze doelstelling te bereiken is een adequate uitvoeringsorganisatie en een integrale werkwijze essentieel.

2 Het kader voor de arbeidsmarktregio Noordoost - Brabant

2.1. Social return

“Social return is een aanpak om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Inkoopers van overheden kunnen, bij het verstrekken van inkoopopdrachten, de opdrachtnemer stimuleren of verplichten om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te betrekken bij de uitvoering van de opdracht. Als een organisatie social return toepast, worden er bij de inkoop afspraken gemaakt met opdrachtnemers over het creëren van extra arbeidsplekken, werkplekken of stageplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.”¹

Social return wordt voornamelijk opgenomen in de vorm van een contracteis en is daarmee niet vrijblijvend. Anders geformuleerd: de opdrachtgever verplicht de opdrachtnemer om een bepaald deel van de aanneem/opdrachtsom te besteden aan de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt binnen de opdracht. Overheden passen social return op verschillende manieren toe. Er is vooralsnog nog geen generiek landelijk beleid.

Vanaf juli 2016 is de nieuwe Aanbestedingswet in werking getreden. De wet maakt het mogelijk voor publieke opdrachtgevers om opdrachten voor te behouden aan organisaties waarvan minimaal 30% van het personeel bestaat uit personen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

2.2. Waarom wordt Social return ingezet?

Sociaal of Inclusief ondernemen heeft zich de laatste jaren ontwikkeld tot een belangrijk onderdeel binnen de pijler “People” van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bestaat uit drie pijlers: People, Planet & Profit. Sociaal ondernemen wordt in Nederland vooral geassocieerd met werkgelegenheid voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Social return is een belangrijk arbeidsmarktinstrument dat publieke opdrachtgevers als hefboom kunnen inzetten om sociaal ondernemen te stimuleren.

¹ Definitie Pianoo, expertisecentrum aanbesteden.

2.3. Randvoorwaarden Social return arbeidsmarktregio Noordoost-Brabant

Zoals in de inleiding beschreven hebben opdrachtgevers wensen om tot een betere invulling van social return te kunnen komen. Publieke opdrachtgevers voeren arbeidsmarktbeleid en hebben oog voor de uitdagingen van opdrachtgevers binnen social return. Dit leidt tot een aantal randvoorwaarden die het kader vormen waarbinnen een gedragen social return praktijk tot stand kan komen:

- duurzame arbeidsinschakeling voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
- eenduidige en duidelijke voorwaarden voor opdrachtgevers;
- uniform en geharmoniseerd regionaal beleid;
- sociaal ondernemen draagt bij aan inclusieve arbeidsparticipatie;
- naast kwantiteit ook kwaliteit in het begeleiden en ontwikkelen van de doelgroep;
- ketenstimulering (PSO);
- adequate uitvoeringsorganisatie;
- minimale administratieve verplichtingen.

Prestatieladder Socialer Ondernemen

Eén van de mogelijkheden voor een opdrachtnemer om invulling te geven aan social return is het behalen van een certificering binnen de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO)². De Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) is een meetinstrument en keurmerk dat de mate van Sociaal Ondernemen objectief zichtbaar maakt. Door acceptatie van het keurmerk kunnen overheden rekening houden met organisaties die al veel doen op dit gebied.

Een opdrachtnemer kan invulling geven aan de social return verplichting door een geldig PSO certificaat, minimaal trede 2, te overleggen. Door middel van een geldig PSO-certificaat op een bepaalde trede van de PSO-ladder toont een organisatie aan dat zij (deels of geheel) invulling geeft aan de social return verplichting.

3 Doelgroep en vaststelling verplichting social return

3.1 Doelgroep social return.

Door het opnemen van social return als contracteis bij opdrachtverstrekking krijgen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt steeds meer een kans om werkzaam te zijn op gemeentelijke opdrachten. Hierdoor ontstaat er een mogelijkheid tot het opdoen van werkervaring. Daarnaast maken opdrachtgevers kennis met het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op de gegunde opdrachten. Dit vergroot de kans op uitstroom.

De werkgroep stelt voor te kiezen voor een brede doelgroep bepaling. Hieronder vallen:

- Personen met een uitkering van de gemeente op grond van de Participatiewet, IOAW of IOAZ;
- Personen met een uitkering van het UWV op grond van de WAO, WIA, WAZ of Wajong;
- Personen met een WSW-dienstverband of –indicatie, of met een indicatie beschut werken;
- Personen met minimaal een half jaar een WW-uitkering;
- Personen die een werkleerovereenkomst (BBL) of een stage-overeenkomst (BOL) hebben die opleidt tot niveau 1 of niveau 2 MBO;
- Personen behorend tot de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigde: iemand die staat ingeschreven als niet werkend-werkzoekende bij het UWV, geen uitkering ontvangt, en een indicatie heeft voor het doelgroepenregister, óf een jongere tussen 16 en 27 jaar die staat ingeschreven als niet werkend-werkzoekende bij het UWV, geen uitkering ontvangt met of zonder indicatie doelgroepenregister;
- Leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en praktijkonderwijs (Pro) die een stage-overeenkomst hebben met een werkgever voor een arbeidstoeleidsstage.

² Meer informatie op www.pso-nederland.nl

3.2. Drempelbedrag voor de toepassing van social return.

De voorwaarde social return wordt in ieder geval toegepast bij gemeentelijke opdrachten vanaf het Europese drempelbedrag voor Leveringen en Diensten in alle bedrijfssectoren³. Dit drempelbedrag geldt binnen de context van social return ook bij Werken. Inmiddels bestaat ook de mogelijkheid tot maatwerk waarbij het onder andere ook mogelijk is om onder dit drempelbedrag social return op te nemen. In paragraaf 3.3. wordt dit nader toegelicht.

Social return wordt doorgaans opgenomen als contract-eis en daarmee als contractvoorwaarde. De prestatie-eis verplicht de opdrachtnemer om bij arbeidsintensieve opdrachten (opdrachten met een arbeidsdeel van minstens 30% van de totale opdrachtsom) minimaal 5% van de opdrachtsom excl. BTW te besteden aan de invulling van de Social return. Wanneer de opdracht arbeidsextensief is, namelijk wanneer de loonsom minder is dan 30% van de totale opdrachtsom, is de contract-eis 2% van de opdrachtsom. Dit is te beoordelen door de aanbestedende dienst. Dit staat uitgebreid omschreven in de beleids- en uitvoeringsregels.

Opdrachtnemers die vanaf de start van de uitvoering van de opdracht en gedurende de gehele duur van de opdracht aan minimaal trede 2 van de PSO voldoen (en dit kunnen aantonen met een geldig PSO certificaat; niet ouder dan 2 jaar), voldoen aan de Social return contract-eis van 2% of maximaal 5%.

3.3. Het percentage toe te passen social return

De hierboven genoemde percentages worden per specifieke opdracht getoetst aan het proportionaliteitsbeginsel en er is dus maatwerk mogelijk. Maatwerk is gewenst in twee gevallen:

- 1) *Als de opdracht gerelateerde arbeid nul of zeer gering is:*
Dit is het geval:
 - a) bij kortdurende opdrachten voor diensten en werken;
 - b) bij kleine opdrachten en
 - c) bij toeleveringen zonder dienstverleningscomponent.In zulke gevallen kunnen leveranciers uit oogpunt van proportionaliteit van eisen niet bij voorbaat gehouden worden aan de bovengenoemde social return contract-eis van 2%. Veelal zal het percentage zelfs 0% moeten zijn. Het percentage social return wordt voorafgaand aan de aanbesteding vastgesteld.
- 2) *Als de opdracht zich bij uitstek leent voor inzet van mensen met achterstand tot de arbeidsmarkt:*
Dit is met name het geval bij opdrachten die veel laaggeschoolde arbeid omvatten. Hierbij kan een percentage Social return als prestatie-eis (veel) hoger dan 5% worden gevraagd.⁴ Ook hier geldt dat het percentage social return voorafgaand aan de aanbesteding wordt vastgesteld.
- 3) *Social return als wens ofwel gunningcriterium op voeren in een aanbesteding.* De door de winnende leverancier op een gunningcriterium geboden inzet van social return wordt bij gunning eveneens een contractvoorwaarde.

³ In 2017 € 209.000, =

⁴ PSO trede 2 geldt hierbij als invulling van 5% SR. Indien 8% wordt vastgesteld als contract-eis dient bij bezit van een PSO trede 2 nog aanvullend 3% social return waarde te worden ingevuld.

4. Uitvoering van social return

4.1 De invulmogelijkheden van social return.

De werkgroep stelt voor om primair uit te gaan van het plaatsen van personen uit de bij 3.1. genoemde doelgroep op een (reguliere) arbeids- of detacheringsplaats. Daarnaast is het ook mogelijk een werkleertraject of een stageplaats aan te bieden. Verder is het mogelijk om werkzaamheden uit te besteden aan een sociale werkvoorziening. Tot slot is het mogelijk kennis/expertise en/of bedrijfsmiddelen ter beschikking te stellen.

Er zijn opdrachtnemers die al veel personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst hebben genomen en dat kunnen aantonen met een PSO-certificaat. In de regel wordt een geldig PSO-certificaat op trede 2 of trede 3 gewaardeerd als volledige alternatieve invulling van de Social return verplichting. Een PSO-trede 2 certificaat betekent dat een organisatie meer dan gemiddeld sociaal onderneemt en een erkenning voor hun de sociale inzet. Groeien naar een trede 2 of 3 betekent zelf meer personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in de eigen organisatie (duurzaam) inzetten of meer werk uitbesteden en/of diensten afnemen bij organisaties die ook aantoonbaar sociaal ondernemen.

Bij de invulling van social return moet het primair altijd zoveel mogelijk gaan om het realiseren van (structureel) werk voor de doelgroep social return. Echter, uit ervaring is gebleken dat er ook voldoende ruimte moet blijven voor creativiteit voor of maatwerk bij de opdrachtnemer. De opdrachtnemer heeft de regie bij de invulling zodat deze past binnen zijn bedrijfsvoering. Zo borgen we in de praktijk dat social return op succesvolle wijze kan worden toegepast.

De invulling van de social return verplichting hoeft niet per se binnen de regio te worden gedaan. Het moet mogelijk zijn om daar waar dat voor de hand ligt maatwerk te leveren waardoor een opdrachtnemer de social verplichting elders in het land kan realiseren.

In de bijlage 'Beleids- en uitvoeringsregels' wordt nader ingegaan op de verschillende manieren om tot invulling van social return te komen.

4.2. Rol van de gemeenten bij de uitvoering van social return.

Social return kan gemeenten veel opleveren, maar dan is een serieuze uitvoering nodig met een investering in tijd, competenties en financiering. Dit kader vraagt om concrete uitvoering, passend bij de door de gemeente(n) gewenste schaalgrootte op het gebied van samenwerking.

De werkgroep stelt als randvoorwaarde dat binnen de gemeenten een functionaris in de rol van coördinator social return ingezet wordt die verantwoordelijk is voor de uitvoering en coördinatie van social return. De gemeente kan deze taak ook tegen een vergoeding beleggen bij het sociaal werkbedrijf (IBN, WeenerXL of WSD). Als dat het geval is, dan zorgt de gemeente in ieder geval voor een aanspreekpunt binnen de gemeente voor de coördinator social return.

De taken van de coördinator social return zijn advisering, facilitering en monitoring, gericht op de invulling van de social return verplichting. Handhaving is ten allen tijde een rol van de (gemeentelijke) contractbeheerder.

Het is verstandig om de coördinator social return in de voorfase bij de aanbesteding te betrekken, mede om daarmee direct de samenwerking met de inkopers te verbeteren. De inkopers spelen een cruciale rol in dit proces!

Daar waar afwijkingen van de social return regels aan de orde zijn is altijd afstemming en overleg met de coördinator social return nodig. De afwijkingen kunnen regionaal met elkaar worden besproken ter lering. Daar waar nodig kunnen de regionaal social return coördinatoren van de sociale werkbedrijven aan de gemeentelijke inkopers, social return coördinatoren en contractbeheerders adviseren over bovenstaande zaken.

Gemeenten dienen een duidelijke uitvoeringslijn te ontwikkelen over hoe om te gaan met handhaving.

4.3. Monitoren van social return.

Monitoring van social return vindt zoveel als mogelijk op eenduidige wijze plaats door hetzelfde instrument aan te schaffen en te gebruiken.

Toelichting: het monitoren van de resultaten en procedures van social return geeft inzicht in de kosten en baten, de toepasbaarheid, de successen en verbeterpunten van social return. Deze informatie is belangrijk om de meerwaarde van social return voor bestuurders, werkgevers, interne en externe betrokkenen in beeld te brengen en het belang ervan te promoten. Door een goede monitoring kan de kwaliteit van social return gewaarborgd en versterkt worden. Zeker met ondersteuning van een (webbased) registratiesysteem is de inzet die de monitoring en evaluatie vraagt (van de coördinator) beter te beheersen. De gemeente 's-Hertogenbosch (Weener XL), IBN en WSD hebben het webbased registratiesysteem WIZZR van leverancier ProVijf hiertoe aangeschaft.

4.4 De handhaving van social return.

Social return is één van de verplichtingen in het contract. Een boetebeding is noodzakelijk om consequenties te verbinden aan het niet nakomen van de verplichting. De boete moet zodanig hoog zijn dat er voor de leverancier geen prikkel van uitgaat om bewust af te zien van het voldoen aan de verplichting. De boete moet daarom hoger zijn dan de waarde van de verplichting zelf en is gelijkgesteld aan anderhalf keer het niet gerealiseerde bedrag van de opgelegde social return verplichting.

De boete zal worden ingezet aan projecten, initiatieven of instrumenten die de werkgelegenheid voor de doelgroep vergroten. Op deze manier komt het geld terecht op de plek waarvoor het bedoeld is.

4.5 Een gezamenlijke set aan beleids- en uitvoeringsregels social return.

De werkgroep stelt voor de in de bijlage opgenomen “beleids- en uitvoeringsregels social return” als gezamenlijke beleids- en uitvoeringsregels te gaan hanteren.

Toelichting: dit biedt een duidelijk kader voor alle betrokkenen bij social return.

Juli 2017, Werkgroep social return.

Willibrord de Veer † (gemeente Bernheze)

Melanie van Erp (gemeente Bernheze)

Saskia van der Spank (IBN)

Jan Habraken (gemeente Oss)

Harry Hoogland (gemeente 's-Hertogenbosch, Weener XL)

Joyce de Vaan (gemeente 's-Hertogenbosch, WeenerXL)

Paul Broeckaert (WSD)