

# Social return bij inkoop

## Kans voor gemeenten

Saskia Andriessen, Peter Brouwer en Aukje Smit

**Social return, het maken van afspraken over arbeids- en stageplaatsen bij inkoop en aanbesteding, staat in de belangstelling. In korte tijd is veel nieuwe kennis beschikbaar gekomen. Vooral gemeenten kunnen er bij hun inkoopproces hun voordeel mee doen.**

Social return wordt al sinds het eind van de jaren negentig in Nederland toegepast. In de afgelopen maanden verschenen vier publicaties over de toepassing van social return door de overheid.<sup>1</sup> TNO schreef er drie en voerde het onderliggende onderzoek uit. In dit artikel gaan we in op de redenen voor de plotseling toegenomen belangstelling. We beschrijven de globale mogelijkheden die gemeenten en andere overheden hebben om social return bij aanbesteding en inkoop toe te passen en waar ze dan rekening mee moeten houden.

### Definitie

**Social return** is het maken van (al dan niet dwingende) afspraken met betrekking tot arbeids- en stageplaatsen bij inkoop en aanbesteding van diensten, werken en leveringen. De volgende synoniemen worden gebruikt: 5%-regeling, sociale criteria, sociaal aanbesteden, sociale paragraaf, social return on investment, contract compliance en sociaal bestek. De rijksoverheid gebruikt de term "social return". Daarom wordt deze benaming nu het meest gebruikt. Niet te verwarren met de methode SROI om het maatschappelijk rendement van een investering in kaart te brengen!

### Duurzaam

De overheid heeft afspraken gemaakt om met ingang van 2010 te starten met 'duurzaam inkopen': inkopers moeten rekening houden met milieueffecten en vanaf 2011 met sociale omstandigheden bij de productie van producten of diensten. Bij de sociale omstandigheden gaat het met name om die in ontwikkelingslanden, denk aan het tegengaan van kinderarbeid. De uitbreiding van de sociale criteria van arbeidsomstandigheden elders naar sociale omstandigheden in het eigen land (achterstand op de arbeidsmarkt) is dan een logische stap. Nederland is in Europa een van de koplopers met duurzaam inkopen en is nauw betrokken bij de ontwikkeling van Europese richtlijnen. Het Kabinet heeft op basis van onderzoek van TNO een standpunt geformuleerd over de verplichte toepassing van social return vanaf 2011 bij een groot deel van de aanbestedingen van het Rijk.

### Re-integratie

Ook vanuit organisaties die zich bezighouden met re-integratie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt is de belangstelling voor social return gegroeid. Het re-integratiebeleid van de overheid is gericht op zo regulier mogelijk werken naar vermogen bij bedrijven. Bestaande methoden voor re-integratie zijn niet succesvol genoeg om werkgevers te bewegen mensen uit achterstandsgroepen in dienst te nemen. Aan een quotumverplichting voor werkgevers kleven veel nadelen.<sup>2</sup> Social return wordt gezien als een alternatief.

Gemeenten zien bovendien hun financiële verantwoordelijkheden voor uitkeringsgerechtigden toenemen. Eerst ging dat om bijstandsgerechtigden en sw'ers, met invoering van de Wet Werken naar Vermogen ook om jonggehandicapten. Tegelijk past het Rijk kortingen toe op de bijbehorende budgetten. Het ligt dan voor gemeenten voor de hand om waar mogelijk bedrijven financieel te prikkelen om uitkeringsgerechtigden en potentiële werklozen aan werk(ervaring) te helpen.

**Vaak toegepast** Al veel gemeenten passen social return bij aanbestedingen toe. Onderzoek van de FNV laat zien dat in 2009 62 procent van de gemeenten sociale criteria hanteerde bij aanbestedingen, terwijl dat in 2006 nog maar 20 procent was.<sup>3</sup> Een web-enquête van TNO bevestigt dit beeld. Van de 94 responderende gemeenten heeft 52 procent ervaring met social return. Dat geldt in sterkere mate voor grote gemeenten, de G4 passen het allemaal toe.

**Wwb'ers en sw'ers** Gemeenten zetten bij social return bij voorkeur Wwb'ers in (ruim 80% van de gemeenten die aan de web-enquête deelnamen) en mensen met een sw-indicatie (meer dan de helft van de gemeenten). Dit is begrijpelijk, gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor de re-integratie van deze personen. Arbeidstoeleiding van Wwb-gerechtigden zorgt bovendien voor een directe besparing op uitkeringsgelden. Gemeenten richten zich bij social return overigens ook op groepen waarvoor ze op andere beleidsterreinen (Wmo, onderwijs(achterstandsbeleid)) verantwoordelijkheden hebben. Denk aan vroegtijdig schoolverlaters, jongeren met onvoldoende kwalificaties en stagiairs van MBO, speciaal on-

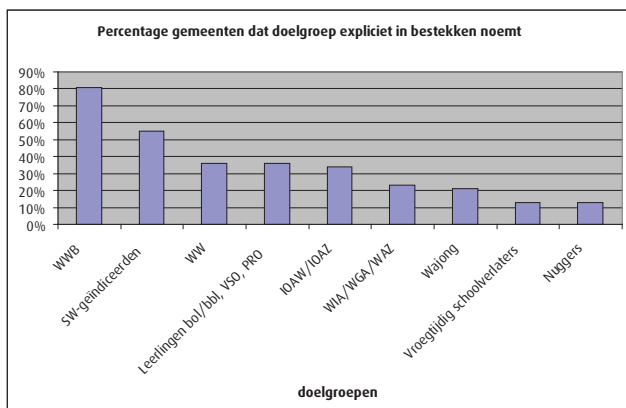


Social return wordt vaak toegepast in die sectoren waar eenvoudig werk voorhanden of te creëren is

derwijs en praktijkscholen. Opvallend is dat ze social return soms ook op groepen richten die van UWV een uitkering ontvangen, zoals Wajongers, WW'ers en arbeidsongeschikten.

**Aanbesteding** Social return is toepasbaar bij zowel Europese aanbestedingen als bij onderhandse aanbestedingen of inkoop onder het drempelbedrag. Deze drempel bedraagt voor gemeenten 4.845.000 euro voor werken (bouwwerken, weg- en waterbouw), en 193.000 euro voor diensten en voor leveringen (goederen). Social return wordt vooral toegepast bij werken en diensten en dan vooral in die sectoren waar eenvoudig werk voorhanden of te creëren is (zoals schoonmaak, groenvoorziening, bouw, zorg). Sommige gemeenten hanteren een financiële grens voor toepassing van social return. Die wordt vaak zo bepaald, dat bij de inzet van een bepaald percentage van de aanneemsom voor social return minimaal één (fulltime) werkplek mogelijk is. Dit komt neer op een drempelbedrag van circa 250.000 euro. Deze drempelwaarde wordt ook door het Rijk gehanteerd voor de toepassing van social return.

Bij Europese aanbestedingen gelden strenge juridische regels. Bij inkoop onder het drempelbedrag hebben gemeenten veel vrijheid voor wat betreft de vorm en de voorwaarden. De 'Handleiding social return bij inkoop door gemeenten' (zie kader) gaat hier nader op in.



Figuur: Percentage gemeenten van respons web-enquête dat doelgroep in bestek noemt  
Bron: onderzoek 'Social return bij het Rijk', TNO 2010.

## Vormen

Er zijn drie manieren om sociale voorwaarden in een bestek op te nemen. Dat is een geschiktheidseis of selectie criterium, een contracteis (bijzondere uitvoeringsvoorwaarde) of een gunningscriterium. Bij Europese aanbestedingen wordt de contracteis het meest toegepast. Een van de redenen is dat dat juridisch het meest eenvoudig is. Een nadeel van een contracteis is, dat de opdrachtnemer weinig ruimte krijgt om met creatieve ideeën voor de inzet van doelgroepen te komen. Daarvoor bieden gunningscriteria weer meer ruimte. Zulke criteria geven ook meer mogelijkheid om aandacht te schenken aan bijvoorbeeld de kwaliteit van de begeleiding van social-returnkandidaten. Gunningscriteria geven echter vaak weer minder zekerheid over het werkelijk realiseren van werk- of stageplekken voor doelgroepen. Geschiktheidseisen voor de uitvoerder zijn niet voldoende om inzet van doelgroepen te garanderen.

De meest gebruikte vorm van social return is een percentage van de aanneemsom (meestal 5%) die aan de inzet van doelgroepen besteed moet worden. Een gemeente kan ook een absoluut aantal te plaatsen personen eisen. Bij opdrachten waar de loonkosten een relatief klein deel van de aanneemsom uitmaken wordt vaak gekozen voor een percentage van de loonsom of van de directe uren. Ook een ideeëninventarisatie is mogelijk: inschrijvers om een eigen voorstel voor invulling van social return vragen. Daarnaast zijn er mogelijkheden om opdrachten voor te behouden aan sw-bedrijven. Boven de aanbestedingsdrempel gelden hiervoor wel strikte voorwaarden.

## Handleidingen

TNO schreef in het kader van het Brabants Expertisecentrum Socialer Ondernemen BESO een 'Handleiding social return bij inkoop door gemeenten'. Deze is gratis te downloaden via [www.beso-brabant.nl](http://www.beso-brabant.nl). De handleiding gaat in op: doelen en opbrengsten, wanneer en hoe toe te passen, social return bij Europese aanbestedingen, de implementatie en de uitvoering.

'Sociaal kopen; Gids voor de inachtneming van sociale overwegingen bij overheidsaanbestedingen' van de Europese Unie (2011) is onder andere te downloaden via PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden: [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl).

## MKB

Het MKB valt bij Europese aanbestedingen vaak buiten de boot. Dat is jammer, zeker uit oogpunt van social return. Bij MKB-bedrijven is het vaak goed mogelijk om kandidaten te plaatsen. Sommige MKB-bedrijven hebben zelfs als doelstelling om werkgelegenheid te bieden aan doelgroepen (sociale ondernemingen). Bij Europese aanbestedingen bestaat de mogelijkheid om (onder voorwaarden) een deel van de opdracht af te zonderen van aanbesteding om die bijvoorbeeld voor te behouden voor het MKB. Onder de aanbestedingsdrempel is voorbehouden van opdrachten aan MKB altijd mogelijk.

## Opbrengst

De opbrengst van social return qua werk- (ervarings)plekken is nog beperkt. Dat komt deels door gebrek aan ervaring van de betrokkenen, er is dus nog ruimte voor verbetering. Een andere oorzaak is dat het (tot nu toe) vooral om tijdelijke plekken gaat. Veel social-returnkandidaten staan na afloop van het contract van de opdrachtnemer met de overheid weer op straat. Social return wordt daarom vooral gezien als een aanvulling op het bestaande re-integratiebeleid. Het zorgt er voor dat meer bedrijven ervaring krijgen met inzetten van kwetsbare groepen, maar kan het bestaande re-integratiebeleid niet vervangen. Het zou zinvol zijn om duurzame inzet van doelgroepen bij bedrijven mee te kunnen wegen bij social return. TNO ontwikkelt momenteel met een aantal toonaangevende bedrijven, sociale werkplaatsen en Stichting in Return een methode om de mate waarin bedrijven al bijdragen aan werkgelegenheid voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt te (h)erkennen. Een dergelijke methode kan een hulpmiddel zijn bij social return.

## Aandachtspunten

Belangrijke aandachtspunten bij social return:

- Gemeenten blijken geneigd social returnbeleid en -bepalingen van elkaar te kopiëren. Echter, maatwerk blijkt veel effectiever. Rekening houden met lokale omstandigheden als de regionale arbeidsmarkt en de lokaal beschikbare doelgroepen is cruciaal. Dat kan bijvoorbeeld voorkomen dat in economisch slechte tijden verdringing optreedt: zittend personeel wordt ontslagen en vervangen door social returnkandidaten;
- Zorgvuldig formuleren van de social returnbepalingen is ook nodig om juridisch onduidelijk van de gestelde eisen te voorkomen.



Stageplaatsen in de zorg, onderdeel van social returnspraken

- Werving en selectie van voldoende geschikte kandidaten blijkt vaak een struikelblok;
- Bij Europese aanbestedingen is het niet toegestaan om inschrijvers te verplichten specifiek uitkeringsgerechtigden uit de aanbestedende gemeente in te zetten. Maar de gemeente kan werkgevers wel ondersteuning bieden en geschikte kandidaten uit het eigen bestand aanleveren. Op die manier wordt de inzet van deze populatie toch aantrekkelijk voor opdrachtnemers;
- Monitoring van het aantal door een opdrachtnemer ingezette kandidaten is noodzakelijk als stok achter de deur. De mogelijkheid om sancties in te zetten is dat ook. Maar wel binnen grenzen van redelijkheid en billijkheid.

**Voorbeeldfunctie** De overheid wil met het toepassen van social return bij aanbestedingen het bedrijfsleven duidelijk maken dat aandacht voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt belangrijk is voor onze samenleving. Via social return zullen meer bedrijven ervaring opdoen met inzet van kwetsbare groepen. Als die ervaring positief is, zullen bedrijven deze groepen vaker inzetten. Overheden en branches kunnen eraan bijdragen dat die positieve ervaringen inderdaad optreden.

Het inkoopproces bij overheden is sterk juridisch getint en daardoor complex. We raden gemeenten die belangstelling hebben om social return toe te gaan passen dan ook aan zich verder in het onderwerp te verdiepen. Dat kan bijvoorbeeld

via de twee in het kader genoemde recent verschenen handleidingen. ■

**Saskia Andriessen, Peter Brouwer en Aukje Smit** zijn als onderzoekers, respectievelijk senior onderzoeker werkzaam bij TNO. [saskia.andriessen@tno.nl](mailto:saskia.andriessen@tno.nl), [peter.brouwer@tno.nl](mailto:peter.brouwer@tno.nl), [aukje.smit@tno.nl](mailto:aukje.smit@tno.nl).

#### Noten

1. Ellen van Wijk, Saskia Andriessen, Aukje Smit, Peter Brouwer. Handleiding Social return bij inkoop door gemeenten. Brabants Expertisecentrum Sociale Ondernemen, 2011.  
Peter Brouwer, Aukje Smit, Ellen van Wijk, Wim Zwinkels. Social return bij het Rijk; Effecten op arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid. Hoofddorp: TNO, 2010.  
Peter Brouwer, Saskia Andriessen, Ellen van Wijk. Social return bij het Rijk; Inkooptechnische haalbaarheid. Hoofddorp: TNO, 2011.  
Sociaal kopen; Gids voor de inachtneming van sociale overwegingen bij overheidsaanbestedingen. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2011.
2. Andriessen, S. Verplicht aannemen van arbeidsgehandicapten, werkt het? Maandblad Reintegratie 6 (2006) nr. 3, 25 – 27.
3. Jorissen, P., Akyar, G. & Kloosterboer, D. (2010). Lokale Monitor Werk, Inkomens en Zorg 2009. Het sociale beleid van tweehonderd gemeenten. Amsterdam: FNV.

Meer informatie? Kijk op [www.kennisbanksocialezaken.nl](http://www.kennisbanksocialezaken.nl)