

Social Return – inzet kwetsbare groepen via aanbestedingen

Peter Brouwer (TNO), Aukje Smit (TNO) en Wim Zwinkels (Epsilon Research)

Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt komen moeilijk aan het werk bij werkgevers. Social return is een manier om via aanbestedingen de inzet van deze personen bij werkgevers af te dwingen.

Inleiding

Het huidige kabinet heeft in het regeerakkoord opgenomen dat zij wil dat iedereen zo veel mogelijk naar vermogen participeert in de samenleving. Dit vraagt om maatregelen die ertoe bijdragen dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ook mee kunnen doen. Naast bestaande regelingen als de inzet van loonkostensubsidies is social return de laatste jaren in opkomst.

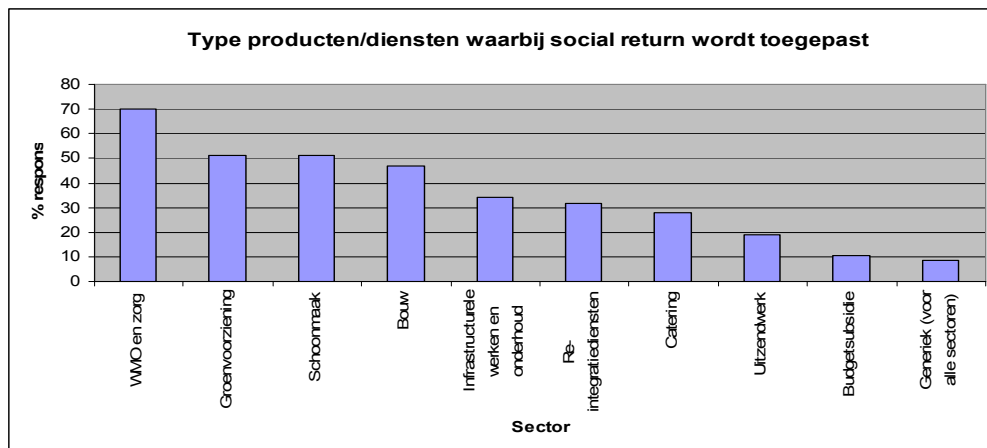
Social return is het maken van afspraken met betrekking tot arbeids- en stageplaatsen bij aanbestedingen. Soms is deze afspraak geformuleerd als een eis en soms is social return één van de gunningscriteria.

Binnen de overheid wordt sinds eind jaren '90 social return toegepast in aanbestedingen. Inmiddels heeft meer dan de helft van de gemeenten ervaring met social return. De door gemeenten meest ingezette vorm van social return is de contracteis. Opdrachtnemers dienen dan een bepaald percentage (meestal 5%) van de aanneemsom te verlonen aan doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt of een aantal stage- of leerwerkplekken te creëren¹. Eind april heeft het Kabinet besloten dat het Rijk vanaf 1 juli 2011 social return gaat inzetten bij aanbestedingen van werken en diensten boven de 250.000 euro².

¹ Brouwer, P., A. Smit, E. van Wijk en W. Zwinkels (2010), *Social return bij het Rijk – effecten op arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid*, Hoofddorp: TNO.

² *Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk*, kamerbrief 2011-2000143143, 29 april 2011.

Kader 1: typen aanbestedingen waarbij gemeenten social return toepassen.



Van de gemeenten, die ervaring hebben met social return, heeft 70% social return toegepast bij aanbestedingen van WMO/zorg. Bovenstaande figuur laat zien dat social return verder vooral bij aanbestedingen in de sectoren groenvoorziening, schoonmaak en bouw relatief veel toegepast wordt door gemeenten. Slechts enkele gemeenten passen social return generiek (voor alle typen aanbestedingen) toe.

Bron: TNO, webenquête gemeenten.

Wat zijn de effecten van social return?

Uit onderzoek van TNO (Brouwer et al., 2010) blijkt dat 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. Zij doen werkervaring op, waardoor zij productiviteit leveren en hun kansen op regulier werk vergroten. Uitstroom naar regulier werk vindt minder plaats. Dit is momenteel geen directe doelstelling van social return. Ook gaat het veelal nog om kleine aantallen. Social return is daardoor geen vervanging van reguliere re-integratie-instrumenten, maar ondersteunend aan het bestaande re-integratiebeleid.

Een belangrijk element van het succes van social return is dat werkgevers de flexibiliteit hebben om doelgroepen naar eigen inzicht in te zetten. In plaats van bemiddelingsactiviteiten die *aanbodgericht* zijn ('kunt u deze persoon plaatsen?') is social return *vraaggericht*. Social return leidt bovendien tot bewustwording bij werkgevers. De praktische ervaring die zij opdoen met social return kan ertoe leiden dat zij in de toekomst eerder zelf overgaan tot het inzetten van doelgroepen.

Kader 2: inzet van doelgroepen bij social return.

Voor de invulling van de social return doelstellingen worden diverse doelgroepen ingezet: uitkeringsgerechtigden, SW-geïndiceerden, (vroegtijdig) schoolverlaters, leerlingen en niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.

Bij gemeenten is er een duidelijke focus op de inzet van WWB'ers (bij ruim 80% van de gemeenten) en SW'ers (bij meer dan de helft van de gemeenten)³. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de re-integratie van deze personen.

Bij het Rijk wordt de invulling van social return veelal aan de opdrachtnemer overgelaten. Opdrachtnemers geven dan de voorkeur aan personen die weinig of geen extra begeleiding nodig hebben (bijvoorbeeld leerlingen die stage lopen of Wajongers met fysieke beperkingen waarmee zij wel goed in staat zijn werkzaamheden uit te voeren) of voor wie de begeleiding al goed georganiseerd is (in het bijzonder de SW'ers).

Aandachtspunten bij social return

Social return leidt niet vanzelf tot positieve effecten. Opdrachtgevers dienen zich te realiseren dat zij zelf moeten meebewegen. Zo is het van belang om niet alleen op prijs maar ook op kwaliteit te selecteren bij een aanbesteding. Verder dienen zij er rekening mee te houden dat het werkgevers tijd kost om de inzet van doelgroepen goed te organiseren op de werkvloer. Vooral mensen met een arbeidsbeperking, bijvoorbeeld SW'ers, zijn namelijk gebaat bij de mogelijkheid in hun werk routine op te bouwen onder zo veel mogelijk gelijkblijvende omstandigheden. Het werven van kandidaten voor de invulling van social return is het grootste knelpunt in de praktijk. Hoewel de werving primair de verantwoordelijkheid van de werkgevers is, zien we in de praktijk vrijwel altijd een actieve betrokkenheid van het Werkplein en/of projectbureau social return van de gemeente bij de matching van kandidaten. Het Rijk heeft geen directe mogelijkheid om hierbij te ondersteunen.

Een aandachtspunt bij een succesvol gebruik van social return is ook een flexibele instelling van opdrachtgever en opdrachtnemer en een goede communicatie om de social-returndoelen zo goed mogelijk in te vullen. Opdrachtgevers zijn in de praktijk terughoudend met het toepassen van sancties. Als het bijvoorbeeld niet lukt om geschikte kandidaten te vinden, is het vooral van belang dat de opdrachtnemer kan aantonen dat hij wel zijn best heeft gedaan. Redelijkheid en billijkheid zijn van belang bij de toepassing van social return. De inzet van mensen in het kader van social return moet ook niet leiden tot verdringing van reguliere werknemers.

Tot slot, biedt social return mogelijkheden voor het MKB. Het MKB is bij uitstek geschikt om invulling te geven aan social return door hun kennis van en binding met de lokale situatie. Een belemmering voor het MKB bij aanbestedingen is echter de omvang van aanbestedingen. Overheden hebben de neiging naar steeds grotere kavels te gaan met een navenante verzwaring van de geschiktheidseisen zoals benodigde omzet. Kleinere, vooral regionale bedrijven komen zo buitenspel te staan. Hoewel de overheid juridisch de mogelijkheid heeft om aanbestedingen op te delen in percelen, wordt hier in de praktijk weinig gebruik van gemaakt.

Toekomst

Social return is in opkomst én in ontwikkeling. Door het opdoen van meer ervaring en het ontwikkelen van de nodige hulpmiddelen kunnen we zorgen voor (nog) meer effect bij de toepassing van social return. Belangrijke verbeterpunten zijn:

³ Bron: TNO, webenquête gemeenten.

- Behalve door de overheid kan social return ook toegepast worden door het bedrijfsleven. Enkele grote bedrijven en woningbouwcorporaties doen dit al, maar hier is nog veel meer mogelijk.
- Ondersteuning van opdrachtnemers bij het aanleveren van geschikte kandidaten en monitoring van de uitvoering.
- Bevorderen van meer creatieve invullingen en betrekken van het MKB bij de toepassing van social return.
- Bij social return ook laten meewegen de bijdrage die bedrijven al leveren aan werkgelegenheid van doelgroepen en de mate waarin deze mensen duurzaam aan het werk blijven.