

SOCIAL RETURN

Naar één loket

Social Return in de praktijk

Gemeenten maken actief werk van het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar regulier werk. Grote drijfveer is de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015. Een belangrijk (beleids-)instrument dat door gemeenten en andere overheidsinstanties wordt ingezet is Social Return.

De inzet van Social Return betekent het maken van een afspraak in aanbestedingen en andere contractrelaties om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werkervaring te helpen. Zo betrekken gemeenten bedrijven bij het oplossen van de werkloosheid in Nederland en leveren die partijen een bijdrage aan 'de sociale economie'.



Inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte blijkt bij uitstek geschikt voor de inzet van mensen met afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Dit komt door de aard van de werkzaamheden en de regionale en lokale schaal waarop ze worden uitgevoerd. Partijen die werkzaam zijn in bijvoorbeeld infrastructuur en groen, hebben al veel ervaring op dit vlak. Die ervaringen zijn echter ook sterk wisselend.

In deze publicatie bespreken we hoe organisaties (met name gemeenten) optimaal kunnen worden ingericht op Social Return, hoe het al wordt toegepast en wat we daarvan kunnen leren of overnemen. Ook worden enkele 'bijwerkingen' aangestipt, zoals mogelijke verdringing van reguliere arbeidsplaatsen en 'draaideureffecten' omdat mensen slechts kort aan het arbeidsproces deelnemen. De nadruk bij dit alles ligt op infrastructuur en groen. Mogelijkheden in andere sectoren, als schoonmaak, catering, etc., komen hier niet aan de orde.

“Ik moet Social Return verder vorm geven, maar op welke wijze wordt het een succes? Het is nu voor mijn collega's niet veel meer dan een verplicht nummer.”

DE SOCIAL RETURN MEDEWERKER VAN DE GEMEENTE

Social Return, ook wel aangeduid als Social Return on Investment, is een bewezen instrument, dat in nationale regelgeving is verankerd en ook op Europees niveau tot uitvoering wordt gebracht. Over de invulling ervan is al veel gepubliceerd. We focussen hier op de huidige praktijk. Daarbij is de verwachting dat Social Return in de toekomst nog breder wordt ingezet wanneer naast gemeenten en provincies ook waterschappen, woningcorporaties, ziekenhuizen en andere (semi-) publieke organisaties het gaan toepassen. Het primaire belang ligt bij de inzet van mensen (met een afstand tot de arbeidsmarkt) die het betreft. Gemeenten hebben een hier van afgeleid belang: het beperken van het aantal uitkeringsgerechtigden. Vanaf 2015 betreft dit ook een belangrijk financieel belang voor de gemeenten zoals zij dat nu al kennen voor bijvoorbeeld de Wet Sociale Werkvoorziening.

“Bijna alle gemeenten hanteren andere regels, andere percentages en vaak ook nog verschillende doelgroepen. Daarnaast moet alles verantwoord worden, ook dit gaat wederom op vele verschillende wijzen. Probleem is dat de gemeenten soms ook niet weten hoe.”

DE AANNEMER IN DE WEGENBOUW

Rol van de gemeente

Optimaal resultaat van Social Return wordt behaald door het op de juiste manier mee te nemen bij inkoop en een duurzame verbinding te creëren tussen de private en publieke sector. Maar ook door als gemeente aanspreekbaar te zijn voor betrokken partijen, te zorgen voor de tijdige levering van geschikte kandidaten en intern, tussen de diverse afdelingen, de nodige verbindingen te leggen.

De basis voor het aan het werk helpen van mensen is kennis van de diverse doelgroepen: wat kunnen ze en waar zijn zij mee geholpen? Dit moet het vertrekpunt zijn voor beleidskeuzes en de invulling van Social Return (-instrumenten). Inzicht in de mogelijkheden en beschikbaarheid van mensen is nodig om succesvol te plaatsen bij bedrijven. De bedrijven moeten op hun beurt een scherp profiel maken van de plekken die zij kunnen vullen. Op die manier worden mensen en werkplekken optimaal gematcht in de vorm van stages, ervaringsplekken, meeloopplekken, etc.

“Je kunt Social Return zien als een bedreiging maar voor ons is het een kans. Wij waren al gewend te werken met deze doelgroepen. Het moet wel klikken met je eigen mensen, los van alle ‘stimulansen’. En dat kost echt serieus veel tijd. We stappen te makkelijk over het cultuuraspect heen. Ik krijg overigens al klanten aan de lijn die graag ‘iemand met een beperking’ in de bedrijfstuin willen zien.”

DE AANNEMER IN HET GROEN

Naar één loket

Binnen de gemeente moeten inkoop, sociaal domein en de uitvoerende werkvelden (civiel, groen, etc.) goed worden verbonden. Werknemers, bedrijven en andere betrokkenen hebben één loket nodig. Dit is in de huidige praktijk meestal niet het geval. Eén loket is van belang als aanspreekpunt, maar ook voor afstemming, bundeling van ervaringen en sturing van de verdere ontwikkeling van Social Return. Het is tevens een goed aanknopingspunt om regionale kennis (van de buurgemeenten) in te schakelen. Bij dit alles moet wel bedacht worden dat werkprocessen belangrijke hulpstructuren zijn, niet meer dan dat. Succes komt vooral voort uit flexibiliteit en maatwerk.

“Ik heb een mooie plek voor iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar ik krijg geen geschikte kandidaten uit de gemeentelijke kaartenbak aangereikt. Dat kan niet waar zijn, moet ik dan zelf maar door het bestand lopen?”

DE AANNEMER IN HET GROEN

Wat hebben bedrijven nodig?

Bedrijven kunnen hun rol bij Social Return optimaal invullen als de gemeente een aantal faciliteiten goed regelt. Het gaat met name om de volgende zaken:

- **Uitwisseling van informatie**

In het voortraject is behoefte aan meer inzicht in de (jaarlijkse) hoeveelheid werk die overheidsorganisaties op de markt zetten. Op basis daarvan ontstaat een beeld op regionaal niveau en kan het deel Social Return beter worden ingepland door opdrachtgevers en bedrijven.

- **Uniformiteit bij uitvragen**

Bij aanbestedingen en inkooptrajecten worden veel verschillende formuleringen en voorwaarden gehanteerd. Er is dringend behoefte aan standaardisatie, bijvoorbeeld in besteksteksten. Kennisorganisatie CROW zou hier een rol bij kunnen spelen.

- **Coördinatie bij opdrachtgevers**

Bedrijven moeten ondersteund worden bij de invulling van Social Return. Eén aanspreekpunt bij de gemeente voor alles rond Social Return helpt daarbij. Veel gemeenten hebben nog belangrijke stappen te zetten wat betreft het inrichten van de eigen organisatie op Social Return.

Ervaringen met Social Return

Zoals gezegd leent inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte zich bij uitstek voor inzet van Social Return. In de afgelopen jaren is er bij infrastructuurprojecten en groenbeheer reeds de nodige ervaring opgedaan.

Met veel kortdurende projecten en bestekken bestaat de kans dat medewerkers maar kort worden ingezet en snel weer op straat staan. Zo wordt wel werkervaring opgedaan maar ontstaat geen echt zicht op het invullen van een reguliere arbeidsplek. Vergroting van de schaal waarop Social Return wordt toegepast draagt bij aan continuïteit en beperkt dit soort draaideureffecten. Stevige samenwerking tussen private partijen, brancheorganisaties, opleidingsbedrijven, (regionale) overheden, landelijke kenniskring(en) en expertisecentra kan ervoor zorgen dat mensen voor een langere periode worden opgeleid en ingezet. Een voorbeeld van een langlopende samenwerking tussen deze partijen is de stichting Infra-Werkt, die actief is in Overijssel en Gelderland.

De stichting neemt kandidaten met afstand tot de arbeidsmarkt, na een basistraining van een aantal

“Alles goed en wel maar het belang van onze gemeente is dat we eigen mensen aan het werk krijgen.”

DE WETHOUDER

weken (met behoud van uitkering), in dienst conform de CAO Bouwnijverheid. De kandidaten worden door de gemeenten voorgedragen aan Infra-Werkt. Het dienstverband bij Infra-Werkt duurt maximaal twee jaar. Gedurende deze periode worden de kandidaten gedetacheerd bij GWW-aannemers (grond-, weg- en waterbouw). Er is een koppeling tussen het aantal aangedragen kandidaten en de hoeveelheid aan te besteden werk. Uitgangspunt is dat voor elke 500.000 euro GWW-project (met een redelijke hoeveelheid arbeidscomponent) één persoon fulltime voor een jaar uit de poule van Infra-Werkt aan de slag gaat.

Voorbeeld: de accountmanager Social Return

Bij de gemeente Apeldoorn wordt er een accountmanager Social Return ingezet. Deze persoon is het centrale aanspreekpunt voor partijen intern en extern. Hij adviseert de inkoper en de interne budgethouder over de wijze waarop Social Return vormgegeven dient te worden. De accountmanager is ook verantwoordelijk voor de beoordeling van de inschrijvingen in het aanbestedingsproces, voor wat betreft het onderdeel Social Return.

Na gunning is de accountmanager verantwoordelijk voor het adviseren en faciliteren van de opdrachtnemer. Hij adviseert de opdrachtnemer ten aanzien van mogelijke Social Return-oplossingen, coördineert het vacatureproces naar de sociale partners (UWV, gemeentelijke sociale dienst en sociale werkvoorziening). Voordeel voor de opdrachtnemer is dat hij de gehele (lokale) sociale kaart weet te bereiken. Verder is de accountmanager verantwoordelijk voor het monitoren van de resultaten van de Social Return opdracht. Hij toetst de rapportagedocumenten en informeert de budgethouder over de behaalde resultaten.

Past een initiatief als Infra-Werkt ook in de groensector? De sectoren infra en groen vertonen overeenkomsten maar ook verschillen. In de groensector zitten medewerkers van doelgroepen al voor een deel in het huidige personeelsbestand, in de infra sector is dat minder het geval. Een ander belangrijk verschil is de schaalgrootte: in de infrasector zijn over het algemeen grotere opdrachtnemers actief dan in de groensector. Daar komt bij dat groenbedrijven concurrentie ervaren van gemeentelijke buitendiensten, in de infrasector speelt dit niet of nauwelijks. Verder zijn werkzaamheden in de groensector sterk seizoensgebonden (weinig werk in de winter); in de infrasector speelt dit veel minder.

“Elke overheid die Social Return toepast wenst weer zijn eigen verantwoording. Wat een administratieve rompslomp, en de doelgroep schiet er niets mee op!”

DE AANNEMER IN DE WEGENBOUW

Als er naar analogie van Infra-Werkt een stichting ‘Groen-Werkt’ wordt opgericht, zou dat er als volgt kunnen uitzien. Er wordt een pool gevormd van geschikte, ‘gescreende’ medewerkers, aangedragen door gemeenten, op regionaal niveau. Net als bij Infra-Werkt wordt een koppeling gelegd met opleiding en opleidingsinstituten. Gemeenten zijn dubbel betrokken: via de toepassing van Social Return maar ook vanuit de openbare ruimte, voor de aansturing van werk en inschakeling van de (eventuele) eigen buitendienst. Een creatieve inzet op overige

werkzaamheden in de winterperiode is vereist, evenals voldoende groenbedrijven die hierin (regionaal) samenwerken.

Voorbeeld: gemeente Deventer

De Gemeente Deventer heeft in 2013 onder meer de opdracht voor het beveiligen van de gemeentepanden gegund aan een beveiligingsbedrijf. De 5 procent Social Return bestekverplichting heeft gemaakt dat binnen deze partij inmiddels twee cliënten (waarvan één 50+) een dienstverband hebben gekregen.

De werving- en selectieprocedure werd hier volledig vormgegeven door de lokale uitvoeringsinstelling Deventer Werktalent. Beide kandidaten waren volledig gediplomeerd maar bevonden zich al enige jaren in een uitkeringspositie. De eerste kandidaat heeft recentelijk zijn jaarcontract kunnen verlengen.

Monitoring van Social Return

Monitoring is een specifiek aandachtspunt bij Social Return. Er wordt gezocht naar adequate controlesystemen, die uitgaan van wederzijdse belangen, die praktisch toepasbaar zijn, maar die ook misbruik van Social Return-verplichtingen tegengaan. Marchanderen met Social Return-verplichtingen mag niet leiden tot oneerlijke concurrentie. De verantwoording moet wel werkbaar zijn. Als elke opdrachtgever eigen eisen gaat stellen, ook ten aanzien van verantwoording, moeten bedrijven meer werkzaamheden verrichten en ontstaat een ‘extra overhead’ waar doelgroepen niets mee opschieten.

De Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO)

De Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) kan een nuttig hulpmiddel zijn bij het monitoren en objectiveren van Social Return. Het meetinstrument, dat beheerd wordt door de Stichting PSO Nederland, geeft weer in hoeverre een organisatie bijdraagt aan werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. PSO heeft vier prestatieniveaus: een aspirant status en drie treden. De trede geeft weer hoe een organisatie als geheel presteert ten opzichte van het gemiddelde. Een trede drie betekent dat een organisatie ver boven

“De omgeving denkt dat wij de Social Return-kandidaten gratis aan het werk hebben. Dat is niet zo. Ook niet tegen het minimumloon, dat laat de CAO niet toe. Een langdurig werkloze krijgt gewoon CAO-loon betaald en kost net zoveel als de andere medewerkers. De loonwaarde is echter niet 100 procent. Sommige gemeenten zetten werklozen met behoud van uitkering aan het werk in de openbare ruimte, dat vind ik geen goede ontwikkeling, dat lijkt op verdringing.”

DE AANNEMER IN DE WEGENBOUW

te nemen in haar gewogen lotingssysteem bij het selecteren van geschikte inschrijvers voor onderhandse aanbestedingen. Een hogere PSO-trede creëert hierbij meer kans op inloting.

PSO kan helpen bij een duurzame en veelzijdige inzet van personeel, niet alleen op uit te voeren werkzaamheden. Het levert een semi-permanente check op Social Return-verplichtingen en minder inspanningen ten aanzien van verantwoording vanuit bedrijfs perspectief. Er zijn ook nadelen te benoemen: PSO werkt niet lokaal of regionaal, invulling staat los van locatie. Er zijn extra verplichtingen en audits nodig waarbij de kosten wel of niet ten laste van het Social

gemiddeld mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie inzet. Het systeem kent een glijdende schaal en beweegt mee met het gemiddelde van partijen die deelnemen.

PSO wordt experimenteel gebruikt in gemeentelijke openbare aanbestedingen als EMVI-criterium (economisch meest voordelige inschrijving) waarbij opdrachtnemers afhankelijk van hun positie op de prestatiladder een fictieve korting op de opdrachtsom verdienen. De gemeente Apeldoorn overweegt om PSO op

Voorbeeld: gemeente Brummen

De gemeente Brummen heeft haar bestratingsonderhoud voor twee jaar gegund, waarbij de afspraak is dat de aannemer in deze twee contractjaren 8 procent van de aanneemsom inzet middels Social Return. Een positief aspect van deze doorlooptijd van twee jaar is, is dat de aannemer een langdurige verbinding aangaat met de kandidaten uit de Social Return-doelgroep. De aannemer heeft dit ingevuld door twee schoolverlaters een twee à driejarige BBL-opleiding (Beroepsbegeleidende Leerweg) aan te bieden, waarbij ze binnen de opdracht ingezet worden.

Return-budget kunnen worden gebracht. Het werkt vooral als alle of in elk geval veel bedrijven in een sector meedoen, veel opdrachtgevers de PSO gebruiken en er jaarlijks getoetst wordt of het bedrijf nog ‘voldoet’.

Een systeem als PSO moet onderscheidend zijn om effectief te functioneren. Als het door bedrijven (te) eenvoudig kan worden behaald is het niet meer dan een mooie verpakking en doet het zijn werk niet.

“Uiteindelijk is er maar één duurzame oplossing en dat is een breed en meerjarig werkpakket waarbinnen je een jaarrond planning kunt maken en mensen de tijd hebben om onderdeel te worden van je bedrijfsvisie.”

DE AANNEMER IN HET GROEN

Samengevat

Het gedachtegoed van Social Return - mensen met afstand tot de arbeidsmarkt kansen bieden tot een duurzame arbeidsrelatie - spreekt aan. De huidige praktijk vraagt echter om extra

structuur, beleid gericht op continuïteit en ver(der)gaande samenwerking. Meer structuur is nodig om minder energie verloren te laten gaan bij het toepassen van Social Return en resultaten te verbeteren. Een projectoverstijgende visie gericht op omvang van de werkzaamheden en doorlooptijd is belangrijk met het oog op de continuïteit en het tegengaan van ‘draaideureffecten’, waarbij mensen telkens maar voor korte tijd aan de slag kunnen. Samenwerking van gemeenten met marktpartijen, op landelijk, regionaal en lokaal niveau is hierbij essentieel.

Voorbeeld: Deventer Werktalent

In Deventer wordt het bouwen van het nieuwe stadhuis aan een bouwbedrijf gegund. Enkele van de Social Return-oplossingen binnen dit project betreffen het verstrekken van de opdracht tot het vervaardigen van alle houten bekistingen aan de houtafdeling van het Deventer Werktalent. Daarnaast is de inzet van WOL-teams - Werken Op Locatie - , waarbij cliënten met een indicatie ‘sociale werkvoorziening’ onder begeleiding van een werkleider circa 3.000 contactdozen gaan aanbrenen.

Naast structureren van de werkprocessen bij Social Return is ook het kennen van de doelgroep en het redeneren vanuit de specifieke mogelijkheden van belang. Bijvoorbeeld: wat zijn de ambities, wie is beschikbaar en wat past vervolgens in de praktijk? Het goed kennen van de opdrachtnemers is van groot belang om een juiste match te kunnen maken.

De gemeente vervult een centrale rol en kan de inzet van Social Return aanjagen door voor opdrachtgevers en opdrachtnemers één loket in te richten. Dit loket verbindt de werkvelden binnen de gemeente en vervult een belangrijke rol in lokale en eventueel regionale samenwerking. Zorg daarbij als gemeente voor goede contacten met bedrijven die lokaal actief zijn. Werkgevers kunnen ook vanuit het loket worden ondersteund.

De invulling van Social Return vindt op meerdere niveaus plaats. De gemeente heeft te maken met een lokaal, regionaal en landelijk speelveld. Al naar gelang het niveau zijn verschillende instrumenten beschikbaar en ligt de focus anders. Kies bewust en kijk daarbij goed naar de gevolgen. Bijvoorbeeld: PSO (Prestatieladder Socialer Ondernemen) is landelijk georiënteerd, initiatieven als Infra-Werkt zijn interessant op regionaal niveau en (kleinschalige) projecten die zich alleen richten op het opdoen van werkervaring passen goed op microniveau (zie tabel 1).

Tabel 1

Niveau	Instrument	Oogmerk
Macro	PSO ladder	Landelijk meetinstrument sociaal ondernemen
Meso	Regionale standaard (Stedendriehoek), Infra-Werkt	Regionale duurzame invulling Social Return
Micro	Gemeenteloket	Lokaal integraal aanspreek- en coördinatiepunt

Instrumenten voor Social Return op verschillende schaalniveaus.

De huidige praktijk laat duidelijk zien dat op de verschillende niveaus nog stappen te maken zijn. Op microniveau ontbreekt het aan uniformiteit, op mesoniveau is met name continuïteit een bron van zorg en op macroniveau speelt vooral de angst dat een landelijke instrument als PSO onvoldoende het lokale of regionale belang borgt. Wat de zorg ook is, het is duidelijk dat afstemming en informatie-uitwisseling tussen opdrachtgevers onderling en tussen opdrachtgevers en marktpartijen noodzakelijk is en blijft om Social Return goed in te vullen. Dat is des te relevanter omdat gemeenten steeds meer taken krijgen en daarvoor steeds minder geld beschikbaar hebben. Dat betekent slim omgaan met beschikbare middelen, creatief zijn, buiten de gebaande paden naar oplossingen zoeken en meer samenwerken, bijvoorbeeld met private partijen en onderling.

annemers hebben eveneens te maken met een 'krimpemde markt'. Ook hier staan de prijzen onder druk en moet er meer gebeuren voor minder. De verplichte bestekseis moet worden ingevuld. Let als opdrachtgever op dat er geen verdringing van arbeidsplaatsen plaatsvindt. Let er ook op dat geen verplichtingen worden verwerkt in een bestek die misschien wel aansluiten bij de ambities als opdrachtgever maar de aansluiting met de markt missen. Dat ondergraaft het vertrouwen dat zo nodig is voor een succesvolle invulling van Social Return.

Voorbeeld: Regionale standaard en invulling

In de Regio Stedendriehoek wordt een standaard werkwijze voor Social Return nagestreefd waarbij inkoop, sociaal domein en de vakafdelingen verbonden zijn. Gemeenten kunnen ook elkaars expertise inzetten. Het werkproces is gestructureerd in stappen. De accountmanager sociaal aanbesteden heeft vanuit de gemeente een centrale rol richting opdrachtnemer en coördineert ook binnen de samenwerkende gemeenten.

Stadswerk en Social return

Stadswerk is als vereniging van professionals in de fysieke leefomgeving sterk betrokken bij actuele ontwikkelingen in de openbare ruimte. De leden van Stadswerk ervaren de mogelijkheden en beperkingen van Social Return in de praktijk. Daarbij is de constatering dat in de huidige praktijk helaas niet alle inspanningen ten goede komen aan het doel van Social Return: het aan het werk helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Stadswerk heeft een groep betrokken medewerkers vanuit overheid, onderzoek en bedrijfsleven samengebracht om de huidige praktijk bij infra en beheer openbare ruimte tegen het licht te houden en aanbevelingen te doen voor een doelmatige en meer uniforme toepassing van Social Return in het werkveld. De aanbevelingen zijn gebaseerd op praktijk cases en best practices. De uitgangspunten zijn als volgt:

- Social Return als instrument staat niet ter discussie, doel is arbeidsparticipatie voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Er wordt gestreefd naar een bestendige invulling: inzet van mensen voor langere periode, meer kans op de arbeidsmarkt, doorstroming, etc.
- Negatieve 'bijwerkingen' zijn deels niet te vermijden en moeten zoveel mogelijk worden voorkomen.

Met deze publicatie wil Stadswerk een constructieve bijdrage leveren aan een praktijk die volop in ontwikkeling is en waar 'leren van elkaar' centraal staat.

Websites

www.infra-werkt.nl

www.pso-nederland.nl

www.stadswerk.nl

Werkgroepleden

John Assink, gemeente Apeldoorn, contractspecialist, J.assink@apeldoorn.nl

Jan Beldman, Stadswerk Regio Overijssel, projectleider, beldman@kplusv.nl

Hans Boes, TU Twente, Pioneering, J.Boes@ctw.utwente.nl

Sander Geerdes, directeur Infra-Werkt, sgerdes@infravak.nl

Hans Terhorst, GroenwerkXL, hans@groenwerkxl.nl

Karin Rog, TWW, Voorzitter Infra-Werkt, K.Rog@tww.nl

Erik Punt, directeur Eikelboom, e.punt@eijkelboom.nl

Thijs te Riet, procesbeheerder Wegen en verkeer gemeente Brummen, T.teriet@brummen.nl

Alan Wemmenhove, gemeente Apeldoorn, accountmanager SROI,
A.wemmenhove@apeldoorn.nl

Marc van Zanten, gemeente Deventer, projectleider social return, M.Zanten@deventer.nl

Contactpersonen Stadswerk

Sander Lubberhuizen, bestuurslid Stadswerk, s.lubberhuizen@apeldoorn.nl

Louise Kok, Stadswerk bureau, louise.kok@stadswerk.nl