Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA S GRAVENHAGE

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Kenmerk
2011-2000143143

Datum 29 april 2011
Betreft Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk

Inleiding
Het kabinet kiest voor maatregelen die eraan bijdragen dat iedereen zoveel mogelijk participeert in de samenleving en om mensen perspectief te geven op werk en inkomen. Mensen hebben ook een eigen verantwoordelijkheid en daarin past dat wie dat kan, op eigen kracht werk moet kunnen vinden. Voor wie dit niet mogelijk is, heeft de overheid de taak om mensen ondersteuning te geven om tot de arbeidsmarkt toe treden. Het toepassen van social return, het maken van een afspraak in aanbestedingen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk of werkervaring te helpen, door het Rijk past daar in. Daarom heeft het kabinet in het Regeerakkoord opgenomen dat bij investeren en aanbestedingen van diensten, de Rijksoverheid aandacht moet besteden aan stage- en leerwerkplekken voor kwetsbare groepen.

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, 31 780, 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, net als bij de gemeente Rotterdam, ook bij aanbestedingen die door de landelijke overheid worden gedaan, één op de twintig werknemers een langdurig werkzoekende is.

Door de bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in de brief van 8 december 2009 (Kamerstukken II, 2009/10, 29 544, nr. 215) aan de Kamer toegezegd dat de effecten op het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid en de succesvoorwaarden verder onderzocht zullen worden, daarbij gebruik makend van de kennis die door gemeenten is opgedaan. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verantwoordelijk voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid, heeft uw Kamer bij brief van 28 januari 2010 (Kamerstukken II, 2009/10, 29 544, nr. 225) toegezegd om in 2010 bij minimaal vijf tot tien aanbestedingen van het Rijk social return mee te nemen in de contractvoorwaarden en dit te evalueren.

In het evaluatieonderzoek van de 'pilots'[1] en eerdere aanbestedingstrajecten waarin social return is toegepast (cases) is enerzijds gekeken naar de praktische uitvoerbaarheid van social return en anderzijds naar de aanbestedingstechnische en organisatorische effecten van de toepassing van social return.

Wij bieden u de resultaten van beide onderzoeken, uitgevoerd door TNO Kwaliteit van Leven, hierbij aan. In deze brief worden de belangrijkste bevindingen uit beide onderzoeken samengevat en verbinden wij daar een conclusie aan voor beide beleidsterreinen. Op basis hiervan geven wij aan welke plaats social return krijgt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van het Rijk.

Arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid
Het onderzoek toont aan dat social return extra werk(ervarings)plaatsen creëert en daarmee ondersteunend aan het bestaande arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid is. Meerwaarde van toepassing door het Rijk is de schaalvergroting van dit effect. Het wordt dan bij meer en grotere opdrachten toegepast en de landelijke spreiding is groter. Toepassing van social return door het Rijk heeft tot doel het bevorderen van de uitstroom naar werk en is gericht op alle mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt die zonder re-integratieondersteuning niet aan het werk komen.

Uit de ervaringen bij, voornamelijk, gemeenten komt naar voren dat social return in opkomst is. Social return wordt op verschillende manieren opgenomen in bestekken en richt zich in principe op alle doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt, bij gemeenten met name op de doelgroepen WWB en Wsw. De resultaten die geboekt worden blijken in dit onderzoek betrekkelijk gering (plaatsing van enkele tot enkele tientallen personen per aanbesteding) in relatie tot de totale doelgroep. Daarbij wordt aangetekend dat er slecht zicht is op de resultaten door gebrekkige monitoring. Ondanks dit zijn wij van mening dat de rijksoverheid ook een voorbeeldrol te vervullen heeft met het creëren van deze extra re-integratieondersteuning.

Ten aanzien van de effecten op het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid concludeert TNO dat social return bijdraagt aan de activering van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, en daarom vooral ondersteunend is aan het huidige re-integratiebeleid. Door het op deze wijze creëren van extra arbeidsplaatsen (waaronder stage- en leerwerkplekken voor onder meer jongeren met een beperking en werkloze schoolverlaters) bij werkgevers, kunnen mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt zich ontwikkelen en participeren naar vermogen waardoor er sprake is van extra productiviteit die anders onbenut zou blijven. Deze werk(ervarings)situatie heeft tevens een diagnoseaspect. Het wordt duidelijk hoe groot de afstand tot regulier werk is en wat iemand nog nodig heeft om dat te bereiken.

Wat de succesvoorwaarden betreft komt uit het onderzoek naar voren dat er een aantal kritische succesfactoren geldt bij het gebruik van social return. Zo is geleidelijke toepassing voorwaarde voor succes omdat het Rijk hier kennis en ervaring mee op moet doen en rekening moet houden met de regionale arbeidsmarktverschillen. De praktische uitvoering van social return is de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer en deze zal zich daartoe doorgaans wenden tot gemeenten en/of het UWV. Hiermee wordt een belangrijke succesvoorwaarde, namelijk het toepassen van maatwerk, geborgd.

[1] *Aanbestedingen: Verhuisdiensten EL&I, Future Centre SZW, Schoonmaak 4FM (SZW, VROM, VenW, BZ) + VWS, Verhuisdiensten OCW, Schoonmaak EL&I, Inhuur ICT personeel VWS.*

Inkoop- en aanbestedingsbeleid
Ervaring vanuit de proefprojecten en de casestudies leert dat social return toepasbaar is binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid van het Rijk.
Uit het onderzoek, gericht op toepassing van social return in de categorieën 'leveringen', 'diensten' en 'werken', komt naar voren dat social return bij leveringen van producten, vanwege de lage arbeidscomponent, minder kansrijk is en wordt afgeraden hier social return generiek toe te passen. Het Rijk heeft voornamelijk ervaring met het toepassen van social return bij de aanbestedingen van 'diensten'. De ambitie is om ook bij de aanbestedingen van 'werken' (bouwkundige en civiele sector) social return toe te passen, maar daar zal eerst meer ervaring moeten worden opgedaan hoe dit het beste kan.

Aanbestedingstechnisch is de toepassingsvorm waarbij social return als contractvoorwaarde wordt toegepast voor het Rijk het meest geschikt. Daarnaast kan social return bij arbeidsintensieve aanbestedingen, zoals bij schoonmaak waar een groot deel van de uitvoering uit arbeid bestaat, ook zwaarder meewegen in de aanbesteding. Gekeken naar het aanbestedingrechtelijk kader en de gewenste *arbeidsmarkteffecten is social return voor het Rijk zinvol toepasbaar bij* aanbestedingen in de categorieën 'werken' en 'diensten' vanaf een drempelbedrag van € 250.000. Dit drempelbedrag is gebaseerd op de plaatsing van één arbeidskracht gedurende een half jaar, bij de gemiddelde toepassing van 5% inzet van social return bij een aanbesteding.

De uitvoeringslast voor het Rijk is beperkt en bevindt zich in het inkoopproces voornamelijk in het opstellen van de aanbestedingstekst en het contractmanagement. De feitelijke uitvoering, dat wil zeggen de inzet van mensen met een grote(re)afstand tot de arbeidsmarkt, is zoals gezegd, primair de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer die om te voldoen aan de contractvoorwaarden verantwoordelijk is voor de werving en plaatsing van de kandidaten. Uit de onderzochte cases blijkt dat de uitvoeringslast voor de opdrachtnemer beperkt is want deze valt veelal in het niet in de totale aanneemsom.

Het onderzoek van TNO toont aan dat de primaire doelstelling van het inkoopbeleid, een goede prijs/kwaliteitverhouding, bij toepassing van social return niet negatief wordt beïnvloed. Zo heeft social return in geen van de onderzochte cases tot hogere aanneemsommen geleid. Ook de kwaliteit, als vast criterium in een aanbesteding, wordt niet negatief beïnvloed, waardoor het risico op claims herleidbaar uit de social return doelstellingen niet speelt.

Wat betreft de voorwaarden zijn de regionale spreiding van aanbestedingen door het Rijk en het contractbeheer de belangrijkste aandachtspunten. Dit heeft enerzijds te maken met de controlefunctie op de contractvoorwaarden en anderzijds met de kennis van de arbeidsmarktsituatie (vraag/aanbod). In de opstartfase kunnen de rijksinkopers in de kennisopbouw en de implementatie van social return worden ondersteund door een centrale voorziening.

Conclusie
Dit alles overwegende concluderen wij dat social return, door het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen, de uitstroom van mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt naar werk kan ondersteunen. Daarmee is social return ondersteunend aan het huidige re-integratie-instrumentarium. Als zodanig zal social return, per 1 juli 2011, worden toegepast in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van het Rijk. Toepassing wordt beperkt tot passende aanbestedingen van 'werken' en 'diensten' boven een drempelbedrag van € 250.000. Er zal worden gestreefd naar een percentage van 5% van social return per aanbesteding.
In de implementatiefase van twee jaar wordt het uitvoeringskader dat hiervoor nodig is samen met de grote aanbestedende partijen binnen de rijksoverheid verder ontwikkeld. In deze fase zal ook op geleidelijke wijze de benodigde (sector)kennis worden opgedaan en de ondersteuning voor inkopers worden opgezet die benodigd is voor de structurele inbedding van social return in het rijksinkoopbeleid. De implementatiefase zal worden afgesloten met een evaluatieonderzoek: hierin wordt gekeken naar het effect (aantal mensen dat door social return is ingezet) en de ontwikkeling van de uitvoeringslasten van de opdrachtgever en opdrachtnemer. Voor wat de grote werken van Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst betreft, die gekenmerkt worden door grote financiële omvang, complexiteit en meerjarigheid, zullen in de implementatiefase de komende jaren twee grote aanbestedingen van Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst elk worden meegenomen. De uitkomsten hiervan maken deel uit van het evaluatieonderzoek.

Met het bijgaande onderzoeken wordt tevens voldaan aan de toezegging van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 juli 2009 (Kamerstukken II, 2008/09, 29 817, nr. 50), om in het kader van de nadere uitwerking van de Pilots Werken naar Vermogen te bezien welke ervaringen zijn opgedaan met 'social return' en of het instrument een wenselijk instrument is tegen de achtergrond van een arbeidsmarkt die steeds minder lokaal is.

Met deze toezegging wordt ook invulling gegeven aan de doelstelling van het Regeerakkoord om bij investeringen en aanbestedingen van diensten stage- en leerwerkplekken voor kwetsbare groepen te creëren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

P. de Krom