

Adviesrapport naar aanleiding van de evaluatie social return

November 2019



ADVIESRA

INHOUD

3		Inleiding
5	1	Social return resultaten 2015-2019
6	2	Conclusies van de evaluatie
7	3	Aanbevelingen
8	4	Social return vanaf januari 2020
9	5	Organisatie
10		Bijlage 1 Social return beleid, ingevoerd per 1 januari 2016
11		Bijlage 2 Evaluatie social return door Ipso Facto, 24 mei 2019
12		Bijlage 3 Social return in één oogopslag 2019
13		Bijlage 4 Doelgroepwaardenmodel met ingang van 1 januari 2020

INLEIDING

Wat is social return?

Een algemeen geldende (landelijke) definitie van social return is het opnemen van sociale voorwaarden, eisen en wensen in inkoop- en aanbestedingstrajecten. Zodat opdrachtnemers, in ruil voor het verkrijgen van de opdracht, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt^{1,2} meer kans geven deel te nemen aan het arbeidsproces. Afspraken over de invulling van social return op het contract vinden altijd plaats voorafgaand aan de uitvoering.

Toepassing van social return vindt bij de provincie Noord-Holland (PNH) plaats bij de inkoop van werken en diensten boven de vigerende Europese drempelbedragen, met voldoende loonwaarde en een projectduur langer dan 6 maanden. Bijna alle provincies passen inmiddels social return toe als contractvoorwaarde, of hebben dit minimaal in ontwikkeling. PNH past het percentage van 2-5% over de totale opdrachtwaarde toe, hetgeen landelijk gebruikelijk is bij regionale en lokale overheden.

Provinciale Staten van Noord-Holland hebben in 2012 opgedragen om te onderzoeken hoe social return bij aanbestedingen op zorgvuldige wijze geïmplementeerd kan worden.

Na een marktonderzoek¹ in 2013 bij PNH zijn de eerste ervaringen met social return opgedaan met 3 pilot-aanbestedingen en zijn er scenario's geschetst voor de invoering van social return.

Het social return beleid is in 2016 ingevoerd via het Basis scenario², een instapmodel waarbij ingezette activiteiten na verloop van tijd, naar aanleiding van een evaluatie, konden worden bijgesteld naar een Nul scenario (geen social return) of Plus scenario (onder andere het aantal aanbestedingen met social return uitbreiden). Onderdeel van het Basis scenario was dat in eerste instantie social return bij diensten werd toegepast, met ingang van 2017 ook bij werken.

Op basis van de uitvoering van dit Basis scenario is social return in 2019 geëvalueerd. Dit onderzoek is uitgevoerd door onafhankelijk onderzoeksbureau Ipsos Facto³.

De bevindingen van deze evaluatie zijn positief: social return is goed geborgd in de provinciale organisatie en de uitvoering is servicegericht voor opdrachtnemers. Ontwikkelingen bij andere aanbestedende diensten en ervaringen van betrokkenen laten echter zien dat de sociale opbrengst nog verder kan worden vergroot door een aantal aanpassingen te doen in de uitvoering van social return.

In het coalitieakkoord van het College van GS van juni 2019 staat het volgende:

De afgelopen jaren hebben wij fors ingezet op social return bij provinciale aanbestedingen. Wij zetten dit voort en leggen hierbij nadrukkelijk de koppeling met diversiteitsbeleid.

1) Onderzoek naar het toepassen van social return bij de Provincie Noord-Holland (Verseon 139073).

2) Zie Bijlage 1, Social return beleid, ingevoerd per 1 januari 2016, en zie verder Adviesrapport social return Provincie Noord-Holland, september 2015 (Verseon 316511).

3) Zie Bijlage 2, Evaluatie social return door Ipsos Facto Beleidsonderzoek, 24 mei 2019.

In dit adviesrapport wordt aan het college van GS het voorstel voor besluitvorming gedaan om social return uit te breiden van het Basis naar het Plus scenario, zodat PNH als opdrachtgever meer sociale en maatschappelijke waarde creëert dan nu het geval is. In hoofdstuk 4 staat het voorstel voor realisatie van het Plus scenario met ingang van januari 2020 zoals dit tot stand is gekomen na de evaluatie. In Bijlage 1 staat het Plus scenario opgenomen zoals dit in 2015 vooraf is geschetst en geprognostiseerd.

GEVRAAGD BESLUIT

Het college besluit:

1. Kennis te nemen van het “Adviesrapport naar aanleiding van de evaluatie social return, november 2019”, en de daarbij behorende evaluatie (Bijlage 2 van het Adviesrapport);
2. Het in het adviesrapport geschetste Plus scenario in te voeren per 1 januari 2020;
3. PS periodiek over de voortgang social return te informeren via het format “In één oogopslag”: eerste kwartaal 2020: eerste kwartaal 2021, eerste kwartaal 2022;
4. Eerste kwartaal 2023 de uitvoering van het social return beleid te herijken;
5. PS te informeren via bijgevoegde brief.

SOCIAL RETURN RESULTATEN 2015-2019

PNH heeft sinds januari 2015 (inclusief pilot-periode) social return toegepast bij 46 contracten met een contractwaarde van €630.341.890,-: 35 diensten, negen werken, een concessie (openbaar vervoer) en één levering (op initiatief van de opdrachtnemer). Het percentage social return varieert tussen 1% en 5%, maar bedraagt meestal 2% (diensten en werken) of 5% (diensten).

In totaal hebben 181 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werk(ervaring) opgedaan via de contracten van PNH. Als social return activiteit wordt in 2018 daarnaast vaker gekozen voor het leveren van een maatschappelijke bijdrage voor de doelgroep:

25 sociale inkopen door opdrachtnemers bij een sociale onderneming;

26 sociale initiatieven ondersteund door inbreng van kennis door uren.

Social return is bij twee keer zoveel aanbestedingen toegepast als vooraf was geprognostiseerd in 2015. Dit heeft te maken met een inschatting aan de voorzichtige kant van het totaal aantal aanbestedingen waarop social return van toepassing zou kunnen zijn.

Social return in één oogopslag⁵

Creëren van kansen voor iedereen met een afstand tot de arbeidsmarkt



46 opdrachtnemers
met social return verplichting
in contract (jan. 2015 – mei 2019)



25 sociale inkopen
door opdrachtnemers bij een
sociale onderneming



181 mensen
met een afstand tot de arbeidsmarkt
aan werk(ervaring) geholpen



26 sociale initiatieven
ondersteund met inbreng van
kennis of uren

5) Zie Bijlage 3, Social return in één oogopslag 2019.



CONCLUSIES VAN DE EVALUATIE

Social return is in 2019 door onafhankelijk onderzoeksbureau Ipso Facto beoordeeld op organisatie en borging van het onderwerp, de interne samenwerking, de relatie met opdrachtnemers, en het onderhouden van het netwerk met maatschappelijke instellingen en andere overheden. Daarnaast is de flexibiliteit van social return beoordeeld in het licht van een veranderende arbeidsmarkt.

INTERNE ORGANISATIE

De evaluatie toont aan dat PNH social return goed heeft vormgegeven. De interne organisatie wordt gezien als een sterk punt: de verantwoordelijkheid is belegd bij een gespecialiseerd team. Zo is de expertise gebundeld en is er tegelijkertijd een duidelijke link met de eigen organisatie.

OPDRACHTNEMERS

De uitvoering van social return is servicegericht voor opdrachtnemers. Ervaringen van opdrachtnemers zijn dan ook overwegend positief, met een enkele kanttekening. Zo is gewezen op de korte duur van het mogen meetellen van kandidaten, de hoogte van bepaalde bedragen in het doelgroepwaardenmodel en de gebruiksvriendelijkheid van het monitoringssysteem WIZZR.

ONTWIKKELINGEN

Door economische groei ontstaat krapte op de arbeidsmarkt, en wordt het in sommige sectoren lastiger om kandidaten social return te vinden. Deze ontwikkeling vraagt om continue bijsturing en maatwerk in de uitvraag van social return, uitgangspunten die voldoende gewaarborgd zijn bij PNH.

AANBEVELINGEN

Ipsos Facto heeft 10 aanbevelingen gedaan om de opbrengst van social return verder te vergroten zodat PNH meer sociale en maatschappelijke waarde creëert.

De 10 aanbevelingen kunnen door team social return worden uitgevoerd onder voorwaarde dat het college van GS besluit het Plus scenario in te voeren.

Op 6 van de 10 aanbevelingen worden door team social return vervolgacties gezet. Opvolging van de overige 4 aanbevelingen maakt onderdeel uit van het GS-besluit bij dit rapport. Na instemming wordt dit in samenspraak met andere organisatieonderdelen binnen PNH georganiseerd. De linkerkolom bevat de aanbevelingen van Ipsos Facto om de impact van social return verder te vergroten. De rechterkolom bevat de toelichting.

	Aanbeveling uit de evaluatie van Ipsos Facto	Toelichting van team social return
1	Onderzoek hoe de waarden in het doelgroepwaardenmodel beter kunnen aansluiten op de behoefte van de opdrachtnemers.	Actualiseren huidig doelgroepwaardenmodel per 1 januari 2020. Het doelgroepwaardenmodel is een afrekenkader om de social return waarde te berekenen en wordt gebaseerd op landelijke benchmarkgegevens van onder andere de VNG, provincies Friesland, Noord-Brabant en Gelderland, regio Noord-Holland Noord en regio Haarlem.
2	Onderzoek of nieuwe opdrachten zich lenen om als 'voorbehouden opdracht' (conform artikel 2.82 uit de Aanbestedingswet) aan te besteden.	PNH onderzoekt of nieuwe opdrachten zich lenen om als 'voorbehouden opdracht' (conform artikel 2.82 Aanbestedingswet) aan te besteden. Er zal ook onderzoek worden gedaan naar het toepassen van social return bij subsidies.
3	Zoek naar verbinding tussen de gecontracteerde opdrachtnemers en de afdeling HRM van de provincie om op nieuwe ideeën te komen, van elkaar te leren en mogelijkheden voor doorstroming van kandidaten te creëren. Wellicht zijn er kandidaten die uit de participatiedoelgroep kunnen worden aangenomen.	De sectoren Inkoop, HRM en REE (arbeidsmarktbeleid) verkennen de mogelijkheden tot verdergaande samenwerking om kandidaten uit de doelgroep aan te nemen, en dit waar mogelijk te verbinden met provinciale doelstellingen op het gebied van arbeidsmarktbeleid en de social return verplichting van onze contractpartners. Er wordt samengewerkt aan een Werkplan bevorderen inclusiviteit met bijbehorende projectwebsite.
4	Overweeg om drempelwaarden te verlagen, met name bij werken.	Als drempel wordt een opdrachtwaarde van €214.000,- voor diensten en €150.000,- voor werken gehanteerd, ongeacht de aanbestedingsvorm, met een contractduur langer dan 6 maanden, met ingang van 1 januari 2020.

6) Zie Bijlage 4, Doelgroepwaardenmodel met ingang van 1 januari 2020.

SOCIAL RETURN VANAF JANUARI 2020

De aanbevelingen van Ipso Facto leiden tot het voorstel voor besluitvorming om social return uit te breiden naar het Plus scenario om de maatschappelijke impact van social return verder te vergroten.

Huidig beleid: Basis scenario 2016-2020	Uitbreiding via het Plus scenario m.i.v. 2020
Toepassing bij Diensten > €221.000,- Werken > €5.448.000,-	Toepassing bij Diensten > €214.000,- Werken > €150.000,- Ongeacht aanbestedingsvorm Prognose: jaarlijkse toename van 20 aanbestedingen door toepassen verlaging drempelbedragen
2-5%	1-7% of maatwerk De streefwaarde social return is 5% van de totale opdrachtsom. Toepasbaarheid op de opdracht en proportionaliteit bepalen mede welk percentage wordt gehanteerd. Heeft een opdracht minder dan 30% arbeid, dan is de toepasbaarheid laag en zakt het percentage. De afwijking geldt ook andersom: bij een relatief makkelijk toepasbare opdracht kan het percentage stijgen. Deze afweging wordt door team social return gemaakt in samenspraak met de organisatie voordat de aanbesteding wordt gepubliceerd. Deze werkwijze wordt ook door andere aanbestedende diensten toegepast.
Contractduur langer dan 6 maanden	Contractduur langer dan 6 maanden
Berekening volgens doelgroepwaardenmodel	Actualisatie doelgroepwaardenmodel per 1 januari 2020 en herijking in 2023 Proef met voorbehouden opdracht (art 2.82 Aanbestedingswet) Onderzoek naar het toepassen van social return bij subsidies
	Opzetten en beheer projectwebsite social return met als doel het bevorderen van inclusiviteit. Hierbij wordt aangesloten bij bestaande initiatieven: • Online faciliteren van opdrachtnemers bij het invullen van de social return verplichting • Inspiratie door het laten zien van succesvolle voorbeelden (van contractpartners) • Kans voor (regionale) sociale ondernemingen (met minimaal 30% mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst) om in beeld te komen voor (provinciale) inkopen • Stimuleren van inkopen bij sociale ondernemingen vanuit provinciale organisatie
	Verkenning gezamenlijke projecten Inkoop en HRM, arbeidsmarktbeleid en diversiteit om social return breed intern te verbinden
Organisatie 1 fte	Organisatie Uitbreiding van 1 fte naar 1,5 fte. Dit wordt binnen de capaciteit van de directie Concernzaken opgelost.



ORGANISATIE

In de uitbreiding van het aantal fte van 1 naar 1,5 worden de volgende extra werkzaamheden voorzien:

- Advisering en monitoring voor uitbreiding aantal werken en diensten, in totaal geschatte toename van 20 aanbestedingen per jaar;
- Onderzoek naar toepassen voorbehouden opdrachten, na positieve bevinding ook uitvoeren;
- Onderzoek naar toepassen social return bij subsidies, na positieve bevinding ook uitvoeren;
- Opzetten en beheer projectwebsite social return voor contractpartners en sociale ondernemingen met als doel het bevorderen van inclusiviteit;
- Uitbreiding netwerk (o.a. met met sociale ondernemingen);
- Verbinden van activiteiten in de crossover HRM, Inkoop en arbeidsmarktbeleid.

BIJLAGE 1:

SOCIAL RETURN BELEID, INGEVOERD PER 1 JANUARI 2016

De taken en verantwoordelijkheden zoals geschetst in 2015 (zie onder) zijn in het Plus en Basis scenario gelijk. Het verschil bij de scenario's zit in het aantal aanbestedingen per jaar waarbij social return wordt toegepast en de uitbreiding van activiteiten zoals geschetst in hoofdstuk 3 van dit adviesrapport.

Op 8 december 2015 heeft het toenmalig college van GS besloten het zogenoemde Basis scenario voor social return gefaseerd in te voeren: eerst bij aanbestedingen van diensten. Na een succesvolle pilot bij de aanbesteding van het Gebiedscontract Kop van Noord-Holland is social return met ingang van januari 2017 ook ingevoerd als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde bij aanbestedingen van werken.

*Het toenmalig college van GS heeft besloten tot invoering van het **Basis** scenario als instapmodel met ingang van 1 januari 2016.*

	Basis	Plus
Toepassing werken	>€5.186.000,- (Europees drempelbedrag)	>€207.000,-
Toepassing diensten	>€207.000,- (Europees drempelbedrag)	>€207.000,-
Toepassing leveringen	Niet	>€207.000,-
Prognose contractwaarde	€28.000.000,- (bij 23 aanbestedingen)	Tussen €40.000.000,- en €50.000.000,- (bij 45-60 aanbestedingen)
Toelichting	Social return wordt opgenomen bij de aanstaande contracten voor de gebieden West-Friesland/Noord-Kennemerland en Gooi en Vechtstreek. Evaluatie 'social return' in Gebiedscontract Kop NH volgt december 2016, ingezette activiteiten kunnen worden bijgesteld.	Ook vrije variant mogelijk: social return als inspannings-verplichting.
Projectduur	Langer dan 6 maanden	Langer dan 6 maanden + inspanningsverplichting
Percentage opdrachtwaarde	2- 5%	1-20% (of vrije variant)
Organisatie		
Coördinatie	Social return coördinator (0,6 fte) schaal 12	Social return coördinator (1,0 fte) schaal 12
Monitoring	Contractmanager social return (0,4 fte) schaal 11	Contractmanager social return (0,5 fte) schaal 11
Totaal fte	1,0	1,5 fte
Database	Ja (eenmalig licentie €10.000,-, jaarlijks abonnement €10.000,-) (gerealiseerd is abonnement online tool WIZZR €4.500,- per jaar)	Ja (eenmalig licentie €10.000,-, jaarlijks abonnement €10.000,-)
Totale kostenraming	€107.500,- voor eerste jaar, daarna €97.500,-	€152.300,- voor eerste jaar, daarna €142.300,-

BIJLAGE 2: EVALUATIE SOCIAL RETURN DOOR IPSO FACTO, 24 MEI 2019



Evaluatie social return beleid Provincie Noord-Holland

eindrapport

**Klik 1x met linkermuisknop om
naar het evaluatierapport te gaan.
Of zie achter bijlage 4.**

Den Haag, 24 mei 2019

M.C.J. den Hoedt
K. Schofaerts

Ipsos Facto Beleidsonderzoek
Zwaardstraat 16, Postbus 82042, 2508EA Den Haag. Telefoon 070-3260456.
Reg.K.v.K. Den Haag: 546.221.31. BTW-nummer: NL 1901.09.506.B.02.
Triodos Bank: NL25 TRIO 0391 1637 28

BIJLAGE 3: SOCIAL RETURN IN ÉÉN OOGOPSLAG 2019



Social return in één oogopslag

Creëren van kansen voor iedereen met een afstand tot de arbeidsmarkt



46 contractpartners
met social return verplichting
in contract (jan. 2015 – mei 2019)



25 sociale inkopen
door opdrachtnemers bij een
sociale onderneming



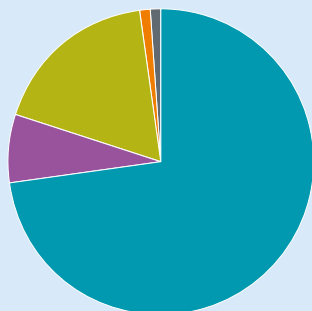
181 mensen
met een afstand tot de arbeidsmarkt
aan werk(ervaring) geholpen



26 sociale initiatieven
ondersteund met inbreng van kennis of uren

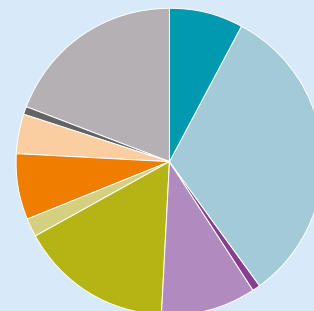
Werk(ervaring)

Vacatures/banen	73%
Leerwerkplekken	7%
Opleiding, begeleiding & stages	18%
Detacheringen (personen)	1%
Opleidingsplekken/stages	1%



Doelgroepen

WW < 1 jaar (min 3 maanden in de uitkering)	8%
WW > 1 jaar	32%
WWB (incl. IOAW/ OAZ/ BBZ)	1%
Participatiewet, zonder arbeidsbeperking < 2 jaar uitkering	10%
Participatiewet, zonder arbeidsbeperking > 2 jaar uitkering	16%
WIA/ WAO	2%
WJONG	7%
Participatiewet met arbeidsbeperking vastgesteld door UWV	4%
WSW	1%
Leerlingen (o.a. BOL/BBL)	19%



Peiling 2017



Peiling 2018



Peiling 2019

Lopende contracten met SR	15	32	36
Afgeronde contracten met SR			10
Inkoopwaarde contracten	€ 97.644.388,-	€ 279.566.765,-	€ 630.341.890,-
Te realiseren SR waarde	€ 2.304.067,-	€ 4.641.044	€ 11.898.771,-
Gerealiseerde SR waarde	€ 1.237.158,-	€ 1.890.577,-	€ 3.085.389
Sociale inkopen en sociale initiatieven			€ 432.968,-
Totaal aantal mensen aan werk(ervaring) geholpen	62	96	181

De provincie Noord-Holland past social return toe bij 46 opdrachten: 35 diensten, 9 werken, 1 concessie en een levering op initiatief van een opdrachtnemer. Het percentage social return varieert tussen 1% en 5%.

BIJLAGE 4:

DOELGROEPWAARDENMODEL

MET INGANG VAN 1 JANUARI 2020

In overeenstemming met andere aanbestedende diensten is het doelgroepwaardenmodel een afrekenkader waarmee de fictieve waarde van de social return verplichting wordt berekend. Dit model wordt geactualiseerd om aan te sluiten bij een veranderende arbeidsmarkt in combinatie met de wens van de opdrachtnemers om social return nog breder en creatiever in te kunnen vullen. Dit wordt momenteel al toegestaan, en onderstaand aangepast doelgroepwaardenmodel komt hieraan tegemoet. In 2023 wordt het doelgroepwaardenmodel opnieuw tegen het licht gehouden en na beoordeling eventueel geactualiseerd bij nieuw af te sluiten contracten na 1 januari 2024.

Doelgroep		Bijzonderheden	Inspanningswaarde social return (op basis van jaarcontract 36 uur per week)	Telt mee gedurende
1	Participatiewet	Zonder arbeidsbeperking < 2 jaar uitkering	€ 30.000,-	Duur opdracht
		Zonder arbeidsbeperking > 2 jaar uitkering	€ 40.000,-	Duur opdracht
		Met arbeidsbeperking vastgesteld door UWV	€ 45.000,-	Duur opdracht
2	< 1 jaar in de WW	Minimaal 3 maanden in WW	€ 15.000,-	3 jaar
3	> 1 jaar in de WW		€ 20.000,-	3 jaar
4	WIA / WAO (bij nieuwe werkgever)*		€ 35.000,-	Duur opdracht
5	Wajong (oude regeling)		€ 40.000,-	Duur opdracht
6	NUG (niet uitkeringsgerechtigden)		€ 10.000,-	2 jaar
50+ en zonder werk		Extra waarde bovenop 1 t/m 6	€ 5.000,-	Eenmalig
Leerling BBL (leerwerkbaan)		MBO niveau 1 t/m 4	€ 15.000,-	Per stageperiode
Leerling BOL (stage)		MBO niveau 1 t/m 4	€ 10.000,-	Per stageperiode
Voortijdig schoolverlaters tot 27 jaar		Iedere jongere tot 27 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat wordt aangemerkt als een voortijdig schoolverlater. Ook leerlingen tot 27 jaar die langer dan een maand zonder reden van school wegblijven, worden aangemerkt als voortijdig schoolverlater. Een startkwalificatie is een diploma havo, vwo of mbo niveau 2 of hoger.	€ 15.000,-	Duur opdracht
Stage voor leerling VSO / Praktijkonderwijs			€ 10.000,-	Per stageperiode
Vast dienstverband van bovenstaande doelgroepen		Extra op bovenstaande waarde	€ 10.000,-	Eenmalig

Overige Invullingsmogelijkheden			
Overige MVO-activiteiten gericht op genoemde doelgroep(en) en de opdracht	U kunt hierbij denken aan: inkopen bij sociale ondernemingen, vrijwilligerswerk, voorlichting, training, etc.	€ 250,- per medewerker per besteed uur of betaalde facturen aan sociale onderneming	Duur opdracht
Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO)	Eerste trede	2% van het social return bedrag	Eenmalig
	Tweede trede	5% van het social return bedrag	Eenmalig
	Derde trede	7% van het social return bedrag	Eenmalig

*Onder de WIA/WAO vallen niet de kandidaten voor wie de werkgever ingevolge de Wet Verbetering Poortwachter een verplichting tot re-integratie heeft.

TOELICHTING

Voorgaande fictieve inspanningswaarden zijn bepaald op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt die de kandidaat heeft en de extra inspanning die vanuit u als werkgever nodig is om de kandidaat naar werk te begeleiden. Tijdens de aanbesteding is het social return percentage meegegeven dat geldt voor uw opdracht. Dit percentage van de opdrachtsom vormt de (fictieve) social return waarde en wordt in geld uitgedrukt om de inspanning meetbaar te maken.

De social return activiteiten moeten gericht zijn op genoemde doelgroepen, voldoende verband houden met de opdracht en kunnen o.a. worden ingevuld door het geven van opleidingen/trainingen, het bieden van stageplaatsen, het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep, of het organiseren of ondersteunen van sociale activiteiten die mensen uit de doelgroep dichterbij werk brengen.

Evaluatie social return beleid Provincie Noord-Holland

eindrapport

Den Haag, 24 mei 2019

M.C.J. den Hoedt
K. Schofaerts

INHOUD

SAMENVATTING	4
1. INLEIDING	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Doel en onderzoeksvragen	7
1.3. Leeswijzer	8
2. OPZET EN UITVOERING EVALUATIE	10
2.1. Inleiding	10
2.2. Interviewronde met medewerkers provincie	10
2.3. Enquête alle opdrachtnemers	10
2.4. Selectie aanbestedingen en interviews betrokkenen	11
2.5. Contextonderzoek	11
3. CONTEXT EN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN	12
3.1. Inleiding	12
3.2. Social return en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	12
3.2.1. Participatiewet, banenafpraak en social return	13
3.3. Maatschappelijke verantwoord inkopen	15
3.4. Ontwikkelingen in de toepassing van social return	16
3.4.1. Toegenomen ervaring en professionaliteit	17
3.4.2. Meten van social return inspanningen	18
3.4.3. Regionale samenwerkingsverbanden	19
4. BELEID EN UITVOERING SOCIAL RETURN PNH	20
4.1. Inleiding	20
4.2. Inkoopbeleid PNH	20
4.3. Beleid en organisatie social return	21
4.4. Toepassing social return	22
4.5. Resultaten toepassing social return	23
4.5.1. Resultaten in termen van geplaatste kandidaten	24
4.6. Vergelijking met andere provincies	26
4.7. Beantwoording onderzoeksvragen	30
5. ERVARINGEN OPDRACHTNEMERS (ENQUÊTE)	32
5.1. Inleiding	32
5.2. Achtergrondkenmerken en ervaring opdrachtnemers	32
5.2.1. Gehanteerde bedragen doelgroepwaardenmodel	33
5.2.2. Duur meetellen kandidaten	33
5.3. Aanbestedingsfase en gunning	34
5.3.1. Proportionaliteit social return eisen	34
5.3.2. Plan van aanpak en informatievoorziening	35
5.4. Invullen social return afspraken	36
5.4.1. Monitoren en toezicht	37

5.5.	Effecten voor eigen organisatie	38
5.6.	Ervaring met team social return	38
5.7.	Slotvragen	39
5.8.	Beantwoording onderzoeksvragen	41
6.	SELECTIE AANBESTEDINGEN (VERDIEPING)	42
6.1.	Inleiding, selectie van aanbestedingen	42
6.2.	Social return uitvraag, inschrijving en proportionaliteit	42
6.3.	Invulling social return	44
6.4.	Monitoring en toezicht	45
6.5.	Opbrengsten social return	46
6.6.	Evaluatie en mogelijke verbeterpunten	46
6.7.	Beantwoording onderzoeksvragen	47
7.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	49
7.1.	Conclusies	49
7.2.	Aanbevelingen	52
	BIJLAGE: RESPONDENTEN INTERVIEWS	55

SAMENVATTING

Aanleiding

Social return is met ingang van 1 januari 2016 onderdeel van het inkoopbeleid van de provincie Noord-Holland (PNH). De eerste ervaringen zijn opgedaan in 2015 met drie pilots, vervolgens is het beleid in 2016 geëffectueerd. In eerste instantie gold dit alleen voor opdrachten in de sector dienstverlening, vanaf 2017 ook bij werken. Afgesproken is om het beleid en de uitvoering van social return bij de provinciale inkoop in 2019 te evalueren. Deze evaluatie is uitgevoerd door Ipso Facto beleidsonderzoek.

Het onderzoek had tot doel om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop social return wordt toegepast in de (inkoop)praktijk en welke (gewenste en ongewenste) effecten dat heeft. Daarnaast wordt gevraagd op welke wijze het effect van social return kan worden vergroot. De hoofdvraag is als volgt geformuleerd: *In hoeverre wordt het instrument social return door de provincie effectief toegepast, zodanig dat mensen uit de doelgroep aan werk(ervaring) komen en dat de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind wordt?*

Uitvoering evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd in de maanden april en mei 2019 en kende een korte doorlooptijd van ongeveer zes weken. Het proces bij inkoop is in kaart is gebracht aan de hand van desk research en interviews met direct betrokkenen bij PNH. Daarnaast zijn ervaringen van opdrachtnemers geïnventariseerd met een enquête. Bij een zestal aanbestedingen zijn de ervaringen van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer in kaart gebracht door middel van telefonische interviews. Om inzicht te krijgen in het beleid en de uitvoering bij andere provincies zijn social return coördinatoren van vijf andere provincies telefonisch geïnterviewd.

Toepassing social return bij PNH

Uitgangspunt is dat 5% social return wordt berekend over de uiteindelijk gerealiseerde opdrachtwaarde. Dit percentage kan worden bijgesteld afhankelijk van de proportionaliteit en toepasbaarheid, bijvoorbeeld als er sprake is van een grote leveringscomponent. Social return wordt uitgevraagd bij opdrachten met een contractduur van ten minste zes maanden. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Diensten: 2-5% > €221.000
- Werken: 2-5% > €5.548.000

Sinds de start in 2015 is social return toegepast bij 46 opdrachten; 35 diensten, negen werken, een concessie (openbaar vervoer) en een levering (op initiatief van de opdrachtnemer). Bij alle aanbestedingen die voldoen aan de criteria is social return daadwerkelijk toegepast. Het percentage social return bedraagt meestal 2% (diensten en werken) of 5% (diensten). In totaal zijn 181 social return kandidaten bemiddeld. Bij ongeveer driekwart van de kandidaten gaat het om plaatsing in werk, bij de overige gaat het vooral om stages, opleidingsplaatsen en begeleiding. De provincie heeft geen direct financieel belang bij geplaatste kandidaten en heeft dan ook geen doelstellingen of streefwaarden geformuleerd.

Organisatie en uitvoering

De evaluatie toont aan dat PNH goed heeft nagedacht over de vormgeving van het social return beleid en de borging in de organisatie. De interne organisatie is een sterk punt, doordat de verantwoordelijkheid is belegd bij een gespecialiseerd team. Daarmee is de expertise gebundeld en is er tegelijkertijd een duidelijke link met de eigen organisatie. Het zicht op de totale opdrachtwaarde en daarmee de te realiseren social return waarde kan worden gezien als verbeterpunt in de organisatie.

Ervaringen opdrachtnemers

De uitvoering is servicegericht voor opdrachtnemers. Voorbeelden worden gevonden in meedenken, doorverwijzen, uitgaan van goede wil van de opdrachtnemer. Ervaringen van opdrachtnemers zijn dan ook overwegend positief, met enkele kanttekeningen. Zo is gewezen op de duur van het mogen meetellen van kandidaten, de hoogte van bepaalde bedragen in het doelgroepwaardenmodel en de gebruiksvriendelijkheid van het monitoringssysteem WIZZR. Uit de enquête blijkt dat een relatief groot deel van de opdrachtnemers niet weet dat social return breder kan worden ingevuld dan alleen door kandidaten in werk te plaatsen.

Context en toekomst social return

Verkenning van de context heeft een aantal voor social return relevante ontwikkelingen opgeleverd. We zien dat door economische groei krapte ontstaat op de arbeidsmarkt, waardoor het in sommige sectoren lastiger wordt om kandidaten social return te vinden. Een andere relevante ontwikkeling is het toegenomen maatschappelijk bewustzijn bij inkoop. Door de toegenomen aandacht voor aspecten als duurzaamheid, innovatie en MKB-vriendelijk inkopen wordt social return in de toekomst wellicht minder herkenbaar als zelfstandig doel. Wat deze ontwikkelingen gemeen hebben is dat ze vragen om maatwerk in de uitvraag van social return en reflectie op het eigen beleid; uitgangspunten die voldoende gewaarborgd blijken bij PNH.

Tot slot kan gewezen worden op de Banenafpraak en de verplichtingen die daaruit voortvloeien. Hoewel PNH vooralsnog voldoende nieuwe banen creëert voor de doelgroep, wordt niet uitgesloten dat in de toekomst social return een rol gaat spelen in het realiseren van de banenafpraak. Intern wordt daar nog over nagedacht; zowel het principe als ook de technische uitwerking ervan roepen vragen op.

De evaluatie heeft geen structurele verbeterpunten opgeleverd in de uitwerking van het social return beleid en de wijze waarop het wordt uitgevoerd. Ontwikkelingen elders en ervaringen van betrokkenen, zowel intern als extern, laten zien dat er wel mogelijkheden zijn om de opbrengst van social return verder te vergroten en/of meer maatschappelijke waarde te creëren. De verschillende mogelijkheden die met deze evaluatie zijn geïnventariseerd zijn uitgewerkt in tien aanbevelingen, onderverdeeld naar vier aspecten:

- rechtmatigheid (R)
- doelmatigheid (D)
- goed opdrachtgeverschap (OG)
- goed opdrachtnemerschap (markt stimuleren of uitdagen) (ON)

	R	D	OG	ON
1. Onderzoek hoe de waarden in het doelgroepwaardenmodel beter kunnen aansluiten op de behoefte van de opdrachtnemers. Probeer het model te laten meebewegen met economische ontwikkelingen.		x	x	x
2. Kijk naar de duur van het meetellen van kandidaten om te voorkomen dat mensen uitstromen op het moment dat ze niet meer meetellen voor de social return verplichting.		x	x	x
3. Onderzoek of nieuwe opdrachten zich lenen om als 'voorbehouden opdracht' (conform artikel 2.82 uit de Aanbestedingswet) aan te besteden. Middels dit artikel kan PNH het gunnen van een overheidsopdracht voorbehouden aan sociale werkplaatsen en aan ondernemers.	x	x	x	x
4. Onderzoek op welke wijze het onderhands uitnodigingsbeleid (voor enkelvoudige en meervoudig onderhandse offerte procedures) mogelijkheden biedt om ondernemers uit te nodigen die al maatschappelijk verantwoord ondernemen. Overweeg een lijst samen te stellen van sociale ondernemingen waar ingekocht kan worden.	x		x	
5. Zoek naar verbinding tussen de gecontracteerde opdrachtnemers en de afdeling HRM van de provincie om op nieuwe ideeën te komen, van elkaar te leren en mogelijkheden voor doorstroming van kandidaten te creëren. Wellicht zijn er kandidaten die als participatiedoelgroep kunnen worden aangenomen.		x	x	x
6. Overweeg om drempelwaarden te verlagen, met name bij werken. Onder voorwaarde dat er voldoende draagvlak is in de interne organisatie.		x		
7. Overweeg social return ook als wens uit te vragen, bijvoorbeeld bij leveringen om de markt te stimuleren.		x		x
8. Kijk hoe kan worden voorkomen dat aanbestedingen niet conform beleid PNH worden uitgevraagd.	x			
9. Onderzoek mogelijkheden om WZZR gebruikersvriendelijker te laten zijn (mogelijk in overleg met opdrachtnemers en leverancier Provijf)			x	
10. Denk na over mogelijkheden om meer structureel inzicht te krijgen in de opbrengsten voor kandidaten zelf, zoals gerealiseerde werkervaring, duurzaamheid van arbeidsplaatsen, doorstroming naar ander werk.		x	x	

De onderverdeling naar de vier aspecten kan worden gebruikt bij het maken van een keuze uit de aanbevelingen. Op basis van de gemaakte keuze moet vervolgens in kaart worden gebracht welke vervolgstappen nodig zijn en wat dat betekent voor de organisatie (inzet van capaciteit en middelen).

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Social return is van oorsprong een re-integratie-instrument voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, dat wordt gekoppeld aan aanbestedingen door de rijksoverheid, provincies, gemeenten en andere aanbestedende diensten. Door social return uit te vragen kunnen leveranciers worden gestimuleerd om bij te dragen aan beleidsdoelen van overheden (zoals vermindering van het aantal mensen met een uitkering) en kunnen tegelijkertijd resultaten op individueel niveau worden bereikt (zoals het kunnen opdoen van werkervaring). De provincie Noord-Holland (hierna afgekort tot PNH) past social return toe sinds 1 januari 2016, na ervaring te hebben opgedaan met drie pilots. Social return wordt als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde bij aanbestedingen toegepast met als doel de deelname aan het arbeidsproces te vergroten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en daarmee bij te dragen aan de werkgelegenheid in de provincie. Afgesproken is om de uitvoering van het social return beleid in 2019 te evalueren. Deze evaluatie is uitgevoerd door Ipso Facto beleidsonderzoek.

1.2. Doel en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop social return wordt toegepast in de (inkoop)praktijk en welke (gewenste en ongewenste) effecten dat heeft. Daarnaast wordt gevraagd op welke wijze het effect van social return kan worden vergroot. De hoofdvraag is als volgt geformuleerd: *In hoeverre wordt het instrument social return door de provincie effectief toegepast, zodanig dat mensen uit de doelgroep aan werk(ervaring) komen en dat de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind wordt?*

De opdrachtgever heeft vijf deelvragen geformuleerd en een aantal aandachtspunten. De vragen hebben betrekking op de effectiviteit van het beleid, de ervaringen van betrokkenen, de vergelijking met andere provincies en het inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Ook vraagt de provincie naar eventuele verbeterpunten. Wij hebben de vragen en de bijbehorende aandachtspunten als volgt samengevoegd:

Vormgeving beleid

1. Hoe is het social return beleid van de provincie vormgegeven? Welke specifieke kenmerken kunnen worden genoemd en welke verschillen zijn er met andere aanbestedende diensten, en in het bijzonder met andere provincies?

Uitvoering

2. Wat zijn de ervaringen van medewerkers van de provincie (team social return, contracteigenaars, inkoopadviseurs) met toepassing van social return? Wat gaat goed en welke verbeterpunten constateren zij?

3. Wat zijn de ervaringen van leveranciers met de toepassing van social return door de provincie (informatie, duidelijkheid 'bouwblokken', registratie en monitoring etc.)?
4. Wat zijn ervaringen van beleidsmedewerkers van andere provincies bij de toepassing van social return? Welke sterke punten en mogelijke verbeterpunten constateren zij bij het eigen beleid?

Resultaten

5. Hoe vaak wordt social return toegepast door de provincie Noord-Holland, bij welke aanbestedingen (kenmerken en omvang)? Wanneer en om welke redenen past men het niet toe?
6. Wat zijn de opbrengsten in termen van geplaatste kandidaten?
7. Wat voor soort plaatsingen worden gerealiseerd, hoe duurzaam zijn deze (tijdelijk, vast, werkervaringsplaatsen)?

Context en aanbevelingen

8. Welke maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn (mogelijk) van invloed op de toepassing van social return door de provincie? Welke ontwikkelingen worden door andere provincies waargenomen en hoe spelen zij daar op in?
9. Welke aanbevelingen (juridisch, organisatorisch en/of beleidsmatig) kunnen worden gedaan om (de effectiviteit van) het social-returnbeleid van de provincie Noord-Holland te verbeteren?

1.3. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk beschrijft kort de opzet en uitvoering van het onderzoek. Daarna volgt een beschrijving van de context en maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor social return (H3). Dan volgen drie resultatenhoofdstukken waarin wordt ingegaan op het beleid en de uitvoering van social return bij PNH (H4) en de ervaringen van betrokkenen (H5 en H6). Aan het eind van elk resultatenhoofdstuk worden de belangrijkste uitkomsten samengevat aan de hand van de onderzoeksvragen. Het rapport besluit met conclusies en een aantal aanbevelingen. Onderstaand schema laat per onderzoeksvraag zien hoe en waar deze beantwoord wordt.

<i>onderzoeksvraag</i>	<i>beantwoording aan de hand van</i>	<i>waar</i>
1. kenmerken beleid social return PNH	desk research, interviews	H4
2. ervaringen medewerkers PNH	interviews beleid/inkoopmedewerkers	H4
3. ervaringen opdrachtnemers	enquête en verdiepende interviews	H5 en 6
4. ervaringen medewerkers andere provincies	interviews, vergelijking met PNH	H3 en 4
5. toepassing social return (kenmerken, omvang)	desk research, interview team sr	H4
6. aantal geplaatste kandidaten	desk research, interview team sr	H4
7. duurzaamheid plaatsingen	desk research, interviews	H4 en 6
8. maatschappelijke ontwikkelingen	desk research, interviews	H3
9. aanbevelingen	analyse, integratie	H7

2. OPZET EN UITVOERING EVALUATIE

2.1. Inleiding

De evaluatie is uitgevoerd in de maanden april en mei 2019 en kende een korte doorlooptijd van ongeveer zes weken. De kern van de evaluatie bestaat eruit dat het beleid en de uitvoering van social return in kaart is gebracht aan de hand van desk research en interviews met direct betrokkenen. Daarnaast zijn ervaringen van opdrachtnemers met social return verplichting (hierna: opdrachtnemers) geïnterviewd met een enquête. Bij een zestal aanbestedingen zijn de ervaringen van zowel de contracteigenaar bij PNH als de opdrachtnemer in kaart gebracht door middel van telefonische interviews.

2.2. Interviewronde met medewerkers provincie

Om inzicht te krijgen in de achtergrond bij het social return beleid en in relevante politieke en maatschappelijke ontwikkelingen zijn interviews gehouden met diverse medewerkers van de provincie:

- beide leden van het team social return
- inkoopadviseur en senior inkoopadviseur
- senior projectleider/contractmanager
- aanbestedingsjurist
- strategisch adviseur arbeidsmarktbeleid
- HRM adviseur

In alle gevallen is ingegaan op de eigen rol bij de uitvoering van het social return beleid, de context waarbinnen het wordt uitgevoerd (zoals het inkoop-, HRM- en arbeidsmarktbeleid van de provincie), het oordeel over de wijze waarop de provincie social return uitvoert en de verwachtingen voor de toekomst (inclusief maatschappelijke en politieke ontwikkelingen). Alle gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een gespreksleidraad. Van elk gesprek is een kort verslag gemaakt dat ter accordering is aangeboden aan de respondenten.

2.3. Enquête alle opdrachtnemers

De enquête is verspreid onder alle opdrachtnemers (m.u.v. de groep die is benaderd voor een interview, zie paragraaf 2.4). In de enquête is gevraagd naar een oordeel over de wijze waarop PNH social return uitdraagt, de toepassing op de eigen opdracht (welk percentage en op welke manier, wordt het proportioneel gevonden), de ervaren ondersteuning vanuit de provincie (zoals beantwoorden vragen, toegankelijkheid team social return, kwaliteit verstrekte informatie), de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de afspraken (o.a. ervaring met selecteren kandidaten), monitoring en toezicht door

de provincie en de effecten van social return voor de eigen organisatie (zowel positief als negatief).

De enquête is per e-mail verspreid. Ipso Facto heeft de e-mails verzonden, nadat PNH eerst toestemming heeft gevraagd voor het gebruik van de adresgegevens (via een zogenoemde negatieve machtiging). Respondenten konden kiezen of ze de enquête per mail wilden terugsturen of per post. In totaal is de enquête naar 33 bedrijven gestuurd. Veertien hebben deze ingevuld en teruggestuurd. De respons bedraagt daarmee 42% en dat is redelijk goed te noemen, zeker ook gezien de korte evaluatieperiode.

2.4. Selectie aanbestedingen en interviews betrokkenen

In overleg met team social return is een selectie gemaakt van aanbestedingen die interessant waren om nader in kaart te brengen. Het gaat om twee grote werken en drie diensten en de OV-concessie voor het gebied Noord-Holland Noord. Bij de selectie is gekeken naar spreiding in soort opdracht, maar ook naar manier waarop social return is uitgevraagd en de stand van zaken met betrekking tot de invulling ervan. Van elke geselecteerde aanbesteding zijn zowel opdrachtnemer als opdrachtgever (projectleider en/of contractmanager) gevraagd om mee te werken aan een telefonisch interview. Tijdens het interview is ingegaan op de inschrijving, het oordeel over de wijze waarop social return is uitgevraagd, de invulling ervan (inzet van kandidaten) en de contacten met team social return.

2.5. Contextonderzoek

Het contextonderzoek bestaat uit telefonische interviews met social return coördinatoren bij vijf andere provincies: Friesland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Utrecht. De selectie is gemaakt in overleg met de opdrachtgever, waarbij zowel gekeken is naar het beleid van de provincies (interessante verschillen en overeenkomsten met PNH), als naar geografische spreiding. De medewerkers van team social return hebben hun collega's bij de andere provincies vooraf om medewerking aan de evaluatie gevraagd.

In de gesprekken is ingegaan op de doelen van het beleid, de uitvoering en de resultaten. Ook is gevraagd naar sterke punten en mogelijke verbeterpunten van het eigen beleid en verwachtingen voor de toekomst. De resultaten zijn gebruikt als contextmateriaal en ter vergelijking met het beleid en de uitvoering bij PNH.

3. CONTEXT EN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op externe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de toekomst van social return, zoals ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en op inkoopgebied¹. Ook beschrijven we een aantal ontwikkelingen in de toepassing van social return, zoals toegenomen maatwerk en samenwerking tussen aanbestedende diensten.

3.2. Social return en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Er zijn diverse ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te noemen die mogelijk van invloed kunnen zijn op de toekomst van social return². Daarbij kan gewezen worden op toenemende krapte op de arbeidsmarkt³ (waardoor het moeilijker wordt om geschikte kandidaten voor vacatures te vinden), automatisering en robotisering van laaggeschoold werk (en daarmee verdringing van de social return doelgroep), meer flexibilisering en uitvoering door zzp'ers, waardoor het aantal vaste banen afneemt (met als gevolg dat er mogelijk minder mogelijkheden zijn voor doorstroom via een social return plaats).

Deze ontwikkelingen hebben gemeen dat ze vragen om een bredere definitie van wat social return is, en om meer maatwerk bij het uitvragen ervan. We zien dat aanbestedende diensten vaker dan voorheen rekening houden met arbeidsmarktomstandigheden, bijvoorbeeld door aanpassing van het gevraagde percentage social return (lager in sectoren met een krappe arbeidsmarkt zoals bouw en infra) en ook ruimte bieden voor alternatieve invulling van social return. Denk aan het geven van trainingen of cursussen gericht op de doelgroep, het begeleiden van kandidaten naar zelfstandig ondernemerschap of sociaal inkopen. Ook inzet van kandidaten die al in dienst zijn bij de opdrachtnemer wordt door een deel van de aanbestedende diensten toegestaan, mits deze wordt ingezet op de betreffende opdracht.

De krapte op de arbeidsmarkt is het grootst in de bouw, daar zie je ook diverse initiatieven ontstaan gericht op een efficiëntere invulling van social return. Zo zijn er

¹ Tijdens de interviews met social return coördinatoren van provincies is ook gesproken over politieke processen die mogelijk van invloed kunnen zijn op de toekomst van social return bij de provincies. Denk aan veranderingen in het beleid met de komst van nieuwe Colleges van Gedeputeerde Staten. Hoewel erkend wordt dat de politieke koers van invloed zou kunnen zijn op social return, wordt dit over het algemeen niet verwacht.

² Met name op de toekomst van social return als re-integratie-instrument, ingezet met het doel kandidaten dichterbij werk te helpen. Bij een bredere interpretatie of invulling van social return zal krapte op de arbeidsmarkt minder snel een belemmering vormen.

³ Uit een enquête van UWV onder ruim tweeduizend werkgevers in het najaar van 2018 blijkt dat 46% van de vacatures moeilijk te vervullen is. Dit aandeel is het hoogst in de bouw (58%) en het laagst bij het openbaar bestuur (31%).

diverse initiatieven bekend van samenwerkende bedrijven in de infrasector gericht op een meer gecoördineerde social return inzet. In de provincie Friesland is de centrale invulling van social return vijf jaar geleden ontstaan vanuit de wens van werkgevers in infra en bouw. Zij verzochten om meer uniformiteit en duurzaamheid van de inzet. Ook bij andere aanbestedende diensten zijn voorbeelden gevonden. Zo voorziet de provincie Noord-Brabant in de toekomst een mogelijk tekort aan kandidaten bij grote infraprojecten. In die gevallen wil men kijken of de gemeenten die liggen aan de aan te besteden weg kandidaten kunnen leveren voor een opleidingstraject waarbij men een VCA certificaat kan krijgen. De kosten die hiermee gemoeid zijn kunnen dan als social return verplichting worden opgevoerd. De provincie Limburg heeft een sociaal bouwconvenant gesloten met de regio Midden Limburg. Doel is om kandidaten (BBL) duurzaam in te zetten, gericht op scholing.

De krapte op de arbeidsmarkt beïnvloedt ook de manier waarop naar de doelgroep wordt gekeken. Opdrachtnemers hebben er baat bij om een brede afbakening te hanteren, en bijvoorbeeld ook Hbo-studenten te rekenen tot de doelgroep. Daarnaast zien we bij zowel opdrachtnemers als -gevers dat er binnen de bestaande social return doelgroep meer aandacht is voor specifieke subgroepen. Voorbeelden zijn oudere werkzoekenden, laaggeletterden en statushouders.

Uiteindelijk zou het uitvragen van social return in een krappe arbeidsmarkt kunnen resulteren in het afschrikken van inschrijvers. In een situatie van economische groei kunnen opdrachtnemers het zich ook veroorloven om selectiever te zijn bij de keuze voor welke opdracht ze zich inschrijven. Dit is bijvoorbeeld al het geval bij gespecialiseerde ICT opdrachten, verzekeringen en accountancyopdrachten bij de overheid. In de praktijk zien we echter nog niet dat aanbestedende diensten om deze reden afzien van het uitvragen van social return. Wel vormt het een impuls om te zoeken naar een andere of bredere invulling. In dit verband wordt ook wel gesproken over social return 2.0⁴, waarbij het gaat om maatwerk en om samen met opdrachtnemers maatschappelijke impact realiseren⁵.

3.2.1. Participatiewet, banenafpraak en social return

Naast demografische en technologische ontwikkelingen speelt ook wet- en regelgeving een rol als het gaat om de toekomst van social return. Met name de ontwikkelingen rondom de participatiewet en banenafpraak zijn in dit kader relevant.

Participatiewet

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. De participatiewet heeft diverse 'oude wetten' vervangen, zoals de werk en bijstand (Wwb) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Het doel van de nieuwe wet is om iedereen die kan werken maar

⁴ Oorspronkelijk ontwikkeld in de gemeente Amsterdam

⁵ Naast social return 2.0 wordt soms ook al gesproken over social return 3.0. Dit zou de overgang markeren naar de situatie waarin social return niet meer hoeft te worden uitgevraagd, prikkels op basis van verplichtingen niet meer nodig zijn en werkgevers echt inclusief gaan ondernemen.

het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, aan een baan te helpen. Overheid en werkgevers hebben met elkaar afgesproken dat zij extra banen gaan creëren voor mensen uit deze doelgroep.

Banenafspraken

Op 1 april 2015 is de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten (Wet BQA) in werking getreden. Deze wet legt de gemaakte landelijke banenafspraken wettelijk vast. In de landelijke banenafspraken is afgesproken dat er in totaal 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking worden gecreëerd. 100.000 banen dienen door de markt te worden gecreëerd en 25.000 door de overheid. Om te bepalen om welke mensen het gaat is een doelgroepenregister vastgesteld waarin iedereen die tot de doelgroep hoort geregistreerd staat. Het UWV is verantwoordelijk voor indicatiestelling en beheert het register. Gemeenten en UWV zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de actualiteit en juistheid van de gegevens in het register.

Voor PNH betekent de Banenafspraken dat er tot het jaar 2023 in het totaal 37 banen moeten worden gerealiseerd. Volgens de HRM-adviseur van de provincie (tevens projectleider taakstelling banenafspraken) ligt de provincie goed op koers met de invulling en er is draagvlak in de organisatie. Daarbij speelt ook een rol dat geprobeerd wordt om leidinggevend zoveel mogelijk te 'ontzorgen', zodat zij zich uitsluitend hoeven bezig te houden met het plaatsen en begeleiden van de kandidaten. Dit wordt samengevat als organiseren zonder verantwoordelijkheid weg te nemen⁶.

Banenafspraken en social return

De doelstellingen van de participatiewet/banenafspraken overlappen met die van social return. Beide maatregelen zijn bedoeld ter ondersteuning van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de banenafspraken gaat het om het creëren van werk in de eigen organisatie, bij social return om het creëren van kansen via opdrachtgeverschap. Dat kan in de vorm van werk, werkervaring of maatregelen die bijdragen aan een grotere kans op werk (denk aan trainingen gericht op het vergroten van vaardigheden van de doelgroep). De afbakening van de doelgroep is strikter bij de banenafspraken. Daarbij gaat het om mensen die vallen onder het landelijk doelgroepenregister. De social return doelgroep is breder en omvat ook mensen met een minder grote afstand tot arbeidsmarkt, zoals werkzoekenden met een WW-uitkering en leerlingen van het praktijkonderwijs.

De doelstellingen in de banenafspraken gaan uit van een groeiende opgave over tijd. Om in de toekomst te kunnen voldoen aan die doelstellingen wordt ook gezocht naar het creëren van arbeidsplaatsen op uitvoerend niveau. Bij de overheid wordt dat belemmerd doordat uitvoerende werkzaamheden meestal zijn uitbesteed, waardoor toepassen van social return bij die werkzaamheden meer voor de hand ligt. In de toekomst zouden de twee instrumenten echter dicht bij elkaar kunnen worden gebracht, als gevolg van landelijke beleidsaanpassing die is voorgesteld door staatssecretaris Van Ark.

⁶ Vergelijkbaar met hoe team social return functioneert bij de uitvoering van het social return beleid, zie H4.

In twee recente brieven aan de Tweede Kamer^{7,8} heeft de staatssecretaris verschillende maatregelen uitgewerkt om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen. Een van die voorgestelde veranderingen raakt ook aan social return: banen die via inkoop (social return) gerealiseerd worden, mogen gaan meetellen voor de inkopende werkgever. Tot nu toe tellen deze banen niet mee bij de inkopende partij maar bij de werkgever waar de kandidaat in dienst is. Reden om dit te wijzigen is dat overheidswerkgevers zich hieraan zouden storen en soms zelfs zouden overgaan tot investering, om de banen bij zichzelf mee te kunnen tellen. Met de voorgestelde wijzigingen zouden de social return banen mee kunnen tellen voor het banenquotum van de inkopende werkgever. De staatssecretaris heeft aangegeven aan de slag te gaan om de benodigde wetwijzigingen van de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten voor te bereiden, waarbij ze streeft naar invoering in 2020⁹.

Volgens de HRM-adviseur van PNH zal daartoe een verdeelsleutel met opdrachtnemers moeten worden afgesproken. Het creëren van arbeidsplaatsen op uitvoerend niveau (zoals bij social return meestal het geval is) sluit volgens hem wel beter aan op de kenmerken van de participatiedoelgroep. De uitvoering zal echter naar verwachting wel technisch en ingewikkeld zijn. Denk aan de vraag wie telt waar mee, en hoe voorkom je dubbeltellingen op social return/participatie in een situatie waarin het belang van opdrachtnemer en opdrachtgever niet noodzakelijk hetzelfde is. Ook kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het principe van het creëren van extra arbeidsplaatsen door middel van social return (door opdrachtnemers), die vervolgens worden meegerekend in de banenafpraak voor de opdrachtgever¹⁰. Een aantal social return coördinatoren bij provincies hebben dan ook hun bedenkingen geuit (onder andere PNH en Noord-Brabant).

3.3. Maatschappelijke verantwoord inkopen

Het toegenomen maatschappelijk bewustzijn met betrekking tot milieu en klimaat, en daarmee samenhangend de energietransitie zien we terug in de ontwikkeling van maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI). MVI betekent dat bij inkoop ook gelet wordt op de effecten op milieu en sociale aspecten. Daarbij zijn de volgende thema's benoemd:

⁷ Kamerbrief Breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen 07-09-2018

⁸ Kamerbrief Reactie motie banenafpraak, 08-10-2018

⁹ Kamerstuk 34 352 nr. 138 Brief regering; Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen.

¹⁰ Het levert nog meer vragen op bij de verdere uitwerking. Bijvoorbeeld: social return heeft niet tot doel om kandidaten een vast arbeidscontract te bezorgen, ook werkervaring telt mee. Participatiedoelgroepen hebben over het algemeen meer bescherming nodig en dat verhoudt zich slecht tot het tijdelijke karakter.

- Internationale sociale voorwaarden
- Social return
- Milieuvriendelijk inkopen
- Biobased inkopen
- Circulair inkopen
- Innovatiegericht inkopen
- MKB-vriendelijk inkopen



Bron: Pianoo

Het Rijk en veel gemeenten, provincies en waterschappen werken aan Maatschappelijk Verantwoord inkopen en hebben het Manifest MVI ondertekend. Meer dan 160 overheidspartijen (waaronder de provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Overijssel en Zeeland) hebben hiervoor een MVI plan opgesteld¹¹

Social return is een van de doelstellingen van MVI, maar niet uit te sluiten is dat in de toekomst concurrentie tussen de diverse doelstellingen ontstaat, of dat maatschappelijke ontwikkelingen ertoe leiden dat bepaalde onderwerpen meer prioriteit krijgen. De vraag is of opdrachtgevers al deze factoren kunnen meewegen, of dat er keuzes gemaakt moeten worden. De social return coördinatoren die wij hebben geïnterviewd zijn niet pessimistisch over de toekomst van social return als inkoopdoelstelling. Daarbij wordt meegewogen dat social return goed geborgd is in de organisatie en dat regionaal wordt samengewerkt bij de invulling ervan. Tevens is aangegeven dat social return onderdeel is van een breder duurzaamheidsthema en dat in de toekomst de sociale doelen nog meer naar elkaar toe kunnen groeien. Ook is de hoop uitgesproken dat sociale inspanningen in de toekomst meer vanuit bedrijven zelf komen. Dat zou er uiteindelijk toe kunnen leiden dat social return als extern opgelegde eis zou kunnen vervallen.

3.4. Ontwikkelingen in de toepassing van social return

Er zijn verschillende ontwikkelingen te zien in de toepassing van social return, zowel bij opdrachtgevers als bij opdrachtnemers. We hebben de belangrijkste ontwikkelingen samengevat in drie thema's: toename van ervaring en professionaliteit (bij zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers), ontwikkelingen in meten en monitoren van social return en regionale samenwerking tussen partijen bij invulling van social return.

¹¹ Zie <https://www.pianoo.nl/nl/actieplannen-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen>.

3.4.1. Toegenomen ervaring en professionaliteit

Zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers hebben de afgelopen jaren ervaring opgedaan met social return, hetgeen zich vertaalt in meer professionaliteit in zowel de uitvraag als de invulling ervan. Voor de meeste opdrachtnemers is social return niet nieuw meer¹². Dankzij die ervaring weten opdrachtnemers inmiddels welke functies/activiteiten binnen hun organisaties geschikt zijn voor het invullen van social return en weten ze de weg te vinden naar de organisaties die bekend zijn met de verschillende social return doelgroepen. Er zijn verschillende bedrijven die zich gespecialiseerd hebben in ondersteuning bij het invullen van social return. Dit zijn zowel uitzendbureaus als adviesbureaus op het gebied van participatie, social return en inclusief werkgeverschap, als sociale ondernemingen die de invulling daadwerkelijk doen. Opdrachtnemers die veel opdrachten met social return uitvoeren (zoals aannemers, bedrijven in infra) hebben gespecialiseerde medewerkers aangenomen die zich volledig richten op het zoeken van kandidaten en invulling van social return verplichtingen.

Opdrachtgevers

De toegenomen ervaring van opdrachtgevers (het Rijk, de provincies en gemeenten) met het uitvragen van social return blijkt onder meer uit toegenomen maatwerk bij uitvraag en meer mogelijkheden voor alternatieve invullingen. In de beginfase van social return koos een deel van de opdrachtgevers (gemeenten en het Rijk) ervoor een standaardpercentage uit te vragen over de opdrachtsom, ongeacht kenmerken van de opdracht. Tegenwoordig wordt social return veel meer als maatwerk uitgevraagd. Bij sommige opdrachten heeft dat geleid tot een ander percentage (meestal lager, maar soms ook hoger), of bijvoorbeeld tot een verschuiving van social return over de loonsom in plaats van aanneemsom. De eis wordt afgestemd op diverse factoren, zoals de omvang en kenmerken van de opdracht (zoals looncomponent) en ook op de marktsituatie en beschikbaarheid van kandidaten. Ook ervaringen elders (leren van elkaar) en adviezen van bijvoorbeeld de Commissie van Aanbestedingsexperts kunnen hierbij een rol hebben gespeeld (bijvoorbeeld adviezen 98, 166, 234, 290 en 375).

Ook zien we bij aanbestedende diensten dat er alternatieve invullingen worden gekozen, waarbij kandidaten breder kunnen worden ingezet dan louter op de opdracht. In die ontwikkeling past ook dat reeds bestaande inspanningen mogen meetellen in de social return verplichting. Verschillende provincies belonen in dat kader ook het hebben van een PSO certificaat¹³. Ten slotte zien we dat soms ook toegestaan wordt dat een deel van de verplichting wordt ingevuld door in te kopen bij sociale ondernemingen¹⁴.

¹² Dat blijkt ook uit deze evaluatie: Bij 17 van de 20 geïnventariseerde opdrachten in dit onderzoek (opdrachtnemers van PNH die een enquête hebben ingevuld of zijn geïnterviewd) heeft de opdrachtnemer eerder ervaring opgedaan met social return.

¹³ De Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) is een methode om inspanningen van bedrijven met betrekking tot inzet van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt zichtbaar en vergelijkbaar te maken. De PSO onderscheidt vier prestatieniveaus: een aspirant-status en drie treden waarbij bedrijven, in oplopende mate, bovengemiddeld scoren ten opzichte van andere bedrijven in hun bijdrage aan werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare

3.4.2. Meten van social return inspanningen

De VNG schrijft in het handboek social return¹⁵ dat social return prestaties op drie verschillende manieren worden gemeten:

- Door het afrekenen van de daadwerkelijke kosten
- Met een bouwblokkenmethode (of doelgroepwaardenmodel zoals PNH het noemt)
- Door het erkennen van een certificaat of keurmerk

Bij het afrekenen van de daadwerkelijke kosten gaat het in de eerste plaats om de loonkosten, maar in overleg kunnen ook de voorbereidingskosten en de eventuele begeleidingskosten worden opgevoerd. Nadeel hiervan is dat het een complex en onoverzichtelijk kan worden en dat er per opdracht andere afspraken moeten worden gemaakt. Ook privacygevoeligheid van de gegevens kan gezien worden als nadeel. Van grote opdrachtnemers is bekend dat ze soms een complexe administratie moeten bijhouden als gevolg van het gebruik van verschillende systemen door verschillende opdrachtgevers (aanbestedende diensten).

Om het proces te vereenvoudigen en transparanter te maken kiezen steeds meer aanbestedende diensten voor een de zogenoemde bouwblokkenmethode om de 'waarde' van social return te bepalen¹⁶. We zien bijvoorbeeld dat diverse (grote) gemeenten (waaronder Den Haag, Utrecht, Leiden, Eindhoven, Amersfoort, Enschede en Haarlem) hiervoor hebben gekozen, evenals ongeveer de helft van de provincies. Gekoppeld aan deze methodiek worden diverse monitoringssystemen gebruikt om de voortgang van de social return afspraken inzichtelijk te maken. Een bekend voorbeeld is het instrument WIZZR, ontwikkeld door het bedrijf Provijf.

De keurmerken en certificaten zijn niet specifiek ontwikkeld voor social return, maar kunnen wel gebruikt worden om inspanningen van bedrijven aan te tonen en te belonen. Naast PSO zijn er nieuwe keurmerken ontstaan en in ontwikkeling, zoals de Code Sociale Ondernemingen (nog niet erkend), MVO-keurmerkschildjes (regio West Friesland) en SEBO keurmerk (Zoetermeer). Bij ongeveer een kwart van de Nederlandse gemeenten kan de PSO worden gebruikt om een deel van de social return eis in te vullen. Ook bij een aantal provincies kan een deel van de verplichting worden ingevuld via het PSO certificaat. Uit de interviews met medewerkers van provincies blijkt echter dat het in de praktijk niet vaak wordt gebruikt.

arbeidsmarktpositie. De PSO is niet ontwikkeld als instrument om social return inspanningen te meten, maar heeft wel betrekking op dezelfde doelgroep.

¹⁴ Dit is bijvoorbeeld het geval bij de gemeente Utrecht.

¹⁵ Handreiking social return van de VNG 2018

¹⁶ De kern van dit model is dat de afstand van de kandidaat tot de arbeidsmarkt, en daarmee de inspanning van de werkgever om een kandidaat te plaatsen, meetbaar wordt gemaakt en wordt vertaald in een geldbedrag. Dit bedrag komt in de plaats van de werkelijk gemaakte loonkosten.

3.4.3. Regionale samenwerkingsverbanden

Een andere ontwikkeling is dat er in toenemende mate kennisdeling en samenwerking plaatsvindt. Verschillende aanbestedende diensten uit dezelfde regio (provincie en gemeenten) stemmen hun social return beleid op elkaar af. Punten waarop afstemming plaatsvindt zijn bijvoorbeeld wanneer social return wordt uitgevraagd, welke doelgroepen meetellen en de waarde die aan deze doelgroepen wordt gekoppeld. Ook zien we dat afstemming met arbeidsmarktregio's plaatsvindt. De interviews met vertegenwoordigers van andere provincies laten zien dat elke provincie wel een bepaalde vorm van samenwerking kent met andere regionale aanbestedende diensten (zoals gemeenten en waterschappen) en/of uitvoeringsorganisaties. In het volgende hoofdstuk wordt een aantal van die voorbeelden genoemd bij de vergelijking tussen het beleid van PNH en andere provincies. De social return coördinatoren van de provincies overleggen ook periodiek met elkaar in het Interprovinciaal Overleg (IPO) social return.

4. BELEID EN UITVOERING SOCIAL RETURN PNH

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de kenmerken van het social return beleid van PNH en de wijze waarop het in de praktijk wordt uitgevoerd. Ook vindt vergelijking plaats met het social return beleid van een aantal andere provincies (contextonderzoek).

4.2. Inkoopbeleid PNH

Jaarlijks besteedt de provincie Noord-Holland zo'n €350 miljoen aan inkoopopdrachten en heeft daarmee een belangrijke positie in de (regionale) markt. De overkoepelende inkoopbeleidsdoelstelling is om binnen de beschikbare budgettaire ruimte op dusdanige wijze richting te geven aan het provinciale inkoopproces, dat dit zo veel mogelijk maatschappelijke waarde genereert¹⁷.

In het inkoop- en aanbestedingskader van de provincie staan alle provinciale, economische en juridische uitgangspunten beschreven¹⁸. De provinciale uitgangspunten zijn professioneel opdrachtgeverschap, lastenverlichting, maatschappelijk verantwoord aanbesteden en integriteit. Per inkooptraject wordt nagegaan in welke mate elk thema met betrekking tot maatschappelijk verantwoord inkopen kan worden ingevuld. De economische uitgangspunten zijn zoveel mogelijk maatschappelijke waarde creëren en het stimuleren van lokale economie en MKB. De juridische uitgangspunten zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de aanbestedingsbeginselen. Rechtmatig en integer inkopen zonder belangenverstrengeling en eerlijke kansen bieden aan (potentiële) aanbidders moeten vanzelfsprekend zijn voor alle inkooptrajecten volgens het inkoopbeleid van de provincie.

De organisatie van de provincie Noord-Holland bestaat uit drie directies (beheer en uitvoering, beleid en concernzaken). De inkoopadviseurs en centrale contractmanagers vallen onder concernzaken en hebben een adviserende functie. Daarnaast zijn er specifiek voor de werken contractmanagers die deel uitmaken van een Integraal Projectmanagement (IPM) team, zij vallen onder de directie beheer en uitvoering. De inkoopadviseur moet bij elke nieuwe Europese aanbesteding (voor werken bij iedere opdracht van meer dan 50.000 euro) worden ingezet, anders wordt er uiteindelijk geen akkoord gegeven door de budgethouder. De rol van de inkoopadviseur is om, met als hoofddoel rechtmatigheid, het aanbestedingsproces te begeleiden en mee te denken over de eisen, selectie- en gunningscriteria, de documenten te toetsen en het hele aanbestedingsproces te begeleiden. De rol van de inkoopadviseur stopt bij gunning,

¹⁷ Samen inkopen voor Noord-Holland 2017-2021

¹⁸ Inkoop- en aanbestedingskader provincie Noord-Holland 2019 (vastgesteld door het College van Gedeputeerde Staten d.d. 26 februari 2019)

daarna neemt de projectleiding het over en adviseert contractmanagement over de uitvoering van het contract.

4.3. **Beleid en organisatie social return**

Social return is met ingang van 1 januari 2016 vast onderdeel van het provinciaal inkoopbeleid. Het beleid is ontwikkeld in samenwerking met bureau Interpactum en bureau social return van de gemeente Amsterdam en de gemeente Haarlem. Eerste ervaringen zijn opgedaan met drie pilots, vervolgens is het beleid in 2016 geëffectueerd. Bij aanvang gold dit alleen voor opdrachten in de sector dienstverlening, vanaf 2017 ook bij werken. De provincie beoogt kansen op werk(ervaring) voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te creëren door social return bij haar contractpartners uit te vragen. Social return kan worden ingevuld door kandidaten een baan, stageplek of opleiding te bieden, of door het organiseren van activiteiten die mensen dichterbij werk brengen¹⁹. Opdrachtnemers kunnen de social return eis invullen met bestaande medewerkers, mits ze tot de social return doelgroep behoren en worden ingezet op de opdracht.

De social return doelgroep bestaat uit mensen met een aantoonbare afstand tot de arbeidsmarkt. Om de financiële invulling van social return contractueel vast te kunnen leggen heeft de provincie waarden bepaald van de verschillende doelgroepen; hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt van een kandidaat en hoe meer inspanningen opdrachtnemer moet doen in de begeleiding, hoe hoger de waarde van de kandidaat. De waarden zijn vastgesteld in het doelgroepwaardenmodel.

Social return wordt gezien als een specialisme dat los van de contracten wordt gemanaged. Daarom heeft de provincie ervoor gekozen de uitvoering en verantwoordelijkheid van social return te beleggen bij een gespecialiseerd team van twee personen. Het team social return is betrokken bij de beleidsvorming, de voorbereiding van een aanbesteding, het aanbestedingsproces zelf en ondersteunt na gunning de opdrachtnemer bij de invulling van social return. De werkzaamheden van het team zijn als volgt samen te vatten:

Ondersteunen interne organisatie	
	• Ondersteunen bij marktconsultaties • Bindend advies over een passend percentage social return • Het leveren van bestek- en contractteksten • Vragen beantwoorden over social return in de Nota van Inlichtingen • Het verzorgen van informatiebijeenkomsten over social return • Het beantwoorden van Statenvragen • Monitoring en evaluatie • Rapportages en bestuurlijke afstemming
Ondersteunen opdrachtnemer en toezien op social return verplichting	
	• Het maken van prestatieafspraken met de opdrachtnemer • Periodiek overleg met opdrachtnemers over de invulling van de verplichting • De opdrachtnemers ondersteunen bij het maken van een plan van aanpak • De opdrachtnemers desgewenst ondersteunen bij het vinden van intermediairs

¹⁹ Bron: website van PNH.

4.4. Toepassing social return

Social return wordt toegepast bij aanbestedingen van diensten en werken boven de Europese drempelwaarde met een contractduur langer dan 6 maanden. Het wordt in principe niet toegepast bij leveringen. Uitgangspunt is dat 5% social return wordt berekend over de uiteindelijk gerealiseerde opdrachtwaarde. Dit percentage kan worden bijgesteld afhankelijk van de proportionaliteit en toepasbaarheid, bijvoorbeeld als er sprake is van een grote leveringscomponent. Bij uitvraag van social return gelden de volgende uitgangspunten:

- Diensten: 2-5% > €221.000
- Werken: 2-5% > €5.548.000

Het op te leggen percentage wordt voorafgaand aan de aanbesteding bepaald, door het team social return, de inkoopadviseur en projectleider/contracteigenaar. In de beslissing worden diverse factoren betrokken, zoals: omvang van de opdracht, uitvraag van vergelijkbare opdrachten in het verleden, arbeidscomponent en hoogwaardigheid van de dienstverlening, actuele arbeidsmarktstandigheden, pool van potentiële inschrijvers et cetera. De inkoopadviseur is verplicht om het team social return te consulteren, maar kan zelf bepalen op welk moment dat gebeurt. Dat moment verschilt per traject en per projectleider/aanbestedingsteam. Ondanks dat dit een verplichte processtap is, is het bij enkele aanbestedingen gebeurd dat de social return eis zonder overleg is toegepast. Dat is bijvoorbeeld gebeurd onder tijdsdruk en eenmalig met een externe inkoopadviseur die onvoldoende op de hoogte was.

Na gunning wordt met opdrachtnemer overlegd over de invulling van de eis. Daartoe dienen opdrachtnemers een plan van aanpak bij het team social return in. Het plan van aanpak dient door contracteigenaar en team social return te worden goedgekeurd voordat tot uitvoering kan worden overgegaan. Opdrachtnemer maakt desgewenst gebruik van het netwerk van de provincie om kandidaten te vinden. De opdrachtnemers krijgen vervolgens toegang tot het monitoringssysteem WIZZR om hun inspanningen te registreren. Opdrachtnemer hoeft pas aan het eind van een contract aan te tonen dat hij heeft voldaan aan de social return verplichting. Tussendoor vindt monitoring plaats en er worden voortgangsgesprekken met team social return gehouden. Indien duidelijk is dat de opdrachtnemer zich onvoldoende inzet om aan de social return eis te voldoen kan dit reden zijn voor team social return om te escaleren richting de contracteigenaar, zodat deze dit ook aan de orde kan laten komen in de reguliere contractbesprekingen.

Social return levert intern binnen PNH weinig weerstand op, het draagvlak bij de medewerkers is goed. Bij invoering was dat minder goed, maar dankzij de manier waarop het is ingericht zijn aanvankelijke bedenkingen verdwenen. Het team social return is vanaf het begin van de aanbesteding tot en met het einde contract betrokken bij de invulling van social return. Hierdoor ontzorgen zij de organisatie en worden projectleiders en contractmanagers niet geconfronteerd met problemen of bezwaren

van opdrachtnemers. De medewerkers die wij hebben geïnterviewd vinden dat een duidelijke meerwaarde hebben.

4.5. Resultaten toepassing social return

De provincie Noord-Holland heeft in totaal (sinds januari 2015) social return toegepast bij 46 opdrachten; 35 diensten, negen werken²⁰, een concessie (openbaar vervoer) en een levering (op initiatief van de opdrachtnemer). Het percentage social return varieert tussen

1%²¹ en 5%, maar bedraagt meestal 2% (diensten en werken) of 5% (diensten). Onderstaande tabel geeft een overzicht van het gevraagde percentage naar soort opdracht:

Tabel 4.1. Percentage social return naar soort opdracht (totaal t/m 2018)

gevraagd %	aantal diensten	aantal werken	aantal leveringen	OV-concessie	totaal
1%	-	2	-	-	2
2%	13	5	-	1	19
3%	3 ²²	1	1	-	5
5%	19	1	-	-	20
totaal	35	9	1	1	46

Het gemiddelde social return percentage bedraagt ruim 3%. Dat is echter het ongewogen gemiddelde, waarbij geen rekening wordt gehouden met de verschillen in opdrachtgrootte. Bij de opdrachten met een grote waarde (zoals de meeste werken) wordt meestal een lager percentage social return gevraagd. Het percentage social return gemeten over de opdrachtwaarde bedraagt ongeveer 2%. Onderstaande tabel laat de gemiddelde social return waarde over de afgelopen jaren zien (het betreft de lopende opdrachten vanaf 2015, inclusief de pilot projecten. In de meest recente peiling zijn er 36 lopende projecten).

Tabel 4.2. Aantal contracten en gemiddeld social return percentage 2015-2019

	peiling 2017	peiling 2018	peiling 2019
totaal aantal lopende contracten social return	15	32	36
totale waarde contracten	€ 97.644.388	€ 279.566.765	€ 630.341.890
te realiseren social return waarde	€ 2.304.067	€ 4.641.044	€ 11.898.771
social return % gemeten over waarde	2,4%	1,7%	1,9%

De grote stijging in totale opdrachtwaarde vanaf 2017 (peiling 2018) hangt samen met de gunning van een aantal grote contracten. Het gaat onder andere om drie

²⁰ Bij een van de negen werken is social return als wens opgenomen (voor 2017 was social return nog geen beleid bij werken). Opdrachtnemer heeft op eigen initiatief social return aangeboden bij de inschrijving.

²¹ Bij twee grote infrastructurele projecten is gezien de looptijd en omvang van de opdracht besloten om een percentage van 1% uit te vragen.

²² Waaronder een gezamenlijke aanbesteding van 13 provinciale en gelieerde organisaties waarmee telefoniediensten worden afgenomen. PNH monitort de totale social return verplichting.

gebiedscontracten (onderhoud aan provinciale wegen, inclusief groen), en een OV-concessie met een lange looptijd. Doordat op deze contracten een lager social return percentage is gevraagd (1 tot 2%) is de totaal te realiseren social return waarde in verhouding wat gedaald.

Bij deze resultaten moet opgemerkt worden dat de totale opdrachtwaarde soms niet exact te achterhalen is door het team social return. Enerzijds komt dit door het gebruik van raamcontracten waarvan de totale opdrachtsom nog niet vaststaat, anderzijds zijn de gegevens waarover team social return beschikt niet altijd volledig en actueel. De opdrachtnemer wordt geacht dit door te geven, maar updates worden niet altijd gegeven. Het registratiesysteem bij de provincies geeft momenteel inzicht de totale opdrachtwaarde per leverancier, maar niet altijd per contract. Door Inkoop wordt eraan gewerkt om dit te veranderen, het is een wens dit per 1 januari 2020 geregeld te hebben.

4.5.1. Resultaten in termen van geplaatste kandidaten

In de periode 1 januari 2015 tot 1 mei 2019 zijn in totaal 181 social return kandidaten bemiddeld²³. Het gaat om 133 plaatsingen in de vorm van een baan (73%), 13 leerwerkplekken (7%) en 34 opleidingsplekken/stages en/of begeleidingen (19%). Ook is een kandidaat gedetacheerd. Onderstaande tabel laat het aantal plaatsingen in de afgelopen jaren zien:

Tabel 4.3 aantal bemiddelde kandidaten over tijd (totaal 181)

	1 jan 2015 t/m 31 maart 2016	1 april 2016 t/m 31 maart 2017	1 april 2017 t/m 31 maart 2018	1 april 2018 t/m 30 april 2019
aantal kandidaten	46	34	46	55

Voor deze analyse zijn we uitgegaan van de peildata die provincie aanhoudt (peiling per 1 april over de voorgaande periode²⁴). De resultaten laten een lichte toename zien in het aantal plaatsingen vanaf medio 2016. In de eerste periode (pilots en regulier beleid vanaf 1 januari 2016) zijn relatief veel kandidaten geplaatst, ook als rekening gehouden wordt met de wat langere meetperiode (vanaf 1 januari 2015 in plaats van 1 april).

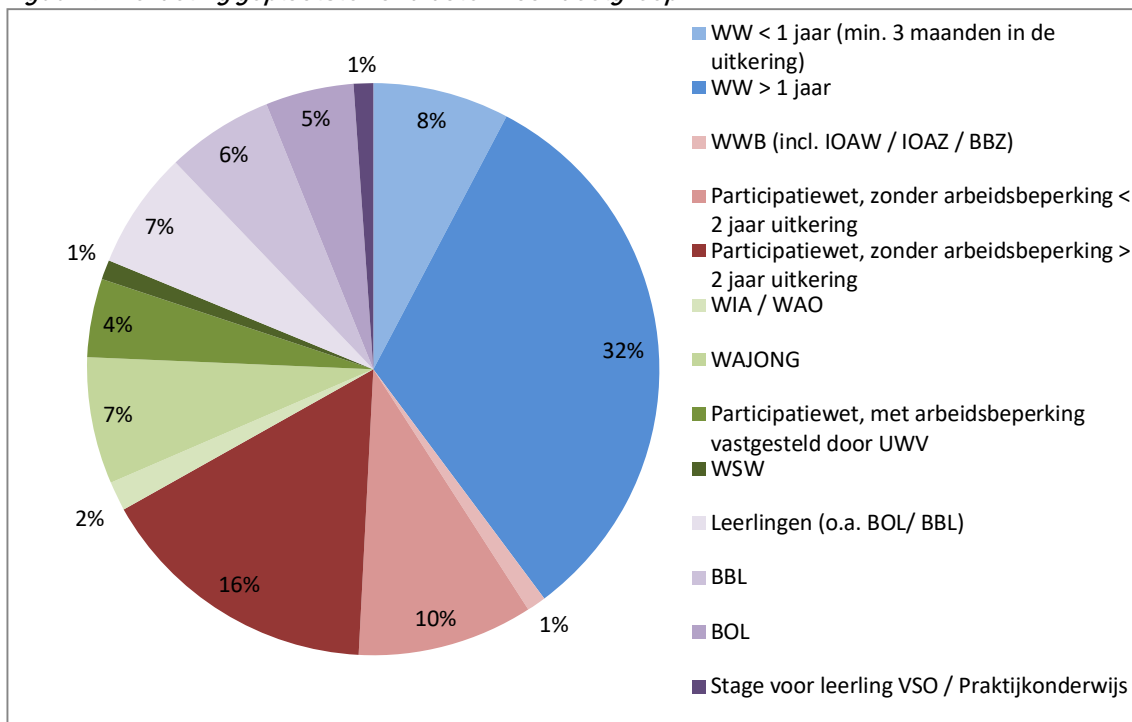
Als we kijken naar de achtergrond van de kandidaten (of doelgroep)²⁵ dan zien we dat relatief de grootste groep bestaat uit WW'ers (40%), gevolgd door kandidaten uit de participatiewet zonder arbeidsbeperking (onder andere mensen met een bijstandsuitkering, voorheen vallend onder de WWB, in totaal 27%). De derde grote groep bestaat uit leerlingen, meestal van praktijkonderwijs zoals BOL en BBL (19%). Tot slot is er een groep kandidaten met een arbeidsbeperking (14%).

²³ De getallen zijn door de opdrachtgever verstrekt en gebaseerd op een uitdraai uit het programma WIZZR.

²⁴ In 2019 was de peildatum 1 mei.

²⁵ Waarbij kan worden opgemerkt dat de provincie vanuit haar arbeidsmarktbeleid geen voorkeur heeft voor doelgroepen. Het wordt aan de markt overgelaten voor welke kandidaten wordt gekozen.

Figuur 4.1 verdeling geplaatste kandidaten naar doelgroep



4.6. Vergelijking met andere provincies

We hebben de social return coördinatoren bij vijf provincies (Friesland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Utrecht) geïnterviewd en gevraagd naar het beleid en de uitvoering van social return in hun provincie. In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten samengevat en vergeleken met het beleid en uitvoering bij PNH.

Beleid en doelstellingen

De geïnventariseerde provincies hebben social return vastgelegd in beleid en hebben een social return coördinator of vergelijkbare functie. Soms is de coördinatie en uitvoering buiten de organisatie geplaatst, zoals in Friesland. Deze provincie werkt (evenals Drenthe en Groningen) met een Coördinatiepunt Social Return dat is belegd bij een onafhankelijke organisatie. Dat wordt door de betrokkene gezien als sterk punt vanwege de gebundelde expertise en het brede netwerk, maar heeft als risico dat social return intern bij de provincie niet zo nadrukkelijk in beeld is. Daardoor worden bijvoorbeeld minder snel verbindingen gelegd tussen afdelingen of dossiers, omdat het externe coördinatiepunt daar niet op kan sturen. Bij PNH is de expertise intern geborgd met een eigen team social return.

De zes provincies hebben vergelijkbare doelstellingen met social return. Opvallend is dat de doelstellingen meestal niet heel expliciet zijn gemaakt. Zo zijn er geen concrete doelen genoemd in termen van doelgroepen of streefcijfers. In algemene zin willen de

provincies bijdragen aan de regionale economie en arbeidsmarkt. Daarnaast speelt het creëren van maatschappelijke waarde bij inkoop ook een rol.

Toepassing social return

Social return wordt bij alle provincies toegepast bij diensten en werken. Een deel past het ook toe bij leveringen:

Tabel 4.4 toepassing social return door provincies (selectie in kader contextonderzoek)

provincie	toepassing	percentage	drempelwaarden
1. Noord-Holland	d, w	2 tot 5%	d: €221.00 w: € 5.225.000
2. Friesland	d, w	2% met maximum	d: €100.000 w: €250.000
3. Gelderland	d, w, l	2 tot 5%	€100.000
4. Limburg	(d), w, (l)	2%	€100.000
5. Noord-Brabant	d, w, l	2 tot 5%	€221.000
6. Utrecht	d, w	2%	€250.000

Wat opvalt uit de vergelijking is dat het percentage social return variabel is (tussen 2 en 5%), of tamelijk klein (2%) als een vaststaand percentage is gekozen. In de provincie Friesland wordt een bovengrens gehanteerd aan de totale social return waarde (€300.000). PNH hanteert in vergelijking met de andere provincies relatief hoge drempelwaarden, met name bij werken.

Standaard wordt social return als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde opgenomen door de provincies. In de provincie Gelderland is in het verleden ook ervaring opgedaan met social return als wens, maar dat werd in de uitvoering als belemmering ervaren: doordat het meeweegt in de gunning dient er strikt op de invulling te worden toegezien. Daarmee wordt de ruimte voor meer creatieve invullingen tijdens de uitvoering beperkt. Het toepassen van social return levert weinig vragen op bij inschrijvers. Na gunning worden zij geacht zelf contact op te nemen met de social return coördinator, maar de ervaring in diverse provincies is dat dat niet altijd gebeurt, en het contact ook vaak wordt gelegd door de coördinator. De meeste provincies verwachten van de opdrachtnemer een plan van aanpak met betrekking tot social return. Diverse provincies benadrukken dat dit niet heel uitgebreid hoeft te zijn en dat ernaar gestreefd wordt de administratieve belasting beperkt te houden. De coördinator in Friesland zegt hierover: 'het is vooral van belang dat de opdrachtnemer zich bewust is van de contractuele verplichting, zijn intentie laat zien en in een vroeg stadium al bewust is van kansen voor social return binnen de bedrijfsprocessen'. Ook bij PNH wordt geen uitgebreid plan van aanpak verwacht, maar gaat het om het vastleggen van de intentie.

Regionale samenwerking

In de interviews zijn diverse voorbeelden gegeven van regionale samenwerking rondom het thema social return:

- In de provincie Friesland is een coördinatiepunt social return voor de hele arbeidsmarktregio Friesland (deze valt samen met de geografische grenzen van de provincie) opgericht, die de coördinatie van social return verzorgt. Het social return beleid is daarmee geüniformeerd en de uitvoering geprofessionaliseerd. Voor de

provincie verzorgt het coördinatiepunt het accountmanagerschap en werkgeversdienstverlening op gebied van social return²⁶. Voor de Friese gemeenten is de rol wat meer overstijgend, omdat die zelf het accountmanagement doen.

- De gemeente Limburg werkt nauw samen met vijf Limburgse arbeidsmarktregio's. De regiofunctionarissen geven mede namens de provincie vorm aan het beleid. Ze delen ontwikkelingen met elkaar en stemmen het beleid op elkaar af, hoewel niet altijd alles wordt overgenomen van elkaar. Er zijn daardoor ook enkele verschillen tussen de partijen, bijvoorbeeld in gehanteerde drempelbedragen en definitie van de doelgroep (duur werkloosheid).
- De Provincie Noord-Brabant heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het Adviespunt social return. Hierin zitten specialisten uit de sociale werkvoorziening en het WSP. Zij kijken in de systemen van UWV en de betrokken gemeenten of er geschikte kandidaten zijn. Alle gemeenten in de arbeidsmarktregio Noord- Oost Brabant zijn aangesloten evenals een deel van de arbeidsregio's Midden Brabant en BIZOB.
- De provincie Utrecht stemt haar social return beleid met de regiogemeenten (zoals Utrecht, Zeist, maar ook het Waterschap). Het betreft hier het toepassen van dezelfde waardes in de Bouwblokkenmethode. Er is ook regelmatig overleg. Een verschil met een aantal gemeenten is echter wel dat binnen de provincie Utrecht social return op de opdracht (of in lijn met het voorwerp van de opdracht) uitgevoerd dient te worden. Enkel indien een laatste klein bedrag niet ingevuld kan worden is men wat flexibeler.

Ook door PNH wordt samengewerkt met andere partijen bij het bepalen van het beleid en het richting geven aan de uitvoering. De samenwerking met de gemeenten Amsterdam en Haarlem in de beginfase is al eerder genoemd. Bij het bepalen van de waarden in het doelgroepwaardenmodel zijn bouwblokkenmodellen van een groot aantal andere aanbestedende diensten gebruikt als basis. Ook wordt periodiek overlegd met de gemeente Amsterdam en Haarlem. PNH en Amsterdam delen dezelfde visie, waarbij Amsterdam nog breder het accent legt op sociale en maatschappelijke verbinding. De medewerkers van team social return van PNH zien mogelijkheden om nog meer (boven)regionale samenwerking te realiseren, bijvoorbeeld met een gezamenlijke website om aanbestedende diensten en marktpartijen dichter bij elkaar te brengen. Ondanks het enthousiasme komt dit moeilijk van de grond. Volgens de coördinator social return van PNH komt dat doordat er niet een centrale opdrachtgever is die dit aanjaagt en budget heeft.

Monitoring en toezicht

Van de zes provincies die wij hebben geïnventariseerd (inclusief PNH) gebruiken er vier de bouwblokkenmethode om de social return eis te vertalen in een meetbare inspanning. Monitoring vindt plaats aan de hand van WIZZR of een programma dat daar op lijkt

²⁶

Ook de provincies Groningen en Drenthe werken samen met het coördinatiepunt social return en hebben eveneens het beleid afgestemd met andere regionale aanbestedende diensten, zoals de gemeenten, Groningen Seaports en Nationaal coördinator Groningen.

(Friesland). In Limburg en Utrecht wordt gewerkt met opgave van loonkosten²⁷. In Limburg wordt onderzocht of in de toekomst ook overgestapt kan worden naar een programma als WIZZR, in Utrecht ontbreekt het vooralsnog aan draagvlak daarvoor.

Enkele provincies betrekken het hebben van een PSO-certificaat bij het bepalen van de social return verplichting. Naast PNH zijn dat Friesland en voorheen ook Noord-Brabant. Laatstgenoemde heeft het beleid herzien vanwege twijfels over de geschiktheid van het instrument in relatie tot social return.

Een overeenkomst tussen de provincies is dat er geen boete wordt toegepast op het niet nakomen van social return eisen. Soms is er formeel wel een boeteclausule, maar wordt deze in de praktijk niet gebruikt. Bij PNH is er geen boeteclausule voor social return, wel kan in algemene zin het niet nakomen van contractuele verplichtingen (waaronder social return) resulteren in een boete. De provincies kiezen in de praktijk liever voor een goed gesprek en gezamenlijk zoeken naar oplossingen. De coördinator social return in Gelderland zegt hierover: 'Als een opdrachtnemer echt in gebreke blijft volgt een streng gesprek met de projectleider. Dat resulteert meestal wel in een oplossing, ook omdat er vrij veel mogelijk is. Zo lang er iets gedaan wordt aan arbeidsparticipatie lukt het wel om een oplossing te vinden. De provincie is daar wellicht wat soepeler in, ook omdat er geen direct financieel belang is zoals bijvoorbeeld bij gemeenten wel het geval is'.

De resultaten van het social return beleid worden meestal jaarlijks of tweejaarlijks gerapporteerd. Niet alle provincies geven een overzicht van het aantal geplaatste kandidaten naar doelgroep (o.a. PNH en Gelderland doen dat wel). Soms is dat overzicht niet sluitend, maar ook speelt een rol dat het aantal plaatsingen geen doelstelling van het beleid is. In de provincie Friesland bijvoorbeeld worden uitsplitsingen naar doelgroepen en aantal plaatsingen alleen gedaan op verzoek. Vanuit de afdelingen wordt wel eens een verzoek om dergelijke informatie gedaan, maar dat is vooral uit eigen initiatief of interesse van de betrokken medewerkers. Over het algemeen roepen de resultaten en rapportages daarover weinig vragen of discussie op binnen de provincies.

Verbeterpunten en good practices bij provincies

Als verbeterpunt wijzen enkele provincies op de wijze waarop monitoring bij hen plaatsvindt. Niet alle provincies hebben een exact beeld van de resultaten social return. Dat komt doordat de registratie niet altijd sluitend is, en ook omdat toepassing van social return bij aanbestedingen onder de drempel soms onvoldoende in beeld is. Het gebruik van een systeem als WIZZR wordt gezien als een voorbeeld van een good practice, ook door de provincies die daar (nog) geen gebruik van maken. Een ander punt dat soms genoemd is, betreft de borging van social return in de organisatie. Met name provincies waar social return niet duidelijk is ingebed in de structuur van de organisatie noemen dit

²⁷ De social return coördinator van de provincie Limburg noemt als voordeel van de bouwblokkenmethode dat inzet van zwakkere doelgroepen meer beloond kan worden, maar het kan ook als nadeel worden ervaren door de opdrachtnemer als de werkelijke kosten voor loon en begeleiding veel hoger zijn. De provincie Limburg en samenwerkende gemeenten kijken daarom naar gerealiseerde loonkosten. Deze worden aangeleverd in Excel.

als kwetsbaar punt. Een van de coördinatoren zegt hierover: 'Momenteel is er bij betrokkenen wel draagvlak, maar is tegelijkertijd de uitvoering erg afhankelijk van de persoonlijke inspanningen en daardoor ook kwetsbaar'. Het samenwerken van de provincie met andere aanbestedende diensten en uitvoeringsorganisaties wordt een aantal keer genoemd als good practice. Gelderland en Limburg worden als voorbeeld genoemd vanwege de regionale invulling en samenwerking.

4.7. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk is ingegaan op het beleid social return van PNH, de uitvoering en de resultaten (onderzoeksvragen 12, 4 en 5 tot 7).

Beleid en uitvoering

- 1. Hoe is het social return beleid van de provincie vormgegeven? Welke specifieke kenmerken kunnen worden genoemd en welke verschillen zijn er met andere aanbestedende diensten, en in het bijzonder met andere provincies?*
- 2. Wat zijn de ervaringen van medewerkers van de provincie (team social return, contracteigenaars, inkoopadviseurs) met toepassing van social return? Wat gaat goed en welke verbeterpunten constateren zij?*
- 4. Wat zijn ervaringen van beleidsmedewerkers van andere provincies bij de toepassing van social return? Welke sterke punten en mogelijke verbeterpunten constateren zij bij het eigen beleid?*

Het social return beleid is geëffectueerd per 1 januari 2016, nadat eerst drie pilots zijn uitgevoerd. De provincie vraagt social return uit in de vorm van een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde bij aanbesteding van diensten en werken boven de Europese aanbestedingsdrempel en met een contractduur langer dan zes maanden. De evaluatie toont aan dat PNH goed heeft nagedacht over de vormgeving van het social return beleid en de borging in de organisatie. De interne organisatie is een sterk punt, doordat de verantwoordelijkheid is belegd bij een gespecialiseerd team. Daarmee is de expertise gebundeld en is er tegelijkertijd een duidelijke link met de eigen organisatie. Het team social return opereert onafhankelijk binnen de organisatie, zodat het team de focus kan leggen op de belangen van de social return kandidaat en het ondersteunen van de opdrachtnemer bij het uitvoeren van de verplichting. Intern wordt de organisatie ontzorgd, zonder dat er sprake is van het wegnemen van verantwoordelijkheid. Daarmee is er ook draagvlak gecreëerd voor de toepassing van social return (nadat er aanvankelijk wel bedenkingen waren). Projectleiders en contractmanagers oordelen positief over de ondersteuning en expertise van het team social return.

Mogelijke verbeterpunten in de uitvoering betreffen het standaard betrekken van team social return bij aanbestedingen waarop dat van toepassing is. De procedure daarvoor is goed uitgewerkt, maar in het verleden is daar een enkele keer van afgeweken, bijvoorbeeld bij inzet van een externe inkoopadviseur. Ook het zicht op de totale opdrachtwaarde en daarmee de te realiseren social return waarde is een verbeterpunt.

Momenteel heeft team social return wel inzicht in de opdrachtwaarde per leverancier, maar niet altijd per contract.

Vergelijking van het beleid en de werkwijze met die van andere provincies laat zien dat PNH kiest voor relatief hoge drempelwaarden bij toepassing van social return. Verbeterpunten in de uitvoering die elders worden geconstateerd zijn niet van toepassing op PNH. Het gaat dan vooral om een systematische monitoring en goede borging in de organisatie. Regionale samenwerking tussen provincies en andere aanbestedende diensten wordt gezien als good practice. Team social return zou de mogelijkheden op dit gebied nog meer willen benutten.

Resultaten

5. *Hoe vaak wordt social return toegepast door de provincie Noord-Holland, bij welke aanbestedingen (kenmerken en omvang)? Wanneer en om welke redenen past men het niet toe?*
6. *Wat zijn de opbrengsten in termen van geplaatste kandidaten?*
7. *Wat voor soort plaatsingen worden gerealiseerd, hoe duurzaam zijn deze (tijdelijk, vast, werkervaringsplaatsen)?*

Social return is sinds 2015 toegepast bij 46 contracten. Binnenkort worden daar vijf nieuwe aan toegevoegd. Er zijn geen aanbestedingen geweest die voldoen aan de criteria waarbij social return niet is toegepast. Een enkele keer is besloten om het niet toe te passen bijvoorbeeld omdat de opdracht een grote leveringscomponent kende. Zoals hierboven ook beschreven is het wel af en toe voorgekomen dat team social return niet/onvoldoende betrokken is bij de uitvraag, waardoor achteraf geconstateerd wordt dat er afwijkende eisen zijn gesteld (bijvoorbeeld toepassen van boetebeding op social return).

In totaal zijn sinds 2015 181 kandidaten bemiddeld, van wie ongeveer driekwart is geplaatst in een (tijdelijke) arbeidsplaats. De provincie heeft geen direct financieel belang bij geplaatste kandidaten en heeft dan ook geen doelstellingen of streefwaarden geformuleerd. De provincie heeft goed zicht op de achtergrond van kandidaten (indeling naar doelgroep), maar kan na afronding van de opdracht niet systematisch bijhouden of plaatsingen resulteren in vaste contracten²⁸. Gesprekken met opdrachtnemers (zie H6) hebben enkele voorbeelden van vaste contracten opgeleverd.

²⁸ Tijdens uitvoering van de opdracht krijgen opdrachtnemers een bonus als zij een kandidaat in vaste dienst nemen (via het doelgroepwaardenmodel).

5. ERVARINGEN OPDRACHTNEMERS (ENQUÊTE)

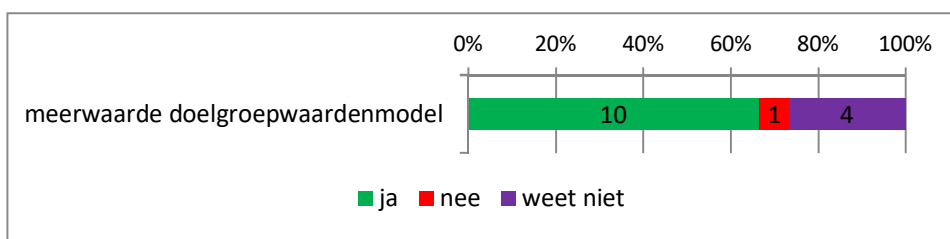
5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van de enquête onder alle opdrachtnemers bij wie social return is uitgevraagd. De enquête is ingevuld door 14 respondenten (respons 42%). Het gaat vooral om opdrachtnemers die diensten uitvoeren voor PNH (12 van de 14; twee respondenten in de sector werken).

5.2. Achtergrondkenmerken en ervaring opdrachtnemers

De meeste respondenten (12 van de 14 opdrachtnemers, oftewel 86%) hebben ervaring met social return bij andere opdrachtgevers. Meest genoemd is ervaring bij gemeenten, (71%), gevolgd door het Rijk (57%) en andere provincies (36%). Vier bedrijven (29%) hebben ervaring met toepassing van social return bij andere opdrachtgevers (bijvoorbeeld in de zorg of het onderwijs).

Bijna tweederde van de respondenten (64%) heeft eerder ervaring opgedaan met het doelgroepwaardenmodel (of de bouwblokkenmethode, zoals het bij andere opdrachtgevers ook wel wordt genoemd). De respondenten zijn overwegend positief over het gebruik van deze methode om de inspanning m.b.t. het plaatsen en begeleiden van kandidaten meetbaar te maken. Ongeveer tweederde (10 respondenten, 64%) vindt dat het gebruik van het model meerwaarde heeft. Onderstaand figuur toont de antwoordverdeling:



Uit de toelichtingen bij deze vraag blijkt dat vooral duidelijkheid en overzichtelijkheid bijdragen aan het positieve oordeel. Sommigen maken wel een kanttekening. Zo zegt een respondent: *'Het schept duidelijkheid maar zorgt ook voor beperkingen in de uitvoering'*. Een ander wijst erop dat de daadwerkelijke kosten niet overeenkomen met de begrote bedragen: *'Minder vertrouwelijke gegevens nodig. Maar: Daadwerkelijke kosten zijn vaak hoger i.v.m. inhuur'*.

De enige respondent die geen meerwaarde ziet in het model heeft de volgende toelichting gegeven: *'Het blijkt voor een dienstverlenende organisatie als de onze heel lastig op een goede manier invulling te geven aan social return. Het model biedt inzicht in mogelijkheden, maar vergemakkelijkt niet het geven aan de invulling. Dit is tot op heden ook nog niet gelukt'*.

5.2.1. Gehanteerde bedragen doelgroepwaardenmodel

De helft van de respondenten vindt de gehanteerde bedragen in het doelgroepwaardenmodel voldoende hoog. Zes opdrachtnemers (43%) zijn kritisch op de gehanteerde bedragen. Hierbij zijn de volgende toelichtingen gegeven (waarbij twee opmerkingen specifiek betrekking hebben op de hoogte van de bedragen en vier meer algemeen op de systematiek):

Hoogte bedragen:

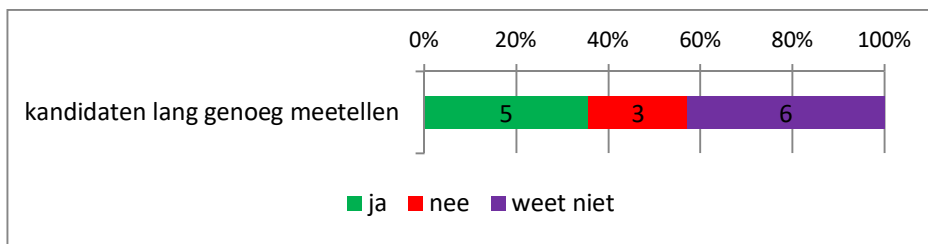
- *Bij andere opdrachtgevers mogen we hogere uurlonen opvoeren.*
- *Vooraf bij de BBL'ers zijn de bedragen te laag, daar de kosten veel hoger liggen. Een verhoging in de op te voeren waarde per jaar. Een groot gedeelte van de social return bij ons bedrijf komt bij de leerlingen vandaan. Ons bedrijf besteedt ook veel aandacht aan stagiaires. Het opvoeren van HBO mogelijk maken zou een goede ontwikkeling zijn, zo ook BBL MBO niveau 3 en 4.*

Systematiek:

- *Het gaat niet zo zeer om de waarde, als wel om de mogelijkheden om dit goed in te vullen als dienstverlenende organisatie. Het is bv. niet toegestaan te doneren aan een goed doel. We snappen de wens tot het bijdragen aan het verkleinen van afstand tot de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd kost het veel tijd dit goed in te vullen en staat de hoeveelheid tijd in de voorbereiding, niet in verhouding tot het bedrag.*
- *Het model zou flexibeler gemaakt kunnen worden door het aanpassen van de doelgroepen. Denk hierbij aan begeleiding van meeloopstagiaires of reïntegratietrajecten voor HBO'ers.*
- *In combinatie met de aantrekkende markt, gaat het invullen van SROI meer een uitdaging worden. Het zou op langere termijn overbodig worden of bedrijven raken in de problemen om SROI in te zetten. Wellicht zal er eens anders gekeken moeten worden naar de tijd van nu.*
- *Voor een relatief klein bedrijf, waarin de waarde van deze aanbesteding maar een klein onderdeel van uitmaakt, is het een behoorlijke belasting. Zowel administratief als operationeel. Ons werk heeft diverse niveaus, zoals voorman, handyman en chauffeur. In deze functies is het zeer beperkt mogelijk om invulling te geven aan de social return.*

5.2.2. Duur meetellen kandidaten

De tijdsduur gedurende welke kandidaten meetellen varieert; sommige doelgroepen mogen een jaar meetellen, andere gedurende de gehele looptijd van de opdracht. Ruim een derde van de opdrachtnemers vindt dat kandidaten lang genoeg mogen meetellen (5 respondenten, 36%), iets meer dan een vijfde (3 respondenten, 21%) vindt dat dit niet het geval is. 43% van de respondenten (6 respondenten) hebben hier 'weet niet' geantwoord.



Drie respondenten hebben een toelichting gegeven:

- *In mijn optiek dienen de bedragen voor alle doelgroepen mee te tellen voor de gehele duur dat zij tijdens de contractsduur toegerekend kunnen worden aan de social return verplichting. De huidige systematiek kan ertoe leiden dat mensen uit een doelgroep na de periode dat zij meetellen weer af moeten vloeien en plaats moeten maken voor nieuwe kandidaten die weer wel mee gaan tellen. Dit kan niet de bedoeling zijn van social return.*
- *Wens is de kandidaat voor de duur van de opdracht mee te laten tellen.*
- *WW – Langer kunnen opvoeren dan 1 jaar of duur van de opdracht indien deze langer is, om te voorkomen dat iemand na 1 jaar niet meer interessant is voor een werkgever. De statushouder hoger waarderen. De begeleiding van deze groep vergt veel tijd tegen een lage waarde. Een hogere waarde zou de inzet van deze groep interessanter maken.*

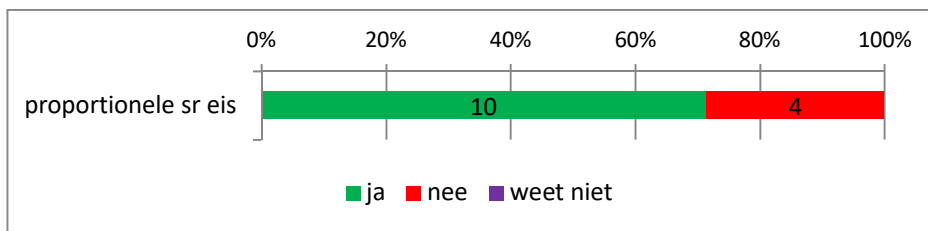
Tot slot van dit onderwerp is gevraagd of respondenten ervan op de hoogte zijn dat ze social return bij de provincie Noord-Holland breder kunnen invullen dan alleen het plaatsen van kandidaten op werk. Bijna tweederde (64%) is hiervan op de hoogte de overige 36% (5 respondenten wisten dit niet).

5.3. Aanbestedingsfase en gunning

De helft van de opdrachtnemers die de enquête heeft ingevuld zegt een vraag te hebben gesteld over social return tijdens de aanbestedingsfase (Nota van Inlichtingen). De vragen waren heel divers en hadden bijvoorbeeld betrekking op de hoogte van de social return eis, de criteria waaraan kandidaten moeten voldoen, privacy/AVG en de samenwerking met de provincie. Alle vragenstellers vinden dat deze vragen naar tevredenheid zijn beantwoord.

5.3.1. Proportionaliteit social return eisen

Het gevraagde social return percentage varieert tussen 2 en 5%. De meeste respondenten vinden dit percentage proportioneel (10 van de 14 respondenten, 71%).



De vier respondenten die de eis niet proportioneel vinden, hebben daarbij de volgende toelichting gegeven:

- *5% klinkt leuk, maar er zou een drempelwaarde moeten zijn zodat je daadwerkelijk iemand een plek kan geven. Op onze omzet zal dit ergens ongeveer 3-5 k zijn.*
- *In combinatie met de aantrekkende markt, gaat het invullen van SROI meer een uitdaging worden. Het zou op langere termijn overbodig worden of bedrijven raken in de problemen om SROI in te zetten. Wellicht zal er eens anders gekeken moeten worden naar de tijd van nu²⁹.*
- *Ons werk behelst veel asfalt, hetgeen een specialisme is. Met de inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt is het percentage moeilijk te behalen.*
- *Sinds de arbeidsmarkt is aangetrokken is het veel moeilijker om mensen te vinden die zowel geschikt zijn als dat ze uitkeringsgerechtigd zijn. In die zin zou het aangepast moeten worden aan de situatie op de arbeidsmarkt*

5.3.2. Plan van aanpak en informatievoorziening

Iets meer dan een vijfde van de opdrachtnemers (3 respondenten, 21%) zegt extra investeringen te hebben gedaan (bijvoorbeeld inhuur expertise) voor het maken van het plan van aanpak. Uit de toelichtingen blijkt dat de vraag breder geïnterpreteerd is, en dat de expertise met name wordt ingeschakeld bij het uitvoeren van het plan van aanpak:

- *Niet zo zeer op het plan van aanpak waar in de vragenlijst aan gerefereerd wordt, maar wel aan het daadwerkelijke uitvoering geven. Het blijkt veel lastiger (dan op voorhand voorzien) om goed invulling te geven aan social return.*
- *Specifiek iemand aangenomen om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt te zoeken en begeleiden*
- *Wij hebben (niet alleen voor NH) een adviesbureau betrokken bij toepassen SR.*

De helft van de respondenten heeft bij het maken van het plan zelf informatie aangevraagd bij het team social return van de provincie (m.a.w. zelf contact opgenomen met een specifieke vraag of wens). Uit de toelichtingen blijkt dat het daarbij gaat om extra uitleg over hoe de afspraken kunnen worden ingevuld, bijvoorbeeld welke kandidaten meegerekend mogen worden of om extra uitleg over het doelgroepwaardenmodel.

Middels twee stellingen is om een oordeel over de informatievoorziening door PNH gevraagd. Onderstaande tabel toont de antwoordverdeling.

²⁹ deze toelichting is door dezelfde respondent ook gegeven bij de vraag naar hoogte van de bedragen in het doelgroepwaardenmodel.

Tabel 5.1. oordeel over informatievoorziening (n=14, in %)

	positief	kan beter	niet positief	weet niet
de kwaliteit/buikbaarheid van informatie die de provincie schriftelijk verstrekt (beschikbare informatie op website provincie en verstrekte documentatie) over het toepassen van social return	71%	14%	7%	7%
de kwaliteit/buikbaarheid van informatie die de provincie mondeling verstrekt (startgesprek, voortgangsbesprekingen, telefonische informatie) over het toepassen van social return	71%	21%	-	7%

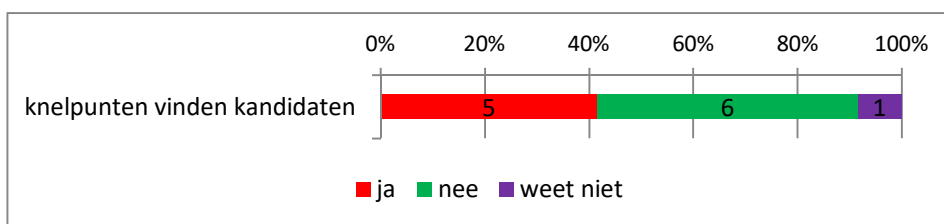
Bijna driekwart van de respondenten is positief over zowel de schriftelijke als mondelinge informatievoorziening. Drie respondenten (21%) zijn over beide niet (helemaal) tevreden. Daarbij zijn de volgende toelichtingen gegeven:

- *De mogelijkheden om breder te kijken dan alleen de doelgroepen werd in ons startgesprek niet echt toegelicht of aangemoedigd.*
- *Informatie is zeer generiek en minder goed tot geheel niet toepasbaar binnen de hoogwaardige zakelijke dienstverlening.*

5.4. Invullen social return afspraken

Elf van de 14 respondenten (79%) hebben ervaring met het plaatsen van kandidaten op de opdracht die ze voor PNH uitvoeren. Een opdrachtnemer (7%) is bezig met voorbereidingen om kandidaten te plaatsen en twee opdrachtnemers (14%) hebben nog geen voorbereidingen getroffen. Voor het werven van kandidaten wordt relatief het vaakst gebruik gemaakt van het eigen netwerk (genoemd door zeven van de twaalf respondenten, 58%). Ook commerciële partijen die gespecialiseerd zijn in ondersteuning bij social return worden relatief veel genoemd; de helft van de respondenten maakt daar gebruik van (6 opdrachtnemers). UWV, de gemeente en sociale ondernemingen zijn respectievelijk door vijf, drie en vier opdrachtnemers genoemd.

Van de 12 opdrachtnemers die ervaring hebben met werven van kandidaten, hebben er vijf (42%) knelpunten ondervonden bij het vinden en selecteren van geschikte kandidaten.



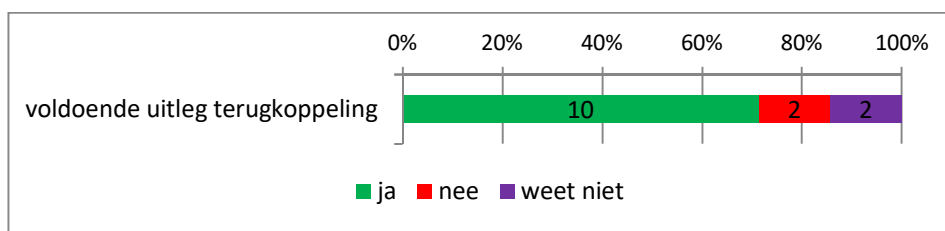
De knelpunten hebben meestal betrekking op het missen van voor de opdracht noodzakelijke kennis/vaardigheden door kandidaten. Dit is door vijf van de 12

opdrachtnemers genoemd. Andere knelpunten die genoemd zijn: onvoldoende ondersteuning door intermediairs, Bereidheid om gegevens te delen om als bewijs te overleggen van de kandidaten en het werven van statushouders.

De helft van de respondenten vindt dat ze voldoende ondersteuning/advies hebben gekregen vanuit de provincie bij het invullen van de social return afspraken. Vijf respondenten (42%) weten niet of dit het geval is, en een opdrachtnemer (8%) vindt dat hij niet voldoende is ondersteund. Hij/zij merkt daarbij het volgende op: *'instrumentele aanpak overheerst, er wordt, zo ervaren wij, niet meegedacht.'*

5.4.1. Monitoren en toezicht

Bijna driekwart van de respondenten (71%) vindt dat ze voldoende uitleg hebben gekregen over de wijze waarop de resultaten van social return teruggekoppeld moeten worden. Twee opdrachtnemers (14%) vinden van niet en twee andere weten niet of dit het geval is.



Bij deze vraag is twee keer een toelichting ingevuld:

- *ja en nee lastig systeem, voor het beperkte gebruik. Ligt volgens mij niet aan de uitleg maar aan het systeem.*
- *Nog geen inloggegevens ontvangen na insturen aangepast plan van aanpak*

Tot slot van dit onderdeel is een oordeel gevraagd over het gebruik van WIZZR en de controlemogelijkheden die PNH heeft.

Tabel 5.2. oordeel over monitoring en controle (n=14, in %)

	positief	kan beter	niet positief	weet niet
het gebruik van het programma WIZZR (duidelijkheid, gebruiksvriendelijkheid e.d.)?	50%	21%	21%	7%
de controlemogelijkheden die de provincie heeft op het (niet) nakomen van de social return afspraken?	43%	-	7%	50%

Een relatief groot deel van de respondenten (opgeteld 42%) vindt dat de gebruiksvriendelijkheid van WIZZR beter kan. De helft van de respondenten heeft geen uitgesproken mening over de controlemogelijkheden van de provincie. De anderen zijn overwegend positief (op een respondent na). Met betrekking tot WIZZR is een aantal opmerkingen gemaakt:

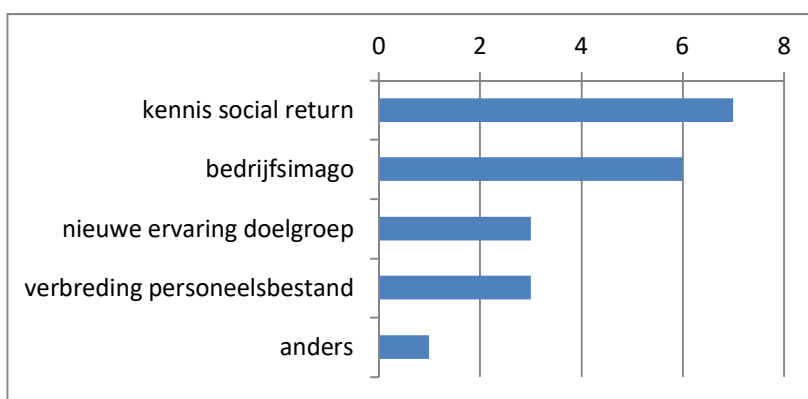
- *Ik vind WIZZR niet gebruiksvriendelijk; ik weet vaak niet waar ik wezen moet, en het bevat voor onze opdracht ook teveel opties die niet gebruikt hoeven te worden.*
- *Voor ons is het een lastig systeem, we moeten 1x per periode iets invullen, het systeem is ondoorzichtig.*
- *Wij rapporteren per kwartaal de huidige social return waarde via de maandrapportage naar de Provincie Noord-Holland. Hiervoor moeten wij nog altijd een separate administratie in Excel bijhouden omdat er uit de WIZZR geen data tot op een bepaald moment weergegeven kunnen worden. Alleen de totale social return waarde is inzichtelijk.*
- *WIZZR is onoverzichtelijk, het is een zoekplaatje. Teveel verschillende schermen.*

5.5. Effecten voor eigen organisatie

We hebben de respondenten gevraagd naar de effecten van social return voor de eigen organisatie. Twee respondenten (14%) hebben negatieve effecten ervaren:

- *Vaak te maken met verschillende opdrachtgevers en verschillende eisen. Niet zozeer met dit contract.*
- *Verdringing van klein MKB. stapeling van social return eisen door wisselende eisen/afspraken.*

Met betrekking tot positieve antwoorden is gebruik gemaakt van een meerkeuzevraag. De antwoordverdeling is hieronder weergegeven:

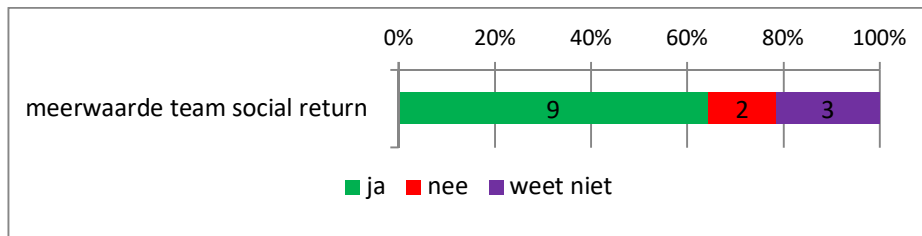


Het meest genoemde positieve effect is een toegenomen kennis van/ervaring met het toepassen van social return (7 van de 14 respondenten, 50%). Ook een positieve bijdrage aan het imago van het eigen bedrijf is relatief vaak genoemd. Een respondent noemt iets anders, namelijk: *Opleiden van jongeren en omscholing van ouderen via een opleidingsinstituut.*

5.6. Ervaring met team social return

We hebben de opdrachtnemers gevraagd of ze vinden dat het inzetten van een gespecialiseerd team social return meerwaarde heeft voor opdrachtnemers van de

provincie. Tweederde van de respondenten vindt dat dit het geval is. Onderstaand figuur toont de volledige antwoordverdeling:



Toelichting meerwaarde:

- *Als sparringpartner bijvoorbeeld.*
- *Altijd vriendelijk geholpen en ingelicht*
- *Gebruik maken van elkaars kennis en netwerk.*
- *Het is voor deze mensen een hoofdtak. Als het erbij wordt gedaan als neventaak zal het snel worden vergeten.*
- *Vanwege de deskundigheid en het centrale aanspreekpunt.*
- *Vast aanspreekpunt waar je met vragen terecht kunt. Altijd netjes geholpen.*

Geen meerwaarde ervaren:

- *De tijd haalt SROI in.*
- *Vanuit ons perspectief alleen maar meer werk.*

Tabel 5.3. oordeel over expertise team social return (n=14, in %)

	positief	kan beter	niet positief	weet niet
de toegankelijkheid/bereikbaarheid van de medewerkers van team social return	86%	-	7%	7%
de kennis/professionaliteit van de medewerkers van team social return	71%	14%	-	14%

Ter toelichting op kritische antwoorden zijn de volgende opmerkingen gemaakt:

- *Als tip willen we graag meegeven dat het kennispalet nog breder zou kunnen worden wanneer de betrokken medewerkers zich ook verdiepen in de andere mogelijkheden om invulling te geven aan de verplichting.*
- *Inlevingsvermogen in specifieke aspecten van hoogwaardige zakelijke dienstverlening, zeker voor kleine tot middelgrote bedrijven, zou een stuk beter kunnen.*
- *Onze beperkte omzet en diversiteit van het werk zorgt dat het voor ons lastig is om invulling te geven aan de inzet.*

5.7. Slotvragen

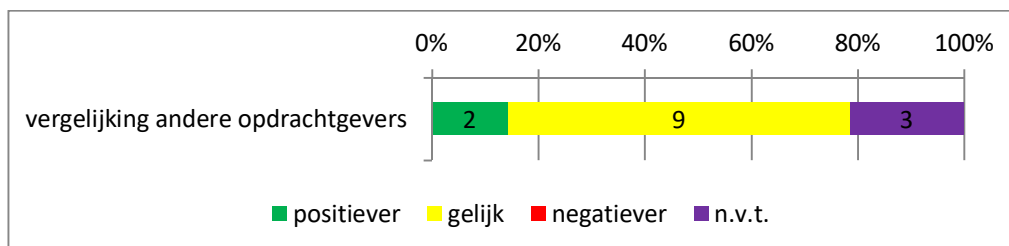
De slotvragen bestaan uit enkele stellingen over social return, een vraag over de uitvoering van social return door PNH en een open vraag naar eventuele verbeterpunten.

Tabel 5.4. stellingen over toepassen social return (n=14, in %)

	helemaal eens	beetje eens	neutraal	beetje oneens	helemaal oneens
het is redelijk dat de overheid een (maatschappelijke) bijdrage vraagt van opdrachtnemers in de vorm van social return	21%	43%	14%	14%	7%
de huidige arbeidsmarkt maakt het lastig om geschikte social return kandidaten te vinden	36%	14%	29%	14%	7%
het toepassen van social return vraagt, in combinatie met de verplichtingen die voortvloeien uit de participatiewet, te veel van opdrachtnemers	21%	29%	29%	14%	7%
er zouden meer mogelijkheden moeten zijn om social return in te vullen buiten de specifieke opdracht om (kandidaten ook kunnen inzetten op andere opdrachten of andere plaatsen in het bedrijf)	50%	21%	29%	-	-

Ongeveer tweederde van de respondenten vindt het redelijk dat een bijdrage wordt gevraagd van opdrachtnemers. Wel vindt de helft dat het vinden van kandidaten in de huidige arbeidsmarkt lastig is. De mening over de combinatie social return en participatiewet zijn verdeeld. Het vaakst zijn de respondenten het eens met de laatste stelling, over meer mogelijkheden om social return in te vullen.

De meeste opdrachtnemers vinden de manier waarop social return wordt toegepast bij PNH vergelijkbaar met de toepassing door andere opdrachtgevers. Twee respondenten vinden dat de provincie het relatief beter doet. Onderstaande figuur toont de volledige antwoordverdeling:



Bij de open vraag naar verbeterpunten zijn drie opmerkingen ingevuld:

- *Drempelniveau van de omzet hoger leggen, voor kleinere aanbestedingen werkt dit niet.*
- *Inzetbaarheid mensen met afstand tot arbeidsmarkt voor langere periodes kunnen inzetten (looptijd opdracht). Zo ook een verlaging van het percentage naar 2% in geval van bouwblokkenmodel.*
- *Ook re-integratie/meeloopstage van HBO'ers accepteren. Verbreding naar MVO!*

5.8. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk is ingegaan op de resultaten van de enquête. Deze is bedoeld om inzicht te krijgen in de ervaringen van opdrachtnemers met de toepassing van social return (onderzoeksvraag 3):

3. *Wat zijn de ervaringen van leveranciers met de toepassing van social return door de provincie (informatie, duidelijkheid doelgroepwaardenmodel, registratie en monitoringetc.)?*

De enquête laat zien dat het social return beleid voor de meeste opdrachtnemers voldoende duidelijk is en dat ze zich gesteund weten in de uitvoering. De positieve punten worden puntsgewijs samengevat:

- Het gebruik van het doelgroepwaardenmodel heeft volgens de meeste opdrachtnemers meerwaarde en zorgt voor duidelijkheid en transparantie.
- De meerderheid vindt de social return eis proportioneel (hoewel daar ook kritiek op is, zie hieronder).
- De uitleg over de monitoring is duidelijk (los van de gebruiksvriendelijkheid van WIZZR).
- De toegankelijkheid/bereikbaarheid en professionaliteit van het team worden door de meeste respondenten positief beoordeeld.
- De meeste respondenten vinden de uitvoering van social return door PNH vergelijkbaar met de uitvoering door andere aanbestedende diensten. Niemand vindt dat PNH het slechter doet, en twee opdrachtnemers noemen de uitvoering beter.

De enquête heeft ook een aantal mogelijke verbeterpunten opgeleverd:

- Niet iedereen vindt de eisen proportioneel. Bijna 30% oordeelt kritisch, onder andere met verwijzing naar de situatie op de arbeidsmarkt. Een aantal opdrachtnemers zegt toenemende moeite te hebben met het invullen van social return door de aantrekkende markt
- De meningen over de duur dat kandidaten mogen meetellen voor de social return eis zijn nogal verdeeld. Een deel van de respondenten vindt dat kandidaten gedurende de gehele opdracht zouden moeten meetellen, zodat ze niet tussentijds weer plaats moeten maken voor nieuwe kandidaten.
- Ruim een derde van de respondenten zegt niet op de hoogte te zijn van de mogelijkheden om social return bij PNH breder in te vullen dan alleen het plaatsen van kandidaten in werk.
- De gebruiksvriendelijkheid van het programma WIZZR kan beter volgens een relatief groot deel van de respondenten (42%). Het systeem wordt diverse malen onoverzichtelijk en complex genoemd.
- De informatievoorziening door team social return wordt door enkele opdrachtnemers te algemeen gevonden.

6. SELECTIE AANBESTEDINGEN (VERDIEPING)

6.1. Inleiding, selectie van aanbestedingen

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen van zowel opdrachtnemer als opdrachtgever (projectleider, contractmanager) bij zes geselecteerde aanbestedingen. Het gaat om de volgende opdrachten:

Tabel 6.1. Selectie aanbestedingen verdieping

titel	soort	% sr
1. Gebiedscontract Kop Noord-Holland	werk	2%
2. Gebiedscontract Zaanstreek-Waterland	werk	2%
3. Accountancy	dienst	5%
4. Bedrijfsarts Arbodienstverlening	dienst	5%
5. Concessie Openbaar Vervoer	concessie	2%
6. Programma Investeringsgereed MKB	dienst	3%

De ervaringen zijn geïnventariseerd aan de hand van telefonische interviews. De resultaten zijn te zien als verdieping op de eerder beschreven resultaten van de enquête: waarom worden bepaalde keuzes gemaakt, hoe is de samenwerking ervaren, wat zou beter kunnen etc.

6.2. Social return uitvraag, inschrijving en proportionaliteit

De meeste opdrachtnemers hadden al eerder ervaring opgedaan met opdrachten waarbij social return werd uitgevraagd. Alleen voor de arbodienstverlener was het nieuw. Deze organisatie werkt vaker voor aanbestedende diensten, maar meestal is de opdrachtwaarde dan te laag om social return op uit te vragen. Voor de partij die de concessie OV gegund heeft gekregen, was social return op zich niet nieuw, maar de manier waarop het is uitgevraagd wel. Voorheen werd het volgens deze opdrachtnemer wel genoemd in aanbestedingsstukken, maar meer vrijblijvend en niet (zoals bij PNH) in de vorm van een verplichting. Door die meer vrijblijvende uitvraag was het vroeger ook afhankelijk van de interesse van betrokken managers in hoeverre er actief uitvoering aan werd gegeven.

Bij de geïnventariseerde opdrachten heeft het uitvragen van social return geen duidelijk effect gehad op de inschrijving. Voor de geïnterviewde opdrachtnemers was het geen reden om te twifelen aan de inschrijving en volgens hun eigen opgave heeft het ook geen effect op de prijs gehad. De uitvoerder van het gebiedscontract kop van Noord-Holland geeft aan dat er wel een effect op de eigen marge is geweest door hogere arbeidskosten van social return kandidaten. De social return verplichting is vooraf tussen de verschillende combinanten verdeeld om hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid

voor te dragen. Ook is vooraf gekeken naar onderaannemers die zich al maatschappelijk verantwoord inzetten.

De opdracht accountancy is een interessante case als het gaat om het effect van social return op de inschrijving. Dat komt omdat de interesse van accountantskantoren voor overheidsopdrachten niet heel groot is. De reden is volgens de opdrachtgever dat de bureaus bij deze opdrachten meer risico lopen en dat het in het algemeen moeilijker is om geschikte mensen te vinden. Desondanks is er bij de aanbesteding geen reden gezien om af te wijken van het social return beleid. Er zijn ook geen signalen geweest dat het een belemmering vormde voor inschrijvers. In totaal hebben vier partijen ingeschreven en dat is volgens de opdrachtgever in de huidige markt geen slecht resultaat.

De opdrachtnemer zelf geeft aan dat de toepassing van social return geen groot effect heeft gehad op de inschrijving. Zo lang duidelijk is dat inzetten van een ROC-leerling is toegestaan, is de wijze van invullen van social return ook duidelijk. Het levert dan tijdens de inschrijving geen vragen op en heeft ook geen invloed op de begroting. De uurprijs wordt niet verhoogd, maar zal ook niet lager uitvallen. Als inzet van leerlingen/stagiaires niet toegestaan zou zijn (niet zou meetellen als social return) zou social return volgens de opdrachtnemer niet mogelijk zijn. In dat geval (indien wel zou worden ingeschreven) zou men een eventuele boete voor lief nemen.

De meningen zijn verdeeld over de vraag of de gestelde social return eis proportioneel is. De projectleiders en contractmanagers van PNH vinden de eisen over het algemeen proportioneel³⁰, maar opdrachtnemers niet altijd. De uitvoerder van het gebiedscontact (een combinatie van samenwerkende bedrijven) vond het gevraagde percentage social return in eerste instantie te hoog, omdat de opdracht veel gespecialiseerd werk bevat. Men heeft hier vragen over gesteld, de provincie heeft echter vastgehouden aan de in de leidraad gestelde eis. Deze beslissing heeft er toe geleid dat de combinatie hierdoor geprikkeld werd om te kijken hoe ze het beste invulling konden gaan geven aan social return. Volgens de geïnterviewde medewerker is dit uiteindelijk een positieve prikkel geweest. De uitvoerder van de OV concessie vindt de gevraagde 2% behoorlijk hoog: 'Als invulling uitsluitend binnen de opdracht (het werkgebied) zou plaats moeten vinden is de eis niet proportioneel (eigenlijk niet haalbaar). Wanneer invulling organisatiebreed kan plaatsvinden is deze beter haalbaar'.

Deze voorbeelden illustreren het belang om gezamenlijk (opdrachtgever en opdrachtnemer) te kijken naar mogelijkheden om invulling te geven aan de gestelde eis. Wanneer opdrachtnemers zich daarin gesteund voelen, ervaren ze de eis ook eerder als haalbaar of proportioneel. Een van de opdrachtnemers zegt bijvoorbeeld: 'De gestelde social return eis is redelijk te noemen. Het vraagt wel een extra investering, maar er is ook draagvlak voor het doel. Daarbij speelt ook een rol dat de samenwerking en

³⁰ In principe vinden alle geïnterviewden dat de eisen haalbaar zijn. Een van de projectleiders merkt wel op dat het voor aannemers in de huidige arbeidsmarkt steeds moeilijker wordt om geschikte kandidaten te vinden.

communicatie met het team social return heel prettig verloopt en dat er veel vrijheid is in de manier waarop social return kan worden ingevuld’.

6.3. Invulling social return

De social return verplichting gaat over de gehele looptijd van het contract, zodat opdrachtnemers de verplichting in principe voor zich uit zouden kunnen schuiven. Bij de geïnventariseerde opdrachten is dit niet het geval: er zijn nog niet overal kandidaten geplaatst, maar alle opdrachtnemers zijn bezig met de invulling van de afspraken. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wijze waarop invulling wordt gegeven:

Tabel 6.2. invulling social return bij geselecteerde opdrachten

titel	invulling social return
1. Gebiedscontract Kop Noord-Holland	• Diverse uitvoerende functies op de opdracht (zoals stratenmaker, walsmachinist, medewerker groen, serviceploegmedewerker) • Magazijnmedewerker • Administratief medewerker • Leerlingen BOL opleiding
2. Gebiedscontract Z-W	• Twee kandidaten ingezet als werkvoorbereider • Stagiair werkvoorbereider
3. Accountancy	• Inzet stagiaire ROC opleiding accountancy bij werkzaamheden voor PNH
4. Bedrijfsarts Arbodienstverlening	• Inzet kandidaat bij voorbereidende werkzaamheden jaarlijkse certificering. Kandidaat geworven via Emma-at-Work
5. Concessie Vervoer	• Sollicitatietrainingen bij VMBO scholen • Stagiaires sociale veiligheid • Inzet social return kandidaten bij schoonmaakcontracten • Opleiding statushouders tot chauffeur
6. Programma Investeringsgereed MKB	• Organisatie en uitvoering evenementen voor startende ondernemers met afstand tot de arbeidsmarkt

Uit het overzicht blijkt dat de invulling soms nauw aansluit op de opdracht (inzet van kandidaten op de opdracht zelf, zoals bij de gebiedscontracten en de opdracht accountancy), maar dat soms ook een bredere invulling is gekozen (bijvoorbeeld het geven van trainingen en organiseren van bijeenkomsten). De keuzes zijn op verschillende manieren tot stand gekomen: soms stond het voor de inschrijver bij inschrijving al vast welke invulling aan social return gegeven zou gaan worden (zoals bij accountancy) en bij andere opdrachten is daar in overleg met team social return een uitwerking aan gegeven. Bij de arbodienstverlening is gebruik gemaakt van advies en ondersteuning van een externe deskundige. Deze heeft geholpen met het plan van aanpak, creëren van een functie en het zoeken van een kandidaat.

De ervaring met het werven en selecteren van kandidaten zijn wisselend. Het lukt meestal wel, maar door diverse opdrachtnemers is aangegeven dat het vinden van

geschikte kandidaten lastiger wordt, zeker via intermediairs als gemeente en UWV³¹. We zien dan ook dat gezocht wordt naar alternatieve invullingen en dat andere doelgroepen worden ingezet zoals statushouders en scholieren/stagiaires. De uitvoerder van de accountancy opdracht zocht specifiek naar een ROC-leerling die de richting accountancy volgt. Deze bleek lastig te vinden, omdat slechts een kleine groep ROC-leerlingen deze richting kiest. Via team social return is contact gelegd met het ROC Haarlem, maar daar is geen kandidaat gevonden. De opdrachtnemer heeft zelf bij een ROC in Amstelveen een kandidaat gevonden. Bij de arbodienstverlening is een kandidaat ingezet via Emma-at-Work. Deze organisatie is ontstaan vanuit het Emma kindziekenhuis/AMC om jongeren in de leeftijd van 15-30 jaar te ondersteunen en begeleiden naar vaste, tijdelijke en vakantiebanen. Het betreft jongeren met vaak een chronische fysieke aandoening.

6.4. Monitoring en toezicht

De monitoring van de social return resultaten wordt vanuit de provincie gedaan door team social return. Het gevolg is dat niet alle projectleiders en contractmanagers precies weten wat de stand van zaken is met betrekking tot social return. Een projectleider vindt dat social return door de wijze waarop het georganiseerd is 'wat uit het zicht raakt'. Dat verschilt uiteraard per opdracht en heeft waarschijnlijk ook te maken met de interesse van de betrokkenen (zowel opdrachtgever als opdrachtnemer) in het onderwerp. De projectleider bij het Programma Investeringsgeregeld MKB heeft naar aanleiding van het interview over social return afgesproken dat social return vanaf nu meegenomen wordt in de reguliere verslaglegging van het project.

De projectleider van het gebiedscontract Zaanstreek-Waterland vertelt dat social return geen onderwerp is in reguliere voortgangsrapportages of overleg met de opdrachtnemer. Het uitgangspunt is dat ze het te horen krijgt op het moment dat er problemen ontstaan in de uitvoering. Sturing op de opdracht door de projectleider vindt met name plaats op basis van potentiële risico's, en daar wordt social return niet toe gerekend. Ook de projectleider arbodienstverlening geeft aan dat monitoring van social return geen rol heeft in de reguliere voortgangsoverleggen. Team social return geeft aan dat de afspraken worden nagekomen en dat is voor haar voldoende informatie. Een andere projectleider (gebiedscontract Noord-Holland Noord) vindt dat social return ook door het IPM-team zelf gemonitord zou kunnen worden, omdat het een relatief klein contractonderdeel is en grote aannemers veel ervaring hebben met het onderwerp, waardoor ze weinig sturing nodig hebben.

De opdrachtnemers oordelen positief over de monitoring door team social return. De projectleider van de OV-concessie heeft het gevoel dat er strikt wordt toegezien op het naleven van de afspraken, en voegt eraan toe dat dat positief is. Zeker omdat er tegelijkertijd ook ondersteuning wordt geboden. Het gebruik van het programma WIZZR levert voor de geïnterviewde opdrachtnemers geen problemen op. Wel geven twee

³¹ Daarbij speelt ook dat veel opdrachtnemers een voorkeur hebben voor kandidaten met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

opdrachtnemers (uitvoering gebiedscontract en OV-concessie) aan dat de administratie veel tijd kost. Het team social return gaat hier flexibel mee om en geeft de opdrachtnemer de tijd.

6.5. Opbrengsten social return

Bij opbrengsten kan onderscheid gemaakt worden in individuele opbrengsten voor de kandidaat (denk aan werkervaring en mogelijk doorstroom naar een vaste aanstelling of ander werk) en aan opbrengsten voor de organisatie zelf (zoals opgedane ervaring). Met betrekking tot resultaten voor de kandidaten zijn enkele interessante voorbeelden genoemd. De eerder genoemde kandidaat bij de opdracht arbodienstverlening is door Emma-at-Work begeleid, in samenwerking met de externe adviseur. De bedoeling was dat deze persoon na de voorbereidende taken in de toekomst het hele certificeringproces op zich zou gaan nemen. Dankzij de werkervaring die is opgedaan bij de arbodienst kon deze persoon duurzaam doorstromen naar een andere werkgever. De bedoeling is dat er nu op korte termijn weer een nieuwe kandidaat vanuit Emma-at-Work komt, die doorgaat waar de vorige is opgehouden. Deze kandidaat komt ook op de loonlijst van de arbodienst te staan. De opdrachtnemer die betrokken is bij het gebiedscontract Noord-Holland Noord had twee oudere WW'ers geplaatst op de opdracht. Beiden bleken waardevolle medewerkers, maar mochten volgens de social return afspraken maar voor een jaar meetellen. In overleg met team social return is deze periode verlengd zodat beide kandidaten een vast contract konden krijgen. Tegelijkertijd zijn er op dit contract ook mensen voor beperkte duur aangenomen.

Bij de resultaten voor de organisatie is met name de ervaring met het werken met andere doelgroepen genoemd³². Andere opbrengsten zijn het kunnen bijdragen aan een leerzame en afwisselende stage (accountancy), het anders/creatiever gaan nadenken over het inzetten van kandidaten en het ondersteunen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

6.6. Evaluatie en mogelijke verbeterpunten

De uitvoering van social return door een gespecialiseerd team wordt door zowel opdrachtnemers als opdrachtgevers gezien als sterk punt. Het zorgt ervoor dat de expertise gecentraliseerd is en dat de aandacht voor social return niet kan verslappen. Het meedenken met opdrachtnemers resulteert in creatieve oplossingen. Ook is aangegeven dat de inzet van een gespecialiseerd team past bij de werkwijze van de provincie: het is volgens een van de geïnterviewden een organisatie met tamelijk autonoom opererende directies en een vrij hiërarchische inrichting. Bij aanvang is er

³² Dit is een opvallend verschil met de uitkomsten van de enquête; daarbij werd vooral gewezen op de opgedane kennis en ervaring met toepassing van social return en de positieve bijdrage aan het bedrijfsimago.

goed over nagedacht hoe in deze omgeving social return het beste kan worden geïmplementeerd. Dat dit blijkt te werken is volgens deze respondent tevens de verdienste van de leden van het team social return.

De geïnterviewden hebben weinig verbeterpunten genoemd. Dat komt vooral doordat de meeste betrokkenen positief zijn over de invulling van social return bij de provincie en de begeleiding door het team social return. Een geïnterviewde zegt: 'ik heb geen verbeterpunten; de begeleiding vanuit de provincie is goed en ik heb niet het gevoel te worden 'bedolven' onder eisen die voortvloeien uit sociale doelstellingen'. Een enkeling heeft daarnaast aangegeven *op dit moment* geen verbeterpunten te kunnen noemen, omdat de ervaring met social return nog beperkt is.

Bundeling van meer kritische opmerkingen en kanttekeningen resulteert in de volgende punten:

- Het succes van social return bij de provincie is sterk afhankelijk van de inzet van de juiste personen. Personele wijzigingen zouden met andere woorden ook gevolgen kunnen hebben voor het succes van het social return beleid.
- Eerder is al genoemd dat social return voor contractmanagers en projectleiders soms wat uit beeld kan raken. Een contractmanager zegt in het kader daarvan dat ze het op prijs zou stellen om weer eens een update te krijgen in de vakgroep van contractmanagers over de voortgang en eventuele bijsturingsmaatregelen.
- Een projectleider van de provincie vindt dat de meerwaarde van een team social return vooral moet liggen in het ondersteunen van opdrachtnemers bij het invullen van de verplichtingen, en niet zo zeer in het monitoren van de voortgang. Hij constateert dat aannemers daar nu extra mensen voor moeten inschakelen.
- Een opdrachtnemer vindt dat de waarden in het bouwblokkenmodel kritisch bekeken zouden moeten worden. Voor bepaalde doelgroepen zouden kosten en opbrengsten niet goed in balans zijn. Ook vindt deze opdrachtnemer dat er vanuit maatschappelijk belang ook meer mogelijkheden zouden moeten zijn om een kandidaat vast in dienst te nemen en mee te laten tellen, bijvoorbeeld in een combinatie van PSO en social return.

6.7. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk is dieper ingegaan op de ervaringen opdrachtnemers (onderzoeksvraag 3) en op de opbrengsten van social return voor de opdrachtnemer en de kandidaten (verdieping op vraag 6 en 7 over plaatsingen). De belangrijkste uitkomsten kunnen als volgt worden samengevat:

- Evenals bij de enquête blijkt uit de interviews dat sommige opdrachtnemers de social return eisen in eerste instantie behoorlijk hoog vinden. Goede ondersteuning en uitleg na gunning dragen wel bij aan acceptatie van de eis en een positief oordeel over proportionaliteit.
- De opdrachtnemers geven op heel verschillende wijzen invulling aan de social return eis. Soms wordt daarbij gebruik gemaakt van externe adviseurs. In enkele gevallen staat voor de opdrachtnemer al van tevoren vast hoe de eis zal worden

ingevuld en lijkt het voldoen aan de uitvoeringsvoorwaarde het belangrijkste doel. Er zijn ook voorbeelden waar actiever wordt gekeken naar mogelijkheden om meerwaarde te creëren. Ook zijn er enkele voorbeelden genoemd van duurzame plaatsing en doorstroom naar betaald werk.

- De geïnterviewden hebben over het algemeen positieve ervaringen met de samenwerking met social return kandidaten. Dat wordt ook genoemd als positief resultaat van social return. De respondenten van de enquête noemden dat resultaat ook, maar lijken meer de nadruk te leggen op resultaten voor de eigen organisatie (ervaring met het toepassen met social return, bijdrage aan positief bedrijfsimago).
- De monitoring van de social return verplichting door team social return wordt positief ervaren, maar zorgt intern bij PNH ervoor dat niet iedereen zicht heeft op de resultaten. Volgens enkele medewerkers raken social return en de resultaten ervan wat 'uit beeld'.
- De opdrachtnemers geven aan duidelijke afspraken m.b.t. monitoring en toezicht op de voortgang te waarderen.
- De gesprekken hebben weinig structurele verbeterpunten opgeleverd. De punten die uit de enquête naar voren kwamen zijn hier minder nadrukkelijk genoemd. Het gebruik van het programma WIZZR, bijvoorbeeld, levert voor de geïnterviewde opdrachtnemers geen problemen op. Wel geven twee opdrachtnemers aan dat de administratie veel tijd kost.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1. Conclusies

De onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in vier thema's: beleid social return, uitvoering, resultaten en context/toekomst social return. Deze onderverdeling wordt in dit hoofdstuk gebruikt om de belangrijkste uitkomsten te ordenen en samen te vatten. Vervolgens vertalen we de uitkomsten in een aantal concrete aanbevelingen.

Beleid

De evaluatie toont aan dat PNH goed heeft nagedacht over de vormgeving van het social return beleid en de borging in de organisatie. De uitgangspunten van het beleid zijn uitgewerkt in procedures, standaarddocumenten en teksten. Ook is goed nagedacht over de manier waarop de social return eis meetbaar kan worden gemaakt. De provincie maakt daarbij gebruik van het doelgroepwaardenmodel. Daarmee wordt aangesloten op de landelijke ontwikkeling, waarbij steeds meer aanbestedende diensten kiezen voor een model om de social return eis meetbaar te maken.

De interne organisatie is een sterk punt, doordat de verantwoordelijkheid is belegd bij een gespecialiseerd team. Daarmee is de expertise gebundeld en is er tegelijkertijd een duidelijke link met de eigen organisatie. Het team social return opereert onafhankelijk binnen de organisatie, zodat het team de focus kan leggen op de belangen van de social return kandidaat en het ondersteunen van de opdrachtnemer bij het uitvoeren van de verplichting. Intern wordt de organisatie ontzorgd, zonder dat er sprake is van het wegnemen van verantwoordelijkheid. Uiteindelijk blijft de contracteigenaar verantwoordelijk voor het nakomen van de contractuele verplichtingen, inclusief de social return eis.

In vergelijking met andere provincies valt op dat PNH een aantal andere keuzes maakt in de uitvraag van social return. Zo hanteert de provincie de drempelwaarden van Europese aanbestedingen voor toepassing van social return. Die waarden zijn relatief hoog in vergelijking met andere provincies. Over het algemeen zal dit bijdragen aan acceptatie en het ervaren van proportionaliteit bij opdrachtnemers en de interne organisatie, maar betekent ook dat niet de maximale opbrengst wordt gerealiseerd. Met name bij werken zien we dat veel provincies kiezen voor het toepassen van social return bij lagere opdrachtwaarden. Ook zien we dat sommige provincies ervoor kiezen om social return (als wens) uit te vragen bij leveringen.

Uitvoering

Social return is een vast onderdeel van het aanbestedingsproces bij PNH. We zien dat het consequent wordt toegepast bij aanbestedingen die voldoen aan de door de provincie opgestelde criteria. Over het algemeen verloopt dit goed, hoewel er soms nog ruimte voor verbetering wordt geconstateerd. Een enkele keer is social return uitgevraagd zonder dat het team social return is geconsulteerd. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als

een externe inkoopadviseur wordt ingeschakeld. Het risico is dan dat er aanbestedingen worden gepubliceerd die op onderdelen afwijken van het reguliere beleid. Daarmee verandert ook de werkwijze verderop in het proces, waardoor bijvoorbeeld de handhaving complexer wordt en gegevens onvoldoende met elkaar kunnen worden vergeleken.

Intern in de organisatie is er draagvlak voor de toepassing van social return (nadat er aanvankelijk wel bedenkingen waren). Projectleiders en contractmanagers oordelen positief over de ondersteuning en expertise van het team social return. De uitvoering is servicegericht voor opdrachtnemers. Voorbeelden worden gevonden in meedenken, doorverwijzen, uitgaan van goede wil van de opdrachtnemer. Ervaringen van opdrachtnemers zijn dan ook overwegend positief, met enkele kanttekeningen. Zo is gewezen op de duur van het mogen meetellen van kandidaten, de hoogte van bepaalde bedragen in het doelgroepwaardenmodel en de gebruiksvriendelijkheid van het monitoringssysteem WIZZR. Ook is gezegd dat de informatievoorziening soms nog beter kan. PNH doet hier al veel aan, maar toch wordt soms nog specifieke informatie gemist. Uit de enquête blijkt dat een relatief groot deel van de opdrachtnemers niet weet dat social return breder kan worden ingevuld dan alleen door kandidaten in werk te plaatsen.

Uit de inventarisatie onder vijf andere provincies blijkt dat zij soms verbeterpunten constateren in de wijze waarop ze social return uitvoeren. Het gaat om punten als borging van beleid en systematische monitoring van uitkomsten. Dit zijn aspecten in de uitvoering die bij PNH goed georganiseerd zijn. Op het gebied van regionale samenwerking is mogelijk nog resultaat te boeken door PNH, bijvoorbeeld met de beoogde gezamenlijke website om aanbestedende diensten en marktpartijen dichter bij elkaar te brengen.

Resultaten

Social return is sinds 2015 toegepast bij 46 contracten. Binnenkort worden daar vijf nieuwe opdrachten aan toegevoegd. PNH heeft goed zicht op de toepassing van social return en de kandidaten die worden ingezet. De totale waarde van de social return verplichting is vooraf niet altijd precies vast te stellen, onder andere omdat het team social return niet beschikt over de meest actuele cijfers met betrekking tot opdrachtsom, of omdat er sprake is van een raamcontract. Er zijn wel cijfers over de totale waarde per opdrachtnemer, maar niet altijd per contract. Social return wordt bij afronding van de opdracht gerekend over de daadwerkelijk gerealiseerde opdrachtsom.

Toepassing van social return heeft geresulteerd in bemiddeling en plaatsing van 181 kandidaten, van wie ongeveer driekwart is geplaatst in een arbeidsplaats. De afgesproken social return percentages (vertaald in een geldwaarde) worden ook gerealiseerd door de opdrachtnemers. In de evaluatie wordt geen oordeel gegeven over het aantal kandidaten, omdat dit geen doelstelling van het beleid van PNH is. Ook heeft de provincie geen voorkeur voor bepaalde doelgroepen. De andere provincies hebben eveneens geen doelstellingen geformuleerd in termen van aantallen en herkomst van

kandidaten, zodat er ook geen vergelijkingsmateriaal is. Dit heeft er ook mee te maken dat er voor provincies geen direct financieel belang bij social return is, zoals bij gemeenten wel het geval is.

Context en toekomst social return

Verkenning van de context heeft een aantal voor social return relevante ontwikkelingen opgeleverd. We zien dat door economische groei krapte ontstaat op de arbeidsmarkt, waardoor het in sommige sectoren lastiger wordt om kandidaten social return te vinden. Dat geldt met name voor doelgroepen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. Aanbestedende diensten reageren door de eisen aan te passen en een bredere opvatting van social return te hanteren. Dit is een ontwikkeling die al in 2013 is ingezet (social return 2.0, ontstaan in Amsterdam). De manier waarop PNH social return uitvraagt sluit hierbij aan. De eisen worden goed onderbouwd en opdrachtnemers krijgen veel ruimte bij het invullen van de verplichting. Zoals eerder is aangegeven zijn niet alle opdrachtnemers daar, ondanks de inspanningen van team social return, voldoende van op de hoogte.

Een andere relevante ontwikkeling is het toegenomen maatschappelijk bewustzijn bij inkoop. Doelstellingen in het kader daarvan zijn onder andere social return, duurzaamheid, innovatie en MKB-vriendelijk inkopen. Een aantal geïnterviewden heeft de verwachting uitgesproken dat deze doelstellingen in de toekomst meer naar elkaar toe zullen groeien, waardoor social return wellicht minder herkenbaar is als zelfstandig doel. Wel wordt verwacht dat het in bepaalde vorm een rol zal blijven spelen. Ook hier geldt dat maatwerk in de uitvraag en reflectie op het eigen beleid belangrijk zijn, en dat die uitgangspunten voldoende gewaarborgd blijven bij PNH.

Tot slot kan gewezen worden op de Banenafpraak en de verplichtingen die daaruit voortvloeien. De overheid haalt de afgesproken aantallen niet, waardoor gezocht wordt naar mogelijke maatregelen om dit te verbeteren. Een van de opties is om arbeidsplaatsen die worden gecreëerd via social return te laten meetellen bij de opdrachtgever. Hoewel PNH vooralsnog voldoende nieuwe banen creëert voor de doelgroep, wordt niet uitgesloten dat in de toekomst social return een rol gaat spelen in het realiseren van de banenafpraak. Intern wordt daar nog over nagedacht; zowel het principe als ook de technische uitwerking ervan roepen vragen op.

7.2. Aanbevelingen

Het social return beleid van PNH is ontwikkeld in 2015, waarbij een keuze is gemaakt uit drie mogelijke varianten (gekozen is voor de variant basis; alternatieven waren plus en nul). De evaluatie heeft geen structurele verbeterpunten opgeleverd in de uitwerking van het social return beleid en de wijze waarop het wordt uitgevoerd. Ontwikkelingen elders en ervaringen van betrokkenen, zowel intern als extern, laten zien dat er wel mogelijkheden zijn om de opbrengst van social return verder te vergroten en/of meer maatschappelijke waarde te creëren³³. De verschillende mogelijkheden die met deze evaluatie zijn geïnventariseerd zijn uitgewerkt in tien aanbevelingen.

³³ Sommige van deze mogelijkheden zijn ook genoemd als onderdeel van de plusvariant in het Adviesrapport social return Noord-Holland (september 2015).

Deze aanbevelingen kunnen invloed hebben op verschillende aspecten van het beleid en de uitvoering ervan. Om dit te illustreren is de volgende onderverdeling aangebracht:

- rechtmatigheid (R)
- doelmatigheid (D)
- goed opdrachtgeverschap (OG)
- goed opdrachtnemerschap (markt stimuleren of uitdagen) (ON)

	R	D	OG	ON
1. Onderzoek hoe de waarden in het doelgroepwaardenmodel beter kunnen aansluiten op de behoefte van de opdrachtnemers. Probeer het model te laten meebewegen met economische ontwikkelingen.		x	x	x
2. Kijk naar de duur van het meetellen van kandidaten om te voorkomen dat mensen uitstromen op het moment dat ze niet meer meetellen voor de social return verplichting.		x	x	x
3. Onderzoek of nieuwe opdrachten zich lenen om als 'voorbehouden opdracht' (conform artikel 2.82 uit de Aanbestedingswet) aan te besteden. Middels dit artikel kan PNH het gunnen van een overheidsopdracht voorbehouden aan sociale werkplaatsen en aan ondernemers ³⁴ .	x	x	x	x
4. Onderzoek op welke wijze het onderhands uitnodigingsbeleid (voor enkelvoudige en meervoudig onderhandse offerte procedures) mogelijkheden biedt om ondernemers uit te nodigen die al maatschappelijk verantwoord ondernemen. Overweeg een lijst samen te stellen van sociale ondernemingen waar ingekocht kan worden.	x		x	
5. Zoek naar verbinding tussen de gecontracteerde opdrachtnemers en de afdeling HRM van de provincie om op nieuwe ideeën te komen, van elkaar te leren en mogelijkheden voor doorstroming van kandidaten te creëren. Wellicht zijn er kandidaten die als participatiedoelgroep kunnen worden aangenomen.		x	x	x
6. Overweeg om drempelwaarden te verlagen, met name bij werken. Onder voorwaarde dat er voldoende draagvlak is in de interne organisatie.		x		
7. Overweeg social return ook als wens uit te vragen, bijvoorbeeld bij leveringen om de markt te stimuleren.		x		x
8. Kijk hoe kan worden voorkomen dat aanbestedingen niet conform beleid PNH worden uitgevraagd.	x			
9. Onderzoek mogelijkheden om WZZR gebruikersvriendelijker te laten zijn (mogelijk in overleg met opdrachtnemers en leverancier Provijf)			x	

³⁴

In artikel 2.82 wordt gesproken van ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot hoofddoel hebben, of de uitvoering ervan voorbehouden in het kaders van programma's voor beschermde arbeid, mits ten minste 30% van de werknemers van deze werkplaatsen, ondernemingen of programma's gehandicapte of kansarme werknemers zijn

	R	D	OG	ON
10. Denk na over mogelijkheden om meer structureel inzicht te krijgen in de opbrengsten voor kandidaten zelf, zoals gerealiseerde werkervaring, duurzaamheid van arbeidsplaatsen, doorstroming naar ander werk.		x	x	

De onderverdeling naar de vier aspecten kan worden gebruikt bij het maken van een keuze uit de aanbevelingen. Op basis van de gemaakte keuze moet vervolgens in kaart worden gebracht welke vervolgstappen nodig zijn en wat dat betekent voor de organisatie (inzet van capaciteit en middelen).

BIJLAGE: RESPONDENTEN INTERVIEWS

team social return PNH

- mevrouw M.J.A.C. in 't Veen – social return coördinator
- mevrouw M.I. van Leeuwen-Cottaar – team social return en contractmanager

medewerkers PNH

- de heer A.G.B. Berkhout – strategisch adviseur arbeidsmarktbeleid
- de heer J.M. Bierhuizen – concern controller
- de heer W. Broek – HRM-adviseur en projectleider taakstelling banenafspraken
- mevrouw I.J. Eusman – projectleider opdracht Arbodienstverlening
- mevrouw I.M.T. Langendijk – contractmanager gebiedscontract Zaanstreek-Waterland
- de heer J.B. van den Oever – projectleider programma Investeringsgereed MKB
- de heer A.M.M. Peeters – projectmanager gebiedscontract kop van Noord-Holland
- de heer K. Seeters – projectleider programma Investeringsgereed MKB (bij aanvang)
- de heer J.B. Sta van Utrecht – senior-contractmanager
- mevrouw C.M.A. Utens – inkoopadviseur
- mevrouw A.M. Weijers – senior inkoopadviseur
- mevrouw A. Truggelaar – aanbestedingsjurist
- mevrouw E.M. Ypma – beleidsmedewerker OV-Concessie Noord-Holland Noord

opdrachtnemers

- de heer M. E. Dubbelman – opdracht accountancy
- mevrouw H. Klemann – OV-Concessie Noord-Holland Noord
- de heer R. Prosee – opdracht Arbodienstverlening
- de heer J. Reijnierse – gebiedscontract Zaanstreek-Waterland
- mevrouw N. Schippers – programma Investeringsgereed MKB
- de heer G.D. Snijder – gebiedscontract kop van Noord-Holland

andere provincies

- mevrouw R. van Belle – coördinatiepunt Social Return Provincie Friesland
- mevrouw W.A.A. van der Erf – beleidsmedewerker onderwijs en arbeidsmarkt Provincie Limburg
- mevrouw T. Hendriksen – coördinator Social Return Provincie Gelderland
- mevrouw S. Koolsbergen – coördinator social return Provincie Utrecht
- mevrouw N. Vissers – P&O-adviseur Participatiebanen en coördinator Social Return Provincie Noord-Brabant

Colofon

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
socialreturn@noord-holland.nl

Eindredactie

Provincie Noord-Holland
Directie Concernzaken | Sector Inkoop

Grafische verzorging

Xeroxmediaservices

Haarlem, november 2019

ADVIESRAPPORT