

Advies herijking social return beleid

Januari 2023



INHOUD

3	Inleiding
5	1 Conclusie adviesbureau InterPactum
6	2 Aanbevelingen
8	Bijlagen
9	Bijlage 1
	Herijking social return beleid voor Provincie Noord-Holland

INLEIDING

Social return is sinds 2012 bij de provincie Noord-Holland (PNH) in ontwikkeling. Na een proefperiode is het social return beleid vanaf 2016 in opdracht van GS in uitvoering.

Wat is social return?

De algemeen geldende 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 afstand tot de arbeidsmarkt¹ meer kans geven op werk(ervaring). Afspraken over de invulling van social return op het contract vinden altijd plaats voorafgaand aan de uitvoering.

Social return wordt als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde toegepast bij aanbestedingen (ongeacht aanbestedingsvorm) met een projectduur langer dan 6 maanden. De voorwaarde geldt bij diensten boven het vigerende Europese drempelbedrag en bij werken boven het drempelbedrag van € 150.000,-.

Bijna alle provincies passen social return toe als contractvoorwaarde, of hebben social return beleid in ontwikkeling.

Alle informatie voor onze contractpartners is te vinden via www.noord-holland.nl/socialreturn.

In het coalitieakkoord 'Duurzaam doorpakken' 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.*

Sociaal inkopen, met als belangrijkste instrument social return, is één van de 4 inkoopthema's die centraal staan in het inkoopbeleid dat in 2021 is vastgesteld.

Na een positieve externe evaluatie door adviesbureau Ipso Facto hebben GS besloten per 2020 het social return beleid te verruimen. Via het inkoopbeleid is dit verder vorm gegeven en is dit geïmplementeerd.

Conform GS besluit van 3 december 2019 is onlangs het social return beleid herijkt. Dit is gedaan door adviesbureau InterPactum. Op basis van de herijking wordt dit ambtelijk advies aan het college van GS voorgelegd met het voorstel voor besluitvorming om social return verder te versterken. Dit zodat PNH als opdrachtgever nog meer sociale en maatschappelijke waarde kan creëren.

Social return resultaten tot 2023

PNH heeft sinds januari 2015 (inclusief proefperiode) social return toegepast bij 141² opdrachten: Het percentage social return varieert tussen 1% en 7%, maar bedraagt meestal 2% (diensten en werken) of 5% (diensten).

- ¹ Doelgroep social return bij PNH: iedereen met afstand tot de arbeidsmarkt, mits aantoonbaar (geregistreerd). Kandidaten moeten herleidbaar zijn in het kader van monitoring en controle.
- ² Eerder is het aantal van 160 contracten genoemd, peildatum april 2022. Dit moet zijn 141 contracten, peildatum december 2022.

Social return is bij twee keer zoveel aanbestedingen toegepast als vooraf was geprognoseerd in 2015.

Dit heeft in de jaren 2015-2019 te maken met een inschatting aan de voorzichtige kant van het totaal aantal aanbestedingen waarop social return van toepassing zou kunnen zijn.

Vanaf 2020 is het social return beleid verruimd waardoor in de 2 jaar daarna het aantal contracten met social return nog eens is verdubbeld. De komende jaren wordt stabilisatie verwacht aangezien inmiddels bij de gehele inkoopportefeuille social return wordt toegepast (bij de van toepassing zijnde aanbestedingen).

In totaal hebben 550 mensen met afstand tot de arbeidsmarkt werk(ervaring) opgedaan via de contracten van PNH. Als social return activiteit is in 2022 daarnaast vaker gekozen voor het leveren van een maatschappelijke bijdrage voor de doelgroep: onze contractpartners kopen in bij sociale ondernemingen en zetten zich in bij sociale initiatieven door het leveren van kennis.

CONCLUSIE ADVIESBUREAU INTERPACTUM

Adviesbureau InterPactum concludeert dat er binnen het bestaande beleid ruimte is om een bredere invulling te geven aan social return. Het bestaande Doelgroepwaardenmodel kan met een paar kleine wijzigingen worden aangescherpt, maar vooral het opstellen van een visie op brede maatschappelijke impact en het maken van een koppeling tussen social return en het arbeidsmarktbeleid kan contractpartners meer ruimte bieden om een bijdrage te leveren aan sociale initiatieven.

Naar aanleiding van de herijking heeft InterPactum 11 aanbevelingen opgesteld om het beleid effectiever te laten zijn en het Doelgroepwaardenmodel verder aan te scherpen op basis van landelijke ontwikkelingen en arbeidsmarktconjunctuur. Zie bijlage 1 voor het volledige rapport “Herijking social return beleid, 16 december 2022”.

AANBEVELINGEN

Aanbevelingen Interpactum	Opvolging PNH
Beleid	
1. Denk als provincie na over wat hoort bij het maken van maatschappelijke impact in de breedste zin van het woord, ten opzichte van SR wat vaak enkel het inzetten op arbeidsparticipatie van kwetsbare doelgroepen inhoudt. Opdrachtnemers kunnen in bredere zin een bijdrage leveren aan de versterking van de lokale werkgelegenheid. In het coalitieakkoord ³ beschreven als een optimaal vestigingsklimaat.	Het is binnen huidig beleid al aan opdrachtnemers toegestaan in brede zin de social return verplichting na te komen, met als voorwaarde dat de focus moet liggen op mensen uit de doelgroep en arbeidsparticipatie. Door de social return doelstelling te koppelen aan arbeidsmarktdoelstellingen kan maatschappelijke impact inderdaad verder worden vergroot.
2. Maak de koppeling tussen SR en het arbeidsmarktbeleid explicieter, zodat opdrachtnemers van de provincie een bijdrage kunnen leveren aan arbeidsmarktdoelstellingen van de provincie.	Social return kan breder ingezet worden dan op de opdracht. Het kan ook op een andere plek binnen de organisatie gerealiseerd worden – ook bij een onderaannemer. Door deze vorm van maatwerk is social return voor elke opdrachtnemer toe te passen.
3. Kijk samen met opdrachtnemers of zij met de inzet op SR ook een bijdrage kunnen leveren aan andere inkoopthema's ⁴ van MVOI (circulair, klimaatneutraal, sociaal en ethisch).	Hiertoe vindt in 2023 een verkenning en verdere uitwerking plaats. Contractpartners krijgen dan mogelijk de kans social return activiteiten uit te voeren via bijvoorbeeld de campussen.
4. Indien dit meerwaarde oplevert voor de provincie, overweeg dan meer samenwerking met de arbeidsmarktregio's binnen de provincie om te streven naar meer eenduidig beleid en overeenkomende doelgroepwaarden.	De door GS vastgestelde visie op social return "Provincie Noord-Holland investeert in social return omdat het de kans op werk vergroot voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en tegelijk bijdraagt aan de economie en werkgelegenheid in deze provincie" is onverkort van toepassing en biedt daarom geen ruimte om andere MVOI thema's te koppelen aan social return.
5. Benoem explicieter dat inschakeling van en inkoop bij sociaal ondernemers door opdrachtnemers wordt erkend als mogelijke SR-invulling. We adviseren dat een financiële bijdrage aan een maatschappelijk doel altijd in combinatie gebeurt met SR inspanning binnen het bedrijf of door de ondernemer zelf.	Dit punt wordt verwerkt in de uitwerking van aanbeveling 2.
6. Hanteer voor de definitie van een sociale onderneming de norm dat tenminste 50% van de inkomsten van de onderneming wordt gegenereerd uit de verkoop van een product of dienst en tenminste 30% van het personeelsbestand bestaat uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hiermee is altijd aandacht voor arbeidsparticipatie. Dit lijkt op de Europese definitie van een <i>social enterprise</i> . De missie van een <i>social enterprise</i> is echter niet altijd gericht op arbeidsparticipatie, voor SR is dit wel van belang.	In de uitwerking van deze aanbeveling wordt opgenomen dat voorop staat dat social return altijd een extra inspanning op de opdracht is. In aanvulling daarop kan financieel worden bijgedragen aan een initiatief gericht op arbeidsparticipatie. Zoals ook nu het geval is zullen activiteiten altijd voorafgaand aan de uitvoering worden getoetst door team social return. Deze aanbeveling wordt overgenomen waarbij voor PNH geldt: - Sociale ondernemingen mogen niet volledig afhankelijk zijn van subsidies en/of donaties; - Diensten en producten afnemen bij SW-bedrijven (zonder winsttoogmerk) is toegestaan; - Tenminste 30% van het personeelsbestand bestaat uit mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

3 Duurzaam doorpakken! Coalitieakkoord 2019-2023.

4 Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2021 – 2024.

Aanbevelingen Interpactum	Opvolging PNH
Doelgroepwaardenmodel	
7. Waardeer de NUG-doelgroep hoger, met een SR-waarde van €20.000 per jaar, meetellend voor de duur van de opdracht.	Deze aanbeveling wordt opgevolgd. Het Doelgroepwaardenmodel wordt verruimd waarbij rekening wordt gehouden met arbeidsmarktconjectuur en, voor zover van toepassing, landelijk beleid van aanbestedende diensten.
8. De PSO-trede 1, 2, en 3 certificaten staan vermeld in het doelgroepwaardenmodel. We adviseren deze waardering te verhogen naar 5, 10 en 25% van de SR-verplichting. Wat betreft PSO 30+-bedrijven is ons advies om hen een korting van 50% van de totale SR-verplichting te bieden.	Deze aanbeveling wordt opgevolgd en zal worden opgenomen in het Doelgroepwaardenmodel bij de eerstvolgende herziening.
9. Verruim wat wordt verstaan onder maatschappelijke activiteiten. Ook activiteiten gericht op (bijvoorbeeld) de bestrijding van eenzaamheid, taalontwikkeling, kinderopvang, schuldhulpverlening en vermindering van psychische klachten kunnen indirect bijdragen aan arbeidsparticipatie. Kort gezegd, alles wat bijdraagt aan de maatschappelijke ontwikkeling van kwetsbare doelgroepen, valt onder maatschappelijke activiteiten.	Deze aanbeveling wordt opgevolgd en zal worden opgenomen in het Doelgroepwaardenmodel bij de eerstvolgende herziening, met de voorwaarde dat de relatie met arbeidsparticipatie gewaarborgd blijft. Zoals ook nu het geval is zullen activiteiten altijd voorafgaand aan de uitvoering worden getoetst door team social return van PNH.
10. Blijf de markt betrekken bij arbeidsontwikkeling (opleiden en <i>workfit</i> maken van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). Daag opdrachtnemers uit om een creatieve bijdrage te leveren aan een bestaand arbeidsmarktinitiatief, in tijd en inzet, of laat ze een eigen initiatief opzetten. De opdrachtnemer dient een plan in, wat het team social return vervolgens beoordeelt en een social return waarde aan geeft.	Dit wordt nu al toegepast. De aanbeveling wordt opgevolgd om dit bij contractpartners prominent onder de aandacht te brengen.
11. Waardeer inspanningen geleverd door de opdrachtnemer op basis van werkelijke kosten en vermeld dit in het doelgroepwaardenmodel, we adviseren om hier flexibel mee om te gaan. Hieronder vallen bijvoorbeeld gemaakte begeleidingskosten (bijvoorbeeld jobcoaching) en kosten voor opleiding. Erkende en (nog) niet erkende bedrijfsopleidingen vallen daar ook onder. De bewijslast blijft altijd bij de opdrachtnemer.	De aanbeveling wordt opgevolgd om flexibel om te gaan met daadwerkelijk gemaakte begeleidingskosten en dit op te nemen in het Doelgroepwaardenmodel.

Social return is een van de instrumenten om het arbeidsmarktbeleid te sturen. Voor contractpartners biedt dit de extra mogelijkheid om de verplichting ook in te kunnen zetten via onderwijs, overheid en bedrijven (de triple helix). Op deze manier draagt social return effectief bij aan lokale werkgelegenheid en een optimaal vestigingsklimaat⁵.

De aanpassingen van het Doelgroepwaardenmodel concentreren zich rond het definiëren van het begrip sociale onderneming, de waardering voor het instrument PSO, het verhogen van de waarde voor de doelgroep NUC⁶ en overige doelgroepen in overeenstemming met andere aanbestedende diensten. Daarnaast wordt het mogelijk een financiële bijdrage te leveren aan een van tevoren toegestaan sociaal-maatschappelijk doel, altijd in combinatie met een social return inspanning binnen het bedrijf of door de ondernemer zelf. De werkwijze blijft gelijk: ook deze activiteiten kunnen alleen worden uitgevoerd na toetsing door team social return.

De aanpassingen zijn van toepassing voor alle lopende contracten met een social return verplichting. Op deze manier hoeft er in online monitoringstool WIZZR geen aanpassing te worden gedaan.

Naast opvolging van de aanbevelingen wordt per aanbesteding gekeken naar kansrijke mogelijkheden om opdrachten rechtstreeks aan een sociale onderneming of SW-bedrijf te gunnen. Als laatste extra activiteit naast de bestaande werkzaamheden moet het onderzoek naar toepassing social return bij subsidies nog plaatsvinden.

5 Coalitieakkoord 'Duurzaam doorpakken!' 2019-2023.

6 NUG = niet uitkeringsgerechtigde, bijvoorbeeld iemand die lang voor een ziek kind heeft gezorgd, of zelf door omstandigheden langere tijd uit het arbeidsproces is geweest.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

HERIJKING SOCIAL RETURN BELEID VOOR PROVINCIE NOORD-HOLLAND

Door Interpactum

Arnhem, 16 december 2022

René van Wilgenburg
Adviseur Interpactum

Wendena Doekhi
Adviseur Interpactum

Rombout Jas
Manager en adviseur Interpactum

Inleiding

De Provincie Noord-Holland heeft aan Interpactum gevraagd het huidige Social Return beleid (hierna SR-beleid, of SR genoemd) van de provincie onder de loep te nemen en te onderzoeken waar mogelijkheden zijn voor verbreding. Het team SR van de provincie ziet 'in den lande' namelijk steeds meer de beweging dat SR wordt ingezet om op bredere schaal sociale of maatschappelijke impact te creëren. Daarnaast willen opdrachtnemers zich steeds vaker verbinden aan sociale initiatieven. De vraag van de provincie is of SR daaraan een bijdrage kan leveren. En zo ja, hoe dit geïntegreerd kan worden met het bestaande doelgroepwaardenmodel.

Context

SR-beleid wordt sinds 2016 uitgevoerd in opdracht van Gedeputeerde Staten (GS) en is één van de 4 inkoop-thema's die centraal staan in het inkoopbeleid dat in 2021 is vastgesteld. Na een externe evaluatie hebben GS besloten met ingang van 1 januari 2020 het SR-beleid te verruimen.

Vraagstelling

De herijking geeft inzichten in een zestal trends;

1. Social return wordt als instrument vaker aan (landelijke) programma's verbonden om bredere impact te realiseren. Zo wordt aan contractpartners de mogelijkheid geboden rechtstreeks via opdrachtgever de social return verplichting na te komen;
2. Aanbestedende diensten schelden de social return verplichting kwijt indien contractpartner beschikt over PSO certificaat trede 3;
3. Het toestaan van brede invulling van social return: naast arbeidsmarktgerelateerde activiteiten worden vaker ook activiteiten voor de doelgroep toegestaan op het gebied van onder andere armoedebestrijding, eenzaamheid en laaggeletterdheid;
4. Hiermee in samenhang zien we landelijk een doelmatige benadering van social return door het opzoeken van de randen van opdrachtgerelateerdheid;
5. Vanuit contractpartners is er gaandeweg meer behoefte om aan te sluiten bij bestaande initiatieven om de social return verplichting na te komen;
6. De markt heeft de wens de verplichting (gedeeltelijk) na te komen met bijvoorbeeld een power certificaat aan gespecificeerde initiatieven.

Uitvoering

Voor dit onderzoek heeft Interpactum in de maand november van 2022 verschillende betrokkenen van de provincie Noord-Holland geïnterviewd om dit onderwerp o.a. vanuit juridisch perspectief te bekijken. Er is gesproken met inkoop- en arbeidsmarktexperts, SR-specialisten van andere aanbestedende diensten (gemeenten en provincie) en er is rekening gehouden met ontwikkelingen binnen de arbeidsmarktregio's en in het land. In de gesprekken is een aantal beleidsdoelstellingen afgewogen. Daarnaast zijn wensen en belangen, maatschappelijke ontwikkelingen, uitvoeringsmogelijkheden, beperkingen en risico's besproken.

Managementsamenvatting

Het instrument SR wordt ingezet door (semi-)overheden om met hun inkoopkracht maatschappelijke impact te creëren. De provincie heeft verschillende doelstellingen op het gebied van de arbeidsmarkt, gericht op duurzame inzetbaarheid en inclusiviteit. Door de inzet van SR wordt de verantwoordelijkheid hiervan gedeeld met opdrachtnemers. De provincie Noord-Holland heeft een SR-beleid met een doelgroepwaardenmodel en wil weten of er binnen het beleid ruimte is om een bredere invulling te geven aan SR. En zo ja, hoe dit geïntegreerd kan worden met het bestaande doelgroepwaardenmodel.

Op basis van onze analyse hebben we een aantal punten gevonden die het SR-beleid van de provincie Noord-Holland kunnen versterken. Namelijk, het hanteren van een (nog) bredere focus op maatschappelijke impact, het maken van een koppeling met het arbeidsmarktbeleid en meer expliciete erkenning van sociaal ondernemers en sociale initiatieven. Een versterking van SR met andere inkoopthema's en waar mogelijk het versterken van de samenwerking met de arbeidsmarktregio's in de provincie behoren tot de mogelijkheden.

Daaruit vloeit voort dat inspanningen door opdrachtnemers die bijdragen aan bovengenoemde punten gewaardeerd worden in het doelgroepwaardenmodel. Daarvoor doen we ook een aantal aanbevelingen namelijk, het hoger waarderen van de NUG-doelgroep (niet uitkeringsgerechtigden) en het waarderen (maar niet vrijstellen van de verplichting) van bedrijven met een PSO-30+ certificaat (Prestatieladder Sociaal

Ondernemen), het verbreden van wat wordt verstaan onder maatschappelijke impact en het waarderen (en dus stimuleren) van samenwerking met de markt, binnen de sector.

We onderbouwen onze aanbevelingen vanuit de rol van de provincie, in vergelijking met andere aanbestedende diensten en zetten het in perspectief in een wisselende arbeidsmarkt-conjunctuur.

	Kwaliteit	Verbeterpunt
Beleid	- Er is een overzichtelijk doelgroepwaardenmodel - Er is ruimte voor maatwerk - Inkoopbeleid geeft voldoende ruimte voor MVOI (maatschappelijk verantwoord ondernemen en inkopen)	- Waardering van bredere maatschappelijke impact in het model kan worden uitgebreid - Ruimte voor koppeling tussen SR en arbeidsmarktbeleid - Expliciet erkennen van sociale ondernemers - Kansen voor provincie om rol te pakken in de uitbreiding regionaal SR-beleid
Doelgroepwaardenmodel	- Helder en eenduidig, praktisch goed uitvoerbaar - Vergelijkbaar met dat van (grote) regiogemeenten - D.m.v. NUG-doelgroep kunnen werklozen in brede zin aan het werk geholpen worden - Waardering voor bedrijven met PSO-trede 1 t/m 3 certificaten	- Waardering NUG-doelgroep is laag in vergelijking met andere doelgroepen in dit model - PSO-trede 1, 2 en 3 certificaten worden minimaal gewaardeerd - PSO-30+ bedrijven worden niet vermeld - Mogelijkheden tot waarderen van inspanningen t.b.v. arbeidsontwikkeling, scholing en samenwerking met de markt (sector) kunnen worden uitgebreid

Aanbevelingen

Beleid

1. Denk als provincie na over wat hoort bij het maken van maatschappelijke impact in de breedste zin van het woord, ten opzichte van SR wat vaak enkel het inzetten op arbeidsparticipatie van kwetsbare doelgroepen inhoudt. Opdrachtnemers kunnen in bredere zin een bijdrage leveren aan de versterking van de lokale werkgelegenheid. In het coalitieakkoord⁷ beschreven als een optimaal vestigingsklimaat.
2. Maak de koppeling tussen SR en het arbeidsmarktbeleid explicieter, zodat opdrachtnemers van de provincie een bijdrage kunnen leveren aan arbeidsmarkt doelstellingen van de provincie.
3. Kijk samen met opdrachtnemers of zij met de inzet op SR ook een bijdrage kunnen leveren aan andere inkoopthema's⁸ van MVOI (circulair, klimaatneutraal, sociaal en ethisch).
4. Indien dit meerwaarde oplevert voor de provincie, overweeg dan meer samenwerking met de arbeidsmarktregio's binnen de provincie om te streven naar meer eenduidig beleid en overeenkomende doelgroepwaarden. Dit is een wens van de markt.
5. Benoem explicieter dat inschakeling van en inkoop bij sociaal ondernemers door opdrachtnemers wordt erkend als mogelijke SR-invulling. We adviseren dat een financiële bijdrage aan een maatschappelijk doel altijd in combinatie gebeurt met SR inspanning binnen het bedrijf of door de ondernemer zelf.
6. Hanteer voor de definitie van een sociale onderneming de norm dat tenminste 50% van de inkomsten van de onderneming wordt gegenereerd uit de verkoop van een product of dienst en tenminste 30% van het personeelsbestand bestaat uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hiermee is altijd aandacht voor arbeidsparticipatie. Dit lijkt op de Europese definitie van een social enterprise. De missie van een social enterprise is echter niet altijd gericht op arbeidsparticipatie, voor SR is dit wel van belang.

Doelgroepwaardenmodel

7. Waardeer de NUG-doelgroep hoger, met een SR-waarde van €20.000 per jaar, meetellend voor de duur van de opdracht.
8. De PSO-trede 1, 2, en 3 certificaten staan vermeld in het doelgroepwaardenmodel. We adviseren deze waardering te verhogen naar 5, 10 en 25% van de SR-verplichting. Wat betreft PSO 30+-bedrijven is ons advies om hen een korting van 50% van de totale SR-verplichting te bieden.
9. Verruim wat wordt verstaan onder maatschappelijke activiteiten. Ook activiteiten gericht op (bijvoorbeeld) de bestrijding van eenzaamheid, taalontwikkeling, kinderopvang, schuldhulpverlening en vermindering van psychische klachten kunnen indirect bijdragen aan arbeidsparticipatie. Kort gezegd, alles wat bijdraagt aan de maatschappelijke ontwikkeling van kwetsbare doelgroepen, valt onder maatschappelijke activiteiten.

⁷ Duurzaam doorpakken! Coalitieakkoord 2019-2023 GROENLINKS, VVD, D66 en PARTIJ VAN DE ARBEID

⁸ Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2021 – 2024

10. Blijf de markt betrekken bij arbeidsontwikkeling (opleiden en werkfit maken van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). Daag opdrachtnemers uit om een creatieve bijdrage te leveren aan een bestaand arbeidsmarktinitiatief, in tijd en inzet, of laat ze een eigen initiatief opzetten. De opdrachtnemer dient een plan in, wat het Team SR vervolgens beoordeelt en een SR-waarde aan geeft.
11. Waardeer inspanningen geleverd door de opdrachtnemer op basis van werkelijke kosten en vermeld dit in het doelgroepwaardenmodel, we adviseren om hier flexibel mee om te gaan. Hieronder vallen bijvoorbeeld gemaakte begeleidingskosten (bijvoorbeeld jobcoaching) en kosten voor opleiding. Erkende en (nog) niet erkende bedrijfsopleidingen vallen daar ook onder. De bewijslast blijft altijd bij de opdrachtnemer.

Onderbouwing aanbevelingen

Rol provincie als opdrachtgever

De reden dat de provincie Noord-Holland SR opneemt in haar inkoopopdrachten is omdat zij als aanbestedende dienst maatschappelijke impact wil genereren met haar inkoopkracht: “De Provincie Noord-Holland investeert in SR omdat het de kans op werk vergroot voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en tegelijk bijdraagt aan de economie en werkgelegenheid in deze provincie.”⁹ De provincie voert dat met succes uit. Jaarlijks worden de resultaten gerapporteerd aan GS. Hiermee zijn tussen 2016 en 2022 tenminste 489 kandidaten aan werk(ervaring) geholpen¹⁰.

In tegenstelling tot andere aanbestedende diensten als gemeenten, heeft de provincie geen bestand met werkzoekenden of kandidaten die een uitkering ontvangen. De provincie heeft daarom geen direct financieel belang bij de inzet van SR. De provincie vindt de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en Inkopen (MVOI) belangrijk omdat het een bijdrage levert aan een inclusieve samenleving waarin iedereen mee kan doen¹¹. Een andere doelstelling die de provincie heeft, is om met het arbeidsmarktbeleid in te spelen op arbeidsmarktontwikkelingen. Met het Manifest Werken en Ontwikkelen¹², het arbeidsmarktbeleid en bijbehorende uitvoeringsagenda¹³ wordt bijvoorbeeld ingezet op duurzame inzetbaarheid, van werk naar werk en leven lang ontwikkelen. In het coalitieakkoord wordt nadrukkelijk de koppeling gemaakt tussen SR en het diversiteitsbeleid. Door de inzet op SR wordt de verantwoordelijkheid van al deze doelstellingen gedeeld met opdrachtnemers van de provincie. Ons advies om nog meer resultaten te kunnen boeken, is om als provincie een visie op te stellen over de (nog) bredere focus die hoort bij het maken van maatschappelijke impact ten opzichte van SR, wat vaak nog enkel het inzetten op arbeidsparticipatie van kwetsbare doelgroepen inhoudt (Aanbeveling 1.). Denk hierbij aan activiteiten rondom de opdracht die bij kunnen dragen aan de lokale werkgelegenheid. In het coalitieakkoord wordt dit beschreven als een optimaal vestigingsklimaat. De juridische haalbaarheid moet hier wel aan het bestek getoetst worden.

Samenhang SR- en arbeidsmarktbeleid

Ook binnen het huidige beleid liggen er kansen voor de provincie, om opdrachtnemers te betrekken bij het behalen van doelen in het arbeidsmarktbeleid en andere regionale economische doelstellingen. In de huidige, krappe arbeidsmarkt merken opdrachtnemers, net als de provincie, dat mensen die nog werkloos zijn, vaak niet snel bemiddelbaar zijn naar de arbeidsmarkt. Deze doelgroep kampt met een diversiteit aan problemen waardoor ze zich moeilijk op het werk kunnen concentreren of ervaren drempels om überhaupt aan het werk te gaan. Er is extra begeleiding nodig om hen wel die stap te laten zetten en ondernemers zijn meer dan ooit bereid om hierin gezamenlijk op te trekken.

In het Manifest Werken en Ontwikkelen in Noord-Holland wordt geadviseerd in te zetten op publiek-private samenwerkingsverbanden (ook wel PPS-constructies of campussen genoemd). Door hier expliciet een koppeling te maken met SR worden opdrachtnemers met een SR-verplichting gestimuleerd zich hierbij aan te sluiten (Aanbeveling 2). Daarnaast ontstaan er extra kansen om andere inkoopthema's als duurzaamheid, energietransitie, diversiteit en een inclusieve arbeidsmarkt¹⁴ ook mee te nemen, als wordt nagedacht over hoe deze thema's door middel van SR versterkt kunnen worden (Aanbeveling 3.). Een voorbeeld hiervan is de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij een lokaal bedrijf dat circulair verantwoorde materialen produceert voor bijvoorbeeld bouwprojecten van de provincie.

⁹ Adviesrapport social return Provincie Noord-Holland, september 2015

¹⁰ Social return bij de provincie Noord-Holland 2016-2022

¹¹ Manifest Werken en ontwikkelen 2030 Noord-Holland, maart 2021

¹² Beleidsnotitie Uitvoeringsagenda Arbeidsmarkt & Onderwijs 2021-2023

Regionaal SR-beleid

In den lande zijn ontwikkelingen gaande waarbij provincies een meer coördinerende rol pakken, in de uniformering van regionaal SR-beleid. Het SR-beleid van de provincie Noord-Holland is reeds met een aantal arbeidsmarktregio's afgestemd. Met grote gemeenten als Amsterdam en Haarlem zijn kleine verschillen te zien. Het voordeel van regionale samenwerking voor ondernemers, is dat ze in buurgemeenten niet tegen verschillende regels aanlopen en zo kunnen eerder genoemde campussen op grotere schaal worden ingezet ook kan gezamenlijk bepaald worden hoe om te gaan met sociale ondernemers. Er zou bijvoorbeeld een (boven-) regionaal inkoopplatform gebruikt kunnen worden om de sociale ondernemers meer in de spotlight te zetten. Daarnaast helpt het in de beeldvorming naar samenwerkingspartners en voor de profilering naar andere aanbestedende diensten. De inspanning die geleverd moet worden voor verbetering in het regionaal SR-beleid, moet wel in verhouding staan met de opbrengsten (Aanbeveling 4.). Mogelijk zijn de verschillen in de regio Noord-Holland en de mogelijke opbrengsten te klein voor de provincie om hier een actieve rol in te nemen.

Sociale initiatieven

Een van de aanleidingen van het onderzoek is dat opdrachtnemers de wens hebben om meer aan te sluiten bij bestaande sociale initiatieven en sociale ondernemingen willen inschakelen bij de invulling van hun SR-verplichting. Uit de gesprekken met de provincie komt naar voren dat voor hen het belangrijkste doel van SR is dat bedrijven zelf socialer ondernemen. Louter een financiële bijdrage leveren aan een goed doel, is onvoldoende. De provincie, gemeenten en bedrijven samen hebben namelijk een grote gedeelde opgave om de arbeidsmarkt inclusiever te maken. Als een bedrijf hierbij op een structurele manier een sociale partner of sociale firma kan betrekken, dan heeft dat ook een toegevoegde maatschappelijke waarde.

Inkoop van een product of dienst bij sociale onderneming past al in het SR-beleid. We adviseren om dit explicieter te benoemen. Inspanning door de ondernemer kan bijvoorbeeld zijn, de inzet van HR-personeel of het bieden van financieel advies ten behoeve van het maatschappelijke doel. Daarnaast adviseren we om te beschrijven dat een financiële bijdrage aan een maatschappelijk doel altijd in combinatie gebeurt met SR inspanning binnen het bedrijf of door de opdrachtnemer zelf (Aanbeveling 5.) Het is een mogelijkheid om de financiële bijdrage te maximaliseren, bijvoorbeeld tot 25% van de totale SR-verplichting. Dat gezegd hebbende is het vaak voor alle partijen de moeite waard om kansen te benutten als daar een sociale ondernemer voor ingezet kan worden. Zeker wanneer een regiogemeente deze sociale ondernemer al positief heeft beoordeeld.

Definitie sociale onderneming

Er zijn verschillende definities van wat een ondernemer sociaal maakt. De grote regiogemeenten, Amsterdam en Haarlem hanteren verschillende definities. Amsterdam hanteert de regel dat tenminste 30% van het personeel moet uit een kwetsbare doelgroep komen en tenminste 50% van de opbrengsten moet komen uit de verkoop van producten of diensten. Haarlem gaat uit van erkende sociale ondernemers, die dat aantonen door middel van een certificering. Hun definitie lijkt meer op de Europese definitie van een Social Enterprise. Net als de Code Sociale Ondernemingen gaan ze er vanuit dat sociale ondernemingen wel een winst oogmerk hebben, maar dit als middel zien om impact te creëren: "Impact first". Deze impact kan echter breder zijn dan alleen arbeidsparticipatie van kwetsbare doelgroepen. Social Enterprise NL faciliteert vooral een leer-netwerk voor de sociale ondernemers en biedt een platform aan deze ondernemers door het platform Buy Social¹³. We adviseren om ten minste deze Europese definitie te hanteren (Aanbeveling 6.), maar er zijn meer methoden.

Bijvoorbeeld de PSO (Prestatieladder Sociaal Ondernemen)¹⁴. PSO is een wetenschappelijk onderbouwd instrument van TNO¹⁵. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar het aantal mensen uit kwetsbare groepen dat bedrijven in dienst hebben en hoeveel het bedrijf op indirecte wijze (bijvoorbeeld door zelf sociaal in te kopen) bijdraagt aan arbeidsparticipatie. Bedrijven met een PSO-trede-certificaat worden eens per twee jaar ge-audit en ook PSO biedt een inkoopplatform.

Een organisatie kan ook op andere wijzen aantonen sociaal te ondernemen. Ondanks dat de bewijslast altijd bij de opdrachtnemer ligt, verhoogt het controleren ervan de werkdruk bij het Team SR van de provincie. We raden aan om op dit vlak de samenwerking te zoeken met de verschillende gemeenten en/of arbeidsmarktregio's en gebruik te maken van bestaande platforms zoals het Kennemer Inkoopplatform (KIP)¹⁶ en de Amsterdamse

¹³ buy-social.nl

¹⁴ PSO Nederland, <https://pso-nederland.nl/>

¹⁵ <https://tno.nl/nl/over-tno/organisatie/>

¹⁶ <https://kennemerinkoopplatform.nl/>

sociale firma's. Gemeenten proberen een laagdrempelig platform te bieden aan de 'eigen' ondernemingen die aan de definitie sociaal voldoen. Daarmee hoeft de provincie dat niet nog een keer apart uit te zoeken.

Doelgroepwaardenmodel

De Provincie Noord-Holland hanteert haar eigen doelgroepwaardenmodel¹⁷. Hiermee maakt de provincie voorafgaand aan alle aanbestedingen duidelijk welke mogelijkheden een opdrachtnemer heeft om diens SR-verplichting in te vullen. Het model is helder en daarmee praktisch goed uit te voeren. Een wijziging van het model heeft gevolgen voor de praktijk in die zin dat het monitoringssysteem (WIZZR) zal moeten worden aangepast. Voor het wijzigen van dit model bij lopende contracten is juridische toetsing nodig. Op basis van voortschrijdend inzicht, kunnen wijzigingen doorgevoerd worden die passen bij de tijdsgeest indien beide partijen hiermee akkoord gaan en er geen wezenlijke wijzigingen zijn.

Vergelijking andere aanbestedende diensten

De fictieve, financiële waarde van de bouwblokken wordt bepaald door een schatting te maken van de begeleidingsbehoefte en de besparing op de uitkeringslasten (zie bijvoorbeeld gemeente Utrecht)¹⁸. Over het algemeen is te zeggen dat de waarde van de bouwblokken redelijk overeenkomen, met regiogemeenten en andere aanbestedende diensten. In een tijd van hoge inflatie en oplopende kosten voor ondernemers is te beargumenteren om de bedragen te indexeren om ondernemers extra te stimuleren. Ons advies is om te overwegen of een indexering, zeker bij langlopende contracten, opweegt tegen kosten van aanpassingen in WIZZR. Een andere mogelijkheid ter aanscherping van het model is om extra waarde toe te kennen aan doelgroepen of sectoren waarvan de provincie denkt dat het maatschappelijk belang in de regio extra hoog is, om zo ondernemers extra te stimuleren. Dit kan door het toevoegen van extra bonuswaarden.

Aanscherping doelgroepwaarden

De doelgroepen die in het actuele model worden benoemd lijken te volstaan. D.m.v. de categorie NUG (niet uitkeringsgerechtigden), kunnen overige doelgroepen zoals werklozen in de breedste zin van het woord reeds meegeteld worden. De SR-waarde van de NUG-doelgroep is relatief laag, vergeleken met andere doelgroepen laag (€10.000 t.o.v. €30-45.000 voor een bijstandsgerechtigde). Terwijl de maatschappelijke impact van een plaatsing juist hoog kan zijn. Ook voor opdrachtnemers is dit waardevol omdat deze doelgroep vaak snel beschikbaar is voor werk. We zien in deze doelgroep veel onbenut arbeidspotentieel. We adviseren om deze waarde te verhogen naar €20.000 (Aanbeveling 7.). Er zal door ondernemers, gemeenten en sociale ondernemers goed gezocht moeten worden om deze doelgroep te bereiken. Het CBS geeft aan dat er landelijk meer één miljoen mensen behoren tot het onbenutte arbeidspotentieel¹⁹.

Waardering PSO-trede certificaten

De PSO-trede 1, 2, en 3 certificaten staan vermeld in het doelgroepwaardenmodel. Deze worden nu minimaal gewaardeerd, we adviseren deze waardering te verhogen naar 5, 10 en 25% van de SR-verplichting (Aanbeveling 8.). We adviseren om inkoop bij sociale ondernemingen (waaronder PSO-30+), door opdrachtnemers wel met de verplichting te verrekenen, maar om de SR-verplichting van PSO-30+ bedrijven niet volledig kwijt te schelden. Het voorstel is om dat voor de helft te doen, zodat de inspanning op het behalen van het PSO-certificaat wordt gewaardeerd en het Team SR ook in contact kan blijven met deze partijen en uitdagingen gezamenlijk kan aanpakken.

Bredere maatschappelijke impact

MVO-activiteiten

Het actuele doelgroepwaardenmodel van de provincie biedt al ruimte voor invullingen door het uitvoeren van maatschappelijke activiteiten. De SR-waarde die hiervoor staat (€250 per uur) is hoog vergeleken met de grote gemeenten in Noord-Holland (vaak €100 per uur). Een uitdaging met MVO-activiteiten is dat zij vaak wat verder afstaan van het voorwerp van de opdracht, de relatie met het voorwerp zou dan in het geding komen.

Zoals eerder benoemd bieden het coalitieakkoord en het inkoop- en diversiteitsbeleid voldoende aanleiding om ook inspanningen die een bredere maatschappelijke impact hebben te waarderen als SR. Een manier voor de provincie om hiermee om te gaan is door dit te beschrijven in het beleid. Als voor inschrijving helder is wat

¹⁷ Doelgroepwaardenmodel met ingang van 1 januari 2020

¹⁸ <https://www.utrecht.nl/werk-en-inkomen/aan-het-werk/social-return/bouwblokkenmodel-social-return/>

¹⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-beroepsbevolking/werkloos>

wordt verstaan onder 'brede maatschappelijke impact' hebben alle inschrijvers dezelfde kansen (Aanbeveling 9.). Wij adviseren om dit te doen, omdat het juridisch risico laag is. We zien dit tegenwoordig bij veel gemeenten gebeuren in de uitvoering. Er is hierover tot op heden nog geen jurisprudentie omdat het de ondernemer waarschijnlijk meer mogelijkheden tot invulling geeft.

Sociale initiatieven

Een mogelijkheid om opdrachtnemers te stimuleren om bredere maatschappelijk impact te maken is door ze uit te dagen een creatieve bijdrage te leveren aan een (bestaand) sociaal initiatief, in tijd en inzet (Aanbeveling 10.). Het Team SR kan opdrachtnemers faciliteren door erkende sociale initiatieven aan te dragen, maar een opdrachtnemer kan ook initiatiefnemer zijn van een eigen project. Een sociaal initiatief kan erop gericht zijn om samenwerking in de branche te stimuleren. Om zodoende gezamenlijk een bijdrage te leveren aan de arbeidsontwikkeling van mensen uit de doelgroep, bijvoorbeeld opleiden of werkfit maken. Een ander doel kan zijn om bestaand personeel de ruimte te geven om zich te ontwikkelen naar hogere functies en zo (aantoonbaar) ruimte te creëren in functies die meer geschikt zijn voor mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit laatste wordt ook wel het schoorsteeneffect genoemd. Er kan extra maatschappelijke impact gecreëerd met een dergelijk initiatief, wanneer dit wordt uitgevoerd door werknemers die anders zouden zijn uitgevallen. Tevens ontstaat er ruimte voor innovatie, ontwikkeling van nieuwe manieren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden. Het is aan te raden hierbij ruimte te houden voor onvoorziene omstandigheden andere mogelijkheden zijn om te onderzoeken of de provincie een bonus kan geven aan bedrijven die zich extra inspannen voor hun (krappe) sector. Er kan ruimte zijn voor innovatie, voor verduurzaming en ruimte voor meebewegen met de maatschappij of de markt. Ruimte betekent ook dat het mis kan gaan, daarom is een strategie nodig om daarmee om te gaan.

De opdrachtnemer dient een SR-plan of initiatiefplan in, waar vervolgens door het Team SR van de provincie een SR-waarde aan wordt verbonden. Daarnaast wordt geadviseerd om door de opdrachtnemer (extra) gemaakte begeleidingskosten, bij het aannemen van een persoon uit de doelgroep te verrekenen met de SR-verplichting (Aanbeveling 11.). Ons advies is om hier flexibel mee om te gaan en alle extra gemaakte kosten te verrekenen, als de opdrachtnemer kan verantwoorden dat er geen voorliggende hulpverlening beschikbaar was en dat het de werknemer in dienst houdt. Zo kunnen ook (extra) praktijkbegeleiding, schuldhulpverlening en het faciliteren van kinderopvang hieronder vallen.

Conclusie

We zien zeker ruimte binnen het bestaande beleid om een bredere invulling te geven aan SR. Het bestaande doelgroepwaardenmodel kan met een paar kleine wijzigingen aangescherpt worden, maar vooral het opstellen van een visie op brede maatschappelijke impact en het maken van een koppeling tussen SR en het arbeidsmarktbeleid kan opdrachtnemers de ruimte bieden om een bijdrage te leveren aan sociale initiatieven. Wat daarnaast van groot belang is voor de provincie, is dat de huidige aandacht en opzet van het Team SR gehandhaafd blijft. Ook de huidige website is ook een aparte vermelding waard, omdat deze helder is, makkelijk vindbaar en praktisch voor opdrachtnemers. Juist daarom is de uitvoering van SR nu al zo succesvol.

Colofon

Uitgave

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

Eindredactie

Provincie Noord-Holland
Sector Inkoop

Fotografie

Provincie Noord-Holland

Grafische verzorging

The Creative Hub

Haarlem, januari 2023