

# Rekenkameronderzoek

## Banenaafspraak en SROI in Zoetermeer

23 september 2021

Rekenkamercommissie Zoetermeer:

- Marko Bos
- Marian Pater
- Boris Gooskens

Onderzoekers:

- Martijn Mussche
- Miriam Dorigo
- Rubin ten Broeke

# Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	1
1.1	Achtergrond .....	1
1.2	Onderzoeksvraag, deelvragen, normenkader en afbakening .....	1
1.3	Afbakening .....	3
1.4	Onderzoeksmethodiek.....	4
1.5	Leeswijzer.....	4
2.	Beleid.....	5
2.1	Landelijk beleid op hoofdlijnen .....	5
2.2	Beleid Zoetermeer Wet banenafpraak.....	7
2.3	Beleid Zoetermeer social return .....	8
2.4	Analyse .....	9
3.	Organisatie en uitvoering.....	11
3.1	Wet banenafpraak.....	11
3.2	Social return .....	13
3.3	Doelgroep.....	15
3.4	Analyse .....	16
4.	Resultaten en doelbereiking .....	19
4.1	Doeltreffendheid.....	19
4.2	Doelmatigheid .....	21
4.3	Analyse .....	22
5.	Sturing en controle.....	24
5.1	Informatievoorziening van het college aan de raad .....	24
5.2	Visie vanuit de raad.....	25
5.3	Analyse .....	26
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen.....	28
Bijlage 2.	Werkproces invulling social return.....	29
Bijlage 3.	Aantal banenafsprakers per arbeidsmarktregio .....	30

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Op 1 mei 2015 trad de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (vanaf hier: Wet banenafpraak) in werking. Met deze wet ontstond onder meer voor gemeenten de verplichting om – in lijn met de Participatiewet – banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek nagaan hoe het staat met de realisatie van de banenafpraak en social return in Zoetermeer. Het trof de rekenkamercommissie dat de uitgaven voor de Participatiewet in 2019 € 247.000 achterbleef op een begroting van € 327.000.<sup>1</sup>

Het onderwerp social return komt in de gemeente Zoetermeer tot uiting door bij aanbestedingstrajecten voor diensten en werken inschrijvers te verplichten om minimaal 5% van de aanneemsom aan social return op te nemen, dan wel 2% van de aanneemsom op te nemen (wanneer de loonsom minder dan 30% van de aanneemsom is). Hiermee wil de gemeente het maatschappelijk verantwoord ondernemen door ondernemers bevorderen via haar inkopen. Uit recent eerder rekenkameronderzoek in Zoetermeer bleek dat in alle gecontroleerde nationale en Europese aanbestedingen social return was opgenomen, waarmee de gemeente bij die aanbestedingstrajecten in ieder geval in de aanvraag volledig voldeed aan de eigen doelen. Maar omdat de diverse gemeentelijke afdelingen de meervoudig onderhandse aanbestedingen zelf uitvoeren en er (nog) geen monitoring plaatsvindt, waren er voorafgaand aan dit rekenkameronderzoek geen resultaten bekend over de mate waarin social return daadwerkelijk in die aanbestedingen is verwerkt.

## 1.2 Onderzoeksvraag, deelvragen, normenkader en afbakening

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- *Op welke wijze geeft de gemeente Zoetermeer invulling aan de Wet banenafpraak en aan social return on investment en wat zijn de resultaten daarvan?*

### *Deelvragen en concept normenkader*

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen met bijbehorende normen. Het normenkader is het referentiekader voor de beoordeling. We beantwoorden de deelvragen en geven per vraag een oordeel (en toelichting) in hoeverre de gemeente voldoet aan de bijbehorende normen.

---

<sup>1</sup> Gemeente Zoetermeer, Perspectiefnota 2021, p.55 (19 mei 2020).

<b>Deelvragen</b>	<b>Normen</b>
<b>1. Beleid</b>	
<p>1.1 Welk beleid en welke doelstellingen hanteert de gemeente met betrekking tot de Wet banenafpraak?</p> <p>1.2 Welk beleid en welke doelstellingen hanteert de gemeente met betrekking tot social return on investment?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente heeft een actueel beleidskader voor de Wet Banenafpraak en social return.</li> <li>• De doelstellingen zijn geoperationaliseerd of SMART geformuleerd.</li> </ul>
<b>2. Organisatie en uitvoering</b>	
<p>2.1 Hoe zijn de verantwoordelijkheden voor de realisatie van banen voor mensen met een arbeidsbeperking (zowel banenafpraak als social return) in de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal belegd?</p> <p>2.2 Hoe geeft de gemeente Zoetermeer invulling aan haar verantwoordelijkheid voor de banenafpraak en social return als werkgever en opdrachtgever?</p> <p>2.3 Als iemand via social return on investment aan het werk wordt geholpen, hoe ziet dat er dan uit?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verantwoordelijkheden en taken omtrent het realiseren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking zijn duidelijk belegd bij de diverse partners in de arbeidsmarktregio.</li> <li>• De gemeente Zoetermeer en partners geven invulling aan de afgesproken taken en verantwoordelijkheden.</li> <li>• Alle betrokkenen zijn tevreden over de uitvoering van de banenafpraak en social return.</li> </ul>
<b>3. Resultaten en doelbereiking</b>	
<p>3.1 Wat zijn de kwantitatieve resultaten per jaar van de uitvoering van de Wet banenafpraak en social return on investment?</p> <p>3.2 In hoeverre zijn de doelstellingen voor de banenafpraak per jaar, per inwerkingtreding van de wet banenafpraak, en voor social return, behaald?</p> <p>3.3 Hoeveel budget is door de gemeente uitgetrokken voor de Wet banenafpraak en social return on investment?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De kwantitatieve resultaten van (de uitvoering) van de Wet banenafpraak en social return on investment zijn in overeenstemming met de gestelde beleidsdoelen.</li> <li>• De gestelde doelstellingen voor zowel de banenafpraak als social return zijn behaald.</li> <li>• De gemeente heeft inzicht in budget en realisatie voor zowel de banenafpraak als (de stimulering van) social return on investment.</li> <li>• Het uitgetrokken budget is toereikend (geweest) met het oog op de doelstellingen.</li> <li>• De besteding staat volgens college en raad in verhouding tot de doelen.</li> </ul>

<b>Deelvragen</b>	<b>Normen</b>
3.4 In 2019 bleef de besteding van de voor de Banenafpraak beschikbare middelen fors achter op de begroting, wat is hier de verklaring voor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het beleid, de organisatie en de uitvoering zijn op grond van bovenstaande normen te kwalificeren als doeltreffend en doelmatig.</li> </ul>
3.5 In hoeverre is het beleid doeltreffend en doelmatig?	
<b>4. Sturing en controle</b>	
4.1 Hoe informeert het college de raad over de uitvoering van de Wet banenafpraak en social return?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raad en college hebben concrete afspraken over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van de Wet banenafpraak en social return on investment.</li> </ul>
4.2 Hoe vult de gemeenteraad zijn toezichthoudende en controlerende taak in als het gaat om de Banenafpraak en social return?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het college informeert de raad minimaal jaarlijks over realisatie, budget en uitgaven in het kader van de Wet banenafpraak en social return on investment.</li> <li>• Het college brengt de raad in positie om toezicht te houden en te controleren.</li> <li>• De raad geeft invulling aan zijn toezichthouden en controlerende taak (en stelt bijvoorbeeld vragen over de realisatie).</li> </ul>
<b>5. Leren en verbeteren</b>	
5.1 Wat zijn sterke punten en verbeterpunten in het beleid?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente en haar partners monitoren de resultaten van het beleid en stellen succes- en verbeterpunten vast.</li> <li>• Het beleid is voldoende robuust en toekomstbestendig.</li> </ul>

### 1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de uitvoering van de banenafpraak en social return door of in opdracht van de gemeente Zoetermeer.

Het onderzoek richt zich niet op de uitvoering van de banenafpraak of social return door andere overheden of bedrijven in Zoetermeer.

#### 1.4 Onderzoeksmethodiek

De onderzoekers hebben een uitgebreide documentstudie gedaan naar het beleid rondom de banenafpraak en social return on investment (social return) in Zoetermeer en de daaraan gerelateerde uitvoeringspraktijk. Er zijn gesprekken gevoerd met de ambtelijk betrokkenen van diverse afdelingen, met de twee portefeuillehouders, met raadsleden en met Werkgeverspunt Zuid-Holland Centraal. Daarnaast is een drietal gesprekken gevoerd met mensen die via de banenafpraak aan werk zijn geholpen. Een overzicht van alle geraadpleegde personen is te vinden in bijlage 1.

#### 1.5 Leeswijzer

De onderzoeksvragen komen achtereenvolgens aan bod in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van dit rapport. Voor de overzichtelijkheid zijn paragrafen waar nodig onderverdeeld in een onderdeel banenafpraak en een onderdeel social return. Elk hoofdstuk begint met een beknopte weergave van de relevante feiten, gevolgd door een analyse. Deze analyse bestaat uit een beschouwing van de feiten waarbij de beschreven normen het referentiekader vormen. De analyseparagraaf sluit af met een opsomming van de bevindingen. De conclusies en aanbevelingen (en daarmee het onderdeel 'leren en verbeteren' uit het normenkader) volgen in een door de rekenkamercommissie zelf opgestelde bestuurlijke nota.

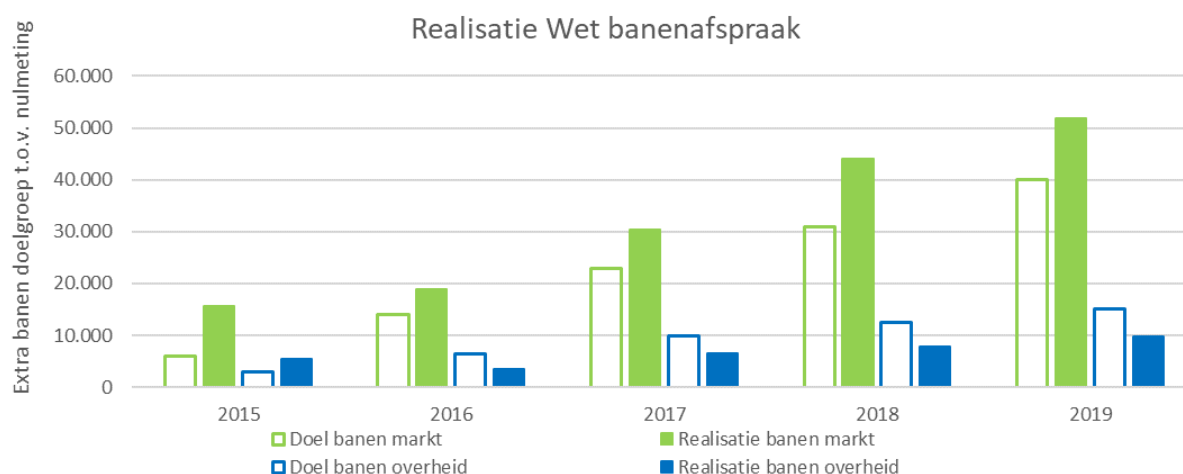
## 2. Beleid

In dit hoofdstuk wordt ter introductie op het vraagstuk het landelijk beleid voor de Wet banenafpraak en social return op hoofdlijnen geschetst. Vervolgens komt het beleid in Zoetermeer omtrent de banenafpraak en social return aan bod.

### 2.1 Landelijk beleid op hoofdlijnen

#### Wet banenafpraak

Met het Sociaal Akkoord van 11 april 2013 kwamen kabinet en sociale partners (werkgevers en werknemers) de zogeheten ‘banenafpraak’ overeen. Deze behelst de creatie van banen voor mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers. De afspraak houdt in dat werkgevers in de sector markt eind 2025 100.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking moesten creëren en de diverse overheden eind 2023 gezamenlijk 25.000 extra banen.<sup>2</sup> De uitwerking van deze afspraak is opgenomen in de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wet banenafpraak) van 2015. De realisatie zag er de afgelopen jaren als volgt uit:<sup>3</sup>



**Figuur 1.** Doel en realisatie Wet banenafpraak.

Op 1 januari 2015 werd de Participatiewet van kracht. Uitgangspunt van de wet is dat iedereen die kan werken dat naar vermogen doet en dat werk aantrekkelijker is dan een uitkering. Wie niet zelfstandig de arbeidsmarkt kan betreden, kan een beroep doen op ondersteuning van de gemeente. Met het in werking treden van de Participatiewet verviel de instroom van mensen met een arbeidsbeperking in de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening, Wsw). Alle mensen met een nieuwe indicatie van een arbeidsbeperking vielen vanaf dat moment onder de Participatiewet. Het UWV beoordeelt of mensen die onder de Participatiewet vallen en die naar verwachting niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen tot de doelgroep voor de banenafpraak behoren. De mensen uit die doelgroep komen in het zogeheten doelgroepregister te staan.<sup>4</sup> Het UWV beheert dit register en is verantwoordelijk voor de actualisering. Het UWV

<sup>2</sup> Ministerie van SZW, Kennisdocument Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, versie zomer 2017, 20 oktober 2017.

<sup>3</sup> Minister van SZW, Kamerbrief Resultaten Wet banenafpraak 2019, 2 juli 2019.

<sup>4</sup> Als we het in dit rapport over de doelgroep hebben, dan gaat dat over de groep mensen met een arbeidsbeperking. Deze mensen zijn opgenomen in het doelgroepregister.

heeft de mensen in de Wajong, mensen met een Wsw-indicatie en de mensen met een Wiw (Wet inschakeling werkzoekenden) en ID-baan opgenomen in het doelgroepregister. De categorie 'nieuw beschut' maakt geen onderdeel uit van de doelgroep, omdat deze mensen niet in aanmerking komen voor een baan bij een reguliere werkgever en daarmee ook niet de doelgroep vormen voor de banenafpraak.

Uit figuur 1 blijkt dat de sector markt er de afgelopen jaren in is geslaagd om de gestelde doelen te behalen. De sector overheid is het de afgelopen vier jaar niet gelukt de doelen te realiseren. Het totale doel voor markt en overheid om 55.000 extra banen tot en met 2019 te realiseren ten opzichte van de nulmeting is behaald. Op dit moment loopt een traject om de wet te veranderen en te vereenvoudigen om de wet effectiever te maken. Met de wetsaanpassing zal het onderscheid tussen de sector markt en de sector overheid worden losgelaten.<sup>5</sup>

Gemeenten hebben verschillende rollen als het gaat om het beleid voor de Wet banenafpraak. Allereerst hebben gemeenten te maken met (landelijke) wetgeving waarbinnen zij opereren (bijvoorbeeld de Participatiewet, Wet Suwi en de Wet banenafpraak). Daarnaast hebben gemeenten een inspanningsverplichting voor het behalen van de doelstellingen van reguliere werkgevers voor de banenafpraak. Tot slot hebben gemeenten zelf een resultaatsverplichting als overheidswerkgever om banen voor mensen uit de banenafpraak te realiseren.

### Social return

Social return is een instrument dat door overheden kan worden ingezet bij inkopen om de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te stimuleren. Social return maakt onderdeel uit van een van de zes (landelijke) thema's voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (zie figuur 2). Cijfers van 2019 laten zien dat social return in 71% van de (gemeten) inkopen wordt meegenomen.<sup>6</sup>



**Figuur 2.** Zes thema's voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen. Bron: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

<sup>5</sup> Minister van SZW, Concept Memorie van toelichting Wet banenafpraak, februari 2020.

<sup>6</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025: Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact, januari 2021.



## 2.2 Beleid Zoetermeer Wet banenafpraak

Deze paragraaf gaat in op de volgende deelvraag:

- Welk beleid en welke doelstellingen hanteert de gemeente met betrekking tot de Wet banenafpraak?

### *Meedoen met meerwaarde*

Op 18 mei 2020 stelde de raad de kadernota 'Meedoen met Meerwaarde' vast.<sup>7</sup> De nota richt zich onder andere op het thema re-integratie. De raad benoemt in de nota de maatschappelijke impact die de gemeente op dit thema wil maken, de resultaten die zij wil bereiken (outcome) en hoe zij dit kan meten (output). In de nota maakt het college onderscheid in doelgroepen met een (grote tot kleine) afstand tot de arbeidsmarkt aan de ene kant en een laag tot hoog escalatierisico aan de andere kant. Het escalatierisico betekent de mate waarin de maatschappelijke kosten – inclusief de kosten voor de gemeente – verder oplopen als de gemeente 'niets' doet (geen inzet pleegt op de doelgroepen). Het huidige beleid (2020-2024) richt zich op de groepen met grote en kleine afstand tot de arbeidsmarkt en een hoog escalatierisico (klanttypen 2 en 3). De reden dat het college inzet op deze twee klanttypen is dat het maatschappelijk rendement bij deze klanten het hoogst is. Ook verwacht het college met het inzetten op deze groepen oplopende maatschappelijke kosten te beperken.

In de nota wordt echter zeer beperkt ingegaan op de specifieke doelgroep waar het in dit onderzoek om gaat: mensen uit de banenafpraak. De aandacht hiervoor is in de nota beperkt tot het benoemen van het (landelijke) project 'Simpel switchen'.

### *Regionale doelstellingen*

De landelijke doelen uit de wet zijn door Rijk en gemeenten niet uitgesplitst naar regionale of gemeentelijke doelen. Hier was bij meerdere arbeidsmarktregio's wel behoefte aan. Daarom zijn er op basis van gegevens van het CBS en UWV indicatieve doelen (ten opzichte van de nulmeting) per arbeidsmarktregio voor 2019-2020 en 2021-2022 opgesteld.<sup>8,9</sup> Zie daarvoor tabel 1.

**Tabel 1:** *Indicatie van het aantal te realiseren garantiebanen in Zuid-Holland Centraal ten opzichte van de nulmeting.*

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Markt</b>	600	750	884	1.031
<b>Overheid</b>	205	240	262	295

Binnen de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal gaat het om zes gemeenten. Het betekent dat de gemeente Zoetermeer - samen met de gemeenten Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Voorschoten, Wassenaar en in samenwerking met het Werkgeversservicepunt

<sup>7</sup> Gemeente Zoetermeer, Kadernota Meedoen met Meerwaarde, 18 mei 2020

<sup>8</sup> Stichting voor de Arbeid en VNG, Regionaal overzicht van het aantal te realiseren garantiebanen in 2021 en 2022, 3 november 2020.

<sup>9</sup> Stichting voor de Arbeid en VNG, Regionaal overzicht van het aantal te realiseren garantiebanen in 2019 en 2020, 23 juli 2019.

Zuid-Holland Centraal (WSP ZHC) - in 2020 ten opzichte van de nulmeting nog zo'n 240 banen voor mensen met een arbeidsbeperking gerealiseerd moet hebben.

### *Doelstellingen Zoetermeer*

De invoering van de quotumwet<sup>10</sup> voor overheidswerkgevers in 2018 betekende voor de gemeente Zoetermeer een forse verhoging van de te behalen doelstellingen voor het aantal te realiseren mensen uit de banenafpraak. De gemeente heeft ambtelijk vastgestelde doelen voor de banenafpraak (zie tabel 2). Deze doelen zijn niet door college of raad vastgesteld. Ook zijn deze doelen niet geoperationaliseerd in de zin dat is uitgewerkt op welke wijze en met inzet van welk instrumentarium deze worden gerealiseerd.

**Tabel 2:** *Doelstellingen voor het aantal mensen uit de banenafpraak (fte) binnen de gemeente Zoetermeer.*

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Aantal mensen uit de banenafpraak</b>	27,4	31,1	34,6

## **2.3    Beleid Zoetermeer social return**

Deze paragraaf gaat in op de volgende deelvraag:

- *Welk beleid en welke doelstellingen hanteert de gemeente met betrekking tot social return on investment?*

### *Inkoop- en aanbestedingsbeleid*

Social return is ingeregeld in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Zoetermeer. Social return is een van de zeven thema's die bij aanbestedingen kunnen (of moeten) worden ingezet, en valt onder het 'Maatschappelijk Verantwoord Inkopen' (MVI) van de gemeente (zie onderstaand blok). Bij iedere aanbesteding dienen partijen/ondernemers minimaal twee MVI-thema's te 'kiezen'. Social return wordt altijd ingezet bij 'werken en diensten' die meervoudig onderhands, nationaal of Europees moeten worden aanbesteed.

### *Thema's Maatschappelijk Verantwoord Inkopen*

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente staan de volgende zeven thema's: internationale sociale voorwaarden, milieu, biobased inkopen, circulair inkopen, innovatie, MKB en social return. Twee thema's komen overeen met de landelijke thema's: milieu en social return. Drie thema's uit het beleid komen in terminologie niet overeen met de landelijke thema's, maar richten zich wel op dezelfde inhoud. Dan gaat het om de thema's biobased inkopen (valt onder duurzaamheid) circulair inkopen (valt onder circulariteit) en internationale sociale voorwaarden (valt onder ketenverantwoordelijkheid). De twee overige thema's, innovatie en MKB, komen niet terug in de landelijke thema's.

<sup>10</sup> De quotumwet legt een wettelijke verplichting op aan werkgevers (met meer dan 25 werknemers) om banen voor mensen met een arbeidsbeperking te creëren. De quotumwet trad op 1 mei 2015 in werking, maar werd toen (nog) niet voor overheidswerkgevers geactiveerd. Activering van de wet voor overheidswerkgevers vond plaats in 2018.

### *Doelstellingen social return*

Het overkoepelende doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, waar social return onderdeel van uitmaakt, is dat de ambtelijke organisatie professioneel, doelmatig en rechtmatig inkoop en aanbesteedt. Voor het behalen van dit doel, heeft de gemeente een aantal doelstellingen opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de zeven verschillende MVI-thema's. Ten aanzien van social return, een van de zeven thema's, heeft de gemeente de volgende doelstellingen opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid:<sup>11</sup>

1. Bij alle aanbestedingstrajecten voor werken of diensten (met uitzondering van de enkelvoudig onderhandse aanbestedingen) dient de minimale verplichting van 5% van de aanneemsom dan wel 2% van de aanneemsom (wanneer de loonsom minder dan 30% van de aanneemsom is) SROI opgenomen te worden. Het percentage dient te worden ingezet voor werkgelegenheid, scholing en maatschappelijke activiteiten binnen Zoetermeer;
2. Bij iedere meervoudig onderhandse, nationale dan wel Europese aanbesteding voor werken en diensten wordt bovengenoemde percentages (Social Return On Investment) geëist. Waarbij het SEBO-Keurmerk (in geval van de meervoudig onderhandse aanbestedingen) gelijk staat aan de geëiste SROI-verplichting;
3. Daarnaast is het mogelijk om in een aanbesteding bij de gunningcriteria SROI mee te nemen. De betreffende inschrijvende ondernemer kan dan aangeven hoeveel procent SROI zij gaat realiseren specifiek bij de uitvoering van de opdracht. Dit boven op de reeds gestelde minimumeis van 5% dan wel 2%. Ondernemer is zelf verantwoordelijk voor de invulling en kan hierover in overleg treden met het WGSP (Werkgeversservicepunt).

## **2.4 Analyse**

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van onderstaande normen uit het normenkader:

- De gemeente heeft een actueel beleidskader voor de Wet Banenafpraak.
- De doelstellingen voor de banenafpraak zijn geoperationaliseerd of SMART geformuleerd.
- De gemeente heeft een actueel beleidskader voor social return on investment.
- De doelstellingen voor social return zijn geoperationaliseerd of SMART geformuleerd.

---

<sup>11</sup> Gemeente Zoetermeer, Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 6 januari 2020. [https://www.zoetermeer.nl/bestuur/inkoop-aanbesteding\\_47315/](https://www.zoetermeer.nl/bestuur/inkoop-aanbesteding_47315/)

## *Bevindingen*

### **Wet banenafspraken**

- Zoetermeer heeft beleid gericht op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente zet vooral in op mensen (klanten) met een hoog 'escalatierisico' omdat het maatschappelijk rendement bij hen het hoogste is en omdat hiermee maatschappelijke kosten zoveel mogelijk worden beperkt.
- De banenafspraken komt niet expliciet terug in het beleid. De gemeente heeft weliswaar kwantitatieve doelstellingen voor de banenafspraken, maar deze zijn voor intern gebruik en niet bestuurlijk vastgesteld. Ook zijn deze doelstellingen niet duidelijk geoperationaliseerd.

### **Social return**

- Het beleid voor social return is helder geformuleerd en is opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- De doelstellingen voor social return zijn helder en deze doelstellingen zijn duidelijk geoperationaliseerd.

### *Wet banenafspraken*

De raad heeft met de kadernota Meedoen met meerwaarde beleid vastgesteld voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In dit beleid richt de gemeente zich met name op klanten met een hoog 'escalatierisico', omdat dit het meeste maatschappelijk rendement oplevert en maatschappelijke kosten zoveel mogelijk beperkt. Het onderliggende beleid heeft een duidelijke structuur in impact-outcome-output: de gemeente stelt concrete doelen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen, en beschrijft hoe zij de gewenste maatschappelijke impact van beleid kan meten. De gemeente heeft geen beleid specifiek gericht op de banenafspraken. Er zijn weliswaar kwantitatieve doelstellingen in het kader van de banenafspraken, maar deze hebben een intern ambtelijk karakter en zijn niet vastgesteld door college of raad. Ook zijn deze niet geoperationaliseerd in de zin dat is beschreven hoe de gemeente de gestelde doelen wil gaan bereiken.

### *Social return*

Het social returnbeleid van het college is ingeregeld in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de ambtelijke organisatie. Het onderliggende beleid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen is helder. Ook de doelstellingen voor social return zijn duidelijk: alle gegunde partijen dienen een bepaald percentage (twee dan wel vijf procent) van de aanneemsom voor social return in te zetten bij alle aanbestedingen voor werken en diensten vanaf meervoudig onderhands. Op deze percentages kan enkel bij uitzondering aanpassing plaats vinden. Dit is alleen mogelijk als gegunde partijen ontheffing krijgen van de gemeentesecretaris.

### 3. Organisatie en uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de organisatie en uitvoering van de Wet banenafpraak en social return in Zoetermeer.

#### 3.1 Wet banenafpraak

##### *Verantwoordelijkheden college en invulling ambtelijke organisatie*

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de banenafpraak en de invulling hiervan als werkgever is in Zoetermeer belegd bij twee wethouders: de wethouder Werk en Inkomen en de wethouder Economie, Onderwijs en Personeel & Organisatie (P&O). De afdeling P&O is, in samenwerking met het WSP ZHC, verantwoordelijk voor het geven van invulling aan de rol van werkgever in relatie tot de Wet banenafpraak zo blijkt uit gesprekken met betrokkenen.

Vanaf 2019 verzocht het college de afdeling P&O actiever invulling te geven aan de banenafpraak. Het college gaf aan dat zij maatschappelijk gezien en richting de inwoners van Zoetermeer een voorbeeldrol heeft. Daarom wilde het college zich vanaf 2019 volledig inzetten om het vastgestelde quotum te realiseren (en bij voorkeur meer dan het quotum). Om het quotum te halen stelde het college een projectgroep samen, is er een procesbeschrijving gekomen en er zijn werkafspraken gemaakt.

##### *Projectgroep*

Het college stelde in 2019 een projectgroep in die zich richtte op het invullen van de banenafpraak. De projectgroep bestaat uit medewerkers van de afdeling P&O, een accountmanager, een medewerker van het WSP ZHC, en een medewerker vanuit de DSW (vanaf 2021: de Binnenbaan). De projectgroep heeft tot doel het verbeteren van de invulling van de banenafpraak binnen de ambtelijke organisatie. De projectgroep bespreekt bijvoorbeeld welke afdelingen meer moeite hebben met de invulling van de banenafpraak en hoe dat kan worden opgelost. De projectgroep bestaat nog steeds.

##### *Invulling banenafpraak door afdelingen*

Per gemeentelijke afdeling verschilt de aandacht die wordt geschonken aan de banenafpraak en daarmee ook in hoeverre afdelingen invulling geven aan de banenafpraak. Mede door de extra aandacht vanuit de projectgroep voor het onderwerp voerden directie en afdelingsmanagers in 2019 gesprekken over de verbetering van de invulling van de banenafpraak. Managers en medewerkers die niet eerder met de banenafpraak te maken hebben gehad, vinden het lastig hiermee aan de slag te gaan. Dit heeft te maken met gebrek aan kennis over het onderwerp en met aannames en vooroordelen die medewerkers soms hebben over mensen uit de banenafpraak. De afdelingsmanagers zijn verantwoordelijk voor het geven van invulling aan de banenafpraak. In hoeverre dat ook gebeurt verschilt per afdeling. Het hangt volgens betrokkenen af van de intrinsieke motivatie hiervoor. Binnen afdelingen moet het onderwerp 'inclusieve arbeidsmarkt' leven en afdelingen moeten hier tijd en aandacht in willen stoppen.

Het directieteam van de ambtelijke organisatie van Zoetermeer heeft ook budget beschikbaar gesteld (€ 153.000) om mensen uit de banenafpraak 'bovenformatief' aan te nemen. Dit houdt in dat een overschrijding van het personeelsbudget door afdelingen geoorloofd is als het gaat om het aannemen van een medewerker met een arbeidsbeperking. Het budget is tot op heden nog niet nodig gebleken voor de dekking van personeelskosten.<sup>12</sup> Dit komt volgens de ambtelijke organisatie doordat het directieteam afdelingen eerst verzoekt om benodigde middelen te vinden binnen het afdelingsbudget. De ambtelijke organisatie geeft aan dat er op dit moment een aantal medewerkers na de proefplaatsing in vaste dienst is aangenomen, maar kan niet precies aangeven hoeveel medewerkers dit betreft.

#### *Verantwoordelijkheden en invulling WSP ZHC*

Naast de afdeling P&O van de gemeente, is het WSP ZHC medeverantwoordelijk voor het geven van invulling aan de rol van werkgever van de ambtelijke organisatie voor mensen uit de banenafpraak.

Het WSP ZHC bestaat uit een samenwerkingsverband met zes gemeenten (Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Voorschoten, Wassenaar en Zoetermeer) en het UWV. Per 1 januari 2021 zit de Binnenbaan ook in dit samenwerkingsverband (zie het blok hieronder voor nadere uitleg van de Binnenbaan). Het WSP ZHC helpt werkgevers om kandidaten met een arbeidsbeperking te vinden. Volgens betrokkenen functioneert het WSP ZHC en 'doet het wat het moet doen'. De kracht van het werkgeversservicepunt is volgens betrokkenen de open samenwerking met het UWV. Het werkgeversservicepunt is herkenbaar in het werkgeversnetwerk en is volgens betrokkenen het juiste vehikel voor het zoeken van verbinding met zowel werkgevers als werkzoekenden.

#### *De Binnenbaan*

DSW was de sociale werkvoorziening in Zoetermeer. De sociale werkvoorziening is per 1 januari 2021 overgegaan naar overheidsonderneming De Binnenbaan. De Binnenbaan doet vanaf 1 januari 2021 ook de re-integratie voor de gemeente, heeft jobcoaches en voert de banenafpraak uit. De gemeente Zoetermeer heeft als werkgever een verplichting in de banenafpraak, maar het naar werk begeleiden gebeurt per 1 januari 2021 vanuit de Binnenbaan.

De visie achter het oprichten van een overheidsonderneming was dat de gemeente wendbaarheid belangrijk vond en minder afhankelijk wilde zijn van de gemeentepolitiek. Een andere gedachte achter de Binnenbaan was dat hierdoor alles dat hoort bij het begeleiden naar werk onder één organisatie gebracht kon worden. Daardoor zou de uitvoering minder concurrerend met elkaar zijn, zoals dat eerder meer het geval was met de uitvoeringsorganisatie DSW en de gemeentelijke uitvoering van re-integratie.

Een uitdaging voor het WSP ZHC is het creëren van een eenduidige werkwijze binnen de verschillende belangen, werkwijzen en financiële middelen van de zes samenwerkende gemeenten om mensen uit de doelgroep, waaronder mensen uit de banenafpraak, aan het werk te helpen. Ook geven betrokkenen aan dat het WSP ZHC beter dient te verkennen wat er nodig is om meer

---

<sup>12</sup> Van het budget van € 153.000 is afgerond € 2.300,- ingezet voor Arbo-middelen.

mensen uit de doelgroep aan een baan te helpen. Om dit te bereiken brengt het WSP ZHC de informatie die er per doelgroep bekend is in kaart. Daarvoor gebruikt het WSP ZHC de eigen kennis over de doelgroep en werkgevers in Zoetermeer.

### 3.2 Social return

#### *Bestuurlijke verantwoordelijkheid*

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor social return ligt bij twee wethouders. De wethouder Werk en Inkomen is verantwoordelijk voor de werkgeversrelatie. Het inkoopbeleid waarin social return is verankerd valt onder de wethouder Zorg, Welzijn, Sport en Verenigingen. Het college betreft ondernemers actief om maatschappelijk verantwoord te ondernemen door middel van het SEBO-netwerk en -keurmerk (zie onderstaand blok). Beide wethouders bezoeken social return projecten. Dit wordt door betrokken ondernemers als positief ervaren.

#### *SEBO-keurmerk*

De gemeente Zoetermeer waardeert bedrijven die zich onderscheiden op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarom is het SEBO-keurmerk in het leven geroepen, het keurmerk voor Sociaal Economisch Betrokken Ondernemen (SEBO). Het keurmerk is 'een steun in de rug' voor ondernemingen die actief samenwerken met partners uit de publieke en private sector om de werkgelegenheid in Zoetermeer te bevorderen en het aantal werkzoekenden te verminderen. Ondernemingen die voor een keurmerk in aanmerking komen, zijn dan ook bedrijven die zich onder andere verbonden hebben om maatregelen in te voeren gericht op het bevorderen of het behoud van werkgelegenheid voor alle mensen (dus ook die van kwetsbare groepen). Ook zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) kunnen in aanmerking komen voor het SEBO-Keurmerk. Er zijn 54 ondernemers met een SEBO-keurmerk.<sup>13, 14</sup>

#### *Organisatie van de uitvoering*

De verantwoordelijkheid voor de invulling van social return is niet duidelijk belegd binnen de ambtelijke organisatie: er is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid. Een deel van de uitvoering ligt bij het team social return, waarin de gemeente Zoetermeer samenwerkt met twee andere gemeenten (Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp). Dit team onderhoudt het contact met de gegunde partij nadat de afdeling inkoop contractgegevens heeft doorgegeven. Daarnaast adviseert het team de ambtelijke organisaties van deze drie gemeenten over het onderwerp. Voor de gemeente Zoetermeer is de functie projectleider social return sinds 1 januari 2021 belegd bij de Binnenbaan. Betrokkenen vinden het positief dat er een aparte functie is voor projectleider social return. De afdeling inkoop kan bij vragen over social return goed terecht bij de projectleider social return, bijvoorbeeld voor advies over percentages of vragen over aanbestedingen.

Een ander deel van de uitvoering ligt bij de afdeling inkoop. Deze afdeling zorgt ervoor dat opdrachtnemers, nadat hen een opdracht is gegund, ervan op de hoogte zijn dat zij contact moeten opnemen met de projectleider social return. Sinds 1 juni 2021 bekijkt Inkoop voor elke

<sup>13</sup> Gemeente Zoetermeer, Aanvragen SEBO-keurmerk, 2021. Verkregen op 4 juni 2021 van: [https://www.zoetermeer.nl/inwoners/producten-a-z\\_45918/product/sebo-keurmerk-aanvragen\\_1027.html](https://www.zoetermeer.nl/inwoners/producten-a-z_45918/product/sebo-keurmerk-aanvragen_1027.html).

<sup>14</sup> Gemeente Zoetermeer, Commissie Plenair, Memo Totaaldocument beantwoording Technische vragen, 18 mei 2021.

opdracht die de gemeente wil uitbesteden eerst of de Binnenbaan deze kan uitvoeren.<sup>15</sup> Voor de afdeling Inkoop is het niet duidelijk hoe social return precies wordt uitgewerkt, omdat deze afdeling, na het doorgeven van de contractgegevens, niet meer betrokken is bij de uitvoering van de opdracht door de gegunde partij.

De registratie van social return doen gegunde partijen zelf via het registratiesysteem Wizzr (zie bijlage 2). Dit registratiesysteem is in 2018 door de gemeente Zoetermeer aangeschaft samen met de twee andere gemeenten van het team social return. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de monitoring van social return.

#### *Rol van de arbeidsmarktregio*

De elf gemeenten in de arbeidsmarktregio's Haaglanden en ZHC hebben voor de uitvoering van de social return uniform beleid.<sup>16</sup> De arbeidsmarktregio ZHC is medeverantwoordelijk voor de uitvoering van het social returnbeleid. Voor de uitvoering van social return werken alle elf samenwerkende gemeenten binnen ZHC en Haaglanden met dezelfde 'Bouwblokkenmethode'.<sup>17</sup> Over de uitvoeringsregels en eventuele gewenste wijzigingen van de Bouwblokkenmethode hebben de elf gemeenten uit de twee arbeidsmarktregio's halfjaarlijks overleg.

#### *Bouwblokkenmethode*

De kern van de Bouwblokkenmethode is dat ondernemers vrijheid hebben bij de invulling van social return. Ondernemers kunnen zelf een pakket samenstellen aan de hand van de Bouwblokkenmethode. Elk 'bouwblok' representeert een fictieve waarde van de social return-verplichting. Ondernemers kunnen ook activiteiten gericht op arbeidsparticipatie of maatschappelijke participatie gebruiken voor hun social return-verplichting. In de bouwblokkenmethode heeft elke doelgroep (bijvoorbeeld iemand uit de WW of de WIA, stagiair VSO) een fictieve waarde waarmee ondernemers aan de social return verplichting kunnen voldoen. Op hoofdlijnen bestaat het bouwblokschema uit de volgende drie hoofdonderdelen:

1. Creëren van banen;
2. Investeren of participeren in kandidaatontwikkeling;
3. Maatschappelijke activiteit gericht op arbeidsparticipatie.

Binnen deze drie hoofdonderdelen bestaan er verschillende bouwblokken (zie figuur 3).

---

<sup>15</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Memo Aangevuld inkoop- en aanbestedingsbeleid, 23 juni 2021.

<sup>16</sup> Arbeidsmarktregio's Haaglanden en Zuid-Holland Centraal, Herziening van de bouwblokken social return, 2019.

<sup>17</sup> Arbeidsmarktregio's Haaglanden en Zuid-Holland Centraal, Herziening van de bouwblokken social return, 2019.



	Bouwblok	Invulling	Waardering
1. Plaatsen van kandidaten	Zonder uitkering	Werkzoekend zonder uitkering	€5.000,-
		Jongeren zonder startkwalificatie	€10.000,-
	Leerling / student	Stagiaire MBO, HBO	€5.000,-
		Stagiaire VSO / Pro	€7.500,-
		Leerwerkbaan MBO BBL (dienstverband – maximaal 36 maanden)	€25.000,-
	Met uitkering	WW	€10.000,-
		WIA	€20.000,-
		Participatiewet	€30.000,-
		Banenafsprak (ook: Wajong, Wsw, doelgr.reg., )	€50.000,-
	Bonus* *extra waarde voor individuele kandidaten	55+	€10.000,-
		Opleidingskosten en bijzondere begeleidingskosten	Gemaakte kosten
		Dienstverband VSO / Praktijkonderwijs (na een stage voor minimaal 6 maanden)	€25.000,-
		Arbeidsbeperking (inclusief IPS) (bij dienstverband en nvt bij banenafsprak)	€10.000,-
2. Alt. arbeids-participatie	Social returnproject	Co-creatief project (in overleg met) met het WSP.	Waarde traject
	Sociaal inkopen	Bij het SW-bedrijf of een erkende sociaal ondernemer.	Betaalde factuur
3. Maatschappelijke invulling	Maatschappelijke activiteit	Op basis van een PvA, opgesteld iom het WSP.	€1000,- per dag of waarde van het traject.

**Figuur 3.** Bouwblokkenmethode. Bron: Arbeidsmarktregio's Haaglanden en Zuid-Holland Centraal, Herziening van de bouwblokken social return, 2019.

### 3.3 Doelgroep

De onderzoekers spraken met drie mensen uit de banenafsprak die bij, of met hulp van, de gemeente een baan kregen. In onderstaande tekstblokken volgt per geïnterviewde een korte casusbeschrijving. In deze casusbeschrijvingen komt een beeld naar voren van de ervaringen van geïnterviewden met hun baan, de jobcoach en de gemeente.

#### Casus 1

De eerste geïnterviewde komt uit de banenafsprak. Zij heeft een lichamelijke beperking. De geïnterviewde doet administratief werk voor de gemeente Zoetermeer. De geïnterviewde werkt drie dagen in de week (20 uur) en heeft een tijdelijk contract. Het is nog onduidelijk of de geïnterviewde een vaste aanstelling krijgt binnen de gemeente. De geïnterviewde is via haar huidige jobcoach geweest op haar huidige baan. Ze heeft elke acht weken contact met haar jobcoach. Vaker contact met de jobcoach is mogelijk als er problemen zijn (bijvoorbeeld met arbeidscontracten). Het contact met haar jobcoach is overwegend positief, maar deze is soms wel lastig te bereiken door drukte. Binnen de afdeling waar de respondent werkt ontbreekt een vast aanspreekpunt voor mensen uit de doelgroep. De geïnterviewde geeft aan dat zichzelf geen vast aanspreekpunt nodig heeft, maar dat dit waarschijnlijk voor anderen uit de banenafsprak, die bijvoorbeeld vooral mentale problemen hebben, wél nodig is. De geïnterviewde is positief over het werk bij de gemeente, en ook het werken met anderen binnen het team gaat goed. Wel vindt ze het moeilijk dat ze, na een aantal jaar binnen de gemeente te hebben gewerkt, nog steeds geen

(nieuwe) functietitel heeft. Daar is ook geen perspectief op. De geïnterviewde hoopt in de nabije toekomst weer 'gewoon' aan de slag te kunnen en te werken op een plek buiten de banenafspraken.

#### *Casus 2*

Een andere geïnterviewde werkt sinds twee jaar voor een fastfoodketen. Hij komt ook uit de banenafspraken en is aan zijn baan gekomen na een gesprek met zijn jobcoach. Hij werkt 15 uur per week en heeft een tijdelijk dienstverband. De geïnterviewde heeft uitzicht op een vast dienstverband. De geïnterviewde vindt het werk leuk om te doen, en vindt het fijn om alleen te werken. Hij zorgt ervoor dat de omgeving rondom een vestiging schoon is, en haalt daar onkruid en troep weg. Daarnaast helpt hij met het binnenrijden van karren met voedsel. De geïnterviewde doet dit werk vier dagen per week. De geïnterviewde voelt de ruimte om contact op te nemen met de trajectbegeleider vanuit de GGZ (hierna: begeleider) als het even minder goed gaat, en hij kan ook bij de teamleider van de vestiging terecht. Een keer in de twee weken komt zijn begeleider bij de vestiging langs. In coronatijd is het contact met zijn begeleider vooral telefonisch geweest. Daarnaast is er een jaarlijks contactmoment met de gemeente en daar zit ook de teamleider van de geïnterviewde bij. De geïnterviewde is tevreden met dit contact. De begeleider van de geïnterviewde noemt het project met de fastfoodketen een groot succes; eerder hadden ook een aantal kandidaten daar gewerkt en stagegelopen.

#### *Casus 3*

De laatste geïnterviewde is drie dagen in de week (18 uur) werkzaam bij een verzorgingshuis en bejaardentehuis in Zoetermeer. Zij komt uit de banenafspraken en is via de jobcoach van de gemeente aan haar huidige baan gekomen. De jobcoach kwam met deze baan, omdat dit bij haar zou passen. De geïnterviewde vindt de communicatie met mensen en het helpen van mensen het leukste aan de baan: mensen waarderen het dat je langskomt. Ook werkt de geïnterviewde samen met leuke collega's, en de samenwerking met hen gaat goed. Soms vindt de geïnterviewde bepaalde dingen spannend in het werk, bijvoorbeeld als ze iets voor het eerst moet doen, maar dan kan de geïnterviewde om hulp vragen. Dat geeft een vertrouwd gevoel. Inmiddels doet ze dit werk bijna twee jaar, en heeft uitzicht op het tekenen van een contract. Het contact met de gemeente en de begeleiding vanuit de GGZ is goed. De geïnterviewde heeft ongeveer een keer per week contact met de GGZ, en ook regelmatig met de gemeente. De geïnterviewde geeft aan dat de gemeente en GGZ flexibel waren. De geïnterviewde was vóór deze baan bijvoorbeeld op een locatie geplaatst waar ze zich niet thuis voelde: toen kon ze daarna gelijk ergens anders aan het werk. De gemeente is in het contact iets meer op de achtergrond, maar kon altijd advies geven als de geïnterviewde ergens niet uitkwam.

### **3.4 Analyse**

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van onderstaande normen uit het normenkader:

- De verantwoordelijkheden en taken omtrent het realiseren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking zijn duidelijk belegd bij de diverse partners in de arbeidsmarktregio.
- De gemeente Zoetermeer en partners geven invulling aan de afgesproken taken en verantwoordelijkheden.
- Alle betrokkenen zijn tevreden over de uitvoering van de banenafspraken en social return.

## *Bevindingen*

### **Wet banenafspraken**

- Het college besteedde vanaf 2019 meer aandacht aan de invulling van de banenafspraken door de gemeente als overheidswerkgever.
- Sommige afdelingen van de gemeente in de rol van overheidswerkgever slagen er niet goed in om mensen uit de banenafspraken te plaatsen. Dit komt door aannames, vooroordelen en een gebrek aan kennis over de doelgroep.
- Het WSP ZHC is een nuttige partner voor de ambtelijke organisatie en werkgevers. Een uitdaging is dat het WSP ZHC moet voldoen aan de uiteenlopende wensen van de zes samenwerkende gemeenten.

### **Social return**

- Het SEBO-netwerk en -keurmerk vervult een nuttige functie doordat het een platform en methodiek biedt om lokale ondernemers te betrekken bij social return.
- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van social return is belegd bij de afdeling inkoop en bij het team social return. Deze gedeelde verantwoordelijkheid leidt tot onduidelijkheid, bijvoorbeeld over monitoring.
- Betrokkenen zijn over het algemeen tevreden met de uitvoering van social return.
- De arbeidsmarktregio ZHC gebruikt de Bouwblokkenmethode voor de invulling van social return. Betrokkenen zijn tevreden over het gebruik van deze methode, onder meer omdat het werkgevers (ondernemers) veel vrijheid geeft in de invulling van social return.

### *Wet banenafspraken*

Het college besteedde vanaf 2019 meer aandacht aan de invulling van de banenafspraken. Zo richtte het college een projectgroep op, is er een procesbeschrijving, maakte het college budget vrij om plaatsing te ondersteunen en maakte het college werkafspraken om te voldoen aan het (landelijke) quotum. Op deze wijze gaf het college invulling aan haar taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de banenafspraken.

Het blijkt voor de ambtelijke organisatie lastig om invulling te geven aan haar rol als werkgever voor de banenafspraken. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bij sommige afdelingen van de ambtelijke organisatie de (hardnekkige) opvatting blijft bestaan dat hun afdeling alleen 'hooggeschoolde mensen' nodig heeft. Bovendien bestaan er soms vooroordelen jegens mensen uit de banenafspraken. Dit bemoeilijkt het plaatsen van mensen uit de banenafspraken binnen sommige afdelingen. Ook ontbreekt bij de ambtelijke organisatie de financiële prikkel om bezig te gaan met de banenafspraken, waar die 'prikkel' bij ondernemers wel aanwezig is (zie ook hoofdstuk 4.4).

Het WSP ZHC is, mede door de open samenwerking met UWV, volgens betrokkenen een nuttige partner voor de ambtelijke organisatie en werkgevers voor de invulling van de banenafspraken. Tegelijkertijd is het lastig om eenduidigheid binnen het WSP ZHC te creëren omdat er zes gemeenten met elk ander beleid en verwachtingen zitten.

### *Social return*

Het college betreft ondernemers actief om maatschappelijke verantwoord te ondernemen door middel van het SEBO-netwerk en -keurmerk. Ondernemers waarderen deze betrokkenheid.

Er bestaat gedeelde verantwoordelijkheid voor de invulling van social return. Zowel afdeling inkoop en team social return zijn verantwoordelijk voor de invulling van social return. Hoewel er een vastgelegd werkproces is en er controle plaatsvindt door het social return team op of partijen daadwerkelijk invulling geven aan social return, is de uitvoering van social return na gunning van een aanbesteding voor de afdeling Inkoop onduidelijk.

De afdeling Inkoop en andere betrokkenen zijn over het algemeen positief over de uitvoering van social return. Ook zijn betrokkenen tevreden over het contact met de projectleider en dat er een aparte functie bestaat voor projectleider social return.

De arbeidsmarktregio ZHC gebruikt de Bouwblokkenmethode om invulling te geven aan social return. Door de bouwblokkenmethode hebben ondernemers meer vrijheid bij de invulling van social return, en kunnen bijvoorbeeld niet alleen inzetten op werkgelegenheid, maar ook op stageplekken of arbeidsontwikkeling (of een combinatie hiervan).

## 4. Resultaten en doelbereiking

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de resultaten en doelbereiking, budget en besteding en doeltreffendheid en doelmatigheid ten aanzien van de Wet banenafpraak en social return on investment.

### 4.1 Doeltreffendheid

#### *Wet banenafpraak*

De gemeente realiseerde in 2018 13,6 plekken voor mensen uit de banenafpraak.<sup>18</sup> In 2019 is er een flinke toename te zien, namelijk 30,7 banen. In 2020 waren dat er nog iets meer, toen realiseerde de ambtelijke organisatie 33,7 banen voor mensen uit de banenafpraak (inclusief proefplaatsing van 1 tot 3 maanden). De toename komt waarschijnlijk door de eerder beschreven inzet die het college vanaf 2019 pleegde op de banenafpraak, onder meer door het instellen van een projectgroep (zie paragraaf 3.1).

De uitvoering van de banenafpraak in Zoetermeer is niet/minder doeltreffend in de zin dat het college de gestelde doelen ten aanzien van het quotum in 2018-2020 niet heeft behaald. De gemeente realiseerde in 2018 ongeveer de helft van de banen uit het vastgestelde quotum. Hoewel de ambtelijke organisatie vanaf 2019 aanzienlijk meer banen realiseerde voor mensen uit de banenafpraak, was dit zowel in 2019 als in 2020 (net)niet genoeg om de doelstellingen voor het quotum te behalen (zie tabel 3).

**Tabel 3:** *Overzicht aantal gerealiseerde banen voor de banenafpraak in de gemeente Zoetermeer en bijbehorende doelstellingen.*

	2018	2019	2020
<b>Doelstelling</b>	27,4	31,1	34,6
<b>Aantal gerealiseerde banen</b>	13,6	30,7	33,7

Er zijn 35 arbeidsmarktregio's. Zoetermeer valt in de arbeidsmarkt ZHC en is in deze arbeidsmarktregio de grootste gemeente. Om de doelbereiking van Zoetermeer in perspectief te plaatsen is het nuttig de ontwikkeling van de arbeidsmarkt ZHC te vergelijken met die van andere arbeidsmarktregio's. Het blijkt dat de arbeidsmarktregio ZHC gemiddeld scoort als het gaat om het totaal aantal gerealiseerde banen voor de banenafpraak in 2019 en 2020.<sup>19</sup> Tien arbeidsmarktregio's hebben eind 2020 ten opzichte van de nulmeting meer banen gecreëerd voor mensen uit de banenafpraak.<sup>20</sup> Bij de meeste arbeidsmarktregio's, 25 in totaal, is het aantal gerealiseerde banen voor de banenafpraak er eind 2020 op achteruit gegaan. Zie bijlage 3 voor een volledig overzicht van de resultaten van alle arbeidsmarktregio's in 2019 en 2020.

<sup>18</sup> Dit aantal is inclusief twee medewerkers die waren gedetacheerd vanuit de DSW bij de gemeente Zoetermeer.

<sup>19</sup> UWV, Regionale trendrapportage banenafpraak vierde kwartaal 2020, 7 mei 2021.  
<https://www.uwv.nl/werkgevers/Images/trendrapportage-4e-kwartaal-2020.pdf>

<sup>20</sup> UWV, Regionale trendrapportage banenafpraak vierde kwartaal 2020, 7 mei 2021.  
<https://www.uwv.nl/werkgevers/Images/trendrapportage-4e-kwartaal-2020.pdf>

Uit de gevoerde gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat de gemeente moeite heeft met de interne invulling van de banenafspraken. Een reden die betrokkenen noemen waarom andere werkgevers het beter doen dan de gemeente, is dat andere werkgevers (ondernemers) door social returnafspraken meer intrinsieke (financiële) prikkels hebben om mensen uit de banenafspraken aan te nemen. Het SEBO-keurmerk helpt volgens betrokkenen om werkgevers enthousiast te krijgen en te houden om sociaal te ondernemen, en dus ook om mensen uit de banenafspraken aan te nemen. Deze prikkels zijn niet of minder aanwezig bij de gemeente.

Een andere mogelijke verklaring die betrokkenen noemen is dat het begeleiden van mensen uit de banenafspraken intensief kan zijn en daardoor veel tijd en aandacht nodig kan kosten terwijl de gemeenten steeds minder geld te besteden hebben voor zorg en maatschappij. Hoeveel tijd en aandacht nodig is voor mensen uit de banenafspraken, hangt sterk van de individuele omstandigheden af: bijvoorbeeld van het 'soort' beperking, het aantal contracturen en de door de kandidaat uit te voeren werkzaamheden.<sup>21, 22, 23</sup> Uit onderzoek blijkt verder dat de benodigde tijd voor de begeleiding van arbeidsbeperkten een belemmerende werking kan hebben voor het aannemen van arbeidsbeperkte kandidaten door overheidswerkgevers.<sup>24</sup> Het gegeven dat de begeleiding van mensen uit de banenafspraken intensief kan zijn, staat dan ook op gespannen voet met het gegeven dat gemeenten, waaronder Zoetermeer, steeds minder geld te besteden hebben voor zorg en maatschappij. De gemeente Zoetermeer maakt daarom volgens betrokkenen bijvoorbeeld vaker de afweging om met groepsgerichte begeleiding te werken voor mensen uit de banenafspraken in plaats van gebruik te maken van persoonlijke begeleiding.

Tot slot is een mogelijke verklaring voor het niet behalen van de doelstellingen in 2020 dat persoonlijke begeleiding slechts beperkt mogelijk was in verband met de coronamaatregelen. Dit kan mogelijk ook invloed hebben gehad op het aantal nieuwe plaatsingen binnen de ambtelijke organisatie.

Een belangrijke kanttekening is dat de status van de aangeduide doelen onduidelijk is (zie hoofdstuk 2). Ze zijn concreet als ambtelijk vastgestelde doelen genoemd, maar doordat ze niet expliciet zijn vastgesteld door college of raad is niet duidelijk of ze ook voor het gemeentebestuur gelden als te realiseren doelen.

### *Social return*

Er zijn geen resultaten bekend over social return. Er is weliswaar een registratiesysteem (Wizzr), maar de registratie van social return is niet zodanig dat de gemeente inzicht heeft in de prestaties op het vlak van social return. Daardoor is niet duidelijk in hoeverre de in het beleid gestelde doelen zijn behaald. Namelijk, of (alle) gegunde partijen minimaal 5% van de aanneemsom aan social return opnemen, dan wel 2% van de aanneemsom opnemen (wanneer de loonsom minder dan 30% van de aanneemsom is). Verder beschikt Zoetermeer niet over een centraal inkoopregister,

---

<sup>21</sup> Kenniscentrum Inclusieve en Sociale Werkgelegenheid, Handreiking begeleiding op de werkvloer, 4 maart 2020.

<sup>22</sup> Movisie, Wat werkt bij arbeidsactivering van personen met psychische problematiek of een verstandelijke beperking? April 2019.

<sup>23</sup> APE Onderzoek & Advies, Onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafspraken te realiseren, juni 2018.

<sup>24</sup> APE Onderzoek & Advies, Onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafspraken te realiseren, juni 2018.

waardoor er geen centraal platform is voor de monitoring van social return. Daardoor is (scherpe) controle op de invulling van social return niet mogelijk.

De registratie en monitoring van social return is al met al niet zodanig dat de gemeente zicht heeft op de behaalde (kwantitatieve) resultaten ten aanzien van social return. Daardoor is niet vast te stellen in hoeverre het social returnbeleid doeltreffend is. Volgens betrokkenen werkt het huidige social returnbeleid goed en zetten gegunde partijen en de projectleider social return in volgens de afgesproken percentages. Met alleen de informatie uit deze gesprekken is echter niet met zekerheid vast te stellen in hoeverre gegunde partijen de vastgestelde percentages realiseren.

## 4.2 Doelmatigheid

### *Wet banenafpraak*

Het college stelde een budget van € 153.000,- beschikbaar om medewerkers uit de doelgroep te ondersteunen daar waar de financiële middelen een plaatsing van mensen uit de banenafpraak in de weg zou staan. Van dit budget is alleen gebruik gemaakt voor Arbo-middelen (in totaal ongeveer € 2.300) voor medewerkers uit de doelgroep. Dit is tevens een verklaring waarom de besteding van deze middelen voor de banenafpraak in 2019 achterbleef op de begroting. Een andere mogelijke verklaring waardoor de besteding van het budget achterbleef, is dat mensen uit de banenafpraak op een eigen 'goedkope' salarisschaal binnenkomen. Ook na langere tijd te hebben gewerkt binnen de ambtelijke organisatie blijven mensen uit de banenafpraak op uitkeringsniveau zitten. Hoewel dit financieel gezien gunstig is voor de ambtelijke organisatie, is dit weinig motiverend voor mensen uit de doelgroep om bij de gemeente te (blijven) werken.

Het beleid ten aanzien van de banenafpraak was in 2019 en 2020 doelmatig. In die jaren behaalde het college de doelen ten aanzien van het quotum bijna terwijl het budget dat beschikbaar was voor het aannemen van arbeidsbeperkten nauwelijks werd benut. In 2018 was het beleid niet doelmatig omdat het college in dat jaar slechts de helft van het aantal te behalen plekken uit het quotum realiseerde.

### *Social return*

Het college heeft één fte voor social return opgenomen tussen 2018 en 2020. Het beschikbare budget voor social return per jaar is weergegeven in tabel 4. Zoals weergegeven is dit budget tussen 2018 en 2020 ongeveer gelijk gebleven.

**Tabel 4:** Budget voor social return tussen 2018 en 2020.

Dienstjaar	Loonkostenbudget	Overheadkostenbudget	Totale budget
2018	€77.880	€27.800	€105.680
2019	€80.351	€27.800	€108.151
2020	€83.210	€27.800	€111.009

Het college had in 2020 een budget van afgerond € 111.000,- voor social return bestaande uit loonkosten en overhead. Doordat de behaalde resultaten ten aanzien van de invulling van social return niet duidelijk zijn, kan echter niet worden vastgesteld in hoeverre het social returnbeleid doelmatig is.

#### 4.3 Analyse

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van onderstaande normen uit het normenkader:

- De kwantitatieve resultaten van (de uitvoering) van de Wet banenafspraken en social return on investment zijn in overeenstemming met de gestelde beleidsdoelen.
- De gestelde doelstellingen voor zowel de banenafspraken als social return zijn behaald.
- De gemeente heeft inzicht in budget en realisatie voor zowel de banenafspraken als (de stimulering van) social return on investment.
- Het uitgetrokken budget is toereikend (geweest) met het oog op de doelstellingen.
- De besteding staat volgens college en raad in verhouding tot de doelen.
- Het beleid, de organisatie en de uitvoering zijn op grond van bovenstaande normen te kwalificeren als doeltreffend en doelmatig.

#### *Bevindingen*

##### **Wet banenafspraken**

- De uitvoering was niet doeltreffend in de zin dat de kwantitatieve resultaten voor de Wet banenafspraken tussen 2018 en 2020 niet in overeenstemming waren met de gehanteerde doelen.
- Het beleid is, in 2019 en 2020, doelmatig omdat het college met beperkte middelen het aantal te realiseren banen uit het quotum bijna behaalde.

##### **Social return**

- De registratie van social return is niet zodanig dat de gemeente zicht heeft op de behaalde resultaten ten aanzien van social return. Daardoor is niet vast te stellen in hoeverre het social returnbeleid doeltreffend is.
- Het college heeft een budget van één fte opgenomen voor social return tussen 2018 en 2020. De resultaten voor social return zijn echter niet duidelijk. Daardoor is ook niet duidelijk in hoeverre het social returnbeleid doelmatig is.
- Er is geen centraal inkoopregister binnen de ambtelijke organisatie. Mede daardoor is controle op de invulling van social return niet goed mogelijk.

#### *Wet banenafspraken*

De uitvoering van het beleid voor de banenafspraken is niet doeltreffend in de zin dat het college de intern gehanteerde doelen van 2018 tot 2020 niet heeft behaald. Dat het ambtelijk en niet bestuurlijk vastgestelde doelen betreft, doet daar niets aan af. Door een grotere inzet van het college op de banenafspraken, kwam het college in 2019 en 2020 wel dichterbij de gestelde doelen.



In 2019 en 2020 is het beleid voor de banenafpraak doelmatig omdat het college met beperkte middelen de doelstellingen in die jaren bijna behaalde. Het budget dat door de raad beschikbaar is gesteld wordt weinig gebruikt. Dit wijst erop dat het college nog meer kan inzetten op het gebruiken van dit geld om zo meer mensen uit de doelgroep te plaatsen.

### *Social return*

In hoeverre de projectleider social return en gegunde partijen invulling geven aan de in het beleid vastgesteld percentages social return is onduidelijk. Daardoor is niet zeker in hoeverre het beleid voor social return doeltreffend en doelmatig is (geweest). Desondanks geven betrokkenen aan tevreden te zijn met het social returnbeleid. Betrokkenen vinden de flexibiliteit van het college ten aanzien van social return positief (niet alleen inzet op duurzame uitstroom, ook op o.a. stageplekken) en zorgt ervoor dat werkgevers meer intrinsieke motivatie hebben om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Het ontbreken van een centraal inkoopregister is een risico, omdat daardoor de controle op de invulling van social return niet goed mogelijk is.

Net als in Zoetermeer, wordt ook in andere gemeenten vaak twee of vijf procent van de aanneemsom ingezet voor social return.<sup>25, 26, 27, 28</sup> In sommige gemeenten, bijvoorbeeld in Sittard-Geleen en Katwijk, is het -net als in Zoetermeer- door gebrekkige monitoring onduidelijk in hoeverre opdrachtnemers voldoen aan hun social returnverplichting. In andere gemeenten is door goede monitoring beter zicht is op de invulling van social return door opdrachtnemers. In de gemeente Rotterdam voldoet bijvoorbeeld 20% van de opdrachtnemers niet (geheel) aan hun social returnverplichting.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Rekenkamercommissie Sittard-Geleen, Rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen, 20 november 2019.

<sup>26</sup> Rekenkamercommissie Katwijk, Onderzoeksrapport social return Katwijk, 29 maart 2018.

<sup>27</sup> Rekenkamer Rotterdam, Een opdracht voor de stad: onderzoek naar toepassing en resultaten voor social return, 12 februari 2020.

<sup>28</sup> Rekenkamer West-Brabant, Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Moerdijk, april 2019.

<sup>29</sup> Rekenkamer Rotterdam, Een opdracht voor de stad: onderzoek naar toepassing en resultaten voor social return, 12 februari 2020.

## 5. Sturing en controle

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre het college de raad informeert over de uitvoering van de Wet banenafpraak en social return en in hoeverre de gemeenteraad zijn toezichhoudende en controlerende taak kan invullen.

### 5.1 Informatievoorziening van het college aan de raad

Driemaal per jaar ontvangt de raad van het college een Rapportage Sociaal Domein. Het college stelt deze rapportages op verzoek van de raad op. De rapportages zijn bedoeld om de raad beter zicht te geven op de kostenontwikkeling en de inzet in het sociaal domein en in hoeverre de beoogde vernieuwing binnen het sociaal domein plaatsvindt.<sup>30</sup> In een aantal van deze rapportages geeft het college de raad inzicht in de Wet banenafpraak en social return. In de informatievoorziening is geen duidelijke structuur te ontwaren: het verschilt in welke rapportages de raad door het college wordt geïnformeerd over de Wet banenafpraak en social return.

#### *Wet banenafpraak*

Over de banenafpraak heeft het college de raad in drie van de zes rapportages uit 2019 en 2020 geïnformeerd. In de eerste rapportage Sociaal Domein 2019 informeert het college de raad over de in- en uitstroom van Nieuw arbeidsbeperkten.<sup>31</sup> Deze cijfers richten zich echter niet op het aantal gerealiseerde (of te realiseren) banen voor de banenafpraak. In de tweede rapportage van 2019 beschrijft het college een onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van re-integratie dienstverlening in Zoetermeer. Een van de interventies in dit onderzoek richtte zich op intensieve ondersteuning, begeleiding en inzet van loonkostensubsidies voor mensen met een (arbeids)beperking die onder het doelgroepenregister van de banenafpraak vallen. Het college geeft vervolgens een overzicht van de in- en uitstroom ten aanzien van de Participatiewet, maar richt zich in deze cijfers niet op de (interne en externe) invulling van de banenafpraak.<sup>32</sup> In 2020 informeerde het college de raad middels de derde Rapportage Sociaal Domein over een online evenement waarmee kandidaten uit de banenafpraak en werkgevers bij elkaar zijn gebracht.<sup>33</sup> Cijfers over de invulling van de banenafpraak ontbreken echter ook in deze rapportage.

Daarnaast heeft het college de raad met de jaarrekening 2020 op hoofdlijnen geïnformeerd over de activiteiten omtrent de banenafpraak, zoals over een online evenement voor het bij elkaar brengen van mensen uit de banenafpraak en werkgevers.<sup>34</sup>

Ten slotte informeerde het college de raad in vier van de zes rapportages uit 2019 en 2020 over de ontwikkelingen rondom het vormgeven en opzetten van het Zoetermeers Werkbedrijf (de

---

<sup>30</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Memo Derde rapportage Sociaal Domein 2020, 10 mei 2021.

<sup>31</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Eerste Rapportage Sociaal Domein 2019, 17 juni 2019.

<sup>32</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Tweede Rapportage Sociaal Domein 2020, 7 december 2020.

<sup>33</sup> College van Burgemeester en Wethouders, Memo Derde rapportage Sociaal Domein 2020, 10 mei 2021.

<sup>34</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Jaarstukken 2020, 26 mei 2021.

Binnenbaan). De informatie had onder meer betrekking op de gewenste dienstverlening, het doel van de Binnenbaan en de planning voor de Binnenbaan.<sup>35, 36, 37, 38</sup>

### *Social return*

Met betrekking tot social return informeerde het college de raad in drie van de zes rapportages uit 2019 en 2020. De informatie in de eerste rapportage van 2019 richtte zich op de inhoud van het social return beleid, de wijzigingen in dit beleid (o.a. de wijziging in percentages) en op sociaal inkopen in de regio ZHC. Ook informeerde het college de raad in de eerste rapportage van 2019 over het aantal ondernemers met een SEBO-keurmerk (56 ondernemers).<sup>39</sup> De informatie van het college aan de raad in de eerste en tweede Rapportage Sociaal Domein 2020 bestond uit een uitleg van de Bouwblokkenmethode en de samenwerking die hiervoor bestaat binnen de arbeidsmarktregio's Haaglanden en ZHC.<sup>40, 41</sup> In geen van de rapportages komen echter concrete cijfers naar voren over de daadwerkelijke invulling van social return.

## **5.2 Visie vanuit de raad**

### *Informatievoorziening en betrokkenheid raad*

Voor dit rekenkameronderzoek heeft de rekenkamercommissie een sessie met raadsleden georganiseerd. Tijdens deze sessie konden raadsleden hun inzichten delen over de informatievoorziening vanuit het college over social return en de Wet banenafpraak. Ook konden zij aangeven in hoeverre zij vinden dat zij kunnen sturen op beide onderwerpen.

In de sessie gaven raadsleden aan dat het college hen onvoldoende betreft bij social return en de banenafpraak. Er zijn geen duidelijke afspraken met het college over de betrokkenheid van de raad bij social return en de banenafpraak. Raadsleden geven aan dat het college hen (minimaal) jaarlijks 'op hoofdlijnen' op de hoogte brengt van social return en de banenafpraak, bijvoorbeeld door middel van de Rapportages Sociaal Domein. Deze informatie is volgens raadsleden echter vaak (te) beperkt en cijfermatig. Om meer (uitgebreide) informatie te ontvangen moet de raad expliciet een uitvraag doen bij het college.

In de sessie gaven raadsleden aan dat zij, door het ontbreken van uitgebreide informatie over het effect van de banenafpraak en social return op inwoners, hun toezichthoudende en controlerende taak niet (volledig) kunnen invullen. Raadsleden willen graag nadenken over manieren om beter te kunnen sturen op social return en de banenafpraak, door het onderwerp bijvoorbeeld in de leeragenda voor het sociaal domein op te nemen.

### *Wensen raad*

De raad heeft in de informatie die hij van het college ontvangt behoefte aan meer uitsplitsingen van de cijfers op doelgroepniveau. Daarnaast wensen raadsleden meer informatie over, bijvoorbeeld, duurzame arbeidsplaatsen. Ook wil de raad graag de effecten zien die social return

<sup>35</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Eerste Rapportage Sociaal Domein 2019, 17 juni 2019.

<sup>36</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Tweede Rapportage Sociaal Domein 2019, 2 december 2019.

<sup>37</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Derde Rapportage Sociaal Domein 2019, 25 mei 2020.

<sup>38</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Eerste Rapportage Sociaal Domein 2020, 14 september 2020.

<sup>39</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Eerste Rapportage Sociaal Domein 2019, 17 juni 2019.

<sup>40</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Eerste Rapportage Sociaal Domein 2020, 14 september 2020.

<sup>41</sup> Gemeente Zoetermeer, College van Burgemeester en Wethouders, Tweede Rapportage Sociaal Domein 2020, 7 december 2020.

heeft bewerkstelligd voor het aan een baan helpen van de doelgroep. Het gaat volgens de raad niet alleen om meer (gedetailleerde) cijfers, maar vooral ook om ‘de mensen achter de cijfers’. Raadsleden zouden graag zien dat de informatie die zij van het college krijgen laat zien wat de impact is van het beleid ten aanzien van de banenafspraken en social return op Zoetermeerders.

Onder sommige raadsleden bestaat ook het geluid dat meer informatie niet altijd beter is. Een ‘stapel documenten’ leidt voor raadsleden tot veel extra leeswerk, en daarom zouden raadsleden graag vooral gerichte informatie zien. Dit kan het college bijvoorbeeld doen door middel van een dashboard met verschillende ‘parameters’ zoals die ook al bestaat voor andere onderwerpen. Voorbeelden van citaten van raadsleden ten aanzien van de informatievoorziening staan hieronder weergegeven.

- *“Ik wil ook niet overspoeld worden met cijfers. Ik zou het fijn vinden als we zes of zeven parameters krijgen [...] om te kunnen sturen.”*
- *“In jaarstukken komen de doelen voor de banenafspraken niet concreet naar voren met aantallen, en of doelen worden behaald of niet.”*
- *“Ik wil ook graag weten wat voor contracten er worden geboden, en voor de lange termijn en uitzicht op werk.”*

Citaten raadsleden

### 5.3 Analyse

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van onderstaande normen uit het normenkader:

- Raad en college hebben concrete afspraken over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van de Wet banenafspraken en social return on investment.
- Het college informeert de raad minimaal jaarlijks over realisatie, budget en uitgaven in het kader van de Wet banenafspraken en social return on investment.
- Het college brengt de raad in positie om toezicht te houden en te controleren.
- De raad geeft invulling aan zijn toezichthoudende en controlerende taak (en stelt bijvoorbeeld vragen over de realisatie).

De analyse verderop in de paragraaf leidt tot de bevindingen in het kader hieronder.

#### *Bevindingen*

- Er zijn geen duidelijke afspraken tussen het college en de raad over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de banenafspraken en social return.
- Het college heeft de raad in 2019 en 2020 drie keer geïnformeerd over de Wet banenafspraken en social return met de rapportages Sociaal Domein. Ook heeft het college de raad op hoofdlijnen geïnformeerd over de banenafspraken activiteiten in de jaarrekening 2020. De door het college verstrekte informatie aan de raad over de banenafspraken en social return is echter (te) summier en er zit geen duidelijke structuur in de informatievoorziening.

- Het college brengt de raad onvoldoende in positie om toezicht te houden en te controleren.
- Doordat uitgebreide informatie over de impact van het beleid voor zowel de banenafpraak als social return ontbreekt, kan de raad onvoldoende invulling geven aan zijn toezichthoudende en controlerende taak.

Het college informeert de raad middels de Rapportages Sociaal Domein over de Wet banenafpraak en social return. Deze informatie is te summier en er zit geen duidelijke structuur in de informatievoorziening. Zo geeft het college in de rapportages geen concrete doelen aan voor de banenafpraak. Voor zowel de banenafpraak als social return ontbreken ook cijfers over de daadwerkelijke invulling: uit de informatie komt niet duidelijk naar voren hoeveel kandidaten uit de banenafpraak bij de gemeente aan het werk zijn. Ook is niet duidelijk in hoeverre ondernemers daadwerkelijk invulling geven aan de afgesproken percentages social return.

De informatievoorziening van het college aan de raad over de banenafpraak en social return kan dus uitgebreider en beter. Naast het beter weergeven van doelen en cijfers over de invulling van social return en de banenafpraak (binnen de gemeente) dient informatie van het college aan de raad zich ook te richten op de impact van het beleid op inwoners. Uit de raadsledensessie blijkt dat er nog geen duidelijke afspraken bestaan tussen het college en de raad over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij bovengenoemd beleid. Hoewel de raad minimaal jaarlijks informatie van het college ontvangt over social return en de banenafpraak, wordt de raad onvoldoende in positie gebracht door het college.

Door het ontbreken van informatie van het college over de impact van het beleid voor de banenafpraak en social return kan de raad bovendien onvoldoende toezicht houden en sturen op beide onderwerpen. Onder raadsleden bestaat wél de wens dat het college hen actief betreft bij beide onderwerpen. In de raadsledensessie kwamen hier al ideeën over naar voren, bijvoorbeeld om een dashboard op te zetten met verschillende parameters en om de banenafpraak en social return op te nemen in de leeragenda van het sociaal domein.

## Bijlage 1. Geraadpleegde personen

### *Gemeente Zoetermeer*

- Voormalig manager Werkgeversservicepunt
- Manager Werkgeversservicepunt
- Voormalig projectleider social return
- Twee senior inkoopadviseurs
- Wethouder Werk en inkomen
- Wethouder Economie en P&O
- Raadsleden
- Twee jobcoaches
- Manager van een uitzendbureau in Zoetermeer

### *Netwerk & doelgroep*

- Drie mensen uit de banenafpraak

## Bijlage 2. Werkproces invulling social return

Het werkproces voor de invulling van social return is als volgt:

1. Na gunning ontvangt het social return team de contractgegevens van de afdeling inkoop;
2. De contractgegevens worden door het social return team ingevoerd in het registratiesysteem Wizzr;
3. De gegunde partij heeft de verplichting om binnen vijf dagen contact op te nemen met het SR-team (indien zij geen contact opnemen neemt het SR Team contact op);
4. Het SR Team promoot de mogelijkheden van het WSP ZHC (vacatures, inhuur Binnenbaan, enz. voor het enthousiasmeren van de inzet van Zoetermeeders);
5. Indien de gegunde partij behoefte heeft aan personeel, brengt het SR Team de partij in contact met de accountmanager van het WSP ZHC;
6. De gegunde partij krijgt autorisatie tot het geautomatiseerde systeem Wizzr. De partij moet zelf social return verantwoorden.

De gegunde partij krijgt zelf een inlogcode en moet de social return daarna zelf opvoeren. Bij een opdracht die meerdere jaren duurt moeten gegunde partijen ieder jaar in dat systeem inloggen om in te vullen hoe ze hun SROI-bouwblokken hebben gevuld. Andere gemeenten in de regio gebruiken het registratiesysteem ook. In het systeem zitten automatisch tellingen; het bedrijf kan zo zelf de bouwblokken optellen en zien of ze aan de 5% komen. Er is een link met een accountmanager van de gemeente om mensen in te vullen. Het social return team controleert of deze mensen echt zijn geplaatst. Bij grote aanbestedingen zijn zij nauw betrokken bij dit proces.

## Bijlage 3. Aantal banenafsprakers per arbeidsmarktregio

De onderstaande tabel laat de voortgang ten opzichte van de nulmeting zien.<sup>42</sup>

Arbeidsmarktregio	Nulmeting	2019 4e kwartaal	2020 1e kwartaal	2020 2e kwartaal	2020 3e kwartaal	2020 4e kwartaal	Voortgang tov nulmeting
Achterhoek	5.456	5.268	5.299	5.332	5.380	5.391	-65
Amersfoort	4.187	3.763	3.819	3.851	3.879	3.917	-270
Drechtsteden	3.837	4.486	4.548	4.603	4.642	4.712	875
Drenthe	4.778	4.450	4.510	4.544	4.589	4.664	-114
Flevoland	4.899	4.930	5.026	5.082	5.152	5.221	322
Food Valley	4.202	4.591	4.682	4.732	4.772	4.828	626
Friesland	11.196	9.415	9.574	9.651	9.748	9.962	-1.234
Gooi en Vechtstreek	2.299	1.914	1.954	1.969	1.991	2.009	-290
Gorinchem	1.416	1.193	1.114	1.131	1.155	1.157	-259
Groningen	15.244	12.634	12.615	12.711	12.842	12.972	-2.272
Groot Amsterdam	13.913	12.175	12.248	12.292	12.458	12.540	-1.373
Haaglanden	9.345	9.297	9.499	9.536	9.613	9.718	373
Helmond-De Peel	4.123	4.072	4.071	4.081	4.113	4.155	32
Holland Rijnland	6.904	5.375	5.441	5.503	5.569	5.636	-1.268
Midden-Brabant	5.925	5.031	5.139	5.216	5.281	5.341	-584
Midden-Gelderland	8.232	7.528	7.676	7.712	7.722	7.763	-469
Midden-Holland	2.849	2.319	2.338	2.378	2.385	2.406	-443
Midden-Limburg	3.832	3.409	3.423	3.445	3.470	3.483	-349
Midden-Utrecht	9.462	8.237	8.335	8.377	8.478	8.588	-874
Noord-Holland Noord	10.137	9.755	9.901	9.984	10.037	10.196	59
Noord-Limburg	3.976	3.919	3.907	3.934	3.963	4.038	62
Noordoost-Brabant	9.673	9.753	9.915	9.990	10.040	10.238	565
Rijk van Nijmegen	5.907	5.528	5.589	5.594	5.620	5.619	-288
Rijnmond	17.484	18.044	18.127	18.248	18.344	18.510	1.026
Rivierenland	2.666	2.892	3.043	3.065	3.087	3.116	450
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	11.444	9.926	10.301	10.399	10.441	10.548	-896
Twente	12.469	10.823	10.948	11.031	11.109	11.302	-1.167
West-Brabant	7.678	6.851	6.935	7.011	7.056	7.124	-554
Zaanstreek/Waterland	3.921	3.707	3.750	3.758	3.797	3.812	-109
Zeeland	4.395	3.427	3.494	3.567	3.646	3.690	-705
Zuid-Holland Centraal	3.329	3.022	3.071	3.108	3.148	3.183	-146
Zuid-Kennemerland	4.421	3.569	3.577	3.601	3.620	3.639	-782
Zuid-Limburg	12.260	11.018	11.563	11.606	11.665	11.641	-619
Zuidoost-Brabant	7.359	5.827	5.932	5.950	5.982	6.109	-1.250
Zwolle	8.365	8.051	7.927	8.021	8.076	8.165	-200
<b>Totaal*</b>	<b>247.739</b>	<b>229.806</b>	<b>232.909</b>	<b>234.578</b>	<b>236.456</b>	<b>239.008</b>	<b>-8.731</b>

Bron: UWV, Regionale trendrapportage banenafpraak vierde kwartaal 2020, 7 mei 2021.

<sup>42</sup> De peildatum voor de nulmeting van de banenafpraak is 1 januari 2013. Dit is de eerste meting door het UWV van het aantal behaalde banen (door de overheid en de markt) voor de landelijke monitoring van de banenafpraak.