



Aan de leden van de gemeenteraad van  
Haarlemmermeer

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 023 567 6260  
Telefax 023 567 6155

Cluster **HRM**  
Contactpersoon **Jorien Jansen**  
Doorkiesnummer **023 – 567 6260**  
Uw brief  
Ons kenmerk **Concept/JJ10007**  
Bijlage(n) **1**  
Onderwerp **onderzoek banen onderkant arbeidsmarkt**

Verzenddatum  
**10 JUNI 2013**

Geachte heer, mevrouw,

In de raadsvergadering van 8 november 2012 hebben wij toegezegd om voor de voorjaarsrapportage met een onderzoek te komen naar het creëren van mogelijkheden voor medewerkers in de laagste loonschalen. Wij hebben dit gedaan naar aanleiding van een – overigens ingetrokken – motie van de PvdA-fractie. In deze motie werd m.n. aandacht gevraagd voor de rechtsbescherming van flexwerkers met laaggeschoold werk.

Uw verzoek past ook binnen het arbeidsmarktbeleid van Haarlemmermeer (thema Werk), dat we als speerpunt hebben opgenomen in het collegeprogramma. Met het Sociaal Akkoord wordt 'arbeidsmarktbeleid' in de nabije toekomst alleen maar belangrijker. Het arbeidsmarkt beleid dat in Haarlemmermeer vormgegeven wordt, sluit goed aan bij de plannen uit het Sociaal Akkoord. De Raadsbrief 'Arbeidsmarktbeleid en werkgeversbenadering (kenmerk 13.0054476\adv)' licht de koers toe die reeds is ingezet met de agenda Arbeidsmarktbeleid 2011-2014 (reg.nr. 2011.0018021).

we hebben Onderzoeksbureau Regioplan de opdracht gegeven om een quick scan uit te voeren naar werkmogelijkheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De volgende onderzoeksvragen zijn gesteld:

1. Wat zijn de voor- en nadelen (m.n. ook in financiële zin) van het weer in huis halen van werkzaamheden waar een laag opleidingsniveau voor vereist is?
2. Welke mogelijkheden benutten we nog onvoldoende om 'sociaal aan te besteden'? Welke eisen/gunningscriteria in de aanbestedingsleidraad gebruiken we nu en hoe zouden we dat kunnen versterken.
3. Geeft het werkgeverschap van de verbonden partijen die uitvoerende werkzaamheden voor ons uitvoeren (bijv. in het groen en het grijs) aanleiding tot verbetering? Indien ja,

welke mogelijkheden hebben we om goed werkgeverschap bij deze organisaties te bevorderen.

De onderzoeksresultaten zijn te vinden in het onderzoeksrapport Banen in de laagste loonschalen van Regioplan, welke als bijlage is bijgevoegd. De belangrijkste conclusies zijn:

- Het zelf weer creëren van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt conflicteert met de reeds jaren geleden ingezette koers gericht op het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren van onze kerntaken.
- In financiële zin geeft het uitbesteden van laaggeschoold werk de mogelijkheid om veel kosten te besparen, de continuïteit beter te garanderen en de risico's (bijv. van uitval) te vermijden. Andere invalshoeken (zoals het sociale of werkgelegenheidsperspectief) kunnen wel leiden tot een andere keuze, maar die kosten (extra) geld.
- Er zijn voldoende mogelijkheden om als gemeentelijke organisatie het goede voorbeeld te geven als het gaat om het creëren van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, gecombineerd met goed werkgeverschap. Deze sociale doelstellingen zijn o.a. te bereiken met social-returnvoorwaarden in ons aanbestedingsbeleid. U weet dat we sinds 2011 social-returnvoorwaarden hanteren in onze (Europese) aanbestedingen. We doen dat op een serieuze en voortvarende manier, maar volgens de onderzoekers zijn er wellicht nog mogelijkheden om dit uit te breiden. We kunnen als aanbesteder bijv. aanvullende eisen stellen (mits niet in strijd met bijv. de heersende cao van de aanbieder) of extra waardering geven aan goed-werkgeverschap elementen van de aanbieder. Als extra 'selectie instrument' stellen de onderzoekers het gebruik van de zg. PSO (de Prestatieladder Socialer Ondernemen) voor, waar bedrijven aan kunnen deelnemen.
- Een andere mogelijkheid is om in onze samenwerking met verbonden partijen onze sociale doelstellingen op de agenda te zetten en hen te stimuleren hieraan mee te werken. Hier liggen nog kansen om bepaalde sociale beleidsdoelen te bevorderen, zeker als we een groot aandeelhoudersbelang hebben. De onderzoekers noemen als goede voorbeeld Meerwinkel BV. Een dergelijke *sociale onderneming* is een vorm van private bedrijvigheid, waarmee via economische activiteiten sociale doelen worden bereikt.

Concluderend zeggen we dan ook dat we de aanbevelingen van de onderzoekers overnemen. Met name het actief inzetten van de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) in contacten met bedrijven en instellingen vinden we een interessante optie om verder uit te werken. De PSO meet aan de hand van criteria op welke manier en in welke mate een bedrijf bijdraagt aan de werkgelegenheid van mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie, zoals de wijze waarop medewerkers begeleid worden, de aard van de werkplek en het soort arbeidscontract. Er zijn enkele gemeenten die bedrijven in hun gemeente subsidiëren om deel te nemen aan de PSO (w.o. Apeldoorn, Den Haag en Eindhoven). Daarnaast is er een zogenaamd PSO-netwerk waar een aantal gemeenten deel van uitmaakt. In dit netwerk wordt kennis en ervaring gedeeld op het gebied van PSO bij bijvoorbeeld aanbestedingen of subsidieverstrekking.

We willen deze optie verder onderzoeken voor wat betreft de inzet bij bedrijven en instellingen binnen onze gemeente en/of bij onze toekomstige aanbestedingen. Daarbij merken we wel op dat dit instrument praktische (nog slechts een gering aantal bedrijven werkt hier mee) en juridische beperkingen (toepassing ervan mag geen discriminerende

werking hebben in de aanbesteding) kent, wat consequenties kan hebben voor de toepasbaarheid voor de gemeente.

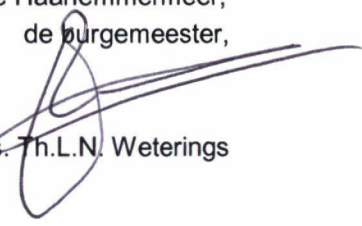
Wij komen in het 4<sup>e</sup> kwartaal van dit jaar met nadere voorstellen.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris,

de burgemeester,



drs. C.H.J. Brugman



drs. Th.L.N. Weterings



# BANEN IN DE LAAGSTE LOONSCHALEN



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

## BANEN IN DE LAAGSTE LOONSCHALEN

- eindrapport -

Drs. Roland Oude Ophuis  
Dr. Piet Renooy

Amsterdam, mei 2013  
RegioPlan publicatienr. 2384

RegioPlan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15  
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan  
Beleidsonderzoek in opdracht van de  
gemeente Haarlemmermeer.



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
1.1	Kerntaken.....	1
1.2	Heisessie.....	1
1.3	Zorg over loongebouw .....	2
1.4	Doel- en vraagstelling .....	2
<b>2</b>	<b>Achtergronden .....</b>	<b>5</b>
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Waarom uitbesteden?.....	5
2.3	Waarom niet uitbesteden?.....	7
2.4	Afweging voor gemeente .....	8
2.5	Effecten voor de werknemers .....	9
<b>3</b>	<b>Banen aan de onderkant .....</b>	<b>11</b>
3.1	Inleiding.....	11
3.2	Eigen banen .....	11
3.3	Social Return.....	12
3.4	Prestatieladder Socialer Ondernemen.....	15
3.5	SW-bedrijf .....	16
3.6	Verbonden partijen.....	17
3.7	Sociale onderneming .....	18
3.8	Overige mogelijkheden .....	19
3.9	Conclusie .....	19





## 1 INLEIDING

### 1.1 Kerntaken

'Opmaat naar vernieuwing', zo luidde de titel van een rapport dat de gemeente Haarlemmermeer in het begin van de jaren negentig moest voorbereiden op een grondige herstructurering. De 'kerntakendiscussie', daar ging het om. Het uitgangspunt van deze discussie was dat de gemeente niet zou zijn opgewassen tegen alle taken die haar kant opkwamen. Gegeven de beschikbare middelen en capaciteit en de ambities en taken, dienden keuzes gemaakt te worden. Keuzes over het behouden, stopzetten, uitbesteden of afstoten van taken.

In de vergadering van 15 juli 1993 heeft de gemeenteraad een groot aantal ingrijpende besluiten genomen om de bedrijfsvoering van de gemeente toekomstbestendig te maken. Daarbij waren 'rijp en groen' betrokken, van ontwikkelingssamenwerking tot het beheer van de begraafplaatsen. Tot die maatregelen behoorde ook het op aanzienlijke schaal uitplaatsen van taken waar laaggeschoolde en dus laagbetaalde arbeid voor werd ingezet.

Voorbeelden daarvan zijn:

- het inzamelen en verwerken van vuil, afvalstoffen, bestrijden van gladheid, et cetera;
- de gemeentelijke garage en transport;
- sport- en openluchtrecreatievoorzieningen;
- beheer openbare buitenruimte.

Een deel van de taken werd overgelaten aan de markt, een deel aan verbonden partijen, waaronder het SW-bedrijf.

### 1.2 Heisessie

De strategie van de gemeente om lenig de toekomst tegemoet te treden, is nog steeds geldig. Tijdens een heisessie van het college en de directie begin dit jaar (2013), is dit nog eens bevestigd. Het streven is het bereiken van een optimale combinatie van *goede kwaliteit* (Lean bedrijfsprocessen, focus op toegevoegde waarde, 'waste' weghalen, wendbaar en flexibel werken bevorderen) en *scherp op de kosten blijven* (heroverwegen wat we doen, zelf doen of uitbesteden, scherp inkopen). Daarvoor zijn de volgende uitgangspunten gedefinieerd:

- inzetten op hoogwaardige informatisering & integrale bedrijfsvoering;
- zo veel mogelijk digitaliseren en Lean maken van bedrijfsprocessen (bijvoorbeeld postprocessen, scannen van post en facturen, e-depot);
- bij niet kerntaken: zo veel mogelijk minimaliseren en uitbesteden (bijvoorbeeld abonnementenregistratie).

Deze doelstelling voor de gemeentelijke bedrijfsvoering is ook terug te vinden in de Programmabegroting 2013-2016. Hierin valt te lezen: "Daarnaast zijn wij ervan overtuigd dat de bedrijfsvoering nog sneller, slimmer en beter kan waardoor we kostenefficiënter kunnen werken. Hiervoor maken we gebruik van het gedachtegoed van Lean management."<sup>1</sup>

### 1.3 Zorg over loongebouw

Het verder stroomlijnen van de gemeentelijke organisatie zal tot nog minder gemeentelijke banen aan de onderkant van het functiegebouw leiden (loonschaal 5). Hierover is in de gemeenteraad van Haarlemmermeer zorg geuit. Immers, banen van deze aard zouden voor veel inwoners van Haarlemmermeer een welkome opstap kunnen zijn naar geregeld inkomen en een verdere salarisontwikkeling. Het was voor wethouder Bak aanleiding een onderzoek aan te kondigen naar de mogelijkheden, onmogelijkheden en voor- en nadelen van het herinvoeren van de laagste loonschalen.

Er is nog meer aanleiding voor een nadere oriëntatie op deze problematiek. In het recent afgesloten sociaal akkoord is veel aandacht voor de onderkant van de arbeidsmarkt. De sociale partners en het kabinet streven naar een inclusievere arbeidsmarkt waarin voor iedereen plaats is. Daarbij past het terugdringen van de soms wat ver doorgevoerde flexibiliteit en meer verantwoordelijkheid van (lokale) overheid voor de werknemers met de zwakste arbeidsmarktpositie. Flexibele vormen zoals min-maxcontracten, 0-urencontracten en payrolling worden serieus ter discussie gesteld. Daarenboven is nog steeds de kans aanwezig dat gemeenten als werkgever quota opgelegd krijgen van doelgroepen die vertegenwoordigd moeten zijn binnen het gemeentelijk werknemersbestand. Daarom is het de juiste tijd voor een onderzoek naar deze thematiek.

Het voorliggende rapport is de neerslag van dit onderzoek.

### 1.4 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek (een quick scan) dient twee doelen. Allereerst moet op hoofdlijnen zicht komen op wat de voor- en nadelen<sup>2</sup> zijn wanneer de gemeente weer gebruik gaat maken van de laagste loonschalen. Daarnaast zal het onderzoek een antwoord moeten opleveren op de vraag of de mogelijke voordelen van een gemeentebaan voor de onderkant van de arbeidsmarkt niet ook op een andere (doelmatiger en effectievere) manier door de gemeente bewerkstelligd kunnen worden. Daarvoor verkennen we

---

<sup>1</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2013-2016.

<sup>2</sup> Zowel voor de gemeente als voor werknemers.

een aantal opties, zoals sterker inzetten op sociaal aanbesteden en meer uitvoerende werkzaamheden beleggen bij verbonden partijen en, een derde alternatief, het beleggen van laaggeschoold werk bij op te richten sociale ondernemingen, bijvoorbeeld gericht op leefbaarheid, en schoon, heel en veilig.

### **Onderzoeksvragen**

Voor het project hebben we ons laten leiden door de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat zijn voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt de belangrijkste voor- en nadelen van een dienstverband bij de gemeente boven het hebben een flexbaan?*
2. *Wat zijn voor de gemeentelijke organisatie de belangrijkste (financiële) voor- en nadelen van het weer in dienst nemen van medewerkers in de laagste loonschalen?*
3. *Welke mogelijkheden heeft de gemeente om via aanbestedingen marktpartijen aan te zetten tot beter werkgeverschap en meer banen te creëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor inwoners van de Haarlemmermeer?*
4. *Welke mogelijkheden heeft de gemeente om verbonden partijen aan te zetten tot beter werkgeverschap en meer banen te creëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor inwoners van de Haarlemmermeer?*
5. *Welke mogelijkheden zijn er binnen de gemeente om aan de hand van sociale ondernemingen meer banen te creëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor inwoners van de Haarlemmermeer? Welke stappen moeten daarvoor worden gezet?*

### **Onderzoeksaanpak en verantwoording**

De aanpak die wij hebben gevolgd is die van een 'quick scan'. Dat wil zeggen dat in korte tijd op hoofdlijnen inzichten zijn verworven. De informatie hebben wij verzameld via:

#### *1. Documentenstudie*

Het onderzoek is gestart met een beperkte documentenstudie. Het betreft documenten die ten grondslag lagen aan de oorspronkelijke beleidskeuze om uitvoerende taken op lagere schaalniveaus niet meer zelf uit te voeren, en documenten over hoe de gemeente inzet op sociaal ondernemen en welke uitvoerende werkzaamheden nu door verbonden partijen worden uitgevoerd. Daarnaast bestudeerden we documenten die we zelf verzamelden rondom goede praktijkervaringen elders met het creëren van banen aan 'de onderkant'.

#### *2. Interviews*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen voerden we vervolgens een kort veldwerk uit. Dit veldwerk bestond uit telefonische interviews in periode van week 17 tot en met 19 met vier ambtenaren van de gemeente

Haarlemmermeer en één van stadsdeel Nieuw-West (Amsterdam). De gesproken ambtenaren van Haarlemmermeer hebben de volgende functie:

- Clustermanager Facilitair Management.
- Directeur bedrijfsvoering, financiën en sociale dienstverlening.
- Beleidsadviseur cluster Sociale Dienstverlening.
- Beleidsmedewerker Inkoop & Aanbesteding, specialisatie social return.

De functie van de ambtenaar van stadsdeel Nieuw-West is Projectmanager binnen Programma's en Projecten

Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met:

- Vertegenwoordigers van het Werkgevers Servicepunt Groot Amsterdam.
- Beleidsmedewerker van de SW-organisatie AM Groep.
- Vertegenwoordiger Meerlanden.
- Lid van de Raad van toezicht van Zone 3 (sociale onderneming).

Tot slot is ruim gebruikgemaakt van de expertise van de collega's binnen Regioplan op terreinen als arbeidsmarkt, re-integratie en sociale zekerheid.

## 2 ACHTERGRONDEN

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergronden van het uitbesteden van werkzaamheden in de laagste loonschalen. Zowel de overwegingen die speelden bij de gemeente Haarlemmermeer als die meer in zijn algemeenheid worden genoemd, bespreken we hier. We schetsen zo de (vermeende) voor- en nadelen van deze wijze van (gemeentelijke) bedrijfsvoering. Het uitgangspunt is dat sprake is van het buiten de gemeente plaatsen van bepaalde activiteiten. De Rijksoverheid hanteert de volgende definitie:

*Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.*

De betrokken werknemers kunnen dan:

- een vaste baan hebben bij de aannemende partij;
- een vorm van flexibele arbeidsovereenkomst hebben met de aannemende partij, zoals min-max-/oproepcontract, 0-urencontract, uitzendcontract;
- via payrolling werkzaamheden voor de gemeente verrichten;
- gedetacheerd zijn bij de gemeente.

Bij gemeenten met 100.000 inwoners of meer, bestaat de flexibele schil gemiddeld voor 61,1 procent uit uitzend- en detacheringsovereenkomsten, bijna 18 procent betreft payrolling en 19,2 procent betreft allerlei vormen van tijdelijke contracten. In 2011 besteedden de 100.000 plus gemeenten 16 procent van de loonsom aan externe inhuur.<sup>3</sup> Bij diezelfde groep gemeenten bevindt zich overigens ook nog bijna een kwart van de medewerkers in de schalen 1-6.

### 2.2 Waarom uitbesteden?

#### Kerntaken

De gemeente Haarlemmermeer voerde begin jaren negentig een discussie over de kerntaken van de gemeente. Wat is des gemeentes, wat kan worden uitbesteed? Achtergrond hiervan was de overweging dat de financiële situatie van de gemeente op orde diende te worden gebracht en dat een organisatie tot stand werd gebracht die toekomstbestendig zou zijn.

---

<sup>3</sup> A&O Fonds gemeenten (2012). *Personeelmonitor gemeenten 2011*. Den Haag.

Wat tot de kerntaken behoort, is een kwestie van afweging en in de tijd veranderlijk. In ieder geval betreft dat taken waarvan wettelijk is vastgelegd dat die door de gemeente zelf moeten worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan liggen op diverse beleidsterreinen, van onderwijs tot veiligheid. Bij een deel van die wettelijke taken heeft de gemeente in de uitvoering overigens beleidsvrijheid. Zo is het onderhoud van openbaar groen een wettelijke taak, maar kan in de uitvoering flexibel te werk gegaan worden. Dit is weer niet het geval bij bijvoorbeeld zorg voor rioleringen of bouw- en woningtoezicht. Door de decentralisaties van beleid van Rijk naar gemeente neemt het aantal taken momenteel toe.

Daarnaast kan door gemeentelijke politieke overwegingen een deel van de taken als kern van de gemeentelijke dienstverlening gezien worden.

De discussie over kerntaken wordt veelal gestuurd door de gedachte een groot aantal voordelen te behalen, te weten:

#### **Kostenreductie door efficiency**

'Schoenmaker blijf bij je leest' en dus gemeente: doe waar je goed in bent. Daar waar je minder goed in presteert, kan worden uitbesteed. Een voorbeeld hiervan is de catering. Door de meeste gemeenten is deze dienstverlening buiten deur gezet, omdat gespecialiseerde aanbieders door onder meer schaalvoordelen de dienst efficiënter en dus voor een gunstiger prijs-kwaliteitverhouding kunnen aanbieden.

#### **Kostenreductie door minder investeringen**

Sommige taken vergen aanzienlijke investeringen in bedrijfsmiddelen, bijvoorbeeld machines, transportmiddelen, maar ook gebouwen. Uitbesteden van bijvoorbeeld de vuilnisophaal scheelt aanzienlijke investeringen in dure vuilnisauto's.

#### **Kostenreductie door minder overige overhead**

Naast minder huisvestingskosten (boven al genoemd) betekent het uitbesteden ook minder overige overhead die gepaard gaat met werknemers. Te denken valt hier aan HRM, opleidingen, automatisering, veiligheidsvoorzieningen et cetera.

In dit kader is het ook belangrijk dat wanneer bepaalde diensten zijn uitbesteed, daarvoor ook de managementlaag kan ontbreken.

#### **Maatwerk en flexibiliteit**

Het extern inkopen van diensten biedt de mogelijkheid om de dienstverlening precies 'op maat te snijden'. Zo kan er worden ingespeeld op momenten met piekbelasting of juist rustige tijden. Bovendien kunnen via externe inhuur ook tijdelijk specifieke vaardigheden worden betrokken, bijvoorbeeld bijzondere beveiligers wanneer de gemeente hoog bezoek krijgt of extra medisch personeel bij grote evenementen.

**Goede sturing op resultaat**

Externe uitbesteding biedt de mogelijkheid om de gewenste dienstverlening scherp te omschrijven (SMART). Hierdoor kan op het resultaat goed zicht worden gehouden en kan de dienstverlener erop worden afgerekend. Dit vergt overigens wel een goede aanbestedings- en inkoopafdeling.

**Transparantie in en beheersing van kosten**

Door het aanbesteden is de kostenstructuur helder. De factuur biedt het gewenste inzicht. De kosten kunnen bovendien relatief gelijk blijven; de gemeente koopt immers vaak 'een dienst' in die niet duurder hoeft te worden. Eigen werknemers daarentegen worden in principe elk jaar een beetje duurder (doorlopen salarisschalen).

**Risicoverlaging/continuïteit**

De gemeente zet door uitbesteding risico's in de uitvoering van taken buiten de deur. Fouten in de uitvoering of het uitvallen van menskracht (ziekteverzuim): het is afgewenteld op de ingehuurd uitvoerder. Doordat bij uitbesteding de uitvoerder zelf voor vervanging dient te zorgen, is ook de continuïteit van de werkzaamheden beter gewaarborgd.

**Toeging tot kennis en ervaring.**

Externe inhuur biedt de mogelijkheid nieuwe of specifieke ervaring en kennis in de organisatie te halen die voor de bedrijfsvoering van belang kan zijn. In zijn algemeenheid speelt dit overigens meer bij functies in hogere schalen (ICT'ers bijvoorbeeld).

## 2.3 **Waarom niet uitbesteden?**

Er zijn echter ook nadelen aan het uitbesteden van taken, bijvoorbeeld:

**Minder controle**

Hoewel op output goed kan worden gestuurd, is er op het proces minder controle mogelijk door de gemeente. Het uitschrijven van parkeerbonnen door een ingehuurd organisatie bijvoorbeeld voltrekt zich ten dele buiten het blikveld van de gemeente. Hierdoor is ook het inzicht in de kwalitatieve aspecten van bepaalde dienstverlening begrensd.

**Informatieasymmetrie**

Door het gebrek aan zicht op de uitvoering ontstaat een informatieachterstand en kan niet direct worden ingegrepen wanneer dat nodig zou zijn.

**Ontevreden burgers**

Het bovenstaande kan leiden tot ontevredenheid onder de burger. Voor die burger is het vervolgens weer minder duidelijk wie is aan te spreken; de gemeente of de uitvoerende partij? Het leidt dus tot minder transparantie.

### **Ontevreden personeel**

Externen worden niet zelden in de organisatie gezien als een bedreiging voor de eigen baan en/of de werkdruk.

### **Hogere transactiekosten**

Bij aanbesteding en inhuur worden kosten gemaakt. Er zijn tenderprocedures, er moeten afwegingen gemaakt worden, er ontstaat soms een 'inkoopbureaucratie' en bij bijvoorbeeld meerwerk moeten weer nieuwe afspraken worden gemaakt et cetera. Transactiekosten zijn een logisch gevolg van uitbesteden.

### **Verlies aan werkgelegenheid**

Uitbesteden betekent een reductie van het werknemersbestand. Het voordeel van lagere personeelskosten is hierboven al aangegeven. Echter, het weghalen van bepaalde taken heeft ook nadelen, te weten:

- Minder kans op het voeren van een sociaal beleid. Juist bij banen in de lagere loonschalen is het van belang aandacht te hebben voor zaken als een veilige werkomgeving en employability.
- Minder mogelijkheden om een werkgelegenheids- of re-integratiebeleid vorm te geven. De eigen instapbanen zijn immers verdwenen.
- Door het wegvallen van deze twee mogelijkheden heeft de gemeente ook minder kans om een goed voorbeeld te zijn voor andere organisaties op het terrein van personeelsbeleid. De overheid zou niet minder moeten doen op dit gebied dan dat zij vraagt van anderen, aldus sommige respondenten.

## **2.4 Afweging voor gemeente**

De hierboven aangegeven voor- en nadelen van uitbesteden van taken kunnen van direct belang zijn voor de afweging: wel of geen werknemers in de laagste loonschalen. Het zijn immers juist die functieschalen waarin werknemers zitten die uit te besteden werkzaamheden verrichten. Vanuit een puur financieel oogpunt is de afweging relatief eenvoudig: uitbesteden geeft de mogelijkheid veel kosten te besparen, het risico van ziekten en uitval te vermijden, leegloop te voorkomen en scholingsinspanningen te schrappen, waardoor dit meestal goedkoper blijkt te zijn dan de werknemers zelf in dienst te hebben.<sup>4</sup> In een recent Regioplanonderzoek gaf een gemeentelijke respondent aan dat hij voor de kosten van 5 vaste fte's, ruim 7,5 uitzendkrachten kon inhuren.

Het kan echter zo zijn dat een gemeente andere dan financiële overwegingen laat prevaleren. Met name de wens een eigen sociaal en werkgelegenheidsbeleid te voeren om bepaalde zwakkere groepen tegemoet te komen, kan zo'n reden zijn. Het in stand houden van functies in de lagere salarisschalen geeft

---

<sup>4</sup> Zie ook P. de Beer et al. (2011). *Flexibilisering. De balans opgemaakt*. De Burcht, Amsterdam.



daartoe mogelijkheden. De gemeente zou ook via het in stand houden van deze schalen het goede voorbeeld kunnen geven aan andere arbeidsmarktpartijen. Zorgen voor de zwaksten op de arbeidsmarkt is dan de boodschap.

Dergelijke beleidsdoelen kunnen echter ook langs andere wegen bereikt worden. In het volgende hoofdstuk gaan we in op andere mogelijkheden die de gemeente hiervoor ten dienste staan.

## 2.5 Effecten voor de werknemers

De wijze waarop de gemeente haar bedrijfsprocessen vormgeeft, heeft uiteraard ook effect op de positie van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Wanneer gekozen wordt voor een organisatie die zich richt op kerntaken, dan zullen veel functies die zich aan de onderkant van het functiegebouw bevinden komen te vervallen. Hierdoor vervallen veel instapmogelijkheden voor de genoemde doelgroep in de gemeentelijke organisatie. Dit kan bovendien ook nog worden versterkt door een voortgaande digitalisering van arbeid, waardoor er vooral vraag blijft naar hoger gekwalificeerd personeel.

Wanneer vervolgens de werkzaamheden via uitbesteding worden uitgevoerd voor de gemeente, kan dat voor werknemers voor- en nadelen hebben. Hoe dat precies uitpakt, is afhankelijk van veel factoren en in zijn algemeenheid moeilijk aan te geven. In die gevallen waarin de werknemers die de aanbestede werkzaamheden uitvoeren een flexibele arbeidsrelatie hebben, kunnen wel voor- en nadelen worden onderkend.

Als *voordelen* van een flexbaan ten opzichte van een vaste aanstelling worden genoemd<sup>5</sup>:

### **Meer flexibiliteit, work-lifebalance**

Vooraf bepaalde categorieën werknemers kan dit het geval zijn, bijvoorbeeld voor ouders met een zorgtaak voor kinderen, of voor nog studerende.

### **Kansen op vast werk**

De flexbanen zijn niet zelden opstapmogelijkheden naar vastere contractvormen. Jaarlijks blijkt één op de vijf flexwerkers door te stromen naar vast werk. Die doorstroom neemt echter wel in omvang af de laatste jaren.

Als *nadelen* kunnen worden genoemd:

### **Lagere beloning**

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de flexibele werknemers lagere uurlonen ontvangen dan vaste medewerkers in een vergelijkbare functie. Overigens kunnen cao-afspraken in bepaalde sectoren wel weer een gunstiger

---

<sup>5</sup> Ibid, p67.

beeld creëren. Zo kent de cao contractcatering 2012-2013 beduidende hogere instapschalen dan de gemeentelijke schaal 5.

**Minder zekerheid over baan en inkomen.**

Een vaste baan biedt meer zekerheid en bescherming tegen werkloosheid.

**Minder kansen op scholing en opleiding**

Over het algemeen wordt door werkgevers meer geïnvesteerd in vaste medewerkers.

**Grotere gezondheidsrisico's**

Als gevolg van een minder uitgebreide scholing/training blijken flexibele werknemers gevoeliger te zijn voor ongelukken op de werkplek.

In het algemeen is niet aan te geven hoe die voor- en nadelen per saldo uitpakken voor de werknemer. Hoe die vergelijking uitpakt, is afhankelijk van de verschillende kenmerken van de banen en van de werknemers. Van groot belang is ten eerste of er sprake is van een cao in de betreffende bedrijfstak. Dan zijn vervolgens niet alleen de primaire arbeidsvoorwaarden aan de orde. Het gaat evenzeer om vele secundaire en tertiaire voorwaarden bij de arbeidsovereenkomst. Te denken valt aan zaken als de arbeidstijden, rusttijden, de arbeidsomstandigheden, de vergoedingen voor overwerk of werk op onregelmatige tijden, vakantie- en verlofregelingen, (vak)opleidingen, verzuimregelingen, regelingen ouderschap en zorg, baanzekerheid bij contractwisseling (wanneer de werkgever de heraanbesteding van een contract verliest), mate waarin de arbeidsorganisatie is toegerust voor doelgroepen (bijvoorbeeld gedeeltelijk arbeidsgeschikt) enzovoort. Tot slot is niet onbelangrijk dat de afweging wat als voor- en wat als nadeel wordt gezien ook nog eens afhankelijk is van de persoonlijke voorkeuren van werknemers. Zo kan de één een voorkeur hebben voor een hogere beloning voor onzeker werk, terwijl de ander een vaste betrekking met een bescheidener salaris ambieert.

### **3 BANEN AAN DE ONDERKANT**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk gaan we in op de (on)mogelijkheden van het creëren van (extra) banen voor lager opgeleide Haarlemmermeesters. Daarbij bespreken we de voor- en nadelen van het creëren van banen in de laagste loonschalen en schetsen alternatieven voor het activeren van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

#### **3.2 Eigen banen**

Het (terug)halen van werknemers in de laagste loonschalen van de gemeentelijke organisatie betekent functies (her)introduceren. Het betreft veelal functies die in het recente verleden zijn afgestoten ten bate van inhuur. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat er aan de uitbesteding van diensten veel voordelen voor de gemeente verbonden zijn. Het levert kostenvoordelen op, het is positief voor de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening en het geeft veel controle over de bedrijfsvoering. Bovendien is er de wens om zich als gemeentelijke organisatie te focussen op de kerntaken. De directeur bedrijfsvoering van de gemeente stelt daarom dat herintroductie van de lage loonschalen niet past bij de opgave waar de gemeente voor staat, namelijk:

- efficiënt omgaan met publieksgeld/bezuinigingen;
- verandering taakopvatting gemeente;
- digitalisering/informatisering van de werkzaamheden, waardoor er steeds minder uitvoerende taken zijn (van laagwaardig naar hoogwaardiger werk).

Het herinvoeren van schaal 5 en lager als actief gebruikte salarisschaal ligt daarom vanuit die perspectieven niet voor de hand. Wanneer de gemeente het sociale perspectief centraal stelt, dan is er daarentegen veel te zeggen ten voordele van het (her)invoeren van de functie in de lage loonschalen.

Bij dit alles dient overigens een voorbehoud gemaakt te worden voor de mogelijke besluitvorming omtrent verplichte indienstneming van bepaalde groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zoals jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB'ers). De afspraken hierover in het Sociaal Akkoord vragen nog nadere uitwerking.

### 3.3 Social Return

Er bestaan diverse omschrijvingen van het begrip Social Return, ook wel contract compliance genoemd. De Stichting Social Return hanteert de volgende beschrijving:

*'Social return afspraken hebben als doel een bijdrage te leveren aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en wordt als onderdeel bij aanbestedingen verplicht gesteld.'*<sup>6</sup>

Het vergroten van die arbeidsparticipatie kan via het maken van afspraken over arbeidsplaatsen, leer-werkplaatsen, stageplaatsen, beschutte werkplaatsen et cetera voor doelgroepen, te realiseren door de opdrachtnemer. De Rijksoverheid hanteert sinds juni 2011 socialreturnvoorwaarden in haar aanbestedingen boven de 250.000 euro. Het gaat daarbij om opdrachten voor 'diensten' zowel als 'werken'. Van de Nederlandse gemeenten neemt zo'n tweederde social return voorwaarden op in haar aanbestedingen. Haarlemmermeer doet dit sinds 2011.

Die voorwaarden betreffen meestal het bieden van kansen voor mensen met een afstand tot de arbeidmarkt en zijn veelal gerelateerd aan de omvang van de opdracht. Soms gaat het om 5% van de aannamesom (Rotterdam), soms 10% (bij bepaalde productgroepen in Haarlemmermeer), soms zijn er differentiaties naar soort werk en soms hangt het af van de omvang van de klus (maatwerk). De voorwaarden zijn ook in de meeste gevallen gerelateerd aan de periode van het contract. Er bestaat echter geen vaste formule. Wel is er een handleiding voor gemeenten met handige tips en aandachtspunten.<sup>7</sup> Een voorbeeld van een voorwaarde zou kunnen zijn de verplichting om minimaal x uitkeringsgerechtigden (eventueel te specificeren) voor minimaal zes maanden in dienst te nemen op een reguliere werkplek. Voor het niet halen van de doelstelling kan een sanctie worden afgesproken (malus), voor het beter dan afgesproken presteren een bonus.

Social return wordt meestal in verband gebracht met opdrachtnemers, maar kan ook worden toegepast in subsidierelaties. Uiteraard vergt dat maatwerk. Bij social return afspraken is veelal sprake van een minimumeis en extra gunningcriteria die de gemeente wat extra beleidvrijheid geeft.

Binnen het instrument Social Return kunnen in ieder geval de volgende mogelijkheden worden onderscheiden:

1. Het aanbieden van een duurzame reguliere arbeidsplaats van minimaal een contract van zes (6) maanden, waarbij gebruik kan worden gemaakt van werkgeversinstrumenten die de gemeente Haarlemmermeer ter beschikking heeft, al dan niet voorafgaand door een proefplaatsing van maximaal dertien weken (eventueel met behoud van uitkering gedurende proefplaatsing).

<sup>6</sup> <http://www.stichtingsocialreturn.nl/site/index.php/wat-is-social-return>.

<sup>7</sup> <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/sociale-zaken/nieuws/hoe-kunnen-gemeenten-social-return-inzetten-bij-de-inkoop-van-diensten>.

2. Het aanbieden van een stageplaats voor de beoogde doelgroepen (maximaal 26 weken). Werkzoekende doet met behoud van de (bijstands)uitkering werkervaring op en leert vaardigheden binnen een bepaald vakgebied. Opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de begeleiding van de kandidaat.
3. Het aanbieden van een praktijkplaats bij een leer-werktraject (Beroeps Begeleidende Leerweg). Kandidaten volgen naast de arbeidsplaats één dag per week een arbeidsgerelateerde opleiding. Of leer-werktrajecten met als doel het halen van een landelijk erkend certificaat of diploma op mbo-/ hbo-niveau, gekoppeld hieraan een baangarantie van minimaal 26 weken.
4. Het aanbieden van een sociale-activeringsplaats waarbij de werkzoekende werkritme en ervaring in een bedrijf opdoet. Kandidaten worden door opdrachtnemer intensief begeleid. De kandidaat is nog niet productief. Hierbij zijn er geen loonkosten voor de werkgever. De aangeboden plaats dient werkgelegenheid niet te verdringen.
5. Arbeidsmarktrelevante trainingen.
6. Categorie overig. Indien een inschrijver met een voorstel komt (gegarandeerde werktoeleidingsplekken) dat ook concrete resultaten oplevert, maar niet is meegenomen in de reeds beschreven categorieën. Hierbij kan ook worden gedacht aan combinatievormen van bovenstaande.

De lijst is niet uitputtend, omdat ook rekening gehouden wordt met de creativiteit van de opdrachtnemer.

Social return biedt dus mogelijkheden voor de gemeente Haarlemmermeer om banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te laten ontstaan. Social return heeft als instrument echter relatief weinig extra mogelijkheden om de opdrachtnemende partij aan te zetten tot een (meer) sociaal werkgeverschap (als onderdeel gunningcriteria). Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de eis dat de werknemers extra scholing dienen te krijgen. Aanbesteden heeft immers tot doel het laten uitvoeren van een dienst of werk. De aanbestedende partij heeft zich niet te bemoeien met de bedrijfsvoering, waaronder de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, van de uitvoerende partij (mits natuurlijk de wettelijke regels worden gevolgd).

Uiteraard mag de aanbesteder eisen dat de uitvoerder zich aan de wet houdt. Dus, wettelijke voorschriften zoals het uitbetalen tegen minimaal het wettelijk minimumloon of tegen de voorwaarden uit een cao wanneer die algemeen verbindend is verklaard, dienen te worden nageleefd.<sup>8</sup> Nadere eisen die de arbeidsvoorwaarden zouden 'opplussen' kunnen echter niet gesteld worden, bijvoorbeeld dat de te creëren arbeidsplaatsen door Haarlemmeerders ingevuld moeten worden. In dat geval zou sprake van discriminatie zijn. Om hieraan tegemoet te komen kan de afspraak worden gemaakt dat de gemeente zelf de kandidaten aanlevert<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Dit is zeer van belang in geval van uitbesteding aan een buitenlandse aanbieder.

<sup>9</sup> De werkmethode Werkstroom is hiervoor te gebruiken.

De gemeente heeft als aanbesteder wel een paar extra troeven de hand, te weten<sup>10</sup>:

- Zij kan eisen dat, indien sociale partners in een branche een keurmerk hebben ingesteld, de biedende partij aan dat keurmerk dient te voldoen, door ofwel het keurmerk te bezitten, ofwel aan te tonen dat zij gelijkwaardige maatregelen heeft getroffen. In de uitzendbranche is dat bijvoorbeeld het SNA-keurmerk<sup>11</sup>, wat voorkomt dat malafide uitzendbureaus de aanbesteding kunnen winnen.
- De gemeente kan extra punten geven wanneer een aanbesteding extra activiteiten voorstelt in het sociale domein, zoals meer banen creëren dan vereist in de contractvoorwaarden of betere scholingsvoorwaarden en/of begeleiding.
- Ook kan de gemeente extra waardering geven aan het onderaanbesteden van delen van het werk aan een SW-bedrijf of sociale onderneming.
- De gemeente kan leveranciers vragen om met bedrijven waarmee zij een relatie hebben afspraken over social return te maken.
- De gemeente kan als extra voorwaarde stellen dat geld wordt gestort in een geormerkt fonds dat de gemeente gebruikt om ontwikkelingsmogelijkheden te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- De gemeente kan aanbesteders uitdagen met ideeën te komen voor een verdere uitwerking van sociale return of sociaal ondernemen.
- De gemeente kan de bedrijven vragen sociale doelen in de gemeente te sponsoren.
- De gemeente kan voor een goede begeleiding zorgen van het uitvoerende bedrijf en van de werknemers.
- Op grond van artikel 19 van het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO) kunnen aanbestedingen voorbehouden worden aan SW-bedrijven.
- Een persoonlijker benadering van bedrijven. Door aanbestedende bedrijven persoonlijk te benaderen, kan besproken worden wat de opdrachtnemers nog meer aan social return kunnen doen. Ook biedt het directe persoonlijke contact de mogelijkheid individuele kandidaten aan te bieden uit de 'kaartenbakken' van de uitkeringsinstanties.
- Meer regionale samenwerking om kennis en kansen op werk voor de doelgroep uit te wisselen. In de regio wordt dit vormgegeven door het Werkgeverspunt Amsterdam.
- Goed monitoren en evalueren van de uitvoering van Social return. Hierdoor kan er beter gecontroleerd worden en indien nodig eerder en makkelijker bijgestuurd worden. Als bij evaluatie achteraf blijkt dat de afspraken niet (volledig) zijn nagekomen, kunnen consequenties worden geformuleerd (sancties). De eerlijkheid gebiedt wel te zeggen dat dit monitoren in de praktijk vaak ingewikkeld is.

---

<sup>10</sup> Bij Europese aanbestedingen gelden wel bepaalde voorgeschreven vormvereisten die deze ideeën soms niet mogelijk maken: Aanbestedingsrichtlijn (2004/18/EG).

<sup>11</sup> SNA is: Stichting Normering Arbeid.

- Social return als onderdeel van eigen HRM-beleid. Hiermee geeft, ondanks dat het hogere schalen dan 5 betreft, de gemeente het goede voorbeeld aan bedrijven. Een dergelijke aanpak vergroot het draagvlak voor social return.

### 3.4 Prestatieladder Socialer Ondernemen

Social return is weliswaar een vrij jong instrument, maar vanuit verschillende kanten wordt er ook kritiek op geuit. Eén van de belangrijkste opmerkingen is dat er geen stimulans van uitgaat voor bedrijven en instellingen om duurzaam leden van de doelgroep in dienst te houden. Immers, bij de volgende aanbesteding tellen die niet meer mee en is het investeren in de doelgroep voor het bedrijf niet de moeite waard. Bovendien betreft het meestal alleen de periode van de aanbesteding.

Mede als een reactie hierop is de Prestatieladder Socialer Ondernemen ontwikkeld. De PSO meet aan de hand van verschillende criteria hoeveel een bedrijf bijdraagt aan de werkgelegenheid van mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Hierbij gaat het om meer dan alleen aantallen, maar spelen zaken als begeleiding, aanpassing werkplekken en aard van het arbeidscontract.

Er zijn drie zogenaamde treden op de ladder en een aspirant-status, waarmee het sociale karakter van een bedrijf wordt weergegeven. De plek op de ladder wordt bepaald via objectieve audits, verricht door geaccrediteerde instellingen die onafhankelijk opereren.

Gemeenten kunnen in hun aanbesteding rekening houden met de positie van bedrijven op de ladder. Zo kan een bepaalde trede op de ladder gelijkstaan met een fictieve korting bij een aanbesteding waardoor het bedrijf de meest voordelige aanbieder blijkt (ondanks een mogelijk hogere prijs), of de gemeente stelt een bepaalde trede op de ladder als minimumeis voor deelname (knock out) aan een procedure.

Het voordeel van werken met/via de PSO is dat het in principe leidt tot duurzamere inpassing van doelgroepen in arbeidsorganisaties.

Er zijn op dit moment gemeenten die bedrijven in hun gebied subsidiëren om deel te nemen aan de PSO (Apeldoorn, Den Haag en Eindhoven).

#### *Netwerk voor PSO-gemeenten*

TNO, de ontwikkelaar van de PSO, beheert het zogenaamde PSO-netwerk voor (ongeveer 12) gemeenten. Dit netwerk is op verzoek van gemeenten opgericht om gemeenten die starten met de PSO te ondersteunen. Hierbij worden de inzet en kennis van de PSO bij aanbestedingen, subsidiebeschikkingen, stimulering en zelf aanvragen door gemeenten gedeeld. Gemeenten kunnen zich aanmelden voor dit PSO-netwerk via [www.pso-nederland.nl](http://www.pso-nederland.nl).

### 3.5 SW-bedrijf

Indien de aard en de omvang van de werkzaamheden dat toelaten, dan kan de gemeente ook opdrachten direct gunnen aan het lokale SW-bedrijf (de AM Groep). Het SW-bedrijf dient dan wel juridisch te onderscheiden te zijn van de gemeente (wat hier zo is). In dat geval is sprake van quasi-inbesteden. Het een-op-een gunnen van opdrachten aan SW-bedrijven is aan diverse criteria gebonden. In het kader van deze opdracht gaat het te ver om hier uitgebreid op in te gaan.<sup>12</sup>

#### **Wsw Uitvoering Haarlemmermeer (AM Groep)**

Jaarlijks stelt de minister van SZW de uitkering vast voor de uitvoering van de Wsw. Elke gemeente krijgt een deel van dit landelijke Wsw-budget voor het realiseren van een minimaal aantal Wsw-plaatsen in dat jaar. Voor de berekening van het aantal te realiseren Wsw-plaatsen en dus de omvang van de subsidie, wordt gekeken naar het aantal inwoners met een Wsw-indicatie die beschikbaar zijn voor werk. Een Wsw-geïndiceerde in de arbeidshandicapcategorie 'ernstig' (dit bepaalt het UWV) mag voor 1,25 worden meegerekend.

Haarlemmermeer kende in 2012 op basis hiervan een taakstelling van 309 plaatsen. Er werden er 317 gerealiseerd<sup>13</sup>. Het Wsw-werknemersbestand voor de gemeente Haarlemmermeer ziet er op 30 juni 2012 als volgt uit:

	Haarlemmermeer	Nederland
Dienstbetrekkingen	326	
Waarvan intern	195	
Waarvan detachering	131	
Begeleid werken	26 (7,5%)	6%
Omvang bestand	352	
Omvang wachtlijst	51	
Gemiddelde wachtduur	20,6 maanden	21 maanden
Aandeel langer dan 1 jaar	61%	65%

Bron: Panteia 2013, POR Wsw

Plaatsen in een SW-bedrijf zijn dus afhankelijk van financiering door de Rijksoverheid. De gemeente kan echter beslissen extra plaatsen voor haar inwoners zelf te financieren, wat Haarlemmermeer ook doet (acht plekken).

In het recent afgesloten sociaal akkoord is voorzien in de vorming van 35 regionale Werkbedrijven, waarin de huidige SW-bedrijven op zullen gaan. Ook worden nieuwe verantwoordelijkheden voor gemeenten en sociale partners

<sup>12</sup> Voor meer informatie zie bijvoorbeeld 'Visiedocument 8: Subsidie of overheidsopdracht?' van PIANOo.

<sup>13</sup> Publiek Overzicht Resultaten wsw, Panteia, 2013. Aantal van 317 betreft arbeidsjaren, het getal 352 betreft personen in dienst.



besproken. Welke gevolgen dit gaat hebben voor het gemeentelijk beleid ten aanzien van de zwakste groepen op de arbeidsmarkt is onduidelijk.

### 3.6 Verbonden partijen

De gemeente kent naast het SW-bedrijf nog andere privaat- of publiekrechtelijke organisaties waarin het een bestuurlijk of financieel belang heeft; de zogenaamde verbonden partijen. Het betreft een sterke in karakter verschillende verzameling, variërend van de Schiphol Area Development Company (SADC) tot de Recreatieplas Haarlemmermeer. Bij een aantal van deze partijen, zoals het onderhoud- en beheerbedrijf de Waterwolf, is werkgelegenheid in de laagste loonschalen denkbaar.

Welke invloed de gemeente heeft om bij de verbonden partijen werkgelegenheid in de laagste functieschalen te creëren, hangt af van (de sterkte van) haar positie in de organisatie en de wensen en belangen van andere betrokken partijen. Als gemeente een 100 procent belang heeft, zoals bij de Waterwolf bv, kan zij uiteraard als aandeelhouder invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering. In principe zijn verbonden partijen, ook bij een 100 procent aandelenbezit van de gemeente, in hun bedrijfsvoering relatief autonoom. Slechts door overleg of door socialreturnvoorwaarden bij aanbesteding kan de gemeente trachten invloed uit te oefenen op de samenstelling van het personeelsbestand van deze partijen. Aan de Waterwolf wordt bijvoorbeeld voor 8,5 miljoen jaarlijks uitbesteed, aan Meerlanden bv (afval en reiniging) voor een kleine 15 miljoen. Bij Meerlanden, met in totaal zo'n 500 werknemers, zijn momenteel circa 100 personen actief vanuit de sociale werkvoorziening. Een dertigtal daarvan werkt binnen de Kringloopwinkel ('De Meerwinkel').

Vanuit Meerlanden wordt serieus en actief nagedacht op welke wijze zij nog meer kunnen betekenen voor de doelgroepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Creatieve ideeën zoals het bundelen van taken tot pakketten voor de doelgroep en het stimuleren van social return in de keten van aannemers van Meerlanden spelen daarbij een rol. De gemeente Haarlemmermeer kan hierin een stimulerende rol spelen door de relatie met Meerlanden op een integralere manier te bezien. Meerlanden is niet alleen een uitvoerder van taken op terrein afval en reiniging; veel meer kan zij als partner een rol spelen in het verwezenlijken van brede doelen van de gemeente, ook in het sociale domein. Juist ook het feit dat Meerlanden kansen biedt aan leden van de doelgroepen uit de gemeente en de directe regio is daarbij van belang.

Daar liggen dus kansen om ook via social return bepaalde beleidsdoelen te bevorderen.

De rekenkamercommissie van de gemeente constateerde in 2009 overigens dat het tot dan toe ontbrak aan heldere doelen van de gemeente met de verbonden partijen. Zij stelde voor dat de gemeente een aantal kernprestaties

van de verbonden partijen zou vastleggen en ter toetsing ook zou opnemen in de programmabegroting.<sup>14</sup>

### 3.7 Sociale onderneming

Een sociale onderneming is een vorm van private bedrijvigheid die in toenemende mate dient als organisatievorm om sociale doelen te bereiken via economische activiteiten. Hiermee is meteen de kern van de beschrijving van dit fenomeen gegeven. Er is echter niet één specifieke vorm voor de sociale onderneming. Als rechtspersoon kan de organisatie kiezen voor de co-operatie, (nijvere) stichting, maar zelfs voor die van BV of NV. De missie van de onderneming is een sociale, bijvoorbeeld het aan het werk helpen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

In Nederland kennen we al jaren diverse verschijningsvormen van sociale ondernemingen. In de jaren tachtig van de vorige eeuw betrof het allerhande lokale initiatieven waarin al dan niet met behoud van uitkering, subsidie of anderszins diensten werden verricht. Een bekend type sociale onderneming is het BuurtBeheerBedrijf, waarvan Nederland er rond de eeuwwisseling ongeveer 25 telde.<sup>15</sup>

Binnen de sociale onderneming werken zowel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt als mensen met een gemiddelde positie op die arbeidsmarkt. Smit et al. (2011)<sup>16</sup> noemen een percentage van 25 voor die laatste categorie, teneinde de economische doelen van de onderneming niet in gevaar te brengen.

De sociale onderneming genereert haar middelen uit de verkoop van diensten en goederen en verkrijgt tevens subsidies voor het tewerkstellen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Een voorbeeld van een al lang bestaande sociale onderneming is Zone 3. Dit bedrijf is in 1997 opgericht door twee woningbouwcorporaties en een stadsdeel in Amsterdam. De doelstelling was tweeledig, te weten:

- het creëren van werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
- het bevorderen van de leefbaarheid in de buurten.

Beide doelen werden en worden gediend door het uitvoeren van toezichttaken in de openbare ruimte, maar ook via huismeesterschap, licht onderhoud, beveiliging enzovoort. De opdrachtgevers voor Zone 3 waren in eerste

---

<sup>14</sup> RekenkamerCommissie Haarlemmermeer, Verbonden en Verankerd, Haarlemmermeer 2009.

<sup>15</sup> P. Renooy, The Netherlands; neighbourhood development Enterprises. In: Borzaga et al, The Emergence of Social Enterprise. London/New York 2001.

<sup>16</sup> Smit, A, et al. (2011). *Sociale ondernemingen en werknemers met een Arbeidsbeperking*. TNO, Hoofddorp.

instantie de oprichtende partijen. In de loop der jaren zijn ook anderen de diensten van Zone 3 gaan afnemen, bijvoorbeeld private VVE's.

In totaal werken er momenteel rond de 170 mensen bij deze sociale onderneming. In het begin waren loonkostensubsidies daarbij erg belangrijk, nu is het belang daarvan sterk teruggedrongen. Van het personeelsbestand kan ongeveer 30 procent worden gezien als mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Van hen stroomt een aanzienlijk deel door naar werk in andere bedrijven.

De Meerwinkel bv in Hoofddorp met 30 medewerkers afkomstig van de AM Groep is eveneens een voorbeeld van een sociale onderneming.

### 3.8 Overige mogelijkheden

In de gesprekken met respondenten voor dit onderzoek werden verder nog genoemd als mogelijkheden:

- Stages of leer-werktrajecten organiseren binnen de gemeentelijke organisatie teneinde mensen werkervaring te bieden. Een voorbeeld hiervan is aan te treffen in Zaanstad, waar mensen met een WWB-uitkering onder meer als gastvrouw in het stadhuis (de foyer) functioneren. De zes Drechtsteden hebben aangekondigd 500 leer-werkplekken te gaan creëren.
- Het instellen van een Arbeidspool van lager opgeleiden, eventueel in samenwerking met verbonden partijen, andere gemeenten en/of private partijen. Om de vraag hierna te kunnen beoordelen, dient wel eerst een heldere regionale marktverkenning te worden uitgevoerd naar de behoefte naar werknemers in lage loonshalen
- Het zou van een proactief beleid getuigen om de gemeentelijke organisatie te laten scannen op mogelijkheden voor bijvoorbeeld Wajongers. Arbeidsdeskundigen van UWV hebben dergelijke scans uitgevoerd bij grote bedrijven. Voorbeelden van dergelijke scans zijn UWV Wajong-bedrijfsadvies en de Wajongscan. Dergelijke scans geven aan of en zo ja, welke mogelijkheden er binnen de organisatie zijn om Wajongers te plaatsen. Hoewel de Participatiewet zeker een jaar is uitgesteld en de gevolgen van het Sociaal Akkoord nog onduidelijk zijn, is evident dat er van gemeenten een grotere inzet gevraagd gaat worden bij het activeren van doelgroepen zoals de Wajongers.

### 3.9 Conclusie

Laaggeschoold werk in de lagere loonshalen binnen de gemeente voor inwoners van de gemeente (met een afstand tot de arbeidsmarkt), is dat een reële optie? Dat is de belangrijkste vraag in dit onderzoek. Eén van de onderzochte mogelijkheden daarvoor is het nieuw leven inblazen van functies

in (en onder) salarisschaal 5 in het gemeentelijk loongebouw. Daarvoor kunnen nu uitbestede activiteiten worden teruggehaald.

Deze optie lijkt vooralsnog niet reëel. De filosofie onder de gemeentelijke bedrijfsvoering is er een die uitgaat van een 'lenige' organisatie waarin taken die niet tot de kern van het lokale overheidsbedrijf behoren, worden uitbesteed. Dat levert aanzienlijke efficiencyvoordelen op.

Toch zijn er volop mogelijkheden voor de gemeente om banen te (laten) creëren voor werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente is daar ook al actief in door:

- Een actief beleid inzake social return. Op dat terrein zijn nog meer stappen mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van het scherp formuleren van gunningcriteria.
- Een actief beleid richting verbonden partijen, met name die partijen waar de gemeente de zeggenschap over heeft.
- Het actief stimuleren van sociale ondernemingen binnen de gemeente, door bijvoorbeeld het gunnen van werk aan deze organisaties.
- Het actief inzetten van de Prestatieladder Socialer Ondernemen in contacten met bedrijven en instellingen.
- Het creëren van stage of leer-werkplekken binnen de eigen organisatie gericht op doorstroom naar andere werkgevers.
- Het inkopen van extra plaatsen bij het SW-bedrijf.
- Misschien het allerbelangrijkste voor de gemeente is het in samenwerking met de betrokken verbonden partijen komen tot een integrale visie voor het participatiebeleid voor de toekomst. Daarin kunnen veel van de in dit rapport genoemde ideeën verder tot uitwerking komen.

Doordat de inkt van het Sociaal Akkoord nog maar net droog is en de afspraken het nodige overhoop hebben gehaald in sociaal Nederland, is het moeilijk te beoordelen wat in de komende jaren precies van de gemeenten gevraagd gaat worden op dit terrein. Zeker is echter dat de inzet van de gemeente gevraagd gaat worden. Het is nuttig hierop reeds te anticiperen, bijvoorbeeld door de mogelijkheden binnen de eigen organisatie voor doelgroepen te bezien. De groep Wajongers kan hiervoor in het bijzonder worden genoemd.

**Regioplan Beleidsonderzoek**

Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E [info@regioplan.nl](mailto:info@regioplan.nl)

I [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)

**Verzendlijst t.b.v. FM/DRM**

Steller : Jorien Jansen  
Telefoon : 023  
Geadresseerde : Aan de leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Uw brief :  
Bijlage(n) : Geen  
Onderwerp : onderzoek banen onderkant arbeidsmarkt  
Kenmerk :

**Digitale afschriften aan:**

- Archief FM/DRM (geen emailadres benodigd)
- jorien.jansen@haarlemmermeer.nl
- 

**Papieren afschriften aan:**

-

**Evt. opmerkingen m.b.t. verzending van brief en/of afschriften:**

Regels m.b.t. postverzending:

- Afschriften van deze brief worden standaard per email verzonden;
- indien een afschrift per post verzonden dient te worden, s.v.p. ingevuld rolbericht toevoegen;
- bovenstaande gegevens m.b.t. adressering/onderwerp checken i.v.m. juiste registratie;
- afschriften: i.v.m. scannen, één emailadres per regel en s.v.p. hyperlink verwijderen.