

115 Sociale inclusie, Social Return en Sociaal Akkoord: social washing?

MR. A.C.M. FISCHER-BRAAMS

Sociale inclusie of simpelweg inclusie is een begrip dat we steeds vaker tegenkomen. Bijvoorbeeld in de artikelen van de Europese Commissie. Op Wikipedia valt te lezen dat de term staat voor de insluiting of de samenleving van achtergebleven groepen op basis van kostbaar, gelijkwaardigheid. Met het begrip integratie wordt een zwaar accent op de verantwoordelijkheid van sociaal achtergebleven groepen om zich aan onze samenleving aan te passen. Inclusie of integreren betekent dat juist de samenleving zich moet aanpassen aan de eigen diversiteit. De samenleving moet drempels vooronder meer arbeidsgehandicapten wegnemen opdat iedereen kan participeren aan het maatschappelijk leven.

Wat is de betekenis hierbij van inkoop en aanbesteding? Behalve de verplichte overheidsaanbestedingen is er inkoop van zorg, die steeds vaker ook plaatsvindt via transparante en niet-discriminatoire procedures. Door overheveling van taken uit de AWBZ naar de Wmo, en dus naar de gemeenten, zal steeds meer inkoop van zorg en maatschappelijke dienstverlening binnen het aanbestedingsdomein gaan vallen. Na vaststelling van de voorstellen tot wijziging van de EU-aanbestedingsrichtlijnen en daarop gerichte wijziging van de Aanbestedingswet 2012, zal voor dergelijke diensten wel een eigen, verlicht aanbestedingsregime gaan gelden. Met overheidsopdrachten alleen al is in Nederland jaarlijks een financieel volume van 60 miljard euro gemoeid. Op EU-niveau gaat het om circa 2.400 miljard euro per jaar. Deze volumes² bieden geweldige kansen om het aanbesteden in te zetten als instrument om algemene beleidsdoelen, zoals milieubescherming en verbetering van sociale en arbeidsomstandigheden te realiseren. Het instrumentele karakter van aanbestedingen, waarmee conform artikel 1.4 lid 2 van de Aanbestedings-

wet 2012 zoveel mogelijk 'maatschappelijke waarde' moet worden gecreëerd, komt steeds meer op de voorgrond te staan. Het gaat niet meer alleen om het correct toepassen van procedureregels.

Niet voor niets spreekt het EU-Verdrag over duurzame ontwikkeling van Europa op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een 'sociale markteconomie' met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en over het bestrijden van sociale uitsluiting en discriminatie, het bevorderen van sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind (art. 3 lid 3 EU-Verdrag). Wil de Europa-2020-strategie van een slimme, duurzame en – daar hebben we het begrip weer – 'inclusieve' groei slagen, dan kunnen en moeten sociale overwegingen en milieubescherming in aanbestedingen worden geïntegreerd. Duurzaamheid als breed, sinds jaren bestaand begrip, omvat zowel milieu-, sociale als economische aspecten (*people, planet, profit*). Duurzaamheid vaart wel en lijkt zelfs te gedijen bij de huidige economische crisis.³ Ondanks de economische crisis neemt het belang van duurzaamheid dus toe. De dood van meer dan 1100 mensen in Bangladesh

1 Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=750>.

2 De 60 miljard euro voor Nederland ontleen ik aan de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Aanbestedingswet 2012 op 23 oktober 2012. In het document Public Procurement Indicators, waarin op basis van TED-aankondigingen een totaal EU-volume voor 2010 wordt vermeld van 2406,98 miljard euro, wordt Nederland voor dat jaar ingeboekt voor 180,30 miljard euro!

3 Een vertegenwoordiger van ING in de Telegraaf van 2 mei jl. stelt "duurzaamheid gedijt bij zuinigheid".

door het instorten van de textiel fabriek waarin zij werkten, drukt ons op harde, sociale feiten en maakt ons, via onze aankopen, medeverantwoordelijk voor arbeidsomstandigheden, ook buiten onze eigen samenleving.

Het kabinetsbesluit van 29 april 2011 om vanaf 1 juli 2011 'social return' rijksbreed toe te passen sluit aan bij het streven naar sociale inclusie. Onder social return verstaat het Rijk: "het opnemen van een voorwaarde in de aanbesteding ten behoeve van het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt." Het is inmiddels staand beleid van het Rijk om social return toe te passen bij aanbesteding van opdrachten voor 'werken' en 'diensten' met een minimale loonsom ter waarde van € 250.000, exclusief btw. Het Rijk past dit beleid verplicht toe. Decentrale overheden worden aangespoord dit beleid te adopteren als uitvloeisel van de in de Eerste Kamer bij de behandeling van de Aanbestedingswet 2012 aangenomen motie Vlietstra c.s. Het slot van de motie luidt: "verzoekt de regering decentrale overheden aan te moedigen in hun beleid op te nemen dat zij ten minste 5% langdurig werklozen en/of arbeidsgehandicapten inschakelen bij de uitvoering van werken en diensten, conform het beleid dat het Rijk voert".

Op 27 maart 2013 zond het kabinet het wetsvoorstel Participatiewet naar de Raad van State voor advies. Deze wet zet in op sociale inclusie. Op 21 december 2012 gaf het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer de contouren van deze wet aan. Het kabinet wenst dat alle mensen, jong en oud, in Nederland geboren of van ver komend, mensen met of zonder beperking, als volwaardige burgers mee kunnen doen aan onze samenleving, bij voorkeur via een reguliere baan. Maar als dat (nog) een brug te ver is, door op een andere manier te participeren in de samenleving. De contourenbrief bevat onder meer het voornemen om aan ondernemingen met meer dan 25 werknemers een quotum op te leggen, inhoudend dat 5 procent van het personeelsbestand moet bestaan uit mensen met een arbeidsbeperking met een boete op niet-naleving. Een wettelijk verplicht quotum is echter (voorlopig) van de baan met het op 11 april 2013 bereikte sociaal akkoord. Het kabinet en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, vertegenwoordigd in de Stichting van de Arbeid, zijn het daarbij eens geworden over een structurele aanpak voor de economie en de arbeidsmarkt om zoveel mogelijk mensen een eerlijke kans te geven op werk en economische zelfstandigheid. Gemeenten en werkgevers gaan met dat doel, samen met werknemers en het UWV, 35 regionale werkbedrijven opzetten. Werkbedrijven gaan zorgen voor plaatsing van mensen bij werkgevers en voor de noodzakelijke begeleiding op de werkplek. Onderdeel van de maatregelen is de garantstelling van werkgevers in de markt (inclusief de zorg) voor 2.500 extra banen in 2014, 5.000 extra banen in 2015 en oplopend met 1.000 banen per jaar naar 10.000 extra per jaar in 2020, tot in 2026 een maximaal aantal van 100.000 werkenden is bereikt. De overheid vult dit aan met maximaal 25.000 extra

banen door vanaf 2014 gedurende tien jaar 2.500 extra banen open te stellen voor mensen met een beperking. Als uit monitoring blijkt dat er onvoldoende banen worden gerealiseerd, treedt alsnog een wettelijke quotumregeling in werking met dezelfde aantallen.

Sociale inclusie, social return en sociaal akkoord. Prachtige begrippen met een positieve lading. Hoe verhouden die zich tot elkaar? Hoe verhoudt zich het rijksbeleid voor social return (en de inspanningsverplichting voor decentrale overheden) tot de banengarantie voor personen met een arbeidshandicap van het sociaal akkoord? In hoeverre overlappen de begrippen elkaar? Gaat het om precies dezelfde doelgroep(en)?⁴ Komt de banengarantie voor de werkgevers boven op, of in plaats van, de social-returnvoorwaarde? Krijgen grotere ondernemingen en buitenlandse ondernemingen niet een concurrentievoordeel op het mkb? Grotere ondernemingen kunnen gemakkelijker en zonder verdringing van arbeidsplaatsen voor eigen personeel invulling geven aan de banengarantie. Buitenlandse ondernemingen zijn niet aan het sociaal akkoord gebonden. Hoe valt dit te rijmen met de door de Tweede Kamer aangenomen motie Ziengs en Van Bommel die de regering opdraagt ervoor te zorgen dat overheden in hun aanbestedingsbeleid als richtpercentage aanhouden dat minimaal 30 procent van de aanbestedingen aan het mkb moet worden gegund? En met de andere maatregelen in de Aanbestedingswet 2012 die gericht zijn op betere kansen voor het mkb om mee te dingen naar overheidsopdrachten?

Uit de rechtspraak in aanbestedingszaken blijkt dat concreet uitvoering geven aan social return voor gemeenten een lastige opgave is. Regelmatig gaan aanbestedingen onderuit doordat social return niet in heldere en evenredige gunningscriteria en/of uitvoeringsvoorwaarden is vertaald.⁵ Bij de gevraagde inspanning voor social return komen er voor gemeenten nog de zorgtaken bij uit de AWBZ en de opdracht uit het sociaal akkoord om het voortouw te nemen bij het opzetten van regionale werkbedrijven. Kunnen gemeenten dit aan terwijl er ook nog bezuinigd moet worden? Is het niet veeleer aan de regering om op strategisch niveau prioriteiten te bepalen en heldere keuzes te maken, althans gemeenten, via *guidance*, te helpen heldere keuzes te maken?⁶ Als we niet geconfronteerd willen worden met de spreekwoordelijke lappendeken, waarbij iedere gemeente een lokale 'verzorgingsstaat' vormt, moet

4 EU-richtlijn 2000/78 inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep bevat geen definitie van het begrip handicap. Het begrip moet volgens het EU-Hof zoveel mogelijk worden uitgelegd overeenkomstig het VN-Gehandicaptenverdrag waarbij de EU partij is. Vgl. HvJ EU 11 april 2013, gevoegde zaken C-335/11 en C-337/11 (Ring en Skouboe Werge).

5 Illustratief: V.zr. Rb. Den Bosch 15 april 2011, LJN: BQ2066, over een aanbesteding van kledinginzameling van de gemeente Eindhoven en V.zr. Rb. Amsterdam 22 januari 2013, LJN: BZ0664, over een aanbesteding van collectief regiovervoer Wmo van de gemeente Amstelveen.

6 Vgl. kritische opmerkingen Algemene Rekenkamer in rapport Europees aanbesteden, Kamerstukken II 2012/13, 33479, nr. 2, p. 5.

er worden gezorgd voor een landelijk samenhangende en consistente invulling van sociale inclusie, social return en het sociaal akkoord. Want anders komen al die prachtige begrippen neer op *'social washing'* als tegenhanger van *'greenwashing'*. En dan bedoel ik: mooi weer spelen met modieuze begrippen zonder er echt werk van te maken.

Over de auteur

Anne Fischer-Braams is advocaat bij Maasdam Broers Fischer advocaten en lid van de redactie van dit tijdschrift.