

Sociale nevensdoelen bij overheidsopdrachten: een moeizaam experiment

De rijksoverheid heeft in de afgelopen jaren geëxperimenteerd met aanvullende voorwaarden bij de gunning van rijksopdrachten in de bouw. De voorwaarden waren gericht op het inzetten van moeilijk plaatsbare werklozen op bouwprojecten die door de rijksoverheid werden aanbesteed. Er was sprake van een verplichting, maar in verband met het experimentele karakter konden geen sancties worden opgelegd. Het experiment, met een aantal kleinere en grotere bouwprojecten, heeft nauwelijks kwantitatieve resultaten geboekt: er zijn niet meer dan vijf werklozen geplaatst. Toch kan ervan worden geleerd. De evaluatie laat zien dat deze vorm van contract compliance slecht bestand is tegen veranderende arbeidsmarktomstandigheden, weinig meerwaarde biedt boven het bestaande sectorale arbeidsmarktbeleid en in de praktijk eerder verplichtingen oplegt aan de overheid en zogenaamde toeleidingsorganisaties dan aan werkgevers. De ervaringen suggereren dat vrijwillige afspraken de voorkeur moeten hebben boven verplichtingen. Als de overheid toch met contract compliance wil werken, is het nodig om goed na te denken over de prikkels voor werkgevers, over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen, over de consequenties van veranderende arbeidsmarktomstandigheden en over de institutionele context.

Trefwoorden: werkloosheidsbeleid, contract compliance, bouw, evaluatie

Sociale doelen in overheidscontracten en werkloosheidsbestrijding

Sociale doelen in overheidscontracten

Contract compliance kan worden gekarakteriseerd als een maatregel waarbij door privaatrechtelijke afspraken (vastgelegd in een contract tussen de overheid als opdrachtgever en een opdrachtnemer) wordt geprobeerd om sociale nevensdoelen na te streven die klaarblijkelijk niet of niet voldoende met wetten en institutionele arrangementen kunnen worden gerealiseerd. De overheid gebruikt daarbij niet haar macht als wetgever, maar haar macht als (belangrijke) opdrachtgever. Het kan om een veelheid van nevensdoelen gaan, bijvoorbeeld op de beleidsterreinen milieu (vergunningverlening

onder voorwaarden) of cultuur (aanvullende voorwaarden bij projectontwikkeling van een centrumgebied). De term *contract compliance* wordt echter vooral in verband gebracht met nevensdoelen die verband houden met de arbeidsmarkt, en in het bijzonder met de bestrijding van werkloosheid door positieve actie jegens minderheden, vrouwen, langdurig werklozen of arbeidsgehandicapten. Er is sprake van een ruil: ondernemingen die voordeel hebben bij overeenkomsten met de overheid kunnen daar wel wat voor terugdoen – vandaar de term *social return* (Homburg & Van Diepen, 1994). Ook bestaat de gedachte dat ondernemingen zelf voordeel kunnen hebben van de nevensdoelen (wederzijds profijt), ook al moeten ze daar door verplichtingen aan herinnerd

* De auteurs zijn verbonden aan Regioplan Beleidsonderzoek, Nieuwezijds Voorburgwal 35, 1012 RD Amsterdam, e-mail: homburg@regioplan.nl. Zij bedanken Jos Mevissen voor zijn commentaar op een eerdere versie. Het onderzoek waarover in dit artikel wordt gerapporteerd, is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW.

worden. Voorstanders wijzen op ervaringen aan de overkant van de Atlantische Oceaan. In de Verenigde Staten bestaan sinds 1965 *contract compliance*-regels voor ondernemingen die voor de federale overheid werken: zij moeten positieveactieprogramma's ontwikkelen om gelijke kansen voor vrouwen en leden van minderheden te bevorderen (zie de website van het *US Department of Labor* www.dol.gov/esa). Canada kent de *Employment Equity Act* (EEA), die model stond voor de Nederlandse Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEAA), later omgevormd tot de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (Wet Samen). In aanvulling op de generieke EEA is het *Federal Contractors Program* ingericht. Dit programma stelt eisen aan het personeelsbeleid voor minderheden en vrouwen in ondernemingen die zaken doen met de federale overheid (zie Berkhout et al., 1996).

In Nederland heeft *contract compliance* zich toegespitst op activiteiten als de grondverwerving voor bedrijfsvestigingen (bijvoorbeeld grondverkoop in plaats van erfpacht bij een vestiging van het Japanse elektronicaconcern JVC in Leiden in ruil voor werving van werzoekenden via het arbeidsbureau), de groenvoorziening (Den Haag, Rotterdam) en de bouw. De aandacht voor *contract compliance* in de bouw is gestimuleerd door hoge werkloosheid onder bouwvakkers, de grote bedragen die met projecten gemoeid zijn (waarvoor de overheid een tegenprestatie wilde vragen) en het projectmatige werken (waardoor per groot project nieuwe mensen ingeschakeld moesten worden). Bekende voorbeelden zijn de terugploegprojecten in de bouw (uitvoering van bouwprojecten met inzet van uitkeringsgeld) van midden jaren tachtig, geïnitieerd door de rijksoverheid (Van Groesen et al., 1985). Ook op lokaal niveau zijn, met wisselende resultaten, initiatieven genomen rond grote bouw- en infrastructurele projecten (Kop van Zuid in Rotterdam, Stopera en Piet Heintunnel in Amsterdam, ontwikkeling stedelijke uitbreiding Leidsche Rijn bij Utrecht) en bij kleinschaliger activiteiten (zoals Additioneel Bestek in Rotterdam en het Bouwproject Den Haag). In diverse regio's zijn convenanten over de inschakeling van werzoekenden bij bouwprojecten afgesloten (bijvoorbeeld de zogenoemde 5%-regeling in Rotterdam-Rijnmond).

De opzet, de organisatie en de financiering van de initiatieven verschillen van geval tot geval, in verband met de betrokken partijen, de beschikbare regelingen en budgetten, de infrastructuur voor scholing en arbeidstoeleiding en voorkeuren en keuzes bij de betrokken partijen.

Contract compliance bij gemeenten

Met het oog op lokale en regionale arbeidsmarktomstandigheden is, met name bij de grotere infrastructurele projecten, regelmatig gepleit voor maatregelen om plaatselijke werklozen in te schakelen bij de uitvoering van de projecten. Zo discussieerde de Amsterdamse gemeenteraad in 1996 over de wenselijkheid om een substantieel deel van de nieuwe werkgelegenheid die door de bouw van de Noord-Zuidlijn zou worden gecreëerd ten goede te laten komen aan Amsterdammers (*Gemeenteblad Amsterdam* afd. 1, nr. 747, blz. 3394). En in de Tweede Kamer werden vragen gesteld over de inschakeling van Duitse, Belgische, Ierse en Portugese werknemers bij de bouw van de Westerscheldetunnel, ondanks de hoge lokale werkloosheid in Zeeland (Tweede Kamer, 1998-1999, *Aanhangsel van de Handelingen*, blz. 4051-4052).

De feitelijke toepassing van op het lokale en regionale niveau is in Nederland nog beperkt, zo bleek uit een inventariserend onderzoek dat het Hugo Sinzheimer Instituut (HSI) in opdracht van het ministerie van SZW uitvoerde (Wilthagen et al., 2000). Over de periode 1994-1998 hadden dertien grote tot zeer grote gemeenten er enige ervaring mee, al stonden veel initiatieven nog in de kinderschoenen of bevonden ze zich in de experimentele fase. Van de dertien gemeenten hadden er elf *contract compliance* feitelijk toegepast. In op een na alle gevallen ging het om sociale nevenvoorwaarden bij bouwprojecten, met als doel het terugdringen van de langdurige werkloosheid en het bevorderen van lokale werkgelegenheid. De gemeenten kozen specifiek voor de bouwsector vanwege het arbeidsintensieve karakter, de (veronderstelde) mogelijkheid van instroom van laaggeschoolde werknemers en de aanwezigheid van langdurige en grote projecten. De sociale nevenvoorwaarden bestonden eruit dat de aannemers langdurig werklozen inzetten op gegunde bouwprojecten. De afspraken wer-

den vastgelegd in een convenant. In de helft van de gevallen maakten de nevenvoorwaarden deel uit van het bestek waarop de aannemers konden intekenen.

De resultaten van *contract compliance* waren voornamelijk kwalitatief van aard: de betrokken partijen leerden elkaar kennen en samenwerken. Verder bleek dat het verzorgen van goede toeleidingstrajecten voor de doelgroep en een goede communicatie met de werkgevers net zo belangrijk waren als het maken van samenwerkingsafspraken en het opnemen van sociale nevenvoorwaarden in het bestek. De gemeenten oordeelden in meerderheid positief over de beleidsmogelijkheden van *contract compliance*. Hierbij moet worden aangetekend dat in slechts een enkele gemeente concrete resultaten waren geboekt. In de overige gemeenten waren de initiatieven nog te weinig uitgewerkt. In totaal waren ongeveer tweehonderd werklozen bij de bouwprojecten ingestroomd (Wilthagen et al., 2000). In verschillende grote gemeenten moest het beoogde aantal plaatsingen fors neerwaarts worden bijgesteld omdat er weinig geschikte deelnemers konden worden gevonden (Batelaan et al., 2003).

Contract compliance bij de rijksoverheid

Het kabinet heeft in juli 1997 het plan opgevat om te gaan experimenteren met *contract compliance* bij rijksopdrachten in de bouwsector. De langdurige werkloosheid onder laagopgeleiden was op dat moment nog substantieel. Tegelijk hadden werkgevers in de bouw – net als in vele andere branches – moeite om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. *Contract compliance* zou een bijdrage kunnen leveren aan de verkleining van de beide problemen: werklozen konden instromen op arbeidsplaatsen in de bouw en zouden na scholing een bijdrage kunnen leveren aan de vermindering van de personeelstekorten. De benadering zou in kwantitatief opzicht belangrijk kunnen worden, omdat de rijksoverheid de aanbesteding van zeer grote projecten zoals de Betuwelijn en de hogesnelheidslijn (HSL) voorbereidde. Deze drie factoren – werkloosheid, vacatures en grote nieuwe bouw- en infrastructurele projecten – waren de aanleiding voor de pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid. De aanpak vormde een (welkome) aanvulling in de marktsector op het reïntegratiebeleid van het kabinet, dat werd gedomineerd door de Melkertbanen in de collec-

tieve sector. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) drong bij de sociale partners sterk op medewerking aan.

De voorbereiding van de pilot vond in 1998 plaats. Dit leidde in november 1998 tot een startdocument van de Technische Commissie Sociaal Bestek van de Sectorraad Bouw. De daadwerkelijke uitvoering werd vanaf 1999 ter hand genomen, aanvankelijk met tien bouwprojecten. Het was de bedoeling om dit aantal na enkele maanden met nog eens tien projecten uit te breiden. In de jaren daarna bleek de pilot moeilijk van de grond te komen: het werk op de bouwprojecten ging later van start dan oorspronkelijk voorzien en de deelnemers uit de doelgroep van moeilijk plaatsbare werklozen bleken niet of nauwelijks te vinden. De pilot is daarom in juni 2002 zonder veel resultaat formeel beëindigd.

Het evaluatieonderzoek

Oorspronkelijk was voorzien in een uitgebreide proces- en effectevaluatie van alle twintig bouwprojecten van de pilot. De evaluatie moest duidelijk maken in hoeverre, op welke manier en met welke organisatievormen en methoden Sociaal Bestek een bijdrage kon leveren aan werkloosheidsbestrijding en personeelsvoorziening in de bouw. De vraagstelling voor het onderzoek is eind 1999 vastgesteld. Omdat al snel bleek dat de pilot slechts zeer langzaam van de grond kwam en zich heel snel grote wervingsproblemen bij het vinden van deelnemers voordeden, is het onderzoek getemporiseerd: er viel nog nauwelijks iets te volgen en te meten.

Toen duidelijk werd dat de pilot wegens gebrek aan voortgang zou worden beëindigd, is de (kwalitatieve en kwantitatieve) proces- en effectevaluatie in juli 2002 gewijzigd in een (kwalitatieve) ex post evaluatie. Het onderzoek moest antwoord geven op de volgende vragen:

- welke oorzaken en omstandigheden hebben ertoe geleid dat de pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid in de praktijk niet tot uitvoering is gekomen en dus niet tot de beoogde resultaten heeft geleid?
- onder welke omstandigheden en voorwaarden zal de kans op succes voor het creëren van arbeidsmarktperspectief voor moeilijk

plaatsbare werklozen in de bouw aanmerkelijk groter kunnen zijn?

De ex post evaluatie is in de periode juli-november 2002 uitgevoerd met behulp van documentstudie, interviews met vertegenwoordigers van de bij de pilot betrokken partijen en een beperkte secundaire analyse van studies naar reïntegratieprogramma's. Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de betrokken ministeries (naast het ministerie van SZW ook de ministeries van Verkeer & Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) als opdrachtgevers van grote bouw- en infrastructurele projecten), het toenmalige Arbeidsvoorziening, de sociale partners en zeven bouwbedrijven. Om kennis te nemen van ervaringen met de Sociaal-Bestek-methodiek op lokaal niveau zijn in een vroeger stadium van het onderzoek vertegenwoordigers van vier gemeenten met *contract compliance*-ervaring en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geïnterviewd. Op dat moment waren de resultaten van het eerder genoemde inventariserende onderzoek van het HSI nog niet beschikbaar.

De ex post evaluatie had een kwalitatief karakter en ging uitsluitend over de bouwprojecten die door de rijksoverheid werden aanbesteed en onderdeel van de pilot waren. Het onderzoek had dus geen betrekking op lokale en regionale projecten in opdracht van lagere overheden. Voor de interpretatie van de uitkomsten is het van belang om te benadrukken dat de respondenten terugkijken op de periode van uitvoering: de beoordeling is in retrospectief.

Op basis van het evaluatieonderzoek laat het verloop van de pilot zich als volgt beschrijven.

Het verloop van de pilot

De voorbereidingsfase

De uitvoering van de pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid is voorbereid door de Technische Commissie Sociaal Bestek, die speciaal voor de pilot werd ingesteld. Het was de ambitie om in 1999 met tien bouwprojecten te beginnen, waarop 35 tot 50 langdurig werklozen zouden worden geplaatst. Dit aantal zou later (in

2000) worden uitgebreid, waarmee het totaal verwachte aantal geplaatste werklozen in de pilot op ongeveer honderd zou uitkomen. De deelnemers werden gezocht in de kring van werkzoekenden tot 23 jaar, uitkeringsgerechtigden en werklozen zonder uitkering, langer dan een jaar als werkzoekend ingeschreven (de toenmalige brede doelgroep van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW), die voorzag in diverse vormen van gesubsidieerde arbeid voor langdurig werklozen). Deelname moest leiden tot succesvolle, duurzame inpassing van de doelgroep op de arbeidsmarkt in de bouw, zonder dat dit mocht leiden tot verdringing van actieve vaklieden. De ministeries van VROM, V&W en Defensie konden projecten voordragen, waarvan de loonkosten tenminste 300 duizend gulden (136 duizend euro) bedroegen. Daarvan zou twee tot vijf procent aangewend moeten worden voor arbeidsplaatsen in het kader van Sociaal Bestek. De verplichting zou al in het bouwbestek moeten worden opgenomen waarop aannemers konden intekenen. Er werd besloten om het experiment niet te belasten met sancties voor de aannemers die niet aan hun verplichtingen voldeden – wel verplichtingen, maar geen sancties. De loonsompercentages waren dus nadrukkelijk streefcijfers. Wilde een bouwproject geschikt zijn voor de inzet van onervaren langdurig werklozen, dan moest het voldoen aan een aantal criteria. Die hadden betrekking op de omvang en duur van het project, de aard van de werkzaamheden, het vaardigheidsniveau van de kandidaten en de eventuele vervolprojecten. De gedachte was dat er werkzaamheden moesten zijn die geschikt waren voor minder geschoolde deelnemers. Tegelijk moest er voldoende perspectief op doorgroei naar vakmanschap en duurzame plaatsing zijn. Om te beoordelen of dit het geval was, werd het project getoetst door de sectorale opleidingsorganisatie Bouwradius en de Sectorraad Bouw.

De deelnemers zouden via de toenmalige RBA's geworven worden. Na de SUWI-operatie, die de taken van de arbeidsbureaus deels overhevelde naar Centra voor Werk en Inkomen en deels privatiseerde en die daarmee de uitvoering van de pilot doorkruiste, is de werving uitbesteed aan een reïntegratiebedrijf. Omdat nadrukkelijk duurzame inpassing van werkzoekenden werd nagestreefd, golden toeleiding, scholing en eventuele voorschakeling als be-

langrijke voorwaarden voor het slagen van de pilot. Hiertoe zou zoveel mogelijk gebruikgemaakt moeten worden van de bestaande (scholings- en toeleidings)infrastructuur in de sector, maar indien noodzakelijk zou er ook ander maatwerk worden toegepast. Het gebruik van O&O-fondsen werd door de sociale partners afgezien.

De uitvoering

De harde praktijk van de uitvoering stond in scherp contrast met de uitgebreide inhoudelijke voorbereiding. In de eerste fase van de feitelijke uitvoering zijn door de ministeries van VROM en V&W in 1999 en 2000 tien bouwprojecten aangemeld en goedgekeurd voor Sociaal Bestek. Een van deze bouwprojecten is eind 1999 in uitvoering genomen. Begin 2000 zijn hier, na de nodige wervingsproblemen, twee langdurig werklozen in het kader van Sociaal Bestek ingestroomd. De overige negen projecten gingen (aanzienlijk) later van start dan voorzien. Bij twee van de projecten zijn een respectievelijk twee kandidaten geplaatst.

Alle energie is in het zoeken naar geschikte kandidaten gaan zitten. Van een toeleidingstraject met scholing is geen sprake geweest. Om binnen de pilotperiode toch nog ervaring met Sociaal Bestek te kunnen opdoen, is vervolgens naar alternatieve bouwprojecten gezocht die op korte termijn zouden kunnen meedoen. De opname van de instroomvoorwaarde in het bouwbestek is hierbij verlaten, omdat dat op nieuw voor vertraging zou zorgen (dan zou immers het volledige proces van vaststelling van het bestek, aanbestedingsprocedure, uitvoering moeten worden doorlopen). Bij zeven bouwprojecten, die op deze wijze op vrijwillige basis met Sociaal Bestek meededen, zijn uiteindelijk geen kandidaten geplaatst. Uiteindelijk is de pilot in juni 2002 formeel beëindigd.

De praktijk: Sociaal Bestek bij de bouw van een depotgebouw in de regio Amsterdam

In het kader van de evaluatie is een beknopte *case study* uitgevoerd van het eerste bouwproject van de Rijksgebouwendienst (onderdeel van het ministerie van VROM) waar Sociaal Bestek in het kader van de pilot werd toegepast, met de reïntegratieverplichting als onderdeel van het bouwbestek. De *case study* biedt een leerzame beschrijving van de bescheiden vorm en de stroeve uitvoering die Sociaal Bestek in

de praktijk kreeg. Het project was de nieuwbouw van een depotgebouw voor een museum in de regio Amsterdam. De werkzaamheden begonnen in september 1999 en werden in november 2000 afgerond. De aanbestedingssom bedroeg circa zeven miljoen gulden. Aan het project werkten maximaal circa vijftig mensen op de bouwplaats, van hoofdaannemer en onderaannemers. De kernbezetting van de hoofdaannemer op de bouwplaats bestond uit acht personen. Aanvankelijk was het de bedoeling om via Sociaal Bestek vier werkzoekenden in te schakelen. Dit zijn er twee geworden.

De werving van deelnemers heeft tussen eind oktober 1999 en eind januari 2000 plaatsgevonden via het Servicepunt Bouw van Arbeidsvoorziening in Amsterdam. In eerste instantie zijn vier kandidaten uit de doelgroep langdurig werklozen in procedure genomen. Geen van hen is uiteindelijk aangesteld:

- een kandidaat kwam niet in aanmerking omdat hij analfabeet was;
- een kandidaat werd in procedure genomen, maar is uiteindelijk niet doorverwezen in verband met twijfel aan zijn motivatie;
- een kandidaat is eenmaal bij de aannemer op gesprek geweest, maar er is vervolgens geen contact meer geweest, noch met de aannemer, noch met Arbeidsvoorziening;
- een kandidaat is tweemaal op gesprek geweest en aangenomen, maar is op zijn eerste werkdag niet verschenen in verband met het aanvaarden van een baan elders.

Het vinden van geschikte werkzoekenden uit de doelgroep verliep dus zeer moeizaam.

Na verloop van tijd zijn er twee nieuwe kandidaten geselecteerd uit de doelgroep nieuwkomers en uit de doelgroep langdurig werkloze jongeren. Beiden zijn door de aannemer op een zogenoemde WIW-werkervaringsplaats aangesteld en zijn gestart met ongeschoold werk, zoals assistentie bij betontimmeren. Bij een van hen bleek meer begeleiding nodig dan aanvankelijk werd gegeven. De extra begeleiding had niet het gewenste resultaat. Mede in verband met problemen in de privé-sfeer bleef hij steeds vaker zonder kennisgeving weg, wat uiteindelijk tot ontslag heeft geleid. Bij de andere jongere (uit de doelgroep nieuwkomers) traden geen problemen op: hij functioneerde naar tevredenheid van de werkgever en werd naar een ander bedrijfsonderdeel overge-

plaatst, waar meer kleinschalig en ambachtelijk wordt gewerkt in de burgerbouw. In beginsel kan hier meer geleerd worden. De uitvoerder was echter niet tevreden over de motivatie van de deelnemer. Hij is niet langer bij de aannemer in dienst.

Sociaal Bestek is bij dit bouwproject in een weinig ambitieuze omvang toegepast. De enige twee betrokken partijen zijn, naast de opdrachtgever, de aannemer en Arbeidsvoorziening geweest. De omvang van het project, in termen van het aantal instromers via Sociaal Bestek, is bescheiden geweest. De hoofdaannemer achtte de kernbezetting op de bouwplaats te gering voor de aanvankelijk beoogde vier deelnemers. Hierdoor zou een scheve verhouding tussen vaklieden en ongeschoolde werknemers ontstaan, met een onevenredig grote inspanning voor begeleiding. Daarom zijn slechts twee deelnemers geplaatst, wat overigens niet slecht uitkwam in verband met de moeilijke zoektocht naar deelnemers. De hoofdaannemer heeft de Sociaal Bestekverplichting niet opgelegd aan de onderaannemers (zoals eigenlijk de bedoeling was), omdat ook deze in relatief kleine bezetting op de bouwplaats aanwezig waren – naar de mening van de hoofdaannemer te klein voor het inschakelen van bijkomende ongeschoolde krachten die de nodige begeleiding zouden vragen.

Er is, in tegenstelling tot de ambities van Sociaal Bestek, geen gebruik gemaakt van een regionale infrastructuur voor scholing. De deelnemers zijn uitsluitend op de bouwplaats begeleid door de overige werknemers. Er is geen gebruik gemaakt van aanvullende scholing, niet voor en niet tijdens het project. Wel is er regelmatig overleg gevoerd tussen Arbeidsvoorziening en de aannemer (in casu de uitvoerder) over de ervaringen met de twee deelnemers.

Meerwaarde?

Sociaal Bestek is in dit bouwproject dus in een zeer bescheiden opzet toegepast, zowel in kwantitatieve termen als in organisatorische opzet. In de andere bouwprojecten die onderdeel van de pilot waren, kwam er nog minder van terecht. De beoogde meerwaarde van Sociaal Bestek (methodiekontwikkeling voor toeleiding, scholing en duurzame arbeidsinpassing van (langdurig) werklozen in de bouw;

aanvulling en versterking van sectoraal arbeidsmarktbeleid en de bijdrage aan de personeelsvoorziening in de bouw) is door de bescheiden opzet (in kwantitatieve termen), het ontbreken van aansluiting bij een regionale infrastructuur en het uiteindelijk uitvallen van de beide kandidaten niet gerealiseerd.

De moeilijke werving

Natuurlijk blijft de vraag bestaan waarom het zo moeilijk was om langdurig werklozen voor de bouwprojecten in het kader van de pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid te vinden. Allereerst moet gezegd worden dat de Arbeidsbureaus, die aanvankelijk met de werving waren belast, in verschillende regio's nauwelijks moeite deden om kandidaten te zoeken. Dit werd na de privatisering van de arbeidsbemiddelingsfunctie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie niet veel beter.

In regio's waar wel actief werd gezocht, werden weinig kandidaten gevonden. Er was geen specifiek profiel waaraan de kandidaten moesten voldoen. Evenmin waren er arbeidsmarktanalyses gemaakt, zodat onduidelijk was of het aanbod bij de vraag aansloot. In de praktijk golden de criteria die de werkgevers voor de doelgroep hanteerden, zoals motivatie, enige affiniteit met de bouw, discipline (vroeg beginnen!), bereidheid tot werken in de open lucht en voldoende sociale vaardigheden om te kunnen samenwerken met collega's op de bouwplaats. Kortom, een handen-uit-de-mouwenmentaliteit.

Deze eisen sloten, naar de waarneming van de arbeidsbemiddelaars en de aannemers, steeds slechter aan bij het aanbod van werkzoekenden.

Lessen

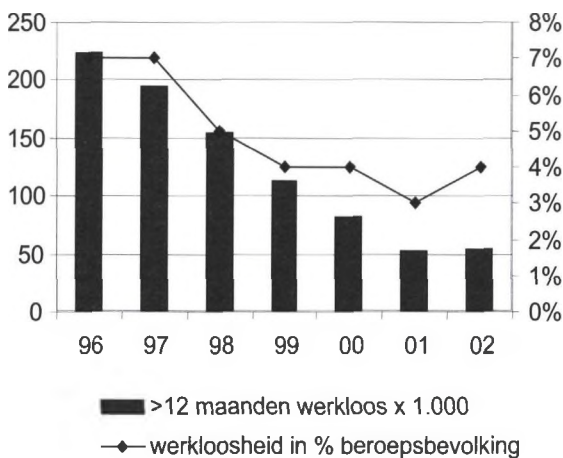
Arbeidsmarktontwikkeling, voorbereidingstijd en wervingsproblemen

Een allesoverheersende invloed op het ontbreken van succes van de pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid is zonder twijfel van de arbeidsmarktontwikkelingen uitgegaan. In de periode tussen het initiatief tot de pilot in 1997 en de uitvoering vanaf 2000 liep de werkloosheid, en vooral het aantal langdurig werklozen (waaruit de deelnemers moesten worden geworven), sterk terug (zie figuur 1). Het aanbod

van geschikte kandidaten was dan ook veel kleiner dan aanvankelijk werd gedacht. Een van de geïnterviewde aannemers merkte op: er waren gewoon te weinig kandidaten. De werkloosheid daalde en een kleine harde kern van zeer moeilijk plaatsbare werklozen die niet geschikt waren voor de arbeidsmarkt, laat staan de bouw, bleef over.

De invloed van de veranderende arbeidsmarkt knelt des te meer omdat Sociaal Bestek een aanpak van de langere termijn is. Dat heeft deels te maken met de voorbereidingstijd van de pilot, maar ook met de karakteristieken van de aanbesteding van grotere bouwprojecten. De periode die verstrijkt tussen het selecteren van geschikte bouwprojecten, het vaststellen van het bestek en het daadwerkelijk in uitvoering komen, kan al snel een jaar tot meer dan twee jaar of langer belopen (bij een van de voor de pilot geselecteerde bouwprojecten verstreken twee jaar en drie maanden tussen aanmelding voor de pilot en de start van de uitvoering). In die tijd kan de arbeidsmarkt belangrijk veranderen. De lange planningstermijn maakt het moeilijk om een anticyclisch beleid te voeren. Met name bij de grote en politiek gevoelige bouw- en infrastructurele projecten (zoals de HSL en de Betuwelijn) die mede de inspiratie voor Sociaal Bestek vormden, vormt dit een knelpunt. Het is bij dergelijke projecten immers erg lastig om ten tijde van het Bestek al goed rekening te kunnen houden met de ar-

beidsmarktomstandigheden zoals die zich soms jaren later manifesteren. Sociaal Bestek is daardoor, althans in de gekozen opzet, meer geschikt voor kleinere en overzichtelijke projecten met een kortere loop- en voorbereidingstijd dan voor grotere en langer lopende projecten. Anders gezegd, past Sociaal Bestek eerder bij overzichtelijke lokale ontwikkelingen dan bij de grote nationale projecten. Dat is jammer, omdat juist bij de grotere landelijke projecten grotere volumes aan plaatsingen gerealiseerd zouden kunnen worden. Uiteraard is daarbij de vraag of een groter volume geen problemen in termen van begeleiding van deelnemers en een groter uitvalrisico met zich mee zou brengen. Grootschalige programma's zijn immers vaak minder effectief dan kleinere (Martin & Grubb, 2001). Deze veronderstelling kon in het onderzoek niet worden getoetst door het ontbreken van dergelijke projecten. Ook bij de kleinere lokale projecten kunnen zich echter forse wervingsproblemen voordoen, zoals de beschreven casus heeft laten zien. De flexibiliteit die in de pilot was ingebouwd (de marge van twee tot vijf procent van de loonsom, in te zetten voor Sociaal Bestek) was in feite nog te krap. De marge zou nog groter moeten zijn en wellicht afhankelijk worden gemaakt van de (toekomstige, regionale) arbeidsmarktsituatie.



Figuur 1 ontwikkeling werkloosheid en langdurige werkloosheid 1996-2002
Bron: CBS

De relatie met sectoraal arbeidsmarktbeleid

Bij de voorbereiding van de pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid is veel aandacht besteed aan de relatie met het sectorale arbeidsmarktbeleid, in het bijzonder de regionale opleidingsinfrastructuur. Dit heeft alles te maken met de wens om niet zozeer *job entries* voor langdurig werklozen te creëren, maar om daarnaast tot duurzame plaatsingen te komen. Dit vereiste intensieve en begeide toeleiding, scholing en zonodig voorschakeling van kandidaten. Eenmaal geplaatst, zouden de kandidaten kennis moeten maken met vakbekwame werkzaamheden als timmeren, metselen en betonvlechten. Hierdoor kreeg Sociaal Bestek in de voorbereidingsfase het karakter van een leertraject of een werkervaringstraject en veel minder van een werkgelegenheids- of reïntegratietraject. Zoals eerder beschreven, is dat er in de praktijk niet uitgekomen doordat de werving- en selectieproblematiek allesoverheersend werd.

In de sterke nadruk op duurzame plaatsingen is de hand van de sociale partners in de Technische Commissie Sociaal Bestek te herkennen. Sociaal Bestek is daar gemodelleerd naar de bestaande toeleidings-, scholings- en duale trajecten, terwijl het aspect van verplichte reïntegratie van langdurig werklozen naar de achtergrond verdween. Het onderscheid tussen de bestaande CAO-afspraken en Sociaal Bestek is daardoor klein geworden (al mochten voor de laatste geen gelden uit O&O-fondsen worden ingezet). Dat roept natuurlijk onmiddellijk de vraag op of alle extra inspanningen voor Sociaal Bestek wel meerwaarde hebben boven bestaande CAO-afspraken of de vrijwillige projecten die in het kader van BouwVak-Werk zijn uitgevoerd (Hulshof & Mevissen, 1996).

De arbeidsvoorwaarden en de projectkosten

Wie denkt aan een verplichting tot het aanstellen van langdurig werklozen heeft al snel het beeld voor ogen dat een aannemer personen uit de doelgroep in dienst neemt volgens de geldende CAO, met loonkosten voor rekening van de werkgever. In de praktijk zijn er WIW-werkervaringsplaatsen gecreëerd, waarvoor de werkgever een forse loonkostensubsidie ontvangt. Ook onder de Wet werk en bijstand (WWB) blijft een dergelijke financiering mogelijk. Dit betekent dat de overheid weliswaar uit-

keringsgeld bespaart, maar tevens fors meebetaalt aan de kosten van Sociaal Bestek – direct door de loonkostensubsidie, maar indirect ook nog door een verhoging van de bouwkosten. De verplichting om (ook) minder productieve werknemers in te zetten, heeft immers een kostenverhogend effect.

Verplichtingen voor werkgevers?

Het belangrijkste innovatieve element van Sociaal Bestek is de opname van verplichtingen in het Bouwbestek (anders dan in de CAO). De ervaringen met de pilot hebben laten zien dat dit eigenlijk helemaal geen verplichtingen voor individuele bouwondernemingen zijn, maar dat ze vooral op overheden en instellingen (voor werving, selectie en toeleiding) rusten.

Dat komt omdat de bouwondernemingen wel een verplichting hadden aanvaard om langdurig werklozen aan te stellen, maar geen taak hebben gekregen bij de werving van deelnemers; zij konden passief wachten op kandidaten die soms wel, maar meestal niet werden aangeleverd. De aannemers waren redelijk bereidwillig, maar hadden geen belang bij de Sociaal Bestek-kandidaten, zeker niet wanneer hun productiviteit, gezien hun grote afstand tot de arbeidsmarkt, te wensen overliet. Dat belang was er niet vóór het ondertekenen van het contract met de opdrachtgever van het bouwproject (de onderneming hoefde immers niets gedaan te hebben, maar nam een toekomstige verplichting op zich). Het belang was er ook niet daarna. Als de belangen van overheid en onderneming zo duidelijk scheef verdeeld zijn, is er veel dwang nodig om naleving te bewerkstelligen (Mevissen, 1992). In de pilot ontbrak dwang: er was een verplichting zonder sanctie. Het is zeer sterk de vraag of de aanwezigheid van een sanctiemogelijkheid de resultaten van de pilot had kunnen beïnvloeden. Aannemers zouden zich immers hebben kunnen verschuilen achter het kennelijke onvermogen van de overheid en instellingen voor werving, selectie en toeleiding om kandidaten te leveren. Het is moeilijk denkbaar dat sancties in die situatie daadwerkelijk zouden kunnen worden opgelegd.

Dat de vorm van de prikkels invloed kan hebben, blijkt bij een vergelijking met een ander reïntegratieplan in de marktsector, dat ongeveer in dezelfde periode als Sociaal Bestek

werd uitgevoerd, de Regeling Schoonmaakdiensten voor Particulieren (RSP). Daar hielp de overheid via de arbeidsvoorzieningsorganisatie wel bij het vinden van kandidaten, maar lag de verantwoordelijkheid voor de werving en selectie van werknemers uiteindelijk bij de werkgevers. De vereiste vaardigheden voor de werknemers verschilden niet wezenlijk van die bij Sociaal Bestek: in beide gevallen ging het om laagopgeleide werkzoekenden uit de WIW-doelgroep. Bij de RSP hadden de werkgevers echter een duidelijk belang. Zonder de zogenoemde VLW-verklaringen waaruit bleek dat zij langdurig werklozen in dienst hadden genomen, konden zij geen RSP-subsidie krijgen. Daardoor zouden ze de schoonmaakdiensten niet tegen een aanvaardbaar tarief kunnen aanbieden en de markt voor particuliere schoonmaak niet kunnen betreden. Ook hier verliep de werving en selectie van kandidaten moeilijk, maar anders dan bij Sociaal Bestek namen ondernemingen zelf allerlei initiatieven om kandidaten te vinden, zoals het houden van informatieavonden, adverteren en het bieden van wervingspremies aan medewerkers. Hierdoor lukte het om een aanzienlijk aantal werknemers te vinden, zij het trager en minder dan gewenst (Batelaan, 2000). In ieder geval werkte belang hier beter dan dwang. De schoonmaakondernemers konden zonder de nieuwe werknemers geen cent verdienen, terwijl de bouwondernemers gewoon door konden gaan met bouwen, met of zonder inzet van langdurig werklozen.

Conclusie: vrijwillig of verplicht?

In de VS en Canada wordt *contract compliance* ingezet als instrument om een versterkte naleving van wettelijke voorschriften af te dwingen door het eisen van gedragscodes met positieve-actie- en anti-discriminatiemaatregelen. Bij Sociaal Bestek, als vorm van *contract compliance*, gaat de overheid verder door van contractpartijen te eisen dat zij bepaalde typen werknemers in dienst nemen. De gevraagde prestatie (het bouwen van een pand of het aanleggen van een weg) wordt uitgebreid met taken die niets met de kern van het contract te maken hebben. Voorzover dit leidt tot kostenverhogingen bij de opdrachtnemer koopt de overheid dus eigenlijk een hoeveelheid reïnte-

gratie via een verplichting in een individueel contract.

De ervaringen met de pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid laten zien dat het afdwingen van goede doelen via bijkomende verplichtingen in contracten voor bouwprojecten niet zo'n goed idee is. Het instrument is slecht bestand tegen veranderende arbeidsmarktomstandigheden, biedt weinig meerwaarde boven het bestaande sectorale arbeidsmarktbeleid, appelleert niet aan een gedeeld belang en de verplichtingen lijken eerder op de overheid en toeleidingsorganisaties dan op de werkgevers te rusten. Het belangrijkste bezwaar is misschien dat Sociaal Bestek Rijksoverheid in een krappe arbeidsmarkt een antwoord is op een niet-bestaand probleem: dat ligt immers eerder aan de aanbodzijde dan aan de vraagzijde. Voor het mobiliseren van werkgevers kunnen de CAO-afspraken of vrijwillige projecten goed gebruikt worden. Ook de actieve campagne rond het MKB-Minderhedenconvenant laat zien dat een vrijwillige aanpak voor de nodige beweging kan zorgen (Berkhout et al., 2002).

Het is wat overdreven om op grond van de beperkte ervaringen met de pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid te stellen dat het opnemen van sociale nevensdoelen in overheidscontracten nooit effectief kan zijn.

Als er over dergelijke verplichtingen wordt nagedacht, is het belangrijk om rekening te houden met de volgende vragen en omstandigheden:

- de aard van de verplichting: zijn er voldoende prikkels om te bewerkstelligen dat de verplichting ligt waar zij geacht wordt te liggen?
- de verdeling van taken en verantwoordelijkheden: zijn ze voldoende evenwichtig gespreid over de betrokken partijen?
- de flexibiliteit: is de maatregel bestand tegen veranderende arbeidsmarktomstandigheden?
- de institutionele context: hoe zal de maatregel door de individuele ondernemers, maar zeker ook door de sociale partners en de organisaties in de (sectorale) toeleidings- en scholingsinfrastructuur worden opgepakt?

Ten slotte: in veel onderzoek is vastgesteld dat reïntegratie beter werkt als er sprake is van vrijwillige medewerking aan de zijde van de werk-

zoekende (Vogels & Van Trier, 2003). De ervaringen van de pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid suggereren dat ook individuele verplichtingen aan de zijde van de werkgevers in de gegeven omstandigheden niet effectiever zijn dan vrijwillige inspanningen. Dit is in lijn met de eerdere bevinding dat individuele (wettelijke) quota (eveneens een eis tot het in dienst nemen van werknemers met bepaalde kenmerken) geen meerwaarde hebben boven generieke anti-discriminatiewetgeving (Nexus, 1998).

Literatuur

- Batelaan, H., E. Wiersma & G.H.J. Homburg (2000). *Evaluatie regeling schoonmaakdiensten particulariseren*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Batelaan, H., G.H.J. Homburg & E. Tromp (2003). *Evaluatie Pilot Sociaal Bestek Rijksoverheid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Berkhout, A., G.H.J. Homburg & R.C. van Waveren (1996). *Bereik en effecten WBEAA*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Berkhout, A., S. Mateman & A. Odé (2002). *Minderheden aan het werk I: onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van de in het kader van het MKB-minderhedenconvenant geplaatste kandidaten*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Groesen, C.J.M. van, L. Markensteijn, H.G. Ouden-aarden & G.W.H. Zorn (1985). *Evaluatie van het terugploegexperiment in de bouw*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Homburg, G.H.J. & P. van Diepen (1994). Stedelijke vernieuwing en ruimtelijke tweedeling. *Economisch Statistische Berichten*, 79, 505-509.
- Hulshof, M. & J.W.M. Mevissen (1996). *Samenwerking in de steigers: evaluatie van het pilotproject Bouwmodel WW*. Amsterdam: Regioplan.
- Martin, J.P. & D. Grubb (2001). *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*. Uppsala: IFAU-Office of labour market policy evaluation.
- Mevissen, J.W.M. (1992). *Interactie met beleid I: Een verkenning van het arbeidsmarktgedrag van overheid en ondernemingen*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Nexus Research Co-operative (1998) *Employment of people with disabilities in small and medium-sized enterprises*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Vogels, E. & Ch. van Trier (2003). Wanneer is actief arbeidsmarktbeleid effectief? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 19, 245-256.
- Wilthagen, A.C.J.M., B. Hessel, R.H. van het Kaar, H. van Lieshout & J. Luijendijk (2000). Onder sociale voorwaarden: toepassing van 'contract compliance' door de gemeentelijke en provinciale overheid: randvoorwaarden, ervaringen en resultaten. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.