

Evaluatie implementatie social return rijksoverheid

eindrapport

Den Haag, juli 2014

M.C.J. den Hoedt
K. Schofaerts
D. Turmel

INHOUD

| | |
|---|-----------|
| 1. INLEIDING | 5 |
| 1.1. Aanleiding | 5 |
| 1.2. Context van de evaluatie | 6 |
| 1.3. Leeswijzer | 8 |
| 2. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN | 9 |
| 2.1. Inleiding | 9 |
| 2.2. Onderzoeksvragen beleidsdoel re-integratie | 10 |
| 2.3. Onderzoeksvragen inkoop en aanbestedingen | 11 |
| 2.4. Ontwikkelingsvragen | 11 |
| 2.5. Kanttekeningen bij de beantwoording onderzoeksvragen | 12 |
| 2.6. Wegwijzer beantwoording onderzoeksvragen | 14 |
| 3. OPZET EN UITVOERING EVALUATIE | 15 |
| 3.1. Inleiding | 15 |
| 3.2. Secundaire analyses en selectie van aanbestedingen | 15 |
| 3.3. Interviews met opdrachtgevers en opdrachtnemers | 17 |
| 3.3.1. Gespreksonderwerpen | 17 |
| 3.3.2. Procedure interviews | 18 |
| 3.4. Interviews met intermediairs | 18 |
| 3.5. Contextonderzoek | 19 |
| 3.6. Enquête opdrachtnemers | 20 |
| 4. TOEPASSING SOCIAL RETURN DOOR HET RIJK | 22 |
| 4.1. Inleiding | 22 |
| 4.2. Aantal aanbestedingen waarbij social return is toegepast | 22 |
| 4.3. Pilotprojecten social return | 25 |
| 4.3.1. Pilotprojecten Rijksgebouwendienst (RGD) | 25 |
| 4.3.2. Pilotprojecten Rijkswaterstaat (RWS) | 27 |
| 4.4. Redenen om social return niet toe te passen | 28 |
| 4.5. Wijze waarop social return wordt toegepast | 30 |
| 4.5.1. Percentage social return | 31 |
| 4.5.2. Wijze waarop toepassingsvorm wordt bepaald | 31 |
| 4.5.3. Betrokkenheid marktpartijen bij formulering social-returneis | 32 |
| 4.6. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen | 32 |
| 5. ERVARINGEN BETROKKEN PARTIJEN BIJ HET INKOOPPROCES | 34 |
| 5.1. Inleiding | 34 |
| 5.2. Kenmerken inschrijvers | 34 |
| 5.3. Effect social return op beslissing om in te schrijven | 34 |
| 5.4. Effect social return op prijs en kwaliteit inschrijvingen | 35 |
| 5.5. Oordeel over social-returneis, proportionaliteit | 36 |
| 5.6. Informatievoorziening social return en gebruik instrumenten | 37 |
| 5.6.1. Gebruik informatie en oordeel opdrachtgevers | 37 |

| | |
|---|-----------|
| 5.6.2. Informatievoorziening en kennis social return bij opdrachtnemers | 38 |
| 5.7. Monitoring social-returninspanningen | 39 |
| 5.7.1. Ervaringen opdrachtnemers met monitoring | 40 |
| 5.7.2. Sanctiemogelijkheden en toepassing | 41 |
| 5.8. Uitvoeringslasten social return | 41 |
| 5.8.1. Investing door opdrachtgevers | 41 |
| 5.8.2. Investing door opdrachtnemers | 42 |
| 5.9. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen | 45 |
| 6. RESULTATEN RE-INTEGRATIE | 50 |
| 6.1. Inleiding | 50 |
| 6.2. Aantal aanbestedingen waarvan informatie is verkregen | 50 |
| 6.3. Aantal en achtergrond geplaatste kandidaten | 50 |
| 6.4. Werven, selecteren en plaatsen van kandidaten | 52 |
| 6.4.1. Strategieën en gebruik intermediairs | 52 |
| 6.4.2. Knelpunten bij werven en selecteren van kandidaten | 53 |
| 6.4.3. Knelpunten bij plaatsing van kandidaten | 55 |
| 6.5. Werkzaamheden en begeleiding social-returnkandidaten | 55 |
| 6.6. Gebruik loonkostensubsidies | 56 |
| 6.7. Duurzaamheid plaatsing | 57 |
| 6.8. Verdringing | 57 |
| 6.9. Beleidscontext en economische omstandigheden | 59 |
| 6.10. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen | 60 |
| 7. METEN EN BELONEN SOCIAL-RETURNINSPANNINGEN | 63 |
| 7.1. Inleiding | 63 |
| 7.2. Beschikbaarheid prestatie-instrumenten | 63 |
| 7.3. Draagvlak gebruik prestatie-instrumenten | 66 |
| 7.4. Gebruik van prestatie-instrumenten in de praktijk | 66 |
| 7.5. Theoretische toepassingsvormen prestatie-instrumenten bij aanbestedingen | 68 |
| 7.6. Aanbestedingsrechtelijke toepasbaarheid prestatie-instrumenten social return | 70 |
| 7.6.1. Toepassen instrument onder de Europese drempel | 73 |
| 7.7. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoorden ontwikkelingsvragen | 74 |
| 8. ERVARINGEN SOCIAL RETURN G4 | 76 |
| 8.1. Inleiding | 76 |
| 8.2. Social return in de gemeente Amsterdam | 76 |
| 8.3. Social return in de gemeente Rotterdam | 78 |
| 8.4. Social return in de gemeente Den Haag | 79 |
| 8.5. Social return in de gemeente Utrecht | 80 |
| 8.6. Vergelijking social return bij het Rijk en G4 | 81 |
| 8.6.1. Organisatie van social return | 81 |
| 8.6.2. Verschil in uitgangspunten en consequenties daarvan | 82 |
| 8.7. Visie op samenwerking met het Rijk | 83 |
| 8.8. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen | 84 |

| | |
|--|------------|
| 9. VISIE OP SOCIAL RETURN RIJK VANUIT CONTEXT | 87 |
| 9.1. Inleiding | 87 |
| 9.2. Keuze om social return toe te passen | 87 |
| 9.3. Invulling social return bij het Rijk | 88 |
| 9.4. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen | 90 |
| 10. CONCLUSIE | 93 |
| 10.1. Inleiding | 93 |
| 10.2. Beantwoording centrale onderzoeksvragen | 93 |
| 10.3. Beantwoording ontwikkelingsvragen | 96 |
| BIJLAGE 1: OVERZICHT RESPONDENTEN | 101 |
| BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE LITERATUUR | 102 |

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Social return is een instrument dat is gericht op mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt die zonder re-integratieondersteuning niet aan het werk kunnen. Het wordt door het Rijk als voorwaarde opgenomen in aanbestedingen met het doel om extra werk(ervarings)plaatsen te creëren voor mensen uit deze doelgroep¹. Het Rijk benadrukt dat het om extra of nieuwe werk(ervarings)plaatsen moet gaan (het woord 'extra' is in de handleiding onderstreept), waarmee een aantal plekken bovenop de bestaande formatie wordt bedoeld. Indien een opdrachtnemer in zijn bedrijfsvoering al een vorm van social return toepast, mag dit niet in mindering gebracht worden op het gevraagde percentage social return². De doelgroep is verder uitgewerkt in negen subgroepen op basis van achtergrond/uitkeringsituatie.

Doelgroep social return:

- WWB*
- WW (langer dan 12 maanden werkloos en/of 50 jaar of ouder)
- WIA/WGA/WAZ
- WAJONG
- IAOW/IOAZ
- WSW-geïndiceerden
- Niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden*
- Vroegtijdige schoolverlaters en jongeren met onvoldoende kwalificaties
- Leerlingen in het kader van BOL/BBL opleidingen, VSO en/of praktijkscholen.

* Grotere afstand tot de arbeidsmarkt: personen die langere tijd werkloos zijn (langer dan 12 maanden, 50 jaar of ouder zijn en/of die zonder re-integratieondersteuning of andere begeleiding niet zelfstandig aan het werk kunnen.

Social return bij het Rijk wordt toegepast in het inkoop- en aanbestedingsbeleid sinds 1 juli 2011. Het maakt onderdeel uit van het kabinetsbeleid dat is gericht op zoveel mogelijk participatie in de samenleving en perspectief op werk en inkomen. Het is in de eerste plaats ieders eigen verantwoordelijkheid om werk te vinden, maar voor wie dit niet mogelijk is heeft de overheid de taak om ondersteuning te bieden om tot de arbeidsmarkt toe te treden. In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte I is daarom opgenomen dat bij investeren en aanbesteding van diensten de rijksoverheid aandacht moet besteden aan stage- en leerwerkplekken voor kwetsbare groepen. Social return is daarmee ondersteunend aan het huidige re-integratie-instrumentarium.

¹ Ministerie van BZK en Ministerie van SZW (december 2011), *Social Return: handleiding voor aanbestedende diensten van het Rijk*, Versie 2.0. (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

² Ministerie van BZK (oktober 2013), *Social Return bij het Rijk (FAQ)*, B-21315 (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Mede naar aanleiding van de ervaringen met social return bij gemeenten is afgesproken dat bij toepassing van het instrument door het Rijk zal worden gestart met een twee jaar durende implementatieperiode. Social return kan worden toegepast bij aanbestedingen van 'werken' en 'diensten' boven een drempelbedrag van 250.000 euro (minimale loonsom, exclusief btw). Het streven is om per aanbesteding een percentage van 5% social return te realiseren. De implementatiefase is bedoeld om de benodigde kennis op te doen die nodig is om social return structureel in te bedden in het rijksinkoopbeleid. Voor wat betreft de grote werken van Rijkswaterstaat en Rijksgebouwendienst, die worden gekenmerkt door grote financiële omvang, complexiteit en meerjarigheid, is afgesproken dat gestart wordt met ieder twee pilotprojecten.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de implementatiefase zal worden afgesloten met een evaluatieonderzoek. Het onderzoek heeft betrekking op drie aandachtsgebieden:

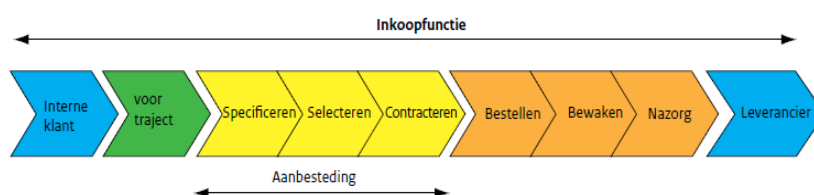
1. Re-integratie
2. Inkoop en aanbesteding
3. Ontwikkelingsvraagstukken

In dit rapport wordt verslag gedaan van deze evaluatie, die is uitgevoerd door Ipsos Facto beleidsonderzoek. Opdrachtgevers zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

1.2. Context van de evaluatie

De rijksoverheid schrijft jaarlijks ongeveer 1300 (Europese) aanbestedingen uit bij de inkoop van werken, diensten en leveringen³. Bij aanbestedingen van werken en diensten kan, indien voldaan is aan de randvoorwaarden en de opdracht passend wordt gevonden, social return onderdeel uitmaken van de uitraag. De social-returnverplichting is van invloed op het gehele inkoopproces, dat uit diverse fasen bestaat. In onderstaande figuur is een schematische indeling van het inkoopproces weergegeven (zoals beschreven in de Gids proportionaliteit). Deze indeling komt een aantal keer terug in dit onderzoek, bijvoorbeeld om het effect van de toepassing van social return op diverse momenten in het inkoopproces te beschrijven.

Figuur 1.1. Fasen in het inkoopproces



Vrij naar: (Lysons & Farington, 2006)

³ 1257 aanbestedingen in 2011 en 1293 in 2012. Bron: Ministerie van BZK (mei 2013), *Jaarrapportage: Bedrijfsvoering Rijk 2012*, (Den Haag: Ministerie van BZK)

Social return bij inkoop kan op verschillende manieren worden vormgegeven waarbij rekening moet worden gehouden met de geldende juridische kaders, in dit geval de Aanbestedingswet 2012. Het Rijk noemt in handleiding social return (2011) de volgende opties:

- Contractvoorwaarden (bijzondere uitvoeringsvoorwaarde).
- Contractvoorwaarde en Plan van Aanpak.
- Minimumeis (programma van eisen).
- Opdracht voorbehouden aan sociale werkvoorzieningen (optie).
- Opdracht toepassen in lopende raamovereenkomsten (optie).

Niet genoemd in dit rijtje is social return als inspanningsverplichting. In de praktijk wordt deze vorm soms toegepast. Social return is in dat geval geen verplichting of eis, maar de opdrachtnemer wordt gevraagd zich in te spannen om social-returnkandidaten te plaatsen wanneer daar mogelijkheden voor zijn.

Door social return uit te vragen kunnen opdrachtnemers worden gestimuleerd om bij te dragen aan beleidsdoelen van overheden en kunnen tegelijkertijd resultaten op individueel niveau worden bereikt. De volgende resultaten of doelen kunnen in algemene zin worden benoemd:

- Het vergroten van de arbeidsparticipatie van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Het vergroten van vakmanschap door het bieden van leer/werkervaringsplaatsen en/of stageplaatsen.
- Een economisch voordeel: bezuinigen op uitkeringen en/of SW-bedrijven helpen om inkomsten te genereren.
- Het bevorderen van de sociale samenhang op lokaal niveau door een sociale bijdrage aan opdrachtnemers te vragen.

Uiteraard zijn de doelstellingen niet altijd dezelfde, en hangen die mede samen met de belangen die opdrachtgevers hebben. Gemeenten hebben bijvoorbeeld een direct financieel belang bij het plaatsen van mensen uit een uitkeringssituatie naar betaald werk. Voor het Rijk geldt dit directe belang niet. Het Rijk kiest voor maatregelen die eraan bijdragen dat iedereen zoveel mogelijk participeert in de samenleving en om mensen perspectief te geven op werk en inkomen⁴.

⁴ Het kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk luidt: "de toepassing van social return door het Rijk heeft tot doel het bevorderen van de uitstroom naar werk en is gericht op alle mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt die zonder re-integratieondersteuning niet aan het werk komen". Ministerie van BZK (29 april 2011), Kamerbrief: Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk, Kenmerk:2011-2000143143 (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

1.3. Leeswijzer

Inleidende hoofdstukken

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het doel en de vraagstelling van de evaluatie. Ook wordt ingegaan op de belemmeringen die er op dit moment bestaan bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvragen, en de gevolgen daarvan voor de 'status' van de evaluatie. In hoofdstuk drie bespreken we de opzet en uitvoering van de evaluatie.

Resultaten social return bij het Rijk

Het rapport bevat drie hoofdstukken die gewijd zijn aan de toepassing van social return bij het Rijk (4,5,6). In hoofdstuk 4 gaan we in op de kenmerken van aanbestedingen van het Rijk waarbij social return is toegepast (om welke opdrachten gaat het, en in welke vorm is social return uitgevraagd?) In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de ervaringen van de betrokkenen (opdrachtgevers en opdrachtnemers) met de toepassing van social return door het Rijk. Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de resultaten in termen van re-integratie (ingezette kandidaten, herkomst van kandidaten et cetera).

Resultaten contextonderzoek

Hoofdstuk 7 heeft betrekking op het meten van social-returninspanningen en resultaten en de (mogelijke) rol van prestatie-instrumenten daarbij. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de ervaringen die door de vier grote gemeenten zijn opgedaan met social return, en de mogelijke lessen die daaruit getrokken kunnen worden. Hoofdstuk 9 bespreekt de visie op social return van externe deskundigen en vertegenwoordigers van doelgroepen.

Conclusies en beantwoorden onderzoeksvragen

Aan het eind van elk resultatenhoofdstuk (4 t/m 9) wordt een conclusie gegeven van het hoofdstuk. Daarbij wordt ook aangegeven welke onderzoeksvragen op dat moment (met de informatie uit het hoofdstuk) kunnen worden beantwoord. In hoofdstuk 10, ten slotte, wordt de algemene conclusie getrokken en worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samengevat.

2. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

2.1. Inleiding

De evaluatie sluit een tweejarige implementatiefase af, waarin het Rijk ervaring heeft opgedaan met social return bij de inkoop en aanbesteding van diensten en werken. Het evaluatieonderzoek is toegezegd aan de Tweede Kamer, waarbij is afgesproken dat onderzocht zal worden of de toepassing van social return kwantitatief en kwalitatief succesvol is, maar dat tevens op een aantal aspecten wordt onderzocht hoe het social-returnbeleid verder kan worden vormgegeven of verbeterd en verankerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opstellen van gunningscriteria en uitsluitingsgronden, en een contractmanagement systeem. De opdrachtgevers (ministerie van BZK en ministerie van SZW) hebben twee centrale vragen geformuleerd:

1. *Is toepassing van social return door de rijksoverheid kwantitatief en kwalitatief succesvol? Wordt dit instrument efficiënt uitgevoerd door het Rijk en wegen de lasten (in tijd en geld) op tegen de baten?*
2. *Op welke wijze kan het beleid en de uitvoering van social return worden verbeterd?*

Daarnaast zijn diverse onderzoeksvragen geformuleerd die zijn onderverdeeld in drie thema's of aandachtsgebieden:

- a. Beleidsdoel re-integratie
- b. Inkoop en aanbestedingen
- c. Ontwikkelingsvragen

Onderzoeksvragen in thema a. en b. kunnen worden gebruikt om hoofdvraag 1 te beantwoorden (oordeel over het succes van toepassen van social return), maar omvatten meer dan alleen 'evaluatieve' vragen. Een deel van de vragen heeft betrekking op aspecten die niet rechtstreeks te vertalen zijn in criteria voor evaluatie, maar te zien zijn als inventariserende vragen. Denk bijvoorbeeld aan ervaringen van betrokkenen met social return. De ontwikkelingsvragen (c.) zijn te zien als uitwerking van hoofdvraag 2 (verbeterpunten).

In onderstaande paragrafen worden de onderzoeksvragen verder uitgewerkt. Om het overzicht op de onderzoeksvragen te bewaken hebben we de oorspronkelijke vragen uit de startnotitie soms wat anders geformuleerd en tevens geclusterd. In totaal levert dat 19 'hoofdvragen' op:

Tabel 2.1. overzicht onderzoeksvragen (aantal en codering)

| | aantal hoofdvragen | nummering |
|---------------------------|--------------------|-----------|
| Beleidsdoel re-integratie | 4 | R1 – R4 |
| Inkoop en aanbestedingen | 5 | IA1 – IA5 |
| Ontwikkelingsvragen | 10 | O1 – O10 |

2.2. Onderzoeksvragen beleidsdoel re-integratie

Met betrekking tot het beleidsdoel re-integratie zijn door de opdrachtgevers diverse vragen geformuleerd over de toepassing van social return in de praktijk (omvang en aantallen), de uitvoering en ervaringen van betrokkenen en de resultaten zowel in termen van aantal plaatsingen, duurzaamheid en financiële baten. De vragen zijn door de onderzoekers geclusterd in vier hoofdvragen. De oorspronkelijke vragen zijn als subvragen bij deze hoofdvragen opgenomen:

R1. *Hoe vaak wordt social return toegepast bij inkoop door het Rijk, en wat zijn de kenmerken van de opdrachten waarbij het wordt toegepast?*

- a. Wat is het totaal aantal aanbestedingen per departement dat voor social return in aanmerking kwam?
- b. Wat is het percentage social return per aanbesteding?
- c. Wat is de verdeling (aantallen) van aanbestedingen waarbij social return wel/niet is toegepast?
- d. Welke redenen zijn er om in een aanbesteding af te zien van social return?

R2. *Hoe verloopt werving en selectie van social-returnkandidaten, en welke knelpunten ervaren betrokken partijen?*

- a. Wat zijn de ervaringen van UWV en gemeenten met social return door de rijksoverheid?
- b. Welke knelpunten doen zich voor bij het werven en plaatsen van social-returnkandidaten?
- c. Kunnen UWV en gemeenten geschikte kandidaten leveren (waarom niet)?
- d. Wat is de herkomst van deze mensen, en via welke weg zijn ze aangetrokken?
- e. Doen zich verdringingseffecten voor, en zo ja in welk stadium en hoe is daar mee omgegaan?

R3. *Wat zijn de resultaten van social return bij het Rijk in termen van re-integratie en bespaarde uitkeringsgelden?*

- a. Hoeveel mensen uit de doelgroep zijn gedurende de implementatiefase social return aan werk of werkervaring geholpen?
- b. Wat is het aantal mensen per aanbesteding dat daadwerkelijk is geplaatst?
- c. Wat is de afstand van de doelgroep tot de arbeidsmarkt? Welke re-integratieondersteuning is ingezet (en hoeveel)?
- d. Zijn gegevens bekend m.b.t. de duurzaamheid van de plaatsingen?
- e. Wat zijn de geschatte opbrengsten op macroniveau (bespaarde uitkeringen) van de totale inzet van social return door de rijksoverheid?

R4. *In hoeverre spelen externe factoren, zoals het overheidsbeleid en economische omstandigheden een rol in de resultaten van social return?*

- a. *Is het feit dat de rijksoverheid zelf geen rol speelt bij de uitvoering van re-integratie van invloed op het resultaat van social returnbeleid? Welke knel- of pluspunten levert dit op?*
- b. *Wat zijn de effecten van huidige economische situatie op social return?*

2.3. Onderzoeksvragen inkoop en aanbestedingen

De vragen over inkoop hebben betrekking op het oordeel en de ervaringen van alle betrokkenen/stakeholders met betrekking tot het inkoopproces en de uitvoering daarvan (informatievoorziening, uitvoeringslast, prijs- en kwaliteitseffecten). Bij de stakeholders wordt onderscheid gemaakt in de opdrachtgever (interne klant, inkopers en contractmanagers), opdrachtnemers (inclusief onderaannemer) en intermediairs.

De vragen kunnen worden samengevat in 5 onderwerpen of hoofdvragen:

- IA1. *Faciliteiten en informatie: wat is het oordeel over en gebruik van informatie, faciliteiten beleid en instrumenten door verschillende stakeholders voorafgaand aan een aanbesteding?*
- IA2. *Toepassing, toepassingsvorm: welke toepassingsvormen zijn er, waarop zijn deze gebaseerd en hoe gaan inschrijvers daarmee om en hoe wordt de toepassing gemonitord?*
- IA3. *Prijs/kwaliteitseffecten: welke effecten heeft social return op deelname, prijs en kwaliteit, de inschrijving zelf en op de bedrijfsvoering tijdens de uitvoer van het contract en mogelijk zelfs na de contractduur?*
- IA4. *Uitvoeringslasten: wat zijn de kosten (inspanning in tijd en geld) en baten bij toepassing van social return?*
- IA5. *Ervaringen: wat zijn de ervaringen van betrokkenen met social return en de toepassing ervan?*

2.4. Ontwikkelingsvragen

Tot slot is gevraagd naar mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van het beleid. Hierbij komen ook de toezeggingen aan de Tweede Kamer met betrekking tot verbreding van social return en de toepassing van een prestatie-instrument aan de orde. De 10 ontwikkelingsvragen zijn door ons ingedeeld in 4 thema's:

Met betrekking tot toepassing van social return door het Rijk:

- O1. *Welke (nieuwe) uitsluitingsgronden om social return niet toe te passen moeten worden vastgesteld?*

- O2. *Kan en moet social return bij het Rijk breder worden toegepast? In welke vorm, en wat zijn de verwachte effecten?*

Met betrekking tot de wijze van uitvraag, gunning en proportionaliteit:

- O3. *Kunnen uniforme gunningscriteria worden opgesteld op basis waarvan offertes kunnen worden beoordeeld op social return? Zo ja, hoe zien deze eruit?*
- O4. *Hoe kan bepaald worden of toepassing van social return in een aanbesteding proportioneel is?*
- O5. *Welke opties staan open indien er in de loop van het proces toch verdringing gaat optreden?*
- O6. *Kan social return bedrijfsgebonden in plaats van projectgebonden worden uitgevraagd? Wat zijn de juridische kaders hiervoor?*

Met betrekking tot het meten en beoordelen van social return resultaten:

- O7. *Kan binnen het social returnbeleid van het Rijk de reeds bestaande inzet van bedrijven worden beloond? Onder welke voorwaarden?*
- O8. *Zijn nu op de markt zijnde instrumenten om social-returninspanningen te meten toepasbaar binnen het rijksbeleid social return? Onder welke voorwaarden?*
- O9. *Kan een sluitend contractmanagement systeem worden ingericht? Zo ja, hoe ziet dat eruit?*

Met betrekking tot organisatie en samenwerking:

- O10. *Is het mogelijk en wenselijk om meer samenwerking en uniformiteit met medeoverheden in te richten in de toepassingsvorm? En welke vorm dient dit te zijn?*

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de aanpak en uitvoering van het evaluatieonderzoek. Hieronder wordt eerst een aantal kanttekeningen bij de evaluatie besproken.

2.5. Kanttekeningen bij de beantwoording onderzoeksvragen

Het onderzoek is gestart als 'ex post evaluatie', maar gedurende de uitvoering is gebleken dat de evaluatie daarvoor te vroeg is gekomen. Omdat een groot deel van de opdrachten waarbij social return wordt toegepast nog niet is afgerond, kan niet op alle bovenstaande vragen een (definitief) antwoord worden gegeven. Met betrekking tot de uitvoering van social return (inkoop en aanbesteden) en de ervaringen van betrokkenen (opdrachtgevers en opdrachtnemers) met het instrument heeft de evaluatie veel informatie opgeleverd. Als het gaat om het 'succes' van social return bij het Rijk in termen van re-integratie geeft deze evaluatie vooral een eerste indruk. Hieronder wordt een aantal kanttekeningen kort toegelicht.

Verkorte evaluatieperiode

De implementatieperiode bestrijkt formeel twee jaar, van juli 2011 tot juli 2013. De inventarisatie van alle aanbestedingen social return die het ministerie van BZK heeft uitgevoerd (en die de basis vormde voor onze analyses en selectie van aanbestedingen voor verdiepende interviews) heeft betrekking op de jaren 2011 en 2012. De reden hiervoor is dat gegevens van de jaarrapportage 2012 zijn gebruikt. De gegevens van de jaarrapportage 2013 waren ten tijde van de evaluatie nog niet beschikbaar. Dat betekent per saldo dat aanbestedingen van het Rijk die in de eerste helft van 2013 zijn uitgevoerd (en waarbij social return is uitgevraagd) geen onderwerp zijn van deze evaluatie.

Looptijd van opdrachten waarbij social return is toegepast

De looptijd van opdrachten waarbij social return is toegepast varieert, maar beslaat vaak een langere periode. De gemiddelde looptijd van opdrachten die in 2011 en 2012 zijn gegund door het Rijk, en waarbij social return van toepassing is bedraagt 40 maanden (exclusief eventuele mogelijkheden tot verlenging). In onderstaande tabel wordt de verdeling van de looptijd van de opdrachten weergegeven die zijn gegund tijdens de implementatieperiode:

Tabel 2.2. looptijd gegunde opdrachten social return

| looptijd | aantal | percentage |
|----------------------------------|--------|------------|
| 6 maanden of minder ⁵ | 8 | 10% |
| 7 maanden tot en met 12 maanden | 5 | 6% |
| 13 maanden tot en met 24 maanden | 12 | 16% |
| 25 maanden tot en met 48 maanden | 43 | 56% |
| langer dan 48 maanden | 9 | 12% |
| totaal | 77 | 100% |

Zoals uit de tabel blijkt, heeft ruim twee derde van de gegunde opdrachten een looptijd die langer is dan de twee jaar die de implementatieperiode heeft geduurd. Deze opdrachten zijn in ieder geval niet afgerond in de periode 2011 – 2013, en veelal ook nog niet in 2014. Dat geldt ook voor een deel van de aanbestedingen die een kortere looptijd hebben, maar die in het tweede implementatiejaar (juli 2012 – juli 2013) zijn gegund.

Van de meerderheid van de gegunde opdrachten waarbij social return is toegepast kan daardoor nog geen ‘eindresultaat’ worden gegeven in termen van re-integratie, maar hooguit een ‘tussenstand’. Soms ontbreken echter ook de gegevens hiervoor. Dat is afhankelijk van de wijze waarop de social-returneis is geformuleerd (per jaar of gedurende de looptijd van het contract). Sommige opdrachtnemers hoeven pas aan het eind van de looptijd van het contract te hebben voldaan aan de social-returndoelstellingen. Indien dat

⁵ Hoewel formeel social return bij het Rijk alleen wordt toegepast bij opdrachten van minimaal 6 maanden is de opgegeven looptijd in twee gevallen korter (3 maanden). Eén van deze kortlopende opdrachten is opgenomen in onze selectie. Daarbij is gebleken dat de daadwerkelijke looptijd in de praktijk 7 maanden bedroeg.

het geval is geeft dit ruimte om de verplichting aan het eind van de contractperiode te realiseren.

Beschikbaarheid verantwoordingsinformatie

Tijdens de evaluatie is gebleken dat van het grootste deel van de aanbestedingen waarbij social return is toegepast geen of onvoldoende verantwoordingsinformatie beschikbaar is. Voor een deel heeft dat te maken met de contractueel overeengekomen verantwoordingsmomenten, bijvoorbeeld bij opdrachten die redelijk recent zijn gestart, en waarbij het eerste voortgangsgesprek nog niet heeft plaatsgevonden. Met betrekking tot de eerder gestarte aanbestedingen is niet bekend wat de reden is voor het ontbreken van de verantwoordingsinformatie. Van een klein deel van de aanbestedingen was op het moment van evaluatie wel verantwoordingsinformatie beschikbaar, waarbij opvalt dat er grote variatie is in vorm en volledigheid van de informatie.

2.6. Wegwijzer beantwoording onderzoeksvragen

Tot slot van dit hoofdstuk wordt aangegeven waar in het rapport de antwoorden op de onderzoeksvragen te vinden zijn.

Tabel 2.3. wegwijzer beantwoording onderzoeksvragen

| | onderzoeksvraag | hoofdstuk |
|---------------------------|-----------------|-----------|
| Beleidsdoel re-integratie | R1 | 4 |
| | R2 - R4 | 6 |
| Inkoop en aanbestedingen | IA2 | 4 |
| | IA1 – IA5 | 5 |
| Ontwikkelingsvragen | O1 | 6 |
| | O2, O4 | 9 |
| | O3 | 5 |
| | O5 | 10 |
| | O6 - O9 | 7 |
| | O9 | 5, 8 |
| | O10 | 8 |

3. OPZET EN UITVOERING EVALUATIE

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de evaluatie is opgezet en uitgevoerd. In reactie op de beperkte beschikbaarheid van definitieve resultaten op gebied van re-integratie is het plan van aanpak gedurende de evaluatie op punten aangepast. Zo is besloten om aan alle opdrachtnemers van de uitgevoerde aanbestedingen aanvullende informatie over de plaatsing van kandidaten te vragen. Dit is gedaan in de vorm van een korte enquête. Als gevolg van deze tussentijdse aanpassingen in het plan van aanpak heeft de uitvoering van het onderzoek meer tijd gekost dan oorspronkelijk gepland. De deadline voor het onderzoek was in eerste instantie vastgesteld op eind december 2013 en uiteindelijk is de conceptrapportage in april 2014 opgeleverd.

In hoofdlijnen bestaat de evaluatie uit de volgende onderdelen:

- Secundaire analyses op databestanden met betrekking tot de toepassing van social return bij het Rijk (informatie over uitgevoerde aanbestedingen en resultaten social return).
- Verdiepende interviews met betrokkenen bij een selectie van aanbestedingen (opdrachtgevers, opdrachtnemers en intermediairs).
- Enquête met betrekking tot inzet social-returnkandidaten onder opdrachtnemers.
- Contextonderzoek bestaande uit kwalitatieve interviews met experts en vertegenwoordigers van doelgroepen.

Hieronder worden deze onderdelen verder uitgewerkt.

3.2. Secundaire analyses en selectie van aanbestedingen

Voor het beantwoorden van vragen over de toepassing van social return bij het Rijk (aantallen en kenmerken aanbestedingen, wijze waarop social return is uitgevraagd et cetera) is gebruik gemaakt van databestanden die door het ministerie van BZK zijn aangeleverd. In deze bestanden is per ministerie (verantwoordelijke voor de inkoop) een overzicht gegeven van uitgevoerde aanbestedingen in de periode juli 2011 tot en met december 2012, en een aantal kenmerken daarvan, zoals de waarde van de opdracht, de looptijd, de wijze waarop social return is toegepast (uitvoeringsvoorwaarde, eis, wens), het percentage social return dat is toegepast en de beschikbaarheid van verantwoordingsinformatie⁶. In een tweede databestand is een overzicht opgenomen van het totaal aanbestedingen dat voldoet aan de criteria voor social return (omvang van ten minste 250.000 euro en looptijd van ten minste 6 maanden), en het aantal aanbestedingen

⁶ Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken is gebleken dat van de meeste aanbestedingen (nog) geen verantwoordingsinformatie beschikbaar was.

waarbij social return wel/niet is toegepast. Indien social return niet is toegepast is (indien bekend) de reden daarvan weergegeven.

Op basis van de databestanden zijn analyses uitgevoerd op aantallen en kenmerken van aanbestedingen waarbij social return is toegepast. Ook is onderzocht wanneer social return niet is toegepast, en welke redenen daarvoor zijn opgegeven (categoriseren van alle open antwoorden van contractmanagers). De resultaten van deze analyses zijn in hoofdstuk vier opgenomen (toepassing social return).

Het databestand met alle aanbestedingen social return is ook gebruikt om een selectie te maken van aanbestedingen voor de verdiepende fase van het onderzoek (interviewronde met betrokkenen). Gezien eerder genoemde kanttekeningen (verkorte evaluatieperiode, looptijd van de opdrachten en beschikbaarheid verantwoordingsinformatie) is ervoor gekozen om af te zien van een steekproef, en te kiezen voor een selectie van aanbestedingen waarvan verwacht werd dat deze relevante en bruikbare informatie zou kunnen opleveren. De aanbestedingen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Beschikbaarheid van resultaten (geplaatste kandidaten) en daarbinnen spreiding naar doelgroepen (herkomst kandidaten).
- Zo veel mogelijk verschillende opdrachtcategorieën (diversiteit in opdrachten, hoog geschoold/laag geschoold werk etc.).
- Spreiding naar percentage en toepassingsvorm van social return.

Aan de hand van deze criteria en kenmerken is een selectie van 20 aanbestedingen gemaakt. Deze is aangevuld met de vier pilotprojecten social return ('grote' werken van Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst). In tabel 3.1. is de verdeling van de uitgevoerde aanbestedingen naar de verschillende opdrachtcategorieën weergegeven, en is per categorie het aantal geselecteerde aanbestedingen genoemd.

Tabel 3.1. Verdeling selectie aanbestedingen naar categorie

| | uitgevoerde aanbestedingen 2011 en 2012 | aantal geselecteerde aanbestedingen per categorie |
|---|---|---|
| personeelsgerelateerde zaken | 4 | 1 |
| kantoorinrichting en benodigdheden | 2 | 1 |
| automatisering en telecommunicatie | 11 | 2 |
| inhuur en uitbesteden | 10 | 2 |
| vervoer en emballage | 2 | 1 |
| aanschaf/huur gebouwen, installaties | 3 | 1 |
| exploitatie/beheer gebouwen, installaties | 44 | 11 |
| overig | 8 | 1 |
| pilotprojecten 'grote werken' | 4 | 4 |
| Totaal | 88 | 24 |

3.3. Interviews met opdrachtgevers en opdrachtnemers

De 20 geselecteerde aanbestedingen en de vier pilots zijn in kaart gebracht aan de hand van interviews met opdrachtgevers en opdrachtnemers. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgevoerde interviews:

Tabel 3.2. overzicht van uitgevoerde interviews, inclusief pilots

| | aantal aanbestedingen |
|---|-----------------------|
| opdrachtgever en opdrachtnemer geïnterviewd | 18 |
| opdrachtgever niet geïnterviewd | 2 |
| opdrachtnemer niet geïnterviewd (nog niet bekend) | 2 |
| aanbesteding niet bekend/ social return uitgevraagd maar niet toegepast | 2 |
| totaal | 24 |

Van de meeste geselecteerde aanbestedingen (18 van de 24) zijn zowel de opdrachtgevers (meestal de contractmanager en/of inkoper) als de opdrachtnemers geïnterviewd. In zes gevallen is om verschillende redenen niet met beide partijen gesproken. Van alle geselecteerde aanbestedingen is echter informatie van ten minste één partij verkregen. Het aantal geïnterviewden (vertegenwoordigers van bedrijven) correspondeert niet één op één met het aantal opdrachten/aanbestedingen dat in kaart is gebracht: er zijn twee opdrachtnemers die meerdere aanbestedingen uit onze selectie gegund hebben gekregen. In deze gevallen zijn de ervaringen van de opdrachtnemers met de verschillende opdrachten ‘gecombineerd’ in één interview. Anderzijds zijn er ook twee opdrachten waarbij twee (opdracht in twee percelen) of drie opdrachtnemers zijn geïnterviewd (een van de pilots van Rijkswaterstaat bestaat uit drie percelen, met drie verschillende opdrachtnemers). Uiteindelijk zijn interviews gehouden met 17 vertegenwoordigers van bedrijven die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van 20 opdrachten.

3.3.1. Gespreksonderwerpen

In de interviews met opdrachtgevers en opdrachtnemers is ingegaan op de ervaringen met toepassing van social return en de resultaten in termen van plaatsing van kandidaten. Voor de structuur van de gesprekken is gebruik gemaakt van de onderverdeling van het inkoopproces in fasen (zie figuur 1.1). De kleuren uit dat model zijn ook in onderstaande tabel gebruikt om het onderscheid tussen de fasen te benadrukken.

Tabel 3.3. onderwerpen in interviews met opdrachtgevers en opdrachtnemers

| Fasen inkoopproces | onderwerpen |
|--|--|
| Voortraject | <ul style="list-style-type: none"> • oordeel over en gebruik van informatie over social return • oordeel over instrument social return en toepassing ervan door Rijk (draagvlak) • beslissing om social return toe te passen op de opdracht en onderbouwing daarvan • betrekken marktinformatie in toepassing (zoals marktconsultatie) |
| Specificeren, selecteren en contracteren | <ul style="list-style-type: none"> • vorm en percentage social return dat is uitgevraagd, oordeel daarover • vragen van inschrijvende partijen over toepassing social return • effect toepassing social return op groep inschrijvers en prijs/kwaliteit inschrijvingen • kosten en inspanning m.b.t. toepassing social return bij aanbesteding • startgesprek en gemaakte afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer |
| Bestellen, bewaken en nazorg | <ul style="list-style-type: none"> • monitoring van resultaten • voortgangsgesprekken • geleverde inspanningen, tijdsinzet voor monitoren en verantwoorden |
| Leverancier | <ul style="list-style-type: none"> • ervaringen werving en selecteren social-returnkandidaten • ervaringen met intermediairs • wijze waarop kandidaten zijn ingezet en begeleid • resultaten en duurzaamheid plaatsingen • uitvoeringslasten • verbeterpunten |

De meeste onderwerpen in tabel 3.3 zijn zowel met opdrachtgevers als opdrachtnemers besproken, waarbij de formulering van de interviewvragen is aangepast aan het perspectief of de ervaring van de geïnterviewde.

3.3.2. Procedure interviews

Het ministerie van BZK heeft de contactgegevens aangeleverd van opdrachtgevers en opdrachtnemers van de geselecteerde aanbestedingen. De onderzoekers hebben iedereen persoonlijk benaderd voor een interviewafspraken. De interviews zijn gehouden aan de hand van de checklist, die is gebaseerd op bovengenoemde onderwerpen. Van elk gesprek is een uitgebreid gespreksverslag gemaakt dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de respondent. Iedereen heeft daarbij de gelegenheid gekregen om de inhoud aan te vullen of te verbeteren indien nodig. Voor dit rapport is gebruik gemaakt van de geaccordeerde interviewverslagen.

3.4. Interviews met intermediairs

Bij aanvang van de evaluatie was voorzien in een aantal interviews met intermediairs (UWV in de eerste plaats en mogelijk enkele andere partijen die kunnen bemiddelen bij het zoeken naar social-returnkandidaten). In de praktijk hebben deze interviews nauwelijks plaatsgevonden⁷. De reden is dat er relatief weinig gebruik gemaakt wordt van

⁷ We hebben een landelijk vertegenwoordiger van UWV geïnterviewd, een medewerker van een Werkgevers Servicepunt (WSP), en een vertegenwoordiger van de uitzendbranche.

intermediairs door opdrachtnemers in onze selectie. Daar is een aantal redenen of verklaringen voor te geven:

- Bij een deel van de geselecteerde opdrachten is de social-returnverplichting nog niet ingevuld (nog geen kandidaten geworden).
- Een deel van de opdrachtnemers maakt gebruik van het eigen netwerk om kandidaten te werven (bijvoorbeeld via contacten met scholen, of rechtstreekse werving via eigen internetsite).
- Een deel van de werving van kandidaten wordt gedaan door onderaannemers van de door ons geïnterviewde opdrachtnemers. In die gevallen is er weinig zicht op de herkomst van kandidaten⁸.

Ook kan worden opgemerkt dat het UWV voor opdrachtnemers niet altijd de 'vanzelfsprekende' kandidaat is als het gaat om het werven van social-returnkandidaten. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

3.5. Contextonderzoek

Het contextonderzoek bestaat uit interviews met deskundigen op het gebied van aanbesteden en re-integratie en vertegenwoordigers van stakeholders (werkgevers, branches etc.). We maken onderscheid in vier categorieën:

1. Vertegenwoordigers van stakeholders (werkgevers, brancheorganisaties en social-returndoelgroep).
2. Kennisorganisaties en deskundigen op het gebied van re-integratie en social return (waaronder gemeenten die ervaringen hebben met social return).
3. Kennisorganisaties op het gebied van inkoop en aanbesteden.
4. Deskundigen (juristen) op het gebied van aanbestedingsrecht.

In totaal zijn 22 interviews gehouden met 28 deskundigen en vertegenwoordigers in het kader van het contextonderzoek. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle organisaties.

In de interviews is ingegaan op de volgende onderwerpen:

- De eigen rol bij, of ervaringen met, toepassing social return (direct of indirect via bijv. leden of aangesloten organisaties).
- Mogelijke voor- en nadelen social return, oordeel over toepassingsmogelijkheden van het instrument
- Mogelijkheden om social-returninspanningen te meten en toepassing van prestatie-instrumenten.
- Resultaten social return op gebied van re-integratie (voor zover bekend)
- Mogelijke problemen en knelpunten bij plaatsen kandidaten (zoals beschikbaarheid kandidaten, verdringing).

⁸ In deze gevallen is er ook geen contractuele overeenkomst met het Rijk.

- Wensen m.b.t. toepassing social return in toekomst, eventuele belemmeringen daarbij en mogelijke (beleidsmatige) oplossingen.

Uiteraard zijn niet alle onderwerpen met iedereen besproken. Aan de hand van de expertise van de gesprekspartner(s) (of diens perspectief op social return) is ervoor gekozen om bepaalde onderwerpen diepgaand te bespreken en andere onderwerpen niet, of kort, aan te snijden.

De resultaten van de contextinterviews zijn met name gebruikt bij de beantwoording van de ontwikkelingsvragen. Aan het eind van dit rapport is een hoofdstuk opgenomen waarin de visie en het oordeel van externe deskundigen wordt beschreven (hoofdstuk 9).

3.6. Enquête opdrachtnemers

Na de eerste inventarisatie van de resultaten is besloten om een aanvullende enquête te verspreiden onder opdrachtnemers. Het doel van de enquête was om meer informatie te verzamelen over de resultaten van de social-returninspanningen (actuele stand van zaken met betrekking tot realisatie, aantal kandidaten dat geplaatst is, en herkomst van de kandidaten (indien van toepassing)).

De enquête is verstuurd aan (een groot deel van) de opdrachtnemers van het Rijk die in de periode juli 2011 tot 2013 een opdracht hebben verworven waarbij social return van toepassing was. De groep opdrachtnemers die is geselecteerd voor de kwalitatieve gesprekken is niet gevraagd om de enquête in te vullen, om te voorkomen dat opdrachtnemers meer malen dezelfde vragen moesten beantwoorden. De enquête is daarnaast zo kort mogelijk gehouden om de belasting voor opdrachtnemers zo veel mogelijk te beperken. In totaal zijn 46 aanbestedingen geselecteerd waarvan de opdrachtnemers gevraagd is een enquête in te vullen. In onderstaande tabel wordt de selectie toegelicht:

Tabel 3.4. selectie aanbestedingen voor enquête onder opdrachtnemers

| | aantal aanbestedingen |
|---|-----------------------|
| Enquête gestuurd | 46 |
| Geselecteerd voor kwalitatieve verdieping (incl. pilots) | 24 |
| Geen contactgegevens beschikbaar | 18 |
| Totaal aantal aanbestedingen social return (2011 en 2012, incl. pilots) | 88 |

De enquête is verstuurd aan 83 opdrachtnemers die betrokken zijn bij de uitvoering van de 46 opdrachten. De reden dat er meer opdrachtnemers zijn dan aanbestedingen heeft te maken met de onderverdeling van een deel van de aanbestedingen in percelen. Daarnaast is social return ook bij een aantal raamcontracten toegepast. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inhuur van IT capaciteit of inhuur van financiële expertise. Het aantal opdrachtnemers

bij dergelijke raamcontracten kan oplopen tot tien of meer. Hieronder is een overzicht gegeven van het aantal verzonden enquêtes en de respons:

Tabel 3.5. selectie aanbestedingen voor enquête onder opdrachtnemers

| | aantal aanbestedingen | aantal opdrachtnemers |
|--|-----------------------|-----------------------|
| Enquête retour afzender, adres onbekend of onjuist | 5 | 5 |
| Reactie via mail of telefoon | 6 | 5 |
| Enquête teruggestuurd | 15 | 17 |
| Geen reactie (non-respons) | 20 | 56 |
| Enquête gestuurd | 46 | 83 |

De respons op de enquête is niet groot: in totaal hebben 17 opdrachtnemers het formulier teruggestuurd (bruto respons van 20%, na correctie voor niet-bezorgde enquêtes is dit 22% netto). Deze groep respondenten is betrokken bij uitvoering van 15 opdrachten (ruim 36% van de aanbestedingen die effectief zijn benaderd). In aanvulling op de enquêtes hebben we van 5 opdrachtnemers (betrokken bij 6 opdrachten) een reactie per mail of telefoon ontvangen. Het onderzoeksbureau heeft twee weken na het versturen van de enquête een telefonische reminder uitgevoerd. Dat heeft diverse toezeggingen opgeleverd, maar uiteindelijk hebben die niet altijd geresulteerd in een ingevuld enquêteformulier. Waarschijnlijk heeft de korte responsperiode een rol gespeeld in de relatief lage respons.

4. TOEPASSING SOCIAL RETURN DOOR HET RIJK

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de toepassing van social return bij het Rijk tijdens de implementatieperiode. Ingegaan wordt op de aantallen en kenmerken van de opdrachten die door het Rijk zijn aanbesteed en waarbij social return is toegepast. Naast de 'reguliere' opdrachten waarbij social return wordt toegepast wordt ook ingegaan op de vier pilotprojecten social return. Daarnaast gaan we in op de wijze waarop de toepassingsvorm van social return wordt bepaald en de rol van marktpartijen hierbij.

4.2. Aantal aanbestedingen waarbij social return is toegepast

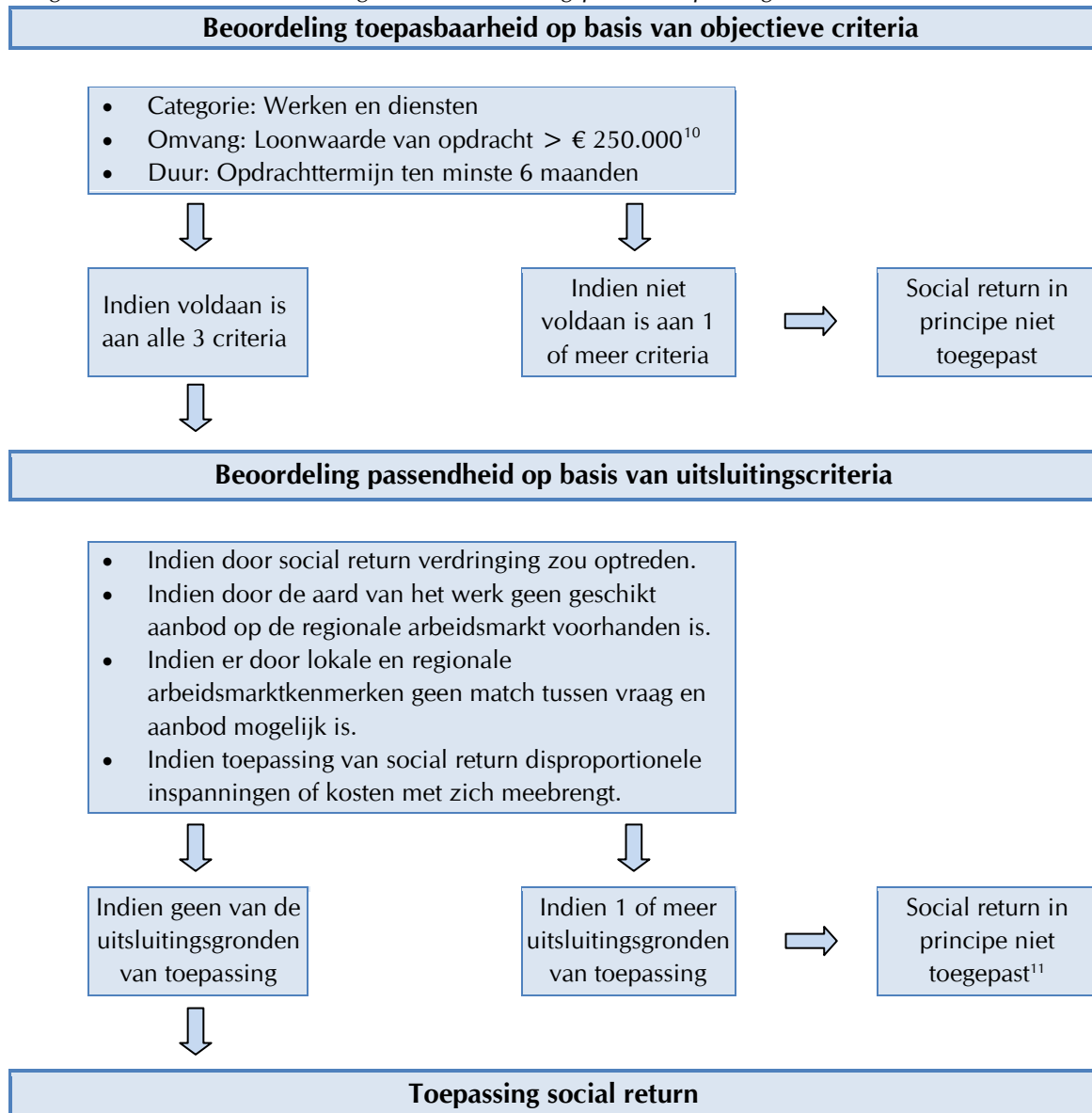
In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in het totaal aantal aanbestedingen dat in aanmerking kwam voor social return (categorieën diensten en 'niet complexe' werken en voldoen aan criteria met betrekking tot omvang en doorlooptijd) en het aantal aanbestedingen waarbij social return is toegepast. Het gaat het om cijfers over de periode juli 2011 tot en met december 2012.

Belangrijk om op te merken bij cijfers over toepassing: de rijksoverheid maakt sinds 2008 gebruik van categoriemanagement bij de inkoop, dit betekent dat ministeries voor elkaar inkopen. Het gaat daarbij om goederen of diensten die vaak worden gebruikt (waaronder uitzendkrachten, energie, schoonmaak, beleidsadvies, telefonie en communicatie). De uitvoering berust bij rijksinkooppunten⁹. Het gevolg is dat cijfers over de inkoop per departement geen direct verband houden met de eigen inkoopbehoefte of het eigen beleidsterrein van de departementen. Het gaat om inkoop die de departementen verzorgen op een of meer inkoopcategorieën. Ook dient rekening gehouden te worden met de afbakening van de categorieën waarbij social return (op dit moment) wordt toegepast: het gaat met name om opdrachten op gebied van dienstverlening (geen leveringen, en geen 'grote' werken van Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst, met uitzondering van vier pilotprojecten, zie paragraaf 4.3).

Toepassing van social return vindt plaats bij aanbestedingen die voldoen aan een aantal criteria, en waarvan vervolgens door inkoopverantwoordelijken is bepaald dat social return passend is bij de opdracht. In figuur 4.1 wordt het besluitvormingsproces schematisch weergegeven.

⁹ Ministerie van BZK (November 2013), *Professioneel inkopen door het Rijk*, B-21466 (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Figuur 4.1. schematische weergave besluitvormingsproces toepassing social return



De beslissing om social return toe te passen volgt uit een aantal objectieve criteria en vervolgens uit een toetsing aan de uitsluitingsgronden. Indien niet voldaan wordt aan de criteria wordt social return in principe niet toegepast. Volgens de handleiding social return zijn de uitsluitingscriteria die betrekking hebben op de beschikbaarheid van kandidaten op de lokale en regionale arbeidsmarkt ter beoordeling van de gemeente of het UWV.

Tabel 4.1 geeft inzicht in het aantal aanbestedingen waarbij voldaan is aan de objectieve criteria en waarbij toepassing van social return passend is bevonden. De aanbestedingen

¹⁰ 5% over 250.000€ loonwaarde exclusief btw is gebaseerd op de loonkosten van één medewerker gedurende 6 maanden op basis van het wettelijk minimumloon.

¹¹ Of toegepast als inspanningsverplichting, waarbij de opdrachtnemer wordt gevraagd om social return toe te passen indien deze daar mogelijkheden toe ziet.

zijn verdeeld naar ministerie (in dit geval de opdrachtgevers), de vier pilots zijn niet meegerekend in het overzicht.

Tabel 4.1. Toepassing social return per ministerie (inkoop) in 2011 en 2012¹²

| opdrachtgever | totaal aantal aanbestedingen dat aan objectieve criteria voldoet | aantal aanbestedingen waarbij social return passend is bevonden en toegepast | aantal aanbestedingen waarbij social return niet passend is bevonden en niet is toegepast |
|---|--|--|---|
| Algemene Zaken | 6 | 0 | 6 |
| Buitenlandse Zaken | 13 | 6 | 7 |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 53 | 18 | 35 |
| Defensie | 12 | 10 | 2 |
| Economische Zaken | 45 | 19 | 26 |
| Financiën | 10 | 3 | 7 |
| Infrastructuur en Milieu | 2 | 1 | 1 |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen | 16 | 0 | 16 |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 4 | 0 | 4 |
| Veiligheid en Justitie | 37 | 23 | 14 |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport | 11 | 4 | 7 |
| Totaal | 209 | 84 | 125 |

In de periode juli 2011 tot en met december 2012 zijn volgens opgave van de verschillende departementen in totaal 209 aanbestedingen uitgeschreven die voldeden aan de objectieve criteria voor toepassing van social return (op basis van omvang en tijd). Bij 84 van deze aanbestedingen (40%) is social return ook daadwerkelijk uitgevraagd. Dat betekent dat bij 125 aanbestedingen in deze periode geen social return is toegepast (60% van het totaal). In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de redenen om social return niet toe te passen.

Het percentage aanbestedingen waarbij social return is toegepast is in 2012 toegenomen ten opzichte van 2011, zoals in onderstaande tabel te zien valt:

¹² Ter toelichting op de tabel: de verdeling naar ministeries heeft betrekking op wie de opdracht heeft gegeven voor de aanbesteding (de interne klant).

Tabel 4.2 percentage aanbestedingen waarbij social return is toegepast

| periode | aantal aanbestedingen dat aan criteria voldoet | aantal aanbestedingen waarbij social return is toegepast | aandeel (%) aanbestedingen waarbij social return is toegepast |
|--------------------------|--|--|---|
| 2011 (laatste 6 maanden) | 62 | 18 | 29% |
| 2012 | 147 | 66 | 45% |
| totaal/gemiddeld | 209 | 84 | 40% |

4.3. Pilotprojecten social return

Bij de introductie van het instrument social return bij opdrachten van het Rijk is besloten om de toepassing ervan in eerste instantie (tijdens de implementatieperiode) te beperken tot opdrachten op het gebied van dienstverlening en werken. De implementatiefase is bedoeld om de benodigde kennis op te doen die nodig is om social return structureel in te bedden in het rijksinkoopbeleid. Met betrekking tot de grote werken van Rijkswaterstaat en Rijksgebouwendienst, die worden gekenmerkt door grote financiële omvang, complexiteit en meerjarigheid, is afgesproken dat gestart wordt met een viertal pilotprojecten. Hieronder volgt een korte beschrijving van deze pilotprojecten en wordt de stand van zaken weergegeven:

4.3.1. Pilotprojecten Rijksgebouwendienst (RGD)

De RGD laat jaarlijks tientallen opdrachten uitvoeren die voldoen aan de criteria voor social return. Er is binnen de organisatie dan ook ervaring opgedaan met social return bij diverse opdrachten op het gebied van werken (nieuwbouw en verbouwingen)¹³. De RGD is ook opdrachtgever van een aantal grote, meerjarige projecten waarbij social return nog niet wordt toegepast. Besloten is om eerst de ervaringen met de pilotprojecten af te wachten alvorens social return ook op dit soort projecten toe te passen. Twee meerjarige en complexe projecten zijn aangemerkt als pilotproject. Het gaat om de inhuizing van de ministeries van SZW en VWS in het pand van het ministerie van VWS (en de daarmee gepaard gaande verbouwing van het gebouw) en de verbouwing van Rijnstraat 8 (het voormalige ministerie van VROM).

De ervaring die tot nu toe is opgedaan binnen deze pilots heeft betrekking op de voorbereidingsfase. Het betreft de afwegingen die gemaakt zijn voor de toepassing van social return in de voorfase, het specificeren van de eis en de selectie tijdens het aanbestedingstraject. Dit betekent dat in de evaluatie alleen het perspectief van de opdrachtgever aan bod is gekomen. Er heeft nog geen invulling van social return door de opdrachtnemer plaatsgevonden, zodat er ook geen resultaten in termen van geplaatste kandidaten kunnen worden gerapporteerd.

¹³ Een aantal van deze projecten maakt onderdeel uit van de 20 aanbestedingen die zijn geselecteerd voor de kwalitatieve verdieping.

Inhuizing ministeries SZW en VWS (verbouwing 'De Resident')

Het pand 'De Resident' (oorspronkelijk het ministerie van VWS) wordt verbouwd, zodat het geschikt is om twee departementen te huisvesten: VWS en SZW. De verbouwing is in principe één opdracht, maar enkele kleine onderdelen worden apart aanbesteed, zoals ICT en de inrichting van de keuken. De aanbesteding van de verbouwing vindt in twee fasen plaats, volgens de niet-openbare procedure. De eerste fase bestaat uit een selectie die inmiddels is afgerond (vijf partijen zijn geselecteerd voor de tweede fase). De aanbesteding bevond zich ten tijde van het interview met de projectmanager van de RGD aan het begin van de tweede fase (definitieve selectie).

In de eerste fase is gebruik gemaakt van een selectieleidraad (waarin ook de belangrijkste aspecten van de opdracht zijn omschreven, bijvoorbeeld dat het om een renovatie gaat, dat het pand geschikt moet zijn voor het 'nieuwe werken', zoveel mogelijk vierkante meters moeten worden gerealiseerd en dat zoveel mogelijk materiaal moet worden hergebruikt). In de eerste fase/selectieleidraad is social return niet opgenomen of expliciet genoemd. Het is wel opgenomen in het bestek, op basis waarvan de vijf partijen de definitieve inschrijving doen. Social return wordt uitgevraagd als contractvoorwaarde (5% van de loonsom). In feite gaat het hier om de reguliere werkwijze van de RGD. Het 'pilotkarakter' van deze opdracht betreft vooral de omvang en duur ervan.

Verbouwing Rijnstraat 8

Het gebouw Rijnstraat 8 moet opnieuw worden ingericht: installaties zijn ondertussen 20 jaar oud en de indeling voldoet niet aan de veranderde wensen en eisen. Bij het aanbesteden van de opdracht bestond de keuze uit een traditionele aanbesteding (verschillende percelen en contracten voor ontwerp, directievoering en uitvoering) of aanbesteding van een geïntegreerd contract. Bij een geïntegreerde aanbesteding worden alle contracten samengevoegd en bij één partij ondergebracht (een consortium). Het gaat dan om het ontwerp, uitvoering en onderhoud, schoonmaak, 'facilities' etc. voor een periode van 25 jaar.

De aanbestedingsprocedure die is toegepast heet een concurrentiegerichte dialoog. Deze procedure is onderverdeeld in 3 onderdelen: selectie, dialoogronden en inschrijfronde. De selectie van geschikte partijen heeft halverwege 2012 plaatsgevonden en daaruit zijn drie partijen/consortia naar voren gekomen (eind 2012 bekendgemaakt). Met die consortia zijn het afgelopen jaar drie dialoogrondes gehouden. Ten tijde van de evaluatie (interview met de projectmanager) was de derde dialoogronde afgerond en de uitnodiging voor de definitieve inschrijving verstuurd. De inschrijvingen van de consortia waren nog niet binnen (de consortia hadden tot 21 maart 2014 de tijd om het definitieve ontwerp en begroting in te dienen).

De RGD heeft gezocht naar de beste manier waarop social return geïntegreerd kan worden in het project. De toepassingsmogelijkheden zijn tot op stuurgroepniveau besproken, waarbij de diverse strategische opties zijn afgewogen. In eerste instantie is getracht om social return in beide fasen van het project (realisatiefase en exploitatiefase) te realiseren, maar besloten is om het niet in de realisatiefase uit te vragen. De

procesmanager van de RGD geeft als reden dat dit een relatief korte fase is, waarin het moeilijk is om goede afspraken te maken en op te volgen. Ook is het volgens de procesmanager in deze fase moeilijk om de social returndoelstelling SMART te formuleren. Gekozen is daarom om social return uit te vragen in de periode die loopt vanaf de voltooiingsdatum (het moment waarop het pand volledig beschikbaar is) tot de einddatum. Omdat dit een lange periode betreft (25 jaar) biedt toepassing van social return de mogelijkheid om substantiële resultaten te bereiken. Gedurende die periode dient de opdrachtnemer 3% van het totaal aantal in te zetten uren te gebruiken voor werk of werkervaringsplaatsen voor mensen uit de social-returndoelgroep. Het consortium is zelf vrij om te bepalen op welke wijze de inzet wordt gerealiseerd.

4.3.2. Pilotprojecten Rijkswaterstaat (RWS)

De pilotprojecten van RWS hebben betrekking op onderhoud van rijkswegen in Noord-Nederland (een perceel) en Zuid-Nederland (drie percelen). Het gaat om opdrachten in de GWW-sector (grond-, weg- en waterbouw). Bij de selectie van projecten voor de pilots is een aantal criteria gebruikt: de opdracht moest niet te complex zijn (want bedoeld om ervaring op te doen, die later bij meer complexe projecten kan worden gebruikt), en er is sprake van werk dat laaggeschoold is terwijl er een hoog arbeidspotentieel is. De pilots zijn bewust klein gehouden, het is volgens de betrokkenen bij RWS bedoeld als ‘kick-off’ en ‘motortje’ voor de rest van de organisatie, maar de pilots worden wel uitgevoerd door grote bedrijven.

Tabel 4.3. projectperiode en regio's van de pilotprojecten RWS

| | Noord-Nederland | Zuid-Nederland | | |
|----------------|-------------------------------|-------------------------------|----------|------------|
| Projectperiode | 3 jaar Start op 01-04-2012 | 5 jaar Start op 01-02-2012 | | |
| Regio | Friesland en de Waddenzee | Haaglanden | Rijnmond | ZH-Waarden |

Bij de uitvraag van social return is gekozen voor 5% van de aanneemsom. Dat is volgens betrokkenen vooral het gevolg van onervarenheid geweest. Bij een nieuwe uitvraag zou naar 5% van de loonsom worden gevraagd. De opdracht is functioneel aanbesteed¹⁴. Er zijn geen afspraken gemaakt met opdrachtnemers over de wijze van invulling van social return. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt geheel bij de opdrachtnemer. Social return is een uitvoeringsvoorwaarde bij de opdracht.

¹⁴ Bij functioneel aanbesteden wordt het beoogde resultaat, de te leveren prestatie of het gebruiksdoel van het op te leveren werk beschreven, maar niet op welke wijze dit gerealiseerd dient te worden. Deze keuze wordt vaak gemaakt om de markt uit te dagen om met creatieve oplossingen te komen. Er worden daarbij minder gedetailleerde eisen gesteld en meer verantwoordelijkheid bij de opdrachtnemer gelegd. (bron: PIANOo (2014), *Duurzaam inkopen*, geraadpleegd op 14-04-2014, <http://www.pianoo.nl/themas/duurzaam-inkopen>, (Den Haag: PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden)

Relatief kort na de start van de projecten heeft RWS een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar de eerste ervaringen met het instrument social return¹⁵. Het doel van het onderzoek was te bepalen of social return een ‘passende oplossing’ kan zijn binnen de GWW. Als criteria zijn genoemd de effectiviteit, efficiëntie en gemaakte kosten voor inzet van het instrument. Aangezien het onderzoek kort na de start van de projecten is uitgevoerd ligt de focus met name op de eerste ervaringen van de opdrachtnemers. Daarbij stonden de contractuele afspraken met betrekking tot social return en het overleg met de opdrachtgever centraal. De onderzoekers constateren dat er ‘spanningsvelden’ bestaan tussen de gedetailleerdheid van de contractvoorwaarden en de flexibiliteit van de voorwaarden. De contractvoorwaarden zouden verduidelijking behoeven, echter zonder dat ze ‘dichtgetimmerd’ worden. Onduidelijkheden bij de opdrachtnemers hadden betrekking op de afstand tot de arbeidsmarkt van kandidaten (afbakening en duur ervan na indienstneming), de indienstneming van kandidaten (de voorwaarden daarbij), de rol van het UWV en de contractuele afbakening van werkzaamheden door kandidaten. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek heeft RWS een bijeenkomst georganiseerd met de opdrachtnemers en de onderzoekers, om gezamenlijk de uitkomsten te bespreken en te onderzoeken welke verbeteracties genomen kunnen worden.

In hoofdstuk zes wordt ingegaan op de resultaten van de RWS pilotprojecten op gebied van re-integratie.

4.4. Redenen om social return niet toe te passen

Social return is tijdens de implementatieperiode passend bevonden en toegepast bij 40% van de aanbestedingen die in aanmerking kwamen (zie tabel 4.2). Het ministerie van BZK heeft geïnventariseerd wat de redenen zijn geweest om social return niet toe te passen. In totaal is van 93 aanbestedingen aangegeven waarom geen social return is toegepast. In onderstaande tabel worden de redenen samengevat (indeling in categorieën door de onderzoekers aangebracht):

¹⁵ Uitgevoerd door Radar Advies & Haute Equipe. Bevindingen vastgelegd in een rapport: Radar Advies en Haute Equipe (december 2012), *Vinken of vonken? Monitor- en evaluatieonderzoek van de pilotprojecten social return van Rijkswaterstaat*, (z.p.: Radar Advies en Haute Equipe)

Tabel 4.4. reden om geen social return toe te passen (opgave opdrachtgevers)

| | aantal aanbestedingen (%) |
|---|---------------------------|
| specialistische opdracht (eisen aan personeel) | 61 (66%) |
| voldoet niet aan social return criteria (bijv. omvang, duur) | 8 (9%) |
| onbekendheid beleid bij opdrachtgever | 7 (8%) |
| uitzondering van toepassing (bijv. interdepartementale aanbesteding, heraanbesteding) | 6 (7%) |
| social returnbeleid nog niet definitief bij aanbesteding (2011) | 5 (5%) |
| specifieke risico's (financieel, veiligheid personeel) | 4 (4%) |
| risico op verdringing | 1 (1%) |
| aanbesteding nog in voorbereiding | 1 (1%) |
| totaal (aanbestedingen waarbij social return niet is toegepast) | 93 (100%) |

In twee derde van de gevallen heeft het niet toepassen van social return te maken met de complexiteit van de opdracht. Uitsluitingsgronden zijn dan de beschikbaarheid van geschikte kandidaten en/of de (disproportionele) inspanning of kosten om social return toe te passen¹⁶. Daarnaast is soms het zeer vertrouwelijke karakter van de opdracht genoemd. In een deel van de gevallen is de complexiteit van de opdracht niet nader gespecificeerd. In andere gevallen is dat wel uitgelegd. Het gaat vooral om opdrachten waarbij hoog gekwalificeerd personeel wordt ingezet, bijvoorbeeld:

- Financieringsonderzoek
- P&O-trajecten
- Sociaal economisch onderzoek, assessments en accountancy
- Specialistische ICT

Volgens de handleiding social return dienen de uitsluitingsgronden die betrekking hebben op beschikbaarheid van kandidaten beoordeeld te worden door de gemeente of UWV¹⁷. Op basis van de verantwoordingsinformatie kan niet worden vastgesteld in hoeverre deze organisaties in de besluitvorming betrokken zijn geweest. Bij enkele aanbestedingen is wel aangegeven dat het oordeel van een brancheorganisatie is meegewogen.

Onbekendheid van de regeling speelt in 8% van de gevallen een rol (bijna allemaal aanbestedingen die in 2011 zijn uitgeschreven). Genoemde redenen zijn dan bijvoorbeeld onbekendheid met het toepassen van social return in een raamovereenkomst, of het ontbreken van 'standaard documenten'. In 5% van de gevallen was het beleid met betrekking tot social return nog niet vastgesteld bij het uitschrijven van de aanbesteding (alleen van toepassing in 2011). In sommige gevallen worden ook

¹⁶ De uitsluitingsgronden zijn opgenomen in de handleiding social return bij Rijk, zie ook figuur 4.1, met de schematische weergave van het besluitvormingsproces.

¹⁷ Het gaat om de volgende uitsluitingsgronden:

- Indien door de aard van het werk geen geschikt aanbod op de regionale arbeidsmarkt voorhanden is (zults ter beoordeling van gemeente/UWV).
- Indien er door lokale en regionale arbeidsmarktkenmerken geen match tussen vraag en aanbod mogelijk is (zults ter beoordeling van gemeente/UWV).

specifieke risico's voor de opdrachtnemer (bijvoorbeeld financieel, of veiligheid van het personeel) genoemd als reden voor het niet toepassen van social return (4%). Gerelateerd daaraan is één keer gewezen op het risico op verdringing.

4.5. Wijze waarop social return wordt toegepast

Op basis van de monitor van het ministerie van BZK is het volgende bekend over de vorm waarin social return wordt toegepast door opdrachtgevers:

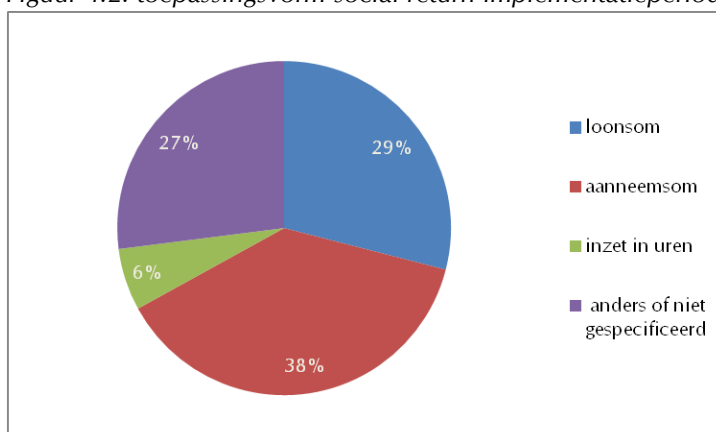
Tabel 4.5. wijze van uitvraag social return (aantal aanbestedingen tot en met 2012)

| | loonsom | aanneemsom | inzet in uren | anders of niet gespecificeerd | totaal |
|---|---------|------------|---------------|-------------------------------|--------|
| Uitvoeringsvoorwaarde (contractvoorwaarde of eis) | 24 | 30 | 5 | 7 | 66 |
| Inspanningsverplichting | - | 1 | - | 11 | 12 |
| Voorbehouden aan SW-bedrijven | - | 1 | - | 1 | 2 |
| Anders/onbekend | - | - | - | 4 | 4 |
| totaal | 24 | 32 | 5 | 23 | 84 |

Zoals uit de tabel blijkt wordt social return meestal (bijna 80% van de gevallen) uitgevraagd als uitvoeringsvoorwaarde of eis. Bij ongeveer een op de zeven aanbestedingen is gekozen voor een uitvraag in de vorm van een inspanningsverplichting. De opdrachtnemer wordt in dat geval gevraagd zich in te spannen om social-returnkandidaten te plaatsen wanneer daar mogelijkheden voor zijn.

De berekening van social return vindt meestal plaats als percentage over de loonsom of aaneemsom. In een klein aantal gevallen is gekozen voor inzet in tijd (percentage van het totaal aantal uren). Hieronder is de verdeling naar toepassingsvorm grafisch weergegeven:

Figuur 4.2. toepassingsvorm social return implementatieperiode



4.5.1. Percentage social return

Van de meeste aanbestedingen social return (70 van de 84) is bekend welk percentage social return is uitgevraagd. Meestal is dat 5% (over de loonsom of aanneemsom), maar een aantal maal is ook een lager of hoger percentage gevraagd. De verdeling in aantallen en percentages is in tabel 4.6 weergegeven.

Tabel 4.6. percentage social return dat is uitgevraagd (n = 70, 14 onbekend)

| | aantal aanbestedingen (%) |
|--------------------------|---------------------------|
| minder dan 5% (1 - 2,5%) | 6 (9%) |
| 5% | 59 (84%) |
| meer dan 5% (6 – 10%) | 3 (4%) |
| anders* | 2 (3%) |
| totaal | 70 (100%) |

* 2 aanbestedingen (groenonderhoud) zijn voorbehouden aan een SW-bedrijf.

In schoonmaakcontracten wordt ook gebruik gemaakt van een combinatie van een vast en variabel percentage. Bij een opdracht die in onze selectie is opgenomen geldt het volgende: de eis bedraagt 5% en deze moet in de eerste 3 maanden zijn gerealiseerd. Vervolgens moet elk jaar een extra percentage van 0,5% worden behaald met een maximum van 7,5% aan het eind van de looptijd.

4.5.2. Wijze waarop toepassingsvorm wordt bepaald

Bij het bepalen van de toepassingsvorm van social return wordt door opdrachtgevers meestal een standaard werkwijze gevolgd. Diverse inkooporganisaties van het Rijk maken gebruik van standaard bestekteksten bij formulering van de social-returneis (beschikbaar via intranet/Rijkspitaal).

Indien social return niet als eis, maar als inspanningsverplichting wordt uitgevraagd is dat bijvoorbeeld omdat de opdrachtgever inschat dat de kans om social return succesvol toe te passen klein is. Zo is social return in een van de door ons geselecteerde aanbestedingen als inspanningsverplichting opgenomen om intern (de inkooporganisatie) ervaring op te doen met de uitvraag van social return, en om de mogelijkheid open te laten dat inschrijvers toch kansen of mogelijkheden zouden zien om social return toe te passen (bijvoorbeeld in de vorm van een stage). De verwachtingen waren in dit geval beperkt, er is daarom ook geen percentage social return gevraagd.

Bij een klein deel van de aanbestedingen (vier van de 20 in onze selectie) wordt een combinatie van een uitvoeringsvoorwaarde en een gunningswens gebruikt. We komen twee varianten tegen:

- Bij de aanbesteding van een schoonmaakcontract is door de opdrachtgever een social-returneis geformuleerd. De inschrijver kon punten verdienen met een plan van aanpak waarin hij aangeeft hoe hij invulling gaat geven aan deze eis.

- Bij de aanbesteding van inhuur van flexibele arbeidskrachten is een minimumeis geformuleerd van 1%, inschrijvers konden extra punten verdienen door een hoger percentage te bieden (tot 5,5%; daarboven geen extra punten).

De contractmanagers hebben voor deze combinatie gekozen omdat ze wisten dat social return gerealiseerd kon worden binnen deze opdrachten. Bij de inhuur van flexibele arbeidskrachten was uit marktontmoetingen gebleken dat het soms wenselijk is om social return als wens uit te vragen en niet als eis. Het biedt de inschrijvers in dit geval de mogelijkheid om zich te onderscheiden ten opzichte van de concurrenten.

4.5.3. Betrokkenheid marktpartijen bij formulering social-returneis

De handleiding social return adviseert aanbestedende diensten om een dialoog met de markt aan te gaan over de mogelijke toepassing van social return. Genoemde mogelijkheden zijn een informatie- of inlichtingenbijeenkomst, om uitleg te geven over de toepassing van social return en het doel ervan, en een marktconsultatie. Deze laatste vorm van dialoog kan volgens de handleiding gebruikt worden om input te krijgen van marktpartijen op de voorwaarden bij de aanbesteding, maar bijvoorbeeld ook om de arbeidsmarktsituatie te verkennen.

Een aantal inkooporganisaties bij het Rijk heeft informatie uit de markt verkregen in de vorm van branche- of onderwerpspecifieke marktontmoetingen. Door het categoriemanagement Schoonmaak (interne inkooporganisatie) is bijvoorbeeld een marktontmoeting georganiseerd over het categorieplan 'Schoonmaak Rijk'. Daarbij waren zowel marktpartijen als belangenorganisaties aanwezig. De contractmanager vertelt dat deze bijeenkomst heeft aangetoond dat 5% social return door de marktpartijen als haalbaar wordt gezien, en dat hogere percentages ook mogelijk worden geacht. Ook zijn er ontmoetingen gehouden met marktpartijen waarin het Rijk een toelichting heeft gegeven op de toepassing van social return in het algemeen. Deze bijeenkomsten zijn georganiseerd door BZK en veelal in 2013 gehouden¹⁸. Bij de voor deze evaluatie geselecteerde aanbestedingen zijn geen opdrachtspecifieke marktconsultaties uitgevoerd. De geïnterviewden gaven aan dit niet nodig of zinvol te vinden, omdat ze de markt al voldoende kennen, of omdat de opdracht niet ingewikkeld of bijzonder is. Ook bij de vier pilotprojecten social return heeft vooraf geen marktconsultatie plaatsgevonden. Rijkswaterstaat heeft wel een 'inlichtingenbijeenkomst' georganiseerd.

4.6. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen

De informatie in dit hoofdstuk geeft inzicht in de toepassing van social return bij het Rijk en de kenmerken van opdrachten waarbij het is toegepast. Daarmee is een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag van het beleidsdoel re-integratie:

¹⁸ Zoals: 'Marktontmoeting samen werken aan social return en werken' (12 februari en 20 maart 2013), 'Marktontmoeting samen werken aan social return en diensten (24 januari en 27 februari 2013)'.

R1. Hoe vaak wordt social return toegepast bij inkoop door het Rijk, en wat zijn de kenmerken van de opdrachten waarbij het wordt toegepast?

Social return wordt door het Rijk toegepast bij opdrachten in de categorie diensten en werken met een minimale omvang (loonsom) van 250.000 euro en een looptijd van ten minste 6 maanden. Tijdens de implementatieperiode is social return passend gevonden en toegepast bij ongeveer 40% van de aanbestedingen die daarvoor in aanmerking kwamen. Het gaat om aanbestedingen in de periode juli 2011 tot en met december 2012, oftewel drie kwart van de implementatieperiode (die twee jaar bedroeg). Bij aanvang zijn geen expliciete doelstellingen (streefwaarden) geformuleerd door het Rijk, zodat aan dit resultaat geen oordeel wordt verbonden. We constateren wel dat het aandeel aanbestedingen waarbij social return is toegepast is toegenomen in 2012 ten opzichte van 2011. Dat kan erop wijzen dat er in 2011 wat 'opstartproblemen' waren, maar dat het toepassen van social return gedurende de implementatieperiode meer de reguliere werkwijze is geworden. In dat verband zou het interessant zijn om nog te onderzoeken bij welk percentage van de aanbestedingen in 2013 social return is toegepast.

De belangrijkste reden om social return niet toe te passen is volgens opgave van de opdrachtgevers dat het niet past bij de opdracht, omdat deze te specialistisch is (eisen aan het personeel), of onder bijzondere omstandigheden moet worden uitgevoerd (denk aan veiligheidseisen, zeer vertrouwelijke opdrachten en dergelijke). Verdringing is ook een van de mogelijke uitsluitingsgronden voor toepassing van social return. In de praktijk wordt dit nauwelijks genoemd als reden om social return niet toe te passen.

In dit hoofdstuk zijn ook resultaten gepresenteerd met betrekking tot de wijze waarop social-returneisen worden bepaald door de opdrachtgever, waarmee ten dele een antwoord is gegeven op een van de hoofdvragen met betrekking tot inkoop en aanbesteden:

IA2. Toepassing, toepassingsvorm: welke toepassingsvormen zijn er, waarop zijn deze gebaseerd en hoe gaan inschrijvers daarmee om en hoe wordt de toepassing gemonitord?

Bij het bepalen van de toepassingsvorm wordt tegenwoordig meestal een vaste werkwijze of procedure gevolgd. Toepassen van social return gaat min of meer 'automatisch' als aan een aantal kenmerken is voldaan. De social-returneis is daarbij vastgelegd in een standaard bestektekst. In de beginfase van de implementatieperiode bestonden nog geen standaard teksten en hebben opdrachtgevers en/of contractmanagers zelf een social-returneis geformuleerd. Indien informatie uit de markt wordt gebruikt bij de toepassing van social return, dan is dat in algemene zin, op basis van informatie- of inlichtingenbijeenkomsten. Het is niet gebleken dat social return bij een specifieke opdracht reden is om een marktconsultatie te organiseren.

5. ERVARINGEN BETROKKEN PARTIJEN BIJ HET INKOOPPROCES

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ervaringen van stakeholders met aanbestedingen social return van het Rijk. De focus ligt op het inkoopproces: beslissing om in te schrijven, effect van social return op de inschrijving, informatievoorziening, gemaakte afspraken en inspanningen van opdrachtgever en opdrachtnemer om social return toe te passen. De resultaten met betrekking tot re-integratie en de ervaringen met werven en plaatsen van social-returnkandidaten komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

De nadruk ligt in dit hoofdstuk op de ervaringen van de inschrijvers (opdrachtnemers), maar bij een aantal onderwerpen of paragrafen wordt ook ingegaan op de ervaringen en meningen van opdrachtgevers. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de paragraaf over informatievoorziening en gebruik van instrumenten, waarmee zowel opdrachtnemers als opdrachtgevers ervaring hebben (elk vanuit hun eigen perspectief en met verschillende doelen).

5.2. Kenmerken inschrijvers

We hebben 20 interviews gehouden met een of meer vertegenwoordigers van opdrachtnemers (bedrijven die een opdracht van het Rijk uitvoeren). Het gaat om een divers samengestelde groep bedrijven, actief in diverse branches: bouw, schoonmaak, groenonderhoud, personenvervoer, catering en zakelijke dienstverlening. Het gaat zowel om kleine bedrijven met enkele werknemers als om grote, landelijk opererende bedrijven.

Een groot deel van de opdrachtnemers heeft eerder ervaring opgedaan met social return. We hebben geen signalen dat er op dit moment problemen optreden doordat social return moet worden toegepast voor verschillende opdrachtgevers tegelijkertijd. Een deel van de (kleinere) opdrachtnemers heeft hier geen ervaring mee. Uit de interviews is niet gebleken dat dit voor andere opdrachtnemers problemen oplevert. In algemene zin is wel gewezen op het risico van een 'cumulatie' van social-returneisen bij opdrachtnemers die veel opdrachten voor de overheid uitvoeren. Dit zou volgens deze opdrachtnemers kunnen leiden tot verdringing van personeel.

5.3. Effect social return op beslissing om in te schrijven

Uit de interviews blijkt duidelijk dat de toepassing van social return bij overheidsopdrachten niet van invloed is op de beslissing om in te schrijven op een aanbesteding. Ook opdrachtgevers merken weinig tot geen effect van social return op de samenstelling van de groep inschrijvers.

In de aanbestedingsfase is de social-returnis meestal van ondergeschikt belang voor opdrachtnemers. Veelal wordt het gezien als een van de vele eisen en randvoorwaarden, waaraan pas aandacht wordt besteed op het moment dat de opdrachtgever daarom vraagt.¹⁹ Om die reden is het ook onwaarschijnlijk dat bedrijven afzien van inschrijving vanwege social return. Zeker in de huidige economische omstandigheden blijkt dat veel (uitvoerings)voorwaarden worden geaccepteerd door opdrachtnemers. Het verwerven van de opdracht heeft vaak de hoogste prioriteit, invulling van de voorwaarden is daaraan ondergeschikt.

5.4. Effect social return op prijs en kwaliteit inschrijvingen

Inzet van social return heeft in onze selectie van aanbestedingen geen merkbaar effect gehad op de begroting van de opdracht. Zoals hierboven al opgemerkt speelt social return bij de meeste opdrachtnemers in de aanbestedingsfase niet of nauwelijks een rol, ook omdat het meestal als uitvoeringsvoorwaarde in het bestek is opgenomen. De meeste inschrijvers nemen de social-returnparagraaf daarom ter kennisgeving aan, en wachten gunning af voordat verdere stappen genomen worden. Bij een deel van de aanbestedingen heeft gunning plaatsgevonden op basis van laagste prijs²⁰. In die gevallen betekent elke kostenpost een risico voor de inschrijver en zal social return op zich in ieder geval geen kostenverhogend effect hebben.

Gebruik van loonkostensubsidies zou in theorie een kostenverlagend effect kunnen hebben bij opdrachten met een social-returncomponent, maar de meeste opdrachtnemers zeggen hier (nog) geen gebruik van te maken. Uitzondering daarop zijn grote bedrijven, bedrijven met veel ervaring met social return en/of organisaties die gespecialiseerd zijn in HRM²¹. In onze selectie van 20 aanbestedingen zijn twee opdrachten die betrekking hebben op de inhuur van flexibele arbeidskrachten. Deze opdrachten worden uitgevoerd door een uitzendorganisatie. De geïnterviewde contractmanager van deze opdrachten bij het Rijk weet niet of toepassen van social return een effect heeft gehad op de prijs van de aanbiedingen. Wel waren aangeboden prijzen lager dan verwacht, maar het is niet

¹⁹ Opvallend is dat er in de aanbestedingsfase ook geen vragen zijn gesteld over social return en de mogelijke knelpunten in de uitvoering. Dat onderschrijft de bevinding dat er in de beginfase niet veel aandacht aan wordt gegeven. Een andere verklaring, die in interviews is genoemd, is dat uitvoerders van de opdracht niet altijd betrokken zijn bij de inschrijving, zodat er wellicht ook onvoldoende zicht is op de mogelijke consequenties van de eis.

²⁰ Tijdens de implementatieperiode van social return bij het Rijk waren opdrachtgevers vrij in hun keuze voor gunning op basis van laagste prijs of op basis van EMVI (economische meest voordelige inschrijving). Met ingang van de Aanbestedingswet 2012 (1 april 2013) is voor aanbesteding van diensten, leveringen en werken boven de Europese drempel gunning op basis van EMVI nu als standaard gunningsprocedure vastgesteld, indien toch wordt gekozen het criterium laagste prijs dient deze keuze gemotiveerd te worden.

²¹ In de interviews met opdrachtnemers is gevraagd naar het gebruik van loonkostensubsidies, maar niet alle respondenten konden of wilden hierop een antwoord geven, zodat we geen betrouwbaar beeld hebben van het gebruik van subsidies. Zie ook hoofdstuk 6, waarin een paragraaf over gebruik loonkostensubsidies is opgenomen.

duidelijk of dit komt doordat het een aantrekkelijke opdracht was (en uitzendbureaus daarom scherp hebben ingeschreven) of omdat bureaus ook kunnen verdienen aan toepassing van social return.

Inzet van social return heeft ook nauwelijks of geen effect op de kwaliteit van dienstverlening. Meestal wordt geen relatie tussen deze twee factoren waargenomen, slechts een enkele keer is door een opdrachtnemer gewezen op het risico dat social return kan vormen voor de kwaliteit van de uitvoering. Een opdrachtnemer wijst op het risico van tegelijkertijd uitvoeren van verschillende opdrachten waarbij social return van toepassing is. In die gevallen zou de inzet van veel kandidaten ten koste kunnen gaan van de kwaliteit of ervarenheid van het totale personeelsbestand (verdringen van meer ervaren medewerkers door social-returnkandidaten). De evaluatie heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat dit zich in praktijk al vaak heeft voorgedaan.

5.5. Oordeel over social-returneis, proportionaliteit

De meeste inschrijvers hebben geen (grote) bezwaren tegen de wijze waarop social return is uitgevraagd. De grote meerderheid van de geïnterviewden vindt de gestelde eis (meestal 5%) niet disproportioneel. Een aantal opdrachtnemers heeft wel bedenkingen bij de social-returneis in het algemeen. Bijvoorbeeld omdat social return niet goed toepasbaar zou zijn binnen de huidige economische crisis, of omdat ze liever zouden zien dat social return als wens wordt uitgevraagd (om mogelijk concurrentievoordeel te kunnen behalen). In algemene zin is door opdrachtnemers een aantal opmerkingen gemaakt over proportionaliteit:

- Proportionaliteit wordt mede bepaald door toepasbaarheid van social return op de opdracht (social return moet aansluiten op de aard van de werkzaamheden). Bij opdrachten waar dat niet het geval is (bijvoorbeeld uitgevoerd door hooggekwalificeerd personeel) wordt een social-returneis al snel disproportioneel gevonden. Een alternatief kan dan zijn om social return als inspanningsverplichting uit te vragen.
- Een social-returneis over de aanneemsom wordt vaker disproportioneel gevonden dan een eis die betrekking heeft over de loonsom. Dat is bijvoorbeeld het geval in de pilots van Rijkswaterstaat (een van de opdrachtnemers van RWS vindt ook 5% loonsom niet proportioneel, en noemt een maximum van 2%).
- Regelmatig is opgemerkt dat een social-returneis niet goed te combineren is met gunning op basis van laagste prijs.
- Het gevraagde percentage social return is momenteel niet gekoppeld aan de omvang van de opdracht. Dat is volgens sommigen wel gewenst, door bijvoorbeeld staffels te gebruiken. Bij grote opdrachten kan de 5%-eis te hoog zijn (disproportioneel), terwijl dit percentage bij kleinere opdrachten goed te realiseren is, en zelfs nog wat hoger zou kunnen zijn.

5.6. Informatievoorziening social return en gebruik instrumenten

Bij de informatievoorziening wordt onderscheid gemaakt in de informatievoorziening intern bij het Rijk (informatievoorziening aan opdrachtgevers met betrekking tot de toepassing van social return en instrumenten die geraadpleegd kunnen worden) en informatievoorziening aan de (potentiële) opdrachtnemers.

5.6.1. Gebruik informatie en oordeel opdrachtgevers

De meeste opdrachtgevers²² vinden dat ze inmiddels voldoende op de hoogte zijn van het beleid rondom social return. De manier waarop informatie over social return is verkregen verschilt: een deel van de ondervraagden is vanuit de eigen organisatie of door hun leidinggevende geïnformeerd (vaak op het moment dat social return voor het eerst moest worden toegepast in de praktijk), een ander deel baseert zich op informatie en instrumenten van het Rijk. Het gaat dan vooral om de volgende bronnen:

- Handleiding social return bij het Rijk (door de meeste opdrachtgevers genoemd)
- Informatie PIANOo
- Standaard bestekteksten (onder ander beschikbaar via Rijksintranet (Rijksportal))
- Informatiebijeenkomsten en marktontmoetingen met het Rijk (bijgewoond door enkele door ons geïnterviewde contractmanagers en inkopers)

Met name opdrachtgevers die in de beginperiode (vanaf juli 2011) betrokken waren bij een aanbesteding waarbij social return werd toegepast constateren dat op dat moment nog niet veel faciliteiten en instrumenten beschikbaar waren. Ook wordt geconstateerd dat informatie wel beschikbaar is, maar dat opdrachtgevers er zelf actief naar moeten zoeken. In dat kader is er ook op gewezen dat de informatievoorziening binnen het Rijk (in het algemeen, niet alleen social return) nogal 'top down' is ingericht. Een andere opmerking is dat de informatie gericht is op de inkoop en de personen die daarbij betrokken zijn, maar niet op de interne klant²³. In een aantal gevallen is dit juist de groep die in de praktijk zal merken dat social-returnkandidaten worden ingezet (denk aan schoonmaak of catering).

Met betrekking tot de kwaliteit van de beschikbare instrumenten en informatie is door diverse geïnterviewden aangegeven dat de informatie nogal 'algemeen' of 'oppervlakkig' is, en weinig concrete handvatten biedt als het gaat om de toepassing van social return. Bij die handvatten wordt bijvoorbeeld gedacht aan informatie als: wat betekent 5% van de loonsom in de praktijk? Hoe vul je het in, wat telt mee en wat niet (bijvoorbeeld als het gaat om de inzet en begeleiding van leerlingen, hoe om te gaan met onderaannemers)?

²² De opdrachtgever verwijst in dit geval naar de groep functionarissen die namens het Rijk betrokken is bij de aanbesteding en uitvoering van een opdracht. Er kunnen drie ten minste verschillende functies of rollen worden onderscheiden: gebruiker, inkoper en contractmanager. Bij sommige aanbestedingen worden meerdere rollen door dezelfde functionaris vervuld, en in andere gevallen wordt elke rol door een andere medewerker vervuld.

²³ De interne klant is de uiteindelijke gebruiker en/of opdrachtgever. Als het gevolg van het Rijksbreed inkopen is dit vaak niet dezelfde persoon, afdeling of ministerie als degene die verantwoordelijk is voor de inkoop ervan.

Ook is opgemerkt dat er bij de informatievoorziening richting inkopers een stille aanname geldt dat er kennis is van zowel inkoop als de re-integratiekant. Die kennis over re-integratie zou in de praktijk vaak niet aanwezig zijn en zou volgens sommigen beter gefaciliteerd moeten worden. In de handleiding social return bij het Rijk is een aantal handreikingen gegeven aan opdrachtgevers met betrekking tot re-integratie. Benadrukt wordt dat het Rijk geen re-integratieondersteuning biedt aan de opdrachtnemers, omdat die taak wettelijk is belegd bij UWV en gemeenten. Ook wordt een aantal intermediairs genoemd tot wie de opdrachtnemer zich kan wenden (gemeenten, het UWV, WSW-bedrijven en/of re-integratiebureaus). Mogelijk is niet iedereen op de hoogte van de inhoud van de handleiding. Op basis van de opmerkingen van opdrachtgevers kan echter ook opgemaakt worden dat sommigen de verstrekte informatie te algemeen vinden. Een opdrachtgever geeft bijvoorbeeld aan dat er vanuit de markt veel gedetailleerde vragen zijn en veel interpretatieverschillen, en dat de handleiding hier onvoldoende antwoord op geeft. Een andere opdrachtgever voegt eraan toe dat de afstand tot de lokale situatie te groot is om bruikbare adviezen te kunnen geven en dat de opdrachtnemer de lokale situatie ook niet altijd kent.

Een ander punt van kritiek is dat de beschikbare informatie niet altijd aansluit op de werkwijze van de eigen (inkoop)organisatie. Dit wordt met name gezegd door opdrachtgevers in de categorie werken. Door medewerkers van Rijkswaterstaat is bijvoorbeeld opgemerkt dat de informatie (met name de handleiding social return) erg gericht is op diensten. Ook zijn deze medewerkers van mening dat de informatie met name gericht is op opdrachtgevers die ‘technisch’ aanbesteden, terwijl RWS voornamelijk ‘functioneel’ aanbesteedt²⁴. Ook medewerkers van de Rijksgebouwendienst hebben opgemerkt dat in de informatie van het Rijk wordt uitgegaan van een werksituatie die niet altijd aansluit bij het werkproces van de RGD. Zo wordt bijvoorbeeld geadviseerd om een gesprek aan te gaan met de opdrachtnemer over de invulling van social return. De RGD heeft echter niet veel contact met de opdrachtnemer; voor het toezicht op de uitvoering van de opdracht (en voldoen aan social-returnafspraken) wordt een externe directievoerder ingehuurd. Deze heeft al veel taken en met name bij complexe werken is het de vraag of de directievoerder voldoende tijd en aandacht heeft voor de toepassing van social return²⁵.

5.6.2. Informatievoorziening en kennis social return bij opdrachtnemers

Over het algemeen is ook bij de opdrachtnemers het beleid rondom social return wel voldoende bekend, maar daarbij is niet altijd een relatie met de informatievoorziening door het Rijk (vaak is kennis ook verkregen uit andere bronnen en afkomstig van andere organisaties, zoals gemeenten en de eigen brancheorganisaties). Als er kritiek is op de informatie van het Rijk, dan heeft die – net als bij inkopers en contractmanagers - betrekking op het ‘algemene karakter’ ervan, en op het ontbreken van praktische

²⁴ Zie voor toelichting op functioneel aanbesteden paragraaf 4.3. pilotprojecten social return.

²⁵ In de interviews met medewerkers van de Rijksgebouwendienst is daarom ook aangegeven dat de RGD een keuze zou moeten maken: of het toezicht op de social-returnafspraken toch zelf uitvoeren, of de directievoerder hierin meer sturen en van informatie voorzien.

informatie of ‘handvatten’ voor het toepassen van social return in de praktijk. Soms wordt dit ook gezien als gebrek aan betrokkenheid van de opdrachtgever (die wel een eis stelt, maar niet meedenkt over de invulling ervan).

Hoewel opdrachtnemers over het algemeen zeggen dat ze voldoende op de hoogte zijn van social return, zien we dat er in de praktijk niet altijd voldoende kennis is van het social-returnbeleid van het Rijk. Met name de eis dat social return moet gaan om ‘extra’ werk(ervarings)plaatsen is onvoldoende bekend of wordt niet goed geïnterpreteerd door opdrachtnemers. Bedoeld wordt dat de kandidaten nog niet in dienst zijn bij de opdrachtnemer, maar speciaal voor de opdracht moeten worden aangetrokken. Deze nieuwe medewerkers dienen te worden gefinancierd uit het contractueel vastgelegde percentage van de loonsom of aanneemsom, waarmee verdringing in principe wordt voorkomen. Dat het moet gaan om nieuwe medewerkers is echter niet altijd duidelijk. Het gevolg is dat bij sommige opdrachten mensen worden ingezet die wel tot de doelgroep behoren, maar die ook al eerder in dienst waren bij deze bedrijven en/of ook ingezet worden op andere opdrachten. Met name het gebruik van het woord ‘extra’ blijkt in de praktijk ruimte te laten voor verschillen in interpretatie. Sommige opdrachtnemers denken hieraan te voldoen wanneer ze iemand uit de doelgroep toevoegen aan het team van ‘reguliere’ medewerkers dat de opdracht uitvoert, en realiseren zich niet dat het (tevens) om een ‘nieuwe’ medewerker moet gaan.

5.7. Monitoring social-returninspanningen

Monitoring van social return vindt plaats door middel van schriftelijke verantwoordingsinformatie en periodiek voortgangsoverleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, conform contractuele bepalingen. Met betrekking tot het toezicht op de social-returnverplichting is van belang om op te merken dat het Rijk heeft gekozen voor het uitgangspunt ‘high trust, low control’. Dat betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat de opdrachtnemer periodiek wordt gevraagd om verantwoordingsinformatie aan te leveren, maar dat geen extra toets plaatsvindt op de correctheid van verstrekte gegevens.

Verantwoordingsinformatie

Voor het verstrekken van verantwoordingsinformatie is een standaardformulier ontwikkeld waarmee opdrachtnemers periodiek dienen te rapporteren hoeveel kandidaten zijn ingezet, wat de achtergrond (doelgroep) van de kandidaten is en in hoeverre met de inzet van de kandidaten is voldaan aan de social-returneis. Bij ontwikkeling van het formulier is rekening gehouden met bescherming van de privacy van de kandidaten (in het kader van de Wet Bescherming Persoonsgegevens) en is ernaar gestreefd de uitvoeringslasten voor alle betrokken partijen zo laag mogelijk te houden²⁶.

²⁶ Ministerie van BZK en Ministerie van SZW (december 2011), *Social Return: handleiding voor aanbestedende diensten van het Rijk*, Versie 2.0 (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Zoals ook in hoofdstuk 2 is opgemerkt, is in deze evaluatie geconstateerd dat de verantwoordingsinformatie op dit moment ontbreekt of onvoldoende is. Daarnaast blijkt dat de informatie die wel beschikbaar is niet altijd op gestandaardiseerde wijze is aangeleverd. Soms gaat het om kleine aanpassingen van het standaardformulier die geen gevolgen hebben voor de kwaliteit van de informatie, zoals bij de Rijksgebouwendienst het geval is. Deze opdrachtgever werkt met een Excel versie van het formulier, omdat er vrij veel opmerkingen werden gemaakt door opdrachtnemers over de gebruikte standaardformulieren. In andere gevallen kan niet meer gesproken worden van kleine aanpassingen, maar wordt door de opdrachtnemer een ander format gebruikt. Het gevolg is dan dat niet meer wordt voldaan aan de uitgangspunten van het oorspronkelijke formulier en dat de verstrekte informatie niet volledig is. Via een brief of e-mail wordt bijvoorbeeld aangegeven welk percentage social return is gerealiseerd, echter zonder dat duidelijk wordt hoeveel verschillende kandidaten zijn ingezet, of wat de achtergrond van deze kandidaten is. In enkele gevallen is ook de privacy van kandidaten in het geding omdat meer persoonsinformatie wordt verstrekt dan gevraagd of toegestaan is.

Uit de interviews met opdrachtgevers is gebleken dat de ontvangen verantwoordingsinformatie veelal voor kennisgeving wordt aangenomen. Er vindt bijvoorbeeld geen navraag plaats bij de opdrachtnemer over de gerapporteerde inzet van kandidaten. Hoewel gesteld kan worden dat daarmee aangesloten wordt bij het uitgangspunt 'high trust, low control', levert het in de praktijk ook bepaalde sturingsrisico's op. Daarbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op de inzet van kandidaten die formeel niet aan de criteria voldoen.

Voortgangsoverleg

Over het algemeen is social return onderwerp van voortgangsoverleg, maar de manier waarop het inhoudelijk wordt besproken varieert. Dat hangt mede af van de betrokkenheid van de opdrachtgever en uitvoering van het contractmanagement. In de uitvoering worden verschillen in professionaliteit geconstateerd. Bij een deel van de opdrachtcategorieën heeft social return een duidelijke en structurele plaats in de kwaliteitscyclus, terwijl het toezicht in andere gevallen meer een ad-hoc-karakter heeft. Sommige opdrachtgevers bespreken de voortgang met betrekking tot social-returnafspraken niet standaard in elk overleg, maar bijvoorbeeld alleen op het moment dat problemen in de voortgang worden vastgesteld.

5.7.1. Ervaringen opdrachtnemers met monitoring

Monitoring van social return inzet heeft in de praktijk geen grote gevolgen voor opdrachtnemers. In een klein aantal gevallen wordt niet of nauwelijks gemonitord, en is de inspanning beperkt tot het periodiek invullen van een verantwoordingsformulier. Bij een deel van de opdrachten wordt in het voortgangsoverleg standaard ook gesproken over de voortgang op het gebied van social return, maar dat is niet bij alle opdrachten het geval. Sommigen hebben ervaren dat bespreking van social return in het voortgangsoverleg een procedurele aangelegenheid is.

Met betrekking tot de monitoring is een aantal maal opgemerkt dat deze alleen betrekking heeft op realisatie van de eis. Sommige betrokkenen verbazen zich erover dat wel wordt gevraagd naar verantwoordingsinformatie, maar niet naar de wijze waarop social return in de praktijk is ingevuld: bijvoorbeeld wat hebben de social-returnkandidaten gedaan aan werkzaamheden en welke ervaring en kennis hebben ze daardoor opgedaan?

5.7.2. Sanctiemogelijkheden en toepassing

Opdrachtgevers bij het Rijk beschikken over mogelijkheden om sancties toe te passen indien opdrachtnemers niet voldoen aan contracteisen. In het geval van social return is in standaard bestekteksten van het Rijk een passage opgenomen over de mogelijkheid om een sanctie toe te passen indien de opdrachtnemer niet voldoet aan de eisen. In de praktijk wordt deze mogelijkheid echter (nog) niet gebruikt door de contractmanagers. Geen enkele van de door ons geïnterviewde opdrachtgevers heeft een sanctie toegepast, of overwogen om dit te doen.

Daar zijn verschillende redenen voor gegeven. Zo vertelt een contractmanager dat toepassing van de sanctie alleen zou kunnen in situaties waarin 100% zeker is dat opdrachtnemer in gebreke is gebleven. In de praktijk is dat vaak lastig aan te tonen. Ook is aangegeven dat social return een relatief klein onderdeel van de uitvraag vormt, zodat het in relatie tot de contractbeheersings- en betalingsmethodiek al snel disproportioneel kan zijn om daarop een sanctie toe te passen. Ten slotte is aangegeven dat toepassing van social return in de implementatieperiode voor alle betrokkenen een leerproces is.

5.8. Uitvoeringslasten social return

Bij de uitvoeringslasten voor social return kan gedacht worden aan de 'extra' tijd of inspanning die het kost om social return toe te passen bij een aanbesteding (voor opdrachtgever en opdrachtnemer) en vervolgens aan de investering in tijd en geld (waaronder loonkosten) om social return te realiseren tijdens de uitvoering van een opdracht. Deze investering (in tijd en geld) wordt met name door opdrachtnemers gedaan, voor de opdrachtgevers beperkt de inspanning na gunning van de opdracht zich tot monitoring en overleg en dat kost, zoals hierboven ook beschreven, over het algemeen weinig tijd en inspanning.

5.8.1. Investering door opdrachtgevers

De uitvoeringslast voor opdrachtgevers in tijd en geld is beperkt. Indien er sprake is van een substantiële investering in tijd dan is dat in de beginfase van de opdracht, bij het opstellen van de aanbesteding. Opdrachtgevers die dat voor het eerst doen moeten zich dan verdiepen in het onderwerp, en soms moet een sociale paragraaf (inclusief social-returneis) geschreven worden. Dat geldt vooral voor aanbestedingen die in het begin van de implementatieperiode zijn uitgevoerd. Er zijn enkele voorbeelden genoemd van aanbestedingen waarbij dit veel tijd heeft gekost (een enkeling vertelt dat toepassing van

social return ongeveer een werkweek aan extra voorbereiding heeft gekost). Overigens vindt niet iedereen dat die inzet gezien moet worden als 'extra' inzet, omdat het onderdeel uitmaakt van de functie bij de inkooporganisatie, en hoort bij 'professioneel opdrachtgeverschap'. In de aanbestedingsfase worden nauwelijks vragen gesteld door opdrachtnemers over social return. Dat betekent dat social return geen extra inspanning met zich mee brengt bij de Nota van Inlichtingen.

Zoals opgemerkt is na gunning van de opdracht slechts een beperkte tijdsinzet gemoeid met het monitoren van de voortgang en de resultaten. Voor de meeste opdrachtgevers en contractmanagers is de extra tijd die hiermee gemoeid is zeer beperkt ('verwaarloosbaar'). Daarbij moet wel opgemerkt worden dat 'harde' gegevens over de inzet niet beschikbaar zijn. Opdrachtgevers houden niet systematisch bij hoeveel tijd ze kwijt zijn aan social return. Bovendien is social return voor de meeste betrokkenen een relatief klein onderdeel binnen een opdracht.

5.8.2. Investering door opdrachtnemers

Bij de uitvoeringslasten van opdrachtnemers kan onderscheid worden gemaakt in de tijd die zij investeren in de toepassing van social return, en de kosten die als gevolg daarvan gemaakt worden (loonkosten bestaand personeel die direct verband houden met de toepassing van social return). Daarnaast zijn er uiteraard loonkosten verbonden aan de inzet van de social-returnkandidaten. Los van deze kosten kan ook gedacht worden aan 'extra' kosten voor bijvoorbeeld opleiding en begeleiding van de kandidaten (andere kosten dan loonkosten).

Tijd die is geïnvesteerd in voorbereidingen voor toepassen social return

De benodigde voorbereidingstijd verschilt per opdracht(nemer), en is afhankelijk van diverse factoren, zoals ervarenheid van de opdrachtnemer, de strategieën die hij toepast bij het zoeken naar kandidaten, maar ook de informatie die is verstrekt door de opdrachtgever (duidelijkheid social-returneis). Zo vertelt een van de opdrachtnemers dat hij een week bezig is geweest om uit te zoeken wat er precies van hem werd verwacht.

De moeite en daarmee de tijd die is geïnvesteerd in het zoeken van kandidaten is bij de door ons geïnterviewde opdrachtnemers meestal beperkt. Zoals al eerder opgemerkt heeft dit te maken met de gebruikte strategieën en de vaak 'pragmatische' insteek bij het invullen van de verplichting. Enkele geïnterviewde opdrachtnemers hebben veel tijd geïnvesteerd in het zoeken naar kandidaten; dat is met name het geval bij opdrachtnemers die proberen een arbeidskracht te vinden die heel specifieke kwalificaties heeft, en tegelijkertijd voldoet aan de criteria voor social return (afstand tot de arbeidsmarkt heeft).

Bij een aantal aanbestedingen wordt (na gunning) een plan van aanpak voor social return verlangd. Indien opdrachtnemers nog niet eerder ervaring hebben met toepassen van social return kan het voorkomen dat hierin relatief veel tijd moet worden geïnvesteerd. De resultaten daarvan (het plan en de opgedane kennis) zijn echter ook bruikbaar bij andere (toekomstige) aanbestedingen.

Tijd die is geïnvesteerd in begeleiding van social-returnkandidaten

Meestal is dit beperkt tot begeleiding 'on the job' door een toezichthouder of ervaren collega. Uiteraard speelt aard van het werk en de werkomgeving hierbij een rol, evenals de achtergrond van de kandidaat en diens afstand tot de arbeidsmarkt. Wajongers hebben volgens enkele opdrachtnemers soms meer begeleiding nodig. Ook bij de inzet van een leerling is meer begeleiding nodig dan bij iemand met relevante werkervaring. Dit geldt echter niet alleen voor social-returnkandidaten (maar voor alle leerlingen), en een deel van de opdrachtnemers heeft veel ervaring met deze vorm van begeleiding (bijvoorbeeld leerlingbouwplaatsen en erkende leer-werkbedrijven).

Tijd die is geïnvesteerd in verantwoording naar de opdrachtgever:

De verantwoording bestaat meestal uit een aantal administratieve handelingen (zie ook de eerdere paragraaf over monitoring). De tijdsinvestering is dan ook meestal beperkt (hooguit een uur per week, maar meestal (veel) minder). Voor grote opdrachtnemers die te maken hebben met verschillende social-returnverplichtingen bij verschillende opdrachtgevers kan verantwoording wel een substantiële investering vragen van de HRM-afdeling²⁷. Die inzet is echter weer moeilijk terug te berekenen naar een enkele aanbesteding (of opdrachtgever).

Kosten die gemoeid zijn met bovengenoemde activiteiten

De investering in tijd betekent ook dat loonkosten gemoeid zijn met de inzet van social return. Het is niet eenvoudig om dit te kwantificeren, omdat de inzet meestal gebeurt door mensen die al in dienst waren bij de opdrachtnemer. Duidelijk is dat soms extra tijd wordt geïnvesteerd in bijvoorbeeld een plan van aanpak, maar het resultaat daarvan kan ook later (bij andere aanbestedingen) weer worden gebruikt. De kosten van begeleiding 'on the job' lijken over het algemeen beperkt. Meestal wordt daar ook geen kostenberekening op toegepast. Eén opdrachtnemer doet dat wel: hij rekent een dag per week aan begeleiding van social-returnkandidaten gedurende een opdrachtduur van 70 weken. Dat resulteert in een geschatte loonsom voor begeleiding van ruim 23 duizend euro.

Met betrekking tot de berekening van kosten kan ook opgemerkt worden dat de opvattingen van betrokkenen over social return daarin een rol kunnen spelen. Opdrachtnemers die intrinsiek gemotiveerd zijn om social return toe te passen zullen de kosten voor begeleiding en dergelijke wat meer bagatelliseren; opdrachtnemers die vinden dat social return aan hen wordt opgelegd zullen de uitvoeringskosten wat nadrukkelijker benoemen.

Loonkosten inzet social-returnkandidaten

Het is niet mogelijk gebleken om een goed beeld te krijgen van de loonkosten die gemoeid zijn bij de inzet van social-returnkandidaten in onze selectie van aanbestedingen. We noemen een aantal factoren die daarbij een rol spelen:

- Soms is de geplaatste social-returnkandidaat een 'reguliere' nieuwe medewerker of vergelijkbaar met een uitzendkracht. Het gaat dan vooral om mensen met een (relatief)

²⁷ Een groot bedrijf schat dat de HRM-afdeling 30% van haar tijd bezig is met social return voor de gehele organisatie.

kleine afstand tot de arbeidsmarkt. We hebben een aantal voorbeelden daarvan in de bouw gezien (waarbij in één geval de projectleider voldeed aan criteria voor social-returnkandidaten). Met de inzet van deze krachten zijn loonkosten gemoed, maar die zouden waarschijnlijk ook zonder toepassing van social return zijn uitgegeven aan een reguliere (tijdelijke) medewerker.

- Een aantal opdrachtnemers zet kandidaten in die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, maar al wel langer in dienst waren bij het bedrijf. Formeel zijn dit geen social-returnkandidaten zoals bedoeld door het Rijk, maar ze worden soms wel als zodanig opgenomen in verantwoordingsinformatie.
- Het is niet bekend hoe vaak loonkostensubsidies of werk met behoud van uitkering worden gebruikt. Opdrachtnemers/projectleiders die door ons zijn geïnterviewd hebben hier niet altijd zicht op (kennis ontbreekt) en/of willen er geen inzage in geven.

Als gevolg van het eerste punt is niet altijd duidelijk of een social-returnkandidaat daadwerkelijk een 'extra' medewerker is, die betaald wordt uit het contractueel vastgelegde percentage van de totale loonsom. De inventarisatie van 20 aanbestedingen heeft in ieder geval één voorbeeld opgeleverd waarin dit zonder meer duidelijk is. Dit betrof een opdracht die bestond uit sloopwerkzaamheden voor defensie. De opdrachtnemer heeft in eerste instantie gezocht naar een gekwalificeerde sloper in de social-returndoelgroep. Daarvoor is contact opgenomen met UWV, maar UWV is er uiteindelijk niet in geslaagd deze vacature in te vullen. Vervolgens is besloten om inzet op de opdracht op een andere manier in te vullen: door inzet van een schoonmaakster voor de schoonmaak van bouwketen op de slooplocaties en een leerling van een vakschool (BBL'er, leerling-machinist). De inzet van de schoonmaakster op het project zou zonder social return niet zijn gebeurd (in andere gevallen moeten de medewerkers zelf de keet schoonhouden). In dit geval zijn extra loonkosten gemaakt die direct gerelateerd kunnen worden aan de toepassing van social return.

Doorberekening loonkosten social return aan onderaannemers

Diverse opdrachtnemers schakelen onderaannemers in bij het uitvoeren van overheidsopdrachten. In de categorie 'werken' wordt bijvoorbeeld bijna altijd met onderaannemers gewerkt. Sommige (kleine) bouwbedrijven doen alleen de calculatie, planning en projectleiding zelf, al het uitvoerend werk wordt ingehuurd. In de meeste gevallen wordt de social-returnverplichting van opdrachtnemers doorberekend aan de onderaannemers op basis van de looncomponent die zij voor hun rekening nemen. Voorwaarde is wel dat er een duidelijke looncomponent aanwezig is in het aanbestede werk. Als dat niet zo is, of als het uitbestede werk dermate specialistisch is dat invulling van social return niet waarschijnlijk wordt geacht, wordt de social-returnverplichting volledig door de hoofdaannemer ingevuld.

Bij een van de aanbestedingen uit onze selectie stond de looncomponent nog niet op voorhand vast (omdat een deel van het werk nog uitbesteed moest worden), en is in overleg met de opdrachtgever een schatting gemaakt van de looncomponent. Bij een andere aanbesteding heeft de aannemer onderaannemers laten kiezen tussen hun deel van

de social-returneis invullen met eigen kandidaten, of aansluiten bij de gezamenlijke inhuur van een social-returnkandidaat.

Kosten die gemaakt zijn voor opleiding en materiaal:

In de bouw en de GWW-sector (grond-, weg- en waterbouw) worden de kosten van een VCA-certificaat (met betrekking tot veiligheidseisen²⁸) nogal eens genoemd als kostenpost. In dezelfde sector wordt veiligheidskleding voor kandidaten soms genoemd als extra kostenpost.

Het VCA is een bekend voorbeeld, dat regelmatig wordt genoemd (ook in de contextinterviews). De meningen verschillen over de mate waarin een VCA-certificaat daadwerkelijk een belemmering kan vormen voor de inzet van social-returnkandidaten. Het bezwaar geldt met name de tijdelijke inzet van de kandidaten in relatie tot de kosten ervan. Ook hier geldt dat de eigen opvattingen over social return (het draagvlak) mogelijk een rol spelen. Ook de grootte van het bedrijf en omvang van de opdracht zullen een rol spelen. Het aanvragen van een VCA diploma kost volgens een van de opdrachtnemers 400€ en dat is volgens deze geïnterviewde voor het MKB wel een obstakel, zeker bij kortdurende opdrachten.

Bekend is dat sommige andere opdrachtgevers dan het Rijk (gemeenten) regelingen hebben om tegemoet te komen in deze kosten. Een vertegenwoordiger van het WerkgeversServicepunt in Zoetermeer vertelt bijvoorbeeld dat de gemeente kan zorgen voor VCA-certificering van kandidaten en/of voor veiligheidskleding. Een andere mogelijkheid is dat de opdrachtnemer er zelf voor zorgt, maar dat de kosten daarvan verrekend kunnen worden met de social-returnverplichting.

5.9. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen

Met de resultaten die in dit hoofdstuk zijn beschreven is een antwoord gegeven op de hoofdvragen over inkoop en aanbesteden. De antwoorden worden hieronder samengevat:

IA1. Faciliteiten en informatie: wat is het oordeel over en gebruik van informatie, faciliteiten beleid en instrumenten door verschillende stakeholders voorafgaand aan een aanbesteding?

De behoefte aan informatie bij opdrachtgevers is het grootst op het moment dat social return voor het eerst wordt toegepast. In het begin van de implementatieperiode was social return voor alle opdrachtgevers nieuw, maar was de informatievoorziening volgens betrokkenen nog niet voldoende. Diverse opdrachtgevers noemen de informatie over social return te 'algemeen' en zeggen concrete handvatten te missen om social return in de praktijk toe te passen. De handleiding social return bij het Rijk is goed bekend, maar geeft niet in alle gevallen antwoord op de vragen van opdrachtgevers.

²⁸ VCA staat voor VGM (Veiligheid Gezondheid en Milieu) Checklist Aannemers. Het VCA-systeem wordt beheerd door de Stichting Samenwerken Voor Veiligheid(SSVV).

Met betrekking tot de opdrachtnemers valt op dat het gebruik van informatie beperkt is, en dat de behoefte aan informatie niet altijd duidelijk aanwezig is. De meeste opdrachtnemers vertellen dat ze voldoende op de hoogte zijn van social return, omdat ze er al eerder ervaring mee hebben opgedaan (voor andere opdrachtgevers) en/of via andere bronnen van informatie (zoals brancheverenigingen). Tijdens de aanbestedingsfase heeft de social-returnverplichting meestal geen hoge prioriteit. Bij de meeste aanbestedingen gaat het om een uitvoeringsvoorwaarde, en hoeft de opdrachtnemer nog niet na te denken over invulling van de eis. Dat wordt dan ook vaak uitgesteld tot na gunning van de opdracht. Niet alle opdrachtnemers blijken voldoende op de hoogte van de eis dat social-returnkandidaten specifiek moeten worden aangetrokken voor, en ingezet op de verkregen opdracht.

IA2. Toepassing, toepassingsvorm: welke toepassingsvormen zijn er, waarop zijn deze gebaseerd en hoe gaan inschrijvers daarmee om en hoe wordt de toepassing gemonitord?

Voor het eerste deel van het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk is ingegaan op de ervaringen met de social-returneis en de monitoring ervan. Monitoring vindt plaats aan de hand van verantwoordingsformulieren en door middel van voortgangsoverleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De invulling van deze onderdelen verschilt per opdracht. Voor een deel heeft dat te maken met wat er contractueel is vastgelegd, maar ook betrokkenheid van de opdrachtgever en professionaliteit van het contractmanagement speelt een rol. Voor het aanleveren van verantwoordingsinformatie is een standaard formulier ontwikkeld dat niet bij alle opdrachten wordt gebruikt. In een deel van de gevallen wordt informatie volgens een ander format aangeleverd, waardoor de verantwoordingsinformatie onvoldoende en niet compleet is. De handhaving op de verantwoordingsinformatie is niet overal even strikt, waardoor bij een groot deel van de aanbestedingen nog onvoldoende zicht is op de resultaten.

IA3. Prijs/kwaliteitseffecten: welke effecten heeft social return op deelname, prijs en kwaliteit, de inschrijving zelf en op de bedrijfsvoering tijdens de uitvoer van het contract en mogelijk zelfs na de contractduur?

In deze evaluatie zijn geen effecten waargenomen van de toepassing van social return op de samenstelling van de groep inschrijvers, en de prijs en kwaliteit van de inschrijvingen of de bedrijfsvoering. Dit sluit aan bij eerdere bevindingen van onder andere TNO²⁹. Een belangrijke verklaring voor het uitblijven van dergelijke effecten is dat social return in de aanbestedingsfase zelf geen grote rol speelt. Opdrachtnemers richten zich op het verkrijgen van de opdracht en nemen uitvoeringsvoorwaarden (waar social return er één van is), voor kennisgeving aan. Dat verandert uiteraard indien social return een rol speelt bij de gunning van opdrachten, maar de ervaringen daarmee zijn bij het Rijk nog beperkt.

²⁹ TNO (januari 2011), *Social return bij het Rijk: Inkooptechnische haalbaarheid*, 031.20851 (Hoofddorp: TNO Kwaliteit van leven)

Bij een deel van de aanbestedingen heeft gunning op laagste prijs plaatsgevonden. In die gevallen zal social return op zich geen prijsverhogend effect hebben.

IA4. Uitvoeringslasten: wat zijn de kosten (inspanning in tijd en geld) en baten bij toepassing van social return?

Voor opdrachtgevers heeft toepassing van social return geen grote gevolgen. Bij de aanbesteding betekent het met name dat een extra stap wordt toegevoegd aan de procedure. De procedure bestaat uit dermate veel onderdelen en stappen dat een extra onderdeel nauwelijks invloed heeft op de totale investering in tijd. Het opnemen van een paragraaf over social return in een bestek roept meestal geen vragen op bij inschrijvende partijen, zodat ook geen extra tijd hoeft te worden geïnvesteerd bij het opstellen van de Nota van Inlichtingen. Verderop in het proces betekent de toepassing van social return dat de opdrachtgever moet toezien op de voortgang en bereikte resultaten. Ook hier geldt dat de inspanning meestal beperkt is (verantwoordingsformulieren en social return als één van de gespreksonderwerpen bij voortgangsbijeenkomsten).

Ook voor opdrachtnemers zijn de kosten en inspanningen voor de toepassing van social return over het algemeen beperkt. In de aanbestedingsfase wordt over het algemeen weinig aandacht besteed aan de social-returnverplichting. Na gunning is het afhankelijk van diverse factoren, zoals het toezicht van de opdrachtgever en de eisen die worden gesteld aan kandidaten en de strategieën die worden gevolgd om deze te vinden. Over het algemeen kan gesteld worden dat kandidaten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt meer begeleiding nodig zullen hebben, en daardoor ook meer inspanning vergen van de opdrachtnemer. We zien in de praktijk dan ook dat veelal gekozen wordt voor kandidaten met een relatief beperkte afstand tot de arbeidsmarkt (zoals WW'ers en leerlingen van praktijkscholen). Zie hiervoor ook hoofdstuk 6.

IA5. Ervaringen: wat zijn de ervaringen van betrokkenen met social return en de toepassing ervan?

De ervaringen van betrokkenen zijn heel divers en niet beknopt samen te vatten. Wellicht relevanter dan de individuele ervaringen is de constatering dat er grote verschillen zijn in motivatie om social return toe te passen, zowel aan de kant van opdrachtgevers als opdrachtnemers. De 'combinatie' van de motivatie of betrokkenheid van beide partijen kan een grote rol hebben in de uitvoering van social return, zoals we in onderstaand schema illustreren:

Figuur 5.1 invloed van motivatie op uitvoering social return

| motivatie opdrachtgever \ motivatie opdrachtnemer | laag | hoog |
|---|---|---|
| laag | Social return heeft mogelijk beperkte impact. Grotere kans voor opdrachtnemer om verplichting uit te stellen, of zich er 'makkelijk van af te maken'. | Opdrachtgever houdt vinger aan pols, ziet toe op naleving. Kans op negatieve reacties opdrachtnemer, social return ervaren als 'opgelegd' door 'strengere' opdrachtgever. |
| hoog | Mogelijk dat opdrachtnemer al initiatieven onderneemt op gebied van sociaal ondernemen, kan wellicht 'bestaande' kandidaten en initiatieven opvoeren in kader van social-returneis, mogelijk ook meer kennis en gebruik subsidie-mogelijkheden. | Grootste kans op positieve ervaring, bereidheid van beide partijen om te investeren en samen naar passende oplossingen te zoeken. |

Tot slot kan met de informatie uit dit hoofdstuk een antwoord worden geformuleerd op ontwikkelingsvragen 3 en 9:

O3. *Kunnen uniforme gunningscriteria worden opgesteld op basis waarvan offertes kunnen worden beoordeeld op social return? Zo ja, hoe zien deze eruit?*

In de huidige situatie wordt social return meestal als uitvoeringsvoorwaarde uitgevraagd, en soms als inspanningsverplichting. In beide gevallen wordt social return niet toegepast als gunningscriterium. Het blijkt dan ook dat er bij het Rijk tot nu toe weinig ervaring is met het toepassen van social return als gunningscriterium. In een enkel geval (schoonmaak, inhuur arbeidskrachten) wordt social return in combinatie van een eis en een wens uitgevraagd. Inschrijvers dienen dan een plan van aanpak op te stellen, waarin ze aangeven op welke wijze ze de social-returneis gaan invullen. Het (minimaal te realiseren) percentage staat daarbij al wel vast. Bij een aanbesteding van een schoonmaakcontract zijn in het beschrijvend document de volgende criteria genoemd die in een plan van aanpak moeten worden beschreven, en waarop beoordeling plaatsvindt:

- De wijze waarop het percentage social return wordt gewaarborgd.
- De wijze waarop de medewerkers van de doelgroep social return worden begeleid.
- De wijze waarop wordt gecommuniceerd over social return met de gebouwbewoners.
- De wijze waarop de rapportage van het gerealiseerde percentage social return is geborgd.

Hiermee lijkt een bruikbaar uitgangspunt te zijn geformuleerd voor aanbestedingen waarbij de opdrachtgever de hoogte van de eis bepaalt, maar van de opdrachtnemer verlangt dat deze van tevoren nadenkt over de wijze waarop dit gerealiseerd kan worden.

In dat kader zou bijvoorbeeld ook gedacht kunnen worden aan een criterium dat betrekking heeft op het voorkomen van verdringing (aangeven hoe dat wordt voorkomen).

Een andere optie is om het te behalen percentage social return te betrekken in de beoordeling. Dit is gebeurd in de aanbesteding van flexibele arbeidskrachten. In dat geval was een minimumpercentage social return genoemd in het aanbestedingsdocument, en konden inschrijvers extra punten verdienen door een hoger percentage aan te bieden. Deze aanpak kent echter meer risico's (inschrijvers stimuleren om hoog in te schrijven, risico op meer beloven dan ze waar kunnen maken ten einde in ieder geval de opdracht binnen te halen), en vereist ook een goede kennis van de marktomstandigheden. Daarnaast betekent dit dat er strikte eisen worden gesteld aan contractmanagement en naleving van de realisatie. Om de risico's te beperken is in het geval van deze aanbesteding gekozen om een maximum te stellen aan het percentage social return dat werd beloond (boven 5,5% geen extra punten).

Ten slotte moet worden opgemerkt dat gunningscriteria aanbestedingsrechtelijke voorwaarden hebben. Dus zelfs als er gebruik zou worden gemaakt van 'uniforme' gunningscriteria dient in de voorbereidingsfase een toets plaats te vinden op toepasbaarheid en proportionaliteit binnen de specifieke opdracht.

O9. *Kan een sluitend contractmanagement systeem worden ingericht? Zo ja, hoe ziet dat eruit?*

Om een contractmanagement systeem sluitend te laten zijn, zou het inzicht moeten geven in het aantal social-returnkandidaten dat wordt geplaatst en tevens een check moeten bieden op het voldoen van de kandidaten aan criteria voor social return ('extra' medewerkers die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben en aangetrokken zijn voor de opdracht). Het uitvoeren van die check kan in principe op twee manieren: door zelf (als opdrachtgever) te controleren of de ingezette kandidaten voldoen aan de criteria, of door een externe partij aan te wijzen die hierop toeziet.

De eerste optie is voor het Rijk niet van toepassing omdat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) dit niet toestaat. Dat is gebleken uit de juridische analyse die het ministerie van BZK hierop heeft laten doen bij aanvang van de implementatieperiode social return. Naar aanleiding van deze analyse is er vervolgens voor gekozen om de opdrachtnemer zelf verantwoordingsinformatie te laten verstrekken. De tweede optie is technisch moeilijk realiseerbaar. Niet alleen omdat het administratief complex is, maar ook omdat er niet één organisatie is die overzicht heeft op de gehele social-returndoelgroep. Bij de pilots social return van Rijkswaterstaat is gekozen voor UWV als centrale organisatie. Daarbij is gebleken dat UWV wel kan toezien op de 'eigen' kandidaten, maar niet op de kandidaten die door andere intermediairs zijn geworven. Opdrachtnemers werken in de pilots dan ook met andere intermediairs naast UWV.

In hoofdstuk 8 komen we terug op deze ontwikkelingsvraag, naar aanleiding van de ervaringen van grote gemeenten met het toezicht op social return.

6. RESULTATEN RE-INTEGRATIE

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van de toepassing van social op het gebied van re-integratie. We geven een beeld van het aantal kandidaten dat is geplaatst, en van de achtergrond (afstand tot de arbeidsmarkt) van deze groep. Ook wordt ingegaan op de werving en selectie van kandidaten en de rol van UWV en andere intermediairs daarbij. Daarnaast gaan we in op de begeleiding van kandidaten, duurzaamheid van plaatsing en knelpunten zoals het optreden van verdringing als gevolg van social return.

6.2. Aantal aanbestedingen waarvan informatie is verkregen

De resultaten in termen van re-integratie zijn gebaseerd op interviews met opdrachtnemers van een selectie van aanbestedingen, en een enquête onder alle opdrachtnemers die hiervoor niet geselecteerd waren. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal aanbestedingen waarvan bekend is of er kandidaten zijn geplaatst.

Tabel 6.1. aantal aanbestedingen waarbij kandidaten zijn geplaatst

| | Aantal (% van totaal) |
|--|--------------------------|
| Aantal aanbestedingen waarbij 1 of meer kandidaten zijn geplaatst | 23 (26%) |
| Aantal aanbestedingen waarbij (nog) geen kandidaten zijn geplaatst | 16 (18%) |
| Aantal aanbestedingen waarbij onbekend is of kandidaten zijn geplaatst | 49 (56%) |
| Totaal aantal aanbestedingen waarbij social return is toegepast tijdens implementatieperiode | 88 (100%) |

De interviews en enquête hebben informatie opgeleverd over de resultaten van 39 aanbestedingen (44% van de uitgevoerde aanbestedingen met social return, waaronder de 4 pilots). Van ruim de helft van de uitgevoerde aanbestedingen is momenteel niet bekend of er al kandidaten zijn geplaatst³⁰.

6.3. Aantal en achtergrond geplaatste kandidaten

Bij de in tabel 6.1 genoemde 23 aanbestedingen zijn in totaal 195 kandidaten geplaatst; 125 kandidaten zijn ingezet bij reguliere opdrachten en 70 bij de pilots van Rijkswaterstaat³¹. Daarbij moet benadrukt worden dat het gaat om opgave van de

³⁰ Deze groep heeft niet meegewerkt of kunnen meewerken aan de enquête. Een klein deel van de opdrachtnemers is hiervoor niet benaderd omdat de adresgegevens niet (tijdig) beschikbaar waren (zie hoofdstuk 3).

³¹ In alle gevallen bij opdrachten die zijn aanbesteed in de periode juli 2011 t/m december 2012.

opdrachtnemers zelf. Op basis van de verkregen informatie kan het volgende overzicht worden opgesteld met betrekking tot de achtergrond van de kandidaten:

Tabel 6.2 Aantal geplaatste kandidaten naar herkomst

| Achtergrond van kandidaten | geplaatste kandidaten op basis 23 geïnventariseerde aanbestedingen |
|--------------------------------------|--|
| WW | 45 (23%) |
| WWB | 11 (6%) |
| WIA-WAO | 4 (2%) |
| Wajong | 4 (2%) |
| WSW | 5 (3%) |
| Leerlingen praktijkscholen, BOL, BBL | 32 (16%) |
| Herkomst niet bekend | 94 (48%) |
| totaal | 195 (100%) |

Van ongeveer de helft van de geplaatste kandidaten is niet bekend wat de achtergrond is. De reden hiervoor is dat sommige geïnterviewden niet betrokken zijn geweest bij de werving en selectie van kandidaten, of omdat de kandidaat via een re-integratiebureau is geplaatst en niet bekend is wat de achtergrond is. Ook is niet altijd zicht op de kandidaten die zijn ingezet door onderaannemers. Meestal worden die wel meegerekend bij opgave van het totaal aantal kandidaten, maar exacte aantallen en herkomst zijn niet altijd bekend.

Een ander opvallend resultaat is dat de geplaatste kandidaten een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt lijken te hebben. De groep van wie de herkomst bekend is bestaat uit 101 personen. 45 van hen zijn afkomstig uit de WW en 32 kandidaten zijn leerling van een praktijkschool. Samen is dit ongeveer drie kwart van de groep geplaatste kandidaten van wie de herkomst bekend is.

Het genoemde aantal van 195 kandidaten is te zien als ondergrens: in de praktijk zullen er waarschijnlijk meer kandidaten zijn geplaatst (bij Rijksopdrachten die in dit onderzoek niet in kaart zijn gebracht), maar niet bekend is om hoeveel kandidaten het gaat. Van 56% van de aanbestedingen is niet bekend of er wel of geen kandidaten geplaatst zijn. Als gevolg daarvan is het niet mogelijk om het gevonden aantal kandidaten te extrapoleren naar alle aanbestedingen uit de implementatieperiode. Het aantal aanbestedingen waarvan informatie is verkregen is hiervoor te klein. Daarnaast zien we dat er veel diversiteit bestaat in de opdrachten (omvang, looptijd, toepassingsvorm) en resultaten (aantal geplaatste kandidaten), waardoor een steekproef of selectie altijd een zekere foutmarge met zich mee zal brengen. Het totaal aantal kandidaten is met andere woorden niet goed te bepalen, tenzij informatie van alle aanbestedingen kan worden verkregen over het aantal geplaatste kandidaten.

Tijdens de interviews is gebleken dat niet alle kandidaten aan de formele criteria voor social return voldoen. Sommige opdrachtnemers zetten mensen in die al in dienst zijn en voeren deze op als social-returnkandidaat in de verantwoording naar de opdrachtgever.

Bij andere opdrachtnemers wordt dit niet toegestaan door de contractmanager; het ligt er dan aan in hoeverre deze toeziet op het voldoen aan criteria. Het geconstateerde resultaat zal hierdoor enigszins vertekend zijn, maar het is niet bekend in welke mate dit het geval is.

6.4. Werven, selecteren en plaatsen van kandidaten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen van opdrachtnemers met het werven, selecteren en plaatsen van kandidaten. Daarbij gaan we in op de strategieën die worden gebruikt, de inzet van intermediairs en de knelpunten die daarbij worden ervaren. De resultaten in deze paragraaf en de rest van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de kwalitatieve interviews (selectie van 20 aanbestedingen en 4 pilots).

6.4.1. Strategieën en gebruik intermediairs

Uit de interviews is gebleken dat relatief veel opdrachtnemers gebruikmaken van hun eigen netwerk om kandidaten te zoeken. Een aantal bedrijven maakt gebruik van commerciële bemiddelaars en re-integratiebureaus. UWV wordt relatief weinig genoemd en gemeenten of het WSP zijn niet genoemd³². Een deel van de werving van kandidaten vindt plaats buiten het zicht van opdrachtnemers, door de onderaannemers die zij hebben ingeschakeld.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de strategieën die 16 opdrachtnemers uit onze selectie hebben gebruikt om social-returnkandidaten te werven³³.

Tabel 6.3. Werving van kandidaten en gebruik van intermediairs (n = 16)

| strategie | aantal keer toegepast (% van opdrachtnemers) |
|---|---|
| werving via eigen netwerk of website | 10 (63%) |
| inzet commerciële bemiddelings- of re-integratiebureaus | 5 (31%) |
| UWV (door opdrachtnemer zelf)* | 6 (38%) |
| n.v.t. (opdrachtnemer is uitzendbureau) | 1 (6%) |

* Een aantal opdrachtnemers heeft zelf geen contact opgenomen met UWV, maar vertelt dat onderaannemers bij dezelfde opdracht dat (mogelijk) wel hebben gedaan. Deze contacten met UWV zijn hier niet meegeteld.

Opvallend is dat relatief weinig gebruik gemaakt wordt van UWV door opdrachtnemers in onze selectie. Daar is een aantal redenen of verklaringen voor te geven:

- In een deel van de geselecteerde aanbestedingen is social return niet, of nog niet aan de orde geweest. Ook vindt een deel van de werving van kandidaten buiten het zicht van de opdrachtnemer plaats, door onderaannemers.

³² Kan wel een rol hebben gespeeld bij kandidaten die door bemiddelingsbureaus zijn geworven.

³³ 15 opdrachtnemers die al kandidaten hebben geplaatst, en 1 opdrachtnemer die hiervoor voorbereidingen heeft getroffen

- Bij enkele opdrachten is social return ‘pragmatisch’ ingevuld: bijvoorbeeld door kandidaten in te zetten die al bekend waren binnen de organisatie.
- Grotere opdrachtnemers en bedrijven die ervaring hebben met inzet van medewerkers uit de social-returndoelgroep gebruiken hun eigen netwerk en faciliteiten om kandidaten te werven. In de opdrachten waarbij de meeste social-returnkandidaten zijn geplaatst (schoonmaak en inhuur flexibele arbeidskrachten) speelt UWV ook niet of nauwelijks een rol. Het door ons geïnterviewde schoonmaakbedrijf werft de meeste kandidaten en medewerkers via de eigen website. De inhuur van flexibele arbeidskrachten wordt gedaan door een uitzendorganisatie die (uiteeraard) ook zelf de social-returnkandidaten werft.
- UWV is niet altijd een ‘logische’ kandidaat voor opdrachtnemers. Ter illustratie: een bouwbedrijf heeft gebruik gemaakt van de diensten van een commercieel bureau voor het zoeken van een social-returnkandidaat. In het interview met ons bleek dat destijds niet gedacht is aan UWV als mogelijke intermediair, terwijl de opdrachtnemer dat achteraf gezien best een goede optie vindt. Op dat moment is er niet aan gedacht door de opdrachtnemer, en er was ook geen informatie van de opdrachtgever om hem in die richting te sturen.
- Enkele opdrachtnemers in onze selectie hebben minder goede ervaringen met UWV, bijvoorbeeld omdat het niet gelukt is om kandidaten te vinden, of omdat kandidaten niet geschikt werden gevonden door de opdrachtnemer. In deze gevallen is door de opdrachtnemers in tweede instantie een andere werkwijze gekozen om kandidaten te vinden.

Rol UWV in pilots Rijkswaterstaat

In de twee pilots van Rijkswaterstaat werden opdrachtnemers in eerste instantie ‘verplicht’ om UWV te betrekken in de selectie van social-returnkandidaten. Dat leek destijds, in de woorden van de opdrachtgever, een veilige keuze, omdat professionaliteit en toezicht gegarandeerd zouden zijn. Ook zou het moeten zorgen voor meer uniformiteit in verantwoordingsinformatie en zorgen voor onafhankelijk toezicht hierop. Gebleken is echter dat met de keuze voor één enkele organisatie niet alle social-returndoelgroepen bereikt kunnen worden, waardoor opdrachtnemers ervoor kiezen om ook andere methoden en organisaties in te zetten om kandidaten te werven. In een later stadium van de pilot zijn daarom aanvullende afspraken gemaakt over inzet en accordering van kandidaten met een andere achtergrond.

6.4.2. Knelpunten bij werven en selecteren van kandidaten

De geïnventariseerde knelpunten kunnen worden ingedeeld in knelpunten die voortkomen uit de strategie van de opdrachtnemer, knelpunten die te maken hebben met beschikbaarheid van geschikte kandidaten, eisen die sommige opdrachtgevers stellen en knelpunten die te maken hebben met plaatsing en acceptatie van kandidaten.

Strategie opdrachtnemer, naleving verplichting

We constateren dat opdrachtnemers vaak lang wachten met de voorbereidingen voor het werven van social-returnkandidaten. Het komt (bijna) niet voor dat voorbereidingen

worden getroffen met betrekking tot social return voordat de opdracht is gegund. Er wordt bijvoorbeeld geen verkennend ‘onderzoek’ gedaan naar beschikbaarheid van kandidaten of vrijblijvend geïnformeerd bij organisaties die zouden kunnen helpen bij het vinden van kandidaten. Ook na gunning van de opdracht wordt niet altijd meteen actie ondernomen. Een deel van de opdrachtnemers wacht eerst af wat de opdrachtgever doet en in hoeverre deze toeziet op het social return gedeelte van de overeenkomst. Een passieve of afwachtende houding van de opdrachtgever (contractmanager) kan voor sommige opdrachtnemers reden zijn om zelf ook nog te wachten met invullen van de social return afspraken, in de hoop dat van ‘uitstel’ ook ‘afstel’ komt. Dergelijke strategieën kunnen er uiteindelijk toe leiden dat er geen of nauwelijks kandidaten worden geplaatst tijdens de looptijd van het project.

Beschikbaarheid kandidaten

Bij laaggeschoold werk lijkt de beschikbaarheid van kandidaten geen probleem te vormen. Uiteraard speelt de omvang van de opdracht (het aantal benodigde kandidaten), de regio³⁴ waar de opdracht wordt uitgevoerd, en de ervaring van de opdrachtnemer met het werven en selecteren van (tijdelijke) medewerkers daarbij ook een rol. Een schoonmaakbedrijf dat relatief veel social-returnkandidaten plaatst vertelt bijvoorbeeld dat social return goed is in te vullen met WW’ers en WWB’ers.

We kennen ook een aantal voorbeelden van opdrachten waarbij het vinden van geschikte kandidaten wel een knelpunt vormde. Soms is dat een gevolg van de (te) strikte eisen die een opdrachtgever stelt (zie hieronder eisen aan kandidaten), in andere gevallen is inzet op de opdracht alleen (zinvol) mogelijk indien kandidaten over specifieke kennis of vaardigheden beschikken. Een duidelijk voorbeeld van dat laatste is de uitvraag van social return (als inspanningsverplichting) bij gespecialiseerd onderzoek. In dit geval was inzet van een social-returnkandidaat op de opdracht niet mogelijk. Bij sommige andere opdrachten lijkt dit in eerste instantie niet het geval, maar lukt het toch als wat meer creatieve oplossingen worden gekozen. Soms vereisen die oplossingen wel dat de eis met betrekking tot ‘inzet op de opdracht’ wat ruimer wordt opgevat.

Eisen van opdrachtgevers aan kandidaten

Bij een aantal opdrachtgevers (bijvoorbeeld DJI, defensie) worden eisen gesteld aan het in te zetten personeel (screening van alle medewerkers). Dit lijkt in de praktijk niet direct problemen op te leveren, maar sommige opdrachtnemers rapporteren dat ook specifieke eisen worden gesteld met betrekking tot kennis en vaardigheden van het personeel, die ook zouden gelden voor social-returnkandidaten. Een installatiebureau vertelt bijvoorbeeld dat in een bestek is opgenomen dat alle medewerkers op de opdracht een opleiding Monteur Sterkstroominstallaties of Monteur Elektrotechnische installaties moeten hebben afgerond en enkele jaren werkervaring moeten hebben. Deze opdrachtnemer geeft aan dat het door deze eis niet is gelukt om geschikte social-returnkandidaten te vinden.

³⁴ In platteland regio’s kan het moeilijker zijn om voldoende geschikte kandidaten te vinden. Proportionaliteit van een social-returneis zou daardoor per regio verschillend kunnen zijn.

6.4.3. Knelpunten bij plaatsing van kandidaten

In een enkel geval heeft de opdrachtnemer te maken met belemmeringen bij het plaatsen van social-returnkandidaten bij de interne klant. Dit knelpunt doet zich in onze selectie bijvoorbeeld voor bij de inhuur van flexibele arbeidskrachten door twee ministeries en bij schoonmaakpersoneel. Bij deze opdrachten heeft de opdrachtnemer ervaren dat er soms bezwaar is tegen het plaatsen van social-returnkandidaten op de 'werkvloer'. Het blijkt dat interne klanten niet altijd op de hoogte zijn van de social-returnafspraken, en het lijkt er daarnaast op dat vooroordelen een rol kunnen spelen (met betrekking tot het functioneren van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt).

In de schoonmaak zijn enkele specifieke knelpunten genoemd als het gaat om het plaatsen en begeleiden van social-returnkandidaten op de werkvloer. Zo is gebleken dat de verdeling van een opdracht over verschillende locaties (gebouwen) een belemmering kan zijn bij het plaatsen van social-returnkandidaten. Met name als er veel kleine locaties zijn kan het moeilijk zijn om voldoende social-returnkandidaten op de opdracht te plaatsen (doordat het aantal schoonmaakuren beperkt is en er kleinere 'ploegen' worden ingezet, met minder mogelijkheden voor 'on the job' begeleiding van de kandidaat).

Ook de eis dat schoonmaak overdag moet plaatsvinden kan een belemmering zijn voor het plaatsen van social-returnkandidaten. Dagschoonmaak neemt, omdat er rekening moet worden gehouden met de medewerkers in het pand, meer tijd in beslag dan avondschoonmaak. Schoonmaakbedrijven zien het inzetten van social-returnkandidaten dan als een risico (met name omdat boetes opgelegd kunnen worden bij onvoldoende resultaat binnen de vastgestelde tijd).

6.5. Werkzaamheden en begeleiding social-returnkandidaten

Bij de door ons in kaart gebrachte opdrachten is gevraagd welke werkzaamheden zijn uitgevoerd door social-returnkandidaten en hoe de begeleiding heeft plaatsgevonden. De social-returnkandidaten blijken in de praktijk een grote variëteit aan werkzaamheden uit te voeren. Sommige worden aangenomen als 'reguliere' medewerker, en zijn in de praktijk niet te onderscheiden van werknemers die niet tot de social-returndoelgroep behoren. In andere gevallen wordt gewerkt met leerlingen of mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en zijn de werkzaamheden meer ondersteunend. Hieronder worden de resultaten per opdrachtcategorie of sector beschreven.

In de schoonmaakbranche is over het algemeen geen duidelijk onderscheid te maken in de werkzaamheden van social-returnkandidaten en de reguliere werknemers. Wel is geconstateerd dat schoonmaakbedrijven bij voorkeur social-returnkandidaten inzetten op de schoonmaak van grotere gebouwen, zodat zij binnen een team kunnen werken. Op deze wijze is toezicht en begeleiding van de kandidaten beter mogelijk. Ook bij groenvoorziening en terreinonderhoud voeren social-returnkandidaten veelal dezelfde taken uit als het overige personeel, zoals grasmaaien, snoeien, kappen en zwerfvuil

opruimen. Een geïnterviewde projectleider vertelt dat sommige social-returnkandidaten wat extra begeleiding nodig hebben, maar in wezen niet anders behandeld worden dan reguliere medewerkers.

Bij de geselecteerde opdracht op gebied van catering houden social-returnkandidaten zich voornamelijk bezig met facilitaire werkzaamheden (bijvoorbeeld tafels dekken), keukenwerkzaamheden, bediening en transport. Exacte invulling is mede afhankelijk van de capaciteiten en ervaring van de betreffende kandidaat. Voor de ingezette Wajonger is een jobcoach beschikbaar.

In de categorie ‘werken’ (bouw en onderhoud), bestaan de taken van social-returnkandidaten meestal uit ondersteunende taken, zoals schoonmaak, schilderwerkzaamheden en betonherstel. Daarbij geldt dat ook de achtergrond van de kandidaten een rol speelt in de taakverdeling. Ook hier varieert de intensiviteit van begeleiding. Volgens diverse geïnterviewden is het mogelijk om in de planning rekening te houden met de samenstelling van de werkploegen (ervaren werknemers en social-returnkandidaten bij elkaar). In die gevallen kost begeleiding nauwelijks extra tijd, voorwaarde is wel dat opdracht hiervoor groot genoeg is. Ook leerlingen worden vaak ‘on the job’ begeleid, waarbij geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen social-returnkandidaten en andere leerlingen. De begeleiding van BBL- en BOL-leerlingen is in het begin meestal wat intensiever, maar neemt af naarmate ze meer ervaring opdoen.

6.6. Gebruik loonkostensubsidies

Aan alle opdrachtnemers van opdrachten waarbij kandidaten zijn geplaatst is gevraagd of loonkostensubsidie is aangevraagd voor social-returnkandidaten. De resultaten zijn in onderstaande tabel weergegeven (gebaseerd op antwoorden van uitvoerders van 15 opdrachten waarbij social-returnkandidaten zijn geplaatst, inclusief pilots):

Tabel 6.4. gebruik loonkostensubsidies door opdrachtnemers in selectie aanbestedingen

| | aantal keer toegepast (% van opdrachtnemers) |
|--|---|
| loonkostensubsidie toegepast bij ten minste 1 kandidaat | 3 (20%) |
| loonkostensubsidie niet toegepast (niet zelf, mogelijk wel door onderaannemers en/of bemiddelaars) | 5 (33%) |
| onbekend (niet bekend, of wil niet antwoorden) | 7 (47%) |
| totaal | 15 (100%) |

Slechts een paar opdrachtnemers vertellen dat ze gebruikmaken van loonkostensubsidie bij de inzet van social-returnkandidaten. Niet alle geïnterviewden weten echter of dit het geval is, en sommigen willen de vraag niet beantwoorden (mogelijk uit strategische overwegingen). Een aantal opdrachtnemers heeft aangegeven dat ze zelf geen loonkostensubsidie hebben aangevraagd, maar dat onderaannemers dit mogelijk wel hebben gedaan. Ook opdrachtnemers die de werving en selectie van social-

returnkandidaten hebben uitbesteed aan commerciële bemiddelaars hebben geen zicht op de toepassing van loonkostensubsidies door deze partijen.

6.7. Duurzaamheid plaatsing

Uit de interviews met opdrachtnemers is gebleken dat het aantal 'nieuwe' social-returnkandidaten dat na afronding van de opdracht in dienst van de opdrachtnemer blijft gering is. Daarbij kan het volgende worden opgemerkt:

- In veel gevallen (met name bij kortlopende opdrachten) wordt gekozen voor een tijdelijke plaatsing die aansluit bij het projectmatige karakter van de opdracht. Dat betekent vaak ook dat niet veel wordt geïnvesteerd in begeleiding en opleiding van de social-returnkandidaat. De kans op structurele plaatsing neemt daardoor ook niet toe. Opdrachtnemers noemen kortlopende opdrachten vaak als belangrijke belemmering voor structurele plaatsing van social-returnkandidaten.
- Als het gaat om inzet van leerlingen en stagiaires zien we twee mogelijkheden. In het ene geval worden leerlingen en stagiaires gezien als een relatief makkelijke en voordelige manier om aan de social-returnverplichting te voldoen. In dat geval is de aanstelling meestal tijdelijk. Anderzijds komt het ook voor dat leerlingen worden gezien als goede mogelijkheid om toekomstig personeel te werven en intern op te leiden. Inzet als social-returnkandidaat is dan een 'bijkomstigheid'. In die gevallen wordt wel geïnvesteerd in begeleiding en opleiding, en neemt de kans op structurele plaatsing toe. We zien dan ook dat diverse leerlingen na afloop van het project nog in dienst zijn.
- Zoals eerder geconstateerd worden soms kandidaten opgevoerd die al langer werkzaam waren binnen het bedrijf. Als deze ook na afloop van de opdracht in dienst blijven kan niet gesproken worden van een resultaat als gevolg van social return.
- In sommige gevallen had de opdrachtnemer de social-returnkandidaat wel in dienst willen houden, maar ontbrak het aan vervolgoopdrachten om dat te doen. Een aannemer vertelt dat hij een oudere social-returnkandidaat (55+) graag in dienst had willen houden, maar dat er op dit moment onvoldoende werk voor hem is. Indien dat verandert neemt hij hem graag weer in dienst.

6.8. Verdringing

Verdringing is als thema vaak genoemd in interviews. Veel geïnterviewden benoemen de risico's en een aantal opdrachtnemers zegt er daadwerkelijk mee geconfronteerd te zijn, maar het probleem blijkt in de praktijk lastig aan te tonen of cijfermatig te onderbouwen. Als gevolg daarvan hebben de onderzoekers geen 'harde' cijfers kunnen vinden over het optreden van verdringingseffecten als gevolg van de toepassing van social return door het Rijk.

Bij twee aanbestedingen uit onze selectie van 20 heeft het risico op verdringing een rol gespeeld in de toepassing van social return. Het ene voorbeeld betreft een bouwbedrijf

dat aan het reorganiseren was. Dit bedrijf kon daardoor niet voldoen aan de social-returnverplichting en heeft dit besproken met de opdrachtgever. De verplichting is in dit geval (gedeeltelijk) ingevuld door de onderaannemers van deze aannemer. Het andere voorbeeld betreft een geval waarbij het contract gedurende de looptijd in omvang zou afnemen, terwijl de opdrachtnemer geconfronteerd werd met de eis om bestaand personeel over te nemen. Geconstateerd is dat social return daardoor niet kon worden toegepast zonder het risico op verdringing te lopen. In overleg is besloten de social-returneis voorlopig op te schorten. Formeel blijft het nog wel eens eis en waar mogelijk wordt het toegepast.

De bevinding dat verdringing lastig aan te tonen is sluit aan bij de resultaten van een recente verkenning die is uitgevoerd door TNO op verzoek van de Hanzehogeschool Groningen. Ook daarin wordt vastgesteld dat verdringing bestaat, maar dat het lastig is om vast te stellen in welke mate het daadwerkelijk voorkomt. TNO noemt als reden dat verdringing op verschillende manieren gedefinieerd kan worden en dat de invloed ervan moeilijk te isoleren is van ontslag of niet-aannemen door krimp, conjunctuur of seizoensinvloeden³⁵. Verdringing lijkt ook afhankelijk te zijn van de branche en van specifieke en veranderlijke omstandigheden. Bijvoorbeeld: het is voor te stellen dat social return in de groenvoorziening eenvoudiger is te realiseren in de zomer dan in de winter.

Ondanks deze 'situationele' bepaaldheid van verdringing zijn er (op basis van de interviewresultaten) wel enkele situaties te benoemen waarin het risico groot is, of waarin aannemelijk is dat verdringing zich heeft voorgedaan:

Overname van personeel door CAO-bepalingen of sociale afspraken

In de schoonmaak bestaat een reëel risico op verdringing als gevolg van de verplichting die schoonmaakbedrijven hebben om, bij het verwerven van een nieuwe opdracht, het zittende personeel over te nemen van de vorige opdrachtnemer. Het knelpunt daarbij is dat veel overheidscontracten in de schoonmaak kleiner worden als gevolg van inkrimpen van de overheid en afstoten van gebouwen. Dat betekent dat schoonmaakbedrijven het risico lopen dat er bij de aanvang van nieuwe opdrachten sprake is van een overschot aan medewerkers. Gekoppeld met de social-returnverplichting kan dat gevolgen hebben voor het zittende personeel van deze bedrijven.

Een vergelijkbaar argument is genoemd voor het personenvervoer. Vervoerders die aangesloten zijn bij het Sociaal Fonds Taxi hebben afgesproken dat er bij wisseling van leverancier aan 75% van het zittende personeel een aanbod wordt gedaan door de nieuwe leverancier. Ook dat zou in combinatie met social-returneisen kunnen leiden tot verdringing van ander personeel.

Concurrentie doelgroepen

In de gesprekken is ook gewezen op een andere vorm van verdringing: inzet van social-returnkandidaten zou ook ten koste (kunnen) gaan van andere werkervaringsplaatsen. Dat

³⁵ TNO (februari 2014), *Social return en verdringing: Strategieën ter preventie, een verkenning*, R14010 (Hoofddorp: TNO Kwaliteit van leven)

speelt met name bij opdrachtnemers die te maken hebben met verschillende opdrachtgevers en verschillende definities van de doelgroep. In de bouw is bijvoorbeeld gewezen op 'concurrentie' tussen social-returnkandidaten en leerlingen (leerlingbouwplaatsen). Niet bekend is in hoeverre dit effect in de praktijk al optreedt, maar twee geïnterviewde opdrachtnemers geven aan dat zij overwegen te stoppen met leerlingbouwplaatsen bij toenemende social-returneisen.

6.9. Beleidscontext en economische omstandigheden

Een belangrijk verschil tussen toepassing van social return door het Rijk en gemeenten is dat het Rijk niet bemiddelt bij het zoeken naar kandidaten voor uitvoering van de opdracht³⁶. De verantwoordelijkheid voor het vinden van kandidaten ligt volledig bij de opdrachtnemer. Gemeenten beschikken over een eigen bestand met werkzoekenden en hebben direct financieel belang bij uitstroom van kandidaten uit een uitkeringsituatie. In de evaluatie is aandacht besteed aan de rol van de rijksoverheid en het feit dat deze zelf geen rol speelt bij de re-integratie.

De grotere opdrachtnemers hebben meestal geen moeite met het feit dat de opdrachtgever geen rol speelt in de toepassing van social return op de opdracht. Zij hebben vaak al eerder ervaring opgedaan met het zoeken van kandidaten en hebben een professionele HRM-afdeling. Voor kleinere en onervaren opdrachtnemers kan dat anders zijn. Zij ervaren soms een gebrek aan ondersteuning door de opdrachtgever in de vorm van informatie en praktische handvatten voor het invullen van de social-returneis. Een klein aantal opdrachtnemers (drie in onze selectie van 20 aanbestedingen) meent dat dit ook een negatief effect heeft op de resultaten van social return, en dat betere resultaten (meer plaatsing van kandidaten) mogelijk zijn als opdrachtnemers meer of beter worden ondersteund. Daarbij wordt overigens ook gedacht aan overleg tussen het Rijk en gemeenten en andere partijen op lokaal niveau (met name UWV) in de beginfase van een aanbesteding. Daardoor ontstaat meer zicht op de lokale situatie en beschikbaarheid van de kandidaten en is de gemeente al in een vroeg stadium bekend met de uitvoering van de opdracht. Deze kan de opdrachtnemer dan informeren en ondersteunen bij het zoeken naar kandidaten. Naast het mogelijke gebrek aan praktische ondersteuning is door enkele opdrachtnemers ook gewezen op het ontbreken van een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid. Dat zou een negatief effect kunnen hebben op het draagvlak voor het instrument social return³⁷.

Diverse geïnterviewden (vooral opdrachtnemers) hebben daarnaast opgemerkt dat de economische crisis ervoor zorgt dat social return moeilijker is toe te passen. Dat geldt met

³⁶ Op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) is re-integratie een wettelijke taak van gemeenten. Re-integratie van mensen die aanspraak maken op werknemersverzekeringen (zoals WW en WAO/WIA) is een taak van het UWV.

³⁷ Ook in de contextinterviews is hier een aantal keer op gewezen. Zo is aangegeven dat betere uitwisseling en dialoog over mogelijkheden en meer maatwerk belangrijk is voor het draagvlak bij opdrachtnemers en om negatieve beeldvorming over social return in het algemeen te voorkomen.

name in de sectoren waar minder opdrachten beschikbaar zijn, zoals de bouw en/of in de gevallen waarbij opdrachten kleiner worden, bijvoorbeeld door inkrimpen van de rijksoverheid of het afstoten van overheidsgebouwen. Naast de waargenomen moeilijkheden om in de praktijk aan de eisen te voldoen is er ook (en vooral) een effect waarneembaar op het draagvlak voor de toepassing van social return. In de interviews is veelvuldig aangegeven dat er sympathie is voor social return en de doelstelling ervan, maar dat bij toepassing meer rekening gehouden moet worden met de mogelijkheden van bedrijven en branches, en meer algemeen met het economisch 'tij'. In het huidige economische klimaat vindt een deel van de betrokkenen (zowel opdrachtgevers als -nemers) het minder zinvol of zelfs contraproductief om social return toe te passen. Dit argument is met name genoemd door betrokkenen bij bouwopdrachten of opdrachten die daaraan gerelateerd zijn (zoals installatietechniek). De helft van de door ons geïnterviewde opdrachtnemers in deze categorieën heeft hier een opmerking over gemaakt.

6.10. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk is ingegaan op de inzet van kandidaten, en de resultaten in termen van re-integratie. De belangrijkste bevindingen kunnen worden samengevat aan de hand van de oorspronkelijke onderzoeksvragen:

R2. Hoe verloopt werving en selectie van social-returnkandidaten, en welke knelpunten ervaren betrokken partijen?

Opvallend is dat opdrachtnemers vooral hun eigen strategieën en netwerk gebruiken om social-returnkandidaten te werven. Het gebruik van UWV en andere intermediairs lijkt, op basis van onze selectie van 20 aanbestedingen, beperkt te zijn. Factoren die een rol spelen in de keuze om intermediairs in te schakelen zijn eerdere ervaringen met social return, en ook de ervaring die men heeft met werven van 'reguliere' medewerkers. In het algemeen kiezen veel opdrachtgevers voor een 'pragmatische' aanpak bij het zoeken naar kandidaten, waarbij soms ook gebruik wordt gemaakt van eigen medewerkers of leerlingen die al ervaring opdeden bij de organisatie voordat de social-returneis van toepassing was. Daarbij kan niet zonder meer worden gesproken van 'kwade opzet', gebleken is dat opdrachtnemers niet altijd op de hoogte zijn van de eis dat het bij social-returnkandidaten om nieuwe medewerkers moet gaan.

Met betrekking tot het werven van kandidaten zijn geen duidelijke knelpunten naar voren gekomen. Uiteraard heeft dit ook te maken met de beperkte inzet van kandidaten en de "quick fixes" die soms gekozen worden. Het lukt niet altijd om kandidaten te vinden die direct kunnen worden ingezet op de uitvoering van de opdracht, maar sommigen slagen erin om dit creatief op te lossen. Verdringing is een vaak genoemd knelpunt, maar is niet onomstotelijk aangetoond in de onderzochte aanbestedingen. Aannemelijk is dat er risico's bestaan op verdringing, maar dat die vooralsnog niet hebben geleid tot ontslag van vast personeel.

R3. Wat zijn de resultaten van social return bij het Rijk in termen van re-integratie en bespaarde uitkeringsgelden?

We hebben zicht op de resultaten van ongeveer de helft van de aanbestedingen uit de (verkorte) implementatieperiode. Bij die aanbestedingen zijn volgens opgave van de opdrachtnemers 195 kandidaten ingezet. Dit aantal is te zien als ondergrens maar kan niet gebruikt worden om een betrouwbare schatting te maken van de inzet bij andere aanbestedingen. Van de overige aanbestedingen zijn geen gegevens bekend over de inzet van kandidaten. De groep ingezette kandidaten bestaat (voor zover bekend) vooral uit mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt (WW'ers en leerlingen van praktijkscholen). We hebben slechts enkele voorbeelden gevonden van inzet van mensen met een arbeidshandicap (Wajong, WIA, WAO).

De baten van social return in termen van bespaarde uitkeringsgelden kunnen niet worden bepaald. Om hier een antwoord op te kunnen geven zijn de volgende gegevens nodig: aantal geplaatste kandidaten, duur(zaamheid) van plaatsing en herkomst van de kandidaten (uitkeringssituatie of anders).

R4. In hoeverre spelen externe factoren, zoals het overheidsbeleid en economische omstandigheden een rol in de resultaten van social return?

Het feit dat de rijksoverheid zelf geen rol speelt bij de uitvoering van re-integratie wordt met name door kleinere en minder ervaren opdrachtnemers genoemd als nadeel. Zij missen bijvoorbeeld praktische handvatten bij het vinden van kandidaten. In bredere zin is gewezen op het gevoel dat de social-returnverplichting eenzijdig wordt opgelegd en het mogelijk nadelige effect daarvan voor de motivatie en uiteindelijk de resultaten. De economische omstandigheden spelen vooral een rol in de bereidheid van opdrachtnemers om eisen van de opdrachtgever te accepteren, zelfs als deze nadelig uitpakken of niet haalbaar blijken te zijn. Met name opdrachtnemers in de bouw en daaraan verwante sectoren vinden dat social return minder goed toepasbaar is in tijden van laagconjunctuur.

De resultaten in dit hoofdstuk leveren ook een bijdrage aan het beantwoorden van de eerste ontwikkelingsvraag:

O1. Welke (nieuwe) uitsluitingsgronden om social return niet toe te passen moeten worden vastgesteld?

Op basis van de resultaten zijn geen algemene uitsluitingsgronden te benoemen. Veel geïnterviewden zijn het er over eens dat het zinvoller is om per opdracht te bekijken wat de mogelijkheden zijn om social return toe te passen, dan om te proberen algemeen geldende regels of criteria op te stellen.

Kortdurende opdrachten

In het algemeen is wel opgemerkt dat de projectgebonden uitvraag van social return niet goed is toe te passen in kortlopende opdrachten. Vervolgens verschillen de meningen over wat een kortdurende opdracht is. Met betrekking tot de bouw is een aantal keer

opgemerkt dat een half jaar erg kort is voor toepassing van social return. Dat heeft ook te maken met de korte voorbereidingstijd van veel projecten, waarin veel moet worden geregeld en georganiseerd. Ook de eisen aan personeel en de noodzaak om mensen intern op te leiden worden in dit verband genoemd (noodzaak daarvan als argument om social return niet toe te passen bij kortdurende opdrachten).

Hoge mate van specialisatie personeel

Een ander aandachtspunt betreft de inzet van social return bij heel specialistische opdrachten (uitgevoerd door hooggekwalificeerd personeel). Ook hier geldt volgens een deel van de geïnterviewden dat projectgebonden uitvraag van social return niet goed mogelijk is. Een van de door ons geselecteerde opdrachten is dermate specialistisch dat slechts enkele medewerkers van een paar bureaus in Nederland deze kunnen uitvoeren. De opdrachtnemer ziet daarom ook geen mogelijkheden om social-returnkandidaten in te zetten binnen de kaders van deze opdracht.

7. METEN EN BELONEN SOCIAL-RETURNINSPANNINGEN

7.1. Inleiding

Social return wordt tot nu toe opdrachtgebonden toegepast. Diverse betrokkenen (zowel bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties) zoeken naar mogelijkheden om meer structureel oplossingen te bieden aan mensen uit de social-returndoelgroep. Het projectmatige karakter van social return werkt volgens veel betrokkenen tijdelijke oplossingen in de hand en zou kunnen leiden tot verdringing. Het belonen van bestaande inzet kan volgens hen bijdragen aan meer structurele oplossingen. Kandidaten zouden dan breder in de organisatie kunnen worden ingezet en bijvoorbeeld op opeenvolgende opdrachten mogen 'meetellen'. Het belonen van bestaande inspanningen impliceert dat deze zichtbaar worden gemaakt.

Certificering biedt een mogelijkheid om de inzet die een bedrijf levert op het gebied van social return structureel en objectief te meten. Daarnaast bieden prestatie-instrumenten (een bijzondere vorm van certificeren) de mogelijkheid om op basis van objectieve criteria de prestatie van een bedrijf ten opzichte van andere bedrijven te meten.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de toepassing van prestatie-instrumenten in het kader van het meten van social return bij aanbestedingen. Voordat antwoord kan worden gegeven op de toepasbaarheid van prestatie-instrumenten, worden de reeds ontwikkelde instrumenten beschreven, inclusief het draagvlak voor deze instrumenten en het gebruik ervan in de praktijk. Vervolgens gaan we in op de theoretische toepassingsvormen van prestatie-instrumenten bij aanbestedingen en kijken we naar mogelijke juridische onderbouwing van deze toepassingsvormen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en de beantwoording van ontwikkelingsvragen O6 tot en met O8.

7.2. Beschikbaarheid prestatie-instrumenten

Als het gaat om het meten van social-returnspanningen zijn (op dit moment) twee prestatie-instrumenten bekend: de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) en de PSO Bouw.

PSO

De Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) is door TNO samen met bedrijven en Stichting PSO-Nederland ontwikkeld. Het is een methode om inspanningen van bedrijven met betrekking tot inzet van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt zichtbaar en vergelijkbaar te maken. De PSO onderscheidt vier prestatieniveaus: een aspirant-status en drie treden waarbij bedrijven, in oplopende mate, bovengemiddeld scoren ten opzichte van andere bedrijven in hun bijdrage aan werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. De PSO is niet ontwikkeld als instrument om social-returnspanningen te meten, maar heeft wel betrekking op dezelfde doelgroep. Er zijn

signalen dat een instrument als dit kan bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten bij aanbestedingen en dat het organisaties op een eenduidige wijze kan vergelijken. De vermindering van lasten bestaat eruit dat bij alle aanbesteding telkens het zelfde certificaat kan worden overlegd. Deze mate van uniformiteit draagt er ook aan bij dat organisaties onderling objectiever te vergelijken zijn. Ook hoeft geen separate toetsing op de inzet van kandidaten plaats te vinden. Toezicht hierop vindt plaats bij periodieke certificering door een onafhankelijke partij.

PSO Bouw

De PSO Bouw is ontstaan als prestatieladder social return van Vernieuwing Bouw. Een aantal partijen binnen dit netwerk heeft het initiatief genomen om gezamenlijk te zoeken naar een methode die meer structurele oplossingen op het gebied van social return mogelijk maakt. De ontwikkeling is in eerste instantie onafhankelijk van de ontwikkeling van de PSO ingezet. De uitgangspunten van de twee instrumenten zijn deels hetzelfde, maar er zijn ook verschillen: Vernieuwing Bouw gaat uit van eigen doelstellingen van bedrijven en een 'maturity model' (gebaseerd op de CO₂ prestatieladder, zie kader), terwijl bij PSO een vergelijking met andere bedrijven (peergroep) wordt gemaakt.

De geformuleerde doelstellingen worden vervolgens gerealiseerd bij de uitvoering van opdrachten/projecten. Bij meer projecten zijn er meer mogelijkheden om groei te realiseren. Toepassing van dit principe op social return betekent dat bedrijven de inzet van social-returnkandidaten kunnen vergroten door meerdere projecten uit te voeren en dat inzet van de kandidaten op meerdere projecten ook mogelijk is. De treden worden bijgesteld ten opzichte van een 'peergroep' per branche om continue verbeteringen te kunnen waarborgen.

CO₂ prestatie-ladder

De CO₂ prestatieladder is een instrument om bedrijven die deelnemen aan aanbestedingen te stimuleren tot CO₂-bewust handelen in de eigen bedrijfsvoering en bij de uitvoering van projecten. Het gaat daarbij met name om energiebesparing, het efficiënt gebruik maken van materialen en het gebruik van duurzame energie. Het instrument wordt ook daadwerkelijk gebruikt in aanbestedingen als gunningscriterium, onder andere door Rijkswaterstaat.

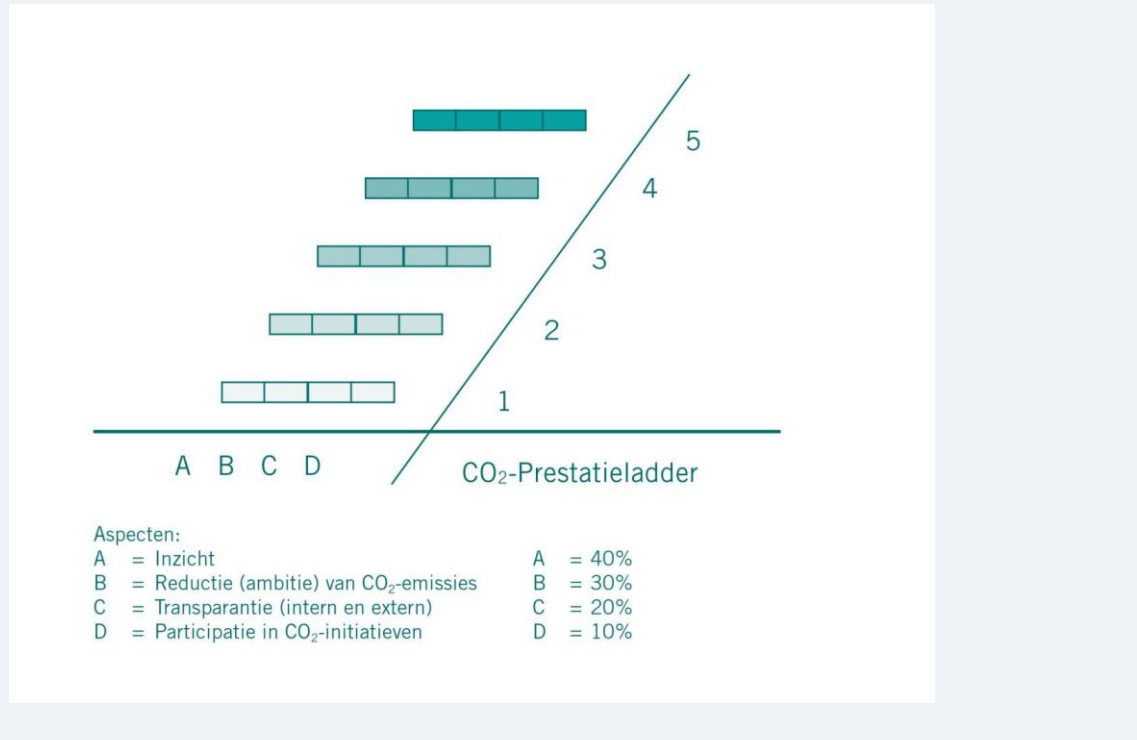
Het doel van de CO₂-Prestatieladder is tweeledig:

1. Bedrijven stimuleren om de eigen CO₂ uitstoot (en die van hun leveranciers) te kennen.
2. Bedrijven permanent te laten zoeken naar nieuwe mogelijkheden om de klimaatimpact van de eigen bedrijfsvoering en de eigen projecten terug te dringen.

De CO₂ prestatieladder ziet toe op het verminderen van CO₂ uitstoot op zowel de interne bedrijfsprocessen als op de projecten die worden uitgevoerd. De ladder beloont op verbeteringen van een bedrijf als geheel (wat is de huidige status en waar werk je naartoe) en gebruikt hiervoor 5 tredes (maturity levels). Hoe hoger je als organisatie op de trede staat hoe hoger de fictieve aftrek van de inschrijfprijs waardoor de kans om de opdracht te winnen toeneemt (de zogenaamde 'gunnen op waarde' methodiek). De toezegging moet wel waargemaakt worden anders volgt een sanctie die 1,5 keer het genoten voordeel bij de inschrijving is.

Tredes (maturity levels):

Figuur: schematische weergave CO₂-Prestatieladder (uit Handboek CO₂ prestatieladder versie 2.1).



De beslissing van Vernieuwing Bouw om te kiezen voor een ontwikkeling van een instrument samen met PSO is mede het gevolg van de wens van verschillende (externe) partijen om nauwer samen te werken (één instrument te ontwikkelen), maar ook ingegeven door een inhoudelijke reden: de behoefte aan een vorm van benchmarking. Door het combineren van elementen uit de twee instrumenten wordt ontwikkeling vanuit eigen doelstellingen gecombineerd met de mogelijkheid om prestaties van bedrijven met elkaar te vergelijken.

Overige ontwikkelingen

Naast de prestatie-instrumenten zijn er ook andere initiatieven om social return meetbaar te maken. Zo heeft de gemeente Amersfoort een methode ontwikkeld om (vooraf) de waarde te bepalen van inzet social return. Afhankelijk van de herkomst van de kandidaat (soort uitkering en duur van uitkerings situatie) wordt een bepaalde monetaire waarde gekoppeld aan de social-returninspanning van de werkgever. De waarde varieert met de inspanning die naar verwachting gemoeid is met het plaatsen en begeleiden van de nieuwe medewerker in het eerste jaar. Een grotere afstand tot de arbeidsmarkt levert een hogere waarde op. Ook aan 'maatschappelijk verantwoorde activiteiten' die een werknemer uitvoert is een monetaire waarde gekoppeld, zodat met deze activiteiten een bijdrage kan worden geleverd aan de totale social-returnverplichting. De opdrachtgever kan zelf aan de hand van de bouwblokken een pakket samenstellen dat de waarde vertegenwoordigt van de overeengekomen social-returnverplichting (in de praktijk veelal 5% van de opdrachtsom). De verplichting is niet uitsluitend gekoppeld aan de opdracht, maar kan ook worden ingezet in de bedrijfsvoering, of bij toeleveranciers van de

opdrachtnemer. Hoewel deze methode gezien kan worden als middel om social return te kwantificeren, kan niet gesproken worden van een prestatie-instrument, en wordt het in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten. Een belangrijk verschil met de PSO en PSO Bouw is dat er geen gebruik gemaakt wordt van onafhankelijke toetsing of certificering.

7.3. Draagvlak gebruik prestatie-instrumenten

Veel partijen zijn voorstander van het belonen van bestaande inzet van bedrijven. De (al eerder genoemde) argumenten hiervoor zijn de mogelijkheden om structurele oplossingen voor de doelgroep te realiseren en het verminderen van het risico op verdringing. Voorstanders van belonen van bestaande inspanningen zijn echter niet automatisch voorstander van het gebruik van prestatie-instrumenten/certificering. Brancheorganisaties zijn hier een goed voorbeeld van. Over het algemeen pleiten de branches voor het belonen van bestaande inzet van bedrijven. Tegelijkertijd zijn ze meestal geen voorstander van certificering, vanwege de extra administratieve belasting en de kosten die dit met zich meebrengt. De vrees is ook dat certificering ten koste gaat van het MKB, dat minder personele capaciteit en expertise heeft en voor wie het certificeren relatief duurder zou zijn.

Ook gemeenten zijn niet altijd voorstander van de toepassing van prestatie-instrumenten. Een aantal gemeenten denkt na over toepassing van de PSO bij aanbestedingen, of is al begonnen om het instrument toe te passen (zoals Apeldoorn). De grote gemeenten hebben echter in meer of mindere mate bedenkingen bij certificering, waarbij zowel juridische bezwaren als de consequenties voor het MKB een rol spelen. Gebruik van een prestatie-instrument betekent bovendien dat gemeenten een deel van hun sturingsmogelijkheden zouden moeten opgeven. Gemeenten denken vaak actief mee met opdrachtnemers bij het zoeken en inzetten van kandidaten, en hebben er uiteraard belang bij om (ook) kandidaten uit hun eigen bestand aan te dragen. Gebruik van een prestatie-instrument betekent dat gemeenten geen directe rol meer spelen in de manier waarop kandidaten worden geplaatst, en dat toezicht hierop door een onafhankelijke partij wordt gedaan.

7.4. Gebruik van prestatie-instrumenten in de praktijk

Een aantal gemeenten heeft ervaring opgedaan met toepassing van de PSO in het aanbestedingsproces³⁸. In Apeldoorn is het PSO instrument gebruikt in een pilot bestaande uit drie aanbestedingen (zie hieronder voor een beschrijving van de ervaringen). Eindhoven heeft een stimuleringsregeling voor bedrijven die het PSO certificaat willen aanvragen. In Deventer is PSO gebruikt bij subsidieverstrekking (afsprake dat

³⁸ Dat is nog niet het geval met de PSO Bouw, zoals beschreven is de ontwikkeling daarvan ook nog niet afgerond.

gesubsidieerde instellingen de PSO gaan toepassen). Ook de gemeente Bernheze heeft ervaring opgedaan met een pilotproject waarbij PSO is toegepast bij de aanbesteding van een GWW-opdracht. De gemeente Den Haag stimuleert het gebruik van de PSO door lokale bedrijven. De eerste 10 bedrijven die zich aanmelden krijgen een deel van de te maken kosten door de gemeente betaald. Momenteel wordt onderzocht of bedrijven met een certificaat bevoorreed kunnen worden bij aanbestedingen van de gemeente.

Toepassing PSO in Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn maakt sinds 2012 gebruik van de PSO in het kader van wat de gemeente 'sociaal aanbesteden' noemt. Gestart is met de toepassing van de PSO in de vorm van een pilot, maar inmiddels heeft het college in Apeldoorn bepaald dat de PSO structureel onderdeel uit gaat maken van het inkoopbeleid Sociaal Aanbesteden. PSO wordt gezien als een goede aanvulling op het op sociaal aanbesteden, ook omdat het de toepassingmogelijkheden vergroot (bijvoorbeeld bij leveringen).

De pilot voor toepassing van de PSO bestond uit drie aanbestedingen. Deze opdrachten zijn alle meervoudig onderhands aanbesteed. De gemeente heeft zelf een aantal partijen geselecteerd (landelijk verspreid) die een offerte mochten uitbrengen. Bij de uitvraag is aangegeven dat sociaal ondernemen onderdeel uitmaakt van de gunningscriteria en partijen hebben het advies gekregen om het PSO-certificaat aan te vragen. Aanvraag van de PSO levert de leverancier een fictieve korting op op de uitgebrachte opdrachtwaarde; hoe hoger de bereikte trede hoe hoger de korting. De maximale fictieve korting bedraagt 15%, vergelijkbaar met de social-returneis die anders (zonder PSO) voor deze opdrachten zou zijn toegepast.

Volgens de projectleider reageren de betrokken bedrijven positief op het toepassen van de PSO. De meeste partijen die door de gemeente worden uitgenodigd voor een onderhandse aanbesteding met de PSO kiezen ervoor om het certificaat aan te vragen. De partijen (allemaal MKB, maar niet allemaal uit gemeente Apeldoorn) vinden het interessant dat ze beloond kunnen worden voor past performance op het gebied van sociaal ondernemen. De kosten in tijd en geld van inzet van de PSO voor de gemeente zijn beperkt. De pilot heeft voor het ingenieursbureau meer tijd gekost dan een reguliere aanbesteding, maar daar staat tegenover dat accountmedewerkers minder tijd kwijt zijn met de voorbereiding, zij hoeven slechts het certificaat op te vragen en niet te werven of monitoren. Wel zorgt de toepassing van PSO ervoor dat gemeente Apeldoorn minder directe invloed heeft op de plaatsing social-returnkandidaten, waardoor een potentiële besparing op uitkeringsgelden wordt beperkt (opmerking is wel dat de gemeente bij gebruik van social return sowieso niet mag eisen dat 'eigen' mensen worden ingezet).

Doorontwikkeling PSO Bouw en pilotfase

De laatste versie van het handboek voor de PSO Bouw is beschikbaar³⁹. Inspanningen richten zich nu vooral op uitwerking van de details. Zo wordt gewerkt aan toepassing van het instrument voor MKB (wat past wel bij kleinere bedrijven, en wat niet). Een voorbeeld

³⁹ Vernieuwing Bouw (31 januari 2014), *PSO Bouw Concept Handboek*, V13 31 (z.p.: Vernieuwing Bouw)

is het uitdragen van kennis over social return. Dat is vooral gericht op grote bedrijven, kleinere bedrijven hoeven daar niet aan te voldoen. Een ander aandachtspunt is de toepassing van social return in ketensamenwerking (bouwbedrijven kopen gemiddeld genomen bijna 70% van een opdracht in bij derden). De vraag is hoe je dat verwerkt in toepassing van het instrument. Ook daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen grote en kleine bedrijven.

Als de laatste punten zijn uitgewerkt dan is de ontwerpfase afgerond en kan gestart worden met toepassing in de praktijk. In de eerste plaats zal dat in de vorm van pilots zijn. Kandidaten zijn grote bouwbedrijven: BAM, Dura Vermeer, Heijmans en Volker Wessels en een aantal leden van MKB Infra, die nu de PSO al hebben geïmplementeerd. In eerste instantie zullen zij het instrument gebruiken om de interne processen te beoordelen (voorafgaand aan certificeren: wat doen we al, voor welke groepen?).

Er is nog geen toepassing van PSO Bouw bij een aanbesteding gepland. De werkgroep is al wel in gesprek met opdrachtgevers over mogelijke toepassing bij aanbestedingen. ProRail en Rijkswaterstaat zijn geschikte projecten aan het selecteren. Voor toepassing bij aanbestedingen dient het volgende nog te gebeuren:

- Ontwikkeling van gunningscriteria (EMVI)
- Vinden van een beheerorganisatie

De EMVI-criteria moeten in de praktijk worden ontwikkeld, door gebruikers van het instrument. Dit is ook belangrijk voor verkrijgen van draagvlak bij gemeenten. Voor de beheerorganisatie hebben ontwikkelaars een kandidaat op het oog, maar ten tijde van de evaluatie was nog geen definitief besluit genomen.

7.5. Theoretische toepassingsvormen prestatie-instrumenten bij aanbestedingen

Bij het gebruik van prestatie-instrumenten bij aanbestedingen (PSO en PSO Bouw) kan gedacht worden aan verschillende toepassingen (inzetten als selectie-, en/of gunningscriterium, of bij het contract)⁴⁰. In deze paragraaf geven we kort een overzicht van de theoretische mogelijkheden om een prestatie-instrument in te zetten. In de volgende paragraaf wordt dan ingegaan op de juridische haalbaarheid van deze opties.

⁴⁰ De basisbeginselen die ten grondslag liggen aan Europees aanbesteden zijn: non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit. Deze beginselen zijn van toepassing op de te gebruiken selectie- en gunningscriteria. De criteria worden ingezet om zowel inschrijvers (organisaties) als inschrijvingen (de offertes) met elkaar te kunnen vergelijken. De selectiecriteria hebben betrekking op de organisatie (inschrijver) en de gunningscriteria hebben betrekking op de offerte (inschrijving).

Tabel 7.1. theoretische toepassingsvormen prestatie-instrumenten

| Criterium | | Mogelijke argumenten voor inzetten prestatie-instrument |
|-----------|--|--|
| Selectie | (Facultatieve) uitsluitingsgrond | Bij deze variant kan de eigen situatie van de deelnemer leiden tot uitsluiting van deelname aan de aanbestedingsprocedure. Inschrijvers kunnen worden uitgesloten van verdere deelname als één of meer uitsluitingscriteria van toepassing zijn. Social return zou in dit geval een facultatieve uitsluitingsgrond kunnen zijn. Organisaties die social return niet structureel toepassen zouden dan uitgesloten kunnen worden van deelname. Om aan te tonen dat men social return structureel toepast zou men het certificaat moeten kunnen tonen. |
| | Geschiktheidseis (bij openbare en niet-openbare procedure) | Deze variant betekent dat alleen partijen mogen deelnemen aan de aanbesteding als ze kunnen aantonen dat ze aan de geschiktheidseis voldoen. De geschiktheidseis voor social return gaat dan om de inspanningen die het bedrijf (in het verleden) heeft gedaan om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen. Middels het overleggen van het certificaat tonen bedrijven aan dat ze hier aan voldoen, als minimum zou zelfs het behalen van een bepaalde trede gevraagd kunnen worden. Een argument om dit te doen is dat opdrachtgever van tevoren weet dat bedrijven aan bepaalde onafhankelijk getoetste eisen voldoen, zoals bijvoorbeeld een ISO certificering. Bij een niet-openbare procedure kan er voor worden gekozen om alleen gegadigden die een certificaat hebben door te laten gaan naar de volgende ronde. |
| | (Kwalitatief) Selectiecriterium (o.a. bij niet-openbare procedure) | Zie voorgaande, met het verschil dat het social return criterium als onderscheidend criterium wordt ingezet. Zo kan er een ranking worden aangebracht (trede 1 = x punten, trede 2 = y punten etc.). Als alle partijen beschikken over dit certificaat is er geen onderscheidend vermogen meer op dit criterium. In dat geval gaan alleen die 5 partijen die de hoogste score op de ladder hebben behaald door naar de volgende (inschrijvings)fase. |
| Gunning | Gunningscriterium | Het certificaat wordt gebruikt bij het vergelijken van inschrijvingen om te bepalen wie de beste aanbieder doet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van enerzijds gunningseisen (minimumeisen; hier moet aan worden voldaan) en anderzijds kunnen verschillende criteria worden gesteld waarbij inschrijvingen zich kunnen onderscheiden ten opzichte van elkaar (EMVI). Het certificaat kan dan een onderscheidend criterium zijn. |
| Contract | (Bijzondere) uitvoeringsvoorwaarde | Bij deze variant is de uitvoeringsvoorwaarde een middel om de gewenste sociale doelstellingen te stimuleren. De uitvoeringsvoorwaarden vormen een verplichting die de opdrachtnemer moet aanvaarden om de opdracht uit te voeren. Deze verplichting zou in dat geval kunnen bestaan uit de voorwaarde dat partijen het certificaat moeten behalen tijdens de uitvoering van de opdracht. |
| | Binnen raamovereenkomsten | Een raamovereenkomst is een gesloten systeem waarbinnen opdrachten verstrekt worden gedurende een langere periode (gemiddeld 4 jaar) tussen 1 of meerdere partijen. Binnen een raamovereenkomst is er een langere tijd waarin de opdracht uitgevoerd wordt en zou het certificaat kunnen worden ingezet om de groei op sociaal ondernemen te kunnen toetsen. Bij een raamovereenkomst met meerdere partijen zou het certificaat gebruikt kunnen worden als gunningscriterium bij vervolgoopdrachten binnen de raamovereenkomst. |

7.6. Aanbestedingsrechtelijke toepasbaarheid prestatie-instrumenten social return

In de afgelopen periode hebben zowel de CBA (Commissie Bedrijfsjuridisch Advies van het Rijk)⁴¹ als advocatenkantoor Van Doorne⁴² een advies opgesteld met betrekking tot de aanbestedingsrechtelijke toepasbaarheid van prestatieladders (PSO en recent PSO Bouw, in een tweede advies van CBA). Uit deze documenten blijkt dat er geen eenduidig antwoord is te geven op de vragen over de toepasbaarheid van de PSO en PSO Bouw. Wel worden door de verschillende deskundigen diverse beperkingen waargenomen.

Hoewel er theoretisch gezien een zestal toepassingsvormen kan worden gegeven, blijken de juridische mogelijkheden hiervan beperkt. De meeste bezwaren hebben te maken met de specifieke toepassingsmogelijkheden in de aanbestedingsprocedure zelf (zie onderstaande tabel).

Tabel 7.2. juridische bezwaren bij theoretische toepassingsvormen

| Criterion | Juridische bezwaren | Mogelijkheden | Bronnen |
|----------------------------------|--|--|----------------|
| (Facultatieve) uitsluitingsgrond | Uitsluitingsgronden zijn limitatief beschreven in de Aanbestedingswet en richtlijnen. Uitsluitingsgronden op sociale voorwaarden zijn er niet, deze kunnen dan ook niet worden gevraagd. | Geen toepassingsmogelijkheden | 1,2 |
| Selectie | Geschiktheidseis (bij openbare en niet-openbare procedure) | <p>Zeër beperkte toepassingsmogelijkheid</p> <p>Enkel toe te passen bij opdrachten waarbij specifieke vakkundigheid op 'sociaal' terrein vereist is.</p> | 1,2,3,4, 5,6,8 |
| | (Kwalitatief) Selectie criterium (o.a. bij niet-openbare procedure) | <p>Zeër beperkte toepassingsmogelijkheid</p> <p>Enkel toe te passen bij opdrachten waarbij specifieke vakkundigheid op 'sociaal' terrein vereist is.</p> | 1,2,3,4, 5,6,8 |

⁴¹ CBA (12 juli 2012), *Notitie betreffende de toepasbaarheid van prestatieinstrument social return* (Den Haag: Commissie Bedrijfsjuridisch Advies) en CBA (28 maart 2014), *Adviesaanvraag betreffende prestatieladder social return* (Den Haag: Commissie Bedrijfsjuridisch Advies)

⁴² Van Doorne advocaten (27 september 2013), *Notitie: Prestatieladder Socialer Ondernemen* (Amsterdam: Van Doorne advocaten)

| Criterium | | Juridische bezwaren | Mogelijkheden | Bronnen |
|-----------|------------------------------------|--|---|-------------|
| Gunning | Gunningscriterium | <p>Gunningscriteria hebben betrekking op de opdracht en de uitvoering van de opdracht. Opdrachtgevers kunnen op basis van laagste prijs of economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) gunnen.</p> <p>PSO Bouw ziet toe op organisatie brede doelstellingen en deels gebaseerd op het verleden. Het toepassen van een prestatie-instrument om social-returninspanningen te meten (op o.a. basis van past performance) en deze als gunningscriterium te laten meewegen is niet toegestaan omdat er geen direct verband is met het voorwerp van de opdracht.</p> | <p>Beperkte toepassingsmogelijkheden</p> <p>Het is mogelijk om elementen uit de PSO als deelnemingsvoorwaarde te stellen mits ze verband houden met het voorwerp van de opdracht.</p> <p>Bijv. het percentage van social-returndoelgroep dat wordt ingezet op de opdracht blijkende uit het certificaat.</p> | 1,2,3,6,7,8 |
| Contract | (Bijzondere) uitvoeringsvoorwaarde | De Richtlijnen en Aanbestedingswet bieden mogelijkheden om (bijzondere) voorwaarden te stellen waaronder een opdracht moet worden uitgevoerd. Dit kan ook sociale aspecten behelzen. Deze voorwaarden dienen echter een verband te houden met de opdracht. | <p>Beperkte toepassingsmogelijkheden</p> <p>Het is mogelijk om elementen uit de PSO als deelnemingsvoorwaarde te stellen mits ze verband houden met het voorwerp van de opdracht.</p> <p>Bijvoorbeeld een minimaal percentage (ondergrens) van social-returndoelgroep dat wordt ingezet op de opdracht blijkende uit het certificaat.</p> | 1,2,3 |

| Criterium | Juridische bezwaren | Mogelijkheden | Bronnen |
|---------------------------|---|---|---------|
| Binnen raamovereenkomsten | Uit interviews met aanbestedingsexperts is naar voren gekomen dat er wellicht mogelijkheden zouden kunnen zijn voor toepassing van een prestatie-instrument binnen een raamcontract dat is gesloten met meerdere ondernemingen. Argument daarbij is dat er sprake is van een gesloten systeem. Dit is echter (voor zover bekend) nog niet in de praktijk toegepast en onafhankelijk getoetst. | <p>Onder een raamovereenkomst zijn wellicht mogelijkheden om een meer structurele oplossing te realiseren met betrekking tot arbeidsinzet.</p> <p>De onderbouwing berust erop dat een raamcontract een relatief lange looptijd kent die mogelijkheden biedt voor ontwikkeling op vooraf gedefinieerde voorwaarden. Deze prestaties zouden gemonitord kunnen worden en vervolgens gebruikt bij minicompetities in het kader van hetzelfde raamcontract.</p> <p>In de praktijk zal moeten blijken of met een prestatie-instrument kan worden aangetoond dat de verbeteringen daadwerkelijk binnen de overeenkomst zijn gerealiseerd. Daarnaast dient het resultaat terug te herleiden zijn naar de uitvoering van die opdracht.</p> | 1,2,8 |

1. Europese Richtlijnen 2004/18/EG
2. Aanbestedingswet 2012 w.o. artikel 2.93,
3. CBA 12 juli 2012
4. CBA 28 maart 2014
5. Notitie door Van Doorne advocaten
6. Uitspraak van het Hof van Justitie (EG)4-5-1988 in de Beentjes zaak (Gebroeders Beentjes BV tegen Staat der Nederlanden), C31-87 (overweging 28)
7. Uitspraak in het zogenaamde Koffie arrest (HvJ EU van 10 mei 2012, C-368/10, Commissie/Nederland (Max Havelaar) n.n.g.
8. Interviews met aanbestedingsjuristen

Het CBA trekt in haar laatste notitie (28 maart 2014) de volgende conclusie met betrekking tot de aanbestedingsrechtelijke toepasbaarheid van prestatie-instrumenten binnen de bestaande inkoop en aanbestedingskaders:

“Het toepassen van elementen uit prestatie-instrumenten is alleen mogelijk mits een (direct) verband met het voorwerp van de opdracht aanwezig is en deze eisen zodanig duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig zijn geformuleerd dat iedere redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijver volledig en met zekerheid kan weten welke criteria voor die vereisten worden gedekt. Het exclusief verwijzen naar een prestatie-instrument is daarmee aanbestedingsrechtelijk niet toegestaan. Het toepassen van prestatie-instrumenten is voorts alleen toepasbaar, mits een (direct) verband van het voorwerp van de opdracht aanwezig is. Een dergelijk verband met het voorwerp van de opdracht zal in het bijzonder aanwezig zijn bij concreet geoffreerde maatregelen bij de uitvoering van de opdracht worden toegepast en onder voorwaarde dat deze proportioneel en objectiveerbaar is.”

Deze conclusie betekent dat het toepassen van een instrument in zijn geheel in het kader van gunning of selectie niet mogelijk is. Er worden mogelijkheden waargenomen voor het toepassen van elementen uit het certificaat, maar altijd onder de voorwaarde dat er ruimte is voor alternatieven en dat er een relatie met de opdracht bestaat.

Definitie social return

In de discussie omtrent toepasbaarheid speelt ook de gehanteerde definitie van social return een rol. PSO Bouw hanteert bijvoorbeeld de volgende definitie: *“Social Return is het maken en uitvoeren van afspraken met als doel een bijdrage te leveren aan het vergroten van de (arbeids)participatie van mensen met en afstand tot de arbeidsmarkt.”*⁴³ De CBA stelt vast dat met de definitie die in de PSO Bouw wordt gehanteerd er geen sprake is van een social return als door de rijksoverheid⁴⁴ is bedoeld, noch past deze definitie binnen de aanbestedingsrechtelijk toegestane kaders. Dit is met name omdat de definitie van PSO bouw geen verband legt tussen social return en het voorwerp van de opdracht⁴⁵. Gesteld kan worden dat het Rijk een verband legt met de opdracht door in de definitie van social return te spreken over *“een voorwaarde in de aanbesteding ten behoeve van het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen”*. Oftewel de mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt dienen ingezet te worden bij de feitelijke uitvoering van de desbetreffende opdracht.

7.6.1. Toepassen instrument onder de Europese drempel

Social return wordt door het Rijk bij ‘diensten’ alleen boven de Europese drempelwaarde toegepast. Bij ‘werken’ wordt het ook onder de drempel toegepast. Bij aanbestedingen onder de drempel lijken er in eerste instantie meer mogelijkheden te zijn omdat de Richtlijn niet van toepassing is. In de Aanbestedingswet (artikel 1.13) staat echter dat ook bij nationale aanbestedingen uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria mogen worden gesteld die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. In het advies van Van Doorne worden mogelijkheden⁴⁶ aangereikt voor (meervoudig) onderhandse procedures. Deze mogelijkheden zoeken echter de aanbestedingsrechtelijke grenzen op waar jurisprudentie in de nabije toekomst mogelijk zal bepalen of ze zijn toegestaan. Om die reden is het niet aannemelijk dat het Rijk deze mogelijkheden zal toepassen. Het gebruik van prestatie-instrumenten bij aanbestedingen onder de drempelwaarde is daarom niet verder uitgewerkt in dit hoofdstuk.

⁴³ Vernieuwing Bouw (31 januari 2014), *PSO Bouw Concept Handboek*, V13 31 (z.p.: Vernieuwing Bouw)

⁴⁴ De rijksoverheid definieert social return, als: *“Social return is 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.”*

⁴⁵ CBA (28 maart 2014), *Notitie: Adviesaanvraag betreffende prestatieladder social return* (Den Haag: Commissie Bedrijfsjuridisch Advies), p.2.

⁴⁶ PSO-certificering als voorwaarde bij onderhandse gunning; als selectie criterium voor het plaatsen op een ‘shortlist’ of als EMVI-criterium bij gunning (bijvoorbeeld een fictieve korting op de inschrijfsom).

7.7. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoorden ontwikkelingsvragen

In dit hoofdstuk is ingegaan op de beschikbaarheid van prestatie-instrumenten om social return te meten. Geconstateerd is dat er twee certificaten zijn die gezien kunnen worden als prestatie-instrumenten social return (of in de praktijk daarvoor gebruikt worden). Het gaat om PSO en PSO Bouw (die nog in ontwikkeling is). De doelstelling van de beide instrumenten sluit deels aan op de beoogde effecten van het social-returnbeleid van de rijksoverheid. De aanbestedingsrechtelijke toepassing ervan in dat kader is echter gecompliceerd. Daarvoor kunnen ten minste twee redenen genoemd worden:

- De instrumenten gaan uit van bedrijfsprestaties in het verleden, vertaald in een bepaalde status of trede.
- De doelstellingen worden gerelateerd aan de uitvoering van opdrachten of projecten en zijn niet herleidbaar tot een enkele opdracht (het onderwerp van de aanbesteding).

Ook de gebruikte definitie van social return (in het geval van PSO Bouw) komt niet overeen met de definitie van het Rijk. Ook dat heeft gevolgen voor de toepasbaarheid ervan.

De informatie in dit hoofdstuk kan gebruikt worden om een antwoord te geven op de ontwikkelingsvragen O6 t/m O8.

O6. Kan social return bedrijfsgebonden in plaats van projectgebonden worden uitgevraagd? Wat zijn de juridische kaders hiervoor?

Tijdens de uitvoering van deze evaluatie is gebleken dat bedrijfsgebonden uitvraag niet door iedereen op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd. Hieronder worden de twee verschillende interpretaties kort besproken in het kader van de haalbaarheid ervan.

1. In de ene interpretatie gaat het om de mogelijkheid om social return breder toe te passen dan uitsluitend op de opdracht zelf (het onderwerp van de specifieke aanbesteding). Aanbestedingsrechtelijk zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt, omdat eisen die gesteld worden aan inschrijvers en inschrijvingen altijd betrekking moeten hebben op het voorwerp van de opdracht. Het is daardoor formeel niet mogelijk om een social-returnkandidaat in te zetten op een functie die geen direct verband houdt met de opdracht (bijvoorbeeld in een administratieve functie bij een bouwbedrijf dat de opdracht heeft gekregen een overheidskantoor te bouwen. In dit geval dient de kandidaat ingezet te worden in een functie die direct verband houdt met de bouw).
2. De tweede interpretatie heeft betrekking op het belonen van bestaande inzet van de organisatie, bijvoorbeeld door de social-returneisen te relateren aan inzet in het verleden (selectieproces), of door inzet in het verleden een rol te laten spelen in het gunningsproces. Bij deze interpretatie kan voor het antwoord op de vraag verwezen worden naar ontwikkelingsvraag 7:

O7. Kan binnen het social returnbeleid van het Rijk de reeds bestaande inzet van bedrijven worden beloond? Onder welke voorwaarden?

Dit impliceert dat social return wordt toegepast als selectiecriteria (selecteren van de inschrijver). Dat is aanbestedingsrechtelijk niet toegestaan. Selectiecriteria zijn bij wet

vastgesteld en hebben een limitatief karakter. Enige uitzondering betreft opdrachten waarbij specifieke vakkundigheid op het gebied van social return een vereiste is. Gedacht kan worden aan een opdracht die bestaat uit het vinden van arbeidsplaatsen voor mensen uit de social-returndoelgroep.

O8. Zijn nu op de markt zijnde instrumenten om social-returninspanningen te meten toepasbaar binnen het rijksbeleid social return? Onder welke voorwaarden?

In theorie zijn er ten minste zes verschillende toepassingsvormen voor de beschikbare prestatie-instrumenten in een aanbestedingsprocedure. De juridische haalbaarheid van deze mogelijkheden is echter zeer beperkt. Een instrument (het daaraan verbonden certificaat) kan in zijn geheel niet worden toegepast als selectiecriteria, gunningscriterium of uitvoeringsvoorwaarde. Toepassing binnen een raamovereenkomst zou tot de mogelijkheden kunnen behoren, omdat sprake is van een gesloten systeem en een langere looptijd. Elementen van de instrumenten (prestatievelden die worden gebruikt om tot de certificering te komen) kunnen worden uitgevraagd in aanbestedingen onder een aantal strikte voorwaarden: er moet een relatie zijn met de opdracht, en de opdrachtnemer moet in de gelegenheid worden gesteld om een andere bewijsvorm te kunnen gebruiken.

8. ERVARINGEN SOCIAL RETURN G4

8.1. Inleiding

In het kader van het contextonderzoek zijn de ervaringen van de vier grote gemeenten (G4) met social return in kaart gebracht. Daar kan een aantal redenen voor genoemd worden: social return wordt door gemeenten al langer toegepast dan door het Rijk, en gemeenten hebben daarbij ervaring opgedaan die ook voor het Rijk relevant kan zijn. De G4 hebben (net als de rijksoverheid) een grote inkoopkracht en kunnen daardoor invloed uitoefenen op marktpartijen, en ontwikkelingen initiëren of stimuleren die het niveau van individuele aanbestedingen of opdrachten overstijgen. Bovendien biedt het inkoopvolume mogelijkheden om een grote groep mensen uit de social-returndoelgroep te bereiken. De belangen van het Rijk en gemeenten zijn niet helemaal dezelfde (met name directe financiële belangen verschillen), maar de doelen die worden nagestreefd met social return zijn in grote lijnen dezelfde (gebruiken van inkoop als instrument om sociale doelen te bereiken, meer specifiek kansen te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). Om die reden is de vraag gerechtvaardigd wat de partijen van elkaar kunnen leren, en welke mogelijkheden worden waargenomen om meer of nauwere samenwerking tussen het Rijk en regionale overheden te realiseren.

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de wijze waarop de G4 social return toepassen en de resultaten die zij daarmee bereiken. Op een aantal punten worden de verschillen en overeenkomsten tussen de vier gemeenten benoemd, waarna ingegaan wordt op vraag in hoeverre de werkwijze van gemeenten aanknopingspunten biedt voor de verdere ontwikkeling van het social-returnbeleid bij het Rijk. Ook wordt ingegaan op de visie van de grote gemeenten op samenwerking met het Rijk.

8.2. Social return in de gemeente Amsterdam

Amsterdam past social return sinds 2008 toe bij de gemeentelijke inkoop. Het totale inkoopvolume van de gemeente bedraagt ongeveer 1 miljard euro. Social return wordt uitgevoerd door het Stedelijk Bureau Social Return, dat organisatorisch is ondergebracht bij de afdeling inkoop (dit in tegenstelling tot de andere G4-gemeenten). Het Stedelijk Bureau Social Return is een netwerkorganisatie die alle aanbestedende diensten en stadsdelen in de stad adviseert en daarnaast leveranciers ondersteunt bij de invulling van social return. Het gaat om ontwikkeling van strategisch beleid, het stellen van kaders en praktische ondersteuning in de uitvoering van het social-returnonderdeel in aanbestedingen. Het bureau kiest op basis van het gemeentelijke beleid altijd voor een brede benadering en een aanpak op maat. Dat betekent dat samen met leveranciers gezocht wordt naar 'arrangementen' (afspraken op maat over verschillende invullingen). De invulling van social return hangt af van de specifieke situatie in de branche of sector, de wens en het profiel van het bedrijf.

Toepassing social return en wijze van uitvraag

Amsterdam past Social Return toe bij alle aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven het drempelbedrag voor Europese Aanbestedingen van diensten (€ 207.000,-⁴⁷), ongeacht of de opdracht betrekking heeft op diensten, leveringen of werken. Social return wordt in beginsel toegepast als een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde. Het wordt uitgevraagd als percentage van de opdrachtwaarde (2% of 5%). In enkele gevallen leent een aanbesteding of markt zich ervoor om social return als gunningcriterium mee te nemen, of als een combinatie van uitvoeringsvoorwaarde en wens.

De social-returnverplichting wordt na gunning vertaald in een geldbedrag dat moet worden 'ingevuld' door de opdrachtnemer. De invulling ervan kan plaatsvinden op de gecontracteerde opdracht, maar mag ook breder gebeuren. Voor sociale inzet en bijdrage komen loonkosten in aanmerking, maar ook kosten van begeleiding en opleiding van mensen. Voorwaarde is dat het om reële kosten gaat. Indien plaatsing van kandidaten rechtstreeks op de opdracht niet mogelijk is, kan gekeken worden naar alternatieve oplossingen. Daarbij moet wel altijd een relatie met de opdracht te zijn, waarbij de gehele bedrijfsvoering en keten betrokken kan worden⁴⁸. Volgens de projectleider voldoet dit aan de juridische kaders en bestaat er aanbestedingsrechtelijk gezien ruimte voor een meer indirect verband tussen het geëiste en toepassing op de opdracht: de invulling wordt daarbij breed gelegd op de bedrijfsvoering van de inschrijver (passend bij de aard van de werkzaamheden van de organisatie)⁴⁹.

Resultaten en monitoring

Doordat social return in een geldwaarde wordt uitgedrukt zijn gemaakte afspraken flexibel en zijn verschillende vormen mogelijk van wat 'sociaal rendement' wordt genoemd. Daarbij kan gedacht worden aan een mix van werk, opleidingen, stages en/of het verhogen van kennis en competenties van mensen uit de social-returndoelgroep. Het Stedelijk Bureau Social Return zegt op deze manier optimaal sociaal rendement te behalen. Volgens eigen opgave is dat minstens vier keer zoveel dan voorheen, toen de focus lag op het aanbieden van een werkplek aan mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. In 2013 zijn volgens opgave van het Stedelijk Bureau Social Return 1258 social-returnkandidaten geplaatst. Naast het plaatsen van social-returnkandidaten is er volgens de projectleider een neveneffect waar te nemen. Door intensief samen te werken met de markt krijgt de gemeente Amsterdam indirect toegang tot andere werkgevers in de regio waar mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen worden ingezet. Het gaat dan om werkgevers die de gemeente Amsterdam zelfstandig niet (of met moeite) kan bereiken (bijvoorbeeld Schiphol of banken). Via de opdrachtnemers van de gemeente kunnen de kandidaten ook bij deze opdrachtgevers ingezet worden.

⁴⁷ Europees drempelbedrag voor diensten en leveringen decentrale overheden.

⁴⁸ Denk aan front-backoffice activiteiten, onderaannemers en toeleveranciers

⁴⁹ Verwezen wordt naar: uitspraak van het Hof van Justitie (EG), 4.5.1988 in de Beentjes zaak (Gebroeders Beentjes BV tegen Staat der Nederlanden), C-31/87 en uitspraak Rechtbank Haarlem 27.2.2007 in de zaak "Cendris Document Management BV versus Provincie Noord-Holland", zaaknr.:131386/KG ZA 07-15.

De loonkosten en andere kosten die worden opgevoerd door de opdrachtnemer worden gecontroleerd door de back office van het stedelijk Bureau waarin ook het contractmanagement op het aspect social return voor de aanbestedende diensten is georganiseerd. Controle vindt o.a. plaats op basis van daadwerkelijk gemaakte inzet en investering op persoonsniveau.

8.3. Social return in de gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft sinds 1996 ervaring met de toepassing van social return bij gemeentelijke inkoop. De gemeente Rotterdam heeft een beïnvloedbaar inkoopvolume van ongeveer 800 miljoen euro⁵⁰. De wijze waarop social return tegenwoordig wordt toegepast is gebaseerd op de visie die in 2011 is ontwikkeld. Social return wordt uitgevoerd door het Coördinatiepunt Social Return, dat onderdeel is van het WerkgeversServicepunt (WSP) Rijnmond. Het coördinatiepunt 'ontzorgt' alle partijen die betrokken zijn bij social return en coördineert de uitvoering van sociale regelingen van de gemeente Rotterdam. Het coördinatiepunt wordt betrokken bij alle stadia van het inkopen. Het begeleidt aan de voorkant met het bepalen van de wijze van uitvraag (percentage en criterium) en ondersteunt opdrachtnemers bij het daadwerkelijk uitvoeren van de social-returneis.

Toepassing social return en wijze van uitvraag

Sinds 2011 hanteert de gemeente Rotterdam social return standaard in al haar bestekken. De regeling geldt voor opdrachten vanaf €15.000,- en wordt toegepast op de gehele aanneemsom. Bij elke aanbesteding wordt social return als eis uitgevraagd, in verschillende percentages (variërend van 5 tot 50%). Aanvullend op de eis kan social return als gunningscriterium worden uitgevraagd (waarbij hogere percentages of creatieve invulling de kans vergroot om de opdracht te krijgen). De mogelijkheden voor invulling in de praktijk zijn relatief breed, zo is het mogelijk om aan (een deel van) de eis te voldoen via een compensatieorder bij de gemeentelijke werkvoorziening.

Social return wordt altijd omgerekend naar een geldbedrag dat wordt 'ingevuld' op basis van loonkosten⁵¹ van de geplaatste kandidaten. In een protocol is vastgelegd wat wel en niet tot social return wordt gerekend. Extra kosten voor begeleiding en opleiding worden op dit moment niet meegerekend in de social return inzet, maar men overweegt om dat in de toekomst (weer) te gaan toestaan. Indien het gevraagde percentage niet haalbaar is wordt met de markt overlegd en gekeken naar een passende oplossing (zoals bredere inzet of een compensatieorder). Om een bredere invulling van social return mogelijk te maken wordt onder andere gekozen om in het bestek een wat bredere omschrijving van de opdracht te hanteren.

⁵⁰ Het niet-beïnvloedbare inkoopvolume bestaat uit kosten waar niet actief op gestuurd kan worden, zoals pensioenen, waterschap en onroerend goed.

⁵¹ Loonkosten conform cao, inclusief sociale lasten.

Resultaten en monitoring

Social-returnverplichtingen worden altijd omgerekend in geldbedragen, en ook de doelstelling van het social-returnbeleid kan in een geldwaarde worden uitgedrukt. Voor 2013 is dat bedrag vastgesteld op 40 miljoen (5% van 800 miljoen, het beïnvloedbare gedeelte van het totale inkoopvolume). Eind 2013 was 50-55% van dit bedrag ingevuld, de verwachting voor 2014 is dat 80% haalbaar is. Een andere doelstelling is om mensen te plaatsen (tijdelijk of vast; ervaring opdoen is het eerste doel). Het doel voor 2013 was 1900 plaatsingen en dat is behaald (ongeveer 2200 plaatsingen gerealiseerd). Van deze plaatsingen is 20% fulltime en 80% parttime. In 2014 wordt de doelstelling anders geformuleerd: het gaat dan niet om plaatsingen, maar om het gerealiseerde aantal werkbare uren.

De registratie van social-returninspanningen vindt plaats in een eigen registratiesysteem: SIRO. Dit systeem is sinds mei 2013 ver genoeg ontwikkeld om opdrachtnemers te kunnen afrekenen op prestaties. Het wordt in Rotterdam gebruikt, en in de toekomst waarschijnlijk ook door andere gemeenten in de regio. Voordeel van regionale toepassing is onder andere dat fraude (o.a. dubbeltelling van kandidaten) makkelijker wordt opgespoord. Regionaal gebruik van het systeem vergt nog wel de nodige onderlinge afstemming, bijvoorbeeld in de wijze waarop bestekken worden opgesteld en de wijze waarop aan social return invulling wordt gegeven (% loonsom, uren, plaatsingen e.d.).

8.4. Social return in de gemeente Den Haag

De gemeenten Den Haag past social return toe sinds 2007. Met ingang van 2013 wordt gewerkt aan een andere, meer proactieve invulling van social return. Tegelijkertijd speelt een bredere discussie over het verder clusteren van de inkoopfunctie binnen de gemeente (zoals in bijvoorbeeld de gemeenten Amsterdam en Rotterdam is gedaan). De projectleider social return wil toewerken naar de situatie waarin een adviesteam social return al in de beginfase van de aanbesteding betrokken wordt en meer dienstverlening kan bieden. De adviesfunctie moet zowel voor werkgevers (opdrachtnemers/ondernemers) als inkopers beschikbaar zijn.

Toepassing social return en wijze van uitvraag

Den Haag past Social Return toe bij alle aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven €200.000, ongeacht of de opdracht betrekking heeft op diensten, leveringen of werken. Meestal wordt een percentage van 5% over de aanneemsom of loonsom gevraagd als uitvoeringsvoorwaarde. Indien kennis van de markt daartoe aanleiding kan een hoger percentage worden gevraagd (oplopend tot 50%). In de nabije toekomst wordt ook een ontwikkeling verwacht waarbij social return vaker als gunningscriterium wordt gevraagd, om de creativiteit van de ondernemers te stimuleren.

Resultaten en monitoring

Opdrachtnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van social return. Het WSP denkt mee en zoekt desgewenst kandidaten. Tot op heden heeft bemiddeling vanuit het

WSP vooral betrekking op WWB-cliënten, maar de wens leeft om ondernemers ook voor kandidaten uit andere social-returndoelgroepen van dienst te kunnen zijn. Voor het werven van social-returnkandidaten wordt ook gebruik gemaakt van commerciële intermediairs. In het kader daarvan is de gemeente een publiek-private samenwerking aangegaan met een uitzendorganisatie. In de praktijk wordt overigens ook een groot deel van de plaatsen vervuld door MBO-leerlingen (leerlingbouwplaatsen bijvoorbeeld). In de periode 2007 t/m 2014 zijn ongeveer 4000 kandidaten geplaatst. In 2013 ging het volgens opgave van het WSP om ongeveer 1500 mensen.

De monitoring van social return wordt uitgevoerd door het WSP, maar onderzocht wordt of het meerwaarde heeft om het toezicht te zijner tijd over te hevelen naar de bestuursdienst. De gemeenten heeft nog geen systematiek ingekocht of ontwikkeld om social return te monitoren, maar er wel gekeken naar de ontwikkelingen op de markt voor registratiesystemen. Aandachtspunt is daarbij de regionale samenwerking en onderlinge afstemming van gebruikte administratieve systemen. Den Haag kijkt voor deze ontwikkeling ook naar de systematiek die in Rotterdam is ingekocht.

8.5. Social return in de gemeente Utrecht

Social return wordt in Utrecht sinds 2007 toegepast bij aanbestedingen. Jaarlijks koopt de gemeente voor ongeveer 550 miljoen euro in. Social return is ondergebracht bij het WerkgeversServicepunt Utrecht. Vanaf 2011 heeft het gemeentelijk social-returnbeleid een flinke impuls gekregen, waarbij onder andere de personele capaciteit is uitgebreid. Sinds die tijd wordt het WSP bij elke aanbesteding betrokken; variërend van assistentie bij het opstellen van het bestek tot en met het verificatiegesprek met de gegunde partij. Dat levert veel mogelijkheden op om gezamenlijk te bepalen hoe social return het beste kan worden ingevuld. Deze situatie is ontstaan dankzij nadrukkelijke samenwerking met de afdeling concerninkoop, die een groot deel van de aanbestedingen van de gemeente begeleidt.

De gemeente Utrecht werkt bij toepassen van social return nauw samen met andere gemeenten in de regio (er is een regionale samenwerkingsagenda waarbij social return een van de onderwerpen is). Op regionaal niveau heeft daardoor 'ontschotting' plaatsgevonden in de toepassing van social return. Op termijn wordt gestreefd naar een regionaal bureau social return.

Toepassing social return en wijze van uitvraag

De gemeente Utrecht past social return toe op elke opdracht waar het mogelijk is. In de samenwerking met concerninkoop wordt social return in principe toegepast bij opdrachten vanaf €10.000. Grote opdrachten (boven €100.000) worden altijd voorgelegd aan de Tenderboard⁵². Deze beoordeelt of voldaan wordt aan alle criteria, waaronder de

⁵² Een Tenderboard is meestal een commissie van experts die advies uitbrengt over een aanbestedingsprocedure. Soms heeft een Tenderboard beslissingsbevoegdheid binnen een procedure.

sociale. Per opdracht wordt bepaald of het instrument wordt toegepast en op welke wijze. Bij een kleine opdracht kan bijvoorbeeld gekozen worden voor inzet van een stagiaire. Bij het bepalen van de hoogte van de eis speelt onder andere mee hoe arbeidsintensief een opdracht is. Social return wordt berekend over de opdrachtsom of loonwaarde, afhankelijk van de aard van de opdracht. Indien de totale loonwaarde minder dan 30% van de opdrachtwaarde beslaat wordt een opdracht arbeidsextensief genoemd en wordt social return berekend over de loonwaarde (7%). Bij arbeidsintensieve opdrachten wordt social return berekend over de opdrachtwaarde (percentage varieert).

De gemeente heeft een protocol opgesteld waarin is beschreven waar de opdrachtnemer aan moet voldoen, en wat de rol is van de opdrachtgever (inspanningsverplichting ter ondersteuning van de leveranciers, die uit het hele land afkomstig zijn). In het protocol is opgenomen dat opdrachtnemers social return ook mogen invullen op andere opdrachten. Dat mogen ook opdrachten buiten de gemeente Utrecht zijn. Kosten voor begeleiding van kandidaten en inzet van een leermeester mogen worden opgevoerd in de verantwoording van social return inzet. Social-returnkandidaten mogen voor de gehele duur van de opdracht meetellen in de resultaten.

Resultaten en monitoring

In de nabije toekomst gaat inkoop in Utrecht werken met productgroepen. Er komen ongeveer 18 productgroepen (zoals infra, HRM, groen, accountancy etc.) en elke productgroep ontwikkelt een eigen visie op duurzaamheid. Daarbij worden drie aspecten onderscheiden: bevorderen lokaal ondernemerschap, milieu en social return. Met betrekking tot de resultaten in geplaatste kandidaten: in 2013 zijn 552 kandidaten geplaatst. Er is nog geen volledig zicht op de duurzaamheid van de gerealiseerde plaatsingen, hierin schiet de informatievoorziening nog tekort. Het contractmanagement m.b.t. social return wordt uitgevoerd door de projectleider social return. Momenteel wordt gewerkt aan de aanbesteding voor het aanschaffen van een nieuw informatiesysteem.

8.6. Vergelijking social return bij het Rijk en G4

In deze paragraaf wordt gekeken naar verschillen en overeenkomsten tussen het Rijk en G4 in de toepassing van social return. In de eerste plaats vergelijken we de wijze waarop social return is georganiseerd (vorm en toepassing), vervolgens kijken we naar de verschillen in uitgangspunten en de consequenties daarvan in verschillende fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces.

8.6.1. Organisatie van social return

In onderstaande tabel wordt een vergelijking gemaakt tussen het Rijk en de G4 in de wijze waarop social return in het inkoopproces is georganiseerd:

Tabel 8.1. Organisatie social return bij het Rijk en vier grote gemeenten

| | Rijksoverheid | Amsterdam | Rotterdam | Den Haag | Utrecht |
|-----------------|--|---------------------------------|--|------------------------------|------------------------------|
| Toegepast sinds | 2011 | 2008 | 1996 | 2007 | 2007 |
| Organisatie | Coördinatie bij ministerie BZK, uitvoering bij departementale inkooporganisaties | Afdeling Inkoop van de gemeente | WSP | WSP | WSP |
| Toegepast bij | Diensten en werken. Nog geen 'grote' werken | Diensten, werken, leveringen | Diensten, werken, leveringen | Diensten, werken, leveringen | Diensten, werken, leveringen |
| Ondergrens | €250.000 | €207.000 | €15.000 | €200.000 | €10.000 |
| Vorm | Meestal uitvoeringsvoorwaarde, soms als inspanningsverplichting | Uitvoeringsvoorwaarde | Uitvoeringsvoorwaarde (eventueel aangevuld met gunningscriterium/wens) | Uitvoeringsvoorwaarde | Uitvoeringsvoorwaarde |
| % | 5% | 2%- 5% | 5%-50% | 5%-50% | Minimaal 5% |
| Toegepast op | loonsom of aanneemsom | aanneemsom | aanneemsom | loonsom of aanneemsom | loonsom of aanneemsom |

8.6.2. Verschil in uitgangspunten en consequenties daarvan

De interviews met vertegenwoordigers van de G4 laten zien dat social return een nadrukkelijke plaats heeft gekregen in het inkoopbeleid van de grote gemeenten. We constateren dat de vier grote gemeenten over het algemeen een duidelijk beeld hebben van de doelen die ze willen bereiken met het instrument social return. Het gaat dan niet alleen om het creëren van werk of werkervaringsplaatsen, maar ook om andere sociale doelen zoals bevorderen van vaardigheden en competenties van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of het creëren van plaatsingsmogelijkheden bij organisaties waarmee de gemeente zelf geen inkooprelatie onderhoudt.

Bij de invulling van de social-returnverplichting zien we dat de ambitie om sociale doelen te realiseren zich enerzijds vertaalt in een flexibele opstelling naar opdrachtgevers, en de wil om maatwerk te creëren, maar anderzijds ook kan betekenen dat relatief hoge eisen worden gesteld en dat de verplichting strikt wordt gemonitord.

In onderstaande tabel wordt een aantal opvallende verschillen benoemd tussen het Rijk en de grote gemeenten als het gaat om de uitgangspunten van social return en de consequenties daarvan in de praktijk. Daarbij hanteren we de eerder gebruikte onderverdeling van het aanbestedingsproces in een aantal fasen:

Tabel 8.2. verschillen in uitgangspunten social return en consequenties in aanbestedingsproces:

| Fase | Rijksoverheid | G4 |
|------------------------------|---|---|
| Voortraject | <ul style="list-style-type: none"> Algemene doelstelling, niet uitgewerkt in subdoelen of streefwaarden (niet 'SMART') | <ul style="list-style-type: none"> Specifieke doelen, deels ook uitgewerkt in concrete doelen of streefwaarden ('SMART') |
| Specificeren en selecteren | <ul style="list-style-type: none"> Nauwelijks differentiatie naar branche, bij enkele opdrachten (branches) worden eisen aangepast aan mogelijkheden van markt | <ul style="list-style-type: none"> Vrij veel differentiatie toegepast, grote verschillen in eisen per soort opdracht of branche. Eisen oplopend tot 50% |
| Contracteren | <ul style="list-style-type: none"> Social return meestal als uitvoeringsvoorwaarde toegepast | <ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheid om invulling social return eis gezamenlijk te bepalen, ruimte voor maatwerk |
| Bestellen, bewaken en nazorg | <ul style="list-style-type: none"> Beperkt toezicht "high trust, low control" | <ul style="list-style-type: none"> 'Streng' toezicht, over het algemeen vrij strikte controle op naleving en inzet van kandidaten |
| Leverancier | <ul style="list-style-type: none"> Ondersteuning van opdrachtnemers beperkt (met name verschaffen van informatie) 'Impact' op opdrachtnemer (gevraagde inzet/inspanning) is over het algemeen beperkt | <ul style="list-style-type: none"> Ondersteuning mogelijk bij het zoeken, selecteren of opleiden van kandidaten (bijv. VCA) 'Impact' op opdrachtnemer kan heel groot zijn (soms hoge eisen) |

8.7. Visie op samenwerking met het Rijk

Diverse geïnterviewden in het contextonderzoek (vertegenwoordigers van gemeenten, maar ook vertegenwoordigers van andere organisaties zoals VNG en UWV) hebben zich uitgesproken voor meer samenwerking tussen overheden en bevorderen van uniformiteit in de uitvraag van social return. Meer afstemming tussen het Rijk en gemeenten (en UWV, WerkgeversServicepunten) is voor veel ondervraagden een logische stap.

De volgende argumenten zijn genoemd voor meer samenwerking tussen overheden:

- Betere informatie-uitwisseling tussen gemeenten en het Rijk. De gemeenten weten niet welke opdrachten met een social-returnverplichting door het Rijk worden aanbesteed en kunnen daar ook niet op anticiperen, terwijl er in veel regio's goede voorzieningen zijn om bedrijven te ondersteunen⁵³.
- Meer mogelijkheden om inzet van kandidaten te monitoren en eventueel te controleren (vaststellen dat kandidaten daadwerkelijk tot de doelgroep behoren, niet 'dubbel' worden ingezet bij verschillende opdrachtgevers).
- Voor opdrachtnemers zijn de gemeentelijke projectbureaus en WerkgeversServicepunten een belangrijk aanspreekpunt. De gemeenten zetten deze kanalen in voor een dialoog tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Indien opdrachtnemers van het Rijk dezelfde ondersteuningsmogelijkheden hebben zou dat tot betere resultaten kunnen leiden, en tot meer draagvlak voor het instrument social

⁵³ Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit een bewuste keuze is van het Rijk, om te voorkomen dat er gestuurd wordt op een bepaalde doelgroep.

return. UWV heeft (volgens de geïnterviewde vertegenwoordiger van deze organisatie) de mogelijkheden om hier een rol in te spelen.

De gemeente Utrecht heeft ervaring met het faciliteren van social return voor de provincie Utrecht. Het WerkgeversServicepunt in Utrecht is het centrale meldpunt voor leveranciers die een opdracht voor de provincie uitvoeren waarbij social return wordt gevraagd. Het WSP zorgt er voor dat de leverancier bij de juiste persoon of instantie (bijvoorbeeld een WSP in een andere gemeente in de provincie Utrecht) terechtkomt. Een dergelijke vorm van bemiddeling is volgens de projectleider social return ook te realiseren voor het Rijk, waarbij zowel ondersteuning van de opdrachtnemer, als het toezien op de realisatie van de afspraken (contractmanagement) kan worden verzorgd.

8.8. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht social return toepassen bij inkoop en wat de resultaten daarvan zijn. We constateren dat social return een nadrukkelijke plaats heeft gekregen in de gemeentelijke inkoop van de G4. Social return is voor gemeenten een instrument om werkzoekenden aan een (tijdelijke) arbeidsplaats te helpen, maar wordt in brede zin ook gebruikt als instrument om sociale doelstellingen te realiseren die verder gaan dan werk of werkervaring. Daarbij worden ook creatieve oplossingen gezocht die breder zijn dan de opdracht zelf, vaak in samenwerking met opdrachtnemers. Gemeenten maken gebruik van maatwerkoplossingen. Deze kunnen binnen de grenzen van de aanbestedingsrechtelijke kaders worden gevonden, maar gebleken is dat gemeenten ook de grenzen hiervan opzoeken, en mogelijk overschrijden. Om die reden kunnen 'good practices' van gemeenten ook niet zonder meer worden toegepast bij het Rijk. In onderstaande tabel hebben we een indeling gemaakt van mogelijke toepasbaarheid van gemeentelijk beleid op Rijksniveau:

Tabel 8.3. Mogelijke toepasbaarheid werkwijzen van G4

| | |
|---------------------|---|
| niet toepasbaar | <ul style="list-style-type: none"> • Het opzoeken van aanbestedingsrechtelijke grenzen om betere resultaten te bereiken. • Het werven, selecteren, voorbereiden en opleiden van kandidaten. • In een vroeg stadium nadenken over de breedte of formulering van een aanbestedingsopdracht zodat social return breder kan worden toegepast. |
| moeilijk toepasbaar | <ul style="list-style-type: none"> • Social return wordt niet decentraal (door afzonderlijke inkooporganisaties) maar centraal georganiseerd door een bureau ‘social return’ dat is ondergebracht bij de afdeling inkoop of re-integratie. Het bureau begeleidt en coördineert social return bij het gehele inkoopproces (alle fases van opdrachtformulering tot en met monitoring/handhaving). |
| mogelijk toepasbaar | <ul style="list-style-type: none"> • Veel aandacht voor informatievoorziening en kennisdeling zowel richting de opdrachtnemers maar ook intern (interne klant en opdrachtgever) om draagvlak te creëren, en de plaatsingsmogelijkheden bij de interne klant van kandidaten te vergroten. • Het opstellen van een protocol dat door de inkopers wordt gebruikt om gestructureerde beslissingen te kunnen maken omtrent de toepassing van social return (denk aan een stappenplan of stroomschema). |

Tot slot van dit hoofdstuk wordt gekeken naar welke ontwikkelingsvragen beantwoord kunnen worden met de verkregen informatie.

O10. *Is het mogelijk en wenselijk om meer samenwerking en uniformiteit met medeoverheden in te richten in de toepassingsvorm? En welke vorm dient dit te zijn?*

Vertegenwoordigers van de G4 zijn voorstander van meer samenwerking tussen gemeenten en het Rijk bij toepassing van social return. Het belangrijkste argument is dat op die manier gebruik gemaakt kan worden van de kennis en faciliteiten op regionaal niveau om vraag aan en aanbod van social-returnkandidaten bij elkaar te brengen. Het Rijk heeft deze mogelijkheden niet, en heeft daardoor ook niet de mogelijkheden om opdrachtnemers te ondersteunen. Diverse geïnterviewden constateren dat daardoor te weinig rendement wordt bereikt met de toepassing van social return. Een tweede argument is dat medeoverheden meer mogelijkheden hebben om de social return inzet van bedrijven te controleren en te handhaven. Zie hiervoor ook vraag O9.

O9. *Kan een sluitend contractmanagement systeem worden ingericht? Zo ja, hoe ziet dat eruit?*

In hoofdstuk 5 is ingegaan op een aantal fundamentele vragen rondom monitoring en controle. Uit de gesprekken met de G4 is gebleken dat deze verder zijn in de ontwikkeling van contractmanagement, maar dat komt ook omdat zij een direct belang hebben, en social return centraal wordt gecoördineerd (in tegenstelling tot het Rijk). Naar aanleiding van de gesprekken met gemeenten kunnen twee mogelijke richtingen worden geschetst voor verdere ontwikkeling van het contractmanagement:

- Social return centraal coördineren en hiervoor een systeem ontwikkelen of aanschaffen. Hierbij zou in de eerste plaats gekeken kunnen worden naar de ervaringen van de grote gemeenten met de systemen die zij hebben ontwikkeld of aangeschaft. Hierin vinden nog allerlei ontwikkelingen plaats, onder andere waar het gaat om regionale toepassing. Hierdoor zijn er meer controlemogelijkheden op de inzet van kandidaten (toezien dat ze niet ingezet worden op meerdere opdrachten bij verschillende gemeenten bijvoorbeeld).
- Een andere optie voor het Rijk zou kunnen zijn om het toezicht of contractmanagement uit te besteden aan een derde partij. Dat zou bijvoorbeeld in samenwerking met de G4 kunnen, die daar mogelijkheden voor zien. Op die manier zou rechtstreeks gebruik gemaakt kunnen worden van de beschikbare expertise en de controlemogelijkheden.

9. VISIE OP SOCIAL RETURN RIJK VANUIT CONTEXT

9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van het zogenoemde contextonderzoek. Dit deel van de evaluatie bestond uit kwalitatieve interviews met deskundigen op het gebied van inkoop en/of re-integratie (inhoudelijk deskundigen en vertegenwoordigers van 'stakeholders' (zoals brancheorganisaties), zie ook hoofdstuk 3). Uit de interviews is gebleken dat er veel verschillende visies zijn op de toepassing van social return door het Rijk, en de wijze waarop het zou moeten worden uitgevraagd (bijvoorbeeld als selectiecriteria, uitvoeringsvoorwaarde maar wel differentiatie naar branches, als wens et cetera). In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen samengevat en gerelateerd aan de ontwikkelingsvragen over de toepassing van social return door het Rijk (O2 en O4). De inhoud van dit hoofdstuk geeft een beeld van de meningen en de visie van een uiteenlopende groep personen en organisaties. We hebben de informatie thematisch weergegeven, waarbij geen relatie is gelegd met de achtergrond van de geïnterviewden. De toegevoegde waarde daarvan is beperkt, en het zou tevens de leesbaarheid van het hoofdstuk aantasten.

9.2. Keuze om social return toe te passen

De geïnterviewde partijen verschillen van mening over de vraag of het Rijk inkoop moet inzetten om andere (sociale) overheidsdoelstellingen te realiseren. De doelstelling van social return zelf (het ondersteunen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) roept weinig discussie op. De discussie concentreert zich rond de vraag of inkoop een legitiem instrument is om dergelijke sociale doelstellingen te realiseren. Volgens een deel van de geïnterviewden is dat haast vanzelfsprekend, maar er zijn ook uitgesproken tegenstanders.

Argumenten voor het gebruik van inkoop als instrument

Voorstanders van het toepassen van social return door het Rijk wijzen op de grote 'inkoopkracht' of 'macht' die het Rijk kan uitoefenen om andere (sociale) doelstellingen te realiseren. Inkoop door de overheid is in die visie geen doel op zich, maar een instrument om iets te bereiken. Zo kan inkoop bijvoorbeeld ook een middel zijn om bedrijven door de economische crisis te helpen. Het Rijk heeft daarnaast een voorbeeldfunctie en ook daarom wordt het belangrijk gevonden om bedrijven te betrekken bij de 'maatschappelijke opdracht'.

Argumenten tegen het gebruik van inkoop als instrument

De bezwaren tegen het opnemen van social return in het inkoopbeleid worden onder andere door vertegenwoordigers van brancheorganisaties geuit⁵⁴. Een (groot) deel van deze groep vindt het niet 'juist' om het inkoopbeleid en arbeidsmarktbeleid door elkaar te laten lopen, en is bovendien van mening dat de manier waarop social return wordt uitgevraagd niet bijdraagt aan de doelstelling, namelijk duurzame inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De eis die bij de opdrachtnemer wordt neergelegd in het kader van een tijdelijke opdracht (projectgebonden) zou vooral resulteren in kortetermijnoplossingen. Overigens geldt dit bezwaar niet alleen voor de toepassing van social return door het Rijk, maar ook voor toepassing door gemeenten.

Een ander argument tegen het toepassen van social return bij inkoop is dat het alleen bedrijven 'treft' die zaken doen met de overheid. Een groot deel van de Nederlandse bedrijven heeft daarom niet te maken met social return. Onduidelijk is wat het effect van deze 'selectie' is op bijvoorbeeld de werkgelegenheid, of de kansen voor de doelgroep.

Ten slotte is opgemerkt dat het op dit moment moeilijk is om een standpunt te formuleren met betrekking tot social return, omdat dit deels samenhangt met de resultaten in termen van re-integratie (worden mensen daadwerkelijk aan zinvol werk of werkervaring geholpen, of is het vooral symbolisch beleid?) Dat inzicht ontbreekt nog, evenals een goed beeld van de negatieve kanten, zoals de vraag in hoeverre verdringing optreedt.

Aansluiting bij taken/doelen van de rijksoverheid:

Gerelateerd aan de discussie over het gebruik van inkoop als instrument om sociale doelstellingen te realiseren is een aantal keer de vraag gesteld welke doelen het Rijk met de toepassing van social return beoogt. Volgens sommigen is dat nog onvoldoende duidelijk, en zou die vraag eerst beantwoord moeten worden. Pas als dat antwoord duidelijk is zou bepaald kunnen worden of social return het meest geschikte instrument is, en hoe het zou moeten worden toegepast.

9.3. Invulling social return bij het Rijk

In de gesprekken is ook ingegaan op de wijze waarop het Rijk invulling heeft gegeven aan social return bij inkoop, en op ideeën hoe het eventueel anders zou kunnen. Hieronder worden de belangrijkste opmerkingen/onderwerpen samengevat:

Mogelijkheden om social return breder toe te passen

Het Rijk past social return toe bij diensten en werken, en hanteert een drempelbedrag van 250.000 euro voor toepassing van social return. Een aantal geïnterviewden vindt dat social return breder toegepast zou kunnen worden. Argument om social return ook bij kleinere

⁵⁴ In het kader van het contextonderzoek zijn 2 groeps gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende branches, vertegenwoordigd in de Commissie Overheidsaanbestedingsbeleid (COAB) van VNO-NCW en MKB-Nederland. In de COAB zijn o.a. vertegenwoordigd brancheorganisaties uit de Bouw, GWW, ICT, Creatieve sector, private arbeidsbemiddelaars, et cetera

opdrachten toe te passen is dat opdrachten onder de aanbestedingsdrempel gezamenlijk een grote waarde vertegenwoordigen, en dat er dan geen onderscheid meer is in de eisen die worden gesteld aan opdrachtnemers van het Rijk ('gelijke behandeling'). Om diezelfde reden is ook gepleit voor het toepassen van social return bij leveringen. Sommigen vinden dat er a priori geen uitsluitingsgronden zijn voor het toepassen van social return, mits er mogelijkheden zijn voor een bredere of 'creatieve' invulling. Specifiek met betrekking tot leveringen is opgemerkt dat social return niet goed te combineren is met een projectgebonden uitvraag, maar wel bedrijfsgebonden zou kunnen worden uitgevraagd.

Proportionaliteit en differentiatie naar branches en opdrachtgrootte

Het Rijk heeft een uitvoeringskader voor social return vastgesteld waarmee gestreefd wordt naar een zekere uniformiteit van de toepassing. Geconstateerd wordt dat binnen het uitvoeringskader geen rekening wordt gehouden met verschillen tussen branches of sectoren in de mogelijkheden om kandidaten te plaatsen. Het gaat dan om structurele verschillen tussen branches, zoals mate van arbeidsintensiviteit en geschooldheid, maar ook om economische omstandigheden. Bedrijven hebben weliswaar zelf de keuze of ze zich willen conformeren aan de social-returneis van de overheid, maar er zijn sectoren (zoals de bouw) die het op dit moment erg moeilijk hebben. Het gevolg is dat bedrijven bijna alles doen om een opdracht te verkrijgen, ook instemmen met doelstellingen die ze mogelijk niet kunnen realiseren. Gepleit is daarom voor meer mogelijkheden om te differentiëren tussen branches en zodoende te zorgen voor meer proportionele eisen. Bijvoorbeeld: onderscheid maken tussen kennisintensieve opdrachten en facilitaire opdrachten, en het gevraagde percentage social return daarop aanpassen.

Ook de grootte van de opdracht is genoemd in het kader van differentiatie en proportionaliteit. Het idee is dat 5% social return bij heel grote opdrachten kan resulteren in disproportionele eisen aan opdrachtnemers. Bij kleinere opdrachten speelt dit niet, en zou het percentage eventueel hoger dan 5% kunnen zijn. Niet duidelijk is echter waar de grens tussen grote en kleine opdrachten in dit geval getrokken zou moeten worden. Door een van de geïnterviewden is voorgesteld om met staffels te werken.

Maatwerk

Diverse geïnterviewden zijn van mening dat succesvolle toepassing van social return het resultaat is van maatwerk. Daarbij wordt bedoeld op samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer om social return zo goed mogelijke invulling te geven (passend binnen de mogelijkheden en met maximaal resultaat). Geconstateerd wordt dat bij het Rijk nu vooral een standaard werkwijze wordt gevolgd, die weinig ruimte laat voor flexibiliteit of maatwerk. Een van de gevolgen die worden waargenomen is dat de opdrachtnemers ook een standaard werkwijze volgen, en geneigd zijn om te zoeken naar kandidaten die makkelijk te plaatsen zijn (een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben). Dat zou ten koste kunnen gaan van de 'eigenlijke' doelgroep van het beleid.

Tegelijkertijd is aangegeven dat het Rijk meer afstand en minder kennis heeft van de lokale situatie. Dat maakt het ook moeilijker om social return flexibel toe te passen en de wijze van toepassing af te stemmen op de mogelijkheden van betrokkenen. Succes van

social return is mede afhankelijk van een goede intermediair, en die functie kan niet door het Rijk (zelf) worden vervuld. In dat kader is ook gepleit voor meer samenwerking met regionale overheden (gemeenten, WSP, zie ook hoofdstuk 8).

Rekening houden met bestaande inzet

Zoals in het hoofdstuk over prestatie-instrumenten is aangegeven is er veel discussie over het belonen van bestaande inzet van bedrijven. Ook in de contextinterviews is hiervoor gepleit. Een veelgenoemd argument om rekening te houden met bestaande inzet van bedrijven is dat daarmee voorkomen kan worden dat bedrijven die veel opdrachten voor de overheid doen (landelijk en regionale) te maken krijgen met een opeenstapeling van social-returneisen. Bij de praktische uitwerking daarvan is het gebruik van een prestatie-instrument haast onvermijdelijk, waardoor de discussie een aanbestedingsrechtelijk karakter krijgt.

Een enkeling sluit toepassing van social return als selectiecriteria onder de Europese drempelwaarde niet uit. In dat geval zou het Rijk uitsluitend inkopen bij leveranciers die zich inspannen om sociale doelstellingen te realiseren.

9.4. Conclusie van dit hoofdstuk, beantwoording onderzoeksvragen

Uit de contextinterviews is gebleken dat social return de meningen verdeelt: er zijn uitgesproken voorstanders van social return en uitgesproken tegenstanders. De voorstanders vinden dat het Rijk de taak heeft om zich in te spannen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, en dat inkoop een geschikt (legitiem) instrument kan zijn om die doelen te bereiken. Tegenstanders zijn niet tegen sociale doelstellingen, maar vinden dat inkoop niet toegepast moet worden om deze doelstellingen te realiseren. Zowel door voor- als tegenstanders zijn opmerkingen gemaakt over de doelen die het Rijk wil bereiken: de kritiek luidt dat deze nog onvoldoende is uitgewerkt, en dat de toepassing van social return daardoor een duidelijke 'focus' mist.

O2. *Kan en moet social return bij het Rijk breder worden toegepast? In welke vorm, en wat zijn de verwachte effecten?*

Argumenten voor bredere toepassing van social return zijn meer uniformiteit in de eisen aan opdrachtnemers en de ruimte die wordt gecreëerd voor nieuwe oplossingen. Bredere toepassing kan op ten minste drie manieren: het toepassen van social return bij leveringen, het loslaten van drempelwaardes en het toepassen van social return bij 'grote' werken van de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat.

- Uitraag van social return bij leveringen impliceert volgens diverse geïnterviewden dat bestaande inspanningen van bedrijven worden beloond, omdat de arbeidscomponent vaak te klein is om social return op toe te passen⁵⁵. Om die reden is bijvoorbeeld ook

⁵⁵ Dit is veelal het geval. Het is mogelijk dat een levering een aanzienlijke looncomponent bevat, en in die gevallen zou social return in principe toe te passen zijn. Om dat te bepalen zou een drempelwaarde voor de looncomponent van leveringen kunnen worden gebruikt, zie bijvoorbeeld de werkwijze van de gemeente Utrecht (paragraaf 8.5).

de gemeente Apeldoorn gestart met het toepassen van de PSO bij aanbestedingen van leveringen. Zoals in hoofdstuk 7 is beschreven is dit een gecompliceerd vraagstuk, en is het belonen van bestaande inspanningen binnen de aanbestedingsregels nagenoeg onmogelijk.

- Het loslaten of bijstellen van drempelwaarden vereist meer maatwerk, maar vraagt ook om een andere insteek. De huidige drempelwaarde van €250.000 loonwaarde met een minimale duur van 6 maanden is een bewuste beleidskeuze, gebaseerd op de kosten van een fulltime werkplek voor een persoon gedurende een half jaar. De vraag is in hoeverre met een lagere drempelwaarde (in combinatie met de 5%-eis) nog een (voor het Rijk) zinvolle invulling gegeven kan worden aan re-integratiedoelstelling van social return. Bij gemeenten wordt vaak een andere beleidskeuze gemaakt, en wordt social return ook toegepast bij kleinere opdrachten. Daarbij zien we ook dat de doelstellingen breder geformuleerd zijn en dat inzet elders in de keten mogelijk is (niet noodzakelijk op de opdracht) of compensatieorders kunnen worden geplaatst. In die gevallen worden de grenzen van de aanbestedingsrechtelijke mogelijkheden opgezocht. Ook om die reden kan de vraag gesteld worden of bredere toepassing bij het Rijk door het aanpassen van drempelwaarden op dit moment wenselijk is. Een laatste argument is dat de resultaten van de evaluatie aanleiding geven eerst na te denken over 'betere' toepassing in plaats van 'bredere' toepassing.
- De derde optie betreft het toepassen van social return bij grote werken van de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat. Tot nu toe is dat uitsluitend gedaan in de vorm van pilots. De ervaringen met deze pilots tot nu toe laten zien dat toepassing van social return mogelijk is bij grote opdrachten in de categorie werken. Belangrijkste aandachtspunt is de proportionaliteit van de social-returneis. Zowel met het oog op de haalbaarheid van de eis als het draagvlak bij de opdrachtnemers is het vooral bij grote opdrachten van belang om voor maatwerk te kiezen. Dat zou betekenen dat per opdracht bepaald wordt hoe social return het beste kan worden uitgevraagd, en wat een realistisch percentage is. De Rijksgebouwendienst heeft bij een van de pilots al gekozen voor maatwerk: daar is gekozen voor een lager percentage (3%) dat is toegepast over de inzet in uren in plaats van de opdrachtwaarde. Het is echter nog te vroeg om te bepalen wat de ervaringen (haalbaarheid en draagvlak) daarmee in de praktijk zijn.

O4. Hoe kan bepaald worden of toepassing van social return in een aanbesteding proportioneel is?

Als eerste stap kan voor de vraag naar proportionaliteit verwezen worden naar de Aanbestedingswet en bijbehorende Gids Proportionaliteit. Deze geven in algemene zin aan dat eisen, voorwaarden en criteria die worden gesteld aan zowel inschrijvers (geschiktheid of selectie) als inschrijvingen (gunningscriteria) proportioneel dienen te zijn en dus in redelijke verhouding moeten staan tot het voorwerp van de opdracht. Wat dit concreet betekent is nog niet duidelijk, er zijn geen regels of formules om proportionaliteit te bepalen en relevante rechtspraak hierover is er nog nauwelijks. Er zijn wel algemene richtlijnen die kunnen worden gebruikt, zoals de verplichting van de opdrachtgever om een aanbesteding waar mogelijk op te delen in percelen (vgl. artikel 1.5 lid 3 Aanbestedingswet 2012), deze zijn verder uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit.

Proportionaliteit is in de praktijk daarom vooral het resultaat van een oordeel van betrokkenen. In de huidige toepassing van social return bij het Rijk vindt nog nauwelijks differentiatie naar markt of sector plaats (meestal 5%-eis; in een enkel geval zien we dat een hoger percentage social return wordt gevraagd, onder andere in de schoonmaak). Op basis van bovenstaande richtlijn zou differentiatie naar branche een mogelijkheid kunnen zijn om te zorgen dat proportionele eisen gesteld worden. Er is dan ook geen juridisch bezwaar om social return te differentiëren naar bijvoorbeeld branche. Voorwaarde is wel dat er kennis is van de mogelijkheden van de markt en dat in een vroeg stadium uitwisseling van kennis en informatie plaatsvindt (zoals marktconsultaties). Geconstateerd is dat op dit moment nog niet of nauwelijks het geval is: proportionaliteit van de social-returneis is op opdrachtniveau nog niet of nauwelijks onderwerp geweest van overleg met marktpartijen.

In de gesprekken met opdrachtgevers en opdrachtnemers is een aantal opmerkingen gemaakt met betrekking tot proportionaliteit van social-returneisen:

- 5% social return is in de meeste gevallen wel haalbaar, mits uitgevraagd over de waarde van de loonsom. Uitvraag over de aanneemsom vinden veel partijen niet proportioneel. In sommige branches zou inzet in termen van uren ook acceptabel zijn.
- In sommige branches is een hoger percentage social return dan 5% te realiseren, mits vooraf overlegd wordt met de marktpartijen.
- In het algemeen kan gesteld worden dat gunning op basis van laagste prijs niet goed te combineren is met de social return uitvraag (risico vormt voor proportionaliteit van de eis).
- Vertegenwoordigers van brancheorganisaties hebben gewezen op het risico dat de 5%-eis voor elke aanbesteding (bij het Rijk en andere opdrachtgevers, of een combinatie daarvan) opnieuw geldt. Als gevolg daarvan zouden opdrachtnemers te maken hebben met een 'cumulatie van eisen'.

10. CONCLUSIE

10.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken aan de hand van de centrale onderzoeksvragen. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre toepassing van social return bij het Rijk succesvol genoemd kan worden. Vervolgens worden de verbeterpunten benoemd aan de hand van de ontwikkelingsvragen.

10.2. Beantwoording centrale onderzoeksvragen

Social return combineert sociale doelstellingen met inkoopdoelen en verbindt daardoor het beleid van de ministeries van BZK en SZW met elkaar. De vragen van het ministerie van BZK concentreren zich rond de toepassing van social return bij het inkoopproces, de vragen van het ministerie van SZW hebben vooral betrekking op de opbrengsten in termen van re-integratie. Op overkoepelend niveau zijn twee centrale vragen geformuleerd:

- 1. Is toepassing van social return door de rijksoverheid kwantitatief en kwalitatief succesvol? Wordt dit instrument efficiënt uitgevoerd door het Rijk en wegen de lasten (in tijd en geld) op tegen de baten?*
- 2. Op welke wijze kan het beleid en de uitvoering van social return worden verbeterd?*

Tijdens de evaluatie is gebleken dat vragen over toepassing van social return bij inkoop beter beantwoord kunnen worden dan vragen over resultaten in termen van re-integratie. Gekoppeld aan de eerste onderzoeksvraag: er kan nog geen definitief antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre social return kwantitatief succesvol te noemen is. De onderzoekers constateren dat er op dit moment onvoldoende zicht is op de toepassing van social return en op de resultaten ervan in termen van re-integratie. Voor een deel heeft dat te maken met de relatief korte periode dat social return wordt toegepast (gewinning bij opdrachtgevers, opdrachten die relatief kort geleden zijn aanbesteed zodat gegevens nog niet zijn opgevraagd), maar een belangrijke conclusie van de evaluatie luidt ook dat het contractmanagement van de rijksoverheid op gebied van social return tekort schiet.

In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten bezien in het licht van de eerste centrale onderzoeksvraag. Aangezien de evaluatie een meer kwalitatief karakter heeft gekregen, is de nadruk komen te liggen op de uitvoering en ervaring van betrokkenen. De verkregen kwantitatieve resultaten zijn vooral te zien als een eerste indruk. Bij de beoordeling daarvan spelen twee factoren spelen een rol: de resultaten zijn nog onvoldoende beschikbaar, en er zijn bij aanvang van de implementatieperiode geen concrete doelstellingen of succescriteria benoemd waaraan de resultaten kunnen worden getoetst.

In onderstaande tabel is een aanzet gegeven voor een beoordelingskader, aan de hand waarvan een oordeel over het succes van social return kan worden gevormd. Voor een volgende evaluatie zouden de vragen verder uitgewerkt kunnen worden en gekoppeld aan concrete doelstellingen of streefwaarden. De uitkomsten van deze evaluatie vormen dan een basis waaraan de toekomstige resultaten kunnen worden getoetst en de vooruitgang kan worden bepaald.

Tabel 10.1 voorlopig beoordelingskader succes social return

| | |
|-----------------|---|
| Randvoorwaarden | <ul style="list-style-type: none"> • Hoe vaak en wanneer wordt social return door het Rijk passend gevonden en toegepast bij aanbestedingen? • Beschikken betrokken partijen over voldoende kennis en faciliteiten om social return uit te vragen en toe te passen? • Beschikken opdrachtnemers over voldoende kennis en faciliteiten om de doelgroep te bereiken en kandidaten te vinden? |
| Uitvoering | <ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de kosten in tijd en geld voor het toepassen van social return? • Wat zijn de kosten in tijd en geld voor monitoring van social return en welke gegevens levert dat op? |
| Opbrengsten | <ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de opbrengsten in termen van re-integratie? • Wat zijn mogelijke andere opbrengsten? • Wat zijn ongewenste effecten, zoals verdringing? |

Toepassing social return

Tijdens de implementatieperiode is social return passend bevonden en toegepast bij 40% van de aanbestedingen die voldoen aan de criteria (diensten en werken, loonsom van ten minste 250.000 euro en een looptijd van minimaal zes maanden). Het aandeel aanbestedingen waarbij social return is toegepast is in 2012 toegenomen ten opzichte van 2011. Dat zou kunnen betekenen dat toepassing van social return over tijd meer ‘reguliere’ werkwijze wordt bij inkoop door het Rijk. De onderzoekers hebben geen zicht op de toepassing van social return in het laatste half jaar van de implementatieperiode (eerste helft 2013), zodat we deze veronderstelling niet hebben kunnen toetsen.

De belangrijkste reden waarom social return niet passend wordt gevonden is dat het om een specialistische opdracht gaat waarbij hoge eisen worden gesteld aan het uitvoerend personeel. Het risico op verdringing blijkt door opdrachtgevers nauwelijks genoemd te worden als uitsluitingsgrond.

Kennis en informatievoorziening

Zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers zeggen inmiddels voldoende op de hoogte te zijn van social return bij het Rijk. De huidige informatievoorziening wordt over het algemeen als voldoende beoordeeld, al is door sommigen wel opgemerkt dat informatie van het Rijk te algemeen zou zijn, en onvoldoende praktische handvatten biedt. Met name opdrachtgevers in de categorie ‘werken’ hebben dit geconstateerd. Ook bij opdrachtnemers zijn dergelijke geluiden gehoord. Opdrachtnemers baseren hun kennis van social return niet alleen op informatie van het Rijk, maar ook op informatie van andere opdrachtgevers en bijvoorbeeld brancheverenigingen. Gebleken is dat niet

iedereen voldoende op de hoogte is van de criteria die verbonden zijn aan de inzet van kandidaten. Het Rijk benadrukt dat het om 'extra' werkplekken moet gaan, maar dat is niet altijd bekend, of wordt anders geïnterpreteerd. Het gevolg is dat in de praktijk ook social-returnkandidaten worden ingezet die al eerder bij het bedrijf werkten en/of op andere opdrachten worden ingezet.

Bereiken van de doelgroep, kunnen vinden van juiste kandidaten

De beschikbaarheid van potentiële kandidaten vormt op dit moment geen belemmering voor de toepassing van social return, in ieder geval niet voor laaggeschoold werk. De beschikbaarheid kan een belemmering zijn als gezocht wordt naar medewerkers die tot de social-returndoelgroep behoren en tegelijkertijd specifieke competenties moeten hebben, en/of bij opdrachten waarbij vooral hoogopgeleid personeel moet worden ingezet. Doordat de kandidaten altijd ingezet moeten worden op de opdracht zelf, zijn de mogelijkheden voor een andere of bredere invulling van de social-returnverplichting beperkt.

De vraag of de juiste kandidaten gevonden kunnen worden is mede afhankelijk van de kennis en ervaring van de opdrachtnemer. In bepaalde sectoren is veel ervaring met het vinden en plaatsen van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (denk aan schoonmaak, groenonderhoud, catering etc.). Deze opdrachtnemers weten welke strategieën effectief zijn en kennen de beschikbare kanalen en intermediaire organisaties. Voor minder ervaren opdrachtnemers kan het lastiger zijn om kandidaten te vinden. Een bijkomende belemmering is dat niet alle opdrachtnemers voldoende op de hoogte zijn van de ondersteuning die het UWV en gemeenten (of Werkgevers Servicepunten) kunnen bieden.

Kosten en inspanning van toepassing social return

Geconstateerd is dat de kosten en inspanningen voor de toepassing van social return bij het Rijk tot nu toe beperkt zijn. Voor opdrachtgevers betekent toepassing van social return in de praktijk meestal niet meer dan een extra stap in een aanbestedingsprocedure. Deze bestaat uit dermate veel onderdelen en paragrafen dat een extra (social return) paragraaf nauwelijks invloed heeft op de inzet. Dit geldt in de situatie waarbij gekozen wordt voor een standaard toepassing (social return als uitvoeringsvoorwaarde conform een standaard bestektekst). Dat verandert uiteraard als andere vormen van social return gevraagd worden (bijvoorbeeld social return als wens), omdat dan ook de beoordeling van een plan van aanpak moet plaatsvinden. Dat is nu slechts bij enkele opdrachtcategorieën het geval. Voor opdrachtnemers is het beeld meer divers, en afhankelijk van factoren als ervaring, motivatie en mogelijkheden om kandidaten te vinden en te plaatsen. In algemene zin kan wel gesteld worden dat de 5%-eis op zichzelf geen grote belemmeringen oplevert.

Monitoring en gegevensverzameling

Monitoring van de resultaten vindt plaats aan de hand van periodieke voortgangsgesprekken en schriftelijke verantwoordingsinformatie. De gesprekken zijn onderdeel van contractuele afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en gaan over de uitvoering van de opdracht in brede zin. De mate waarin social return daarbij een

rol speelt, en de wijze waarop dit vorm krijgt, zijn mede afhankelijk van de betrokkenheid van de opdrachtgever bij het onderwerp en de professionaliteit van het contractmanagement. De verantwoordingsinformatie dient periodiek te worden aangeleverd volgens een vast format. Geconstateerd is dat deze informatie momenteel nog vaak ontbreekt, en dat diverse opdrachtnemers een ander format kiezen, waardoor de vergelijkbaarheid van gegevens wordt beperkt.

Opbrengsten in termen van re-integratie

Het is niet bekend hoeveel mensen in totaal zijn geplaatst tijdens de implementatieperiode. Op basis van gegevens van iets minder dan de helft van de aanbestedingen is geconstateerd dat 195 kandidaten zijn geplaatst. In de praktijk zullen dit waarschijnlijk meer kandidaten zijn, maar hierover kunnen geen uitspraken worden gedaan of betrouwbare schattingen gemaakt. De baten van social return bij het Rijk in termen van bespaarde uitkeringsgelden kunnen niet worden bepaald, omdat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over het aantal geplaatste kandidaten, achtergrond van deze groep en aard van de plaatsing.

Overige opbrengsten

De overige opbrengsten van toepassing van social return door het Rijk (bijvoorbeeld ervaring met het werken met nieuwe doelgroepen) is beperkt. De wijze waarop social return is uitgevraagd en wordt ingevuld heeft nog niet geleid tot vernieuwende aanpakken of experimentele oplossingen. Veelal wordt een standaard werkwijze of procedure gevolgd, die eraan bijdraagt dat opdrachtnemers pragmatische oplossingen kiezen. Opdrachtnemers hebben meestal geen duidelijke baten waargenomen van de toepassing van social return. Het antwoord hangt ook samen met de opvatting die men heeft over het instrument: niet iedereen staat positief tegenover de toepassing ervan. Daardoor zullen sommigen de kosten wat nadrukkelijker benoemen en de baten bagatelliseren. De baten die zijn genoemd hebben vooral betrekking op de opgedane ervaring met de toepassing van social return (denk aan procedures, plannen van aanpak et cetera die bij toekomstige opdrachten of aanbestedingsprocedures van nut kunnen zijn).

Ongewenste effecten en verdringing

Verdringing wordt vaak genoemd als belangrijk nadeel van het toepassen van social return. In de evaluatie van social return bij het Rijk is veel gesproken over verdringing, maar niet duidelijk is geworden in hoeverre het daadwerkelijk optreedt. Opdrachtnemers hebben moeite om het te onderbouwen of hard te maken. Het risico lijkt zich op dit moment (bij de huidige wijze van uitvraag) te beperken tot concurrentie tussen doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

10.3. Beantwoording ontwikkelingsvragen

Aan het eind van elk resultatenhoofdstuk is bepaald welke onderzoeksvragen en ontwikkelingsvragen met de verkregen informatie kunnen worden beantwoord. Voor een uitgebreid antwoord op alle vragen wordt dan ook verwezen naar de deelconclusies per

hoofdstuk. In deze paragraaf vatten we de antwoorden op de tien ontwikkelingsvragen kort samen. Onderstaande ‘wegwijzer’ (ook gebruikt in hoofdstuk 2) laat zien waar de uitgebreide antwoorden gevonden kunnen worden:

Tabel 10.2. *wegwijzer beantwoording ontwikkelingsvragen*

| ontwikkelingsvraag | hoofdstuk |
|--------------------|-----------|
| O1 | 6 |
| O2, O4 | 9 |
| O3 | 5 |
| O5 | -* |
| O6 - O8 | 7 |
| O9 | 5, 8 |
| O10 | 8 |

* Niet gekoppeld aan een specifiek hoofdstuk, alleen hieronder beantwoord

O1. *Welke (nieuwe) uitsluitingsgronden om social return niet toe te passen moeten worden vastgesteld?*

Op basis van de resultaten zijn geen nieuwe uitsluitingsgronden te benoemen. Veel geïnterviewden zijn het er over eens dat het zinnvoller is om per opdracht te bekijken wat de mogelijkheden zijn om social return toe te passen, dan om te proberen algemeen geldende regels of criteria op te stellen. In het algemeen zijn een korte opdrachtduur en specialistische opdrachten of eisen die aan het personeel worden gesteld de meest genoemde aandachtspunten met betrekking tot het toepassen van social return.

O2. *Kan en moet social return bij het Rijk breder worden toegepast? In welke vorm, en wat zijn de verwachte effecten?*

Verbreding van de toepassing van social return is op verschillende manieren mogelijk, zoals door het aanpassen van de drempelwaarden en toepassing bij leveringen. De vraag is echter of het past bij de insteek die het Rijk heeft gekozen. De huidige objectieve criteria voor toepassing van social return komen voort uit een bewuste beleidskeuze. De resultaten geven daarnaast aanleiding om eerst na te denken over ‘betere’ toepassing in plaats van ‘bredere’ toepassing. Op praktisch niveau dient vooral aandacht uit te gaan naar zaken als informatievoorziening (intern en extern) en monitoring van de resultaten. Verbreding door social return ook toe te passen bij grote werken (zoals in de pilots) biedt kansen om een relatief grote groep social-returnkandidaten in te zetten, maar de proportionaliteit van de social-returneis is dan een punt van aandacht.

O3. *Kunnen uniforme gunningscriteria worden opgesteld op basis waarvan offertes kunnen worden beoordeeld op social return? Zo ja, hoe zien deze eruit?*

Het is gebleken dat er bij het Rijk tot nu toe weinig ervaring is met het toepassen van social return als gunningscriterium. In een enkel geval wordt social return in combinatie van een eis en een wens uitgevraagd. De daarbij gebruikte criteria vormen een goed uitgangspunt voor het opstellen van gunningscriteria en zouden nog aangevuld kunnen worden met een criterium dat betrekking heeft op het voorkomen van verdringing (aangeven hoe dat wordt voorkomen). Gunningscriteria dienen aanbestedingsrechtelijk gezien altijd een verband te houden met het voorwerp van de opdracht. Dus zelfs als er

gebruik zou worden gemaakt van 'uniforme' gunningscriteria dient in de voorbereidingsfase een toets plaats te vinden op toepasbaarheid en proportionaliteit binnen de specifieke opdracht.

O4. Hoe kan bepaald worden of toepassing van social return in een aanbesteding proportioneel is?

Proportionaliteit is altijd gerelateerd aan de opdracht, en is vervolgens gebaseerd op de inschatting van betrokkenen. Er zijn geen formules of rekenmethoden bekend. Om te bewerkstelligen dat beide partijen oordelen dat proportionele eisen gesteld worden dient er in de eerste plaats kennis te zijn van de mogelijkheden van de markt en moet in een vroeg stadium van de aanbesteding uitwisseling van kennis en informatie plaatsvinden (zoals marktconsultaties). Geconstateerd is dat uitwisseling met de markt op dit moment met name in de vorm van meer algemene informatiebijeenkomsten plaatsvindt. In tweede instantie kan gedacht worden aan het aanpassen van social-returneisen aan mogelijkheden van een branche of bedrijfstak (differentiatie van eisen).

O5. Welke opties staan open indien er in de loop van het proces toch verdringing gaat optreden?

Volgens het aanbestedingsrecht dienen alle (potentiële) inschrijvers dezelfde afwegingen te kunnen maken om te bepalen of ze kunnen voldoen aan de eisen en kans maken op de opdracht. Dat betekent ook dat na gunning van de opdracht geen wezenlijke wijziging van de opdracht mag plaats vinden (waardoor het 'level playing field' wordt verstoord). Om in de loop van het proces maatregelen te kunnen nemen is het daarom van belang dat een passage wordt opgenomen in het bestek waarin beschreven wordt welke stappen genomen kunnen worden in het geval verdringing dreigt op te treden. Te denken valt aan: het omzetten van de uitvoeringsvoorwaarde (eis) in een inspanningsverplichting (wens) en/of de afspraak dat bij nieuwe vacatures in de eerste plaats gezocht wordt in de social-returndoelgroep. Belangrijk daarbij is dat vastgelegd is op welke wijze verdringing kan worden aangetoond door de opdrachtnemer, en dat maatregelen genomen worden om misbruik te voorkomen.

O6. Kan social return bedrijfsgebonden in plaats van projectgebonden worden uitgevraagd? Wat zijn de juridische kaders hiervoor?

Gebleken is dat bedrijfsgebonden uitvraag op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. In de ene interpretatie gaat het om de mogelijkheid om social return breder toe te passen dan uitsluitend op de opdracht zelf. Aanbestedingsrechtelijk zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt, omdat eisen die gesteld worden aan inschrijvers en inschrijvingen altijd betrekking moeten hebben op het voorwerp van de opdracht. De tweede interpretatie heeft betrekking op het belonen van bestaande inzet van de organisatie, bijvoorbeeld door de social-returneisen te relateren aan inzet in het verleden (selectieproces), of door inzet in het verleden een rol te laten spelen in het gunningsproces. In beide gevallen gelden aanbestedingsrechtelijke bezwaren. Bij deze interpretatie kan voor het antwoord op de vraag verwezen worden naar ontwikkelingsvraag 7:

O7. *Kan binnen het social returnbeleid van het Rijk de reeds bestaande inzet van bedrijven worden beloond? Onder welke voorwaarden?*

Dit impliceert dat social return wordt toegepast als selectiecriteria (selecteren van de inschrijver). Dat is aanbestedingsrechtelijk niet toegestaan. Selectiecriteria zijn bij wet vastgesteld en hebben een limitatief karakter. De enige uitzondering betreft opdrachten waarbij specifieke vakkundigheid op het gebied van social return een vereiste is. Denk aan opdracht bestaat uit het vinden van en arbeidsplaatsen voor mensen uit de social-returndoelgroep. Het toepassen van een prestatie-instrument om social-returninspanningen te meten (op o.a. basis van past performance) en deze als gunningscriterium te laten meewegen is niet toegestaan omdat er geen direct verband is met het voorwerp van de opdracht.

O8. *Zijn nu op de markt zijnde instrumenten om social-returninspanningen te meten toepasbaar binnen het rijksbeleid social return? Onder welke voorwaarden?*

In theorie zijn er ten minste zes verschillende toepassingsvormen voor de beschikbare prestatie-instrumenten in een aanbestedingsprocedure. De juridische haalbaarheid van deze mogelijkheden is echter zeer beperkt. Een instrument (het daaraan verbonden certificaat) kan in zijn geheel niet worden toegepast als selectiecriteria, gunningscriterium of uitvoeringsvoorwaarde. Elementen van de instrumenten (prestatievelden die worden gebruikt om tot de certificering te komen) kunnen worden uitgevraagd in aanbestedingen onder een aantal strikte voorwaarden: er moet een relatie zijn met de opdracht, en de opdrachtnemer moet in de gelegenheid worden gesteld om een andere bewijsvorm te kunnen gebruiken.

O9. *Kan een sluitend contractmanagement systeem worden ingericht? Zo ja, hoe ziet dat eruit?*

Het 'sluitend' krijgen van een contract managementsysteem kent juridische bezwaren (Wet bescherming persoonsgegevens) en uitvoeringsproblemen (geen enkele organisatie heeft zicht op de volledige social-returndoelgroep). Het huidige contract management-systeem zou wel verbeterd kunnen worden, waarbij drie ontwikkelingsrichtingen denkbaar zijn:

1. Stroomlijnen van huidige werkwijze, en meer toezien op de naleving van de verantwoordingsplicht door opdrachtnemers.
2. Coördinatie van social return centraliseren en daarvoor een contractmanagement systeem ontwikkelen.
3. Uitbesteden van het toezicht op social return, waarbij de G4 een rol zou kunnen spelen.

O10. *Is het mogelijk en wenselijk om meer samenwerking en uniformiteit met medeoverheden in te richten in de toepassingsvorm? En welke vorm dient dit te zijn?*

Vertegenwoordigers van de grote gemeenten, VNG en UWV zijn voorstander van intensievere samenwerking tussen het Rijk en regionale overheden bij het toepassen van social return. Een belangrijk argument is dat op die manier gebruik gemaakt kan worden van de kennis en faciliteiten op regionaal niveau om vraag aan en aanbod van social-

returnkandidaten bij elkaar te brengen. Het Rijk heeft deze mogelijkheden niet, en heeft daardoor ook niet de mogelijkheden om opdrachtnemers te ondersteunen. Diverse geïnterviewden constateren dat daardoor te weinig rendement wordt bereikt met de toepassing van social return. Lokale overheden zouden ook een rol kunnen vervullen in het toezicht op opdrachtnemers (bewaken van de voortgang en controle op ingezette kandidaten).

BIJLAGE 1: OVERZICHT RESPONDENTEN

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de organisaties en personen die in het kader van de evaluatie zijn geïnterviewd. Om privacyredenen is ervoor gekozen om de opdrachtgevers en opdrachtnemers die betrokken zijn bij de geselecteerde aanbestedingen niet individueel te benoemen. Bij de andere categorieën noemen we de meestal alleen de organisatie die de respondent vertegenwoordigt. Hiervoor is gekozen omdat niet alle respondenten persoonlijk genoemd willen worden. Een aantal deskundigen is op persoonlijke titel geïnterviewd, zij worden wel bij naam genoemd.

| | |
|--|--|
| Vertegenwoordigers Rijk | <ul style="list-style-type: none"> • Opdrachtgevers, contractmanagers en/of inkopers betrokken bij 20 aanbestedingen en 4 pilots |
| Vertegenwoordigers opdrachtnemers | <ul style="list-style-type: none"> • Vertegenwoordigers van de bedrijven die de geselecteerde 20 aanbestedingen en 4 pilots uitvoeren |
| Vertegenwoordigers kennisorganisaties inkoop en aanbesteden | <ul style="list-style-type: none"> • Nevi • Pianoo • Prof. dr. J. Telgen (Nevi publiek en hoogleraar inkoop) |
| Vertegenwoordigers brancheverenigingen | <ul style="list-style-type: none"> • Leden Commissie Overheidsaanbestedingsbeleid (COAB) van VNO-NCW en MKB-Nederland. In de COAB zijn o.a. vertegenwoordigd brancheorganisaties uit de Bouw, GWW, ICT, Creatieve sector, private arbeidsbemiddelaars, etc. • NBBU (uitzendbureaus) • OVAL (re-integratiebureaus) |
| Vertegenwoordigers belangenorganisaties en deskundigen re-integratie | <ul style="list-style-type: none"> • De Normaalste Zaak • Divosa • LOCUS • TNO • UWV • VNG |
| Gemeenten | <ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Amsterdam, stedelijk bureau social return • Gemeente Apeldoorn, projectleider sociaal aanbesteden • Gemeenten Den Haag, WSP • Gemeente Rotterdam, projectbureau social return • Gemeente Utrecht, WSP |
| Experts aanbestedingsrecht | <ul style="list-style-type: none"> • mr. A. Fischer-Braams, Maasdam Broers Fischer advocaten • Prof. E. R. Manunza, Universiteit Utrecht • mr. A. Stellingwerff Beintema, Maasdam Broers Fischer advocaten. |

BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE LITERATUUR

CBA (12 juli 2012). *Notitie betreffende de toepasbaarheid van prestatieinstrument social return*. Den Haag: Commissie Bedrijfsjuridisch Advies.

CBA (28 maart 2014), *Adviesaanvraag betreffende prestatieladder social return*. Den Haag: Commissie Bedrijfsjuridisch Advies.

Haute Equipe en Radar Advies (december 2012). *Vinken of vonken? Monitor- en evaluatieonderzoek van de pilotprojecten social return van Rijkswaterstaat*. z.p.: Haute Equipe en Radar Advies.

Ministerie van BZK en Ministerie van SZW (december 2011). *Social Return: handleiding voor aanbestedende diensten van het Rijk*. Versie 2.0. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van BZK (oktober 2013). *Social Return bij het Rijk (FAQ)*. B-21315. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (mei 2013). *Jaarrapportage: Bedrijfsvoering Rijk 2012*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (29 april 2011). *Kamerbrief: Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk*. Kenmerk: 2011-2000143143. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van BZK (November 2013). *Professioneel inkopen door het Rijk*. B-21466. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

PIANOo (2014). *Duurzaam inkopen*. geraadpleegd op 14-04-2014. <http://www.pianoo.nl/themas/duurzaam-inkopen>. Den Haag: PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden.

TNO (januari 2011). *Social return bij het Rijk; Inkooptechnische haalbaarheid*. 031.20851. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van leven.

TNO (februari 2014). *Social return en verdringing: Strategieën ter preventie, een verkenning*. R14010. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van leven.

Vernieuwing Bouw (31 januari 2014). *PSO Bouw Concept Handboek*. V13 31. z.p.: Vernieuwing Bouw.

Van Doorne advocaten (27 september 2013). *Notitie: Prestatieladder Socialer Ondernemen*. Amsterdam: Van Doorne advocaten.

Jurisprudentie:

- Zaak C-31/87 *Gebroeders Beentjes BV v Staat der Nederlanden* [1988] 4635
- Zaak 131386/KG ZA 07-15 *Cendris Document Management BV v Provincie Noord-Holland* [2007]