

Aan de slag met social return

De toepassing van social return bij inkopen en
aanbesteden provincie Overijssel

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie (plv. voorzitter) en mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw drs. K. IJssels (projectleider), de heer T.J. Koppe, MA en mevrouw S. Spenkelink, MSc.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Foto voorkant: Jeroen van Lieshout

Aan de slag met social return

De toepassing van social return bij inkopen en
aanbesteden provincie Overijssel

Deventer, februari 2015

Voorwoord

Met hun social return-beleid dragen de provincies Gelderland en Overijssel bij aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In beide provincies namen Provinciale Staten (PS) het initiatief voor dit beleid en werd de Rekenkamer Oost-Nederland gevraagd om het social return-beleid te volgen. Eerst met een nulmeting in 2013 en nu in 2015 met een onderzoek naar de eerste resultaten van het beleid. Een mooi voorbeeld hoe PS en Rekenkamer na verloop van tijd nagaan wat er van het beleid terecht is gekomen. Dit rapport biedt inzicht in de bereikte resultaten.

4

Aan de slag met social return

Social returnbeleid gaat in de kern over mensen. Het is niet voor iedereen vanzelfsprekend om een baan te hebben of passend werk te vinden. Evenmin spreekt het vanzelf dat werkgevers mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een werkplek helpen of een stageplek bieden. In dit onderzoek hebben we niet alleen gekeken naar het beleid van de provincies. Ook hebben we in beeld gebracht wat de ervaringen van ondernemers zijn met social return. Daarnaast hebben we enkele mensen gesproken die via social return weer voor korte of lange tijd meedraaien in het arbeidsproces. Zo wordt de doelgroep in de kijker gezet en krijgen de resultaten van beleid een gezicht.

We hebben het onderzoek gelijktijdig in Gelderland en Overijssel uitgevoerd. In korte tijd zijn de gegevens verzameld en is de rapportage opgesteld. Dit was alleen mogelijk door de uitstekende samenwerking met Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisaties van beide provincies. De Rekenkamer dankt dan ook alle betrokkenen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel
voorzitter

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Leeswijzer	7
DEEL 1: Bestuurlijke nota.....	8
1 Conclusies en aanbevelingen	9
1.1 Hoofdconclusie.....	9
1.2 Resultaten geboekt	11
1.3 Invoering kent een lange doorlooptijd.....	14
1.4 Administratie blijft aandachtspunt	19
1.5 Aanbevelingen.....	20
DEEL 2: Nota van bevindingen	22
1 Inleiding	23
1.1 Aanleiding.....	23
1.2 Doel en vraagstelling.....	25
1.3 Context: nulmeting en reikwijdte evaluatie.....	26
1.4 Leeswijzer.....	27
2 De aanpak van social return	28
2.1 Beleid.....	28
2.2 Organisatie	32
2.3 Administratie.....	33
2.4 Verantwoording aan PS.....	35
3 De toepassing van social return	38
3.1 De cijfers.....	38
3.2 De dossiers	43
3.3 De ervaringen van opdrachtnemers	44
Bijlage 1: Onderzoekopzet	50
Bijlage 2: Detailuitsplitsing contractenregister.....	56

Bijlage 3:	Kernpunten TNO-verkenning naar verdringing bij social return.....	58
Bijlage 4:	Toekomstige ontwikkelingen	60
Bijlage 5:	Geraadpleegde bronnen	62

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota (deel 1) en een nota van bevindingen (deel 2).

In deel 1, de [bestuurlijke nota](#), presenteren wij de uitkomsten en de aanbevelingen van het onderzoek.

In deel 2, de [nota van bevindingen](#), beschrijven we uitgebreid de resultaten van het onderzoek. Deel 2 is onderzoekstechnisch van aard, en fungeert als onderbouwing voor de aanbevelingen uit de bestuurlijke nota.

DEEL 1:

Bestuurlijke nota

1 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze bestuurlijke nota de resultaten van haar onderzoek naar de toepassing van social return door provincie Overijssel. We starten met de hoofdconclusie die we vervolgens onderbouwen in de paragrafen 1.2 tot en met 1.4. Ten slotte formuleren we aanbevelingen ten behoeve van het beleid en de toepassing van social return.

1.1 Hoofdconclusie

Aanleiding

Gedeputeerde Staten hebben begin 2012 invulling gegeven aan het verzoek van Provinciale Staten om social return als standaard werkwijze binnen de provincie Overijssel te hanteren. Op verzoek van Provinciale Staten heeft de Rekenkamer de toepassing van social return onderzocht. Na een nulmeting te hebben uitgevoerd in 2013 staat in dit rapport de evaluatie centraal.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de resultaten van het Overijsselse beleid voor social return en in welke mate zijn de doelen van social return gerealiseerd?

In [bijlage 1](#) van de nota van bevindingen lichten we de opzet van het onderzoek toe.

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van dit rapport is:

Er is ten opzichte van de meting in 2013 een stijging zichtbaar in de resultaten; het aantal aanbestedingen waar de provincie Overijssel social return wordt toegepast neemt duidelijk toe. Het gevolg hiervan is dat meer personen met een afstand tot de arbeidsmarkt voor langere of kortere periode aan het werk zijn. Ook de ervaringen van ondernemers met social return zijn overwegend positief. Tegelijkertijd concluderen we dat de invoering van social return binnen de provinciale organisatie een lange doorlooptijd kent en dat de administratie -net als in 2013- niet op alle vlakken een volledig zicht biedt. Daardoor is het niet mogelijk om aan te geven of social return wordt toegepast bij alle daarvoor in aanmerking komende aanbestedingen.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die hieruit voortkomen zijn:

1. Verbeter de administratie en dossiervorming voor het inzicht in doelbereik
2. Verbreed de toepassing van social return naar alle organisatieonderdelen
3. Overweeg een uniforme aanpak voor Gelderland en Overijssel, bijvoorbeeld ten aanzien van het inschakelen van gemeenten bij de uitvoering
4. Overweeg een integrale aanpak van de Participatiewet, de quotum-regeling en social return
5. Zorg voor inzicht in de implementatie van de aanbevelingen

In onderstaande paragrafen werken we de onderdelen van de hoofdconclusie uit. In paragraaf 1.5 volgen de aanbevelingen voorzien van een toelichting.

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Overijssel als Gelderland uitgevoerd. Wanneer we de aanpak van beide provincies vergelijken, zien we verschillen en overeenkomsten. Deze zijn in de grijze kaders weergegeven. Met het belichten hiervan willen we laten zien hoe de andere provincie social return aanpakt, zodat er van elkaar geleerd kan worden.

1.2 Resultaten geboekt

Deelconclusie

De provincie Overijssel heeft in 2014 social return opgenomen in 103 aanbestedingen. Dit is een duidelijke stijging ten opzichte van eerdere jaren. Het gevolg hiervan is dat er meer kandidaten voor korte of langere tijd aan het werk zijn gegaan via social return. In de periode mei 2014 tot eind 2014 ging het om 83 kandidaten. Het betreft vooral WW-ers en BBL/BOL-leerlingen. Ondernemers geven aan dat ze voor de inzet van de WW-ers en BBL-ers geen verplichting nodig hebben; zij werkten al met deze doelgroep. Ondernemers zijn overwegend positief over de manier waarop de provincie social return toepast. Van directe verdringing is in de onderzochte gevallen geen sprake.

Cijfers laten stijgende lijn in toepassing social return zien

De provincie heeft sinds 2012 steeds vaker social return opgenomen bij inkopen en aanbestedingen. Op basis van het contractenregister kunnen we een indicatie geven van het aantal keren dat social return is toegepast.¹ In 2012 zijn er 196 contracten afgesloten, waarbij 3 keer social return is toegepast. In 2013 ging het om 178 contracten, waarbij 39 keer social return is toegepast en in 2014 103 van de 188 keer.²

Figuur 1 Indicatie van het aantal keren dat social return is opgenomen bij contracten



Bron: Contractenregister van de Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

11

Aan de slag met social return

¹ Dit register is niet compleet waardoor het slechts een indicatie is. Meer hierover in paragraaf 1.3.

² Op ambtelijk niveau is voor 2014 een ambitieniveau geformuleerd om bij minimaal 25 aanbestedingen social return toe te passen. Hier is in 2014 ruimschoots aan voldaan.

Provinciale vergelijking

In beide provincies stijging aantal social return-verplichtingen sinds de nulmeting.

In beide provincies is er sprake van een duidelijke stijging van het aantal keren dat social return is toegepast. Voor beide provincies geldt dat het vooral de Werken zijn, waar social return al standaard wordt gebruikt.

Vooral WW'ers en BBL/BOL-leerlingen

Sinds begin 2014 wordt centraal bijgehouden op welke wijze social return wordt ingevuld. In totaal zijn er 83 mensen vanaf mei 2014 aan de slag gegaan bij bedrijven. De periode waarin zij in dienst zijn varieert. Het gaat om een social return waarde van € 666.165. Het grootste deel van de mensen had een WW-uitkering (zie tabel 1). Daarnaast zetten bedrijven vaak BBL/BOL leerlingen in.

Tabel 1 Geplaatste kandidaten

Doelgroep kandidaten	Aantal
WWB > 2 jaar (Wet Werk en Bijstand)	11
WW > 1 jaar (Wet Werkloosheid)	9
WW < 1 jaar	40
BBL-leerling (Beroepsbegeleidende leerweg)	15
BOL-leerling (Beroepsopleidende leerweg)	5
WaJong (Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten)	2
WSW (Wet sociale werkvoorziening)	1
Totaal	83

Bron: gegevens provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

In het beleid is er ook ruimte om WIA/WAO mensen in te zetten. Tot op heden zijn kandidaten uit deze doelgroep nog niet geplaatst.

Positieve ervaringen van ondernemers

Overwegend positief over de aanpak van de provincie

De geïnterviewde ondernemers zijn overwegend positief over de wijze waarop Overijssel social return toepast. De provincie is reëel in haar verwachtingen en de afspraken zijn eenduidig en helder vastgelegd.

Meerdere ondernemers geven aan dat het realistischer zou zijn om de verplichting te koppelen aan de loonsom en niet, zoals de provincie doet, aan de gefactureerde opdrachtsom. Bij opdrachten met veel leveranties is 5% van de opdrachtwaarde volgens hen niet haalbaar. Daarnaast wordt het van belang geacht om de ruimte te hebben om in overleg met de provincie tot creatieve oplossingen te komen. Die ruimte is er op dit

moment en dat maakt ook dat deze ondernemers hun verplichting hebben kunnen invullen.

Kandidaten: tevredenheid

Een deel van de ondernemers geeft aan dat ze vanwege de social return-eis in aanraking komen met een doelgroep waar ze anders minder snel voor zouden kiezen. Voor de inzet van de WW-ers en BBL-ers hebben de meeste bedrijven geen verplichting nodig; daar werken zij vaker mee. Ondernemers geven aan dat er meer begeleiding en aansturing nodig is voor de kandidaten uit de doelgroep. Over het algemeen zijn de ervaringen met de kandidaten goed.

Negatieve bijeffectenvallen mee

Geïnterviewde ondernemers geven als voordeel van social return aan dat zij daarmee maatschappelijk verantwoord ondernemen. De bureaucratische lasten vallen mee. Drie van de tien ondernemers geeft aan dat ook zonder verplichting deze kandidaten de opdracht hadden ingevuld. Twee ondernemers geven aan dat door de verplichting eerder een kandidaat uit deze doelgroep te kiezen.

Van directe verdringing is bij de aanbestedingen geen sprake geweest, wel wordt er op gewezen dat verdringing plaats zou kunnen vinden. Hierbij wordt bedoeld op de indirecte vorm van verdringing die ontstaat doordat een arbeidsplek die wordt ingevuld via social return niet wordt opengesteld voor de markt.

Provinciale vergelijking

In beide provincies zijn ondernemers positief over werkwijze provincies, leerlingen en WW-ers worden ook zonder social return-verplichting al ingezet.

Ondernemers in beide provincies zijn positief over de wijze waarop de provincies social return toepassen. Zij ervaren de lasten - afgezien van de begeleiding van de kandidaten - als beperkt en geven aan dat er geen sprake is van verdringing. Ondernemers zetten vooral leerlingen en mensen met een WW-uitkering in, in mindere mate komen andere doelgroepen aan bod. Relevant te vermelden is dat een groot deel van de ondernemers aangeeft dat zij, zonder de social return-verplichting, eveneens gebruik zouden maken van de leerlingen en de mensen met een WW-uitkering. Voor de overige doelgroepen (WSW, Wajong, Bijstand) lijkt dat anders te liggen; zonder de social return-verplichting was de ondernemer niet met deze doelgroep in zee gegaan.

De social return-kandidaten over hun ervaringen

Tijdens het onderzoek hebben we enkele kandidaten kunnen vragen naar hun ervaringen. Ter illustratie volgen twee schetsen.

Van marktkoopman via de bijstand naar taxi-werk

Na jaren op de markt te hebben gestaan, heeft deze 50-plusser zijn eigen bedrijf eind 2013 moeten beëindigen. Toen hij zich bij de gemeente meldde, werd de mogelijkheid om taxi-werk te doen geopend. Een half jaar nadat hij zijn bedrijf beëindigde, kon hij, in bezit van een taxi-pas, aan de slag op de taxi. Hij heeft een contract voor 10 uur per week om leerlingen van en naar school te brengen en hoopt in de toekomst meer uren te kunnen maken. Het werk geeft hem structuur in zijn leven en - net als op de markt - de omgang met mensen. Hij zou graag wat meer begeleiding krijgen in het omgaan met de leerlingen. Mocht het contract onverhoopt niet verlengd worden, dan gaat hij op zoek naar een andere baan in de taxiwereld. Met de taxi-pas op zak verwacht hij een grotere kans op werk te hebben dan voorheen.

Social return om uitval en afstand te voorkomen

Bij deze jonge Hbo'er is onlangs ADD geconstateerd: een grote impact op haar leven. Haar studie ging op een lager pitje en ze begon met een aantal bijbaantjes. Als Hbo'er paste ze niet binnen de doelgroepen van social return, maar gezien haar situatie wel in de gedachtegang van social return. Met de provincie Overijssel is de ondernemer tot overeenstemming gekomen dat ze een kans kan krijgen in het kader van de social return-verplichting. Bij het bedrijf krijgt ze de mogelijkheid ervaring op te doen in haar vakgebied; digitale content ontwikkelen. Ze krijgt structuur aangebonden en extra begeleiding. Door deze kans kon ze stoppen met een aantal bijbaantjes en zich volledig concentreren op haar studie en vakgebied. De werkzaamheden en mensen op het kantoor bevallen. Wel is de kantooromgeving soms hectisch, maar gelukkig is er altijd wel een ruimte om afzondering te zoeken. Na afloop van dit social return traject wil zij graag bij het bedrijf blijven. Mocht daar onverhoopt geen ruimte voor zijn dan hoopt ze met het afronden van haar studie en deze ervaring een rooskleurige toekomst te hebben.

1.3 Invoering kent een lange doorlooptijd

Deelconclusie

We concluderen dat de invoering van social return in de provinciale organisatie een lange doorlooptijd kent. Begin 2015 is er bestuurlijk een doelstelling vastgesteld en een standaard werkwijze gekozen, terwijl PS eind 2011 GS al opriepen om social return als standaard werkwijze te hanteren. Daarnaast wordt social return -net als in 2013- met name toegepast bij aanbestedingen uit de categorie Werken; bij Diensten en Leveringen wordt het in mindere mate toegepast.

Beleid: social return bij alle aanbestedingen boven het drempelbedrag

Met een motie riepen Provinciale Staten in oktober 2011 Gedeputeerde Staten op om social return op te nemen als standaard werkwijze wij de provincie.³ GS hebben hier in februari 2012 invulling aan gegeven door gebruik te maken van de uitgangspunten van het Rijk. Hiermee gold social return alleen voor aanbestedingen boven de € 250.000 en met een minimale looptijd van zes maanden. In november 2013 is op ambtelijk niveau - in lijn met de toezeggingen aan PS - de opdrachtwaarde verlaagd naar € 50.000 voor Leveringen en Diensten en € 75.000 voor Werken.⁴

Provinciale vergelijking***Drempelbedrag ligt in Gelderland hoger.***

Beide provincies hanteren een drempelbedrag. Voor Overijssel ligt het drempelbedrag op € 50.000 voor Diensten en Leveringen en op € 75.000 voor Werken. Gelderland hanteert als drempelbedrag € 100.000 voor Diensten en Leveringen en € 100.000 aan loonsom bij Werken. Het potentieel is daarmee voor Gelderland kleiner dan voor Overijssel. Gelderland heeft eerder aangegeven een groeipad in te willen slaan, en in de toekomst mogelijk een lager drempelbedrag te willen hanteren.

Sinds 2013 wordt social return bij passende aanbestedingen opgenomen als contracteis en/of gunningscriterium. Met een pilot (zie onderdeel organisatie) wil de provincie de beleidskeuzes in kaart brengen en het beleid verder vormgeven. In de praktijk neemt de provincie een verplichting van 5% van de opdrachtsom als eis in de bestekken op. Ambtelijk is de ambitie voor de pilotperiode gesteld op 25 aanbestedingen met social return. Op 6 januari 2015 hebben GS een doelstelling en standaard werkwijze voor social return vastgesteld.

³ In 2007 hadden de Staten al aandacht gevraagd voor de rol van de provincie bij het maken van beleid voor de integratie van mensen met een WSW-indicatie of WaJong-uitkering.

⁴ Werken zijn alle bouwkundige en civieltechnische werken (definitie opgenomen op de website van Pianoo.nl; expertisecentrum aanbesteden). De overige definities: Leveringen omvat aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een Werk vallen. Onder Diensten vallen alle inkopen die niet onder Werken of Leveringen vallen.

Provinciale vergelijking

SR-verplichting voor Werken in Overijssel aanzienlijk hoger.

Beide provincies hanteren een percentage van 5% om de omvang van de social-return-verplichting vast te stellen. In Overijssel wordt in praktijk een verplichting van 5% van de gefactureerde opdrachtsom gehanteerd. Dat betekent dat het exacte bedrag pas bij de eindafrekening bekend is. Gelderland hanteert voor Diensten en Leveringen in principe 5% van de opdrachtsom. Voor Werken gaat Gelderland uit van 5% van de loonkosten. De loonkosten worden ingeschat op 15% van de totale opdrachtwaarde. De social return-verplichting voor Werken komt daarmee uit op 0,75% (5% van 15%) van de opdrachtwaarde. Om al bij de inschrijving duidelijkheid te kunnen geven over het gevraagde social return-bedrag, wordt gebruik gemaakt van een raming de opdrachtwaarde.

Het bedrag dat bij de toepassing van de 5% eis wordt vastgesteld kan door ondernemers ingevuld worden aan de hand van de bouwblokkenmethode. Aan de hand van deze methode kan de provincie sturen op (moeilijke) doelgroepen en controleren of een ondernemer aan de verplichting heeft voldaan. De methode kwantificeert de doelgroepen in een financiële waarde (zie tabel 2). Wanneer een ondernemer bijvoorbeeld een social return-verplichting heeft van € 40.000, dan kan deze ervoor kiezen 4 BBL-leerlingen (4 x € 10.000) of iemand uit de WIA (€ 30.000) en 2 BOL-leerlingen (2 x €5.000) aan te nemen.

16

Aan de slag met social return

Tabel 2 *Bouwblokkenmethode*

Uitkering	Waarde Social return*
WWB < 2 jaar (Wet Werk en Bijstand)	€ 30.000
WWB > 2 jaar (Wet Werk en Bijstand)	€ 40.000
WW < 1 jaar (Wet Werkloosheid)	€ 10.000
WW > 1 jaar (Wet Werkloosheid)	€ 15.000
WIA (Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen)	€ 30.000
Wajong (Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten)	€ 35.000
55+	€ 5.000 extra op bedrag
BBL-leerling (Beroepsbegeleidende leerweg)	€ 10.000
BOL-leerling (Beroepsopleidende leerweg)	€ 5.000
WSW inzet (Wet sociale werkvoorziening)	Betaalde rekeningen aan SW-bedrijf
MVO activiteiten (Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen)	€ 100 per besteed uur

Bron: Bestekken social return door de Provincie Overijssel

* op basis van een jaarcontract fulltime.

Provinciale vergelijking

Uitvoering: Gelderland gebruikt de bouwblokkenmethode niet

Gelderland maakt geen gebruik van de bouwblokkenmethode. Dit betekent dat het inzetten van een WSW-kandidaat net zo zwaar meetelt als het inzetten van een WW-er of leerling. Voor de controle zijn in Gelderland loonstroken nodig; deze moeten door de ondernemers worden overlegd aan de gemeenten. Daarbij spelen met regelmaat privacy-issues.

Organisatie: planmatige aanpak, maar invoering kent lange doorlooptijd

De provincie heeft social return planmatig ingevoerd binnen de organisatie. Wel constateren we dat het uitrollen van het beleid een lange doorlooptijd kent. In februari 2012 hebben GS invulling gegeven aan de motie van PS en is de provincie voorzichtig gestart met het toepassen van social return. Om het beleid verder te implementeren is in oktober 2013 een stuur- en werkgroep ingesteld bestaande uit de hoofden van de eenheden. In februari 2014 is een pilot gestart om de beste werkwijze te kiezen en te komen tot een doelstelling voor social return.⁵ Tegelijkertijd met deze pilot is een intern adviseur social return aangesteld (0,6 FTE). De adviseur onderhoudt de contacten met opdrachtnemers die een verplichting invullen. Naast het maken en bewaken van de plannen van aanpak voor de invulling van de verplichting, verzorgt de adviseur ook de controle van de invulling. Uit het onderzoek blijkt dat de afspraken eenduidig en helder zijn vastgelegd. Ook hebben er een aantal evaluatiemomenten plaatsgevonden. Niet alle onderdelen van de provinciale organisatie zijn even actief met social return. In een interne notitie over de voortgang van social return van eind 2014 geeft de provincie aan dat overige afdelingen achter blijven bij de eenheden Wegen en Kanalen, Ruimte en Bereikbaarheid en Bedrijfsvoering⁶. Overijssel is voornemens social return onderdeel te laten zijn van het reguliere inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarmee wordt het een taak van de inkopers.

Figuur 2 *Tijlijn relevante documenten social return Overijssel*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

⁵ In het ambtelijk hoor en wederhoor geven GS aan op 6 januari 2015 te hebben besloten het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan te passen. Uit de pilot blijkt dat het meeste resultaat wordt bereikt door een percentage van de opdrachtwaarde te verplichten. Bij aanbestedingen boven de drempel van meer meervoudig onderhands aanbesteden wordt een standaardpercentage van 5% van de opdrachtwaarde gehanteerd.

⁶ Interne CMT-notitie 12-11-2014, voortgang social return, 2014/0299316.

Provinciale vergelijking*Invoering vordert langzaam.*

Zowel bij de provincie Overijssel als Gelderland kost het invoeren van social return veel tijd. Zo heeft Overijssel eind 2014 een pilot afgerond die als opmaat naar nieuw social return-beleid diende en die onder meer moet leiden tot een doelstelling voor social return. De doelstelling is inmiddels op 6 januari 2015 vastgesteld. Gelderland heeft die doelstelling al langer, maar de werkwijze van social return is nog niet in alle onderdelen van de organisatie geland.

Provinciale vergelijking*Uitvoering: zelf of samen met gemeenten?*

De provincie Gelderland heeft verdeeld over de provincie met 6 gemeenten afspraken gemaakt; deze gemeenten ondersteunen de ondernemers bij het vinden van kandidaten, stellen in overleg met de ondernemer een plan van aanpak op en controleren of de ondernemer zich aan de social returnverplichting houdt. In de praktijk worden de afspraken over de social return-invulling nog niet in een plan van aanpak vastgelegd. De controle op de invulling van de social return-verplichting wordt wel door de gemeenten ingevuld. In Overijssel maakt de adviseur social return de plannen van aanpak, kan zonedig een rol spelen bij het zoeken van kandidaten en controleert of aan de social return-verplichting is voldaan. Anders dan provincies hebben gemeenten direct belang bij social return; uitkeringsgerechtigden uit de bestanden in het arbeidsproces zien stromen is (financieel) aantrekkelijk. Een ander voordeel van het inschakelen van gemeenten is dat zij de mogelijkheid hebben om inzicht te geven in de mate waarin social return-kandidaten duurzaam uit de uitkering verdwijnen. Overigens is het systeem met gemeenten niet altijd bruikbaar; een ondernemer uit Overijssel die een opdracht voor Gelderland doet, heeft om praktische redenen niet zoveel aan een kandidaat uit een Gelderse gemeente.

1.4 Administratie blijft aandachtspunt

Deelconclusie

De administratie biedt niet de mogelijkheid om in beeld te brengen of social return is toegepast bij alle aanbestedingen boven het Overijsselse drempelbedrag. Daarnaast ontbreekt een schriftelijke motivering in het geval social return niet is toegepast. Hierdoor blijft het onduidelijk of het uitgangspunt van de Staten (social return als standaard werkwijze voor aanbestedingen boven de norm) is gerealiseerd. Dat is opvallend omdat GS naar aanleiding van de nulmeting hebben aangegeven zorg te dragen voor een adequaat administratief systeem voor inkopen en aanbesteden.

Administratie: verbeteringen aangebracht, maar nog geen zicht op het potentieel

Sinds de nulmeting heeft de provincie verbeteringen in de administratie aangebracht. De provincie kan echter nog geen overzicht geven van het potentieel waar social return op van toepassing is; het aantal aanbestedingen boven het drempelbedrag. Wel beschikt de provincie over een contractenregister waarin onder meer wordt bijgehouden of social return is toegepast. Het contractenregister bevat de afgesloten contracten en financiële omvang hiervan. Met de gegevens uit dit register komen we het dichtst in de buurt van het potentieel. Uit een interne analyse van de provincie blijkt echter dat dit register maar voor 49% is ingevuld. Ook nu GS begin 2015 een doelstelling voor social return hebben vastgesteld, is het bepalen van het doelbereik vanwege het ontbreken van deze informatie (nog) niet mogelijk. Sinds mei 2014 houdt de provincie een overzicht bij van de toepassing van social return.

Provinciale vergelijking

In beide provincies biedt administratie nog geen zicht op potentieel.

Beide provincies zijn - net als bij de nulmeting - niet in staat zijn om het potentieel voor social return (alle inkopen en aanbestedingen boven het drempelbedrag) inzichtelijk te maken. Hierdoor ontbreekt een referentiekader om het aantal gerealiseerde social return-verplichtingen tegen af te zetten en kan geen inschatting gemaakt worden in welke mate social return wordt toegepast.

Motivering om geen social return toe te passen vaak niet vastgelegd

We hebben een steekproef getrokken uit de aanbestedingen waar geen social return is toegepast. De motivering om geen social return toe te passen bleek vaak niet expliciet vastgelegd in het dossier, terwijl dit omdat het een afwijking van het beleid is, wel verwacht mag worden. We hebben de betrokken medewerkers gevraagd waarom er geen social return bij de desbetreffende inkopen en aanbestedingen is toegepast. In de meeste gevallen gaven betrokken medewerkers aan dat de aanbesteding al liep voordat social return een speerpunt werd of dat de werkzaamheden specifieke capaciteiten vereisen die niet van een social return-kandidaat gevraagd kunnen worden.

Provinciale vergelijking

In beide provincies is motivering om social return niet toe te passen nog niet expliciet gemaakt.

Een overeenkomst ten aanzien van de administratie is dat beide provincies meer aandacht moeten besteden aan het verantwoorden waarom social return niet is toegepast bij een aanbesteding of inkoop. Er kunnen uiteraard redenen zijn waarom social return niet toegepast kan worden bij een specifieke aanbesteding. Gezien het uitgangspunt bij beide provincies dat social return in principe wordt toegepast (ja, tenzij), is het van belang om deze redenen op schrift vast te leggen.

1.5 Aanbevelingen

De Rekenkamer doet Provinciale Staten op basis van haar onderzoek de volgende aanbevelingen:

1. Verbeter de administratie en dossiervorming voor het inzicht in doelbereik

Verzoek GS de administratie zodanig in te richten dat het mogelijk is om zicht te krijgen op het potentieel voor social return. Vraag GS daarnaast om in de dossiers een verantwoording op te nemen wanneer er geen social return wordt toegepast in een aanbesteding die in principe voor social return in aanmerking kwam.

2. Verbreed de toepassing van social return naar alle organisatieonderdelen

Verzoek GS om social return breder in de organisatie in te zetten dan nu het geval is. Uit ons onderzoek blijkt dat social return op dit moment vooral wordt toegepast bij aanbestedingen Werken en in veel mindere mate bij Diensten en Leveringen en dat niet alle organisatieonderdelen even actief zijn met social return. Als social return breder wordt ingezet kunnen grotere volumes van social return bereikt worden.

3. Overweeg een uniforme aanpak voor Gelderland en Overijssel, bijvoorbeeld ten aanzien van het inschakelen van gemeenten bij de uitvoering van social return

Verzoek GS om de werkwijze van Gelderland en Overijssel op het gebied van social return zoveel mogelijk op elkaar (en op andere overheidsorganisaties) af te stemmen. Ondernemers worden geconfronteerd met diversiteit in de toepassing van social return door verschillende overheden. Uit dit onderzoek blijkt dat de provincies op onderdelen dezelfde en op onderdelen een andere aanpak hanteren. Om de administratieve inspanning voor ondernemers te beperken is het te overwegen om als overheden te kiezen voor een uniforme werkwijze. We geven u in overweging om net als in Gelderland gemeenten te betrekken bij de uitvoering van social return. Gemeenten hebben - anders dan de provincie - ook direct belang bij de inzet van kandidaten voor social return. Zij kunnen voor het aanleveren van kandidaten en de controle op de invulling van social return-verplichtingen gebruik maken van hun

uitkeringsstelsel. Daarnaast hebben zij ervaring in de begeleiding van moeilijke doelgroepen. Als de nog vast te leggen doelstelling een maatschappelijke component kent (bijvoorbeeld de uitstroom van x personen per jaar), ligt het betrekken van gemeenten in de uitvoering voor de hand.

4. Overweeg een integrale aanpak van de Participatiewet, de quotum-regeling en social return

In de nabije toekomst krijgen ondernemers te maken met de opgave vanuit het Sociaal Akkoord, de Participatiewet en mogelijk de quotum-regeling. Afsproken is dat er in 2026 125.000 extra banen moeten zijn gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking. Als er onvoldoende extra banen worden gecreëerd, wordt er een quotumregeling⁷ ingevoerd voor werkgevers met 25 medewerkers of meer. Zij worden dan verplicht een bepaald percentage mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Ondernemers hebben daarnaast te maken met social return in aanbestedingen door overheden. Dat vraagt - nog meer dan nu al het geval is - om maatwerk. Een integrale aanpak van deze ontwikkelingen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO), ligt voor de hand. De PSO-ladder is een instrument om de bijdragen van organisaties aan de werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te meten en zichtbaar te maken. In bijlage 4 is meer informatie over Participatiewet, quotum-regeling en PSO-ladder opgenomen.

5. Zorg voor inzicht in de implementatie van de aanbevelingen

Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

⁷ De quotumregeling maakt onderdeel uit van de Wet Banenafpraak en quotum arbeidsgehandicapten die nog in de Eerste Kamer behandeld moet worden.

DEEL 2:

Nota van bevindingen

1 Inleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar evaluatie social return voor provincie Overijssel. In dit eerste hoofdstuk beschrijven we beknopt de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens gaan we in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek. We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer voor deze nota van bevindingen.

1.1 Aanleiding

Thema aangereikt door PS

Tijdens de bespreking van ons onderzoeksprogramma gaven de Provinciale Staten van Overijssel aan geïnteresseerd te zijn in het thema social return. Social return was in het onderzoeksprogramma opgenomen voor de provincie Gelderland. De Provinciale Staten van Gelderland hadden in september 2012 met een initiatiefvoorstel besloten social return bij zo veel mogelijk aanbestedingen in te voeren. Tegelijkertijd werd de Rekenkamer verzocht om in 2014, na een proefperiode van 1 jaar, te evalueren.⁸ Nadat ook de Provinciale Staten van Overijssel hun interesse kenbaar hadden gemaakt besloten we social return voor beide provincies te gaan onderzoeken.

Nulmeting social return bood niet het zicht dat we wilden

Om bij de evaluatie van social return te kunnen beschikken over vergelijkingsmateriaal voerden we in 2013 een nulmeting uit.⁹ Deze nulmeting gaf niet op alle onderdelen het zicht dat wij u wilden bieden. Dit had enerzijds te maken met een op onderdelen gebrekkige administratie en anderzijds met het gegeven dat er op dat moment nog nauwelijks keuzes waren gemaakt ten aanzien van de toepassing van social return. De aanbevelingen van de nulmeting waren hier dan ook op gericht.

⁸ Provincie Gelderland (september 2012). Besluitnr. PS2012-631 B2.

⁹ Rekenkamer Oost-Nederland (maart en juli 2013). Nulmeting social return Gelderland en Overijssel.

Klankbordgroep PS

Bij deze nulmeting hebben we in beide provincies gebruik gemaakt van een klankbordgroep van Statenleden. Zij gaven aandachtspunten mee zodat we goed konden aansluiten bij de wensen van PS. Voor de evaluatie hebben we deze Statenleden wederom benaderd om deel te nemen aan een klankbordgroep. Zodat we ook nu aansluiten bij de vragen die PS hebben over social return. Zo hebben we ter voorbereiding op het onderzoeksplan een gesprek gevoerd met de heren Berkhof, De Bree en Westert.¹⁰

Social return in het kort

Het doel van social return is om extra werk(ervarings)plaatsen te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit wordt bereikt door bij aanbestedingen specifieke voorwaarden op te nemen over werk(ervarings)plaatsen die ten goede komen aan mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Het is de bedoeling dat deze plaatsen extra worden gecreëerd, bovenop de bestaande formatie van de opdrachtnemer.

Wanneer een opdrachtgever ervoor kiest social return toe te passen dan wordt een bepaling opgenomen in het bestek. Deze bepaling kan per aanbesteding verschillen en vergt vaak maatwerk en afstemming met de markt. Een veel voorkomende variant is om 5% van de loonsom van de aanbesteding in te zetten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Wanneer een opdrachtgever social return in een bestek opneemt is het aan de opdrachtnemer dit tot uitvoering te brengen. Voor de werving en selectie van kandidaten worden vaak intermediaire organisaties ingezet zoals gemeenten, het UWV of WSW-bedrijven. Opdrachtgevers maken afspraken met een intermediair zodat de opdrachtnemers de juiste kandidaten kunnen plaatsen. In figuur 1 zijn de diverse partijen en rollen weergegeven.

Figuur 3 Partijen en proces bij de toepassing van social return



Bron: Pianoo (2011), bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland

¹⁰ Dhr. Reesink was verhinderd om bij deze bijeenkomst van de klankbordgroep aanwezig te zijn.

1.2 Doel en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is:

Provinciale Staten van Overijssel inzicht bieden in de toepassing van het beleid van social return om hen te ondersteunen in hun controlerende en kaderstellende rol.

Deze evaluatie social return is toetsend van aard en leidt tot conclusies en aanbevelingen. Dit in tegenstelling tot de nulmeting social return uit 2013 die beschrijvend van aard was.

De focus van de evaluatie ligt op de toepassing en de resultaten van het Overijsselse beleid ten aanzien van social return. In het onderzoek staat de doeltreffendheid centraal, er zal geen uitspraak worden gedaan over doelmatigheid en/of rechtmatigheid.

Het onderzoek wordt ook voor provincie Gelderland uitgevoerd. In deel 1 van dit rapport (de bestuurlijke nota) hebben we waar relevant de aanpak van de provincies met elkaar vergeleken zodat van elkaar geleerd kan worden.

Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de resultaten van het Overijsselse beleid voor social return en in welke mate zijn de doelen van social return gerealiseerd?

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

1. Welke veranderingen zijn na de nulmeting¹¹ doorgevoerd in het beleid, de organisatie en de administratie rondom social return en zijn de aandachtspunten uit de nulmeting hierin meegenomen?
2. In welke mate is de doelstelling voor social return gerealiseerd?
3. Wie (welke doelgroep) is er 'aan de slag gegaan' ¹² via een social return-verplichting en wat is er bekend over eventuele door- en uitstroom?
4. Wat zijn de ervaringen van opdrachtnemers die een social return-verplichting zijn aangegaan?
5. In welke mate zijn Provinciale Staten geïnformeerd over social return?

¹¹ De nulmeting social return voor provincie Gelderland verscheen maart 2013 en de nulmeting social return voor provincie Overijssel verscheen juli 2013.

¹² Social return kan in de uitwerking verschillende vormen aannemen. 'Aan de slag gaan' is hier bewust breed geformuleerd. Dit kan bijvoorbeeld omvatten: een (tijdelijk) contract, een werkervaringsplaats of scholing.

Voor het normenkader en de onderzoeksmethodiek verwijzen wij u naar bijlage 1.

1.3 Context: nulmeting en reikwijdte evaluatie

Aanbevelingen Rekenkamer

Deze evaluatie is een vervolg op de eerdere nulmeting naar social return. De nulmeting werd op 3 juli 2013 aangeboden aan de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel. In deze nulmeting stonden de volgende aanbevelingen.

1. Formuleer op basis van de ervaring die de komende tijd met SR wordt opgedaan een maatschappelijke doelstelling. Overweeg GS te vragen daar een voorstel voor te doen.
2. Verzoek GS de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waaronder de coördinatie van SR zodanig te beleggen dat social return adequaat verder kan worden vorm gegeven binnen de organisatie;
3. Verzoek GS een leidraad te ontwikkelen voor het uitvoeren van het vooronderzoek en afspraken te maken over de registratie daarvan;
4. Verzoek GS zorg te dragen voor het afdekken van het gesignaleerde risico t.a.v. de inzet van kandidaten, waarbij onder andere gedacht kan worden aan gemeentelijke projectbureaus SR of de stichting Infra-werkt.
5. Verzoek GS zorg te dragen voor een administratief systeem waarbij aan de hand van de doelstelling gemonitord en bijgestuurd kan worden.

Bestuurlijke besluitvorming

De rapportage is besproken tijdens de statencommissiedag van 4 september 2013. De commissie Kwaliteit Openbaar bestuur en Financiën heeft met de rapportage ingestemd en GS hebben ingestemd met de aanbevelingen en zich bereid verklaard deze verder uit te werken.¹³ In de commissie werd de volgende specifieke toezegging gedaan:

- CdK zegt n.a.v. behandeling van de brief rekenkamer Oost-Nederland inzake Social return toe, dat zij bij de uitwerking van de aanbevelingen ook het aspect kleinere bedragen bij aanbestedingen nader zal bekijken;
- GS zullen de conclusies en aanbevelingen nader uitwerken en daarbij de voorgeschiedenis uit 2006/2007 (motie en PS-vragen) betrekken. Zij zullen met deze uitwerking bij de commissie terugkomen.¹⁴

Reikwijdte evaluatie

In de voorbereiding op deze evaluatie zijn er contacten geweest met de ambtelijke organisatie. Uit die gesprekken bleek dat de administratie niet zodanig is dat het mogelijk is om zicht te krijgen op alle aanbestedingen die tot het potentieel voor social return¹⁵ behoren. We beperken ons in deze evaluatie daarom tot de beschikbare gegevens. Deze gegevens zijn niet volledig, maar geven wel een indicatie over de

¹³ Lijst van ingekomen stukken voor de vergadering van PS 18 september 2013, PS/2013/733.

¹⁴ PS2013-882 Lijst ingekomen stukken 13 nov. 2013: TMS-lijst dd 19 sept. 2013 (toezegging 55).

¹⁵ Met het potentieel voor social return bedoelen we alle inkoop en aanbestedingen van provincie Overijssel boven de normbedragen (Werken boven de € 75.000 en Leveringen en Diensten boven de € 50.000). Meer hierover vindt u in volgend hoofdstuk.

toepassing van social return bij de provincie Overijssel. Meer hierover in het volgende hoofdstuk.

1.4 Leeswijzer

Deze nota van bevindingen kent de volgende opbouw:

- in [hoofdstuk twee](#) beschrijven we hoe de provincie Overijssel social return verder heeft opgepakt na de nulmeting (juli 2013). Hierbij komen aan de orde: beleid, organisatie, administratie en verantwoording aan PS;
- tenslotte komt in [hoofdstuk drie](#) de toepassing van social return in de praktijk aan bod. Hier vindt u de resultaten van de analyse van het cijfermateriaal, het dossieronderzoek en de interviews met opdrachtnemers.

Hieronder geven we per onderzoeksvraag aan in welke paragraaf deze beantwoord wordt.

Tabel 3 *Overzicht paragraaf per onderzoeksvraag*

	Onderzoeksvraag	Paragraaf
1.	Welke veranderingen zijn na de nulmeting doorgevoerd in het beleid, de organisatie en de administratie rondom social return en zijn de aandachtspunten uit de nulmeting hierin meegenomen?	§2.1 t/m §2.3
2.	In welke mate is de doelstelling voor social return gerealiseerd?	§3.1 en §3.2
3.	Wie (welke doelgroep) is er 'aan de slag gegaan' via een social return-verplichting en wat is er bekend over eventuele door- en uitstroom?	§3.1
4.	Wat zijn de ervaringen van opdrachtnemers die een social return-verplichting zijn aangegaan?	§3.3
5.	In welke mate zijn Provinciale Staten geïnformeerd over social return?	§2.4

2 De aanpak van social return

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe provincie Overijssel social return verder heeft opgepakt na de nulmeting (juli 2013). Hierbij gaan we achtereenvolgens in op het beleid, de organisatie, de administratie (onderzoeksvraag 1) en de verantwoording aan PS (onderzoeksvraag 5).

2.1 Beleid

28

Aan de slag met social return

Normen

- PS-besluiten ten aanzien van social return vormen het uitgangspunt voor de toepassing van social return binnen de provincie.
- In het beleid is duidelijk opgenomen wanneer en hoe social return moet worden toegepast.
- Er is een eenduidige en meetbare doelstelling voor social return geformuleerd.

Bevindingen

- De huidige doelstelling is af te leiden uit de motie uit 2011 en het verlagen van het drempelbedrag zoals opgenomen in het jaarverslag 2013 en kan als eenduidig en deels meetbaar worden beschouwd.
- Begin 2014 is een pilot gestart om meer ervaring op te doen en onderbouwde keuzes te kunnen maken ten aanzien van wanneer en hoe social return moet worden toegepast. In de bestekken en inkoopdocumenten wordt uitgegaan van 5% van de gefactureerde opdrachtsom en wordt de bouwblokkenmethode toegepast.
- In de pilot wil de provincie bij 25 aanbestedingen SR toepassen. Vervolgens zal een doelstelling worden geformuleerd.
- De pilot is in lijn met de motie SR en toezeggingen van GS.

Moties in 2007 en 2011

Nadat de Staten in 2007 aandacht hadden gevraagd voor de rol van de provincie bij het maken van beleid voor de integratie van mensen met een WSW-indicatie of Wajong-uitkering¹⁶, namen de Staten in 2011 een motie aan rond het onderwerp social return. Met deze motie¹⁷ riepen PS in de vergadering van 26 oktober 2011 GS op om social return op te nemen als standaard werkwijze binnen de provincie Overijssel. GS besloten in februari 2012 hier invulling aan te geven door gebruik te maken van de uitgangspunten zoals het Rijk deze omtrent social return heeft geformuleerd. De uitgangspunten in dit beleid voor social return waren als volgt:

- bij passende aanbestedingen bij Werken en Diensten;¹⁸
- met een drempelbedrag > € 250.000,- (minimale loonsom, exclusief BTW), en
- met een minimale opdrachttermijn/looptijd van de overeenkomst van zes maanden.

Drempelwaarde ambtelijk verlaagd

In november 2013 is op ambtelijk niveau aanvullend beleid geformuleerd om - in lijn met de toezeggingen aan PS - het drempelbedrag te verlagen. Social return wordt opgenomen als contracteis en/of gunningscriterium in alle aanbestedingen¹⁹ met een opdrachtwaarde boven de drempel voor meervoudig onderhands aanbesteden (€ 50.000 voor Leveringen en Diensten en € 75.000 voor Werken).²⁰

Pilot social return; ervaring op doen

Sinds begin 2014 wordt een pilot social return ingezet binnen de provincie Overijssel. In een interview is aangegeven dat de term 'pilot' niet inhoudt dat er delen van het inkoopbeleid uitgezonderd zijn. Met de term wil de provincie aangeven dat er eerst ervaring opgedaan moet worden om te onderzoeken in welke vorm social return het best werkt. Deze pilot heeft onder meer tot doel om beleid, infrastructuur en werkwijze binnen de provincie in overeenstemming te brengen met de aanbevelingen uit de nulmeting, waaronder het formuleren van een doelstelling.²¹ Na de pilotperiode zullen beleidskeuzes aan GS voor worden gelegd en zullen PS geïnformeerd worden over deze keuzes. De bedoeling is om in januari 2015 de evaluatie van de pilot voor te leggen aan GS.

In het projectplan voor de pilot zijn de doelgroepen voor social return opgenomen. Het gaat om kandidaten op basis van:

- WWB
- WW (langer dan 12 maanden werkloos en/of 50 jaar of ouder, in aansluiting op de premiekorting oudere werknemers)

¹⁶ Motie M2 bij behandeling begroting 2008, PS/2007/966

¹⁷ Motie 'Social Return on Investment'/ Maatschappelijk rendement. PS/2011/925

¹⁸ Werken: alle bouwkundige en civieltechnische werken. Diensten: alle inkopen die niet onder Werken of Leveringen vallen. Leveringen: aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een Werk vallen.

¹⁹ Bij meervoudig onderhands aanbesteden nodigt de opdrachtgever meerdere gegadigden uit om een offerte in te sturen.

²⁰ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2013, p. 263.

²¹ Provincie Overijssel, Implementatie social return; Projectplan en stand van zaken februari 2014.

- WIA/WGA/WAZ
- WAJONG
- IAOW/IOAZ
- SW-geïndiceerde
- Niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden
- Vroegtijdig schoolverlaters en jongeren met onvoldoende kwalificaties
- Leerlingen in het kader van BOL/BBL-opleidingen, VSO en/of praktijkscholen.

In de pilot is de minimale opdrachttermijn/ looptijd van de overeenkomst van zes maanden losgelaten. Social return kan daarmee ook opgenomen worden bij opdrachten met een kortere looptijd.

Nadere invulling van het beleid zichtbaar in bestekken en inkoopdocumenten

In de bestekken en beschrijvende documenten wordt opgenomen dat de provincie voor de social return-verplichting uitgaat van 5% van de gefactureerde opdrachtsom. Overijssel werkt voor de invulling van de social return-verplichting met de bouwblokkenmethode. Aan de hand van deze methode is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de verplichting ingevuld kan worden. Dit biedt duidelijkheid en maakt het makkelijker om de gerealiseerde waarde te meten. Voor de opdrachtnemer heeft dit als voordeel dat hij kan kiezen uit meerdere manieren om de verplichting in te vullen en dat vooraf duidelijk is wat de waarde ervan is. In de volgende tabel is de bouwblokkenmethode opgenomen. Ter illustratie: een opdrachtnemer heeft een social return-verplichting van € 45.000. De opdrachtnemer kan dit invullen met de volgende 'bouwblokken': een Wajong kandidaat (€ 35.000) + een BBL-leerling (€ 10.000).

Tabel 4 *Bouwblokkenmethode*

Soort en evt. duur van de uitkering	Waarde Social return (op basis van een jaarcontract fulltime)
WWB < 2 jaar	€ 30.000
WWB > 2 jaar	€ 40.000
WW < 1 jaar	€ 10.000
WW > 1 jaar	€ 15.000
WIA / WAO	€ 30.000
Wajong	€ 35.000
55+	€ 5.000 extra op bovenstaand bedrag
BBL traject	€ 10.000
BOL traject	€ 5.000
WSW inzet	Betaalde rekeningen aan SW-bedrijf
MVO activiteiten	€ 100 per besteed uur

Bron: Bestekken social return door de Provincie Overijssel

Opmaat naar een bestuurlijk afgestemde doelstelling

In de motie SR riepen PS op om social return als standaard werkwijze in te voeren. Een op bestuurlijk niveau afgestemde doelstelling ontbrak tot voor kort²². In het projectplan wordt aangegeven dat een maatschappelijke doelstelling alsmede een doelstelling gekoppeld aan een percentage van de omvang van inkopen en aanbestedingen lastig zijn, omdat een veelheid van factoren hierop van invloed is. Aangegeven wordt dat het koppelen van de ambitie aan de output (het aantal geslaagde toepassingen van social return) zinvoller is. Voor 2014 wordt daarbij op ambtelijk niveau ingezet op 25 aanbestedingen, met -zo is in het projectplan te lezen- een stijgende lijn voor de komende jaren. Op basis van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid en de aanvullingen daarop van november 2013 luidt de huidige invulling van social return:²³

Social return wordt toegepast bij alle passende aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven de drempel voor meervoudig onderhands aanbesteden (€ 50.000 voor Leveringen en Diensten en € 75.000 voor Werken) en wordt opgenomen als contracteis en/of gunningscriterium.

In de pilot wordt 5% van de gefactureerde opdrachtwaarde als stelregel voor de omvang van social return gehanteerd.

Huidige doel social return eenduidig en deels meetbaar

In deze evaluatie onderzoeken we in hoeverre de doelstelling voor social return is bereikt. Daarvoor is het belangrijk dat de doelstelling meetbaar en eenduidig is geformuleerd. De ambtelijke doelstelling voor de pilot (25 aanbestedingen met social return) is meetbaar en eenduidig geformuleerd. Na afronding van de pilot zal een 'definitieve' doelstelling worden geformuleerd²⁴. Voor dit onderzoek kunnen we wel de huidige toepassing beoordelen. Als we kijken naar de toepassing dan zien we:

- Dat deze meetbaar is op prestatieniveau; het aantal aanbestedingen boven de €50.000/75.000 (het zogenoemde 'potentieel') wordt social return toegepast tenzij...
- dat de in de pilot gehanteerde stelregel voor de omvang van social return (5% van de gefactureerde opdrachtwaarde) meetbaar is;
- dat het maatschappelijk effect (het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) niet meetbaar is.

Uit het onderzoek zijn geen signalen naar voren gekomen dat de toepassing voor meerdere uitleg vatbaar is; we constateren dan ook dat er sprake is van een eenduidige toepassing.

²² Inmiddels hebben GS op 6 januari 2015 een doelstelling vastgesteld, te weten: social return wordt als uitvoeringsvoorwaarde in principe toegepast bij aanbestedingen boven de drempel van meervoudig onderhands aanbesteden, waarbij een standaardpercentage van 5% van de opdrachtwaarde wordt gehanteerd.(PS/2015/17)

²³ In het ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat GS op 6 januari 2015 hebben besloten het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan te passen. Uit de pilot blijkt dat het meeste resultaat wordt bereikt door een percentage van de opdrachtwaarde te verplichten. Bij aanbestedingen boven de drempel van meer meervoudig onderhands aanbesteden wordt standaardpercentage van 5% van de opdrachtwaarde gehanteerd.

²⁴ Op 6 januari 2015 hebben GS een doelstelling vastgesteld, zie voetnoot 22.

2.2 Organisatie

Normen

- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van social return zijn duidelijk belegd binnen de provinciale organisatie.
- Wanneer de uitvoering van social return (deels) buiten het provinciehuis is belegd, heeft de provincie duidelijke afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gemaakt met externe partijen.

Bevindingen

- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de pilot zijn duidelijk belegd binnen de organisatie. Het uitgangspunt is social return na de pilot in te bedden in het reguliere beleid.
- De uitvoering is voorsnog binnen de provinciale organisatie belegd, waardoor de norm niet van toepassing is.

Belegging social return binnen provinciale organisatie

Sinds oktober 2013 stuur- en werkgroep

Vanaf oktober 2013 is er een werkgroep met deelnemers uit de eenheden Wegen & Kanalen, Bedrijfsvoering en Economie & Cultuur ingesteld ten behoeve van de pilot social return. De hoofden eenheden van betreffende afdelingen vormen de stuurgroep. Men is enkele keren bij de portefeuillehouder (Commissaris van de Koning) geweest om het onderwerp social return te bespreken.

In de interviews is aangegeven dat de stuur- en werkgroep ook weer worden opgeheven. Het uitgangspunt is dat social return wordt ingebed in het reguliere inkoopbeleid en de bijbehorende controlemechanismen gebruikt worden. Social return wordt een onderdeel van de reguliere rapportages. Eén keer per kwartaal komen deze rapportages in het bedrijfsvoeringsoverleg aan bod.

Na de besluitvorming na afloop van de pilot zal de organisatie opnieuw geïnformeerd worden. Ook zal gewijzigd beleid op het gebied van social return onderdeel worden van de inkooptrainingen die via de Overijssel academie worden aangeboden.

Adviseur social return

Bij de implementatie van de pilot social return is een intern adviseur social return ingezet. Het gaat hierbij om 0,6 FTE.²⁵ Deze interne adviseur onderhoudt de contacten met opdrachtnemers die een social return-verplichting invullen. Naast het maken en

²⁵ Interne CMT-notitie 12-11-2014, voortgang social return, 2014/0299316.

bewaken van de plannen van aanpak voor de invulling van de verplichting, verzorgt de adviseur ook de controle van de invulling. De controle wordt vergemakkelijkt dankzij de bouwblokkenmethode.

Samenwerking provincie en andere partijen

Onderdeel van de pilot is dat er gesprekken worden gevoerd met partijen binnen de provincie Overijssel om te bekijken of zij een rol zouden kunnen spelen bij de uitvoering van social return door:

- de provincie te voorzien van de juiste informatie over door de opdrachtnemer ingezette doelgroepen, zodat er een controle op het voldoen aan de verplichtingen plaats kan vinden;
- de opdrachtnemer te ondersteunen bij de invulling van de social return-verplichting.

In de pilot spelen externe partijen nog geen rol in de uitvoering van social return.

2.3 Administratie

Normen

- De administratie van de provincie biedt de mogelijkheid om zicht te krijgen op het bereiken van (de verschillende elementen uit) de doelstelling voor social return.

Bevindingen

- De administratie biedt niet de mogelijkheid om zicht te krijgen op het potentieel van social return. Wel is er een overzicht beschikbaar van de inkoop en aanbestedingen waar social return is toegepast sinds begin 2014.

Registratie en administratie

Om zicht te kunnen krijgen op de mate waarin social return wordt toegepast, is het nodig om het potentieel voor social return te weten: het aantal en de omvang van de aanbestedingen waarop het social return-beleid van toepassing is. Om hier zicht op te kunnen krijgen benutten we de *financiële administratie* en het *contractenregister*.

Financiële administratie

De financiële administratie is niet zodanig ingericht dat het mogelijk is om een volledig zicht te krijgen op het potentieel.²⁶ Wel kunnen we een overzicht presenteren van het totaal aan inkoop- en aanbestedingen. In figuur 4 is het totaal per jaar weergegeven. Het totaal fluctueert over de jaren tussen de € 177 en € 144 miljoen.²⁷ Bij bedragen boven het drempelbedrag moet social return in principe worden toegepast.

²⁶ In het financiële systeem worden alle verplichtingen vastgelegd, maar is geen koppeling te maken met de contracten van inkoop.

²⁷ De genoemde bedragen zijn alleen de beïnvloedbare inkoop- en aanbestedingen. Beïnvloedbaar zijn die aanbestedingen waar de provincie voorwaarden kan stellen.

Figuur 4 Het totaal aan inkoop- en aanbestedingen dat beïnvloedbaar is per jaar in € mln.



Bron: gegevens van de provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Contractenregister

Daarnaast beschikt de provincie over een contractenregister. Het doel van dit register is het monitoren van contracten met een langere looptijd. In interviews en een interne notitie is echter aangegeven dat dit contractenregister niet volledig is gevuld, aangegeven wordt dat 51% ontbreekt.²⁸ In deze notitie is ook aangegeven dat het contractenregister beter moet worden ingevuld wil de provincie kunnen rapporteren over social return.²⁹ Hoewel we ook met dit register geen totaalbeeld van het potentieel kunnen presenteren is dit het maximaal haalbare. In paragraaf 3.1 gaan we verder in op het potentieel voor social return.

Social return overzicht

Daarnaast heeft de adviseur social return sinds mei 2014 bijgehouden bij welke inkopen en aanbestedingen social return is toegepast en op welke wijze er invulling aan is gegeven. In hoofdstuk drie wordt nader ingegaan op het aantal social return-toepassingen.

²⁸ De redenen hiervan hebben wij niet onderzocht.

²⁹ Interne CMT-notitie 12-11-2014, voortgang social return, 2014/0299316.

2.4 Verantwoording aan PS

Norm

- Provinciale Staten worden tijdig, juist en volledig geïnformeerd over de resultaten van social return.

Bevindingen

- De afdoening van de toezegging aan Provinciale Staten naar aanleiding van de nulmeting heeft vertraging opgelopen.
- Via de P&C-documenten zijn Provinciale Staten geïnformeerd over de stand van zaken en - voor zover mogelijk - over de resultaten van social return.

Aandacht voor social return op de bestuurlijke agenda

Social return stond de afgelopen jaren enkele keren op de bestuurlijke agenda. Ook voordat de term social return werd gehanteerd, werd er door de Staten aandacht gevraagd voor de mogelijkheden van de provincie om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt een kans te geven. In de tabel hierna is opgenomen op welke momenten social return aan de orde kwam op de bestuurlijke agenda.

Tabel 5 Social return op de bestuurlijke agenda (2007 – 2013)

	Moties, initiatiefvoorstellen, besluiten PS over social return	Statennotities en -brieven GS over social return
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Motie Beleid ontwikkelen voor mensen met WSW-indicatie of Wajong-uitkering om binnen/via provinciale organisatie integratieplaatsen te creëren PS/2007/966 (aangenomen) 	
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Motie social return on investment PS/2011/925 (aangenomen) 	
2012		<ul style="list-style-type: none"> • Social return als standaard-werkwijze (aanpassing inkoop- en aanbestedingsbeleid) PS/2012/77
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Nulmeting social return PS/2013/596 (voor kennisgeving aangenomen) 	
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Onlangs besloten PS om social return toe te passen bij de subsidie Breedbandfonds Overijssel 	

(PS/2014/816). De toepassing van social return bij subsidies is niet opgenomen in de pilot.³⁰

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, december 2014

Afhandeling toezeggingen nulmeting vertraagd

Bij het bespreken van de nulmeting social return van de Rekenkamer op de Statencommissiedag, hebben GS de aanbevelingen uit de nulmeting overgenomen. Daarom werd besloten de nulmeting niet voor behandeling in PS aan te bieden. GS zegden toe de aanbevelingen uit te werken, de voorgeschiedenis van social return hierbij te betrekken en te bekijken of het mogelijk is om social return ook bij kleinere bedragen toe te passen.³¹ In de lijst met toezeggingen is afdoening door het College voorzien eind 2013, waarna de commissie geïnformeerd zal worden. De deadline voor de afdoening wordt doorgeschoven naar het eerste kwartaal van 2014 en vervolgens naar de tweede helft van 2014.³² Bij het verplaatsen van de deadline naar de tweede helft van 2014 wordt aangegeven dat de pilot in de eerste helft van 2014 wordt uitgevoerd, waarna in de tweede helft van 2014 het beleid verankerd zal worden en de commissie zal worden geïnformeerd. Inmiddels is aangekondigd dat GS in januari 2015 de resultaten van de pilot bespreken, waarna de informatie voor PS beschikbaar zal komen.

Verantwoordingsinformatie in P&C-documenten opgenomen

Bij het informeren van PS over het hanteren van social return als standaardwerkwijze, hebben GS aangegeven PS via het jaarverslag te informeren over de resultaten van het toepassen van het beleid. In de hierna volgende tabel is opgenomen wat er in de jaarverslagen en overige P&C-documenten is opgenomen.

Tabel 6 informatie in P&C-documenten (2012 - 2015)

Bron	Informatie
Jaarverslag 2012	Met het aannemen van de motie De Bree in oktober 2011 hebben Provinciale Staten opdracht gegeven om bij aanbestedingen die daarvoor geschikt zijn "Social Return" criteria toe te passen. Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel hebben besloten om het voorgestelde beleid hieromtrent toe te passen. In 2012 zijn er vijf aanbestedingen, bij 21 leveranciers, geschikt bevonden om Social Return in te zetten waarbij de social return-verplichting ingaat op het moment als de loonsom de € 250.000 grens passeert. Als deze grens overschreden is beginnen de leveranciers beginnen met het realiseren van hun social return-opgave. Dit inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt wordt concreet gemaakt door ze voor werkzaamheden te laten doen voor hun bedrijf

³⁰ In de interviews geeft de provincie aan niet voornemens te zijn om social return als regulier beleid op te nemen bij subsidies. Subsidies zijn volgens de provincie vaak niet passend omdat er (vaak) geen looncomponent in zit en het op juridische bezwaren stuit.

³¹ Lijst ingekomen stukken voor de vergadering van Provinciale Staten d.d. 13 november 2013.

³² Lijst ingekomen stukken voor de vergadering van Provinciale Staten d.d. 26 maart 2014 en Lijst ingekomen stukken voor de vergadering van Provinciale Staten 28 mei 2014.

	<p>en/of door het aanbieden van scholing. De eerste meetbare resultaten worden medio 2013 verwacht.</p>
Jaarverslag 2013	<p>Naar aanleiding van de motie De Bree is in februari 2012 Social Return (SR) opgenomen in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincie. Doordat de provincie – anders dan gemeenten – zelf geen administratie van arbeidsongeschikten of werklozen voert (en dus geen inzicht heeft in de in te zetten mensen) en ook bedrijven nog niet zijn ingesteld om zelfstandig een SR-aanbod te formuleren, is er een moeizame opstartfase geweest. De resultaten die tot nu toe bereikt zijn, zijn derhalve beperkt (catering, onderhoudsbestekken). Uit de nul-meting die de Rekenkamer Oost-Nederland Nederland in juli 2013 heeft verricht is gebleken dat er aan de toepassing van Social Return nog een aantal tekortkomingen kleeft. Om de implementatie te verbeteren is eind 2013 aanvullend beleid geformuleerd zodat Social Return bij alle aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven de drempel voor meervoudig onderhands aanbesteden (€ 50.000 voor Leveringen en Diensten en € 75.000 voor Werken) een plek krijgt. Daarnaast zijn er pilotprojecten gestart waarin met verschillende vormen en uitvoeringen van Social Return in aanbesteding ervaring opgedaan wordt.</p>
Begroting 2015	<p>Na de nulmeting door de Rekenkamer in 2013 hebben we geëxperimenteerd met het vormgeven van social return in aanbestedingen. Na een periode van onderzoek en verkenning zijn er met opdrachtnemers concrete afspraken gemaakt over te plaatsen mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt. In 2014 hebben we afspraken gemaakt voor 86 plaatsingen uit doelgroepen en voor inzet van ruim € 27.500 door WSW-bedrijven. Gebleken is dat opdrachtnemers vaak kiezen voor mensen die korte tijd in de WW en/of bijstand zitten en stagiaires (beroepsgerichte leerweg).</p> <p>We hebben ook aandacht voor de mogelijke negatieve bij-effecten van social return (verdringing, kosten, korte termijn effect etc.). Onze ervaringen en resultaten zullen we gebruiken voor volgende aanbestedingen.</p>

Bron: Provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de tabel blijkt dat GS via de P&C-stukken PS informeren over de stand van zaken en - voor zover mogelijk - over de resultaten van het social return-beleid.

3 De toepassing van social return

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van de analyse van het cijfermateriaal (§3.1), het dossieronderzoek (§3.2) en interviews met opdrachtnemers en kandidaten (§3.3). De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk beantwoord worden zijn in welke mate de doelstelling voor social return is gerealiseerd (onderzoeksvraag 2), welke doelgroepen aan de slag zijn gegaan via een social return-verplichting (onderzoeksvraag 3) en wat de ervaringen van opdrachtnemers zijn (onderzoeksvraag 4).

3.1 De cijfers

38

Aan de slag met social return

Norm

- De doelstelling; *social return wordt toegepast bij alle passende aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven de drempel voor meervoudig onderhands aanbesteden (€ 50.000 voor Leveringen en Diensten en € 75.000 voor Werken) en wordt opgenomen als contracteis en/of gunningscriterium is gerealiseerd.*
- De provincie neemt social return op in alle aanbestedingen waarin dit - conform beleid - zou moeten gebeuren.
- De provincie borgt dat zij inzicht heeft in de doorwerking van social return; zodat zij kan aangeven wat het aantal extra werk(ervarings)plaatsen is.

Bevindingen

- Het aantal keren dat social return is toegepast laat in de periode 2012 - 2014 een stijgende lijn zien. In welke mate de provincie geen social return heeft toegepast, waar dat wel zou moeten is niet vast te stellen omdat het potentieel niet inzichtelijk is.

(Vervolg bevindingen op volgende pagina)

Vervolg bevindingen

- In de gevallen dat social return is toegepast, past de provincie dit toe in lijn met de doelstelling. Social return wordt nog niet toegepast bij alle aanbestedingen. Vooral de eenheden Wegen en Kanalen, Ruimte en Bereikbaarheid en Bedrijfsvoering zijn actief op dit gebied.
- Sinds mei 2014 beschikt de provincie over een overzicht waarin is opgenomen op welke wijze social return wordt toegepast. Hierin is ook aandacht voor de doelgroepen.

Sinds februari 2012 is social return opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Om zicht te krijgen op de toepassing van social return hebben we bij de provincie een aantal gegevens opgevraagd.

Hoeveel opdrachten behoren tot het potentieel van social return?

Ten eerste willen we inzicht geven in het potentieel voor social return; het aantal en de omvang van de aanbestedingen waarop het social return beleid van toepassing is. De administratie maakt het niet mogelijk om dit potentieel volledig inzichtelijk te krijgen. Wel kunnen we op basis van het contractenregister de nieuw afgesloten contracten sorteren op de drempelwaarde. Ook is in dit register aangegeven of social return is toegepast. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat uit een interne analyse van de provincie blijkt dat slechts 49% van de aangevane verplichtingen in het contractenregister is opgenomen.³³ Het potentieel dat wij in dit rapport tonen is op basis van dit contractenregister en dient daarmee slechts ter indicatie.

In tabel 7 is het aantal contracten en de omvang daarvan per jaar weergegeven. Om het potentieel inzichtelijk te maken zijn we uitgegaan van het hoogste recente drempelbedrag; € 75.000.³⁴ Een onderscheid naar Leveringen en Diensten (€ 50.000) en Werken (€ 75.000) is in dit register namelijk niet mogelijk.

Te zien is dat het merendeel van de afgesloten contracten onder de drempelwaarde van € 75.000 ligt. Boven de drempelwaarde varieert het aantal contracten tussen de 46 en 64. In 2013 lag de financiële omvang van de contracten aanmerkelijk hoger dan in 2012 en 2014. Dit komt voornamelijk door twee openbaar vervoer concessies in 2013 ter waarde van € 75,6 mln. Het bedrag zonder deze concessies hebben we tussenhaakjes in de tabel opgenomen.³⁵

³³ Interne CMT-notitie 12-11-2014, voortgang social return, 2014/0299316.

³⁴ Tot november 2013 was de drempelwaarde nog € 250.000 euro.

³⁵ We hebben het contractenregister gebruikt dat is bijgewerkt tot december 2014.

Tabel 7 Indicatie van het aantal en de omvang van de afgesloten contracten per jaar

Jaartal	afgesloten contracten onder € 75.000		Afgesloten contracten boven € 75.000		Totaal	
	Aantal	Omvang	Aantal	Omvang	Aantal	Omvang
2012	132	€ 3.273.143	64	€ 63.296.317	196	€ 66.569.460
2013	132	€ 1.998.718	46 (44)	€ 118.898.339 (€ 43.248.340)	178 (176)	€ 120.897.058 (€ 45.247.058)
2014	138	€ 3.558.593	50	€ 57.904.436	188	€ 61.770.918 ³⁶

Bron: Contractenregister van de provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

In het contractenregister zijn ook een aantal contracten opgenomen die onder het drempelbedrag liggen, maar waarin wel social return is opgenomen. Dit gaat voornamelijk om raamcontracten.³⁷ Hoewel de raamcontracten nog geen vaste financiële omvang hebben vallen ze wel binnen het potentieel voor social return omdat de opdrachten binnen het raamcontract over de drempelwaarde kunnen komen.

Hoe vaak is social return opgenomen in de aanbesteding?

Op basis van het contractenregister kunnen we zien hoe vaak social return in een contract is opgenomen. Zoals eerder beschreven is dit register niet compleet, maar het geeft wel een trend weer. In figuur 5 staan de getallen. In bijlage 2 is een gedetailleerd overzicht van de beoordeling opgenomen.

40

Aan de slag met social return

Figuur 5 Indicatie van het aantal keren dat social return is opgenomen bij contracten



Bron: contractenregister van de Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

Op basis van het contractenregister is er vanaf 2012 een duidelijke toename van het aantal contracten waarin social return is opgenomen. In 2014 is er in 103 van de 188 contracten social return opgenomen. Daarmee is de ambtelijke ambitie van

³⁶ Ook een transactie omtrent Kavelruil is in het contractenregister opgenomen. Omdat dit geen inkoopcontract is en het een relatief omvangrijk bedrag is hebben we deze transactie niet meegenomen.

³⁷ Bij een raamcontract is er een afspraak om gedurende een bepaalde looptijd goederen of diensten te leveren. De precieze hoeveelheid is vaak nog niet duidelijk.

25 aanbestedingen ruimschoots gehaald. Een deel van deze contracten valt onder de, in 2013 en 2014 afgesloten, raamcontracten waarin social return is opgenomen. Social return wordt hier pas daadwerkelijk ingevuld als de opdrachten cumulatief over het drempelbedrag gaan. Het is daarmee onderdeel van het contract, maar het hoeft nog niet tot invulling te hebben geleid. In 78 gevallen is social return niet toegepast. De reden hiervan is dat de omvang niet boven het drempelbedrag komt. Daarnaast zijn er aanbestedingen waarbij de provincie social return niet passend vindt omdat de werkzaamheden bijvoorbeeld te specialistisch zijn. Voor 7 contracten is onbekend of er social return in het contract is opgenomen. In paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op de redenen waarom social return niet is toegepast.

Hoe is de social return-verplichting opgenomen in de aanbestedingen?

In het contractenregister is geen informatie opgenomen over de concrete invulling van social return. Sinds mei 2014 beschikt de provincie wel over een (nagenoeg) compleet overzicht van social return-toepassingen. Het gaat daarbij om 68 aanbestedingen die in 2014 zijn afgesloten of nog worden afgesloten, maar waar social return een onderdeel van is. In tabel 8 is te zien op welke wijze social return in de plannen van aanpak is opgenomen.

Tabel 8 Wijze van toepassen van social return vanaf mei 2014

SR opgave	Aantal
5% van de inschrijfsom	41
5% cumulatief (raamcontract)	9
7% van de inschrijfsom	1
2% van de inschrijfsom	1
5% van de loonsom	1
2% van de loonsom	1
1080 uren	1
(nog) onbekend	13

Bron: Gegevens van de provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

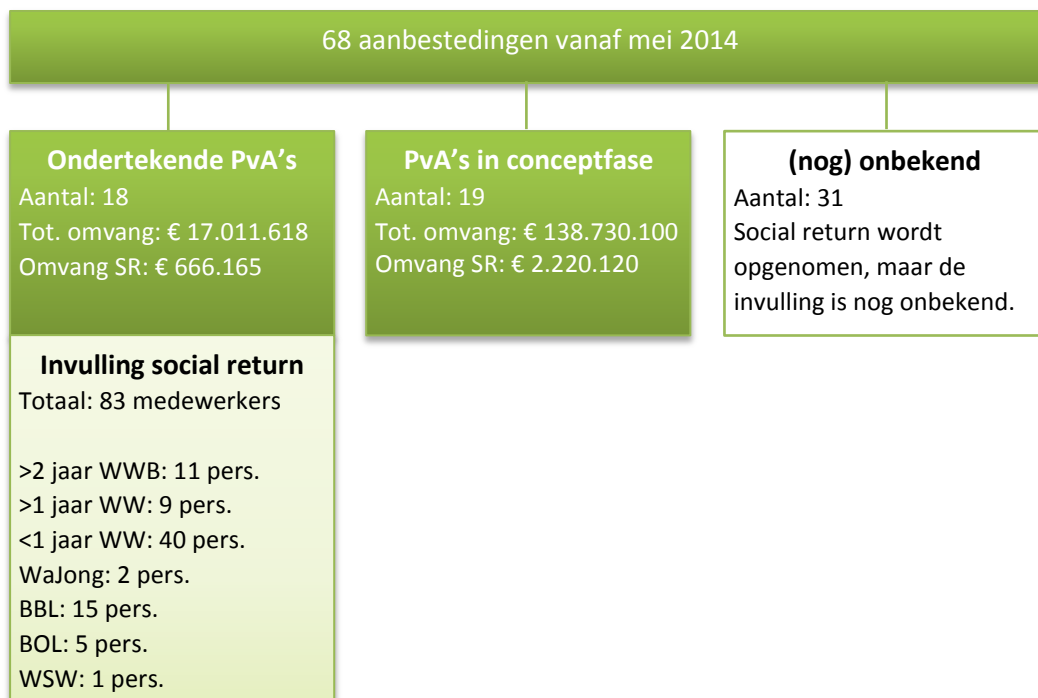
In veruit de meeste gevallen kiest de provincie voor 5% van de inschrijfsom. Daarnaast is social return in een aantal raamcontracten opgenomen. Wanneer de totale waarde van de opdrachten binnen deze raamcontracten over het drempelbedrag gaat wordt 5% social return verplicht. Bij 13 aanbestedingen is (nog) niet duidelijk wat de eis is. Dit komt in de meeste gevallen omdat het een recent bestek betreft waarbij het plan van aanpak nog verder ingevuld moet worden.

Wat is het gerealiseerde social return bedrag en met welke doelgroep is de social return-verplichting ingevuld?

De doorlooptijd van een aanbestedingsprocedure is relatief lang. Om deze reden is de exacte invulling nog niet altijd opgenomen in het social return overzicht. In het overzicht is de status weergegeven van het plan van aanpak betreffende social return. We maken een onderscheid tussen plannen die al ondertekend zijn, plannen in de conceptfase en

plannen die nog verdere invulling behoeven (onbekend). In figuur 6 zijn de aanbestedingen onderverdeeld en is weergegeven op welke wijze het is ingevuld.

Figuur 6 Invulling van social return vanaf mei 2014



Bron: *Overzicht social return van de provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland*

Van de 68 aanbestedingen is in 18 gevallen het plan van aanpak ondertekend en is de social return-verplichting ingevuld. In totaal gaat het om € 17 mln. aan contractwaarde. Dit is omgezet in € 666.165 aan social return-verplichtingen. Daarnaast zijn er nog 19 plannen van aanpak in de conceptfase. Het bedrag is hierbij fors hoger (€ 136 mln.), wat vooral komt door de aanbesteding van IJsseldelta Zuid. Hiermee is een bedrag van € 127 mln. gemoeid. 31 aanbestedingen moeten nog verder uitgewerkt worden, maar social return zal onderdeel zijn van de aanbesteding. In nagenoeg alle gevallen gaat het om aanbestedingen via de eenheden Wegen en Kanalen, Ruimte en Bereikbaarheid en Bedrijfsvoering. In een interne notitie geeft de provincie aan dat de andere afdelingen lijken achter te blijven.³⁸

Bij de ondertekende contracten zijn in totaal 83 medewerkers geplaatst. Het gaat vooral om mensen in de WW of die een BBL/BOL-opleiding volgen (zie figuur 6).

³⁸ Interne CMT-notitie 12-11-2014, voortgang social return, 2014/0299316.

3.2 De dossiers

Normen

- De concrete afspraken over de toepassing van social return met opdrachtnemers zijn schriftelijk vastgelegd en eenduidig geformuleerd.
- Er is schriftelijk gemotiveerd wanneer social return niet in een aanbesteding is opgenomen terwijl dit - conform beleid- wel had moeten gebeuren.
- Er wordt gewaarborgd dat een opdrachtnemer die een social return verplichting is aangegaan deze invult conform gemaakte afspraken.

Bevindingen

- De provincie heeft de concrete afspraken over de toepassing van social return met de opdrachtnemers eenduidig en schriftelijk vastgelegd. De ondernemers geven aan dat deze afspraken helder zijn.
- De provincie heeft niet in alle gevallen schriftelijk vastgelegd waarom er geen social return in het contract is opgenomen. Het is niet vast te stellen of de motivaties om geen social return toe te passen in alle gevallen gegrond zijn.
- De provincie heeft evaluatiemomenten ingebouwd om te controleren of de verplichting conform afspraak is ingevuld. Een aantal evaluaties heeft plaatsgevonden, anderen volgen nog.

43

Aan de slag met social return

We hebben 20 dossiers onderzocht. Daarbij hebben we tien dossiers bekeken waar wel social return is toegepast en tien dossiers waar geen social return is toegepast, terwijl ze daar gezien het drempelbedrag wel voor in aanmerking komen.

Aanbestedingen waarbij social return is toegepast

De tien dossiers waar social return is toegepast hebben we getrokken uit het social return-overzicht. Zie bijlage 1 voor de steekproef verantwoording.

De provincie heeft voor alle tien de onderzochte dossiers een plan van aanpak opgesteld. Hierin zijn alle relevante elementen opgenomen zoals een contractbeschrijving, de looptijd, het percentage en omvang van social return, de bouwblokkenmethode, de aanpak en verantwoordingsmomenten. Bij alle tien de aanbestedingen gebruikt de provincie eenzelfde format. Het plan van aanpak is in onderling overleg met de opdrachtgever tot stand gekomen.

Geen social return toegepast

We hebben tien dossiers gekozen waar geen social return is toegepast, maar die wel tot het potentieel behoren. We hebben hiervoor een steekproef genomen uit het contractenregister. Zie bijlage 1 voor de steekproef verantwoording.

We hebben voor deze tien aanbestedingen gevraagd naar de motivatie waarom social return niet is toegepast bij betreffende aanbesteding. Hieruit is het volgende naar voren gekomen.

- *De aanbesteding liep al voor de invoering van social return of voldoet niet aan criteria*
Bij één aanbesteding geeft de provincie aan dat de aanbesteding al was ingezet voordat social return een speerpunt werd. Hoewel het contract voor de Regiotaxi pas in december 2013 werd afgerond begon de aanbesteding al in 2011. Eén keer is de opdracht volgens de provincie te klein van omvang. Het contract is ingegaan na de drempelverlaging, maar de aanbesteding liep al en bestond op jaarbasis uit € 180.000.
- *Te specialistisch werk voor de social return doelgroep*
In twee gevallen geeft de provincie aan dat het te specialistisch werk betreft om te laten verrichten door iemand vanuit de social return doelgroep. Het gaat om de engineering en renovatie van vijf objecten en het adviseren over droogteschade bij waterwinning.
- *Geen mogelijkheid om social return als voorwaarde te stellen*
In één geval is social return niet aan de orde volgens de provincie. Het gaat in dit geval om een partij dat een alleenrecht heeft op het domein waarop de organisatie actief is en daardoor aanvullende inkoopvoorwaarden verwerpt.
- *Valt buiten de steekproef*
Drie contracten vallen bij navraag buiten de steekproef. Eén contract betreft volgens de provincie geen aanbesteding. Daarnaast is er één aanbesteding in het contractenregister opgenomen, maar betreft het een aanbesteding uit 2011. Tot slot is er volgens de provincie bij één contract wel aandacht geschonken aan social return, maar is het geen contracteis.
- *Geen informatie ontvangen*
Bij twee aanbestedingen hebben we geen motivatie ontvangen waarom er geen social return is toegepast.

Bij twee van de tien dossiers is de afweging omtrent social return schriftelijk gemotiveerd in het dossier. In de overige gevallen heeft de betrokken ambtenaar de motivatie toegelicht.

3.3 De ervaringen van opdrachtnemers

Met telefonische of face-to-face interviews zijn ondernemers gevraagd naar hun ervaring met de toepassing van social return door de provincie Overijssel. In deze paragraaf geven we hun ervaringen weer. Uit de 142 inkopen en aanbestedingen uit de periode 2013-2014 waar social return is toegepast hebben we een steekproef getrokken. Tien ondernemers zijn benaderd met het verzoek om mee te werken aan een (telefonisch) interview. Eén ondernemer was niet in de gelegenheid mee te werken aan het onderzoek.

We starten de paragraaf met een overzicht van de social return verplichtingen behorende bij de tien opdrachten³⁹ en de wijze waarop er invulling is gegeven aan de social return-verplichting. Daarvoor putten wij, naast de interviews, uit het plan van aanpak dat voor iedere social return-verplichting wordt opgesteld en wordt ondertekend door zowel de opdrachtnemer als de provincie.

Tabel 9 Invulling social return

Opdracht	Type	Omvang SR verplichting	Invulling	Bijzonderheden
N331 Zwartsluis - Vollenhove	Werk	€ 25.000	WW'ers en bijstand	Dit waren oud-medewerkers van het bedrijf.
Cycl. onderhoud wegen NW Overijssel	Werk	€ 50.900	WSW-ers, BBL-ers, 50+-ers en uren voor innovatie	De WSW-ers zouden zonder SR-verplichting niet binnengehaald zijn.
Cycl. onderhoud wegen Twente	Werk	€ 61.050	WW-ers	Zonder SR-verplichting zou ook nieuw personeel zijn aangetrokken, nu meer uit de doelgroep.
Groot Onderhoud Kunstwerken civieltechnisch	Werk	€ 10.900	BBL-ers	Het bedrijf werkt vaker met BBL-ers, ook zonder SR-verplichting.
Vervanging oeverbeschoeiingen NW Ov. V05 en V07	Werk	€ 69.000	BBL-ers en wajongeren	Het bedrijf werkt vaker met BBL-ers en wajongeren, ook zonder SR-verplichting.
Online Community	Dienst	€ 13.500	HBO'er met ADD	Zonder SR-verplichting zou het risico bij het contracteren van de persoon waarschijnlijk te groot zijn bevonden.
Regiotaxi NW Overijssel	Dienst	€ 50.000	18 personen uit WW, bijstand, WAO, waaronder 50+	Invulling SR buiten deze opdracht. Ook zonder SR-verplichting wordt er voor personeel via UWV naar kandidaten gezocht.
Onderhoud Beweegbare kunstwerken, perceel 2	Werk	€ 10.625	BBL-ers	Zonder SR-verplichting waren de BBL-ers niet aangetrokken.
Bodemsanering Asbest in tuinen, tranche 1	Dienst	€ 49.250	BBL en BOL en een plan voor een pool van oudere werknemers	Invulling SR buiten deze opdracht. Het bedrijf werkt vaker met BBL en BOL-constructies, door SR-verplichting is dit toegenomen.

³⁹ Overijssel hanteert 5% van de gefactureerde opdrachtwaarde als richtlijn voor de social return-verplichting.

Bron: Gegevens provincie Overijssel, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland en interviews met ondernemers

Overwegend positief over insteek provincie

De ondernemers zijn overwegend positief over de wijze waarop de provincie Overijssel social return toepast. Zij vinden het doel van social return duidelijk, de provincie maakt heldere afspraken en legt deze vast in een plan van aanpak. Daarnaast wordt aangegeven dat de provincie reëel is in haar verwachtingen en met het hanteren van de bouwblokkenmethode beschikt over een duidelijke methode.

Meerdere ondernemers geven aan dat het realistischer zou zijn om de social return-verplichting te koppelen aan de loonsom. Bij opdrachten met veel leveranties is 5% van de opdrachtwaarde niet haalbaar. Daarnaast wordt het van belang geacht om de ruimte te hebben om in overleg met de provincie tot creatieve oplossingen te komen. Die ruimte is er op dit moment en dat maakt ook dat deze ondernemers hun social return-verplichting hebben kunnen invullen.

Ondernemers hebben goede ervaringen met kandidaten

Uit de tabel 9 blijkt dat voor de invulling van de verplichting met name gebruik wordt gemaakt van de inzet van BBL-ers en WW-ers. In mindere mate worden WSW-ers, WAO-ers en mensen uit de bijstand ingezet. Voor de inzet van de BBL-ers hebben de meeste bedrijven geen social return verplichting nodig; zij werken vaker met BBL-ers. Ondernemers geven aan dat de begeleiding en aansturing van de kandidaten meer tijd kost dan bij andere nieuwe werknemers.

Een citaat uit een interview illustreert dit (zie kader). Over het algemeen zijn de ervaringen met de kandidaten goed.

Eén van de kandidaten bleek de vrijheid om zelfstandig een klus op te knappen niet aan te kunnen en wordt nu dus in groepsverband ingezet.

Om wat meer beeld te krijgen van de kandidaten hebben we bij de ondernemers die we face-to-face hebben geïnterviewd, gevraagd naar de mogelijkheid om te spreken met de social return kandidaat. Dat bleek niet in alle gevallen mogelijk, doordat deze personen op 'het werk' aanwezig waren en niet op kantoor zaten. Hieronder volgen ter illustratie enkele schetsen.

De jongeman werkt bij een bedrijf dat bermen onderhoudt in opdracht van de provincies Gelderland en Overijssel. Hij maakt de voertuigen die bij het maaien worden gebruikt schoon. Hij geeft aan het werk leuk te vinden en begint te stralen als hij het heeft over buiten aan de slag zijn en op pad gaan. Hiervoor werkte hij bij een Sociale Werkplaats en omdat hij daarvoor te goed werd gevonden is er een andere plek voor hem gezocht. Als er iets aan de hand is kan hij terecht bij de begeleider binnen het bedrijf. Zo nodig kan hij ook contact zoeken met begeleiding vanuit het SW-bedrijf, maar dat is niet nodig geweest. In december loopt zijn contract af en gaat hij weer terug naar het SW-bedrijf. Hij hoopt op termijn weer terug te kunnen komen bij het bedrijf.

Na jaren op de markt te hebben gestaan, heeft deze 50-plusser zijn eigen bedrijf eind 2013 moeten beëindigen. Toen hij zich bij de gemeente meldde, werd de mogelijkheid om taxi-werk te doen geopperd. Een half jaar nadat hij zijn bedrijf beëindigde, kon hij, in bezit van een taxi-pas, aan de slag op de taxi. Hij heeft een contract voor 10 uur per week om leerlingen van en naar school te brengen en hoopt in de toekomst meer uren te kunnen maken. Het werk geeft hem structuur in zijn leven en -net als op de markt- de omgang met mensen. Hij zou graag wat meer begeleiding krijgen in het omgaan met de leerlingen. Mocht het contract onverhoopt niet verlengd worden, dan gaat hij op zoek naar een andere baan in de taxiwereld. Met de taxi-pas op zak verwacht hij een grotere kans op werk te hebben dan voorheen.

Bij deze jonge Hbo'er is onlangs ADD geconstateerd: een grote impact op haar leven. Haar studie ging op een lager pitje en ze begon met een aantal bijbaantjes. Als Hbo'er paste ze niet binnen de doelgroepen van social return, maar gezien haar situatie wel in de gedachtegang van social return. Met de provincie Overijssel is de ondernemer tot overeenstemming gekomen dat ze een kans kan krijgen in het kader van de social return verplichting. Bij het bedrijf krijgt ze de mogelijkheid ervaring op te doen in haar vakgebied; digitale content ontwikkelen. Ze krijgt structuur aangebonden en extra begeleiding. Door deze kans kon ze stoppen met een aantal bijbaantjes en zich volledig concentreren op haar studie en vakgebied. De werkzaamheden en mensen op het kantoor bevallen. Wel is de kantooromgeving soms hectisch, maar gelukkig is er altijd wel een ruimte om afzondering te zoeken. Na afloop van dit social return traject wil zij graag bij het bedrijf blijven. Mocht daar onverhoopt geen ruimte voor zijn dan hoopt ze met het afronden van haar studie en deze ervaring een rooskleurige toekomst te hebben.

Doel social return wordt ondersteund door ondernemers, nadelen vallen mee

Een deel van de ondernemers geeft als voordeel van social return aan het ondersteunen van de doelgroep waarmee ze anders niet in aanraking zouden komen. De inzet van BBL-ers zien zij daarnaast als investering voor de toekomst; omdat te doen hebben zij over het algemeen geen social return verplichting nodig. Nadelen van social return voor de werkgever lijken mee te vallen. Een enkeling geeft de papieren 'rompslomp' aan als nadeel. Van directe verdringing is bij deze aanbestedingen geen sprake geweest, wel wordt er op gewezen dat verdringing plaats zou kunnen vinden door social return. Hierbij wordt bedoeld op de indirecte vorm van verdringing die ontstaat doordat een arbeidsplek die wordt ingevuld via social return niet wordt opengesteld voor de markt.

De provincie heeft evaluatiemomenten ingebouwd om te controleren of de verplichting conform afspraak is ingevuld. In een aantal gevallen heeft deze evaluatie al plaatsgevonden.

Meer interesse in het thema verdringing bij social return?

In bijlage 3 zijn de kernpunten opgenomen van een verkenning van TNO over verdringing bij social return en mogelijke preventie strategieën hierbij.

Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Aanleiding

Thema aangereikt door PS

Tijdens de bespreking van ons onderzoeksprogramma gaven de Provinciale Staten van Overijssel aan geïnteresseerd te zijn in het thema social return. Social return was in het onderzoeksprogramma opgenomen voor de provincie Gelderland.⁴¹ De provinciale Staten van Gelderland hadden in september 2012 met een initiatiefvoorstel besloten social return bij zo veel mogelijk aanbestedingen in te voeren. Tegelijkertijd werd de rekenkamer verzocht om in 2014, na een proefperiode van 1 jaar, te evalueren.⁴² Nadat ook de Provinciale Staten van Overijssel hun interesse kenbaar hadden gemaakt besloten we social return voor beide provincies te gaan onderzoeken. Dit biedt tevens de mogelijkheid om de provincies te vergelijken. Om bij de evaluatie van social return te kunnen beschikken over vergelijkingsmateriaal voerden we in 2013 een nulmeting uit.⁴³

Klankbordgroep PS

Bij deze nulmeting hebben we in beide provincies gebruik gemaakt van een klankgroep van Statenleden. Zij gaven aandachtspunten mee zodat we goed konden aansluiten bij de wensen van PS. Voor de evaluatie hebben we deze Statenleden wederom benaderd om deel te nemen aan een klankbordgroep. Zodat we ook nu aansluiten bij de vragen die PS hebben over social return. Ter voorbereiding op dit onderzoeksplan hebben we een gesprek gevoerd met de heren Berkhof, De Bree en Westert.⁴⁴

Aard en focus

Deze evaluatie social return is toetsend van aard en uiteindelijk zullen we conclusies en aanbevelingen formuleren. Dit in tegenstelling tot de nulmeting social return uit 2013 die beschrijvend van aard was.

De focus van de evaluatie ligt op de toepassing en de resultaten van het Overijsselse beleid ten aanzien van social return. In het onderzoek staat de doeltreffendheid centraal, er zal geen uitspraak worden gedaan over doelmatigheid en/of rechtmatigheid.

⁴¹ Rekenkamer Oost-Nederland (januari 2014). *Onderzoeksprogramma 2014*, p. 10.

⁴² Provincie Gelderland (26 september 2012). *Besluit nr. PS2012-631 B2*.

⁴³ Rekenkamer Oost-Nederland (maart en juli 2013). *Nulmeting social return Gelderland en Overijssel*.

⁴⁴ Dhr. Reesink was verhinderd om bij deze bijeenkomst van de klankbordgroep aanwezig te zijn.

Doel en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is:

Provinciale Staten van Overijssel inzicht bieden in de toepassing van het beleid van social return om hen te ondersteunen in hun controlerende en kaderstellende rol.

Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de resultaten van het Overijsselse beleid voor social return en in welke mate zijn de doelen van social return gerealiseerd?

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

1. Welke veranderingen zijn na de nulmeting⁴⁵ doorgevoerd in het beleid, de organisatie en de administratie rondom social return en zijn de aandachtspunten uit de nulmeting hierin meegenomen?
2. In welke mate is de doelstelling voor social return gerealiseerd?
3. Wie (welke doelgroep) is er 'aan de slag gegaan'⁴⁶ via een social return-verplichting en wat is er bekend over eventuele door- en uitstroom?
4. Wat zijn de ervaringen van opdrachtnemers die een social return-verplichting zijn aangegaan?
5. In welke mate zijn Provinciale Staten geïnformeerd over social return?

Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- Het onderzoek wordt zowel voor de provincie Overijssel als voor de provincie Gelderland uitgevoerd. Waar relevant wordt de aanpak van de provincies met elkaar vergeleken zodat van elkaar geleerd kan worden.
- We kijken in het onderzoek terug op de jaren 2011 tot en met september 2014. We kiezen voor een periode van meerdere jaren om goed de ontwikkeling in de tijd te kunnen zien. Voor de jaren 2011 en 2012 maken we daarbij gebruik van de gegevens die we in de nulmeting hebben opgenomen.

⁴⁵ De nulmeting social return voor provincie Gelderland verscheen maart 2013 en de nulmeting social return voor provincie Overijssel verscheen juli 2013.

⁴⁶ Social return kan in de uitwerking verschillende vormen aannemen. 'Aan de slag gaan' is hier bewust breed geformuleerd. Dit kan bijvoorbeeld omvatten: een (tijdelijk) contract, een werkervaringsplaats of scholing.

Normenkader

We hebben een normenkader opgesteld dat gebruikt zal worden om de toepassing van social return te evalueren. Het normenkader is onder andere gebaseerd op de aandachtspunten die bij de nulmeting social return in Overijssel en Gelderland zijn geformuleerd. Met de nummering in onderstaande tabel wordt aangegeven bij welke deel vraag de norm wordt betrokken. De onderzoeksvragen 3 en 4 zijn beschrijvend en niet toetsend van aard, daarvoor zijn dan ook geen normen opgesteld.

Tabel 10 Normenkader evaluatie social return

Deelvraag	Norm
1	<p>PS-besluiten ten aanzien van social return vormen het uitgangspunt voor de toepassing van social return binnen de provincie.</p> <p>In het beleid is duidelijk opgenomen wanneer en hoe social return moet worden toegepast.</p> <p>De administratie van de provincie biedt de mogelijkheid om zicht te krijgen op het bereiken van (de verschillende elementen uit) de doelstelling voor social return.</p> <p>Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van social return zijn duidelijk belegd binnen de provinciale organisatie.</p> <p>Wanneer de uitvoering van social return deels buiten het provinciehuis is belegd, heeft de provincie duidelijke afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gemaakt met externe partijen.</p>
2	<p>Er is een eenduidige en meetbare doelstelling voor social return geformuleerd.</p> <p>De doelstelling; <i>social return wordt toegepast in alle aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven de drempel voor meervoudig onderhands aanbesteden (€ 50.000 voor Leveringen en Diensten en € 75.000 voor Werken) en wordt opgenomen als contracteis en/of gunningscriterium.</i>^{47 48}</p> <p>De provincie neemt social return op in alle aanbestedingen waarin dit – conform beleid - zou moeten gebeuren.</p> <p>Er is schriftelijk gemotiveerd wanneer social return niet in een aanbesteding is opgenomen terwijl dit –conform beleid- wel had moeten gebeuren.</p> <p>De concrete afspraken over de toepassing van social return met opdrachtnemers zijn schriftelijk vastgelegd en eenduidig geformuleerd.</p> <p>Er wordt gewaarborgd dat een opdrachtnemer die een social return verplichting is aangegaan deze invult conform gemaakte afspraken.</p> <p>De provincie borgt dat zij inzicht heeft in de doorwerking van social return; zodat zij kan aangeven wat het aantal extra werk(ervarings)plaatsen is.</p>

⁴⁷ Overijssel, Jaarverslag 2013, p. 462 en het projectplan social return, februari 2014.

⁴⁸ Ten behoeve van de leesbaarheid hebben we een tekstuele wijziging aangebracht in deze norm ten opzichte van het onderzoeksplan. De norm was: 'De doelstelling; Sinds februari 2012 is social return opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In november 2013 is aanvullend beleid geformuleerd zodat social return in alle aanbestedingen met een opdrachtwaarde boven de drempel voor meervoudig onderhands aanbesteden (€ 50.000 voor leveringen en diensten en € 75.000 voor werken) wordt opgenomen als contracteis en/of gunningscriterium.'

Onderzoeksmethodiek

We passen verschillende methoden toe in dit onderzoek:

Documentstudie

Voor dit onderzoek bestuderen we relevante provinciale beleidsdocumenten om een algemeen beeld te geven van het beleid en de organisatie van de provincie op het gebied van social return. Verder maken we gebruik van andere onderzoeken (waaronder onze eigen nulmeting), vakliteratuur en artikelen over social return.

Analyse gegevens inkoop en aanbestedingen

Op basis van een analyse van inkoop- en aanbestedingsgegevens geven we inzicht in:

- het potentieel voor social return; aantal en omvang van de aanbestedingen waarop het social return beleid van toepassing is en
- de daadwerkelijke toepassing van social return.

Voor het overzicht schetsen we daarnaast het totale aantal aanbestedingen en de financiële omvang daarvan.

Dossieronderzoek

Voor een diepgaander beeld van de praktijk is het bestuderen van (een selectie van) inkoop- en aanbestedingsdossiers nodig. Hierbij willen we enerzijds inkoop- en aanbestedingsdossiers bestuderen waar social return wel is toegepast. Anderzijds gaan we inkoop- en aanbestedingsdossiers bestuderen waar social return niet is toegepast maar waar de opdracht wel tot 'het potentieel' behoorde (met andere woorden: binnen het beleid past) om te kijken of duidelijk op schrift wordt gemotiveerd waarom social return niet in een aanbesteding is opgenomen.

Interviews

Voor de evaluatie social return zullen we interviews houden met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen van de provincie Overijssel. Met deze interviews kunnen we het verkregen beeld over het beleid en de werkwijze van social return uit de documentstudie toetsen en aanvullen. Hierbij zullen we ook de externe partijen spreken die een rol hebben in de uitvoering van social return. Ook komt de vraag aan bod hoe het beleid en de werkwijze uitpakt in de praktijk. Dit laatste betreft een verdiepingsslag ten opzichte van de eerder genoemde documentenstudie. Daarnaast gaan we interviews houden met (een selectie van) opdrachtnemers die een social return-verplichting zijn aangegaan bij aanbestedingen van provincie Overijssel. Zo mogelijk spreken we ook kandidaten die via social return een plek hebben verworven, de resultaten dienen ter illustratie van het rapport.

Uitwerking selectie aanbestedingen

Selectie aanbestedingen wel social return

In deze evaluatie hebben we tien aanbestedingen waarin social return is opgenomen nader onderzocht middels dossieronderzoek (bv. bestekken, plan van aanpakken en verantwoordingsformulieren) en interviews met betrokken ondernemers.

De steekproef hebben we getrokken op basis van het social return overzicht. We hebben een selectie gemaakt van alle aanbestedingen waar social return is toegepast en waarbij het contract is ondertekend. We hebben elke tweede aanbesteding van de ondertekende contracten gekozen. We hielden hierbij 18 contracten over waarbij we elk tweede contract hebben gekozen voor de steekproef.

Tabel 11 Overzicht aanbestedingen waar social return in is opgenomen

Opdracht
N331
Onderhoud wegen 1
Onderhoud wegen 2
Kunstwerken civieltechnisch
Vervanging oeverbeschoeiing
Online Community
Regiotaxi
Omgevingsvisie
Onderhoud kunstwerken
Bodemsanering asbest

Selectie aanbestedingen zonder social return was niet nodig

Ook hebben we voor deze evaluatie tien aanbestedingen nader bekeken waar geen social return is opgenomen terwijl dat conform de drempelwaarde wel zou moeten. We hebben hiervoor een steekproef genomen uit het contractenregister.

- Vier dossiers boven de € 250.000 uit de periode januari 2013 - februari 2014. Uit de overgebleven dossiers hebben iedere zesde aanbesteding gekozen, waarmee er vier dossiers overbleven.⁴⁹
- Zes dossiers boven de € 75.000 uit de periode februari 2014 - november 2014 waarbij de overeenkomst reeds was gesloten. Bij de overgebleven dossiers hebben elke vierde aanbesteding weggelaten, waarmee er zes dossiers overbleven.

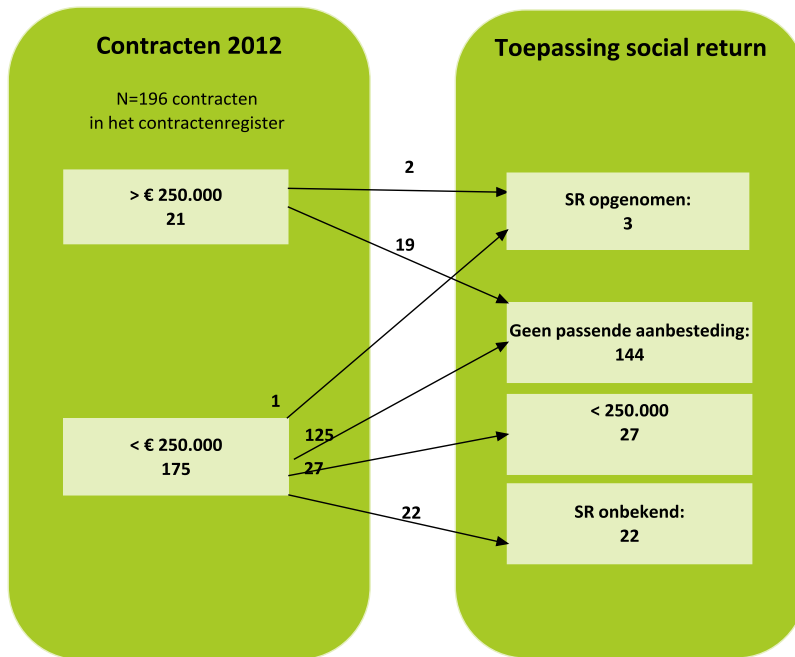
⁴⁹ Het contract met E.ON hebben we eruit gelaten omdat dit contract waarschijnlijk niet beïnvloedbaar is.

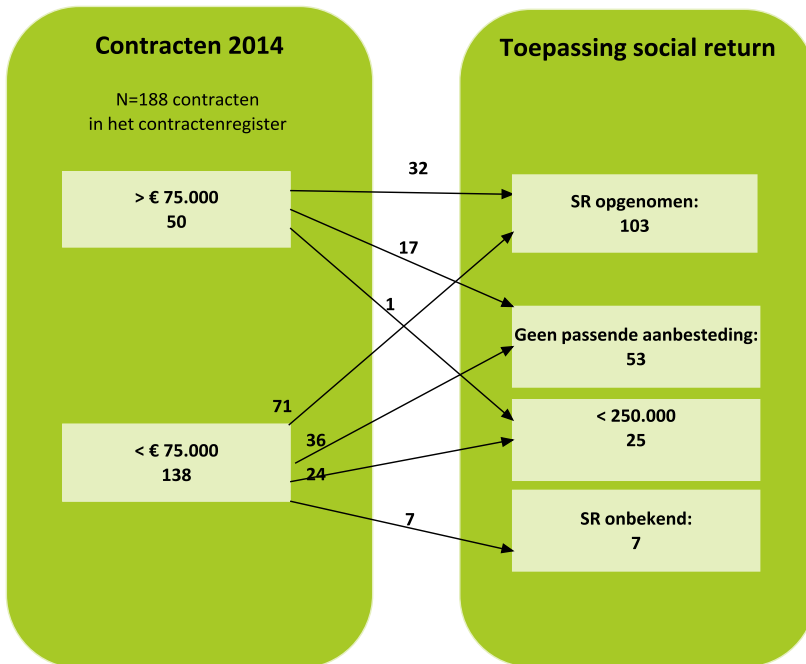
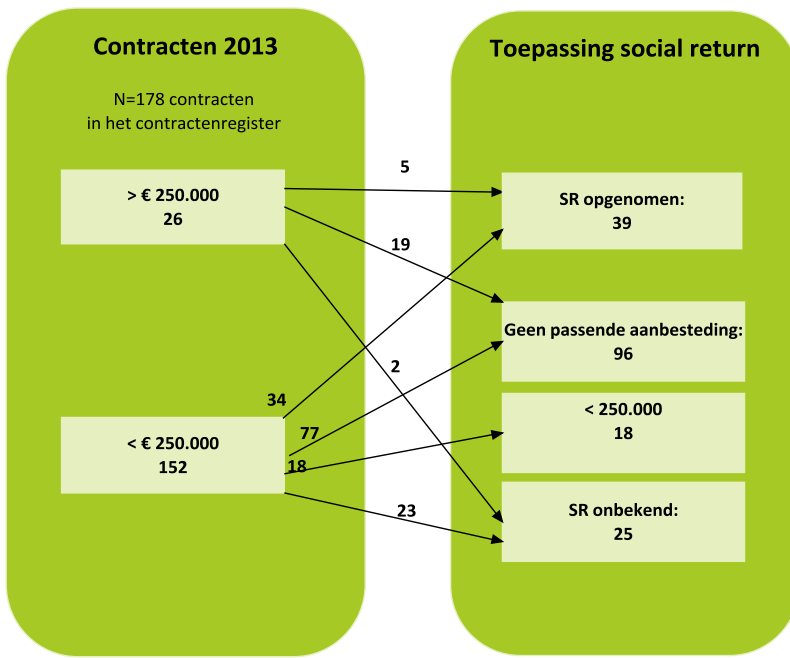
Tabel 12 *Overzicht contracten waar geen social return in is opgenomen*

Opdracht
Vervanging LAN
Landinrichting Staphorst
Regiotaxi
Audio en visuele middelen
Planuitwerking Kamperlijn
Engineering en renovatie objecten
Huis-aan-huis verspreiding magazine Jij & Overijssel
Oracle licenties
Marketingplan busconcessie IJsselmond
Schaderegeling droogteschade Wierden

Bijlage 2: Detailuitsplitsing contractenregister

In onderstaande figuren maken we per jaar het aantal contracten boven en onder de grens voor social return inzichtelijk. Daarnaast brengen we in kaart in welke mate social return is opgenomen in de aanbestedingen.





Bijlage 3:

Kernpunten TNO-verkenning naar verdringing bij social return

Social return en verdringing Strategieën ter preventie, een verkenning. TNO rapportage voor Hanzehogeschool Groningen, februari 2014.

TNO heeft een verkenning gedaan van het onderwerp verdringing als gevolg van social return bij aanbesteding. Ze zijn nagegaan of verdringing voorkomt en welke strategieën opdrachtgevers en opdrachtnemers hebben om verdringing te voorkómen. De verkenning is gebaseerd op eerder onderzoek en op zes aanvullende interviews (vier met gemeenten, twee met werkgevers).

Verdringing blijkt voor te komen, maar het is lastig om vast te stellen in welke mate. Dat komt enerzijds omdat het begrip verdringing op verschillende manieren gedefinieerd kan worden en anderzijds omdat de invloed ervan moeilijk te isoleren is van ontslag of niet-aannemen door krimp van een onderneming vanwege de conjunctuur of seizoensinvloeden. Ook is er geen onderzoek gedaan naar de omvang van verdringing. Het MKB heeft volgens betrokkenen meer last van verdringing door social return dan het grootbedrijf. Ook lijkt het meer voor te komen in bepaalde sectoren als bouw en infra, en zorg.

Opdrachtgevers vinden verdringing meestal onwenselijk, maar betrokkenen van werkgeversservicepunten vinden het soms verdedigbaar om mensen met een betere arbeidsmarktpositie te laten verdringen door mensen met een slechtere arbeidsmarktpositie. Opdrachtgevers willen verdringing vaak tegengaan en doen dat ook op verschillende manieren. Hun strategieën zijn niet altijd vastgelegd in beleid of protocollen.

De strategieën die werkgevers toepassen, zijn:

- Geen social return toepassen bij de kans op verdringing;
- Kennis toepassen die verdringing beperkt;
- Intern (met collega's) en extern (met opdrachtnemers en collega-opdrachtgevers) communiceren over knelpunten en oplossingen;
- Flexibiliteit bij de invulling van social return;
- Kiezen voor meer duurzame oplossingen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te plaatsen bij werkgevers.

De strategieën die opdrachtnemers toepassen, zijn:

- In gesprek gaan met de opdrachtgever;
- Draagvlak creëren (via de branche-organisatie) voor een andere aanpak van social return.

Bij verdringing zijn er ook juridische knelpunten. Flexibel toepassen van social return kan leiden tot rechtsongelijkheid en precedentwerking. Cao-bepalingen en wetgeving rond bedrijfsovername combineren soms slecht met social return-eisen.

Nader onderzoek zou moeten uitwijzen welke strategieën ter preventie van verdringing het meest effectief zijn en ook juridisch gezien optimaal zijn.

Bijlage 4:

Toekomstige ontwikkelingen

Participatiewet

Met ingang van 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. De doelstelling van deze wet is om zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Daarnaast is de wet bedoeld om de kansen op arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of een arbeidsbeperking op de lange termijn te verbeteren. De doelgroep van de Participatiewet bestaat uit mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en/of op ondersteuning om aan werk te komen. Concreet gaat het daarbij om mensen met een WSW-indicatie, mensen met een WWB-uitkering en (nieuwe) Wajongers met arbeidsvermogen.⁵⁰

Extra banen

In het sociaal akkoord (2013) hebben werkgevers afgesproken dat ze extra banen gaan creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. In 2026 moeten er 125.000 extra banen zijn gerealiseerd, waarvan 100.000 in de marktsector en 25.000 bij de overheid. Deze extra banen zijn bedoeld voor mensen die niet in staat zijn een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon te verdienen.

Quotumregeling

Als werkgevers de afgesproken extra banen onvoldoende realiseren, wordt er een quotumregeling ingevoerd voor werkgevers met 25 medewerkers of meer. Dit betekent dat deze werkgevers op termijn worden verplicht een bepaald percentage mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Doen zij dit niet, dan moeten zij betalen voor de niet vervulde plekken. De quotumregeling is vastgelegd in de wet Banenafpraak en quotumarbeidsgehandicapten. Deze Wet moet nog in de Eerste Kamer behandeld worden. De eerste meting vindt plaats in 2016 over de resultaten van 2015 met als peildatum 1 januari 2013.

Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO)

De Prestatieladder⁵¹ is een instrument om de bijdragen van organisaties aan de werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te meten en zichtbaar te maken. De PSO gaat uit van verschillende stadia van socialer ondernemen. Zowel het plaatsen van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie als het inkopen of uitbesteden bij andere sociale bedrijven is onderdeel van de PSO. Toetsing gebeurt op resultaten (feitelijke plaatsingen) én op kwalitatieve aspecten die van belang zijn voor een goede arbeidsinpassing van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Een

⁵⁰ Handreiking Modelverordeningen Participatiewet, Deel: Participatiewet VNG, april 2014

⁵¹ Ontwikkeld door TNO samen met bedrijven en Stichting PSO-Nederland

PSO-erkenning geeft aan dat een werkgever meer dan gemiddeld bijdraagt aan werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie.

Op de website van PSO-Nederland⁵² staan verschillende manieren waarop opdrachtgevers PSO kunnen inzetten: als voorwaarde voor het sluiten van een overeenkomst bij onderhandse gunning, als selectiecriteria voor plaatsing op de 'shortlist' van bedrijven die benaderd worden bij een meervoudig onderhandse aanbesteding of als criterium bij het bepalen van de economisch meest voordelige inschrijving bij een onderhandse aanbesteding. Uit juridisch advies⁵³ blijkt dat de PSO vooral bruikbaar is bij aanbestedingsprocedures die niet onder het (volledige) Europese aanbestedingsregime vallen. De mogelijkheden bij procedures die wel onder het (volledige) regime vallen zijn heel beperkt.

Toekomst

Social return en de Participatiewet hebben een overlap qua doelgroep. Hierdoor kan er in de toekomst een cumulatief effect ontstaan bij bedrijven van 25 medewerkers of meer. Door de prestatieladder van PSO te gebruiken in combinatie met de inzet van social return, zoals de provincie Gelderland voornemens is, wordt het cumulatieve effect tegen gegaan. Bedrijven die al sociaal ondernemen worden 'beloond' en bedrijven die dat (nog) niet doen krijgen bij opdrachten van de provincie een social return-verplichting opgelegd.

⁵² www.pso-nederland.nl geraadpleegd op 6 januari 2015.

⁵³ Van Doorne NV, notitie inzake Prestatieladder Socialer Ondernemen, 27 september 2013

Bijlage 5:

Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde documenten

Documenten provincie Overijssel

Provincie Overijssel (2007). PS/2007/966, *Motie M2 bij behandeling begroting 2008*.

Provincie Overijssel (2011). PS/2011/925, *Motie 'Social Return on Investment' / Maatschappelijk rendement*.

Provincie Overijssel (13 november 2013). PS/2013/882, *Lijst ingekomen stukken, toezeggingen, moties en statenvragen vergadering Provinciale Staten van Overijssel d.d. 13 november 2013*.

Provincie Overijssel (2014). Jaarverslag 2013.

Provincie Overijssel (februari 2014). *Projectplan pilot social return*.

Provincie Overijssel (8 oktober 2014). PS/2014/804, *Lijst ingekomen stukken, toezeggingen, moties en statenvragen vergadering Provinciale Staten van Overijssel d.d. 8 oktober 2014*.

Provincie Overijssel (november 2014). 2014/0299316 CMT- *notitie, voortgang social return*.

Provincie Overijssel (januari 2015). PS/2015/17, *Social Return, stand van zaken en beleidswijziging inkoop- en aanbestedingsbeleid*.

Overige documenten

Provincie Gelderland (september 2012). *PS2012-631 B2*.

Rekenkamer Oost-Nederland (juli 2013). *Nulmeting social return Overijssel*.

TNO (februari 2014). *Social return en verdringing: strategieën ter preventie, een verkenning*.

VNG (april 2014). *Handreiking Modelverordeningen Participatiewet, Deel: Participatiewet*.

Websites

- <http://www.pianoo.nl/themas/duurzaam-inkopen/sociale-aspecten-van-duurzaam-inkopen/social-return> (geraadpleegd november/december 2014)
- www.pso-nederland.nl (geraadpleegd januari 2015)
- www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/arbeidsmarktregio_s (geraadpleegd december 2014)

Geraadpleegde personen

*Geraadpleegde personen provincie Overijssel*⁵⁴

Mw. Bijleveld - Commissaris van de Koning
Mw. Van Dijk-de Leeuw - Juridisch adviseur Inkoop
Dhr. Jungerius - Hoofd eenheid bedrijfsvoering
Dhr. De Leeuw - Adviseur social return
Mw. Overweg - Adviseur Inkoop

Klankbordgroep Statenleden

Dhr. Berkhof - Statenlid PVV
Dhr. De Bree - Statenlid PvdA
Dhr. Westert - Statenlid ChristenUnie
Dhr. Reesink - Statenlid CDA

Geïnterviewde ondernemers

Dhr. Van Aalsburg - Aalsburg Griendhouthandel
Dhr. Adelaar - Connexion
Dhr. Van Buren - Vink
Mw. Van der Brink - Boerdam
Dhr. Van der Most - Schagen Infra
Dhr. Nijman - Salverda
Dhr. Prins - Van der Weerd Grafhorst
Dhr. Ramaker - Alewijnse
Mw. Tucker - Growepa

Andere geraadpleegde personen

Mevr. dr. mr. Oden - lector Juridische Aspecten van de Arbeidsmarkt, Hanzehogeschool Groningen

⁵⁴ Functies op basis van wie-wat-waar Intranet Overijssel, geraadpleegd op 19 december 2014.