



SOCIAL RETURN

Handleiding voor aanbestedende diensten van het Rijk

Versie: 2.0
Datum: december 2011

Leeswijzer

Het kabinet heeft op 29 april 2011 besloten om social return vanaf 1 juli 2011 rijksbreed toe te passen bij passende aanbestedingen van 'werken' en 'diensten' boven het bedrag van € 250.000,- (minimale loonsom, exclusief BTW).

Social return sluit aan bij het overheidsbeleid om zoveel mogelijk personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt gelijke kansen op de arbeidsmarkt te bieden en zo regulier mogelijk naar vermogen te laten werken. Het uiteindelijke doel is hen aan werk en werkervaring te helpen.

Dit handboek is bedoeld voor alle aanbestedende diensten binnen het Rijk en alle betrokkenen bij het inkoopproces. Kortom: voor u als inkoper, materiedeskundige, opdrachtgever, categoriemanager of contractbeheerder.

Hoewel social return bij medeoverheden op diverse wijze wordt toegepast, beschrijft dit handboek de **rijksbrede toepassingsvorm**. Deze is mede vastgesteld op basis van de onderzoeksrapporten van TNO ten aanzien van de toepasbaarheid van social return bij het Rijk. Het handboek geeft aan hoe social return kan worden ingebed in de verschillende fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces. Het biedt daartoe een uniforme rijksbrede werkwijze.

Dit handboek wordt gezien als een ontwikkeldocument en is opgesteld in samenwerking met de beleidsverantwoordelijke ministeries Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en grote aanbestedende partijen binnen het Rijk. Ook zijn de interdepartementale Commissie Bedrijfsjuridisch advies (CBA) en de Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden (ICIA) betrokken bij de totstandkoming van dit handboek.

Klik [hier](#) voor de kamerstukken en publicaties van social return.

Inhoudsopgave

Inleiding

Fase 1	> Inkoopvoorbereiding	9
Fase 2	> Specificeren	12
Fase 3	> Selecteren	16
Fase 4	> Contracteren	18
Fase 5	> Bewaken - Monitoren en implementeren	20
Fase 6	> Evaluatie	23

Inleiding

Het kabinet kiest voor maatregelen die eraan bijdragen dat iedereen zoveel mogelijk participeert in de samenleving en om mensen perspectief te bieden op werk en inkomen. Voor wie dit niet op eigen kracht kan, heeft de overheid de taak ondersteuning te geven om tot de arbeidsmarkt toe te treden. Het toepassen van social return past hierin. Met de toepassing van social return zorgt de Rijksoverheid ervoor dat elke investering die binnen het Rijk wordt gedaan, naast het 'gewone' rendement, een concrete sociale winst oplevert.¹

Social return is een expliciete politieke en bestuurlijke wens. Naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer en een toezegging door de Minister-President in 2009, is in 2010 door de ministeries Sociale Zaken en Werkgelegenheid (arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (inkoopbeleid) onderzoek gedaan naar de toepasbaarheid van social return bij het Rijk.² De onderzoeksresultaten hebben geresulteerd in het gezamenlijke kabinetstandpunt ten aanzien van de toepassing van social return bij het Rijk. Met de toezegging van het kabinet-Rutte om social return toe te passen, wordt tevens invulling gegeven aan de doelstelling van het Regeerakkoord om bij investeringen en aanbestedingen van diensten, stage- en leerwerkplekken voor kwetsbare groepen te creëren.

¹ Social return is onderdeel van het duurzaam inkopen beleid van het Rijk bestaande uit de milieucriteria, de sociale voorwaarden en social return.

² Motie lid van Hijum c.s. (Kamerstukken II, 2008/09, 31 780, nr. 39). Brief Sociale Zaken en Werkgelegenheid 8 december 2009 (Kamerstukken II, 2008/09, 29 544, nr. 215). Brief Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 28 januari 2010 (Kamerstukken II, 2009/10, 29 544, nr. 225).

Wat is social return?

Social return is het opnemen van een voorwaarde in de aanbesteding ten behoeve van het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt.

Door inzet van Social Return worden extra werk(ervarings)plaatsen gecreëerd (bovenop de bestaande formatie van de opdrachtnemer) en daarmee het bestaande arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid ondersteund. Doel hiervan is het bevorderen van de uitstroom naar werk en het instrument is gericht op alle mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt die zonder re-integratieondersteuning niet aan het werk kunnen. Door het op deze wijze creëren van extra arbeidsplaatsen, kan de doelgroep participeren naar vermogen waardoor er sprake is van extra productiviteit die anders onbenut zou blijven. Om het doel van social return te bereiken kunnen opdrachtnemers die zelf in hun bedrijfsvoering een vorm van social return toepassen dit niet in mindering brengen op de gevraagde % inzet social return. Er is dus geen sprake van een quotum.

Een social return-voorwaarde is bijvoorbeeld dat de opdrachtnemer bij de uitvoering van de opdracht 5% van de loonsom van de aanbesteding inzet voor stageplekken en daarmee extra werkervaringplekken creëert voor jongeren. Het uiteindelijke doel is om de uitstroom naar werk te bevorderen voor mensen die zonder re-integratieondersteuning niet aan het werk komen.

Binnen de Nederlandse overheid wordt al sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw social return toegepast in aanbestedingen. Vooral gemeenten, maar ook incidenteel bij provincies. Toepassing bij de aanbestedingen van het Rijk zorgt voor een schaalvergroting van de effecten.

Juridisch kader:

Het Europese - en nationale – aanbestedingsrecht biedt de mogelijkheid tot het toepassen van social return bij het verstrekken van overheidsopdrachten, maar wel binnen zekere grenzen. Een belangrijke randvoorwaarde voor toepassing van social return is namelijk, afhankelijk van de gekozen toepassingsvorm, dat er sprake moet zijn van een direct verband tussen de uitvoering van de opdracht/overeenkomst, dan wel het voorwerp van het contract, en de desbetreffende social return bepaling.

De personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt dienen bijvoorbeeld daadwerkelijk te worden ingezet bij de uitvoering van de diensten en werken die worden aanbesteed.

Het juridische kader ten aanzien van social return komt uitgebreid aan de orde in Fase 2: Specificeren.

Wanneer moet social return worden toegepast?

Social return bij het Rijk dient te worden toegepast bij:

- Alle passende* aanbestedingen binnen de categorie “werken” en “diensten”³
- Opdrachten vanaf het drempelbedrag van > € 250.000,- (minimale loonsom, excl. BTW⁴) en
- Een minimale opdrachttermijn/looptijd van de overeenkomst van 6 maanden.

In bepaalde situaties is het niet mogelijk of wenselijk om social return toe te passen.

Deze (limitatieve) uitsluitingsgronden zijn:

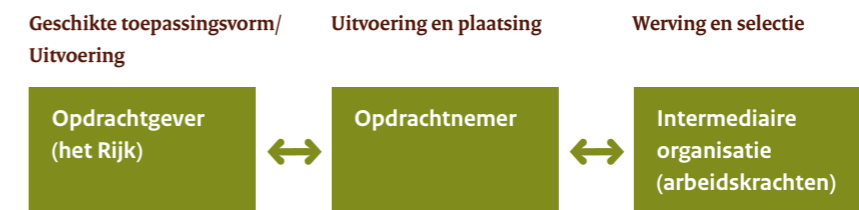
- Indien door social return verdringing zou optreden.
- Indien door de aard van het werk er geen geschikt aanbod op de regionale arbeidsmarkt voorhanden is (zults ter beoordeling van gemeente/UWV).
- Indien door lokale en regionale arbeidsmarktkenmerken er geen match tussen vraag en aanbod mogelijk is (zults ter beoordeling van gemeente/UWV).
- Indien toepassing van social return disproportionele inspanningen of kosten met zich meebrengt.

Rolverdeling

De aanbestedende dienst neemt social return op in de aanbesteding. Bij inschrijving op de opdracht verplicht het bedrijf zich om bij de uitvoering van de opdracht ook mensen met een grot(re) afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. De inzet van deze mensen is hiermee primair de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer die, om te voldoen aan de contractvoorwaarden, verantwoordelijk is voor de werving en plaatsing van de kandidaten. Het is uiteraard wel de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om een realiseerbare en haalbare voorwaarde te stellen.

Voor de werving en selectie van de kandidaten zullen de opdrachtnemers zich doorgaans wenden tot de gemeenten, het UWV, WSW-bedrijven (sociale werkplaatsen) en/of re-integratiebureaus. Deze samenwerking is nodig zodat de intermediaire organisatie het nodige maatwerk voor het type aanbesteding kan bieden en de nodige ondersteuning/begeleiding aan de arbeidskracht. Het Rijk biedt geen eigen re-integratie ondersteuning aan de opdrachtnemers, omdat die taak wettelijk is belegd bij UWV en gemeenten.

Deze rolverdeling geeft de opdrachtnemer flexibiliteit en ruimte om de social return verplichting naar eigen behoefte in te vullen.



* Passende aanbestedingen: uit fase 1: inkoopvoorbereiding, zal blijken of social return in de betreffende aanbestedingen proportioneel en toepasbaar is. Zo is er nog ruimte voor de hoogte van het percentage en de toepassingsvorm. Ingeval social return niet toepasbaar of realiseerbaar is op grond van (één van) hiervoor genoemde uitsluitingsgronden, kan in afstemming met de opdrachtgever/directeur worden besloten om social return niet toe te passen. Zie de fase bij 1 marktverkenning en de paragraaf “Controle op naleving” voor meer informatie hierover.

³ Werken: bouw-, dan wel wegebouwkundige werkzaamheden met een economische of technische functie. Diensten: noch werk, noch leveringen, bijvoorbeeld de facilitaire sector. Leveringen zijn vanwege de lage arbeidscomponent uitgesloten voor toepassing van social return bij het Rijk.

⁴ Dit drempelbedrag is gebaseerd op het effectief plaatsen van één arbeidskracht op WML (Wet Minimum Loon) niveau gedurende een half jaar, bij een gemiddelde toepassing van 5%, waarna inzet vanuit re-integratieperspectief effectief is.

Social return duurder?

Bij veel opdrachtgevers bestaat de angst dat door de inzet van social return, opdrachten duurder uitvallen. Uit onderzoek van TNO blijkt dat er geen aanwijzingen zijn dat social return een prijsverhogende invloed heeft.⁵ De aanvullende kosten die door de opdrachtnemer gemaakt worden voor werving van personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt en de begeleiding van de ingezette werknemers, staan in verhouding tot de geleverde arbeid van deze personen (de baten). Daarnaast wordt social return niet ingezet bovenop de reguliere bezetting, maar binnen de reguliere bezetting. In sommige gevallen kan het zelfs een goedkopere oplossing zijn, doordat opdrachtnemers een beroep kunnen doen op financiële regelingen en subsidiemogelijkheden bij het plaatsen van mensen met een social return indicatie. Ook de kwaliteit, als vast gegeven van de aanbesteding, blijkt doorgaans niet negatief te worden beïnvloed.

Een ander belangrijk aspect betreft de mogelijk negatieve arbeidsmarkteffecten, bijvoorbeeld ingeval de markt door de toepassing van social return eigen personeel niet kan plaatsen of moet ontslaan. Om hierop in te spelen is door het Rijk geen vast percentage vastgesteld en behoeft social return alleen te worden toegepast in passende aanbestedingen. Dit risico kan worden ondervangen door veel aandacht te besteden aan de voorbereidingsfase van de aanbesteding. Meer over dit aspect vindt u terug in fase 1: Inkoopvoorbereiding.

Doelgroepen

Social return bij het Rijk is gericht op personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Dit zijn in principe personen die gedurende langere tijd werkloos zijn (langer dan 12 maanden), 50 jaar of ouder zijn of zonder re-integratieondersteuning niet of moeilijk aan het werk komen.

Deze doelgroep is breed gedefinieerd en betreft zowel hoog- als lager geschoolde personen. De aanbestedende dienst is niet vrij om zelf een doelgroepspecificatie aan te brengen in de aanbesteding. Het Rijk hanteert geen specifiek doelgroepenbeleid en de praktische uitvoering is een verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. Een brede doelgroepomschrijving biedt de benodigde flexibiliteit en ruimte voor handelen en invulling.

Daarmee vormt de onderstaande doelgroepenlijst een standaardonderdeel voor teksten in aanbestedingsdocumenten.

Doelgroepomschrijving

Uitkeringsgerechtigden op basis van:

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

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

De praktische invulling van social return is de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer, die daartoe waarschijnlijk gemeenten, WSW instellingen, re-integratiebureaus of UWV zal benaderen. Deze instanties hebben de benodigde deskundigheid over de doelgroepen en het criterium 'grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt'. Het is dus niet de bedoeling dat de opdrachtgever (inkoper) oordeelt wie wel of niet in aanmerking komt voor social return. Voor bedrijven is er een informatiefolder beschikbaar op www.rijksoverheid.nl.

Controle op naleving

Het toepassen van social return bij passende aanbestedingen is vanaf 1 juli 2011 onderdeel van het Rijksinkoopbeleid. Om deze reden moet elke aanbestedende dienst social return in zijn eigen inkoopbeleid en –procedures opnemen. Het is aan te bevelen om het toepassen van social return in de standaard 'checklists' van aanbestedingsdossiers op te nemen. Voor elke aanbesteding (van werken en diensten vanaf € 250.000,- excl. BTW) moet de afweging wel of niet vragen om een percentage social return, vastgelegd worden. Als het wel gevraagd wordt, dan wordt dit verder uitgewerkt in de aanbestedingsdocumenten (zie fase 2: Specificeren). Als het niet gevraagd wordt, is het van belang de onderbouwing van die beslissing vast te leggen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal aan het eind van elk verslagjaar, via de informatie-uitvraag ten behoeve van de jaarrapportage bedrijfsvoering, bij de ministeries navragen:

- Hoeveel aanbestedingen voldeden aan criteria voor afweging social return?
- Hoe vaak social return daarbij wel/niet is toegepast?
- Indien niet toegepast, op grond van welke uitsluitingsgrond(en)?
- Oplevering van het Verantwoordingsformulier social return (zie fase 5)

Dit is een extra vraaglast gedurende de implementatiefase. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties streeft ernaar om in de toekomst dit soort informatie geautomatiseerd (bijvoorbeeld via TenderNed) te kunnen verzamelen.

Door social return onderdeel te maken van het inkoopbeleid en –procedures, kan dit ook onder een controle van de Rijksauditedienst vallen, als deze steekproefsgewijs inkoopdossiers doorlicht.

Om verantwoording te kunnen afleggen, dient de aanbestedende dienst de volgende maatregelen te nemen:

- Neem social return op in de departementale beleidskaders;
- Neem social return op in de checklist van de aanbestedingsdossiers;
- Rapporteer over het wel/niet toepassen van social return in betreffende aanbestedingen;
- Archiveer het Verantwoordingsformulier social return (zie fase 5).

⁵ TNO-rapport: Social Return bij het Rijk, inkooptechnische haalbaarheid, 25 januari 2011.

Meer informatie

PIANOO expertisecentrum aanbesteden

PIANOO is de frontoffice voor alle vragen en informatieverzoeken omtrent social return. PIANOO zal zo nodig de backoffice, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (DGOBR/FHIR) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, raadplegen.

Website: www.pianoo.nl

Helpdesk: info@pianoo.nl

Downloaden

Een digitale versie van dit handboek, de formats voor het Plan van Aanpak, het Verantwoordingsformulier social return en voorbeelden van aanbestedingsdocumenten, kunt u vinden op de intranetsite van de rijksoverheid als onderdeel van het rijksinkoopbeleid. Deze kunt u als rijksinkoper bereiken via deze [link](#).

Leveranciers kunnen terecht op internet: www.rijksoverheid.nl via deze [link](#).



Fase 1: De inkoopvoorbereiding

Voordat een inkoop- of aanbestedingstraject echt begint, moet u bepalen wat de mogelijkheden zijn om social return vorm te geven. U stelt in deze fase vast welk percentage realistisch en haalbaar is in de aanbesteding. Het streefpercentage is 5% per aanbesteding. Afhankelijk van de marktverkenning en de arbeidsmarktsituatie kan een hoger of lager percentage wenselijk zijn. Het Rijk heeft, in verhouding tot gemeenten, een grote(re) afstand tot de lokale arbeidsmarkt en daardoor een minder duidelijk zicht op de haalbaarheid van een percentage. Dit maakt een goede inkoopvoorbereiding essentieel.

De marktverkenning

De eerste vragen die u zelf kan stellen in de marktverkenning zijn:

- Welke activiteiten of werkzaamheden van een opdracht lenen zich voor het inzetten van personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt in het kader van social return?
- Welke informatie is al beschikbaar bij andere partijen (Rijk, provincies, gemeenten) die ervaring hebben met de toepassing van social return bij aanbestedingen?
- Welke (on)mogelijkheden ziet de markt hierbij?

Indien u niet alle kennis of expertise in huis heeft om antwoord te geven op bovengenoemde vragen kunt u deze vragen deel uit laten maken van een dialoog die u met de markt aangaat (zie hieronder bij 'Dialoog met de markt').

Opmerking:

Veel bedrijven hanteren een HRM-beleid waarin ruimte is voor personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt (maatschappelijk verantwoord ondernemen). Bedrijven die in het verleden personen uit de doelgroep hebben aangetrokken kunnen deze *niet* nogmaals in het percentage/aantal meerekenen. Voor het invullen van het social return inzetpercentage/aantal wordt uitgegaan van nieuw aan te trekken medewerkers voor de opdracht.

De arbeidsmarkt

Uitvoerende taken van de Rijksoverheid kennen een landelijke spreiding. Om deze reden hebben aanbestedingen vaak betrekking op verschillende locaties, verspreid over het land. Wanneer u rekening houdt met regionale arbeidsmarktomstandigheden, is het verstandig variabele percentages – afgestemd op de regionale arbeidsmarktomstandigheden- toe te passen.

Vraag & Aanbod

De relevante kennis over de (regionale) arbeidsmarkt, betreft zowel de vraag- als de aanbodkant. Bij de vraagkant gaat het om het werk dat uit de aanbesteding voortvloeit en hoe de opdrachtnemer dit invult. Dit bepaalt welke functies en werkzaamheden beschikbaar zijn voor social return kandidaten. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de economische situatie en het risico van verdringing op de arbeidsmarkt.⁶

De markverkenning is de fase binnen het inkoopproces waarin u vaststelt of er een risico op verdringing bestaat. Indien aanwezig, kan het een keuze zijn om de opdrachtnemer een implementatieperiode te geven waarbinnen het overeengekomen percentage gerealiseerd moet worden, bijvoorbeeld een half jaar. Een voorbeeld van verdringing is als de opdrachtnemer door de inzet van social return eigen personeel zou moeten ontslaan of wanneer er een overnameplicht is van huidige personeel (bijvoorbeeld bij catering, beveiligings- en schoonmaakdiensten).

Bij de aanbodkant gaat het om de beschikbaarheid van personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt en de mogelijkheid om hen bij plaatsing – indien nodig – voldoende begeleiding te bieden. Ook kan op voorhand al duidelijk worden dat voor bepaalde, specialistische opdrachten in een regio geen of onvoldoende kandidaten voorhanden zijn. Dit komt dan bij de marktverkenning naar voren. Hierin moeten dan onder andere vragen worden meegenomen als:

- Heeft de aanbesteding betrekking op meerdere regio's?
- Heeft deze regionale spreiding invloed op de vorm waarop social return in de aanbesteding wordt toegepast?
- Heeft deze regionale spreiding invloed op de eisen/wensen met betrekking tot de social return doelstellingen (met betrekking tot aantallen of doelgroepen) die in het bestek worden opgenomen?

Arbeidsmarktinformatie

Om als inkoper de nodige informatie te verschaffen over het aanbod van de social return doelgroepen (per regio), vindt u deze informatie op de volgende websites:

- www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie
Het UWV WERKbedrijf verschaft informatie over de regionale arbeidsmarkt. Algemene regionale en specifieke informatie, zoals arbeidsmarktinformatie over jeugdwerkloosheid zijn hier te vinden
- www.cbs.nl (Thema arbeid en sociale zekerheid)
Het CBS publiceert elk kwartaal cijfers over de werkloosheidscijfers in Nederland. Deze informatie kan per regio of gemeente en soort uitkering worden opgevraagd. Zie onderstaand voorbeeld.
- www.cbs.nl (Thema onderwijs)
Naast de publicatie van de werkloosheidscijfers publiceert het CBS ook cijfers over het aantal voortijdig schoolverlaters.

⁶ Er is sprake van verdringing als er door de toepassing van social return vaste werknemers ontslagen moeten worden.

Dialogo met de markt

Om toepassing van social return bij aanbestedingen succesvol te maken en te houden, is het van belang dat er een dialoog is met de markt. Voordat u een aanbesteding publiceert, kunt u overwegen om een informatiebijeenkomst te organiseren om uw plannen kenbaar te maken, uitleg te geven over de mogelijke vormen van social return en het doel dat u hiermee wil bereiken. Ook kunt u een marktconsultatie houden waarbij u deelnemers om reactie vraagt op een door u geformuleerd concept van voorwaarden of vragen. Hierbij kunt u ook de situatie op de markt en de arbeidsmarktsituatie verkennen. Het belang dat u hecht aan social return kan voor potentiële leveranciers reden zijn om dit onderwerp hoog op de agenda te plaatsen. De dialoog kan ook helpen bij de uiteindelijke invulling van social return.

Bij sociale doelen is het van belang dat beide partijen de voordelen hiervan inzien. Vanuit deze houding is de kans voor het succesvol toepassen van social return het meest aanwezig.



Fase 2: Specificeren

Nadat u in fase 1 heeft bepaald wat u precies wilt, bepaalt u in fase 2 hoe u dat uitwerkt. In deze fase maakt u op basis van de marktverkenning een keuze ten aanzien van de toepassingsvorm, de hoogte van het percentage en stelt u de aanbestedingsdocumenten op. Voorbeelden van aanbestedingsdocumenten zijn beschikbaar op het rijksintranet (rijksportaal).

Toepassingsvorm social return

Het Europese – en nationale – aanbestedingsrecht biedt de mogelijkheid tot het toepassen van sociale aspecten bij het verstrekken van overheidsopdrachten, maar wel binnen zekere grenzen⁷. Bij Europese aanbestedingen geldt dat social return bij het Rijk – afhankelijk van het type aanbesteding – op twee manieren in de aanbesteding kan worden opgenomen:

1. * Als contractvoorwaarde (bijzondere uitvoeringsvoorwaarde conform artikel 26 van de Richtlijn 2004/18EG en artikel 26 van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao).
* Als minimumeis - programma van eisen.
2. Gunningcriteria als ‘wens’ in het programma van eisen
* als objectieve subgunningscriterium
* als subgunningscriterium in de vorm van een plan van aanpak.

De toepassing van sociale aspecten moet in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht en daarom voldoen aan de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht: non-discriminatie, objectiviteit, transparantie en proportionaliteit.

⁷ Zie hiervoor ook de gids sociaal kopen van de Europese Commissie. Klik hier voor de link. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=nl>

Deze beginselen zien er onder andere op toe dat sociale voorwaarden door een aanbestedende dienst niet zó worden gehanteerd, dat bijvoorbeeld alleen lokale ondernemingen of een specifieke onderneming de overheidsopdracht kan uitvoeren.

Eén van de eisen in het geval van toepassing van social return als contractvoorwaarde is dat het verband moet houden met de uitvoering van de opdracht/overeenkomst. In het geval van toepassing van social return als minimumeis (eventueel gecombineerd met een subgunningscriterium) moet het verband houden met het voorwerp van het contract. Een andere eis is dat de social return bepalingen en de toepassing daarvan proportioneel dienen te zijn.

1. De contractvoorwaarde en minimumeis

Contractvoorwaarden (bijzondere uitvoeringsvoorwaarde)

Bij het toepassen van social return als contractvoorwaarde dient in de conceptovereenkomst een bepaald percentage social return als uitvoeringsvoorwaarde te worden opgenomen. De inschrijvers moeten alleen aangeven dat zij aan de uitvoeringsvoorwaarden zullen voldoen en de aanbestedende dienst controleert de naleving hiervan bij de periodieke contractevaluatie middels het Verantwoordingsformulier. De inschrijvers verplichten zich aldus om een bepaald percentage (streefpercentage voor social return is 5%) van bijvoorbeeld de loonsom van een opdracht aan te wenden om personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. Het is een concreet geformuleerde voorwaarde. De daadwerkelijke wijze van invulling is de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. De aanbestedende dienst kan de marktpartijen hiertoe de nodige informatie bieden (voor meer informatie hierover zie folder Social return bij het Rijk – informatie voor bedrijven).

Contractvoorwaarde en Plan van Aanpak

Het opvragen van een Plan van Aanpak kan in de uitvoeringsfase voordeel opleveren bij de invulling van de social return voorwaarde. Dit Plan van Aanpak geeft aan hoe de opdrachtnemer de social return voorwaarde gaat invullen. Omdat u niet op dit Plan van Aanpak gaat gunnen, wordt aangeraden bij het stellen van de contractvoorwaarde, het Plan van Aanpak **na de gunning** te vragen. Voordeel hiervan is dat u de inschrijver(s) die de opdracht niet gegund krijg(t)(en), ontlast van het schrijven van dit Plan van Aanpak.

Minimumeis (programma van eisen)

De mogelijkheid bestaat om social return in de aanbesteding mee te nemen als minimumeis, mits een voldoende verband met het voorwerp van de opdracht/contract aanwezig is. De inschrijver dient aan de gestelde eis te voldoen. Voldoet de inschrijving niet dan zal de inschrijving worden uitgesloten van verder beoordeling. Als minimumeis kan de aanbestedende dienst een bepaald percentage (bijvoorbeeld 2% van de loonsom van de overeenkomst) als social return verplicht stellen.

Andere varianten dan een bepaald percentage van de loonsom van de overeenkomst zijn: percentage van de aanneemsom of totaal ingezette uren. Gebruik hiervan is afhankelijk van de toepasbaarheid bij de aanbesteding. Vanwege het proportionaliteitsbeginsel, hanteert het Rijk over het algemeen een percentage van een minimale loonsom van € 250.000,-. Richtlijn kan zijn om bij kapitaalintensieve opdrachten een percentage van de loonsom van de overeenkomst te hanteren en bij opdrachten waar een hoge arbeidscomponent aanwezig is, een percentage van de opdrachtsom vast te stellen. Bedenk steeds dat het gaat om extra arbeidsplaatsen bovenop de bestaande formatie van de opdrachtnemer.

2. Subgunningscriteria programma van wensen

Subgunningscriteria zijn onderdeel van het gunningscriterium EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving). Bij gunning op EMVI beoordeelt de aanbestedende dienst inschrijvingen naast prijs ook op kwaliteit. Dit heeft als voordeel dat de inschrijvingen de minimumeisen overtreffen.

Objectief subgunningscriterium

Een objectief subgunningscriterium is bijvoorbeeld meer punten toekennen aan een grotere percentage social return inzet, bijvoorbeeld: bij 3% 5 punten, bij 4% 10 punten, bij 5 % 15 punten etc. De Inschrijving scoort punten op basis van een objectief meetbare methode; dit maakt een transparante beoordeling mogelijk. Bij gebruikmaken van deze methodiek dienen wel kaders te worden gesteld. De gestelde bovengrens moet realistisch haalbaar zijn om strategische inschrijvingen te voorkomen. Een objectief subgunningscriterium is te gebruiken in combinatie met een minimumeis, contractvoorwaarde en andere subgunningscriteria.

subgunningscriterium in de vorm van een plan van aanpak

Een Plan van Aanpak kan, volgens rechtspraak⁸, als subgunningscriterium worden gebruikt. Het Plan van Aanpak dient voldoende verband met het voorwerp van de opdracht/contract te hebben. Bij het gebruiken van een Plan van Aanpak als subgunningscriterium wordt van de inschrijvers gevraagd aan te geven hoe zij de doelstellingen voor social return willen realiseren bij de gevraagde opdracht. Met het plan kunnen de inschrijvers punten verdienen en zo meer kans maken op de uiteindelijke gunning van de opdracht. Het voordeel van deze aanpak is dat u volop de beschikbare kennis en expertise van de inschrijvers benut en inschrijvers een voorstel op maat zullen indienen. Om goede plannen te krijgen, dient u een gerichte uitvraag te doen richting de inschrijvers. Zo kan onder meer worden gevraagd naar de wijze waarop de inschrijver gaat borgen dat het streefpercentage social return wordt gerealiseerd of naar de wijze van begeleiding van de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op de werkvloer.

Door de aanbestedende dienst dient in de aanbestedingsdocumenten voldoende inzichtelijk te worden gemaakt op welke objectieve wijze het Plan van Aanpak wordt beoordeeld en deze keuze voorts later op een voldoende wijze kan worden gemotiveerd.

In dit Plan van Aanpak kunt u bijvoorbeeld de volgende aspecten adresseren:

- de werkwijze waarop het vereiste percentage gerealiseerd wordt,
- de vorm van begeleiding van de social return medewerkers,
- de borging over welke garanties de opdrachtnemer inbouwt om de werkwijze en de begeleiding daadwerkelijk te realiseren,
- periodieke inzet doelgroep binnen opdrachttermijn.

Een format van dit Plan van Aanpak vindt u op het Rijksintranet (Rijksportaal).

Het plan van aanpak subgunningscriterium kan worden gecombineerd met en contractvoorwaarde, minimumeis en objectieve subgunningscriteria.

Bij het opstellen van de minimumeisen, de subgunningscriteria, het formuleren van de beoordelingscriteria, inclusief bijbehorende punten, is het raadzaam experts op het terrein van social return te betrekken.

3. Extra opties

a) Opdracht voorbehouden aan sociale werkvoorzieningen

Naast de bovenstaande vormen bestaat op grond van de Europese richtlijnen – voor Nederland omgezet in artikel 19 van het Bao – de mogelijkheid om het inschrijven op opdrachten voor te behouden aan sociale werkvoorzieningen (als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en beleid werken), indien de meerderheid van de bij de uitvoering van de betreffende overheidsopdracht betrokken werknemers, personen met een handicap zijn, die wegens de aard of de ernst van hun handicaps geen beroepsactiviteit in normale omstandigheden kunnen uitoefenen. Dit betekent niet dat u onderhands aan één van die bedrijven kunt gunnen. De opdracht moet open staan voor concurrentie. In de aankondiging dient de aanbestedende dienst te vermelden, dat de overheidsopdracht is voorbehouden aan sociale werkvoorzieningen zoals hierboven beschreven.

b) Social return toepassen in lopende raamovereenkomsten?

Wanneer er reeds een raamovereenkomst loopt met meerdere leveranciers, kan social return in bepaalde gevallen ook worden meegenomen in de minicompetitie (nadere concurrentiestelling binnen de raamovereenkomst). Indien social return niet in de aanbesteding van de raamovereenkomst is meegenomen, kunt u bij de minicompetitie de contractpartijen alleen verzoeken social return toe te passen. Het mag dus niet als knock-out eis of als wens met puntentoekenning worden meegenomen.

⁸ Zie bijvoorbeeld uitspraak V.zr. Amsterdam 01-04-2011 (LJN: BQ3350).



Het beoordelen van offertes waarin social return is toegepast, is in het algemeen niet anders dan het beoordelen van 'normale' inschrijvingen. Wel is het aan te raden hierbij ook arbeidsmarktexperts te betrekken.⁹

Slechts als social return als EMVI is meegenomen, maakt het onderdeel uit van de kwaliteitseisen van de aanbestedingen en kan de opdrachtnemer hier ook op scoren en beoordeeld worden.

Fase 3: Selecteren

Na ontvangst van de inschrijvingen wordt beoordeeld in hoeverre deze voldoen aan de gestelde eisen en wensen en vindt een selectie van leverancier plaats.

Contractvoorwaarde:

Wanneer u heeft gekozen voor het opnemen van social return als contractvoorwaarde, dienen de inschrijvers bij het indienen van de offertes zich ertoe te verbinden aan de betreffende voorwaarde(n) te voldoen, wanneer de opdracht aan hen wordt gegund. Na gunning ontvangt u, indien gevraagd, het Plan van Aanpak waarin de opdrachtnemer aangeeft hoe de social return voorwaarde wordt ingevuld.

Minimumeis, eventueel gecombineerd met een objectief subgunningscriterium:

Wanneer u kiest voor het toepassen van social return als minimumeis, wordt allereerst beoordeeld/gecontroleerd of aan deze eis wordt voldaan door de inschrijvers. Indien u de minimumeis combineert met een objectief subgunningscriterium, dient u in de aanbestedingsdocumenten de inschrijvers te voorzien van een matrix waarin is aangegeven hoe u de inschrijvingen gaat beoordelen en hoe de extra puntentoekenning plaatsvindt (zie rijksportaal voor voorbeeld aanbestedingsdocumenten).

Subgunningscriterium Plan van aanpak

Wanneer u kiest voor het toepassen van social return als gunningscriterium in de vorm van een plan van aanpak, dient u in de aanbestedingsdocumenten de inschrijvers te informeren over hoe (beoordelingsmethodiek en puntentoekenning); op basis waarvan (beoordelingscriteria) en door wie (beoordelingscommissie) de inschrijvingen zullen worden beoordeeld. De door de aanbestedende dienst gemaakte keuzes dienen goed te worden onderbouwd aan de hand van de in de aanbestedingsdocumenten gegeven informatie.

⁹ Via Pianoo kunt u verwezen worden naar een arbeidsmarktexpert binnen het Rijk.



Fase 4: Contracteren

Social return is onderdeel van de contractvoorwaarden, toegepast als minimumeis of als subgunningscriterium, en wordt daarmee na gunning onderdeel van het inkoopcontract. In deze fase legt u social return nader vast in de contractvoorwaarden en neemt u zo nodig ook nadere afspraken in het Plan van Aanpak op.

Verantwoordingsformulier social return opdrachtnemers

U dient de opdrachtnemers vooraf (in de tekst van de aanbestedingdocumenten) aan te geven hoe het contractmanagement zal worden vormgegeven en welke bewijslast deze heeft. In de voorbeelden aanbestedingsdocumenten is er een voorbeeld tekst hiervoor opgenomen bij het verantwoordingsformulier.¹⁰

Contractgesprek

Bij opname social return als contractvoorwaarde:

Na gunning zal de opdrachtnemer tijdens het startgesprek het Plan van Aanpak bespreken, waarin hij aangeeft hoe aan de contractvoorwaarde zal worden voldaan. Dit Plan van Aanpak zal bijvoorbeeld laten zien hoe het gevraagde percentage gerealiseerd wordt, welke wervingskanalen de opdrachtnemer gebruikt, welke implementatietermijn wordt gebruikt en de vorm van begeleiding. Tijdens dit startgesprek maakt u concrete afspraken met de opdrachtnemer over de invulling van social return. Deze concrete afspraken dienen later als bijlage toegevoegd te worden aan het contract.

Bij opname social return als minimumeis en/of gecombineerd met een subgunningscriterium:

Bij deze variant is allereerst beoordeeld of de inschrijvers voldeden aan de minimumeis inzake social return, of is eventueel daarnaast beoordeeld en gescoord op het betreffende subgunningscriterium.

Denk voor het opstellen van het contract aan het opnemen van de volgende artikelen:

1. De resultaatverplichting dat de opdrachtnemer een bepaald percentage social return gaat toepassen.
2. Een tekst betreffende het Verantwoordingsformulier social return en de controle daarop.
3. Het sanctiebeleid (zie fase 5)
4. Het Plan van Aanpak als mogelijke bijlage.

¹⁰ Het format Verantwoordingsformulier social return en overige voorbeelden van bestekteksten zijn beschikbaar op rijksportaal.



Fase 5: Bewaken - Monitoren en implementeren

Social return is onderdeel van de contractvoorwaarden of toegepast als minimumeis of subgunningscriterium en wordt daarmee na gunning onderdeel van het contractmanagement. Dit houdt in:

- Controle op het voldoen aan de gestelde contractvoorwaarde (% social return).
- Bespreken van de wijze van invulling van de social return voorwaarde met als achtergronddocument het Plan van Aanpak.

Uniforme contractmanagementmethode

Bij het inzetten van social return wordt gebruik gemaakt van een rijksbrede uniforme contractmanagementmethode die uitgaat van een Verantwoordingsformulier social return van de opdrachtnemers. Deze methode houdt rekening met de juridische aspecten in het kader van de Wet Bescherming Persoonsgegevens en gaat uit van zo laag mogelijke uitvoeringslasten voor alle partijen.

Gezien de juridische risico's van de contractmanagementmethode en de verplichting van de verantwoordingsstructuur, wordt u als aanbestedende dienst sterk aangeraden deze onderstaande methode te hanteren.

Toepassing contractmanagementmethode

1. Verantwoordingsformulier social return
In het Verantwoordingsformulier social return geeft de opdrachtnemer aan het gecontracteerde percentage inzet van personen behorende tot de doelgroepen te hebben voldaan. Dit Verantwoordingsformulier social return, beschikbaar op rijksportaal, dient door de opdrachtnemer tijdens elke reguliere periodieke rapportage te worden ingeleverd, doch minimaal eenmaal per jaar.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (DGOBR) vraagt het Verantwoordingsformulier periodiek op bij de aanbestedende diensten, om aan de Tweede Kamer te kunnen rapporteren over de effecten van social return en hoeveel personen via social return een werkervaringplek hebben gekregen.¹¹ Het is daarom van belang het Verantwoordingsformulier social return zodanig te archiveren dat deze eenvoudig opvraagbaar zijn.

2. Rijksbrede steekproefcontrole
Onderdeel van de contractmanagementmethode is om bij enkele opdrachten een aanvullende steekproef uit te voeren op het Verantwoordingsformulier social return. Hierbij zal worden gevraagd naar aanvullende bewijsvoering ten behoeve van het onderbouwen van het Verantwoordingsformulier social return, waarbij wordt gevraagd naar inzage in de arbeidsovereenkomsten van de ingezette werknemers. De steekproef is ook bedoeld om zicht te krijgen op (administratieve) lasten bij opdrachtnemers en de feitelijke (on)mogelijkheden om werk(ervaring)plekken in diensten en werken te realiseren.
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het laten uitvoeren van de steekproefcontroles. De opzet wordt afgestemd met de Rijksauditdienst. Als een van uw projecten in de steekproef valt, wordt u als opdrachtgever hierover benaderd. Feitelijke uitvoering van de controle vindt plaats bij de opdrachtnemer. Er zal worden uitgegaan van een representatieve steekproef van maximaal 10% van alle aanbestedingen met social return rijksbreed.
3. Periodieke overleggen
In de periodieke overleggen gaat u in gesprek over de ervaringen van de opdrachtnemer met social return. Tip is hierbij om het ingediende Plan van Aanpak als gespreksdocument te gebruiken en tevens de ingediende het Verantwoordingsformulier social return. Bij het niet voldoen aan de contractvoorwaarde zal in dit overleg ook gesproken worden over het eventueel sanctioneren.

Houd rekening met de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op te vragen gegevens.

Sanctiebeleid

Indien blijkt dat een opdrachtnemer niet (volledig) heeft voldaan aan zijn verplichtingen omtrent social return, zal net als bij alle overige contractbepalingen, het van toepassing zijnde sanctiebeleid gelden. Het voordeel van sancties is dat u als aanbestedende dienst een stok achter de deur heeft als de opdrachtnemer – moedwillig – niet voldoet aan de social returnvoorwaarde. Afhankelijk van het van toepassing zijnde sanctiebeleid zijn mogelijkheden voor sancties ontbinding van het contract of het opleggen van een boete (meestal ter hoogte van de niet ingevulde loonsom). Belangrijk is dat u sancties redelijk, billijk en proportioneel uitvoert. Raadpleeg voor het opstellen van het sancties ook de ARVODI 2011, waarin bepalingen zijn opgenomen over (toepassing van) sanctiebeleid.

Belangrijk in dit verband is dat in het algemeen de opdrachtnemer belast is met de uitvoering van de social return voorwaarde en op grond daarvan ook de keuze zal hebben bij het daadwerkelijk aannemen van dit personeel. Een te kort schieten in de uitvoering van de overeenkomst zal veelal dan aan de opdrachtnemer toe te rekenen zijn. Er zijn evenwel omstandigheden denkbaar dat een dergelijke toerekening aan de opdrachtnemer vanuit het perspectief van redelijkheid en billijkheid niet aan de orde is. In dat geval zou een eventuele

¹¹ Het Verantwoordingsformulier social return zullen jaarlijks via de informatie-uitvraag ten behoeve van de jaarrapportage bedrijfsvoering worden opgevraagd bij de aanbestedende diensten.

aansprakelijkheid bij de opdrachtgever kunnen worden teruggelegd. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Communicatie eindgebruikers

Om de inzet van medewerkers met een social return indicatie op alle vlakken goed te laten verlopen is het van belang om ook de eindgebruikers en de uitvoerders van diensten en werken die geconfronteerd worden met deze medewerkers, te informeren. Zeker bij aanbestedingen met een landelijke spreiding waarbij de uitvoering op een lokaal niveau plaatsvindt. In de communicatie kunt u bijvoorbeeld aangeven waarom social return is toegepast en wat daarvan de mogelijke consequenties zijn. Het bevordert het draagvlak voor de toepassing van social return en de inzet van medewerkers met een social return indicatie die hieruit voortvloeit.



Fase 6: Evaluatie

Bij de evaluatie wordt er systematisch informatie verzameld met betrekking tot de effecten en de uitvoering van social return. Evaluatie moet leiden tot een beter inzicht en daarmee de basis vormen voor een goede besluitvorming, bijvoorbeeld over voortzetting, aanpassing van werkprocessen en de ontwikkeling van de uitvoeringslasten van social return.

Jaarlijks zullen de effecten van social return (aantal mensen dat door social return is ingezet) worden gerapporteerd in het Bedrijfsvoeringjaarsverslag van het Rijk.

De evaluatie van social return vindt plaats op drie niveaus:

1. Strategisch niveau (beleid)
Zoals aangegeven in fase 5 zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties periodiek de relevante informatie uit het Verantwoordingsformulier social return opvragen bij de aanbestedende diensten. De resultaten hieruit worden gerapporteerd in het bedrijfsvoeringjaarsverslag van het Rijk. Daarnaast zal de steekproefsgewijze controle ook inzicht geven in de (administratieve) lasten bij opdrachtnemers en de feitelijke (on)mogelijkheden om werk(ervaring)plekken in diensten en werken te realiseren.
2. Tactisch niveau (contract)
De contractmanager zal over het algemeen het contract evalueren. Hiervoor maakt de contractmanager gebruik van het Verantwoordingsformulier social return die de opdrachtnemer periodiek oplevert. Daarnaast wordt er in de periodieke overleggen ook aandacht besteed aan de invulling van social return.
3. Operationeel niveau (feitelijke uitvoering)
Op dit niveau voert de opdrachtnemer als werkgever in het kader van HRM-management gesprekken met de geplaatste werknemers en/of de intermediaire organisatie (scholingsinstantie, UWV, SW-bedrijf).



Deze handleiding is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

www.rijksoverheid.nl

December 2011