

Social Return bij het Rijk
Inkooptechnische haalbaarheid

**WIJ
VERBINDEN
MENSEN EN
KENNIS**

TNO Kwaliteit van Leven

TNO-rapport

031.20851

Social Return bij het Rijk
Inkooptechnische haalbaarheid

Arbeid
Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.tno.nl/arbeid

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94

Datum	25 januari 2011
Auteurs	Peter Brouwer Saskia Andriessen Ellen van Wijk

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2010 TNO

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Social return.....	4
1.2	Onderzoeksbehoefte.....	4
1.3	Leeswijzer.....	5
2	Onderzoeksvragen en –aanpak.....	6
2.1	Onderzoeksvragen	6
2.2	Onderzoeksaanpak.....	7
3	Ervaringen met social return tot nu toe.....	10
3.1	Inleiding.....	10
3.2	Aanbesteding	10
3.3	Uitvoering.....	15
3.4	Kosten en effecten	18
3.5	Leerpunten uit de bestaande ervaringen.....	19
4	Ervaringen in de pilots	21
4.1	Inleiding.....	21
4.2	Aanbesteding	21
4.3	Uitvoering.....	24
4.4	Kosten en (inverdien)effecten.....	26
4.5	Leerpunten uit de pilots	28
5	Inkooptechnische haalbaarheid van social return door het Rijk	29
5.1	Inleiding.....	29
5.2	Overwegingen in het aanbestedingsproces	29
5.3	Overwegingen bij de uitvoering.....	33
5.4	Kosten en effecten	36
5.5	Introductie bij het Rijk.....	37
6	Samenvatting en conclusies.....	39
6.1	Inleiding.....	39
6.2	Inkoopvoorbereiding (nadenken).....	39
6.3	Specificeren van social return in de aanbesteding en gunning (inkopen).....	40
6.4	Uitvoering en monitoring (gebruiken)	41
6.5	Kosten en effecten	42
6.6	Introductie bij het Rijk.....	42
A	Literatuurlijst.....	44
B	Deelnemers expertmeeting.....	45
C	Kenmerken cases.....	46
D	Kenmerken pilots.....	48
E	Juridische aspecten aanbestedingen.....	52

1 Inleiding

1.1 Social return

Social return is het maken van (al dan niet dwingende) afspraken met betrekking tot arbeids- en stageplaatsen bij aanbestedingen van diensten, werken en leveringen. Een social return afspraak is bijvoorbeeld dat de opdrachtnemer bij de uitvoering van de opdracht een bepaald aantal of percentage mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt inschakelt en/of stage- en (leer)werkplekken voor jongeren met een beperking creëert. Het uiteindelijke doel van social return is om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk of werkervaring te helpen. In de praktijk wordt ook wel gesproken over contract compliance, social return on investment, sociaal aanbesteden, sociaal bestek, sociale paragraaf, de 5%-regeling of sociale criteria. In dit rapport hanteren we steeds de term social return.

Social return is een instrument om werkgevers te bewegen om mensen met een beperking of met een slechte arbeidsmarktpositie in hun bedrijf in te schakelen. Social return sluit daarom goed aan bij het overheidsbeleid om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo regulier mogelijk te laten werken naar vermogen.

1.2 Onderzoeksbehoefte

Binnen de overheid wordt al sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw social return toegepast in aanbestedingen. Tot nu toe hebben voornamelijk gemeenten ervaring opgedaan met social return. Ook bij provincies en de Rijksoverheid is er incidenteel enige ervaring opgedaan.

De Tweede Kamer wil dat ook de Rijksoverheid social return integraal toepast op alle aanbestedingen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten is door de Kamer een motie aangenomen van het lid Van Hijum c.s. (Kamerstukken II, 2008/09, 31780, nr. 39), waarin de regering wordt verzocht de Kamer te informeren over de plaats die social return krijgt in het aanbestedings- en inkoopbeleid van de Rijksoverheid, en dit zonodig via proefprojecten uit te proberen. Vervolgens heeft mevrouw Hamer, tijdens de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 2010, het kabinet verzocht om ervoor te zorgen dat voortaan ook bij aanbestedingen die door de landelijke overheid worden gedaan één op de twintig werknemers een langdurig werkzoekende is. In het Regeerakkoord is opgenomen dat de Rijksoverheid bij investeren en aanbestedingen van diensten aandacht moet besteden aan stage- en leerwerkplekken voor kwetsbare groepen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 29 januari 2010 toegezegd onderzoek te doen naar de inkooptechnische haalbaarheid van toepassing van social return bij aanbestedingen door de Rijksoverheid. Naar aanleiding van deze brief zijn drie inkooptechnische voorwaarden benoemd waaraan de toepassing van social return door de Rijksoverheid moet voldoen:

1. Social return moet passen binnen het vigerende rijksinkoopbeleid, contractmanagement, contractbeheer en het aanbestedingsrechtelijke kader.
2. De kwaliteit/prijs-verhouding van de aanbestede dienst/product moet worden gewaarborgd.

3. De toepassingsvorm van social return moet in verhouding staan met de uitvoeringslast voor de opdrachtgevers, de opdrachtnemers, de inkopers en de organisaties met een wettelijke taak (UWV en Gemeentelijke Sociale Diensten).

Om de inkooptechnische haalbaarheid van de toepassing van social return door het Rijk te onderzoeken, heeft TNO casestudies uitgevoerd van vijf concrete aanbestedingen bij de Rijksoverheid waarin tot op heden social return is toegepast. Ook heeft TNO zes aanbestedingen bij het Rijk onderzocht, waar social return op dit moment als pilot wordt toegepast¹.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport geven wij de resultaten weer van ons onderzoek naar de inkooptechnische haalbaarheid van de toepassing van social return door het Rijk. Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van de onderzoeksvragen en beschrijft de onderzoeksaanpak.

Vervolgens geeft hoofdstuk 3 aan wat de ervaringen tot nu toe bij de overheid zijn met de toepassing van social return, zoals uit ons onderzoek blijkt. In dit hoofdstuk belichten we de ervaringen bij het Rijk op basis van onze case studies en relateren deze aan de ervaringen van gemeenten met de toepassing van social return. In hoofdstuk 4 focussen we expliciet op de ervaringen in de pilots waarin social return nu in aanbestedingen van het Rijk wordt toegepast. Op basis van de inzichten uit de ervaringen tot nu toe doen we in hoofdstuk 5 uitspraken over de inkooptechnische haalbaarheid van de toepassing van social return door de Rijksoverheid. We gaan in op wat mogelijk is en welke keuzen er gemaakt kunnen worden. Op basis van de inzichten, die we in het onderzoek hebben opgedaan, trekken we hier conclusies over de manier waarop social return het beste vormgegeven kan worden bij de Rijksoverheid en doen we aanbevelingen.

Hoofdstuk 6 besluit dit rapport met een samenvatting van onze bevindingen en de belangrijkste conclusies uit het onderzoek.

In bijlagen A bij het rapport is de literatuurlijst opgenomen en in bijlage B de deelnemers aan de expertmeeting. Bijlagen C en D bevatten enkele kenmerken van de cases en pilots die we in het onderzoek hebben onderzocht. Bijlage E, ten slotte, geeft wat meer achtergrond bij de juridische aspecten van aanbestedingen waarin social return wordt opgenomen.

¹ Tegelijkertijd heeft TNO voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar de toegevoegde waarde van social return op het bestaande arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid (zie Brouwer et al., 2010).

2 Onderzoeksvragen en –aanpak

2.1 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling voor het onderzoek is:

Wat is de inkooptechnische haalbaarheid voor toepassing van social return bij aanbestedingen door de rijksoverheid en wat zijn de voorwaarden van een geslaagde toepassing?

Deze centrale vraagstelling is uitgesplitst in 26 deelvragen:

1. Welke mogelijke doelgroepen kunnen er worden benaderd voor social return?
2. Welke doelgroepen worden door de gemeenten benaderd voor social return, en waarom?
3. Welke doelgroepen zijn in eerdere social return aanbestedingen binnen de rijksoverheid benaderd en waarom?
4. Welke doelgroepen zijn toepasbaar voor de rijksoverheid, rekening houdend met de wervingsmogelijkheden?
5. Hoe moet er worden omgegaan met de regionale spreiding van doelgroepen en de problematiek die dit geeft voor aanbestedende diensten bij de rijksoverheid die meer vestigingsplaatsen hebben en via de aanbesteding deze ook moeten bedienen?
6. Welke inkooptechnische consequenties geeft deze regionale spreiding en hoe moet hier mee worden omgegaan?
7. Wat is de uitvoeringslast van social return voor de inkopers?
8. Wat is het inverteffect van social return voor de inkopers?
9. Wat is de uitvoeringslast van social return voor de opdrachtnemers?
10. Wat is het inverteffect van social return voor de opdrachtnemers?
11. Wat is de uitvoeringslast van social return voor de opdrachtgevers?
12. Wat is het inverteffect van social return voor de opdrachtgevers?
13. Wat is de uitvoeringslast van social return voor de organisaties met een wettelijke taak?
14. Wat is het inverteffect van social return voor de organisaties met een wettelijke taak?
15. In welke fase van het aanbestedingstraject kan social return worden opgenomen, kijkende naar de ervaringen van de gemeenten?
16. In welke mate is de fase bepalend voor de inkooptechnische en (arbeidsmarkttechnische) voorwaarden/consequenties?
17. Wat zijn de mogelijke vormen van social return? (met vorm wordt bedoeld: 5% van de aanneemsom, loonsom etc.).
18. In welke mate is de vorm bepalend voor de inkooptechnische en (arbeidsmarkttechnische) consequenties?
19. Welke activiteiten vereist social return op het gebied van contractbeheer en contractmanagement, denkende aan de benodigde controle en nalevingactiviteiten?
20. Welke activiteiten vereist social return in het kader van het huidige aanbestedingsrechtelijke kader?
21. Wat is de invloed van social return op de prijs/kwaliteitverhouding van het product/dienst?
22. Heeft social return een prijsopdrijvende invloed en hoe kan dit worden gerechtvaardigd?

23. Wat zijn de risico's van social return op het gebied van verantwoordelijkheidsverdeling, en hoe kan dit worden ingericht (wie is aansprakelijk als kwaliteitverlaging te wijten is aan social return)? Wat zijn de mogelijkheden voor een eventuele boeteclausule?
24. Wat is de invloed van social return op de uiteindelijke kwaliteit van het product/dienst in de ogen van de eindconsument?
25. Van welke wervingsmogelijkheden voor social return kandidaten wordt er gebruik gemaakt?
26. Welke wervingsmogelijkheden, die gemeenten en overheid reeds gebruiken, zijn inzetbaar voor de rijksoverheid? En hoe ga je vervolgens om met de regionale verdeling van de UWV en de gemeentelijke sociale diensten en de niet participerende gemeenten?

2.2 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen van BZK beantwoorden we door gebruik te maken van verschillende onderzoeksinstrumenten. Voor een deel kunnen we de vragen van BZK beantwoorden met behulp van de onderzoeksactiviteiten die we in het kader van het reeds afgeronde onderzoek voor SZW hebben gehanteerd²:

- inventarisatie van bestaande ervaringen: interviews en een webenquête onder gemeente (94 respondenten);
- zes casestudies van bestaande ervaringen met social return bij gemeenten, provincies en het Rijk;
- expertmeeting over de overdraagbaarheid van ervaringen naar het Rijk en de toegevoegde waarde van social return op het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid.

Aanvullend hebben we de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd specifiek gericht op de vragen van BZK:

- inventarisatie en casestudies van bestaande ervaringen bij het Rijk;
- evaluatie van nieuwe pilots, waarbij social return bij het Rijk is toegepast;
- expertmeeting over de inkooptechnische aspecten bij het Rijk.

Deze aanvullende activiteiten lichten wij hieronder nader toe.

Inventarisatie en casestudies bestaande ervaringen bij het Rijk

We hebben eerst geïnventariseerd welke ervaringen er al zijn met social return bij de Rijksoverheid. Van 1999 tot 2002 heeft al eens een pilot bij de Rijksoverheid gelopen, die in 2003 is geëvalueerd³. Sindsdien zijn er, verspreid over de departementen, nog verschillende ervaringen opgedaan. Via BZK hebben we vijf aanbestedingen van het Rijk in de afgelopen vijf jaar geïdentificeerd, waarbij social return is toegepast⁴. Deze aanbestedingen hebben we ten behoeve van het onderzoek bestudeerd in de vorm van een casestudie. Het gaat om de volgende vijf aanbestedingen:

- De Belastingdienst: schoonmaak
- VROM: catering
- SZW: schoonmaak
- RIVM: ophalen oud papier
- Raad voor de Kinderbescherming: multiservices (schoonmaak, beveiliging, consumptie, groen binnen en buiten, reststoffenmanagement).

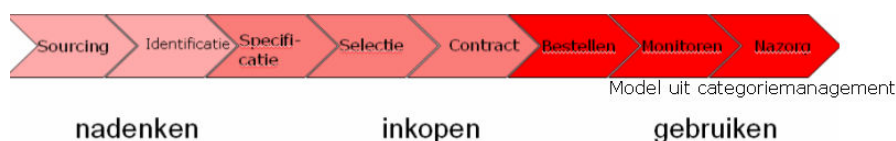
² Voor een nadere toelichting op deze onderzoeksactiviteiten, zie Brouwer et al. (2010).

³ Batelaan et al. (2003).

⁴ Ten behoeve van de inventarisatie van de ervaringen met social return bij het Rijk hebben we tevens, via het netwerk van inkopers (NEVI), een webenquête uitgezet onder rijksinkopers. De respons op deze webenquête is, ondanks een herinnering, te beperkt om de resultaten hiervan mee te nemen in de analyse.

In de cases hebben we het volledige inkoopproces bekeken vanaf de inkoopvoorbereiding en de specificatie van de bestektekst, via selectie en contractering tot en met de uitvoering van het aanbestede werk, inclusief de realisatie van social-returndoelstellingen. Hierbij zijn alle fasen uit het inkoopproces aan de orde gekomen. Zie ook het model voor het inkoopproces, zoals dat bij het categoriemanagement is gedefinieerd:

Figuur 1 – fasen in het inkoopproces



We hebben hiertoe gesproken met betrokken functionarissen van de aanbestedende partij (de opdrachtgever en de inkoper), de opdrachtnemer (functionarissen betrokken bij het schrijven van de offerte en bij de uitvoering van de opdracht) en eventuele organisaties die betrokken zijn bij de matching en begeleiding van kandidaten. Naast algemene vragen over de context, vorm en proces hebben we elke respondent gevraagd minimaal twee kritische succesfactoren in het proces van social return te noemen. In bijlage C zijn enkele kenmerken van de cases opgenomen.

Evaluatie pilots

Behalve de cases van bestaande ervaringen, maken we in het onderzoek nadrukkelijk gebruik van de ervaringen die worden opgedaan in de pilots met social return die op dit moment binnen de Rijksoverheid lopen. Deze pilots worden vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verantwoordelijk voor inkoop en aanbestedingen van het Rijk, gecoördineerd. Tijdens het proces komen de betrokken partijen geregeld samen in een klankbordgroep om kennis te delen, eventuele problemen met elkaar op te lossen en elkaar te voorzien van relevante informatie over social return.

Door deze pilots te volgen en te evalueren, ontstaat een goed beeld van hoe social return in de praktijk toegepast wordt, waar men tegenaan loopt en welke lessen er geleerd kunnen worden. Het gaat om zes pilots, waar social return op dit moment wordt toegepast:

- 4FM & VWS: schoonmaak
- LNV/EZ: schoonmaak
- LNV: verhuisdiensten
- OCW: verhuisdiensten (voor OCW, VWS, AZ en betrokken buitendiensten en inspecties)
- SZW: interne verbouwing van het opleidingscentrum
- VWS: inhuur ICT-personeel

Van elk van de pilots hebben wij een casestudie gemaakt, vergelijkbaar met de casestudies van bestaande ervaringen. Bij de pilots ligt de focus echter op de fasen in het inkoopproces tot het moment van gunning (zie figuur 1), omdat dit het stadium is waarin de pilots zich gedurende de onderzoeksperiode bevinden. Wij hebben daartoe voornamelijk bij de aanbestedende partijen met de opdrachtgever en de inkoper gesproken. In de gevallen waar op het moment van onderzoek de opdracht al gegund was, hebben we ook met de opdrachtnemer gesproken. In bijlage D zijn het tijdspad en enkele kenmerken van de pilots opgenomen.

Bij Rijkswaterstaat is een aanbesteding van een onderhoudscontract in voorbereiding waarbij het toepassen van social return overwogen wordt. Hier bevindt het inkoopproces zich echter nog in de voorbereidende fase en is nog niet definitief besloten dat in dit geval social return wordt toegepast. Deze aanbesteding hebben we dan ook niet als pilot kunnen meenemen in het onderzoek. Voor het onderzoek is het wel interessant om naar het afwegingsproces in deze voorfase te kijken. Ook is het interessant dat het hier om een uitvoerende dienst gaat en niet één van de kerndepartementen.

Expertmeeting

Om de uitkomsten van onze analyse op basis van de casestudies en de ervaringen in de pilots te toetsen, hebben we een expertmeeting over de inkooptechnische aspecten bij het Rijk georganiseerd. De experts, die op verschillende manieren bij het inkoopproces en/of social return betrokken zijn, zijn in overleg met de opdrachtgever geselecteerd. In totaal hebben zeven experts aan de discussie deelgenomen (zie bijlage B). Tijdens de expertmeeting is aan de hand van stellingen getoetst of onze interpretaties van het onderzoeksmateriaal herkend worden en is gesproken over de consequenties daarvan voor een succesvolle toepassing van social return door het Rijk.

3 Ervaringen met social return tot nu toe

3.1 Inleiding

Binnen de overheid wordt al sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw, hoewel toen nog op bescheiden schaal, social return toegepast in aanbestedingen. Tot nu toe hebben voornamelijk gemeenten ervaring opgedaan met social return. In 2009 hanteerde 62% van de gemeenten social return bij de aanbesteding met betrekking tot arbeids- en stageplaatsen, terwijl dat in 2006 nog maar 20% was (Jorissen e.a., 2010)⁵. De resultaten van de webenquête, die TNO in het kader van het onderzoek voor SZW naar social return heeft uitgevoerd bevestigen dit beeld: Van de 94 responderende gemeenten, hebben er 49 (=52%) ervaring met social return. Meer dan de helft (54%) van deze gemeenten heeft social return voor het eerst toegepast in 2008 of later. Ruim tweederde (70%) van de gemeenten die social return toepassen, heeft ook specifiek beleid voor de toepassing van social return geformuleerd⁶.

Ook bij provincies en de Rijksoverheid is er al enige ervaring met social return. Dit is echter nog op een aanmerkelijk bescheidener schaal dan bij gemeenten. Bij de Rijksoverheid is er nog geen sprake van specifiek beleid. Ten behoeve van het onderzoek hebben we vijf voorbeelden van aanbestedingen door het Rijk, waarbij social return is toegepast, als casestudie onderzocht (zie ook hoofdstuk 2 van dit rapport). In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen uit de case studies en relateren deze aan de ervaringen van gemeenten. Waar we verwijzen naar de ervaringen bij gemeenten, is dit gebaseerd op het onderzoek over social return van TNO voor het Ministerie van SZW (Brouwer et al., 2010).

In paragraaf 3.2 beschrijven we de manieren waarop social return in aanbestedingen wordt meegenomen. We kijken daarbij naar de verschillende vormen van social return die in de praktijk worden toegepast en de doelgroepen die door middel van social return ingezet worden. Paragraaf 3.3 gaat vervolgens in op de manier waarop de invulling van social return en het nagaan of de doelen gerealiseerd worden in de praktijk wordt vormgegeven. Paragraaf 3.4 behandelt de kosten en effecten die met het toepassen van social return samenhangen. Paragraaf 3.5 besluit dit hoofdstuk met de belangrijkste leerpunten uit de bestaande ervaringen. Bijlage C bevat een overzicht met kenmerken van de onderzochte cases.

3.2 Aanbesteding

Vormen van social return

Het onderzoek bij gemeenten laat zien dat social return op verschillende manieren vormgegeven kan worden. De meest bekende vorm is de 5%-regeling. Deze regeling wordt vaak gehanteerd als een contracteis die als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde in het bestek is opgenomen, maar kan ook op andere manieren in de aanbesteding worden opgenomen. De regeling houdt in dat de opdrachtnemer 5% van de aanneemsom moet verlonen aan doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Uiteraard kan ook een ander percentage dan 5% gehanteerd worden. In plaats van een percentage van de aanneemsom, wordt ook wel een percentage van de loonsom gehanteerd. Dit gebeurt vooral bij kapitaalintensieve aanbestedingen, waarbij het gehanteerde percentage veel-

⁵ Jorissen et al. (2010) hanteren overigens de term sociale criteria.

⁶ Zie verder Brouwer et al. (2010) voor de resultaten van de webenquête.

al wel hoger (bijvoorbeeld 7%) is. Een andere variant is dat een percentage van het aantal directe uren door werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt moet worden ingevuld. Andere varianten zijn dat een vast aantal werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt moet worden ingezet in de uitvoering, of dat per locatie het aantal in te zetten kandidaten is gedefinieerd. Meestal is er sprake van de inzet van doelgroepen bij het uitvoeren van de werkzaamheden waar de aanbesteding betrekking op heeft. Soms wordt opdrachtnemers echter toegestaan om de invulling van hun social return vorm te geven bij andere activiteiten, dus buiten de betreffende aanbesteding. Hierbij ontstaat wel het risico van dubbel telling: een opdrachtnemer kan dezelfde social-returnkandidaat bij meerdere opdrachtgevers opvoeren om aan zijn social-returnverplichtingen te voldoen.

Bij gemeenten zijn we ook vormen van social return tegengekomen die sociale doelen helpen realiseren anders dan het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld social return in de vorm van een *ideeëninventarisatie*, waarbij de opdrachtgever opdrachtnemers uitnodigt om met ideeën te komen voor invulling van de sociale doelstellingen. Dit kan, net als bij de 5%-regeling, het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn, maar kan ook tot heel andere invullingen leiden. Bijvoorbeeld het organiseren van een evenement voor mensen met een arbeids-handicap. Dit laatste voorbeeld is een uitwerking die in gemeenten goed mogelijk is, maar bij aanbesteding door rijksinstellingen niet voor de hand ligt.

Bij toepassen van social return door rijksinstellingen worden alle bovengenoemde vormen ook gehanteerd, met uitzondering van de ideeëninventarisatie.

Type, duur en drempelbedrag van de aanbesteding

Onderzoek bij gemeenten laat zien dat social return in principe kan worden ingezet bij alle aanbestedingen van diensten en werken. Bij leveringen is social return ook mogelijk, maar lastiger te realiseren, omdat de manier van vervaardigen slechts in beperkte mate beïnvloed kan worden. Vanuit inkoop kan geëist worden dat bij de vervaardiging (inter)nationaal geldende normen worden nageleefd. Voor bijvoorbeeld kwaliteitszorg (ISO9001) of milieuzorg (ISO14001) bestaan zulke normen. Voor social return zijn dergelijke normen er (nog) niet.

Social return is het beste toepasbaar bij aanbestedingen in sectoren waar relatief veel laaggeschoold werk is, zoals de bouw, infra, onderhoud, groenvoorziening, schoonmaak en catering. Echter ook in sectoren met meer hoger geschoold arbeid is social return mogelijk. Voorwaarde voor een zinvolle invulling van social return is dat de uitvoering van de aanbesteding een zekere looptijd kent, zodat substantiële werkervaring kan worden opgedaan door de kandidaten met een afstand tot de arbeidsmarkt. Veel gemeenten hanteren een minimale duur van een half jaar voor de inzet van kandidaten als norm. Een dergelijk tijdsbestek is ook bruikbaar als minimum norm voor de Rijksoverheid.

In de vijf casestudies van bestaande ervaringen bij de Rijksoverheid gaat het om aanbestedingen van diensten voor de duur van minimaal een jaar met een maximum van vier jaar.

Social return kan in principe bij alle inkoopprocedures worden gehanteerd, maar wordt in de praktijk het meest ingezet bij Europese aanbestedingen en bij meervoudig onderhandse aanbestedingen. Dit zien we terug in de cases. Bij drie cases ging het om een Europese aanbesteding en in één geval om een meervoudig onderhandse aanbesteding. In één geval was er geen sprake van een echte aanbesteding, maar zijn afspraken over de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt tijdens de looptijd van de opdracht tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gemaakt.

Veel gemeenten passen social return alleen toe bij aanbestedingen met een bedrag boven de drempelwaarde voor Europese aanbestedingen⁷, met als reden dat er meer financiële ruimte is om een werkplek te creëren in het kader van social return. Bij een meervoudig verzoek tot offertes onder de drempel van Europese aanbestedingen is er minder financiële ruimte voor het creëren van werkplekken. Een lager drempelbedrag hoeft echter geen belemmering voor social return te zijn. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die een drempelbedrag van rond de 200.000 euro hanteren. Dit biedt voldoende financiële ruimte om bij toepassing van de 5%-regeling één kandidaat een half jaar werkervaring op te laten doen (zie paragraaf 5.2 voor een rekenvoorbeeld).

Bij alle aanbestedingen zijn inkopers gehouden aan de geldende aanbestedingsregels. Voor Europese aanbestedingen zijn de aanbestedingsprocedures expliciet geregeld via Europese regelgeving. Hierdoor kunnen striktere juridische regels gelden.

Social return bij Europese aanbestedingen

Bij Europese aanbestedingen geldt dat social return binnen de regelgeving voornamelijk op twee manieren in de aanbesteding kan worden opgenomen⁸:

- 1) als bijzondere uitvoeringvoorwaarde in de vorm van een contracteis of een inspanningsverplichting (bijvoorbeeld om voor 5% van de aanneemsom doelgroepen in te zetten);
- 2) als gunningscriterium (bijvoorbeeld het schrijven van een plan van aanpak, eventueel met als criterium een bepaalde omvang van de inzet van doelgroepen of kwaliteit van de begeleiding).

Volgens de aanbestedingsregels is het ook mogelijk om een geschiktheidseis of selectiecriterium (bijvoorbeeld ervaring met de inzet van bepaalde doelgroepen bij het gevraagde type dienstverlening) te formuleren. Uit de interviews tijdens het onderzoek blijkt dat het lastig is om social return in de praktijk op deze manier vorm te geven, omdat de relatie met de opdracht niet duidelijk genoeg is en het mogelijk in strijd is met het proportionaliteitsprincipe.

Naast de bovenstaande vormen is het mogelijk om delen van de uitvoering van aanbestede opdrachten voor te behouden aan SW-bedrijven of percelen uit een aanbesteding af te zonderen om ze bijvoorbeeld in verband met social return voor te behouden aan sociale ondernemers.⁹

Los van deze formele manieren, kan de opdrachtgever aangeven welke doelen zij nastreeft met betrekking tot de inschakeling van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt en opdrachtnemers vragen hieraan bij te dragen. Social return kan bij een dergelijke vrijblijvende formulering echter geen rol spelen bij selectie en gunning.

Indien er sprake is van een Europese aanbesteding, impliceert dit dat ook opdrachtnemers uit het buitenland kunnen inschrijven. Het opnemen van social-returneisen is hiervoor geen belemmering zolang opdrachtnemers uit het buitenland ook toegang hebben tot de genoemde doelgroepen in Nederland en het wordt toegestaan om vergelijkbare doelgroepen uit het buitenland (bijvoorbeeld Duitse werklozen of Belgische arbeidsgehandicapten) in te zetten. Dit is in lijn met het vrije verkeer van werknemers tussen de EU-lidstaten, volgens artikel 45-48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU).

In de vijf casestudies van bestaande ervaringen bij de Rijksoverheid was op vrijwillige basis al ervaring opgedaan met het inzetten van doelgroepen met een afstand tot de

⁷ Zie <http://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden>.

⁸ Zie ook bijlage E van dit rapport.

⁹ De voorwaarden voor dit soort opties zijn te vinden op www.pianoo.nl.

arbeidsmarkt. Voor alle casestudies geldt dat social return nu voor het eerst in de aanbesteding was meegenomen, maar in de meeste gevallen niet als harde eis.

Tabel 1 geeft enkele kenmerken van de onderzochte cases (bijlage C bevat een uitgebreider overzicht van de kenmerken van de cases).

Tabel 1 – kenmerken cases

Case	Sector/type werk	Vorm social return	Ingezette doelgroepen
Belastingdienst	Schoonmaak	Gunningscriterium	SW'ers
VROM	Catering	Wens	Wajongers
SZW	Schoonmaak	Bijzondere uitvoeringsvoorwaarde + wens	SW'ers
RIVM	Ophalen oud papier	Vorbehouden aan SW-bedrijf	SW'ers
Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)	Multiservices	Gunningscriterium + aanvullende wens	SW'ers

In drie van de vijf casestudies is opdrachtnemers gevraagd zelf invulling te geven aan social return. Bij VROM zijn de aanvullende afspraken over social return met de opdrachtnemer gemaakt tijdens de looptijd van het contract. Bij de Belastingdienst en de RvdK vond social return zijn weerslag in gunningscriteria, waarbij opdrachtnemers punten konden scoren voor de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In de aanbesteding van de RvdK is aanvullend de wens geuit om reeds werkzame SW-medewerkers in dienst te houden. In deze aanbesteding werd ook aantoonbare ervaring met inzet van SW'ers als selectiecriterium gehanteerd.

In de cases van SZW en RIVM zijn hardere voorwaarden tijdens de aanbesteding gesteld. SZW heeft als bijzondere contractvoorwaarde opgenomen dat er minimaal één SW'er per locatie moet worden ingezet met als wens dat er meer dan één SW'er per locatie wordt ingezet. De case bij RIVM betreft een aanbesteding onder de drempelwaarde voor Europese aanbestedingen die is voorbehouden aan SW-bedrijven. Dit is mogelijk op grond van artikel 19 van het Bao (zie ook bijlage E). Het afzonderen van percelen uit een aanbesteding voor bijvoorbeeld sociale ondernemers zijn we bij aanbestedingen door de (gemeentelijke, provinciale of rijks-) overheid nog niet tegengekomen.

Voor alle cases geldt dat de social-returnkandidaten bij de activiteiten binnen de aanbesteding ingezet moeten worden.

In de casestudies waar social return als gunningscriterium is opgenomen, is pas na gunning in onderling overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer concrete invulling gegeven aan de social-returndoelstellingen. Dat is opvallend. Bij gemeenten zien we dat ze een uitgebreid plan van aanpak eisen wat na gunning integraal onderdeel van het contract wordt. Er is dan geen overleg meer nodig. In het geval van een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde zien we dat bij gemeenten in de praktijk pas na gunning aanvullende prestatieafspraken worden gemaakt over de invulling van social return.

Het invullen van social return na gunning voorkomt dat inkopers meerdere plannen van aanpak moeten beoordelen ten behoeve van de gunningsbeslissing, wat tijd kost en specifieke expertise vraagt. Maar ook bij invulling na gunning geldt nog steeds de randvoorwaarde dat dit vraagt om kennis en ervaring van de inkoper met social return om goed te kunnen inschatten wat mogelijkheden zijn. Om problemen bij het invullen van social return na gunning te voorkomen moeten in de bestektekst duidelijke kaders voor social return gegeven worden, waarbij belangrijke aspecten zoals de begeleiding, communicatie en scholing eventueel aanvullend geborgd kunnen worden in gunningscriteria.

Het heeft dan ook voordelen om bij het hanteren van gunningscriteria, zoals bij gemeenten gebruikelijk is, vóór gunning om een plan van aanpak te vragen en dit onderdeel van het contract te maken. Voordeel van het hanteren van gunningscriteria is dat een opdrachtnemer een voorstel op maat zal indienen. Ook hier is van belang dat er duidelijke prestatieafspraken gemaakt worden. Bij één van de cases bleek de opdrachtnemer na een geringe inspanning om te proberen SW'ers in te zetten (wat niet lukte) weinig bereid om verdere acties te ondernemen. Hij wist dat hij er juridisch niet toe verplicht was.

Regionale verschillen

Aangezien de uitvoerende taken van de Rijksoverheid een landelijke spreiding kennen, kunnen aanbestedingen betrekking hebben op verschillende locaties verspreid over het land. Wanneer rekening wordt gehouden met regionale arbeidsmarktomstandigheden, betekent dit dat ook gevarieerd zou kunnen worden met de social-returndoelstellingen. In de onderzochte cases is in de social-returndoelstellingen geen rekening gehouden met regionale verschillen. Twee cases bestaan uit meerdere percelen waarbij het werk op verschillende locaties en door verschillende opdrachtnemers wordt uitgevoerd. Bij de ene case heeft men ervoor gekozen om social return als gunningscriterium op te nemen en is gevraagd om een plan van aanpak. Daar verschillen de afspraken met betrekking tot social return tussen de opdrachtnemers, maar dit heeft dus niets te maken met regionale arbeidsmarktverschillen. Bij de andere case zijn voor alle percelen dezelfde, maar juridisch onvoldoende harde, voorwaarden gesteld zodat de realisatie van plaatsingen überhaupt een probleem lijkt te worden.

Doelgroepen

Social return is gericht op de inzet van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij gemeenten zien we een grote diversiteit aan doelgroepen voor de invulling van de social-returndoelstellingen:

- Uitkeringsgerechtigden op grond van:
 - De Wet Werk en Bijstand (WWB)
 - De Werkloosheidswet (WW)
 - Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) of de Wet arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (WAZ)
 - Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (WAJONG)
 - Inkomensondersteuning oudere werkloze werknemers (IOAW) of oudere voormalige zelfstandigen (IOAZ).
- SW-geïndiceerden.
- Vroegtijdige schoolverlaters en jongeren met onvoldoende kwalificaties.
- Leerlingen in het kader van BOL/BBL opleidingen, VSO en/of praktijkscholen.
- Niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.

Opdrachtgevers kunnen in de bestektekst aangeven welke specifieke doelgroepen door de opdrachtnemer ingezet moeten worden om aan de social return eisen te voldoen. Bij gemeenten zien we een voorkeur voor de inzet van WWB'ers en SW'ers, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van deze personen en de financiering van de uitkeringen. Welke doelgroepen ingezet moeten worden om aan de social-returndoelstellingen te voldoen wordt echter ook vaak open gelaten, zodat de opdrachtnemer het naar eigen inzicht in kan vullen en er maatwerk geleverd kan worden.

Opvallend is dat bij vier cases die we bij het Rijk onderzocht hebben, SW'ers worden ingezet (bij één van de vier betreft het een niet-gerealiseerde wens). Bij drie cases is deze doelgroep gedefinieerd door de opdrachtgever. In één case werd door de opdrachtgever een bredere definitie gehanteerd en is de inzet van SW'ers de keuze van de

opdrachtnemer. Een verklaring voor de focus op SW'ers is dat er door de betreffende opdrachtgevers al ervaring is opgedaan met het vrijblijvend inzetten van enkele SW'ers in de uitvoering, waardoor dit bij opdrachtgevers en opdrachtnemers voorop het netvlies staat. Een andere reden is dat de begeleiding van de betreffende medewerkers goed georganiseerd is door het SW-bedrijf. Het beperken van de doelgroep tot bijvoorbeeld SW'ers kent wel een risico. Als de SW-bedrijven in de regio onvoldoende geschikte SW'ers kunnen leveren aan de opdrachtnemer, mislukt de uitvoering van social return. Dat was het geval bij één van de cases. Het is dan effectiever om de doelgroep te verbreden. In één casus zijn op detacheringbasis drie Wajongers ingezet.

3.3 Uitvoering

Werving en selectie

De feitelijke uitvoering van social return, dat wil zeggen de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, is primair de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. Het is een contracteis (of eventueel convenantafpraak) waar de opdrachtnemer zich aan dient te houden. Dit betekent dat de opdrachtnemer zich actief moet inzetten voor de werving en selectie van geschikte kandidaten. Gemeenten ondersteunen de opdrachtnemers in de praktijk wel bij de matching van kandidaten. Gemeenten hebben immers direct belang bij de plaatsing van kandidaten aan wie ze de uitkering verstrekken en hebben ook de mogelijkheid om in de plaatsing een actieve rol in te spelen. Het Rijk heeft als wetgever de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt neergelegd bij gemeenten en het UWV. Daarom speelt het Rijk geen rol bij het zoeken en bemiddelen van social-returnkandidaten. Dit is de volledige verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer.

De geschiktheidseisen voor kandidaten zijn afhankelijk van het type werkzaamheden waarvoor zij door de opdrachtnemer worden ingezet. De inzet van SW'ers vraagt bijvoorbeeld om veel begeleiding. Daarnaast brengt de inzet van deze doelgroep ook andere eisen rondom de organisatie van het werk met zich mee. De inzet van SW-medewerkers in de schoonmaak maakt het bijvoorbeeld noodzakelijk om dagschoonmaak te realiseren, omdat het werken in de avonduren voor deze doelgroep te belastend is. Soms stelt de opdrachtgever ook criteria op voor de personen die worden ingezet, bijvoorbeeld goed beheersen van de Nederlandse taal, representativiteit of een verklaring van goed gedrag.

Hoewel inkopers dus niet betrokken zijn bij de werving en selectie van kandidaten, moeten ze in de bestektekst bij de keuze van de doelgroep en het opstellen van het programma van eisen of de contractvoorwaarden wel rekening houden met deze randvoorwaarden. Bij één van de cases is in nauw overleg met het betrokken SW-bedrijf gekeken hoe de werkzaamheden het beste ingevuld kunnen worden. In een andere casus bleek vooraf niet voldoende nagedacht over de randvoorwaarden die de inzet van SW'ers met zich meebrengen. Uiteindelijk moest daar na gunning geconcludeerd worden dat de inzet van SW'ers niet mogelijk was binnen de voorwaarden die de opdrachtgever stelde. De opdrachtgever gaat nu met de opdrachtnemers overleggen of en hoe de inzet van doelgroepen wel mogelijk is.

Een ander punt van aandacht is dat bij een te smalle definitie van de doelgroep er verschuiving van vraag en aanbod optreedt, wat tot ongewenste markteffecten kan leiden. We zien met name dat opdrachtnemers SW'ers tegen heel verschillende tarieven inhuren bij SW-bedrijven. Aangezien SW-bedrijven lokaal opereren, kan bij een verplichte inzet van SW'ers voor de uitvoering van werk in een bepaalde regio, de vraag naar SW'ers plotseling sterk toenemen. SW-bedrijven zien dat opdrachtnemers dan niet

veel keuze hebben in SW-bedrijven, wat hun onderhandelingspositie sterker maakt. Daarom is het verstandig om in de aanbesteding te kiezen voor een bredere doelgroep. Dit voorkomt prijsopdrijving door onvolkomen marktwerking die mogelijk doorberekend wordt in de offertes.

Begeleiding van kandidaten

Een kwalitatief goede begeleiding van kandidaten is een belangrijke voorwaarde voor het succes van social return. Vaak is meer begeleiding nodig dan de opdrachtnemer kan bieden. Gemeenten verzorgen deze extra begeleiding vaak zelf. Maar ook andere intermediaire organisaties zoals het UWV, SW-bedrijven, re-integratiebedrijven, detachingsbedrijven of scholingsinstellingen kunnen aanvullende expertise en dienstverlening leveren die nodig is bij de inzet van doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit betreft begeleiding van werknemers en soms hun leidinggevende en collega's, maar bijvoorbeeld ook het aanbieden en verzorgen van opleidingstrajecten voor social-returnkandidaten of scholing aan leidinggevendenden over omgaan met bepaalde doelgroepen.

In de cases zien we dat de opdrachtgevers vanuit het Rijk geen rol spelen bij de begeleiding van de kandidaten. Net als voor de werving en selectie is dit niet hun rol en hebben ze hier dus niet de benodigde expertise voor in huis. De begeleiding van de kandidaten is de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemers. Zij krijgen daarbij hulp van de intermediair waar mee wordt samengewerkt, bij de cases in de meeste gevallen een SW-bedrijf. Uit één van de cases blijkt nadrukkelijk dat het belangrijk is dat de opdrachtnemer en de intermediair goede afspraken maken over de begeleiding om problemen te voorkomen. De inkoper kan hier enigszins in sturen door in de gunningscriteria, of bij het vastleggen van de prestatieafspraken extra nadruk te leggen op de manier waarop de begeleiding wordt vormgegeven.

Kwaliteit

Opdrachtgevers zijn vaak bang dat het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een negatief effect heeft op de geleverde kwaliteit. Te allen tijde geldt dat de kwaliteit een vaststaande eis is en dat social return hier los van staat. Uit het onderzoek komt ook op geen enkele manier naar voren dat social return de geleverde kwaliteit negatief beïnvloedt.

Bij één aanbesteding blijkt de geleverde kwaliteit een probleem te zijn. Het is onduidelijk of dit kwaliteitsprobleem bij een betere begeleiding van de social-returnkandidaat op te lossen zou zijn. Het is aan de opdrachtnemer om de gesignaleerde problemen op te lossen, omdat hij contractueel gehouden is aan de door de opdrachtgever gestelde kwaliteitseisen.

Monitoring/contractbeheer

Monitoring van social-returnbepalingen in contracten gebeurt bij gemeenten op basis van managementinformatie die is afgesproken in het contract, zoals het aantal plaatsingen, type doelgroep, aanwezigheid (urenstaten of klokken) en kopieën van stageovereenkomsten en contracten. De ervaring van gemeenten is dat het soms moeilijk na te gaan is hoe hard en betrouwbaar de door de opdrachtnemer geleverde informatie is. Vooral het dubbel meetellen van social-returnkandidaten in meerdere aanbestedingen blijkt lastig te controleren.

Vaak is het monitoren van social return onderdeel van de reguliere contactmomenten tussen de contractmanager en de opdrachtnemer. Dit overleg richt zich echter primair op de uitvoering van het werk waar de aanbesteding betrekking op heeft en de daarbij behorende kwaliteit.

De voortgang van social-returndoelstellingen heeft in deze gesprekken een ondergeschikte plaats en blijft daardoor nogal eens onderbelicht. Veel gemeenten kiezen er

daarom voor om de interne projectleider social return verantwoordelijk te maken voor de monitoring van social return. De projectleider heeft hierover dan gericht contact met de opdrachtnemer.

Bij de vijf onderzochte cases bij het Rijk is de monitoring van de social-returndoelstellingen heel verschillend vormgegeven. In één geval wordt nauwkeurig gemonitord hoeveel inzet van doelgroepen gerealiseerd wordt op basis van klokgegevens van de betreffende medewerkers. In andere gevallen volstaat een opgave van het aantal gerealiseerde plaatsen door de opdrachtnemer.

Ook de contactmomenten variëren per casus. In twee gevallen zijn er geregeld overlegmomenten. In één casus is er éénmaal per jaar een overleg, terwijl in een andere casus alleen bij eventuele problemen contact is tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De monitoring is de verantwoordelijkheid van de contractmanager.

Het is op basis van de bestaande ervaringen nog onduidelijk welke managementinformatie nodig is voor een goede manier van monitoring. Wel is duidelijk dat regelmatig overleg helpt om de social-returndoelstellingen te realiseren. Om te voorkomen dat de monitoring van social return ondergesneeuwd raakt, helpt het om duidelijke prestatieafspraken te maken en te zorgen dat social return een vast onderdeel van de reguliere monitoring wordt. Dit is dan ook onderdeel van het reguliere contractmanagement. Wanneer zich echter problemen voordoen met het realiseren van de social-returndoelstellingen en er in samenspraak met de opdrachtnemer gezocht wordt naar oplossingen is inzicht in de mogelijkheden en arbeidsmarktomstandigheden noodzakelijk. Het is de vraag of de contractmanager hiervoor ook de aangewezen persoon is.

Sancties

Wanneer social return onderdeel is van het contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, ligt het voor de hand dat er sancties zijn bij het niet nakomen van de afspraken op dit gebied¹⁰. Om sancties effectief op te kunnen leggen, is goede monitoring essentieel. Op basis van eerder gemaakte afspraken moet namelijk aan de opdrachtnemer duidelijk gemaakt kunnen worden aan welke afspraken hij niet voldoet en welke sanctie daar tegenover staat.

Op één casus na zijn er bij de onderzochte cases bij het Rijk geen sancties geformuleerd. In de meeste gevallen worden bewust geen sancties gehanteerd, omdat social return niet als eis is geformuleerd. Wanneer er geen sancties geformuleerd zijn, is het moeilijker om opdrachtnemers te dwingen te doen wat ze moeten doen. Opdrachtnemers geven bijvoorbeeld aan dat zij wel willen, maar dat er te weinig geschikte kandidaten zijn. De opdrachtnemers die wij gesproken hebben, geven ook aan dat er een grens is aan de verantwoordelijkheid die je bij hen neer kan leggen, aangezien re-integratie niet hun expertise is. In één casus waar de opdrachtnemer niet echt mee wil werken om de social-returndoelstellingen te halen, constateert de opdrachtgever achteraf dat hij (door gebrek aan ervaring met social return) heeft verzuimd om sanctiemogelijkheden in het contract in te bouwen.

De sanctie die in één van de cases wel geformuleerd is, houdt in dat de opdrachtgever de loonkosten die samenhangen met het niet gerealiseerde deel van de social-returndoelstellingen niet uitbetaalt aan de opdrachtnemer. In een ander geval kan het niet nakomen van de social-returنافspraken mogelijk invloed hebben op de contractverlenging.

¹⁰ Wanneer social-returنافspraken in een convenant zijn vastgelegd, is er geen sprake van sancties.

Draagvlak van de eindgebruiker

Wat bij aanbestedingen nogal eens vergeten wordt, is de perceptie van eindgebruikers wanneer zij geconfronteerd worden met de personen die in het kader van social return worden ingezet. Dit springt het meest in het oog als er in het geval van schoonmaak door SW'ers overgeschakeld wordt op dagschoonmaak. De kwaliteit van de schoonmaak zelf hoeft hier niet onder te lijden, maar de eindgebruikers worden wel geconfronteerd met een ander manier van schoonmaken en soms ook een andere manier van doen van degenen die het werk uitvoeren. Op dit vlak is goede communicatie richting eindgebruikers van belang. Als de opdrachtgever duidelijk maakt waarom social return wordt gehanteerd, creëert hij begrip en draagvlak. Dit kan zelfs een positief effect hebben: mensen waarderen het als hun werkgever zich op een dergelijke sociale manier inzet. Omgekeerd zien we dat een gebrek aan communicatie kan leiden tot een negatieve beleving van eindgebruikers. Eindgebruikers gaan zich dan bijvoorbeeld ergeren aan de SW'er die in hun ogen onvoldoende functioneert. Bij activiteiten waar de medewerkers geen contact hebben met de eindgebruikers (bijvoorbeeld in de bouw) is er feitelijk geen effect richting eindgebruikers, gegeven dat de kwaliteit door de opdrachtnemer geborgd is.

3.4 Kosten en effecten

Aanbesteding

Het algemene beeld is dat de kosten van het incorporeren van social return in aanbestedingen voor inkopers en opdrachtgevers gering zijn, zeker wanneer dit afgezet wordt tegen de totale kosten van de aanbesteding.

De inkopers en opdrachtgevers die wij gesproken hebben, geven wel aan dat er redelijk veel tijd zit in het introduceren van social return in de eigen organisatie. Het is eigenlijk noodzakelijk dat één of meerdere personen zich er echt voor inspannen. Ook worden er (eenmalige) kosten gemaakt voor het opstellen van standaardteksten die bij volgende aanbestedingen (nagenoeg) opnieuw gebruikt kunnen worden. Deze kosten kunnen dus uitgesmeerd worden over meerdere aanbestedingen.

Interessant is verder dat we in de onderzochte cases geen aanwijzingen vinden dat social return leidt tot hogere aanneemsommen. Hoewel opdrachtnemers wel kosten maken in het kader van social return (contacten met intermediairs, begeleiding van kandidaten, overleg met opdrachtgever), wordt dit naar het schijnt niet doorberekend in de geoffreerde prijzen. Respondenten schrijven dit toe aan de concurrentie tussen opdrachtnemers (marktwerking) en het feit dat de extra kosten veelal in het niet vallen bij de totale aanneemsom. In één van de cases wordt zelfs aangegeven dat men de indruk heeft dat de toepassing van social return juist tot een wat lagere dan verwachte aanneemsom heeft geleid. Dit is het gevolg van de inzet door de opdrachtnemer van een groot aantal SW-medewerkers, die deels gesubsidieerd zijn, waardoor de loonkosten voor de opdrachtnemer lager uitvallen. We hebben echter eerder aangegeven dat er lokaal een grote vraag naar SW'ers kan ontstaan wat de prijs van hun inzet kan opdrijven en wat uiteindelijk effect zou kunnen krijgen op de aanneemsom. Dat kan een reden zijn om de doelgroep in de aanbesteding breder te formuleren.

Uitvoering

Als de opdrachtgever nadrukkelijk inzet op het realiseren van de social-returndoelstellingen, kan er sprake zijn van extra kosten in de uitvoering, dus na gunning van een opdracht. Regelmatig overleg met de opdrachtnemer over de realisering van de social-returndoelstellingen en specifieke activiteiten om de realisaties te monitoren zijn noodzakelijk. Dit is onderdeel van het reguliere contractmanagement en hoeft op zichzelf niet tot extra kosten te leiden. Bij gemeenten is de contractmanager

soms dezelfde persoon als de inkoper, maar veel gemeenten hebben ook een aparte projectleider social return die deze doelstellingen monitort. Bij rijksinstellingen zoals ministeries wordt het contractmanagement in sommige gevallen door de departementale of interdepartementale facilitaire afdeling verzorgd. De contractmanager heeft vooral *extra* werk als de vereiste inzet van social-returnkandidaten onvoldoende lukt of als de kandidaten onvoldoende functioneren en niet de gewenste kwaliteit leveren. In deze gevallen is veelal extra overleg met de opdrachtnemer nodig.

De grootste potentiële inderdieneffecten van social return zijn te realiseren door mensen vanuit een uitkeringssituatie duurzaam uit te laten stromen, dan wel instroom in de uitkering te voorkomen (bijvoorbeeld door met het bieden van stageplekken aan leerlingen bij te dragen aan het behalen van een startkwalificatie). Deze baten slaan dan vooral neer bij de partijen met een (wettelijke) taak rondom uitkeringsverstrekking en/of re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: UWV, gemeenten, SW-bedrijven en re-integratiebedrijven. Het doel van social return bij het Rijk is bijdragen aan de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In de cases die wij onderzocht hebben, zijn concreet 0 tot 25 personen per case ingezet. De plaatsingen hebben betrekking op de duur van de aanbesteding. Eén van de intermediairs die we hebben gesproken (een SW-bedrijf) heeft aangegeven met de opdrachtnemer te gaan onderhandelen over een duurzame plaatsing van ingezette SW'ers in het betreffende schoonmaakbedrijf. Hier kan de inkoper echter geen eisen aan stellen, omdat dit buiten de scope van de aanbesteding valt. Hooguit kan in het bestek aangegeven worden wat de doelstelling van de overheid met social return is. Voor meer informatie over de effecten van social return op het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid verwijzen wij naar ons onderzoek voor het Ministerie van SZW (Brouwer et al., 2010).

Andere inderdieneffecten van social return treden voornamelijk op in de vorm van een bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen. Veel respondenten spreken in dit kader over maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Voor de opdrachtgevers (de overheid) heeft dit met name betrekking op duurzaam inkopen en het zich profileren als sociale organisatie. Opdrachtnemers hopen door middel van MVO hun kansen te vergroten op toekomstige opdrachten, bij dezelfde of bij andere opdrachtgevers. Voor opdrachtnemers spelen soms ook bedrijfseconomische overwegingen een rol. De inzet van bepaalde doelgroepen kan namelijk kostentechnisch gunstig zijn. Vooral wanneer er subsidies mee gemoeid zijn.

3.5 Leerpunten uit de bestaande ervaringen

Samenvattend komen in het onderzoek de volgende leerpunten uit de bestaande ervaringen naar boven voor de toepassing van social return door het Rijk.

Type aanbesteding

- Met social return is de meeste winst te behalen bij aanbestedingen van diensten en werken waar sprake is van veel laaggeschoold werk.
- Social return kan bij alle typen aanbestedingen ingezet worden, mits de duur van het contract een plaatsing van minimaal een half jaar oplevert en de financiële omvang voldoende is.

Vormen van social return

- Het Rijk kan social return het beste als eis (bijzondere uitvoeringsvoorwaarde) of als gunningscriterium opnemen in het bestek. De ideeëninventarisatie is niet goed toepasbaar voor het Rijk.

- Delen van de uitvoering van aanbestede opdrachten kunnen worden voorbehouden aan SW-bedrijven.
- Inkopers hebben geen goed zicht op regionale arbeidsmarktverschillen. Vragen naar een plan van aanpak van de opdrachtnemer biedt de opdrachtgever meer zicht op hoe rekening gehouden wordt met regionale verschillen.
- Als gekozen wordt voor de economisch meest voordelige inschrijving (emvi) kan social return als gunningscriterium worden opgenomen. Zorg er in dit geval voor dat dit gunningscriterium voldoende meeweegt in de puntenverdeling, zodat opdrachtnemers hier ook daadwerkelijk aandacht aan besteden in hun inschrijving.
- Leg social return vast in duidelijke prestatieafspraken.

De doelgroep

- Stem de doelgroep af op de mogelijkheden bij opdrachtnemers en de eisen die aan medewerkers worden gesteld bij de uitvoering van de opdracht.
- Kies de doelgroep niet te smal. Voorkom ongewenste prijsopdrijving door ongewenste effecten van marktwerking of het onvoldoende beschikbaar zijn van kandidaten.

Begeleiding

- Borg in de gunningscriteria of de prestatieafspraken een goede begeleiding van de kandidaten door de opdrachtnemer.

Monitoring / contractbeheer

- Maak social return een vast onderwerp van de monitorgesprekken.
- Onderzoek hoe de inzet van kandidaten gemonitord kan worden (wie is verantwoordelijk en hoe te meten?).
- Hanteer sancties.

Algemeen

- Communiceer als opdrachtgever over de doelen van social return naar de inkopers, contractmanagers, opdrachtnemers en eindgebruikers.

4 Ervaringen in de pilots

4.1 Inleiding

In 2010 is, onder coördinatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in enkele aanbestedingen van de Rijksoverheid social return toegepast bij wijze van pilot. Deze pilots zijn bedoeld om gecoördineerd ervaring op te doen met social return. Door de ervaringen in deze pilots te evalueren kan, in combinatie met het beeld uit de bestaande ervaringen, een gefundeerd oordeel over de inkooptechnische haalbaarheid van social return bij het Rijk gegeven worden.

Tijdens het proces komen de bij de pilots betrokken partijen geregeld samen in een klankbordgroep om kennis te delen, eventuele problemen met elkaar op te lossen en elkaar te voorzien van relevante informatie over social return. Enerzijds is met de pilots beoogd om op verschillende manieren social return toe te passen om enige variatie te krijgen, waardoor een beeld ontstaat wat beter of minder goed werkt. Anderzijds zorgt de uitwisseling van kennis en ervaringen voor wederzijdse beïnvloeding van de invulling en keuzen in pilots. De pilots zijn dus niet onafhankelijk van elkaar en in die zin is er ook geen sprake van een zuiver evaluatieonderzoek. Bovendien zijn de pilots op het moment van onderzoek nog niet afgerond en kunnen er dus nog geen conclusies worden getrokken over de behaalde resultaten in de uitvoering.

De opbouw van dit hoofdstuk volgt hetzelfde stramien als het voorgaande hoofdstuk. Paragraaf 4.2 kijkt naar hoe social return en de doelgroepen in de pilots in de aanbestedingen gedefinieerd zijn. Paragraaf 4.3 gaat vervolgens in op de manier waarop de invulling van social return tijdens de uitvoering wordt voorzien. Paragraaf 4.4 gaat in op de kosten en (inverdien)effecten van het toepassen van social return die in de pilots worden geïdentificeerd. Paragraaf 4.5 besluit dit hoofdstuk met de belangrijkste leerpunten uit de pilots. Bijlage D bevat een overzicht met de tijdsplanning van de pilots en enkele kenmerken.

4.2 Aanbesteding

Vorm van social return

In bijna alle pilots wordt een variant van de 5%-regeling toegepast. Bij de pilot van SZW is toegevoegd dat het bij een arbeidsextensieve opdracht (als de loonkosten minder dan 30% van de aanneemsom zouden bedragen) om 7% van de loonsom zou gaan.

Type, duur en drempelbedrag

Op de pilot van SZW na gaat het om Europese aanbestedingen. Bij de pilot van SZW is een meervoudig onderhandse aanbesteding gedaan, waarbij het ging om een bedrag van circa 850.000 euro (excl. BTW). Vijf van de zes aanbestedingen hebben betrekking op diensten en één op werken. De contracten variëren in duur van 6 maanden tot 4 jaar.

Bij de keuze van pilots voor de toepassing van social return hebben de rijksdiensten gekozen voor aanbestedingen in branches waar naar hun mening kandidaten uit doelgroepen ingezet zouden kunnen worden. Dat ging meestal om laagopgeleiden (schoonmaak, verhuisdiensten, wegenonderhoud, bouw) maak ook wel om (iets) hoger opgeleiden (bouw, ICT).

Social return in de bestektekst

In de meeste pilots is social return als een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde in het bestek opgenomen met als eis dat 5% van de aanneemsom of van het aantal ingezette uren wordt ingevuld met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Na gunning wordt de opdrachtnemer om een plan van aanpak gevraagd. Om potentiële opdrachtnemers meer te betrekken bij de invulling van social return is bij twee aanbestedingen bij de gunningscriteria ook gevraagd aan te geven hoe social return geborgd wordt in de uitvoering. Deze criteria tellen voor 25-40% mee in het totaal aantal punten voor kwaliteit. Er is gekozen om dit criterium veel zwaarder te laten meetellen in het totaal dan eerder gebruikelijk, omdat uit ervaring met eerdere cases bleek, dat opdrachtnemers anders geneigd zijn dit kwaliteitscriterium in hun offerte onvoldoende in te vullen. Het hanteren van gunningscriteria voor de kwaliteit van social return is in deze pilots wel een punt van discussie geweest. Dit vraagt namelijk om een objectieve beoordeling van de gunningscriteria. Dit is lastig omdat de voorstellen heel verschillend ingevuld kunnen worden. Voor het beoordelen van de kwaliteit is bovendien expertise over re-integratie van doelgroepen nodig die inkopers niet zelf in huis hebben. Er wordt bij enkele pilots overwogen hierbij de hulp van externe experts (van bijvoorbeeld UWV of het Ministerie van SZW) in te roepen. Om juridische redenen (garanderen van objectiviteit) geniet het de voorkeur minstens twee experts in te zetten. Het nadenken over (juridisch juiste) gunnings- en beoordelingscriteria vraagt sowieso extra tijd.

In de pilot van OCW is de bijzondere uitvoeringsvoorwaarde niet als harde eis, maar als inspanningsverplichting geformuleerd. De inschrijvers is gevraagd een plan van aanpak te schrijven voor de invulling van social return. OCW noemde als reden om voor een inspanningsverplichting te kiezen, dat het Ministerie op dit punt dan geen risico zou lopen op processen bij de aanbesteding. Een tweede reden voor het Ministerie van OCW om voor een inspanningsverplichting te kiezen, was om enige diversiteit in vormen van social return in de pilots te hebben.

In de pilot van VWS is social return als wens geformuleerd. In dit geval kon dit ook niet anders, omdat social return daar wordt toegepast binnen een bestaande raamovereenkomst, waarin social return oorspronkelijk geen rol speelde. Het plan van aanpak wordt bij deze aanbesteding dan ook niet meegewogen in de gunning, maar kan van invloed zijn bij gelijke geschiktheid. Opdrachtnemers wordt bovendien verzocht om, als zij in de betreffende opdracht geen bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen voor social return, te beschrijven of en zo ja in hoeverre hun organisatie, niet gerelateerd aan deze opdracht, eventueel wel een bijdrage levert.

Na gunning maakt de inkoper afspraken met de hoofdaannemer. In de pilot van SZW heeft de opdrachtnemer er uit eigen beweging voor gekozen om de social-returnverplichting door te vertalen in de contracten met zijn onderaannemers. Deze pilot betreft een verbouwing en in de bouw wordt geregeld met onderaannemers gewerkt. Om voldoende plaatsingen te kunnen realiseren, is het dan verstandig als de hoofdaannemer hier afspraken over maakt met zijn onderaannemers. Dit is echter aan de hoofdaannemer en kan niet door de inkoper afgedwongen worden.

Regionale verschillen

In twee pilots wordt rekening gehouden met regionale verschillen in de social-return-eis. Het Ministerie van LNV heeft gekozen voor verschillende percentages in verschillende regio's (in dit geval ook afzonderlijke percelen), die gemiddeld over het hele land op 5% uitkomen. De regio Randstad heeft bijvoorbeeld een eis van 11% toegewezen gekregen en de regio Zuid 2%. Het percentage is afhankelijk van de perceelgroot-

te: een hoger percentage bij een groter perceel. Deze verschillen zijn dus niet gebaseerd op arbeidsmarktverschillen, maar op verschillen in perceelgrootte.

Bij de pilot van het Ministerie van OCW overwoog men rekening te houden met de mogelijkheden en beschikbaarheid van doelgroepen. Indien in een bepaalde regio het aanbod achter blijft mag achteraf worden volstaan met een lager percentage. Dit brengt echter het risico met zich mee dat andere inschrijvers een beroep instellen tegen de gunningsbeslissing op grond van de Wet implementatie rechtsbeschermingrichtlijnen aanbesteden (Wira), die met ingang van 19 februari 2010 van kracht is.

Doelgroepen

In het merendeel van de pilots is de doelgroep breed gedefinieerd en is de volledige lijst met mogelijke doelgroepen, zoals in paragraaf 3.2 weergegeven, benoemd in de bestektekst. In de pilot van het Ministerie van SZW zijn de doelgroepen nog wat nader gedefinieerd, door bijvoorbeeld op te nemen dat werkloos werkzoekenden minimaal 3 maanden werkzoekend moeten zijn. In twee pilots geldt naast de social-returneis een extra eis dat ten minste 1% (bedoeld wordt 1 procentpunt) van de totale bezetting in de aanbesteding ingevuld wordt met werkloos-werkzoekenden. Dit sluit aan bij het beleid van het Rijk om arbeidsmogelijkheden voor onder andere langdurig werklozen te realiseren via de 1%-regeling. Deze regeling houdt in dat het Rijk een aantal (werkervarings)plaatsen ter grootte van 1% van de totale bezetting in fte's reserveert voor doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit wordt deels vervuld door afspraken te maken met leveranciers van uitbestede diensten, maar is dus wat anders dan social return¹¹.

De reden voor de brede definitie van doelgroepen voor social return is enerzijds dat het een politiek doel is om alle mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren naar vermogen. Anderzijds hebben opdrachtnemers door de brede definitie meer mogelijkheden om geschikte kandidaten te vinden. Dat voorkomt dat social return mislukt door gebrek aan kandidaten die binnen de definitie van de opdrachtgever vallen.

Rijkswaterstaat, waar een aanbesteding in voorbereiding is, denkt erover om de doelgroep voor social return in te perken tot personen met een uitkering van UWV. De reden hiervoor is dat zij verwachten dat met UWV gemakkelijker afspraken te maken zijn over bijvoorbeeld monitoring van de inzet van kandidaten, dan met een groot aantal individuele gemeenten. Hierover zijn op het moment van dit onderzoek echter nog geen afspraken gemaakt en is nog geen besluit genomen.

Er zijn vanuit de betrokken opdrachtgevers verkennende gesprekken geweest met brancheorganisaties en SW-bedrijven, bijvoorbeeld over de vraag of een bepaald percentage voor social return in de betreffende branche realistisch was. Een echte diepgravende verkenning van de regionale arbeidsmarkt en de beschikbaarheid van doelgroepen is echter nergens gehouden. Dat wordt door de respondenten gezien als een taak van de opdrachtnemer.

Bij de meeste aanbestedingen waar social return als eis is opgenomen, is in de bestektekst ook gedefinieerd hoe de inzet in het kader van social return meegeteld wordt. Daar is bijvoorbeeld aangegeven dat een kandidaat die uitvalt, vervangen moet worden. De reden hiervoor is dat zo de continuïteit van de social-returninzet wordt gewaarborgd. Bij de aanbestedingen waar social return als wens is opgenomen is dit verder niet vastgelegd in de bestektekst.

¹¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 701, nr. 10 en nr. 23.

In de pilots wordt uitgegaan van de inzet van social-returnkandidaten bij de uitvoering van de opdracht waar de aanbesteding betrekking op heeft. Alleen bij de pilot van VWS wordt aan opdrachtnemers gevraagd, als zij in het kader van de betreffende opdracht geen bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen in het kader van social return, aan te geven in hoeverre zij niet gerelateerd aan de opdracht eventueel wel een bijdrage leveren.

Opstellen bestekteksten

De bestekteksten voor de pilots zijn in de meeste gevallen door de inkoper opgesteld, waarbij in vier van de zes cases gebruik gemaakt is van de ervaringen van de kwartiermaker categoriemanagement schoonmaak. Deze heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor social return in aanbestedingen bij gemeenten en heeft ook verkennende gesprekken gehouden met detacheerders over de mogelijkheden voor social return. Onder andere via de klankbordgroep is dit met de andere pilots gedeeld. SZW heeft het social-returnbeleid van een gemeente als voorbeeld genomen en daar een eigen variant op gemaakt. In dit geval ging het overigens niet om een Europese aanbesteding, maar om een meervoudig onderhandse aanbesteding. Door de inkopers die de hulp hebben ingeroepen van de kwartiermaker categoriemanagement schoonmaak is verder geen extra marktonderzoek meer gepleegd, ook omdat ze de invulling de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer vinden en erop vertrouwen dat een brede definiëring van de doelgroep voldoende mogelijkheden zal geven.

Juridisch advies

Er is bij alle aanbestedingstrajecten, zoals gebruikelijk, (intern) juridisch advies ingewonnen en alle bestekteksten zijn door een jurist gecontroleerd. Het gevraagde advies betrof bijvoorbeeld de vraag of social return als eis of als wens zou worden opgenomen, het beoordelen van het plan van aanpak (hoe kan dat objectief) en de beschrijving van de doelgroepen.

Tot nu toe hebben zich, ook bij gemeenten, geen juridische problemen voorgedaan rondom social return. Dit impliceert dat er nog weinig jurisprudentie is over social return wat de beoordeling voor juristen soms lastig maakt en tot verschillende voorkeuren leidt. Uit het onderzoek blijkt dat juristen in de praktijk veelal voorstander zijn van het formuleren van social return als eis, omdat een eis eenduidig te formuleren is. Een inspanningsverplichting wordt door sommige juristen daarentegen als ‘boterzacht’ bestempeld. Vanuit juridisch oogpunt is het voordeel van een inspanningsverplichting echter dat het minder kans geeft op processen.

4.3 Uitvoering

Werving en selectie

In de pilots ligt de verantwoordelijkheid voor de werving en selectie van social-returnkandidaten volledig bij de opdrachtnemer. Hiervoor is bewust gekozen. De aanbestedende partijen hebben niet (zoals wel het geval is bij gemeenten) de wettelijk vastgelegde taak, de expertise en faciliteiten in huis om hierbij ondersteuning te bieden. Er is vanuit de aanbestedende partijen ook geen contact gelegd met intermediaire organisaties om te kijken of zij ondersteuning zouden kunnen bieden.

De meeste pilots waren ten tijde van het onderzoek nog niet gegund. Bij de enige pilot die al gegund is (SZW), heeft de opdrachtnemer zelf de hulp ingeroepen van intermediairs (een bemiddelingsbureau en een scholingsinstituut) om geschikte kandidaten te vinden. Deze organisaties heeft hij naar eigen zeggen ‘op goed geluk’ gevonden.

De opdrachtnemer gaf aan wel behoefte te hebben gehad aan informatie over beschikbaarheid en kwaliteit van intermediairs, en suggesties over geschikte werkzaamheden voor social-returnkandidaten.

Werknemers die bij een Ministerie werken, moeten een verklaring van goed gedrag kunnen overleggen. Dat geldt ook voor social-returnkandidaten van een opdrachtnemer. Bij één pilot zijn verschillende door een intermediair aangedragen kandidaten daarom niet door de selectie gekomen. Ook geldt er een knelpunt ten aanzien van VCA-certificaten¹². Bouwbedrijven streven ernaar VCA-gecertificeerd te zijn en opdrachtgevers stellen dat vaak ook als eis. Dat betekent dat alle werknemers het certificaat moeten halen. De opdrachtnemer vroeg zich af hoe je daarmee om kunt gaan bij social-returnkandidaten. Die hebben meestal geen VCA en het is bij sommigen de vraag of ze het ooit kunnen halen¹³. Dit beperkt de mogelijkheden voor het inzetten van delen van de beoogde doelgroepen in het kader van social return.

Begeleiding kandidaten

Een goede begeleiding van de kandidaten is belangrijk voor een succesvolle plaatsing. Dit wordt door een aantal aanbestedende partijen onderkend. In sommige aanbestedingen is daarom de kwaliteit van de geboden begeleiding als gunningscriterium opgenomen, maar door geen van de aanbestedende partijen wordt ondersteuning in de begeleiding geboden. De opdrachtnemer is in alle gevallen verantwoordelijk voor de begeleiding van de kandidaten op de werkvloer.

Bij de pilot van SZW is het werk al in uitvoering en is er vanuit één van de twee intermediairs (externe) begeleiding geweest: aanwezigheid bij de intake, begeleiding bij onvoldoende motivatie en hoog verzuim en uiteindelijk vervanging van een kandidaat. Deze intermediair levert gemiddeld moeilijker doelgroepen, waarvoor begeleiding vaak nodig is. De andere intermediair (een scholingsinstelling) laat de begeleiding helemaal aan het bedrijf van de opdrachtnemer over. Externe begeleiding is daar ook minder nodig, omdat de betreffende leerlingen naar wens functioneren. De uitvoerder en de collega's begeleiden de kandidaten op inhoudelijk vlak en soms als het nodig is ook op sociaal vlak. De begeleiding is heel erg praktijkgericht.

Monitoring/contactbeheer

Zoals gezegd is in een aantal pilots in de bestektekst precies aangegeven hoe ingezette kandidaten meetellen in de beoordeling van de 5%-eis. Bij het monitoren van de realisatie van de social-returndoelstellingen moet bekeken worden of het beoogde aantal personen daadwerkelijk ingezet worden bij de uitvoering en of deze personen tot de social-returndoelgroep behoren. De monitoring van het realiseren van de eisen wordt in de pilots vormgegeven door een combinatie van (management) rapportages over het aantal gewerkte uren van social-returnkandidaten en periodiek voortgangsoverleg. Men voorziet daarnaast steekproefsgewijs controles te doen op de feitelijke inzet van kandidaten (*high trust, low control*).

Bij één pilot (bouwproject) is sprake van controle van weekstaten (van alle ingezette werknemers, niet alleen social-returnkandidaten) door de opzichter van het bedrijf dat de bouwbegeleiding uitvoert namens de opdrachtgever. Deze opzichter is regelmatig aanwezig op de bouwplaats, daarom is ook sprake van visuele controle. Daarnaast wordt social return besproken op het periodieke overleg tussen de contractmanager en de opdrachtnemer.

¹² Veiligheid, Gezondheid en Milieu Checklist Aannemers.

¹³ Op dit moment worden alternatieven voor de VCA ontwikkeld, specifiek gericht op bepaalde doelgroepen voor wie het behalen van de reguliere VCA een belemmering is.

Bij de monitoring van social return speelt de vraag hoe ver de rol van de contractmanager gaat. Van de contractmanager kan niet verwacht worden dat hij of zij zicht heeft op de arbeidsmarkt. Bovendien is het zoals eerder genoemd niet direct te verifiëren of een opdrachtnemer gelijk heeft als deze aangeeft dat er geen geschikte kandidaten beschikbaar zijn. Bij sommige pilots wordt daarom overwogen externe arbeidsmarktdeskundigen in te huren voor ondersteuning bij de monitoring, maar daar is nog niets over besloten. Bij bouwprojecten wordt ook regelmatig een externe begeleider betrokken met bouwtechnische kennis die niet aanwezig is bij de afdeling inkoop.

Rijkswaterstaat wil kijken naar mogelijkheden om UWV de social-returninzet van uitkeringsgerechtigden die onder het UWV vallen te laten controleren (zie ook hierboven bij doelgroepen). Het lijkt echter niet haalbaar om hier stand beleid voor de overheid van te maken.

Hoewel het de taak van de opdrachtnemer is om aan te tonen dat hij aan de afspraken voldaan heeft, is vervolgonderzoek naar een betrouwbare methode van monitoring nodig om dit als Rijk te kunnen controleren. In de pilots worden nu ruwweg de volgende drie vormen van monitoring beschouwd:

- Urenregistratie van medewerkers.
- *High trust, low control*: eigen verklaring van de opdrachtnemer die steekproefsgewijs worden gecontroleerd.
- Verklaring van opdrachtnemer, getekend door uitkerende instantie(s).

Sancties

In de pilots waar social return als eis is opgenomen, zijn ook scherpe financiële sancties geformuleerd met oplopende boetes (met uitzondering van de pilot bij SZW). Voor social return geldt hetzelfde als voor andere criteria. Bij het niet voldoen aan de social-returneis wordt een waarschuwing ('gele kaart') uitgedeeld. Na de tweede waarschuwing volgt ingebrekestelling van de opdrachtnemer. De opdrachtnemer krijgt dan nog een redelijke termijn om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. Hierna is ontbinding van het contract ('rode kaart') mogelijk. Het is daarbij wel de vraag of voldoende kan worden aangetoond dat de opdrachtnemer in gebreke is gebleven, of dat geschikte kandidaten niet beschikbaar zijn (zie ook hierboven).

In de pilot bij het Ministerie van SZW zijn geen sancties geformuleerd, expliciet gerelateerd aan de social-returndoelstelling. Als de opdrachtnemer echter niet het geplande percentage social return realiseert (en dus in gebreke zou blijven), kan de opdrachtgever binnen de geldende bepalingen bij het niet nakomen van verplichtingen in het contract besluiten een evenredig deel van de aanneemsom niet uit te betalen. De realisering van de social-returndoelstellingen loopt binnen deze pilot tot nu toe echter volgens plan, dus zijn sancties niet aan de orde.

4.4 Kosten en (inverdien)effecten

Kosten aanbesteding

De extra kosten per aanbesteding van de toepassing van social return zijn voor de opdrachtgever in de pilots beperkt. Dit varieert van geen extra kosten tot circa 40 uur in de voorbereiding van de aanbesteding. De meeste voorbereidende werkzaamheden zijn nu door de kwartiermaker categoriemanagement schoonmaak verricht.

Het opnemen van social return in de aanbesteding vraagt om nieuwe kennis van inkopers. Ze moeten kennis hebben over de verschillende vormen van social return, de arbeidsmarkt (de inkoper moet in kunnen schatten of een match tussen vraag en aanbod mogelijk is) en de randvoorwaarden voor de uitvoering van social return. Indien gunningscriteria gehanteerd worden moet de kwaliteit van de voorstellen beoordeeld kunnen worden. Deze kennis is vaak niet aanwezig. In sommige gevallen is het gebrek aan

expertise ondervangen door alleen een eis of wens te formuleren en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van social return bij de opdrachtnemer te laten. Andere inkopers kiezen er voor om bij een voorgenomen aanbesteding eerst een marktconsultatie te houden met opdrachtnemers en eventuele andere partijen, zoals vakbonden. Een dergelijke marktconsultatie gaat meestal over de aanbesteding in zijn geheel en niet alleen over het onderwerp social return.

Onafhankelijk van de gekozen oplossing geven de meeste inkopers aan behoefte te hebben aan inhoudelijke ondersteuning op het gebied van mogelijke vormen voor social return, de mogelijkheden om social return in de bestektekst op te nemen en tips over waar de opdrachtnemer naar toe kan voor de werving en begeleiding van kandidaten. Het is niet zinvol om alle inkopers zelf het wiel te laten uitvinden. Bij gemeenten zien we verschillende manieren om dit te voorkomen. Zo hebben verschillende (grotere) gemeenten een projectbureau social return ingericht, die inkopers ondersteunt bij de toepassing van social return. Een andere manier die gemeenten gebruiken is het opstellen van een leidraad social return voor inkopers. Wat voor het Rijk de beste manier is om de noodzakelijke kennis voor inkopers beschikbaar te stellen, moet nog nader vastgesteld worden.

Kosten uitvoering

De extra kosten zitten vooral bij de opdrachtnemer, met name in de werving en begeleiding van social-returnkandidaten. Dit lijkt vooralsnog niet tot hogere aanneemsommen te leiden. De opdrachtnemer in één van de pilots geeft aan dat de kandidaten die hij heeft, goedkoper zijn dan een gemiddelde werknemer, maar wel wat meer begeleiding nodig hebben. Gemiddeld is hij niet duurder uit. Het bedrijf is wel een dag of drie bezig geweest met het regelen van een plan van aanpak, het zoeken en de introductie van kandidaten en het regelen van verklaringen van goed gedrag.

Voor de intermediairs en organisaties als gemeenten en UWV lijken er geen extra kosten aan de inzet van social return bij aanbesteding door het Rijk te zitten. Er lijkt eerder sprake van inverteerbaarheid door grotere plaatsingsmogelijkheden. Er kan zich echter wel een knelpunt voordoen, wanneer er door opdrachtnemers een groot beroep wordt gedaan op gemeenten of het UWV bij de monitoring van de invulling van de social-returnverplichtingen. Als het hen veel capaciteit kost om dit te controleren is het mogelijk dat zij hier extra kosten voor in rekening brengen.

Effecten

Bij de meeste pilots heeft op dit moment nog geen gunning plaatsgevonden en zijn de werkzaamheden dus nog niet gestart. Er zijn dan ook nog weinig effecten waar te nemen. De betrokkenen verwachten vooral effecten rond het zich profileren als sociale organisatie. Re-integratie wordt niet nadrukkelijk als doel benoemd. Bij de rijksoverheid is alleen sprake van inverteerbaarheid op uitkeringen die door UWV verstrekt worden. De directe baten van de overige categorieën uitkeringen ligt bij gemeenten.

Bij de pilot bij SZW is het werk al wel in uitvoering en zijn vier mensen ingezet: twee leerlingen en twee uitkeringsgerechtigden. Deze personen zijn gedurende de looptijd van de opdracht (een half jaar) aan het werk. De twee leerlingen krijgen daarna bovendien een contract aangeboden door de opdrachtnemer, omdat die te spreken is over hun capaciteiten.

Communicatie

Het succes van social return hangt voor een belangrijk deel af van het draagvlak bij de inkopers, de opdrachtnemers en niet te vergeten de werkvloer. Wat ons echter opvalt, is dat er bij de pilots weinig tot geen specifieke aandacht is voor het creëren van

draagvlak op de werkvloer door de opdrachtgever. In enkele gevallen wordt wel expliciet van de opdrachtnemers een goede communicatie richting de werkvloer en de eindgebruikers gevraagd.

4.5 Leerpunten uit de pilots

Samenvattend komen in het onderzoek de volgende leerpunten uit de pilots naar boven voor de toepassing van social return door het Rijk.

Vormen van social return

- Bij elke aanbesteding moet afgewogen worden wat in dat geval de best toepasbare vorm van social return is.
- Door een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde (eis) te formuleren over het aantal in te zetten social-returnkandidaten in combinatie met borging van de kwaliteit van de uitvoering van social return in de gunningscriteria (bijvoorbeeld in een plan van aanpak) krijgt social return gewicht en wordt de opdrachtnemer verantwoordelijk gemaakt voor een goede invulling.
- Als gekozen wordt voor de economisch meest voordelige inschrijving (emvi) kan social return als gunningscriterium worden opgenomen. Zorg er in dit geval voor dat dit gunningscriterium voldoende meeweegt in de puntenverdeling, zodat opdrachtnemers hier ook daadwerkelijk aandacht aan besteden in hun inschrijving.
- Zorg voor een zo objectief mogelijke beoordeling van de gunningscriteria. Voor het beoordelen van de kwaliteit kan de hulp van externe experts overwogen worden.
- Formuleer ook gunningscriteria, of criteria in het op te stellen plan van aanpak, die aandacht vragen voor de randvoorwaarden voor een goede uitvoering van social return: opleiding, begeleiding, werving&selectie.
- Het nadenken over (juridisch juiste) gunnings- en beoordelingscriteria voor social return vraagt tijd in het inkoopproces.
- Laat de bestektekst altijd door een jurist controleren.

De doelgroep

- Hanteer een brede doelgroep voor social return, zodat voldoende geschikte kandidaten gevonden kunnen worden.

Monitoring / contractbeheer

- Vervolgonderzoek naar een betrouwbare methode voor het monitoren van de realisatie van social-returndoelstellingen wordt aanbevolen.
- Hanteer sancties.

Algemeen

- Nader onderzoek naar de beste manier om ondersteuning van de inkopers binnen het Rijk vorm te geven is gewenst (projectbureau, expertisecentrum, leidraad social return).
- Geef de opdrachtnemers tips over de uitvoering van social return. Nader onderzoek is gewenst naar de precieze inhoud en vorm van deze tips.
- Zorg voor draagvlak voor social return bij de inkoper, contractmanager, opdrachtnemers en de eindgebruikers door over de doelen en mogelijke knelpunten te communiceren.

5 Inkooptechnische haalbaarheid van social return door het Rijk

5.1 Inleiding

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat social return inkooptechnisch door het Rijk toegepast kan worden. Een brede toepassing van social return door de Rijksoverheid moet zijn basis hebben in een besluit van het Kabinet.

In de volgende paragrafen lichten wij onze algemene conclusie toe op verschillende deelaspecten: het aanbestedingsproces, de uitvoering, kosten/effecten en de introductie van social return bij het Rijk. Per onderdeel doen wij hierbij aanbevelingen aan het Rijk en geven aan op welke punten nader onderzoek nodig is.

5.2 Overwegingen in het aanbestedingsproces

Bij welke aanbestedingen toepassen?

De ervaringen bij gemeenten laten zien dat social return in principe kan worden ingezet bij alle aanbestedingen van diensten en werken. Wij adviseren het Rijk social return om te beginnen in te zetten bij aanbestedingen van diensten en werken in sectoren waar relatief veel laaggeschoold werk is, zoals de bouw, infra, onderhoud, groenvoorziening, schoonmaak en catering. Bij leveringen is social return minder goed toepasbaar, omdat op dit vlak geen duidelijke eisen kunnen worden gesteld bij de manier van vervaardigen. Toepassing bij hoger geschoold werk is ook mogelijk maar lastiger, omdat het voor inkopers op voorhand moeilijker in te schatten is of er wel voldoende geschikte kandidaten beschikbaar zijn. Bovendien is de toegevoegde waarde voor de participatie van deze doelgroep gemiddeld kleiner dan voor lager geschoolden¹⁴.

Social return heeft als voornaamste doel bij te dragen aan de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. *Daarom adviseren wij social return toe te passen bij aanbestedingen die hiertoe praktisch voldoende mogelijkheid bieden.*

In de eerste plaats gaat het dan om voldoende financiële ruimte binnen de aanbesteding om één of meerdere arbeids- of stageplaatsen te creëren voor social-returndoelgroepen. Wij adviseren het Rijk daarom social return alleen toe te passen in aanbestedingen boven een bepaalde drempelwaarde. Door social return alleen bij aanbestedingen boven een drempelwaarde toe te passen wordt tegelijkertijd bewerkstelligd dat de toepassing van social return niet buitenproportioneel is ten opzichte van de omvang van de opdracht.

In de tweede plaats is het van belang dat de werkervaring binnen een aanbesteding daadwerkelijk bijdraagt aan de participatie van de kandidaten. Dit betekent dat de uitvoering van het werk in de aanbesteding een zekere doorlooptijd moet hebben. Wij adviseren hierbij om, net als diverse gemeenten, uit te gaan van een looptijd van het werk binnen de aanbesteding van minimaal een half jaar.

¹⁴ Zie de beleidsdoorlichting van artikel 23 van het Ministerie van SZW (2007).

Welke drempelwaarde moet het Rijk hanteren voor toepassing van social return?

Wanneer iemand een half jaar tegen het wettelijk minimumloon van €1.424,40 per maand wordt ingezet, bedragen de loonkosten €8.546,40. Inclusief circa 25% werkgeverslasten, bedragen de totale personeelskosten in dit geval €10.683.

Uitgaande van de 5%-regeling betekent dit dat één persoon zes maanden tegen het minimumloon ingezet kan worden bij een opdracht van ten minste €213.660.

Vorm en fase

Om zeker te zijn van het behalen van social-returndoelstellingen, adviseren wij om social return in ieder geval expliciet op te nemen in de aanbesteding zelf. Wij adviseren daarbij om in ieder geval een concreet minimumpercentage als eis op te nemen, omdat een inspanningsverplichting te vrijblijvend is. De precieze vorm en omvang van social return in een aanbesteding moet gekozen worden op basis van het type werk en de markt. Bij 'de markt' gaat het zowel om de markt van opdrachtnemers en de mate waarin zij ervaring hebben met het werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, als om de arbeidsmarkt voor de betreffende functies. Bij de keuze moet gebruik gemaakt worden van bestaande ervaringen. Op punten waar nog geen ervaring bestaat, moet deze nog worden opgebouwd. Een marktconsultatie kan helpen om goed onderbouwd een keuze te maken. Daarbij moeten dan zowel potentiële opdrachtnemers als organisaties met inzicht in de (lokale of regionale) arbeidsmarkt geraadpleegd worden.

In de schoonmaak is bijvoorbeeld op grond van ervaringen met social return duidelijk dat dit werk goed is in te vullen met social-returndoelgroepen. Hier zijn dan ook percentages boven de veel gehanteerde 5% denkbaar. In het wegenonderhoud daarentegen heeft het Rijk nog geen ervaring met social return en zullen de mogelijkheden eerst nader onderzocht en uitgetoetst moeten worden. Hier is een harde eis minder voor de hand liggend en kan het Rijk social return mogelijk eerst als wens formuleren om te kijken hoe de markt daarop reageert. Ook kan er voor gekozen worden om een eis met een bescheiden percentage (bijvoorbeeld 2 of 3%) in het bestek op te nemen, om de lat niet direct te hoog te leggen.

We adviseren het Rijk om de opdrachtnemers ook te vragen om naast het inzetten van een concreet percentage social-returnkandidaten, een plan van aanpak voor de inzet van doelgroepen op te stellen. Dit zorgt ervoor dat opdrachtnemers bewust nadenken over de manier waarop zij invulling denken te geven aan social return, in plaats van 'slechts' akkoord te gaan met een eis van de opdrachtgever. Extra nadruk op de kwaliteit van de uitvoering is mogelijk door dit plan van aanpak ook onderdeel van de gunningscriteria te maken, zodat opdrachtnemers met een beter plan meer kans maken om de opdracht binnen te halen. Om de plannen in het kader van de gunning goed te kunnen beoordelen, hebben inkopers kennis nodig. Verder onderzoek moet uitwijzen of samenwerking op dit vlak met partijen als UWV en gemeenten, die expertise over re-integratie en activering in huis hebben, binnen hun wettelijke taak mogelijk is. Om te voorkomen dat bij de gunning veel moeite gestoken moet worden in het beoordelen van de verschillende plannen van aanpak, kan ook als eis opgenomen worden dat de opdrachtnemer aan wie de opdracht gegund wordt na gunning een plan van aanpak moet maken (zie ook hoofdstuk 3).

Een ideeëninventarisatie als vorm van social return kan in principe toegepast worden door de Rijksoverheid. Dit levert echter sociale activiteiten van opdrachtnemers op die minder gericht zijn op de primaire doelstelling van social return (het aan het werk helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). Op lokaal niveau is hier nog wel wat voor te zeggen, maar voor het Rijk adviseren wij om social return in deze vorm

niet toe te passen. Als het Rijk nieuwe ideeën uit de markt wil krijgen voor de invulling van social return, kan dit ook via een marktconsultatie of *request for information* (RFI), voorafgaand aan de formulering van social return in het bestek.

Aanbestedingen voorbehouden aan SW-bedrijven of sociale ondernemingen

Opdrachtgevers hebben de mogelijkheid om (delen van) aanbestedingen voor te behouden aan SW-bedrijven. Of hier gebruik van gemaakt wordt, is een tamelijk fundamentele keuze, die ook afhangt van politieke voorkeuren en visie op het arbeidsmarktbeleid. Door aanbestedingen voor te behouden aan SW-bedrijven kunnen in één keer grote groepen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden ingeschakeld bij de uitvoering van bepaalde werkzaamheden. Door de aanbesteding niet voor te behouden aan SW-bedrijven, maar social-returneisen te stellen aan reguliere bedrijven kan juist bewerkstelligd worden dat ook reguliere werkgevers meer personen met een afstand tot de arbeidsmarkt inzetten en hier ervaring mee opdoen. Het is onder voorwaarden ook mogelijk delen van een opdracht buiten een Europese aanbesteding te houden om die voor te behouden aan bijvoorbeeld sociale ondernemingen¹⁵.

Regionale spreiding

Aangezien de uitvoerende taken van de Rijksoverheid een landelijke spreiding kennen, kunnen aanbestedingen betrekking hebben op verschillende locaties verspreid over het land. Het is mogelijk om met de toepassing van social return rekening te houden met regionale verschillen in arbeidsmarktsituatie. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot verschillende percentages per regio of een voorkeur voor verschillende doelgroepen. Om dergelijk maatwerk toe te passen is vooral goede kennis van de regionale arbeidsmarkt nodig. Op basis daarvan kan bijvoorbeeld gevarieerd worden in de social-returneisen die in verschillende percelen worden gesteld¹⁶. Deze kennis heeft het Rijk niet zelf. Daarom zal het Rijk in zo'n geval informatie moeten inwinnen bij partijen die deze kennis wel hebben. Dit kan in een marktconsultatie waarbij, behalve opdrachtnemers ook partijen als UWV, gemeenten of Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's) worden uitgenodigd. Dit gaat vooral om de aanbestedingsfase van het inkoopproces. Tijdens de uitvoering is het vooral de opdrachtnemer die inzicht in de arbeidsmarktsituatie moet hebben.

De relevante kennis over de regionale arbeidsmarkt betreft zowel de vraagkant 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-returnkandidaten. Ook moet rekening gehouden worden met de economische situatie en het risico van verdringing op de arbeidsmarkt. Vooral bij een neergaande economie, als werkgevers mensen moeten ontslaan, kan een social-returneis tot verdringing leiden. Of het risico van verdringing bestaat kan door inkoopers afgetast worden in het haalbaarheidsonderzoek of de marktconsultatie in de beginfase van het inkoopproces. Ook kan er voor het voldoen aan de social-returneis een zekere aanloopperiode tijdens de uitvoering worden toegestaan aan de opdrachtnemer. Dit verkleint ook de kans op verdringing, door dit op te vangen met natuurlijk verloop bij de opdrachtnemer.

Aan de aanbodkant gaat het om de beschikbaarheid van voldoende geschikte kandidaten en de mogelijkheid om hen voldoende begeleiding te bieden. Vaak zijn er op papier

¹⁵ “Voor sociale ondernemers is winstmaximalisatie niet het enige oogmerk. Zij hebben zich ook tot doel gesteld vooral mensen met een beperking werk te bieden, op te leiden en eventueel door te laten stromen” (commissie Fundamentele herbezinning Wsw, 2008).

¹⁶ Ook binnen een perceel kan nog sprake zijn van regionale spreiding, waarbij de opdrachtnemer kan variëren met de inzet van social-returnkandidaten tussen locaties om gemiddeld op het afgesproken percentage voor het gehele perceel uit te komen.

voldoende kandidaten beschikbaar, maar soms moeten kandidaten eerst om- of bijgeschoold worden om hen in te kunnen inzetten. Het succes van social return wordt bepaald door een goede match tussen vraag en aanbod.

Doelgroepen

In principe kan het Rijk social return inzetten om de participatie van alle personen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. Omdat er al ervaring is met de inzet van SW'ers ligt het voor de hand om daarmee door te gaan. Verder is de keuze van doelgroepen primair aan de opdrachtnemers die verantwoordelijk zijn voor de inzet van social-returnkandidaten.

Wij adviseren het Rijk in ieder geval om de potentiële doelgroepen voor invulling van social return breed genoeg te houden. Het te zeer beperken van de doelgroep kent namelijk risico's. Een te smal gedefinieerde doelgroep kan ertoe leiden dat het voor opdrachtnemers moeilijk of onmogelijk wordt aan de gestelde eisen te voldoen als deze specifieke doelgroep niet in voldoende mate beschikbaar en geschikt blijkt te zijn. Als bijvoorbeeld de doelgroep wordt beperkt tot SW'ers en de SW-bedrijven in de regio onvoldoende geschikte kandidaten kunnen leveren aan de opdrachtnemer, mislukt de social return. Het is dan effectiever om de doelgroep te verbreden. Een sterke toename van de vraag kan ook de prijs van de in te zetten doelgroepen (bijvoorbeeld SW'ers op lokaal niveau) opdrijven. Dit kan uiteindelijk resulteren in een stijging van de aanneemsom.

Wel wijzen wij erop dat een te brede definitie van doelgroep ertoe kan leiden dat werkgevers vooral groepen inzetten die een korte(re) afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Als dit de inzet van doelgroepen die het het hardst nodig hebben in de weg staat, kan het Rijk overwegen om nadere eisen te stellen aan de in te zetten doelgroepen.

Aanbevelingen

- Pas social return toe in aanbestedingen
 - van diensten en werken;
 - in sectoren waar relatief veel laaggeschoold werk is;
 - met een aanneemsom boven een vastgestelde drempelwaarde;
 - met een looptijd van de uitvoering van het werk van minimaal een half jaar.
- Neem de social-returndoelstelling expliciet als eis of gunningscriterium op in de bestektekst.
- Vraag opdrachtnemers om een plan van aanpak voor de inzet van social-returndoelgroepen.
- Wees flexibel in de precieze formulering van social return op basis van het type werk en de markt.
- Houd rekening met regionale arbeidsmarktverschillen.
- Overweeg om (delen van) aanbestedingen voor te behouden aan SW-bedrijven of sociale ondernemingen.
- Richt social return in op het principe van participatie van alle doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Definieer doelgroepen breed genoeg om het risico van beperkte beschikbaarheid of prijsopdrijvende invloeden te voorkomen.
- Doe per aanbesteding een haalbaarheidsonderzoek (bijvoorbeeld door een marktconsultatie) naar de mogelijkheden voor social return, wanneer in de betreffende context nog te weinig kennis en ervaring is m.b.t. de toepasbaarheid en haalbaarheid van de social-returnvoorwaarden.
- Bouw gestructureerd ervaring op om te weten welke vorm van social return bij welk type werk en welke markt toepasbaar is.

Nader te onderzoeken

- Welke mogelijkheden zijn er voor samenwerking met partijen als UWV, gemeenten en Regionale Platforms Arbeidsmarkt (RPA's) om informatie over de regionale arbeidsmarkt in te winnen en bij de beoordeling van plannen van aanpak van opdrachtnemers?

5.3 Overwegingen bij de uitvoering

Inzet en begeleiding van kandidaten

Uit ons onderzoek voor het Ministerie van SZW (Brouwer et al., 2010) blijkt dat het grootste knelpunt bij de toepassing van social return het aanleveren en matchen van kandidaten is. Omdat het Rijk zelf geen wettelijke taak heeft om doelgroepen te reintegreren en geen directe link heeft met deze groepen, is het noodzakelijk om de verantwoordelijkheid voor werving en matching nadrukkelijk bij de opdrachtnemer te leggen. Dit neemt niet weg dat het Rijk wel na kan denken over wat zij kan doen om de kans op succes zo groot mogelijk te maken.

Een optie is om opdrachtnemers de weg te wijzen naar partijen waar zij geschikte kandidaten kunnen vinden: UWV, gemeenten, SW-bedrijven, scholingsinstituten, re-integratiebedrijven, detachingsbedrijven, etc. Zeker in sectoren/markten waar social return nog niet vaak is toegepast en waar werkgevers weinig ervaring hebben met het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt¹⁷ kan dit de kans vergroten dat opdrachtnemers daadwerkelijk aan de social-returnverplichtingen kunnen voldoen.

¹⁷ Uit de Werkgeversenquête Arbeid 2008 blijkt dat met name in de sectoren financiële instellingen, zakelijke dienstverlening, handel en bouw er relatief weinig ervaring is met het inzetten van mensen uit kwetsbare groepen (zie Oeij et al., 2009).

Het Rijk hoeft niet naar specifieke partijen te verwijzen. Dit kan immers het risico met zich meebrengen dat andere partijen van mening zijn dat er hierdoor sprake is van oneerlijke concurrentie. In een (rijksbrede) informatiefolder kunnen bijvoorbeeld tips worden opgenomen voor opdrachtnemers. Hierin kan in algemene termen beschreven worden bij welk typen partijen opdrachtnemers terecht kunnen en waar zij aan moeten denken.

Informatieverstrekking aan opdrachtnemers verhoogt de kans op een kwalitatief goede uitvoering van social return. Daarnaast kunnen ook in het aanbestedingsproces al extra waarborgen voor kwaliteit ingebouwd worden. Door een plan van aanpak van opdrachtnemers te vragen, kan de opdrachtgever vooraf inzicht krijgen hoe opdrachtnemers de werving en begeleiding willen gaan aanpakken.

Communicatie

Om de inzet van kandidaten op alle vlakken goed te laten verlopen is ook goede communicatie van belang. Het gaat dan om communicatie naar de eindgebruikers van diensten of werken die geconfronteerd kunnen worden met de ingezette kandidaten, en om communicatie vanuit de opdrachtgever naar de uitvoerders op de werkvloer. Dit laatste is zeker van belang wanneer er sprake is van een formele opdrachtgever die op centraal niveau opereert, terwijl de feitelijke uitvoering op lokaal niveau door lokale managers wordt uitgevoerd. Denk hierbij aan een schoonmaakcontract dat centraal wordt afgesloten, maar waarbij de uitvoering op diverse locaties plaatsvindt. De betreffende locatiemanagers moeten dan goed op de hoogte gesteld worden van de praktische implicaties van de toepassing van social return.

In de communicatie naar zowel eindgebruikers als de uitvoerders moet duidelijk gemaakt worden waarom social return wordt toegepast. Daarbij moet open en eerlijk worden aangegeven wat de mogelijke consequenties daarvan zijn. Door op deze manier te communiceren, weten mensen wat zij kunnen verwachten en begrijpen ze waarom hiervoor gekozen is. Goede communicatie bevordert het draagvlak voor de toepassing van social return en de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die hieruit voortvloeit.

Monitoring/contractbeheer en sancties

Voor het Rijk is de grootste praktische uitdaging om de realisatie van de social-returndoelstellingen goed te monitoren. Hoe het Rijk deze monitoring het beste vorm kan geven moet nog nader onderzocht worden. Belangrijke aspecten bij de monitoring zijn vooral of het beoogde aantal personen wordt ingezet en of de ingezette kandidaten daadwerkelijk uit de social-returndoelgroep afkomstig zijn. Daarbij is een aandachtspunt of er geen sprake is van dubbeltellingen. Dubbeltellingen treden op wanneer een opdrachtnemer dezelfde social-returnkandidaat bij meerdere opdrachtgevers opvoert om aan zijn social-returnverplichtingen te voldoen. Dit kan deels ondervangen worden door te eisen dat social return moet worden gerealiseerd door het uitvoeren van activiteiten binnen de betreffende aanbesteding.

Om social return te laten slagen is het in ieder geval van belang opdrachtnemers aan te spreken op de realisatie hiervan en zo nodig sancties toe te passen. Voor het toepassen van sancties is het echter cruciaal om over goede gegevens te beschikken over het al dan niet realiseren van de doelstellingen. Ook is het nodig om te kunnen beoordelen of het niet realiseren van doelstellingen aan de opdrachtnemer te wijten is of aan externe omstandigheden (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van geschikte kandidaten).

In de huidige praktijk bestaat de monitoring grofweg uit twee componenten: periodiek overleg over de voortgang en rapportages over de feitelijk gerealiseerde aantallen of uren. Wij adviseren ook om deze combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve gegevensuitwisseling toe te passen. De belangrijkste bottleneck daarbij is de verificatie van de verstrekte gegevens. Wanneer de contractmanagers vanuit het Rijk de verstrekte gegevens over de inzet van kandidaten in het kader van social return allemaal zouden moeten controleren, betekent dit voor hen een grote extra belasting. Zoals in paragraaf 4.3 aangegeven worden in de pilots nu drie vormen van monitoring beschouwd:

- Urenregistratie van medewerkers.
- *High trust, low control*: eigen verklaring van de opdrachtnemer die steekproefsgevijs worden gecontroleerd.
- Verklaring van opdrachtnemer, getekend door uitkerende instantie(s).

De laatstgenoemde vorm is de manier waarop Rijkswaterstaat op dit moment de kwaliteitscontrole op technische aspecten heeft geregeld. Deze *systeemgerichte contractbeheersing*¹⁸ gaat uit van een opdrachtgever die risicogestuurd het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer toetst. In dit model wordt de opdrachtnemer gevraagd een (standaard) eigen verklaring in te vullen met betrekking tot de social-returndoelstellingen. Deze verklaring moeten zij dan laten tekenen door partijen die dit kunnen controleren. In het geval van social return zijn dit partijen die verantwoordelijk zijn voor de kandidaten die worden ingezet, zoals UWV, gemeenten en SW-bedrijven. Door te tekenen verklaren zij dan dat hun cliënten inderdaad bij de betreffende opdrachtnemer aan het werk zijn (geweest). Of deze partijen bereid zijn dit in voorkomende gevallen te doen, moet in overleg met hen nader uitgezocht worden. Voorwaarde hiervoor zal zijn dat UWV en gemeenten vinden dat social return meerwaarde heeft bij het uitvoeren van hun wettelijke taak op het gebied van re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Het is nog de vraag of de betreffende partijen voor hun eventuele bijdrage aan de monitoring van de inzet van social-returnkandidaten kosten door zullen berekenen aan opdrachtnemers. Dit is van belang omdat deze kosten uiteindelijk kunnen leiden tot hogere aanneemsommen.

Als het Rijk kiest voor verplichte toepassing van social return, zal naast monitoring van individuele aanbestedingen ook monitoring van de toepassing van social return in het inkoopproces wenselijk zijn. We raden het Rijk aan om na te gaan of enige centrale gegevensverzameling voor dat doel wenselijk is.

¹⁸ Zie Rijkswaterstaat (2007).

Aanbevelingen

- Laat de verantwoordelijkheid voor werving en selectie van social-returnkandidaten bij de opdrachtnemer.
- Spreek opdrachtnemers aan op de realisatie van social-returndoelstellingen en pas zo nodig sancties toe.
- Zorg voor goede communicatie naar eindgebruikers en uitvoerders op de werkvloer.
- Hanteer bij de monitoring van de social-returndoelstellingen een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve gegevensuitwisseling.
- Stel een eenduidige methode van contractbeheer voor het Rijk vast, die aansluit bij de behoeften van inkopers.
- Monitor de toepassing van social return in het inkoopproces.

Nader te onderzoeken

- Hoe kan het Rijk opdrachtnemers ondersteunen bij het realiseren van de social-returndoelstellingen?
- Hoe kan het Rijk de monitoring van de realisatie van social-returndoelstellingen het beste vormgeven?

5.4 Kosten en effecten

Kosten

De kosten voor het toepassen van social return lijken redelijk beperkt te zijn voor inkopers en zeker voor opdrachtgevers. In het aanbestedingsproces zijn er wel kosten gemoeid met het formuleren van de bestektekst of contractvoorwaarden en de eventuele beoordeling tijdens de gunning. De ervaring leert echter dat dit vooral de eerste keer tot extra kosten leidt. Bij volgende aanbestedingen zijn de extra kosten zeer beperkt, doordat bijvoorbeeld eerdere bestekteksten of contractvoorwaarden (nagenoeg) opnieuw gebruikt kunnen worden. Wel zijn er per aanbesteding kosten voor het onderzoeken van de haalbaarheid en toepasbaarheid van social return (bijvoorbeeld via een marktconsultatie) en voor de communicatie richting de werkvloer en de eindgebruikers. Naarmate er meer ervaring is met social return bij zowel opdrachtgevers en opdrachtnemers zullen deze kosten naar verwachting afnemen.

Daarnaast moet het Rijk rekening houden met opstartkosten voor de inkooporganisatie om nieuwe kennis op te doen. Dit vergt in ieder geval tijd van individuele inkopers die social return gaan toepassen. Mogelijk kan synergie in de kennisopbouw worden gerealiseerd door het instellen van een projectbureau of expertisecentrum dat de inkopers kan ondersteunen (zie paragraaf 5.5). De hoogte van de kosten hangt af van de manier waarop dit vormgegeven wordt. In de gemeenten die wij gesproken hebben, bestaat het projectbureau social return veelal uit 1 tot 1,5 fte.

Het beeld uit de huidige ervaringen is, dat de kosten die voortvloeien uit de toepassing van social return vooral neerslaan bij opdrachtnemers. Op dit moment leidt dit nog niet tot hogere aanneemsommen, maar dat is wel iets om in de gaten te houden.

Effecten

Social return is primair gericht op het aan het werk helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. We zien dat social return hier inderdaad aan bijdraagt, maar dat het vooral ondersteunend is aan het bestaande re-integratiebeleid en dit niet vervangt¹⁹. Het aantal mensen dat door de toepassing van social return aan werk(ervaring) wordt geholpen is beperkt ten opzichte van de totale groep personen die voor re-integratie in aanmerking komt. Daarnaast moet men zich realiseren dat met social return vooral tijdelijke werkervaring aan doelgroepen geboden wordt. Dit leidt dus niet automatisch tot duurzame uitstroom naar een betaalde baan.

De meest betrokkenen zien social return nu vooral als een manier waarop het Rijk zich kan profileren als sociale organisatie. Daarnaast hoopt men door als overheid het goede voorbeeld te geven ook werkgevers meer bereid te vinden om kansen te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Aanbevelingen

- Houd rekening met opstartkosten voor het opdoen van kennis over social return.
- Houd in de gaten of social return ook in de toekomst niet tot hogere aanneemsommen leidt.

5.5 Introductie bij het Rijk*Kennis en ervaring opdoen*

Op dit moment is er nog te weinig kennis en ervaring om voor elke afzonderlijke aanbesteding van het Rijk vast te stellen of en hoe social return moet worden toegepast. Als het kabinet besluit dat het Rijk inderdaad social return breed moet gaan toepassen, dan moeten deze kennis en ervaring actief worden opgebouwd. Dit kan al beginnen met de monitoring van de verdere uitvoering van de huidige pilots. Vervolgens kan bijvoorbeeld voorgeschreven worden dat inkopers bij elke aanbesteding bewust de keuze moeten maken of social return wordt toegepast of niet en dat deze keuze onderbouwd moet worden.

Bij het opbouwen van de kennis op Rijksniveau bevelen wij aan om een centraal punt te realiseren dat de betrokken inkopers adviseert en ondersteunt en de opgedane kennis verzamelt. Denk bijvoorbeeld aan een projectbureau of expertisecentrum. Dit kan zowel binnen de inkooporganisatie van het Rijk zelf, bijvoorbeeld gekoppeld aan het categoriemanagement, als in de vorm van een externe partij die door het Rijk (tijdelijk) wordt ingehuurd. Een relatie met het Expertisecentrum Aanbesteden (PIANOo) is hierbij denkbaar. Een dergelijk centraal punt voor de Rijksoverheid kan ook een belangrijke aanjaagfunctie hebben om social return onder de aandacht van inkopers te houden, door bijvoorbeeld positieve ervaringen te delen en kan daarnaast eventueel gegevens verzamelen voor evaluatie van de regeling.

Praktische ondersteuning

Behalve de hierboven geschetste faciliterende rol, kan een centraal punt voor social return binnen het Rijk ook een heel praktische bijdrage leveren in de ondersteuning van de inkopers. Uit het onderzoek blijkt dat inkopers hier behoefte aan hebben. In het bijzonder gaat het dan om ondersteuning op de volgende punten:

- adviseren over mogelijke vormen van social return in individuele aanbestedingen;

¹⁹ Zie ook het onderzoek naar de effecten van social return op het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid (Brouwer et al., 2010).

- beschikbaar stellen van voorbeeldbestekteksten of -contractvoorwaarden;
- ondersteuning bij de gunning, bijvoorbeeld beoordelen van de plannen van aanpak van opdrachtnemers;
- adviseren over het formuleren van concrete (contract)afspraken met opdrachtnemers;
- ondersteuning bij contractbeheer en monitoring van de social-returndoelstellingen;
- coördineren van de contacten met partijen die een rol kunnen spelen bij het verkrijgen van arbeidsmarktinformatie (zoals UWV en gemeenten) en bij het monitoren.

Vanuit dit centrale punt kan, behalve ondersteuning van de inkopers en contractmanagers, ook ondersteuning aan opdrachtnemers worden geboden. Het gaat dan vooral om tips bij de uitvoering en verwijzing naar organisaties die kandidaten en/of ondersteuning kunnen leveren.

Wij zien voor het centrale punt in eerste instantie een tijdelijke functie bij het opbouwen van kennis en ervaring met social return binnen het Rijk. Op basis hiervan moet dan een eenduidig beleid voor de toepassing van social return door de Rijksoverheid geformuleerd worden. In deze fase moet ook nagegaan worden of er vanuit inkopers behoefte is aan blijvende praktische ondersteuning en waar dit concreet uit moet bestaan: bijvoorbeeld een aanspreekpunt, leidraad social return of databank met kennis en ervaringen (best practices).

Communicatie

Ten slotte is het bij de introductie van iets nieuws in de organisatie, zoals social return, van groot belang dat er voldoende draagvlak is. Goede communicatie over en delen van kansen en positieve ervaringen is hiervoor essentieel. Tegelijkertijd moet ook duidelijk gemaakt worden waar eventuele knelpunten zich kunnen voordoen en hoe deze kunnen worden aangepakt.

Aanbevelingen

- Monitor de verdere uitvoering van de pilots.
- Zorg voor een centrale opbouw van kennis over social return.
- Organiseer praktische ondersteuning aan inkopers vanuit het centrale punt.
- Ondersteun, waar nodig en mogelijk, ook opdrachtnemers.
- Zorg voor voldoende draagvlak door communicatie.

Nader te onderzoeken

- Wat is de beste vorm voor een centraal punt?
- Welke behoefte aan ondersteuning hebben inkopers op langere termijn?

6 Samenvatting en conclusies

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk besluit de rapportage met een samenvatting van onze bevindingen en de belangrijkste conclusies uit het onderzoek. In de paragrafen 6.2 tot en met 6.4 geven we onze bevindingen weer, geordend naar de verschillende fasen in het inkoopproces: nadenken, inkopen, gebruiken. In paragraaf 6.5 besteden we expliciet aandacht aan de kosten en effecten. Per onderdeel geven we antwoord op de relevante onderzoeksvragen, waarbij we verwijzen naar de nummers van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 2 van dit rapport. Paragraaf 6.6 gaat in op de (brede) introductie van social return bij het Rijk.

6.2 Inkoopvoorbereiding (nadenken)

[Onderzoeksvragen 1, 2, 3, 4, 5]

Wij concluderen dat social return inkooptechnisch door het Rijk toegepast kan worden. Voor een brede toepassing binnen het Rijk is het van belang dat het kabinet besluit om social return als middel in te zetten om beleidsdoelen te verwezenlijken en dat hiervoor eenduidig beleid geformuleerd wordt. Hierdoor krijgt de toepassing voor inkopers prioriteit en is voor hen duidelijk hoe en wanneer zij social return moeten of kunnen toepassen.

Het Rijk kan social return het beste inzetten bij aanbestedingen van diensten en werken in sectoren waar relatief veel laaggeschoold werk is. Om daadwerkelijk bij te dragen aan de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, adviseren wij social return alleen toe te passen bij aanbestedingen die hier voldoende mogelijkheid toe bieden in financiële zin (aangebestedingen boven een drempelwaarde van ten minste €213.660) en in doorlooptijd (minimaal een half jaar). In economisch moeilijke perioden kan een social-returnverplichting leiden tot verdringing van personeel bij opdrachtnemers. Daarom wordt aanbevolen om per aanbesteding een haalbaarheidsonderzoek te doen naar de mogelijkheden voor social return.

In principe kan het Rijk social return inzetten om de participatie van alle personen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. In paragraaf 3.2 van dit rapport is een opsomming opgenomen van mogelijke doelgroepen die met social return bediend kunnen worden en die ook door gemeenten bij social return worden betrokken. Bij gemeenten is de focus primair op WWB'ers en SW'ers, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de financiering van de uitkering en re-integratie van deze doelgroepen.

Bij het Rijk zijn tot nu toe bij de toepassing van social return vooral ervaringen met het inzetten van SW'ers. Opdrachtgevers moeten er echter voor waken om de doelgroep te smal te definiëren, want dat kan het voor opdrachtnemers moeilijk of onmogelijk maken om aan de gestelde eisen te voldoen. Wij adviseren het Rijk daarom om de doelgroep voor social return breed te definiëren.

Bij de toepassing van social return moet het Rijk rekening houden met de aansluiting tussen doelgroepen en het werk en met de situatie op de regionale arbeidsmarkt. Er moet gekeken worden naar het (type) werk dat uit de aanbesteding voortvloeit en hoe de opdrachtnemer dit invult. Dit bepaalt welke functies en werkzaamheden beschikbaar zijn voor social-returnkandidaten. Aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt gaat het om de beschikbaarheid van geschikte kandidaten en de mogelijkheid om hen vol-

doende begeleiding te bieden. Omdat inkopers deze kennis niet hebben wordt aanbevolen om een plan van aanpak van opdrachtnemers te vragen, waarin gevraagd wordt naar de beoogde manier van werving, inzet en begeleiding van de kandidaten. Dat biedt de opdrachtnemer de mogelijkheid om vraag en aanbod optimaal op elkaar aan te laten sluiten.

6.3 Specificeren van social return in de aanbesteding en gunning (inkopen)

[Onderzoeksvragen 6, 15, 16, 17, 18, 20, 22]

Social return kan binnen de aanbestedingsregelgeving voornamelijk op twee manieren in de bestektekst kan worden opgenomen:

- 1) als bijzondere uitvoeringvoorwaarde in de vorm van een contracteis of een inspanningsverplichting (bijvoorbeeld om voor 5% van de aanneemsom doelgroepen in te zetten);
- 2) als gunningscriterium (bijvoorbeeld het schrijven van een plan van aanpak, eventueel met als criterium een bepaalde omvang van de inzet van doelgroepen of kwaliteit van de begeleiding).

Volgens de aanbestedingsregels is het ook mogelijk om een geschiktheidseis of selectiecriterium (bijvoorbeeld ervaring met de inzet van bepaalde doelgroepen bij het gevraagde type dienstverlening) te formuleren. Het is praktisch echter lastig om social return op deze manier vorm te geven, omdat de relatie met de opdracht niet duidelijk genoeg is en het mogelijk in strijd is met het proportionaliteitsprincipe.

Daarnaast is het mogelijk om delen van de uitvoering van aanbestede opdrachten voor te behouden aan SW-bedrijven of percelen uit een aanbesteding in verband met social return voor te behouden aan sociale ondernemers.

In bijlage E van dit rapport zijn de belangrijkste juridische kaders voor het toepassen van social return en verwijzingen naar achtergrondinformatie opgenomen.

Los van deze formele manieren, kan de opdrachtgever aangeven welke doelen zij nastreeft met betrekking tot de inschakeling van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt en opdrachtnemers vragen hieraan bij te dragen. Social return kan bij een dergelijke vrijblijvende formulering echter geen rol spelen bij selectie en gunning.

Het Rijk kan verschillende vormen van social return toepassen. De keuze voor een specifieke vorm dient per aanbesteding gemaakt te worden en hangt af van het type werk en de betreffende markt. Hierbij is vooral van belang dat zowel de inkopers als de (potentiële) opdrachtnemers voldoende kennis en ervaring hebben met social return om het succesvol toe te passen. Om zeker te zijn van het behalen van doelstellingen, is het verstandig om in aanbestedingen een minimumpercentage of minimaal aantal te realiseren werk(ervarings)plaatsen op te nemen voor de social-returndoelstelling. Wij adviseren het Rijk om niet alleen te eisen dat opdrachtnemers een concreet percentage mensen uit doelgroepen inzetten, maar ook dat zij een plan van aanpak opstellen.

Aangezien de uitvoerende taken van de Rijksoverheid een landelijke spreiding kennen, kunnen aanbestedingen betrekking hebben op verschillende regio's. Het is mogelijk om met de toepassing van social return rekening te houden met verschillen in de arbeidsmarktsituatie tussen regio's. Dit kan leiden tot variatie in percelen binnen een aanbesteding waarbij bijvoorbeeld verschillende percentages geëist worden of een voorkeur voor verschillende doelgroepen wordt opgenomen. Omdat inkopers geen kennis van de (regionale) arbeidsmarkt hebben wordt aanbevolen om een plan van aanpak te vragen. Dat biedt de opdrachtnemer de mogelijkheid om zelf rekening te houden met regionale arbeidsmarktverschillen.

6.4 Uitvoering en monitoring (gebruiken)

[Onderzoeksvragen 19, 21, 23, 24, 25, 26]

Een knelpunt bij de toepassing van social return blijkt tot nu toe het aanleveren en matchen van kandidaten. Omdat het Rijk zelf geen wettelijke taak heeft om doelgroepen te re-integreren en daardoor geen directe link heeft met deze groepen, is het noodzakelijk om de verantwoordelijkheid voor werving en matching nadrukkelijk bij de opdrachtnemer te leggen. Omdat opdrachtnemers hier vaak geen ervaring mee hebben is enige voorlichting over de mogelijkheden daarbij wel aan te bevelen.

Voor het Rijk is daarnaast een grote uitdaging om de realisatie van de social-returndoelstellingen goed te monitoren. Belangrijke aspecten bij de monitoring zijn vooral of het beoogde aantal personen ingezet wordt, of de ingezette kandidaten daadwerkelijk uit de social-retrundoelgroep afkomstig zijn en of er geen sprake is van dubbeltellingen. Om social return te laten slagen raden we het Rijk aan om, in aanvulling op het verplicht stellen van managementrapportages, regelmatig overleg te voeren met opdrachtnemers en zo nodig sancties toe te passen. Nader onderzoek is nodig om de optimale manier van monitoring vorm te geven.

Het Rijk heeft, gezien haar rol, zelf niet de noodzakelijke (actuele) kennis van de regionale arbeidsmarkt. Dit moet zij dan ook primair bij de opdrachtnemer laten. Om als opdrachtgever rekening te houden met regionale verschillen in de voorgaande twee fasen (nadenken en inkopen), zal het Rijk partijen moeten betrekken (in bijvoorbeeld marktconsultaties) die deze kennis wel hebben: UWV, gemeenten of Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid. In de uitvoering ligt directe samenwerking van het Rijk met dergelijke partijen niet voor de hand. Het Rijk kan eventueel opdrachtnemers verwijzen naar relevante partijen voor werving, selectie en ondersteuning en de mogelijkheden onderzoeken om partijen te betrekken bij monitoring. Hoe de samenwerking tussen het Rijk en andere partijen bij de toepassing van social return praktisch kan worden vormgegeven, moet nader onderzocht worden.

Vanuit inkoop en contractmanagement staat de kwaliteit van het product of de dienst altijd voorop. Dit is dan ook de primaire verantwoordelijkheid voor opdrachtnemers, waar de toepassing van social return los van staat. In de praktijk blijkt overigens dat bij een passende begeleiding social-returnkandidaten dezelfde kwaliteit leveren als reguliere werknemers. De begeleiding van social-returnkandidaten is de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer.

6.5 Kosten en effecten

[Onderzoeksvragen 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14]

De kosten voor het toepassen van social return zijn redelijk beperkt voor inkopers en opdrachtgevers. In het aanbestedingsproces zijn wel kosten gemoeid met het formuleren van de bestektekst of contractvoorwaarden en de eventuele beoordeling tijdens de gunning. De ervaring leert echter dat dit vooral de eerste keer tot extra kosten leidt. Bij volgende aanbestedingen zijn de extra kosten zeer beperkt, doordat bijvoorbeeld eerdere bestekteksten of contractvoorwaarden (nagenoeg) opnieuw gebruikt kunnen worden. Daarnaast zijn er per aanbesteding kosten voor het onderzoeken van de haalbaarheid en toepasbaarheid van social return en voor de communicatie richting de werkvloer en de eindgebruikers. Wanneer de realisatie van de social-returndoelstellingen tijdens de uitvoering van de opdracht achterblijft, kan dit tot extra kosten voor de contractmanager leiden. Daarnaast moet het Rijk rekening houden met opstartkosten voor de inkooporganisatie om nieuwe kennis op te doen.

Het beeld uit de huidige ervaringen is dat de kosten die voortvloeien uit de toepassing van social return vooral neerslaan bij opdrachtnemers. Zij moeten extra inspanningen verrichten om medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt te werven en te begeleiden. Er zijn tot nu toe geen aanwijzingen dat het opnemen van social return een prijsopdrijvende invloed heeft. Dit is echter wel iets om in de gaten te houden.

Voor organisaties met een wettelijke taak op het gebied van re-integratie (UWV en gemeenten) lijken er geen extra kosten te zitten aan de inzet van social return bij aanbesteding door het Rijk. Er lijkt eerder sprake van inverdieneffecten door grotere plaatsingsmogelijkheden. Extra kosten kunnen zich wel voordoen wanneer er door opdrachtnemers een groot beroep wordt gedaan op gemeenten of het UWV bij het werven van kandidaten en bij de monitoring van de social-returnresultaten.

We zien dat social return bijdraagt aan het aan het werk helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het vervangt het bestaande re-integratiebeleid echter niet, maar is hier ondersteunend aan²⁰. De meest betrokkenen zien social return nu vooral als een manier voor het Rijk om zich te profileren als sociale organisatie. Daarnaast hoopt men door als overheid het goede voorbeeld te geven, ook meer werkgevers bereid te vinden om kansen te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

6.6 Introductie bij het Rijk

Als het kabinet besluit dat het Rijk inderdaad social return breed moet gaan toepassen, moeten deze kennis en ervaring actief worden opgebouwd. Bij het opbouwen van de kennis op Rijksniveau is het aan te bevelen om een centraal punt te realiseren dat de betrokken inkopers adviseert en ondersteunt en de opgedane kennis verzamelt. Een dergelijk centraal punt kan ook een belangrijke aanjaagfunctie hebben om social return onder de aandacht van inkopers te houden en een heel praktische bijdrage leveren in de ondersteuning van de inkopers. Uit het onderzoek blijkt dat inkopers hier behoefte aan hebben. Vanuit dit centrale punt kan ook ondersteuning aan opdrachtnemers worden geboden.

Wij zien voor het centrale punt in eerste instantie een tijdelijke functie bij het opbouwen van kennis en ervaring met social return binnen het Rijk. Op basis hiervan moet dan een eenduidig beleid voor de toepassing van social return door de Rijksoverheid

²⁰ Zie ook het onderzoek naar de effecten van social return op het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid (Brouwer et al., 2010).

geformuleerd worden. In deze fase moet ook nagegaan worden of er vanuit inkopers behoefte is aan blijvende praktische ondersteuning en waar dit concreet uit moet bestaan.

Ten slotte is het bij de introductie van iets nieuws in de organisatie zoals social return van groot belang dat er voldoende draagvlak is. Goede communicatie over en delen van kansen en positieve ervaringen is hiervoor essentieel. Tegelijkertijd moet ook duidelijk gemaakt worden waar eventuele knelpunten zich kunnen voordoen en hoe deze kunnen worden aangepakt.

A Literatuurlijst

Andriessen, S. en P. Brouwer (2009). *Social return bij de gemeente Amsterdam*. Sociaal Bestek, 2, 2-5.

Batelaan, H., Homburg, G.H.J. & Tromp, E. (2003). *Evaluatie pilot sociaal bestek rijksoverheid*. Amsterdam: Regioplan.

Brouwer, P., A. Smit, E. van Wijk en W. Zwinkels (2010), *Social return bij het Rijk*, Hoofddorp: TNO.

Commissie Fundamentele herbezinning Wsw (2008), *Werken naar vermogen*, Den Haag.

Europa Decentraal (2008), *Notitie Europees aanbesteden, staatssteun en SW-bedrijven – antwoorden op veelgestelde aanbestedings- en staatssteunvragen van gemeenten in hun verhouding met SW-bedrijven*.

Europa Decentraal (2009), *Sociale aspecten bij aanbesteden – Een publicatie over de mogelijkheden die de Europese aanbestedingsregels bieden om het sociaal beleid van decentrale overheden te ondersteunen*.

Jas, R. & Kessels, T. (2005), *Werk maken van Werk. Een onderzoek naar de ervaringen met, meningen over en toepassingsmogelijkheden van Social Return*. 's-Hertogenbosch: PSW.

Jorissen, P., Akyar, G. en Kloosterboer, D. (2010). *Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg 2009. Het sociaal beleid van tweehonderd gemeenten*. Amsterdam: FNV.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007), *Beleidsdoorlichting artikel 23 – re-integratie*, Den Haag: Ministerie van SZW.

Oeij, P.R.A., E.M.M. de Vroome, J.M.A.F. Sanders en S.N.J. van den Bossche (2009), *Werkgevers Enquête Arbeid 2008 - Methodologie en beschrijvende resultaten*, Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.

Rijkswaterstaat (2007), *Handreiking systeemgerichte contractbeheersing*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Smit, A., Wevers, C., Kooij-Bode, H. & Wolk, J. van der (2010). *Het verschil maken. Sociale innovatie in de schoonmaakbranche door de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.

B Deelnemers expertmeeting

- BZK: Rob van Dorsten – programmamanager Categoriemanagement
- BZK: Juliette Vegter – hoofd account- en leveranciersmanagement 4FM
- EL&I: Anne Duynisveld – jurist EL&I
- EL&I: Jaap Albers – inkoper EL&I
- EL&I: Rob Heijink – categoriemanager Catering Rijk EL&I
- OCW: Marianne Bloem – adviseur inkoop
- RGD: Max van der Klooster – hoofd stafafdeling juridische advisering
- BZK: Jenny van den Boogaard– toehoorder opdrachtgever
- TNO: Peter Brouwer – projectleider onderzoek
- TNO: Ellen van Wijk – onderzoeker/adviseur

C Kenmerken cases

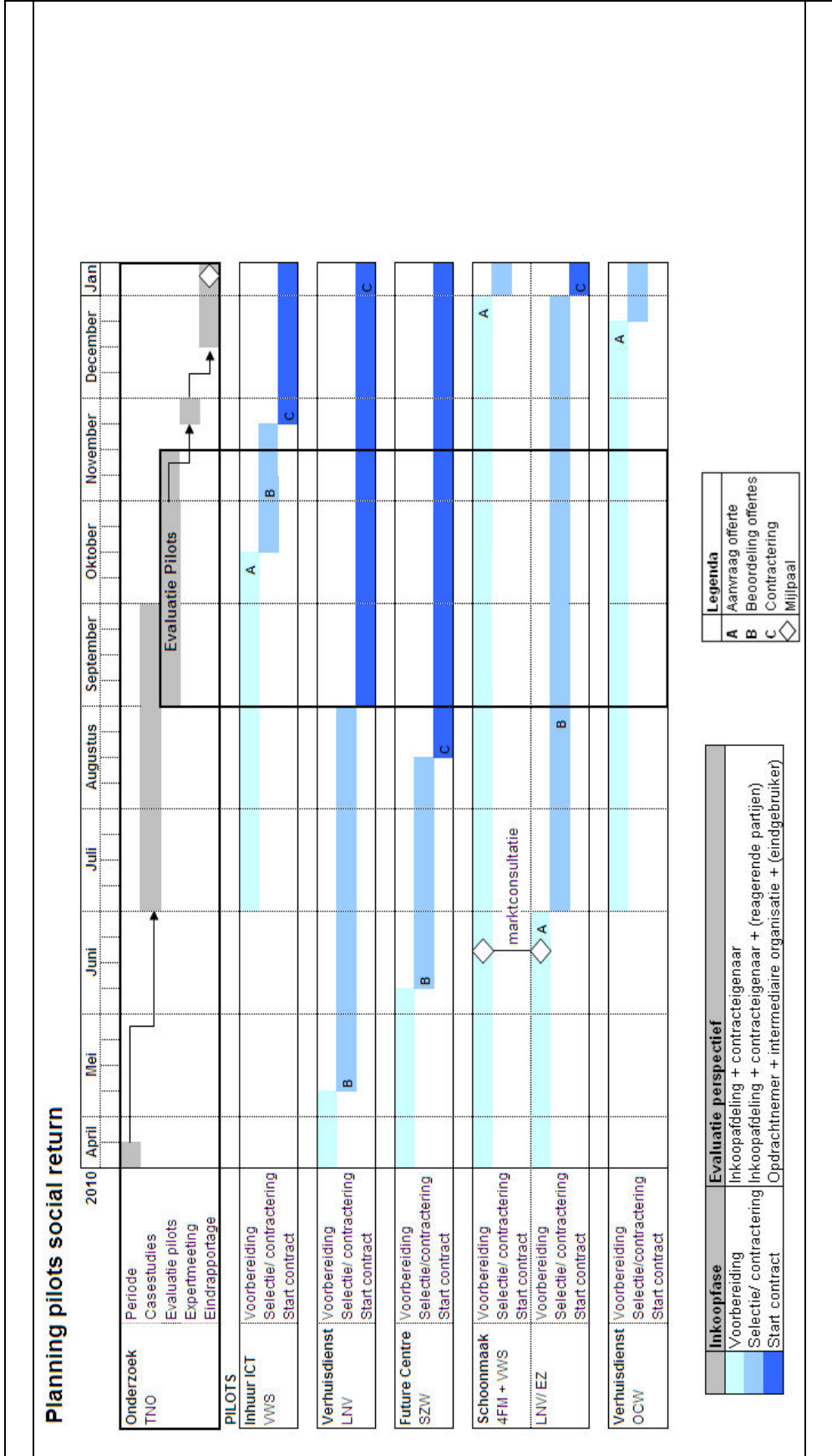
In de volgende tabel zijn enkele typerende kenmerken opgenomen van de zes casestudies die we in het kader van het onderzoek onderzocht hebben.

Aanbesteding	Belastingdienst	VROM	SZW	RIVM	RvdK
Sector/type werk waar aanbesteding betrekking op heeft	Schoonmaak	Catering	Schoonmaak	Ophalen oud papier	Multiservices: schoonmaak, beveling, consumptie, groen binnen en buiten, reststoffenmanagement.
Vorm social return	Eigen ideeën opdrachtnemer (punten bij gunning) → in contract percentage uren inzet SW	Wens in aanbesteding. Aanvullen van de afspraak tijdens looptijd van het contract.	Bijzondere contractvoorwaarde: minimaal 1 SW'er per locatie inzetten. Daarnaast is er de wens om meer SW'ers per locatie in te zetten.	Voorbehouden aan SW-bedrijf	Eis: aantoonbare ervaring met werken met SW'ers. En de wens om zittende SW'ers over te nemen. Gunningscriterium: In plan van aanpak de wens om waar mogelijk medewerkers van SW-bedrijven in te zetten. Ook is het bieden van stageplaatsen een optie.
Ingezette doelgroepen	SW'ers	Wajongers	SW'ers	SW'ers	SW'ers
Werving en selectie	Verantwoordelijkheid opdrachtnemer; via SW-bedrijf. Opdrachtnemer heeft profiel opgesteld.	Door opdrachtnemer, via detacheerder.	Verantwoordelijkheid opdrachtnemer. Het beoogde SW-bedrijf blijkt niet voldoende geschikte kandidaten te willen leveren (willen de goede kandidaten voor zichzelf houden)	SW-bedrijf verantwoordelijk. Opdrachtgever heeft criteria opgesteld.	Opdrachtnemer is verantwoordelijk. Als het mogelijk is SW'er inzetten. Werd niet mogelijk gevonden, dus geen actie opgenomen.
Monitoring social return afspraken	Aantal ingezette uren (klokgevens), periodieke gesprekken.	n.v.t. Bij eventuele problemen contact met detacheerder (is nog niet aan de orde geweest).	4x per jaar overleg. Social return is niet ieder overleg onderwerp van gesprek. Informatie: hoeveel SW'ers voor hoeveel uur ingezet	Eenmaal per jaar vindt een evaluatie plaats tussen het hoofd civiele dienstverlening en de directeur van het SW-bedrijf.	Niets over afgesproken. Alleen een wens.
Sancties	Niet-gewerkte uren worden niet uitbetaald.	n.v.t.	Er zijn geen sancties geformuleerd. Dat maakt het lastig om de opdrachtnemer tot actie te dwingen.	Er zijn geen sancties geformuleerd.	Er zijn geen sancties geformuleerd.

D Kenmerken pilots

In deze bijlage geven we de planning van de pilots in de tijd weer. Hierin is te zien in welke fase de pilots zich ten tijde van het onderzoek bevonden.

Vervolgens geven we in een tabel enkele typerende kenmerken weer van de pilots die we in het kader van het onderzoek onderzocht hebben.



Pilot	4FM & VWS	LNV	LNV	LNv	SZW	OCW	VWS
Aanbesteding							
Sector/type werk waar aanbesteding betrekking op heeft	Schoonmaak	Schoonmaak	Verhuisdiensten	Verhuisdiensten	Interne verbouwing	Verhuisdiensten	Inhuur ICT personeel
Vorm van social return in bestek	5% als eis met plan van aanpak als gunningscriterium (weging ongeveer een kwart van de kwaliteitspunten)	5% als eis met plan van aanpak als gunningscriterium (weging 250 van de 600 punten voor kwaliteit)	5% als eis	5% als eis	5% als gunningscriterium of 7% van loonsom als arbeid <30% aanneemsom. Plan van aanpak binnen 2 weken.	5% van de uren als wens (inspanningsverplichting) Gunningseis: plan van aanpak.	Als wens. Aanbesteding in kader van bestaande raamovereenkomst, waarin social return nog geen rol speelde.
Welke doelgroepen benoemd in bestek	Brede doelgroep, zoals opgenomen in paragraaf 3.2 van dit rapport.	Brede doelgroep, zoals opgenomen in paragraaf 3.2 van dit rapport.	- Werkloos-werkzoekenden - Leerwerkstages aan jongeren - WSW-gerechtigden.	Brede doelgroep, zoals opgenomen in paragraaf 3.2 van dit rapport, met als aanvulling dat onder een werkloos-werkzoekende wordt verstaan iemand die minimaal 3 maanden werkzoekend is en die staat ingeschreven bij een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).	Brede doelgroep, zoals opgenomen in paragraaf 3.2 van dit rapport.	Brede doelgroep, zoals opgenomen in paragraaf 3.2 van dit rapport.	Mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, i.c. alle doelgroepen, zoals opgenomen in paragraaf 3.2 van dit rapport.
Rekening gehouden met regionale spreiding	Nee. Alle panden zijn in Den Haag.	Ja. Gekeken naar vierkante meters vloeroppervlak. Meer meters = meer social return. Gemiddelde is 5%	Nee.	Nvt	Nvt	Ja, mogelijk regionaal verschillende inzet SR, afhankelijk van mogelijkheden en beschikbaarheid doelgroepen. Indien in een bepaalde regio het aanbod achter blijft mag worden volstaan met een lager percentage.	Nvt

Pilot	4FM & VWS	LNV	LNV	LNV	SZW	OCW	VWS
	Schoonmaak	Schoonmaak	Verhuisdiensten	Verhuisdiensten	Interne verbouwing	Verhuisdiensten	Inhuur ICT personeel
Uitvoeringsaspecten							
Werving en selectie van kandidaten	Opdrachtnemer is verantwoordelijk. Belangrijk dat goede begeleiding van de kandidaten geboden wordt. Taak opdrachtnemer. Geen hulp Rijk	Opdrachtnemer is verantwoordelijk. Belangrijk dat goede begeleiding van de kandidaten geboden wordt. Taak opdrachtnemer. Geen hulp Rijk	Opdrachtnemer is verantwoordelijk. Geen hulp Rijk	Opdrachtnemer verantwoordelijk. Twee intermediairs (scholingsorganisatie, detachingsbedrijf) ingezet	Opdrachtnemer voor alles verantwoordelijk	Opdrachtnemer voor alles verantwoordelijk	Nog niet bekend
Hoe wordt monitoring vormgegeven	Aanleveren management rapportages. Gewerkte uren en aantal SR-ers. Steekproefwijze controle en periodiek voortgangsoverleg tussen inkoop en opdrachtnemer.	Aanleveren management rapportages. Gewerkte uren en aantal SR-ers. Steekproefwijze controle en periodiek voortgangsoverleg tussen inkoop en opdrachtnemer.	Aanleveren management rapportages. Gewerkte uren en aantal SR-ers. Steekproefwijze controle en periodiek voortgangsoverleg tussen inkoop en opdrachtnemer.	Weekstaten (van alle werknemers) met gewerkte uren, visuele controle door opdrachtgever, soms besprekingspunt tijdens overleg.	Aanleveren info in halfjaarlijkse management-rapportages en besprekingspunt tijdens halfjaarlijks overleg.	Aanleveren info in halfjaarlijkse management-rapportages en besprekingspunt tijdens halfjaarlijks overleg.	Nog niet bekend
Sancties	Ja. Hanteren een boete systeem met gele en rode kaarten. Eventueel kan het contract ontbonden worden.	Ja. Hanteren een boete systeem met gele en rode kaarten. Eventueel kan het contract ontbonden worden.	Nee, geen specifieke sancties gerelateerd aan de social-returndoelstellingen. Wel algemeen geldende bepalingen voor het niet nakomen van verplichtingen in het contract.	Het is een eis, dus opdrachtgever moet eraan voldoen. Inhouden betaling is mogelijk.	Nee, kan niet bij inspanningsverplichting.	Nee, kan niet bij inspanningsverplichting.	Nog niet bekend

E Juridische aspecten aanbestedingen

Social return is een onderdeel van de aanbesteding en dus gehouden aan juridische kaders. Hierin is er geen onderscheid tussen Rijk en gemeenten. Hieronder worden de belangrijkste kaders en mogelijkheden voor social return geschetst.

De volgende juridische uitgangspunten moeten altijd in acht genomen worden door de aanbestedende dienst:

- Non-discriminatie

Alle partijen die zich (willen) aanmelden of inschrijven op een aanbesteding dienen op een gelijkwaardige manier te worden behandeld en gelijke kansen te hebben.

- Evenredigheid / proportionaliteit

Alle criteria (eisen en wensen) die in de aanbesteding worden toegepast moeten in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.

- Objectiviteit

Het objectiviteitsbeginsel betekent dat op gelijksoortige handelingen één en dezelfde regel wordt toegepast.

- Transparantie

Dit beginsel houdt in dat de het te volgen en gevolgde aanbestedingsproces, alsmede de keuzes en beslissingen die hierin gemaakt zijn duidelijk zijn en dat alle betrokkenen behoorlijk geïnformeerd zijn.

Europese richtlijnen voor social return

Bij Europese aanbestedingen van producten, werken en diensten zijn er de volgende mogelijkheden voor social return.

- Stellen bijzondere uitvoeringsvoorwaarde.

Artikel 26 van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) biedt de mogelijkheid om via een zogenaamde bijzondere uitvoeringsvoorwaarde sociale eisen te stellen aan het bedrijf (bijvoorbeeld m.b.t. de inzet van gehandicapten/werklozen of training/scholing van bepaalde groepen). Het bedrijf dient bij inschrijving expliciet aan te geven dat ze akkoord gaat met deze bijzondere uitvoeringsvoorwaarde. Omdat het hier om een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde gaat hoeft de inzet niet gerelateerd te zijn aan de opdracht. Van groot belang is wel dat de bijzondere uitvoeringsvoorwaarde niet mag discrimineren. Bijvoorbeeld is het verboden om te eisen dat er alleen werklozen uit één bepaalde gemeente moeten worden aangesteld. De 5%-regeling en de ideeëninventarisatie zijn voorbeelden van een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde.

- Gunningscriteria.

Hier kun je als aanbestedende dienst kiezen uit twee criteria: 1) de laagste prijs of 2) de economisch meest voordeligste inschrijving (emvi). Bij het eerste criterium gaat het louter om het criterium prijs en spelen sociale aspecten geen rol. Bij het tweede criterium kunnen sociale aspecten wél een rol spelen. Maar ook hier geldt: de sociale voorwaarden moeten wél direct aansluiten bij het voorwerp van de opdracht.

De sociale paragraaf waarin aan de opdrachtnemer gevraagd wordt een concreet voorstel te doen is hier een voorbeeld van.

- Stellen geschiktheidseisen.

Er kunnen binnen de kaders van de artikelen 47 en 48 Aanbestedingsrichtlijn (2004/18/EG) eisen worden gesteld aan de ervaring van bedrijven met bijvoorbeeld sociale issues als met het opleiden / opleidingen voor langdurig werklozen. Er dient wel steeds een duidelijk verband te zijn tussen deze eis en het voorwerp van opdracht. Dit is bij social return praktisch lastig.

Aanbestedingen voorbehouden aan SW-bedrijven

Juridisch gezien is het niet mogelijk om SW-bedrijven bij aanbestedingen een voorkeur te geven ten opzichte van andere private partijen. Wel kunnen op grond van artikel 19 zoals geformuleerd in het Bao, aanbestedingen of percelen uit de aanbesteding, voorbehouden worden aan SW-bedrijven waar de meerderheid van de bij de uitvoering van de voorbehouden overheidsopdracht betrokken werknemers arbeidsgehandicapten zijn.

Bij aanbesteden geldt dat alle SW-bedrijven gelijk beoordeeld moeten worden en er dus geen voorkeur mag worden gegeven aan een bepaald SW-bedrijf. De aanbestedende dienst moet in de aankondiging vermelden dat de opdracht is voorbehouden aan sociale werkvoorzieningen waar de meerderheid van de bij de uitvoering van de voorbehouden overheidsopdracht betrokken werknemers arbeidsgehandicapten zijn.

Relevante websites

- www.pianoo.nl (Expertisecentrum aanbesteden)
- www.europadecentraal.nl (website van BZK, VNG, IPO en Unie van Waterschappen)
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden#ref-ez> (nuttig overzicht van de zijde van de rijksoverheid inzake aanbesteden)
- <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57578> (speciale website van de VNG voor gemeentelijk aanbesteden)
- <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm> (website voor alle EU-regelgeving)
- <http://www.rechtspraak.nl/default.htm> (alle relevante Nederlandse jurisprudentie)
- <http://wetten.overheid.nl/zoeken/> (alle Nederlandse wetgeving)
- <http://opmaatnieuw.sdu.nl/opmaat/1/pages/opmaat/landingpage.xml> (betaalde dienst van de SDU, met toegang tot alle relevante juridische overheidspublicaties, zoals Kamerstukken)