



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Social Return Overijssel

Nulmeting

Colofon

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

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is de heer drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit T.J. Koppe en K. IJssels.

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

Social Return Overijssel

Nulmeting

Deventer, juli 2013

Provincie Overijssel
Postbus 10078
8000 GB Zwolle

Aan: Provinciale Staten van Overijssel
In kopie aan: Commissaris van de Koning, mw. A. Bijleveld-Schouten
Gedeputeerde Staten van Overijssel

Betreft: Rekenkamerbrief nulmeting social return provincie Overijssel

Deventer, 1 juli 2013

Geachte leden van Provinciale Staten,

Provinciale Staten van Overijssel hebben de Rekenkamer gevraagd om een evaluatie naar social return (SR) uit te voeren. Voor een adequate evaluatie in 2014 hebben we in het tweede kwartaal van 2013 een nulmeting uitgevoerd. Op basis van de motie De Bree (PS/2011/925) en de inbreng van Statenleden via de klankbordgroep hebben wij een rapportage opgesteld. Het resultaat daarvan treft u bijgaand aan. De nulmeting geeft niet op alle onderdelen het zicht dat wij u zouden willen bieden. Dit heeft vooral te maken met het feit dat SR qua uitvoering en administratie nog in de kinderschoenen staat, waardoor nu nog niet de benodigde gegevens beschikbaar zijn.

2

Social Return Overijssel

In deze bijgevoegde brief presenteren we de hoofdlijnen van de nulmeting. Daarnaast willen wij u een aantal aanbevelingen meegeven zodat u kunt sturen en controleren, GS kan uitvoeren en wij SR voor u op adequate wijze in 2014 kunnen evalueren. Wij hechten eraan op te merken dat wij bij de totstandkoming van de nulmeting op een prettige wijze hebben samengewerkt met de ambtelijke organisatie. Hieronder komen per onderdeel de hoofdlijnen van de nulmeting aan de orde en geven we een aantal overwegingen aanbevelingen.

Uitgangspunten social return in Overijssel

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

Met het aannemen van de motie De Bree in oktober 2011 heeft PS de opdracht gegeven om social return op te nemen als standaard werkwijze binnen de provincie Overijssel. GS hebben in februari 2012 besloten hier invulling aan te geven door gebruik te maken van de uitgangspunten zoals het Rijk deze omtrent SR heeft geformuleerd.

De provincie past social return toe bij:

- passende aanbestedingen bij Werken en Diensten¹;
- met een drempelbedrag > € 250.000,- (minimale loonsom, exclusief BTW);
- met een minimale opdrachttermijn/looptijd van de overeenkomst van zes maanden.

Er is sprake van een passende aanbesteding wanneer tijdens de inkoopvoorbereiding blijkt dat social return in de betreffende aanbesteding proportioneel en toepasbaar is. Zo moet o.a. onderzocht worden hoe de marktpartijen over social return denken, moet onderzocht worden of er kandidaten beschikbaar zijn en zal onderzocht moeten worden of het toepassen van social return leidt tot verdringing.

De provincie hanteert – overeenkomstig het Rijksbeleid – de volgende doelgroepen: Uitkeringsgerechtigden op basis van:

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

Overwegingen

Op dit moment beschikt de provincie over een meetbare doelstelling voor de werkwijze ten aanzien van SR; 100% toepassing van social return op daarvoor geschikt (want passend en proportioneel) bevonden aanbestedingen binnen de categorie Diensten en Werken, met een loonsom boven de € 250.000 en een doorlooptijd van minimaal zes maanden.

Een meetbare maatschappelijke doelstelling (x personen met een afstand tot de arbeidsmarkt (duurzaam) aan een werkplek helpen) ontbreekt vooralsnog. Hoeveel mensen wilt u via SR aan een werkplek helpen? Het formuleren van een meetbare maatschappelijke doelstelling biedt meerwaarde; daarmee kan ook beoordeeld worden wat de waarde van het instrument is. De ervaringen zijn op dit moment nog te beperkt om een onderbouwde doelstelling te kunnen formuleren. Op basis van de ervaring die op dit moment wordt opgedaan kan in de toekomst een onderbouwde meetbare maatschappelijke doelstelling worden geformuleerd. Voor de evaluatie in 2014 betekent dit dat wij wel inzicht geven in wat er is gerealiseerd maar dit niet kunnen vergelijken met de beoogde resultaten.

Aanbeveling

1. Formuleer op basis van de ervaring die de komende tijd met SR wordt opgedaan een maatschappelijke doelstelling. Overweeg GS te vragen daar een voorstel voor te doen.

¹ Werken: alle bouwkundige en civieltechnische werken. Diensten: alle inkoop die niet onder Werken of Leveringen vallen.

Leveringen: aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een Werk vallen.

Overijssel heeft ervoor gekozen geen SR toe te passen bij Leveringen.

Organisatie van social return

Binnen de provincie zijn diverse teams verantwoordelijk voor aanbestedingen. Het team Inkoop en Contractmanagement² doet de aanbestedingen van Diensten boven de Europese aanbestedingsnorm³. Overige inkopen van Diensten zijn de verantwoordelijkheid van afdelingshoofden. De aanbestedingen van Werken vinden voornamelijk plaats bij Wegen en Kanalen, maar ook op enkele andere afdelingen. In het inkoopstelsel kan worden bijgehouden of SR wordt toegepast, de vulling van het stelsel laat nog te wensen over.

De provincie beschikt niet over een leidraad voor het uitvoeren van het vooronderzoek dat zicht moet geven op de vraag of social return kan worden toegepast. Ook wordt niet geregistreerd of en waarom social return als niet passend en/of proportioneel wordt bevonden.

Het is aan de aanbieder om zelf met kandidaten te komen die de SR-verplichting kunnen invullen, de last hiervoor ligt bij de aanbieders. De provincie heeft -anders dan gemeenten en mede als gevolg van privacyrichtlijnen- niet de mogelijkheid om te 'controleren' of de kandidaat tot de doelgroep behoort.

Overwegingen

Uit de nulmeting blijkt dat de provincie is gestart met het toepassen van social return, maar dat informatie over de uitvoering van het beleid nog niet op één punt beschikbaar is. Daarnaast is er nog geen leidraad voor het uitvoeren van het vooronderzoek. De provincie heeft geen zicht op aantallen en omvang van opdrachten waar SR niet op van toepassing is verklaard en waarom niet. Daarmee is het niet inzichtelijk of SR daadwerkelijk wordt toegepast bij aanbestedingen die daarvoor geschikt zijn; een betere registratie van de afwegingen is nodig om verantwoording af te kunnen leggen.

Wanneer SR wordt toegepast dan is het aan de aanbieder zelf om met kandidaten te komen. De provincie heeft niet de mogelijkheid om te controleren of de kandidaten tot de doelgroep behoren. Hierin schuilt naar onze mening het risico dat personen die niet tot de doelgroep behoren worden ingezet ter invulling van de SR-verplichting. Elders wordt dit risico beperkt door afspraken te maken over het aanleveren van kandidaten aan aanbieders. De provincie Gelderland werkt bijvoorbeeld samen met projectbureaus SR van grote steden voor het aanbieden en kunnen monitoren van kandidaten. Ook de Stichting Infra-Werkt zou een rol kunnen spelen in het aanbieden van kandidaten.

Aanbevelingen

2. Verzoek GS de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waaronder de coördinatie van SR zodanig te beleggen dat social return adequaat verder kan worden vorm gegeven binnen de organisatie;
3. Verzoek GS een leidraad te ontwikkelen voor het uitvoeren van het vooronderzoek en afspraken te maken over de registratie daarvan;

² Onderdeel van het Shared Service Center dat sinds 1/1/2013 is opgericht

³ Met uitzondering van enkele specifieke aanbestedingen zoals bijvoorbeeld concessies openbaar vervoer

Aanbevelingen

4. Verzoek GS zorg te dragen voor het afdekken van het gesignaleerde risico t.a.v. de inzet van kandidaten, waarbij onder andere gedacht kan worden aan gemeentelijke projectbureaus SR of de stichting Infra-werkt.

Inkoop- en aanbestedingsanalyse

In de hierna volgende tabel is het inkoopvolume over de afgelopen twee jaar opgenomen.

Tabel 1 *Omvang Werken, Diensten en Leveringen in €*

Soort	2011	2012
Werken	45.128.831	40.927.255
Diensten	66.154.520	86.601.348
Leveringen	38.449.077	17.134.116
Niet gespecificeerd naar soort	366.006	-
Totaal	150.098.434	144.662.719

Bron: provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De provincie heeft ervoor gekozen alleen SR toe te passen bij de aanbestedingen en inkoop van Werken en Diensten met een loonsom boven de € 250.000 met een looptijd van minimaal zes maanden. Aan de hand van het inkoopvolume hebben we in de volgende tabel de totale omvang van de inkoop hoger dan € 250.000 inzichtelijk gemaakt.

Tabel 2 *Aandeel van opdrachten boven de € 250.000 in €*

Soort	2011	2012
Werken	41.618.945	37.603.414
Diensten	41.062.165	63.690.916
Totaal	82.681.110	101.294.330

Bron: provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Ten opzichte van het totale inkoopvolume van Werken en Diensten is het aandeel dat boven de € 250.000 ligt in 2011 74% en 2012 79%. Dit geeft een beeld van het potentiële inkoopvolume waarop social return toegepast kan worden. Opgemerkt moet worden dat in het beleid wordt uitgegaan van de loonsom, waardoor deze inschatting van het potentieel aan de hoge kant zal zijn. Daarnaast kan de looptijd van de aanbestedingen niet meegewogen worden in het berekenen van het potentieel. Het interpreteren van deze gegevens vraagt daarom om een grote voorzichtigheid, betere gegevens zijn echter niet voorhanden.

Aanbeveling

5. Verzoek GS zorg te dragen voor een administratief systeem waarbij aan de hand van de doelstelling gemonitord en bijgestuurd kan worden.

Social return in de praktijk

In 2012 heeft de provincie in vier gevallen SR opgenomen in de bestekken.

Tabel 3 Social return in bestekken Werken en Diensten

Bestek	Soort	Aanneemsom	SR als % v.d. loonsom
Cyclisch klein onderhoud wegen Noord West Overijssel	Werken	€ 1.048.000	12%
Cyclisch klein onderhoud wegen Salland	Werken	€ 1.231.000	12%
Cyclisch klein onderhoud wegen Twente	Werken	€ 1.329.000	12%
Raamcontract ingenieursdiensten	Diensten	-	-

Bron: Gegevens provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Werken

In de drie bestekken voor klein onderhoud van de wegen is uitgekomen op SR ter waarde van 12% van de loonsom. In de bestekken wordt het loonkostenbestanddeel gesteld op 50%. Doordat de bestekken naast een vast ook uit een open indicatief deel bestaan, zijn de kosten van de totale opdracht (en daarmee de loonkosten) pas achteraf exact inzichtelijk. Daardoor is het op voorhand niet mogelijk aan te geven wat de omvang van SR in euro's is. Door uit te gaan van 12% van tenminste € 250.000 kan een inschatting gemaakt worden van de ondergrens van de te realiseren SR-investering; €90.000 (3 x 12% van € 250.000).

In de bestekken van Werken wordt qua doelgroep ingezet op medewerkers vanuit sociale werkvoorzieningen.

Van één van de drie aannemers van een Werken-bestek is de verantwoording ontvangen. De verantwoording bestaat uit de 'bewijslast' behorende bij de opgave van de omvang van de uitbetaalde salarissen aan werknemers van het werkvoorzieningschap. In totaal is er voor € 55.388 ingezet voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, de SR verplichting was € 54.820. De verantwoording van de andere twee aannemers over 2012 is nog niet binnen.

Diensten

In 2013 is een raamcontract ingegaan voor het aanbesteden van ingenieursdiensten. Hierin is als contracteis opgenomen dat opdrachtnemers zich verplichten 5% van de loonsom van een opdracht aan te wenden om personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. Potentiële opdrachtnemers moeten in een visiedocument aangeven op welke wijze ze social return willen gaan toepassen. Bij de start en nadien in een halfjaarlijks evaluatiegesprek zal worden vastgesteld of de omzet (€ 250.000) is behaald, of dat de verwachting is dat deze op korte termijn gaat worden behaald. Wanneer de loonsom boven de € 250.000 komt moet er een plan van aanpak worden opgesteld. In 2013⁴ is er één opdrachtnemer boven dit bedrag gekomen. De opdrachtnemer gaat in gesprek met de provincie om te komen tot een plan van aanpak.

⁴ De dataverzameling voor de nulmeting hebben we per mei 2013 afgesloten

Inhoudelijk is er bij publicatie van deze nulmeting nog geen duidelijkheid over de precieze invulling in de praktijk.

Overwegingen

Social return is bedoeld voor een brede doelgroep van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij Werken wordt op dit moment ingezet op de sociale werkvoorziening en (nog) niet op andere doelgroepen. We hebben daarnaast begrepen dat de animo voor SR bij Diensten mogelijk niet zo groot is omdat (ten onrechte) de indruk bestaat dat het bij SR gaat om mensen vanuit de sociale werkvoorziening. Als gevolg daarvan worden de mogelijkheden voor social return op dit moment kleiner ingeschat dan dat ze daadwerkelijk zijn. Wij verwachten dat dit aandachtspunt met de invulling van eerder in deze brief opgenomen aanbevelingen voldoende zal worden afgedekt.

Vergelijking Overijssel en Gelderland

De bevindingen uit de nulmetingen van Overijssel en Gelderland komen op onderdelen overeen. In beide provincies ontbrak ten tijde van de nulmeting een meetbare maatschappelijke doelstelling en is de administratie een aandachtspunt. Gelderland heeft inmiddels een doelstelling voor SR geformuleerd⁵. In vergelijking met Gelderland heeft Overijssel de toepassing van SR meer afgeperkt door zowel een ondergrens (€ 250.000) te stellen als door Leveringen buiten de werkings sfeer van SR te plaatsen. Gelderland heeft voor het aanleveren van kandidaten afspraken gemaakt met projectbureaus SR. Er zijn projectbureaus in de grotere (centrum)gemeenten. Hoewel deze afspraken in de praktijk nog grotendeels vorm moeten krijgen, biedt Gelderland opdrachtnemers daarmee een aanspreekpunt voor het aanleveren van geschikte kandidaten. Onze inschatting is dat de provincies Overijssel en Gelderland ook op dit gebied kunnen leren van elkaar en van andere provincies.

De Rekenkamer ziet uit naar de behandeling van de nulmeting in Provinciale Staten.

Hoogachtend,
Rekenkamer Oost-Nederland



Piet van Dijk
Voorzitter



Claudio Bruggink
Secretaris-directeur

⁵ De nulmeting voor Gelderland en de besluitvorming door PS Gelderland over SR zijn op onze website te vinden

Nulmeting social return

Voorwoord

Het initiatief van PS om social return toe te passen bij aanbestedingen die daar geschikt voor zijn, leidde tot de vraag hoe dat bedoelde succes nu te meten is. Net als voor de provincie Gelderland hebben we voor Overijssel een nulmeting opgesteld; een stand van zaken geschetst, ook bedoeld om in 2014 een goede evaluatie uit te kunnen voeren.

Aan die nulmeting zijn geen normen verbonden. Die normen moeten er natuurlijk uiteindelijk wel komen, een meetbare doelstelling is een voor de hand liggende norm. Het voorliggende rapport laat zien waar we staan en welke vragen er nog open zijn. Die vragen hebben we ook opgenomen in de begeleidende brief bij dit rapport. Als die vragen worden beantwoord kunt u sturen en controleren, kan GS aan de slag en ligt de weg open voor een mooie evaluatie na 12 maanden praktijk van social return.

Tenslotte merk ik op dat de weg die we nu gekozen hebben innovatief genoemd kan worden. We sluiten aan bij nieuw beleid, bij de praktijk van alledag en we draaien al aan de voorkant van het beleid mee. Verliezen we daardoor dan niet onze onafhankelijke en objectieve instelling uit het oog? Nou, nee – de uitvoering blijft de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten, de controle de verantwoordelijkheid van de Provinciale Staten en de Rekenkamer evalueert straks. We effenen zo het pad naar een vruchtbare procedure, waarin het eigen bestuurlijk handelen echt aan ieder gremium wordt overgelaten. Maar we weten van elkaar wat we doen en wat we van elkaar kunnen verwachten. En dat is pure winst.

Hoogachtend,
Rekenkamer Oost-Nederland



Piet van Dijk
Voorzitter Rekenkamer Oost-Nederland

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
1 Een nulmeting?	11
1.1 Waarom een nulmeting?	11
1.2 Aard en focus van de nulmeting	11
1.3 Leeswijzer	12
2 Social return in Overijssel	13
2.1 Wat is social return?	13
2.2 Uitgangspunten social return in Overijssel	14
2.3 Organisatie van social return in Overijssel.....	16
2.4 Aandachtspunten	16
3 Inkoop- en aanbestedingsanalyse	18
3.1 Omvang van inkopen en aanbesteden	18
3.2 Social return potentieel	19
3.3 Aandachtspunten	19
4 Social return in de praktijk	20
4.1 Social return in bestekken van Werken	20
4.2 Social return in contracten van Diensten.....	22
4.3 Social return in de praktijk	22
4.4 Aandachtspunten	22

1 Een nulmeting?

1.1 Waarom een nulmeting?

Provinciale Staten van Overijssel hebben de rekenkamer gevraagd om een evaluatie naar social return (SR) uit te voeren. Voor een adequate evaluatie in 2014 hebben we in het tweede kwartaal van 2013 een nulmeting uitgevoerd.

De doelstelling van de nulmeting is tweeledig. Enerzijds verzamelen we het materiaal om bij de evaluatie over vergelijkingsmateriaal te beschikken. Aan de andere kant kunnen we met de nulmeting PS informeren over de stand van zaken en een aantal aandachtspunten ten behoeve van de evaluatie meegeven.

1.2 Aard en focus van de nulmeting

Anders dan veel andere rekenkameronderzoeken, kent de nulmeting geen toetsend karakter. Het betreft een beschrijving en de nulmeting kent een beperking in diepgang. Wel hebben we aandachtspunten opgenomen die een rechtstreeks verband hebben met het kunnen uitvoeren van een evaluatie in 2014. Daarnaast hebben we enkele opvallende bevindingen bij de toepassing van social return op dit moment genoteerd.

De evaluatie die in 2014 zal worden uitgevoerd zal wel een toetsend karakter hebben. Die evaluatie biedt de mogelijkheid om op onderdelen dieper in te gaan. De wensen van PS daarvoor horen wij graag. Dat kan bij de behandeling van deze nulmeting maar ook, in een latere fase, naar aanleiding van het plan van aanpak dat wij u voor de evaluatie zullen toezenden.

Voor deze nulmeting hebben we gegevens opgevraagd over de periode januari 2012 - mei 2013. In deze nulmeting de focus op de ingrediënten zoals opgenomen in de motie social return (PS/2011/925) en de uitwerking daarvan door GS (PS/2012/77).

Daarnaast is door de klankbordgroep van Statenleden⁶ gevraagd om aandacht te schenken aan:

- De organisatie en verankering van social return
- De wijze waarop social return wordt opgenomen in bestekken en contracten
- De doelgroepen
- Eventuele verschillen met de wijze waarop social return in Gelderland is ingevoerd

De vergelijking met Gelderland hebben we opgenomen in de brief die bij deze nulmeting is gevoegd, de overige onderdelen zijn opgenomen in de nulmeting.

1.3 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. Voorafgaand aan de rapportage hebben we een brief toegevoegd met een samenvatting van de nulmeting en aanbevelingen. In hoofdstuk 2 gaan we in op wat er tot nu toe is gebeurd op het gebied van social return in Overijssel. Het derde hoofdstuk is gewijd aan de omvang van inkopen en aanbestedingen binnen de provincie Overijssel. In hoofdstuk 4 gaan we in op de wijze waarop social return tot nu toe is vorm gegeven.

⁶ De klankbordgroep bestaat uit de heren Berkhof (PVV), De Bree (PvdA), Kerkdijk (CDA), Terlouw (D66), De Vries (50plus), Westert (CU).

2 Social return in Overijssel

In dit hoofdstuk beschrijven we wat er in Overijssel tot nu toe is gebeurd op het gebied van social return. Eerst gaan we in op wat social return nu precies is en hoe het werkt (§ 2.1). In de opvolgende paragrafen komen de uitgangspunten (§ 2.2) en organisatorische inbedding (§ 2.3) van social return aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aandachtspunten.

2.1 Wat is social return?

13

Social Return Overijssel

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

In de social return handleiding van het Rijk⁷ is te lezen dat social return al sinds eind jaren '90 wordt toegepast door diverse overheden, in het bijzonder gemeenten. Desondanks is er nog nauwelijks evaluatieonderzoek beschikbaar.

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

Niet bij alle aanbestedingen is het wenselijk of haalbaar om social return toe te passen. Het Rijk hanteert hierbij het criterium of social return bij de betreffende aanbesteding proportioneel en toepasbaar is. Daarnaast gebruikt het rijk de Europese drempelwaarden voor aanbestedingen als ondergrens.

⁷ Pianoo (2011). *Social Return: handleiding voor aanbesteden Diensten van het Rijk*.

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

Figuur 1 Partijen en proces bij de toepassing van SR



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

2.2 Uitgangspunten social return in Overijssel

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015 is onder de noemer ‘duurzaam inkopen’ het volgende opgenomen over social return:

‘Met het aannemen van de motie De Bree in oktober 2011 heeft PS de opdracht gegeven om bij aanbestedingen die daarvoor geschikt zijn ‘social return’ criteria toe te passen. Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel hebben op 07-02-2012 besloten om het Rijksbeleid hieromtrent toe te passen.’

In de motie is de achterliggende doelstelling voor het toepassen van social return als volgt verwoord: ‘Werkgelegenheid in Overijssel is van groot belang en het bieden van passend werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is in het bijzonder van groot belang’.

De provincie past social return toe bij passende aanbestedingen binnen de categorie Werken en Diensten. Er is sprake van een passende aanbesteding wanneer tijdens de inkoopvoorbereiding blijkt dat social return in de betreffende aanbesteding proportioneel en toepasbaar is. Zo moet o.a. onderzocht worden hoe de marktpartijen over social return denken, moet onderzocht worden of er kandidaten beschikbaar zijn en zal onderzocht moeten worden of het toepassen van social return leidt tot verdringing. Daarnaast zal social return alleen gelden in passende aanbestedingen waarbij aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- met een drempelbedrag > € 250.000,- (minimale loonsom, exclusief BTW);
- met een minimale opdrachttermijn/looptijd van de overeenkomst van zes maanden⁸

De provincie hanteert – overeenkomstig het Rijksbeleid – de volgende doelgroepen: Uitkeringsgerechtigden op basis van:

⁸ PS/2012/77 en Pianoo (2011) Social return: handleiding voor aanbestedende diensten van het Rijk.

- WWB
- WW (langer dan 12 maanden werkloos en/of 50 jaar of ouder.)
- WIA/ WGA/ WAZ
- WAJONG
- IAOW/ IOAZ
- WSW-geïndiceerden
- Niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden⁹
- Vroegtijdige schoolverlaters en jongeren met onvoldoende kwalificaties
- Leerlingen in het kader van BOL/BBL opleidingen, VSO en/of praktijkscholen

De keuze voor SR als standaardwerkwijze houdt in 100% toepassing van social return op de daarvoor geschikt (want passend en proportioneel) bevonden aanbestedingen binnen de categorie Diensten en Werken, met een loonsom boven de € 250.000 en een doorlooptijd van minimaal 6 maanden.

Flankerend beleid

In de bijlage van het investeringsvoorstel sociaal flankerend beleid 2013¹⁰ is opgenomen dat binnen de kerntaak regionale economie ingezet wordt op pilots Social Return on Investment (SROI) bij leegstand kantoren en herstructurering bedrijventerreinen en in relatie tot de Human Capital Agenda. Wij willen opmerken dat SROI niet hetzelfde is als SR. SROI is een methode voor het meten van het rendement van maatschappelijke projecten. SR gaat over het daadwerkelijk creëren van extra werk(ervarings)plaatsen bij inkoop en aanbestedingen. Omdat in de motie ook de term SROI is vermeld geven we hieronder kort aan wat de stand van zaken is, SROI blijft verder buiten deze nulmeting.

Leegstand kantoren en herstructurering bedrijventerreinen

De provincie gaat aan de slag met pilots om negatieve effecten van leegstand op ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en sociale kwaliteit te voorkomen. Bij herstructurering van bedrijventerreinen kan gebruik worden gemaakt van een scan voor de leefkwaliteit van een bedrijventerrein.

Human Capital Agenda

De provincie Overijssel heeft het aanbieden van good practices SROI aan gemeenten en instellingen opgenomen in eerder genoemd statenvoorstel. De uitvoering daarvan is uitbesteed aan Arcon. Samen met UT en Nyenrode wordt gewerkt aan een participatieladder voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ondernemers gaan zichzelf scoren op die ladder. Daarmee krijgen de ondernemers de 'credits' voor wat ze sowieso al doen voor de gemeenschap en daarnaast kunnen inkopers gebruik maken van deze informatie bij de gunning. Overigens richt dit project zich met name op de aanbestedingen onder de door de provincie gehanteerde grens voor social return.

⁹ personen die langere tijd werkloos zijn (langer dan 12 maanden, 50 jaar of ouder zijn en/of die zonder re-integratieondersteuning of andere begeleiding niet zelfstandig aan werk kunnen komen.

¹⁰ PS/2013/194 Investeringsvoorstel sociaal flankerend beleid 2013 (Kracht van Overijssel opgave 50)

2.3 Organisatie van social return in Overijssel

Binnen de provincie zijn diverse teams verantwoordelijk voor aanbestedingen. Het team Inkoop en Contractmanagement¹¹ doet de aanbestedingen van Diensten boven de Europese aanbestedingsnorm.¹² Overige inkopen van Diensten zijn de verantwoordelijkheid van afdelingshoofden. De aanbestedingen van Werken vinden voornamelijk plaats bij Wegen en Kanalen, maar ook op enkele andere afdelingen. Er is geen centraal punt waar alle gegevens omtrent social return bij aanbestedingen samenkomt.

Op 11 oktober 2012 is er een informatiebijeenkomst georganiseerd over social return voor 'iedereen die zich nu en straks bezighouden met inkoop, contractbeheer en – management, subsidieverlening en voor iedereen die geïnteresseerd is in dit onderwerp'. Het Stedelijk Projectbureau social return Amsterdam heeft haar kennis en ervaring gedeeld met de aanwezigen.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010 – 2015 is opgenomen dat de provincie bij de start van een aanbesteding een vooronderzoek doet om te bekijken of social return passend en proportioneel is. 'Zo moet onder andere onderzocht worden hoe de marktpartijen over social Return denken, moet onderzocht worden of er kandidaten beschikbaar zijn en zal onderzocht moeten worden of het toepassen van social Return leidt tot verdringing.'¹³ De provincie beschikt niet over een leidraad voor het uitvoeren van een dergelijk vooronderzoek. Ook wordt niet geregistreerd of en waarom social return als niet passend en/of proportioneel wordt bevonden.

Het is aan de aanbieder om zelf met kandidaten te komen die de SR-verplichting kunnen invullen. De provincie heeft –anders dan gemeenten- niet de mogelijkheid om te 'controleren' of de kandidaat tot de doelgroep behoort.

2.4 Aandachtspunten

t.b.v. de evaluatie in 2014

- De provincie beschikt nog niet over een maatschappelijke doelstelling
- In het beleid stelt de provincie te onderzoeken of SR toepasbaar en proportioneel is. Bij deze nulmeting constateren wij dat deze gegevens niet voor handen zijn.

t.a.v. de huidige werkwijze

- Er is geen centraal punt waar de uitvoering van het beleid omtrent social return bij aanbestedingen samenkomt.
- De provincie heeft geen zicht of kandidaten tot de doelgroep behoren en legt de last van het vinden van een kandidaat neer bij de aanbieder; dit biedt de provincie - mede vanwege privacy wetgeving - weinig controlemogelijkheden en legt een last bij de aanbieder. Elders worden gemeentelijke projectbureaus SR ingezet, daarnaast

¹¹ Onderdeel van het Shared Service Center dat sinds 1/1/2013 is opgericht

¹² Met uitzondering van enkele specifieke aanbestedingen zoals bijvoorbeeld concessies openbaar vervoer

¹³ PS/2012/77

is in Oost-Nederland de stichting Infra-werkt actief op dit terrein. Samenwerking met gemeenten biedt ook de kans om kandidaten te 'monitoren' en daarmee zicht te houden op het profijt dat een kandidaat in zijn of haar verdere loopbaan heeft door SR.

3 Inkoop- en aanbestedingsanalyse

Om inzicht te kunnen geven in de omvang van inkoop en aanbestedingen door de provincie Overijssel hebben we gebruik gemaakt van overzichten die door de provincie Overijssel zijn aangeleverd. Allereerst bieden we op basis van deze gegevens een totaaloverzicht van de inkoop- en aanbestedingen in 2011 en 2012 (§ 3.1). Vervolgens gaan we nader in op het 'potentiële' volume waarop social return toegepast kan worden (§ 3.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aandachtspunt.

18

Social Return Overijssel

3.1 Omvang van inkoop en aanbesteden

In de hierna volgende tabel is het inkoopvolume over de afgelopen twee jaar opgenomen. Een gebruikelijke indeling in inkoop en aanbesteden is de onderverdeling naar Werken, Diensten en Leveringen¹⁴. Deze onderverdeling hanteren we ook in deze tabel waarbij de specificering naar Werken, Leveringen of Diensten is aangebracht door de provincie Overijssel.

Tabel 4 Omvang Werken, Diensten en Leveringen

Soort	2011	2012
Werken	€ 45.128.831	€ 40.927.255
Diensten	€ 66.154.520	€ 86.601.348
Leveringen	€ 38.449.077	€ 17.134.116
Niet gespecificeerd naar soort ¹⁵	€ 366.006	-
Totaal	€ 150.098.434	€ 144.662.719

Bron: provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

¹⁴ Werken: alle bouwkundige en civieltechnische werken. Diensten: alle inkoop die niet onder Werken of Leveringen vallen.

Leveringen: aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een Werk vallen.

¹⁵ Over 2011 heeft de provincie € 366.006 niet gespecificeerd naar soort (Werken, Diensten of Leveringen). Waarschijnlijk betreft dit deels opdrachten die een combinatie van werken en diensten betreffen. Voor deze nulmeting is dit niet nader uitgezocht.

Ten opzichte van 2011 is het inkoopvolume in 2012 met € 5,4 miljoen gedaald. Het aandeel van Diensten is in 2012 met € 20,4 miljoen toegenomen. Het aandeel van Werken en Leveringen is afgenomen met respectievelijk € 4,2 miljoen en € 21,3. Het voert voor deze nulmeting te ver om op deze verschillen in te gaan. Voor deze nulmeting volstaat het bieden van inzicht in de omvang van de aanbestedingen; wat is de potentiële omvang van de aanbestedingen waarop social return van toepassing zou kunnen worden verklaard?

3.2 Social return potentieel

De provincie heeft ervoor gekozen social return alleen toe te passen bij de aanbestedingen en inkoop van Werken en Diensten met een loonsom boven de € 250.000 en met een looptijd van minimaal zes maanden. Aan de hand van het inkoopvolume hebben we in de volgende tabel de omvang van de inkoop boven de € 250.000 inzichtelijk gemaakt. Dit geeft een beeld van het potentiële inkoopvolume waarop social return toegepast kan worden. Opgemerkt moet worden dat in het beleid wordt uitgegaan van de loonsom, waardoor deze inschatting van het potentieel aan de hoge kant zal zijn, betere gegevens zijn echter niet voorhanden. Daarnaast kan de looptijd van de aanbestedingen niet meegewogen worden in het berekenen van het potentieel.

Tabel 5 Aandeel boven de € 250.000

Soort	2011	2012
Werken	€ 41.618.945	€ 37.603.414
Diensten	€ 41.062.165	€ 63.690.916
Totaal	€ 82.681.110	€ 101.294.330

Bron: provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Ten opzichte van het totale inkoopvolume van Werken en Diensten is het aandeel dat boven de € 250.000 ligt in 2011 74% en 2012 79%. Grote voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van het potentieel aan de hand van deze cijfers. We hebben het looptijd criterium - minimaal zes maanden – niet kunnen meenemen en zijn uitgegaan van de inkoop som (en niet de loonsom). Daarnaast zijn de bedragen gebaseerd op de daadwerkelijke uitgaven in het desbetreffende jaar en niet op het aantal in de markt gezette aanbestedingen. Contracten kunnen een langere looptijd hebben dan één jaar, waardoor ook de uitgaven worden gespreid over de looptijd.

3.3 Aandachtspunten

t.b.v. de evaluatie in 2014

- De provincie beschikt nog niet over een administratief systeem waarmee aan de hand van de doelstelling gemonitord en bijgestuurd kan worden .

4 Social return in de praktijk

In 2012 is de provincie Overijssel gestart met het opnemen van een social return-paragraaf bij het aanbesteden, zowel bij Werken als bij Diensten. In dit hoofdstuk gaan we in op zowel de wijze waarop social return is opgenomen (§ 4.1 en § 4.2) in de bestekken als op manier waarop in de praktijk invulling is gegeven aan social return (§ 4.3). Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aandachtspunten.

Vanaf 2012 is social return op vier aanbestedingen van toepassing verklaard. Dit betreft één dienstencontract (zie paragraaf 4.2) en drie onderhoudscontracten¹⁶. Deze komen in de volgende paragraaf aan de orde. De provincie Overijssel doet zelf vooronderzoek om te bepalen of de toepassing van social return passend en proportioneel is. Er wordt niet gemotiveerd in welke gevallen dit niet het geval is.

4.1 Social return in bestekken van Werken

De volgende tekst is opgenomen in de bestekken van werken waar social return wordt toegepast.

¹⁶ In de jaarrekening 2012 is opgenomen dat er bij vijf aanbestedingen SR is toegepast, in deze nulmeting blijken dat er vier te zijn. De oorzaak hiervan is een administratieve onvolkomenheid.

Inzet sociale werkvoorzieningen

De provincie Overijssel wil de inzet van sociale werkvoorzieningen actief bevorderen en wil het middel van fictieve bonussen in een EMVI (economisch meest voordelige inschrijving) aanbesteding gebruiken om dit te bevorderen. Voor dit werk dient tenminste 7% van de loonsom te bestaan uit inzet van personeel van sociale werkvoorzieningschappen. Voor elke % extra van de loonsom inzet - boven het minimum van 7% - wordt een fictieve korting van 15.000 euro beschikbaar gesteld tot een maximum van 75.000 euro. De fictieve inschrijfsom wordt bepaald middels de formule: Fictieve inschrijfsom = aanbiedingsprijs - fictieve korting.

De inschrijver dient aan te geven welk percentage van de loonsom zal worden gebruikt voor de inzet van personeel van sociale werkvoorzieningschappen. Tevens dient te worden aangegeven met welke instantie(s) zal worden gewerkt en voor welke functies hoeveel personeel zal worden ingezet.

- De fictieve inschrijfsom is het maatgevende gunningscriterium;
- Het kortingsbedrag wordt, alleen ter bepaling van de EMVI, in mindering gebracht op de aanbiedingsprijs. De aanbieder van de EMVI is de inschrijver met de laagste fictieve inschrijfsom. Het in de offerte aangegeven percentage van de loonsom voor de inzet van personeel van de sociale werkvoorzieningschappen is tijdens de uitvoering van het contract maatgevend en hierop zal gecontroleerd worden. Bij elke 0,1% (afgerond) die niet behaald is zal bij de eindafrekening 2.500 euro boete worden ingehouden. Het bedoelde percentage zal aangetoond moeten worden door afschriften van rekeningen van de sociale werkvoorzieningschap met hierop vermeld het besteknummer. Tevens zullen afschriften van betalingsbewijzen afgegeven dienen te worden.

Door een fictieve korting toe te passen wordt de aanbieder die inzet op social return beloofd. Uit de volgende tabel komt het resultaat van de aanbesteding ten aanzien van social return naar voren.

Tabel 6 Social return in bestekken Werken

Bestek	Aanneemsom	SR als % v.d. loonsom
Cyclisch klein onderhoud wegen Noord West Overijssel	€ 1.048.000	12%
Cyclisch klein onderhoud wegen Salland	€ 1.231.000	12%
Cyclisch klein onderhoud wegen Twente	€ 1.329.000	12%

Bron: Gegevens provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

In de drie bestekken voor klein onderhoud van de wegen is uitgekomen op social return ter waarde van 12% van de loonsom. In de bestekken wordt het loonkostenbestanddeel gesteld op 50%. Doordat de bestekken naast een vast ook uit een open indicatief deel bestaan, zijn de kosten van de totale opdracht (en daarmee de loonkosten) pas achteraf exact inzichtelijk. Daardoor is het op voorhand niet mogelijk aan te geven wat de

omvang van SR in euro's is. Door uit te gaan van 12% van tenminste € 250.000 kan een inschatting gemaakt worden van de ondergrens van de te realiseren SR-investering; € 90.000 (3 x 12% x € 250.000).

In de bestekken van Werken wordt qua doelgroep ingezet op medewerkers vanuit sociale werkvoorzieningen.

4.2 Social return in contracten van Diensten

In 2013 is een raamcontract ingegaan voor het aanbesteden van ingenieursdiensten. Hierin is als contracteis opgenomen dat opdrachtnemers zich verplichten 5% van de loonsom van een opdracht aan te wenden om personen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. Potentiële opdrachtnemers moeten in een visiedocument aangeven op welke wijze ze social return willen gaan toepassen. Bij de start en nadien in een halfjaarlijks evaluatiegesprek zal worden vastgesteld of de omzet (€ 250.000) is behaald, of dat de verwachting is dat deze op korte termijn gaat worden behaald. Wanneer de loonsom boven de € 250.000 komt moet er een plan van aanpak worden opgesteld. In 2013 is er tot op heden één opdrachtnemer boven dit bedrag gekomen. De opdrachtnemer gaat in gesprek met de provincie om te komen tot een plan van aanpak. Inhoudelijk is er bij publicatie van deze nulmeting nog geen duidelijkheid over de precieze invulling in de praktijk.

4.3 Social return in de praktijk

Van één van de drie aannemers van een Werken-bestek is de verantwoording ontvangen. De verantwoording bestaat uit de 'bewijslast' behorende bij de opgave van de omvang van de uitbetaalde salarissen aan werknemers van het werkvoorzieningschap. De aannemer had zich gecommitteerd aan tenminste 12% van de loonsom. In totaal is er voor € 55.388,32 ingezet voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, de SR verplichting was € 54.820. De verantwoording van de andere twee aannemers over 2012 is nog niet binnen.

4.4 Aandachtspunten

t.b.v. de evaluatie in 2014

- Er is geen zicht op aantallen en omvang van opdrachten waar SR niet op van toepassing is verklaard en waarom niet. Daarmee is het niet inzichtelijk of SR daadwerkelijk wordt toegepast bij aanbestedingen die daarvoor geschikt zijn; een betere registratie van de afwegingen is nodig om verantwoording af te kunnen leggen. Daarnaast is het van belang voor het lerend vermogen van de organisatie. Door een analyse van de afwegingen kan een betere beleidslijn worden getrokken.

t.a.v. de huidige werkwijze

- Social return is voor alle mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij Werken wordt vooralsnog alleen ingezet op sociale werkvoorzieningen.¹⁷
- Voor Diensten wordt de invulling van SR 'opgeschort' tot het moment dat de loonkosten hoger zijn dan €250.000, bij Werken wordt dit voorbehoud niet als zodanig gemaakt.

¹⁷ Tijdens het ambtelijk wederhoor gaf de provincie aan dat inmiddels de doelgroep bij Werken is opgerekt.