

Social return

Nulmeting provincie Gelderland

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 drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit Tom Koppe en Karen 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

Nulmeting provincie Gelderland

Deventer, maart 2013

Provincie Gelderland
Markt 11
6800 GX Arnhem

Aan: leden van Provinciale Staten van Gelderland
In kopie aan: Commissaris van de Koningin, dhr. C. Cornielje
Gedeputeerde Staten van Gelderland

Betreft: Rekenkamerbrief nulmeting social return provincie Gelderland

Deventer, 25 maart 2013

Geachte leden van Provinciale Staten,

Op 26 september 2012 heeft u een initiatiefvoorstel Social Return (SR) aangenomen, met daarin onder meer het verzoek aan de Rekenkamer om na een proefperiode van 12 maanden te evalueren. Om die evaluatie in 2014 goed uit te kunnen voeren hebben we een nulmeting verricht. Het resultaat daarvan treft u bijgaand aan. De nulmeting geeft niet op alle onderdelen het zicht dat wij u zouden willen bieden. Dit heeft enerzijds te maken met een op onderdelen gebrekkige administratie en anderzijds met het gegeven dat er op dit moment nog nauwelijks keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de toepassing van SR.

Wij hechten eraan op te merken dat wij bij de totstandkoming van de nulmeting op een prettige wijze hebben samengewerkt met de ambtelijke organisatie. Enerzijds om de benodigde gegevens te verkrijgen, anderzijds om ervoor te zorgen dat de statennotitie van GS inzake SR en onze nulmeting tegelijkertijd waren afgerond en voor een integrale behandeling aan PS konden worden aangeboden. Het is nu aan PS en GS om keuzes te maken en het beleid omtrent SR nader vorm te geven. 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 op adequate wijze in 2014 kunnen evalueren. Hieronder komen per onderdeel de hoofdpunten uit de nulmeting aan de orde, waarna we aan aantal aanbevelingen geven.

4

Social return

Social return in Gelderland

Samenvatting nulmeting

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 inkoop en aanbestedingen hiervoor voorwaarden op te nemen. Eind 2012 is de provincie Gelderland gestart met enkele pilots waarbij social return is toegepast.

In de periode 2007 – 2012 is er jaarlijks gemiddeld € 167,4 mln. door de provincie ingekocht en aanbesteed. Een gebruikelijke indeling van inkoop en aanbestedingen is de onderverdeling naar Werken enerzijds en Diensten en Leveringen anderzijds. In 2011 en 2012 is er respectievelijk voor € 77,6 mln. en € 39,3 mln. aan Werken aanbesteed. Daarnaast heeft de provincie in 2011 voor € 93,7 mln. en in 2012 voor € 111,8 mln. aan Diensten en Leveringen aanbesteed.*

** De administratie kent ten aanzien van de volledigheid enkele aandachtspunten. Zo is voor Diensten en Leveringen via inkoop in 2011 voor 13 opdrachten en voor 2012 voor 10 opdrachten de aanbestedingsom niet tijdig te achterhalen. De omvang van Diensten en Leveringen via afdelingen is niet tijdig inzichtelijk te maken voor deze nulmeting en hebben wij kunnen afleiden van de overige cijfers.*

Tabel 1 Omvang van het inkoopvolume in 2011 en 2012

Soort	2011	2012
Werken	€ 77.651.139	€ 39.324.794
Diensten en Leveringen	€ 93.712.601	€ 111.753.465
Totaal	€ 171.363.740	€ 151.078.259

Bron: provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Het inkoopvolume aan Diensten en Leveringen kan nader onderverdeeld worden, zie hiervoor tabel 2.

Tabel 2 Onderverdeling Diensten en Leveringen

Soort	2011	2012
Aan Werken gerelateerde Diensten en Leveringen	€ 37.480.464	€ 53.133.413
Diensten en Leveringen via inkoop	€ 24.434.314	€ 27.191.693
Diensten en Leveringen via afdelingen	€ 31.797.823	€ 31.428.359
Totaal	€ 93.712.601	€ 111.753.465

Bron: provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Social return in de praktijk

In 2012 heeft de provincie Gelderland in zes bestekken (Werken) en drie offerteaanvragen (Diensten en Leveringen) social return opgenomen.

Werken

In het merendeel van de SR bestekken is de eis tenminste 5% van de opdrachtsom te besteden aan de SR-doelgroep. De precieze doelgroep is bij de diverse bestekken niet eenduidig. Tot op heden is er bij Werken voor € 343.750 aan SR-verplichtingen opgenomen in de zes bestekken waarmee in totaal € 11.497.000 is gemoeid.

Eén van de zes aanbestedingen is tot op heden gegund. Dit heeft geleid tot een contract voor een periode van zes maanden voor een medewerker groenvoorzieningen / tractorchauffeur. Uit de informatie kan niet worden afgeleid tot welke doelgroep de medewerker behoort.

Diensten en Leveringen

Bij Diensten en Leveringen is social return tot op heden in drie offertes opgenomen. In twee van de drie offertes is de invulling van social return vrij gelaten aan de aanbieder. De wijze waarop de aanbieder invulling wil geven aan social return weegt mee bij de gunning. Eén van de drie aanbestedingen is inmiddels gegund. In deze offerte is de eis opgenomen maximaal 15% van de productie uren in te zetten door de SR-doelgroep. Een ondergrens is niet genoemd. Evenals bij de bestekken van Werken is er bij de diverse offertes van Diensten en Leveringen geen sprake van een eenduidige doelgroep.

Uit de nulmeting blijkt dat de provincie op dit moment nog niet beschikt over een duidelijke doelstelling voor SR. Ook bestaat er geen eenduidigheid over de gekozen doelgroep(en) (WSW, WWB, jongeren, etc.). Daarnaast verschilt de invulling van social return. Bij Werken is SR een eis, bij Diensten en Leveringen wordt SR als wegingsfactor gebruikt. Ook zijn we tegengekomen dat er een maximale SR verplichting is van 15% zonder ondergrens. Voor een adequaat beleid omtrent SR is het van belang hier heldere keuzes in te maken. Daarnaast kunnen wij met een duidelijke doelstelling invulling geven aan uw wens om SR in 2014 te evalueren aan de hand van vooraf bepaalde doelstellingen.

Om te komen tot een duidelijke doelstelling schetsen wij hieronder enkele 'niveaus' waarop doelstellingen geformuleerd kunnen worden. Tevens gaan we daarbij in op de haalbaarheid gezien de huidige stand van zaken van SR en de consequenties ervan voor de evaluatie.

a. Doelstelling met beoogd maatschappelijk doel

In de meest ideale setting wordt een doelstelling geformuleerd met een beoogd maatschappelijk effect (x personen met een afstand tot de arbeidsmarkt (duurzaam aan

een werkplek helpen). Aan de hand van een dergelijke doelstelling kan bij de evaluatie in 2014 worden bekeken of het maatschappelijke doel is bereikt.

Bij het formuleren van maatschappelijke doelen is het nodig om zicht te hebben op de potentiële omvang waarop SR toegepast kan worden. Op basis daarvan kan - gebaseerd op eigen of andermans ervaringen- een inschatting gemaakt worden van het bedrag dat resulteert voor SR. Vervolgens kan op basis van een gemiddelde kostprijs van een SR-invulling een inschatting gemaakt worden van de te realiseren maatschappelijke doelstelling.

Op dit moment is er geen compleet beeld van de inkoop en aanbestedingen beschikbaar, waardoor een onderbouwde en realistische doelstelling nog niet haalbaar lijkt.

b. Groeimodel in de doelstelling; van prestatie doel naar maatschappelijk doel

Op basis van gegevens uit de nulmeting in combinatie met een politieke ambitie kan op relatief korte termijn gekozen worden voor een prestatiedoelstelling (bij x aantal bestekken/offertes of bij bestekken/offertes met een totale opdrachtwaarde van x € passen we SR toe). Op het moment dat er meer ervaringsgegevens zijn kan de doelstelling worden omgevormd tot een maatschappelijke doelstelling.

Op basis van een prestatiedoelstelling kunnen we in de evaluatie vaststellen of de beoogde prestaties gerealiseerd zijn.

c. Doelstelling in de vorm van een inspanningsverplichting

In het initiatiefvoorstel is opgenomen SR in te voeren bij zoveel mogelijk aanbestedingen en inkoop vanuit de provincie en indien toepasbaar. Dit is te beschouwen als een inspanningsverplichting. Voor de evaluatie in 2014 betekent dit dat er geen 'streefcijfer' ter vergelijking beschikbaar is. De evaluatie zal dan voornamelijk zicht bieden op de activiteiten die zijn ondernomen voor SR.

Aanbevelingen:

1. Geef aan op welk 'niveau' u de doelstelling wilt formuleren en geef daar vervolgens –al dan niet op basis van een voorstel van GS- invulling aan.
2. Ga na of de huidige invulling van SR aansluit bij de gewenste doelstelling.
3. Verzoek GS om zorg te dragen voor een adequaat administratief systeem van inkopen en aanbesteden.

Midden- en klein bedrijf

Samenvatting nulmeting

In het initiatiefvoorstel is ook een onderdeel opgenomen over het MKB. Aanbestedingen moeten zo mogelijk worden opgeknipt zodat ook MKB-ondernemers een kans krijgen hierop in te schrijven. Onder het MKB vallen alle bedrijven met minder dan 250 medewerkers en een jaaromzet van hoogstens € 50 mln. of een jaarlijks balanstotaal tot € 43 mln. De provincie registreert niet of bedrijven die opdrachten krijgen tot de categorie MKB behoren. Ook met behulp van de KvK en het CBS kunnen wij geen zicht krijgen in het aantal MKB bedrijven dat opdrachten krijgt. Uit diverse onderzoeken blijkt dat MKB'ers in het algemeen weinig bij Europese aanbestedingen betrokken zijn, omdat ze te klein zijn om aan de drempelwaarden te kunnen voldoen (meer dan € 200.000). Grote bedrijven beschikken over meer mogelijkheden om te kunnen bieden op deze aanbestedingen. De nieuwe aanbestedingswet (invoering per 1 april 2013) moet het voor MKB-ers eenvoudiger maken toegang te krijgen tot overheidsopdrachten.

7

Social return

Om adequaat invulling te kunnen geven aan het -in het initiatiefvoorstel opgenomen- onderdeel over het MKB is het van belang zicht te hebben op het aantal MKB bedrijven dat opdrachten van de provincie krijgt. Deze gegevens worden niet geregistreerd en zijn ook niet op andere wijze te verkrijgen. Ook voor de evaluatie in 2014 is de registratie van deze gegevens nodig.

MKB bedrijven vormen 95% van alle bedrijven in Nederland. Mogelijk sluit een nadere specificering van MKB subgroepen meer aan op uw in het initiatiefvoorstel geformuleerde behoefte. De Kamer van Koophandel hanteert de volgende subgroepen die allen onder het MKB vallen:

- Middelgroot: minder dan 250 werknemers, jaaromzet maximaal € 50 mln. of jaarlijks balanstotaal kleiner of gelijk aan € 43 mln.
- Klein: minder dan 50 werknemers, netto jaaromzet hoogstens € 10 mln. of een balanstotaal kleiner of gelijk aan € 10 mln.
- Micro: minder dan 10 werknemers en een jaaromzet van hoogstens € 2 mln. of een jaarlijks balanstotaal kleiner of gelijk aan € 2 mln.

Aanbevelingen:

4. Wilt u aangeven of en zo ja, op welke MKB subgroep(en) we in de evaluatie in moeten gaan?
5. Wilt u GS vragen zorg te dragen voor de registratie van MKB subgroepen wanneer u deze nadere specificering wenst? Hiervoor is zicht nodig op de personeelsomvang en de omzet van bedrijven die opdrachten van de provincie krijgen.

Personeel

Samenvatting nulmeting

In het initiatiefvoorstel is opgenomen dat de provinciale organisatie ernaar moet streven om 5% arbeidsgehandicapten in dienst te hebben en ruim voldoende stage mogelijkheden aan te bieden. Tot op heden worden medewerkers van de provincie met een arbeidsbeperking niet als zodanig geregistreerd. De provincie heeft de gegevens achteraf geïnventariseerd en beoordeeld op basis van verzuimoverzichten. Hieruit blijkt dat er in 2011 ten minste 32 medewerkers in dienst waren met een arbeidsbeperking. Dit is 2,3% van het totale personeelsbestand in 2011. In 2012 waren er ten minste 34 mensen met een arbeidsbeperking in dienst, ofwel 2,5% van het personeel bij de provincie Gelderland. De provincie heeft in 2011 82 stagiaires in dienst gehad. Dit is 5,7% van het personeel bij de provincie. In 2012 waren er 71 stagiaires in dienst (5,1% van het personeel). Het Rijk is voornemens om per 1 januari 2014 de Participatiewet in te voeren. De wet verplicht bedrijven met 25 of meer medewerkers om 5% van hun personeelsbestand te laten bestaan uit mensen met een arbeidshandicap. Dit wordt vanaf 2015 stapsgewijs ingevoerd.

Met het oog op het personele onderdeel uit het initiatiefvoorstel en de aanstaande participatiewet is het van belang de administratie zodanig in te richten dat de provincie zicht heeft op het aantal medewerkers met een arbeidshandicap. Tevens zijn deze gegevens van belang om in de evaluatie in 2014 met meer zekerheid uitspraken te kunnen doen over het aantal medewerkers in dienst van de provincie met een arbeidshandicap.

Aanbeveling:

6. Wilt u GS verzoeken om, binnen de grenzen van de privacy, zorg te dragen voor de registratie van medewerkers met een arbeidshandicap?

De Rekenkamer ziet uit naar de behandeling van deze brief en onze nulmeting in Provinciale Staten.

Hoogachtend,
Rekenkamer Oost-Nederland



Piet van Dijk
Voorzitter



Claudio Bruggink
Secretaris-directeur

Nulmeting social return

Voorwoord

Het gebeurt niet zo vaak dat er tijdens een gewone vergadering van de Staten er een verzoek tot stand komt voor de Rekenkamer, waarvan ook vrijwel direct wordt toegezegd dat het in uitvoering wordt genomen. Toch was dat het geval bij het onderwerp dat nu voorligt.

Het besluit van de Staten inzake de bedoeling om zoveel mogelijk Social Return te realiseren bij aanbestedingen leidde ook tot de vraag hoe dat bedoelde succes nu te meten is. Natuurlijk kom je dan op de vraag welke doelen er zijn gesteld. Het bleek dat die nog niet zo scherp waren geformuleerd als wenselijk zou zijn. Niettemin gaf het College aan dat er al wel bij aanbestedingen gekeken wordt naar Social Return. Moest er dan nu eerst een formeel beleidsdocument komen met SMART geformuleerde doelen? In overleg met een betrokken groep Statenleden heeft de Rekenkamer besloten dat het ook anders kan. Laten we eens in kaart brengen wat er al is: een nulmeting dus. Aan die nulmeting zijn geen normen verbonden. Die doelen en normen moeten er natuurlijk uiteindelijk wel komen. Maar 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.

10

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	10
1 Een nulmeting?	12
1.1 Waarom een nulmeting?	12
1.2 Aard en focus van de nulmeting	12
1.3 Leeswijzer	13
2 Social return in Gelderland	14
2.1 Wat is social return?	14
2.2 Social Return in Gelderland, een korte terugblik	15
2.3 Uitgangspunten social return in Gelderland	16
2.4 Aandachtspunten	16
3 Inkoop- en aanbestedingsanalyse	17
3.1 Omvang van inkopen en aanbesteden	17
3.2 Werken	18
3.3 Diensten en Leveringen	18
3.4 Aandachtspunten	20
4 Social return in de praktijk	21
4.1 Social return in bestekken van Werken	21
4.2 Social return in offertes van Diensten en Leveringen	24
4.3 SR in de praktijk	25
4.4 Aandachtspunten	26
5 MKB	27
5.1 Definitie MKB	27
5.2 MKB binnen inkopen en aanbestedingen	27
5.3 Context, ontwikkelingen en onderzoek	28
5.4 Aandachtspunten	30
6 Personeel	31
6.1 Arbeidsgehandicapten in dienst	31
6.2 Stagiaires bij de provincie	32
6.3 Ontwikkelingen	32
6.4 Aandachtspunten	32
Bijlage 1: Initiatiefvoorstel social return	33

1 Een nulmeting?

1.1 Waarom een nulmeting?

Provinciale Staten van Gelderland hebben op basis van het initiatiefvoorstel social return op 26 september 2012 besloten SR bij zoveel mogelijk aanbestedingen in te voeren. Onderdeel van dit initiatiefvoorstel is het verzoek aan de Rekenkamer om in 2014 na een proefperiode van 12 maanden te evalueren. Dit hebben wij opgenomen in onze programmering voor 2014. Voor een adequate evaluatie in 2014 hebben we in het eerste 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 op dit moment. Deze informatie kunnen PS betrekken bij de uitwerking van SR die parallel aan deze nulmeting door het college plaats vindt.

Mogelijk leiden de behandeling van de nulmeting en/of de uitwerking in de commissie tot extra indicatoren om in 2014 de evaluatie adequaat uit te kunnen voeren. Deze zullen we -waar mogelijk- in een later stadium alsnog aan deze nulmeting toevoegen.

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 en leiden tot conclusies en aanbevelingen. 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.

In deze nulmeting ligt de focus op de ingrediënten zoals opgenomen in het initiatiefvoorstel, aangevuld met enkele aspecten ingebracht door de klankbordgroep¹. Naast de omvang van social return bij inkopen en aanbesteden gaat het daarbij om elementen binnen het eigen personeelsbeleid en het betrekken van het MKB.

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 Gelderland. Het derde hoofdstuk is gewijd aan de omvang van inkopen en aanbestedingen binnen de provincie Gelderland. In hoofdstuk 4 gaan we in op de wijze waarop social return tot nu toe is vorm gegeven. Het MKB staat centraal in het vijfde hoofdstuk en we sluiten de rapportage af met een hoofdstuk waarin de omvang van het aantal arbeidsgehandicapten en het aantal stage mogelijkheden in beeld wordt gebracht.

¹ De klankbordgroep bestaat uit mw. Schriks (VVD) en de heren Wanrooi (PvdA), Lucassen (SP), Koster (CDA) en van 't Hoog (CU) en is voor nulmeting eenmaal bijeen geweest

2 Social return in Gelderland

In dit hoofdstuk beschrijven we wat er in Gelderland 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. In de opvolgende paragraaf komt de aanloop naar het initiatiefvoorstel social return aan de orde. We blikken kort terug, waarna we de huidige stand van zaken in kaart brengen.

2.1 Wat is social return?

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 Rijk² 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. Voor provincies is de drempelwaarde € 200.000,-.

² 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 Social Return in Gelderland, een korte terugblik

Tijdens de behandeling van de voorjaarsnota 2010 werd voor het eerst gesproken over social return bij de provincie Gelderland. In een aangenomen motie werd het college verzocht de mogelijkheden voor social return te verkennen.³ Dit naar aanleiding van een proef van de Rijksoverheid om social return toe te passen bij aanbestedingen. In januari 2011 heeft GS een statennotitie aan PS gestuurd als afdoening van motie 43. Daarin is over social return aangegeven dat dit breder toegepast kan worden dan aanbestedingen in bijvoorbeeld infrastructuur en grond-, weg- en waterbouw. Social return kan betrekking hebben op meerdere sectoren en hoeft ook niet (alleen) te gaan om aanbestedingen, maar kan ook (investerings)subsidies aan organisaties en instellingen of voorwaarden bij bedrijfsvestigingen betreffen. De notitie is in april in de commissie AFW besproken en in mei 2011 in PS als ingekomen stuk opgenomen en voor kennisgeving aangenomen. GS heeft in april 2011 beleidsregels vastgesteld om bij aanbestedingen zich in te spannen sociale criteria toe te passen.

Met motie 69 roept PS GS in juni 2012 op om duurzaam, innovatie en sociaal leidend te laten zijn bij het inkoopbeleid. In de notitie naar aanleiding van deze motie geeft GS onder meer aan bij de aanbestedingen voor de Diensten extern druk- en bindwerk, schoonmaak en externe vergaderlocaties niet alleen uit te zullen gaan van de prijs, maar ook kwaliteit, duurzaamheid en daar waar mogelijk sociale aspecten mee te nemen in de aanbesteding⁴.

Met het initiatiefvoorstel 'Uitdagerend verder met Social Return' komt social return in september 2012 opnieuw op de agenda. Het voorstel is als bijlage 1 aan deze nulmeting toegevoegd. Op hoofdlijnen bevat het de volgende onderdelen:

- Pas social return bij zoveel mogelijk aanbestedingen en inkoop toe. De opdrachtgeverrol van de provincie moet zodanig worden ingezet dat bedrijven die

³ Motie 43 bij Voorjaarsnota 30 juni 2010 (PvdA, CU, GroenLinks en CDA)

⁴ Notitie 'Reactie op motie 69: Duurzaam, innovatie en sociaal leiden bij inkoopbeleid', PS2012-676

sociale aspecten prioriteit geven het meeste kans maken bij opdrachten van de provincie.

- Door het opknippen van bestekken moeten ook MKB-ondernemers een kans krijgen op deze aanbestedingen in te schrijven.
- De provincie moet ernaar streven 5% arbeidsgehandicapten in dienst te hebben en ruim voldoende stagemogelijkheden aan te bieden.

In een reactie geven GS aan in te stemmen met de hoofdgedachte achter het initiatief voor zover dit toepasbaar is. PS zullen binnen zes maanden geïnformeerd worden over de doorontwikkeling van social return en hoe er vervolg zal worden gegeven aan het streven om arbeidsbeperkten in dienst te nemen of stagemogelijkheden te bieden.

2.3 Uitgangspunten social return in Gelderland

De provincie Gelderland is in 2012 gestart met enkele pilots waarbij social return onderdeel uitmaakt van de aanbesteding. Gelderland beschikt bij deze pilots nog niet over integraal beleid op het gebied van social return, maar uit de diverse pilots zijn wel enkele algemene beleidslijnen op te maken. Deze zijn hieronder opgenomen.

De provincie Gelderland heeft als doelstelling om mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt via haar aanbestedingsbeleid duurzaam aan het werk te krijgen. Onder mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt verstaan alle kandidaten uit de WWB, WW, WIA, WAJONG of WSW en jongeren zonder startkwalificatie of nog in opleiding op een BBL of BOL-plek. In een aantal bestekken is de doelgroep nader gespecificeerd door WWB'ers of WSW'ers en jongeren als focusgroep aan te wijzen.

Social return kan op verschillende manieren worden ingevuld. In nagenoeg alle aanbestedingen waar social return is toegepast is de volgende prioriteitenlijst opgenomen:

1. het aanbieden van een reguliere arbeidsplaats van minimaal een contract van vier (Werken) en zes (Diensten en Leveringen) maanden op MBO of LBO niveau gedurende contractperiode;
2. het aanbieden van een leerwerkbaan. Kandidaten volgen gedurende deze leerwerkperiode (van maximaal twaalf (Werken) en zes (Diensten en Leveringen) maanden) een opleiding om tenminste een startkwalificatie te behalen.
3. het aanbieden van werkervaringsplaatsen, voor een op persoonsniveau afgesproken periode met behoud van uitkering.

2.4 Aandachtspunten

Randvoorwaarden voor de evaluatie in 2014:

- Formuleer een SMART doelstelling

3 Inkoop- en aanbestedingsanalyse

Om inzicht te kunnen geven in de omvang van inkopen en aanbesteden door de provincie Gelderland hebben we gebruik kunnen maken van de Rapportage Financiële Inkoopanalyse Boekjaar 2012. Vervolgens gaan we nader in op Werken enerzijds en Diensten en Leveringen anderzijds.

17

Social return

3.1 Omvang van inkopen en aanbesteden

In de hierna volgende tabel is het inkoopvolume (optelsom van alle factuurbedragen in een jaar) over de afgelopen 6 jaar opgenomen.

Tabel 3 inkoopvolume periode 2007-2012

Jaartal	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inkoopvolume in €	142.794.019	157.614.813	188.288.704	193.183.430	171.363.740	151.078.259

Bron: Rapportage Financiële Inkoopanalyse Boekjaar 2012

Uit de tabel blijkt dat er tot 2010 sprake geweest van een stijging van het inkoopvolume en dat het inkoopvolume in 2012 met € 20 mln. is afgenomen ten opzichte van het volume van 2011, een daling van bijna 12%. Overigens liggen de begrote lasten in 2012 met € 706 mln. ruim een kwart lager dan de € 989 mln. in 2011⁵.

Een gebruikelijke indeling in inkopen en aanbesteden is de onderverdeling naar Werken enerzijds en Diensten en Leveringen anderzijds. Deze onderverdeling hanteren we ook in dit hoofdstuk.

⁵ Provincie Gelderland, begroting 2011 respectievelijk begroting 2012

3.2 Werken

De omvang van inkoop en aanbesteden op het gebied van Werken (alle bouwkundige en civieltechnische werken⁶) is in de volgende tabel tot uitdrukking gebracht voor de jaren 2011 en 2012.

Tabel 4 omvang Werken

Soort	2011		2012	
	aantal	Omvang in €	aantal	Omvang in €
Openbare aanbesteding	57	69.385.522	38	28.181.973
Onderhandse aanbesteding	16	2.056.003	14	1.632.986
Bestekwijzigingen ⁷	61	3.582.790	59	6.358.676
Ing. Diensten	66	1.962.756	101	2.749.407
Overige	17	664.069	18	401.753
Totaal *	217	77.651.139	230	39.324.794

* Afronding is de verklaring voor de kleine verschillen

Bron: provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Opvallend is dat de omvang van de aanbestedingen in 2012 veel lager ligt dan in 2011, terwijl het aantal opdrachten licht gestegen is. 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 van Werken; wat is de potentiële omvang van de aanbestedingen van Werken waarop social return van toepassing zou kunnen worden verklaard?

Potentieel voor SR

Uitgaande van de veronderstelling dat de provincie Gelderland net als het Rijk de Europese drempelwaarde⁸ (€ 200.000) gaat hanteren als ondergrens voor het toepassen van social return, is het mogelijk om het SR potentieel aan te geven. Voor Werken gaat het in 2012 om €31,9 mln. en daarmee om ruim 80% van de uitgaven aan Werken.

3.3 Diensten en Leveringen

Diensten en Leveringen kunnen worden aanbesteed door de afdelingshoofden, of door de afdeling inkoop. Vanwege de integrale managementverantwoordelijkheid is er voor gekozen om alleen aanbestedingen boven de € 200.000 door de afdeling inkoop te laten verzorgen. Daarnaast is de afdeling inkoop beschikbaar voor advies bij aanbestedingen. Gevolg is dat de informatie over de aanbesteding van Diensten en Leveringen verspreid

⁶ Definitie opgenomen op de website van Pianoo.nl ; expertisecentrum aanbesteden. De overige definities: Leveringen omvat aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een Werk vallen.

Onder Diensten vallen alle inkoop die niet onder Werken of Leveringen vallen.

⁷ Bestek wijzigingen betreffen aanvullende werkzaamheden op een bestek dat al is aanbesteed.

⁸ Dit is de drempelwaarde voor Diensten en Leveringen

over de provinciale organisatie aanwezig is en er voor deze nulmeting niet een totaaloverzicht van alle aanbestedingen van Diensten en Leveringen beschikbaar is.

Diensten en Leveringen via inkoop

De afdeling inkoop registreert de aanbestedingen waarbij zij worden ingezet. In tabel 3 is de omvang van de inkoop en aanbestedingen door de afdeling inkoop tot uitdrukking gebracht.

Tabel 5 *Omvang Diensten en Levering⁹*

Jaar	Aantal	Omvang in €
2011	103	24.434.315
2012	129	27.191.693

Bron: provincie Gelderland, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

De administratie van de afdeling inkoop kent ten aanzien van de volledigheid enkele aandachtspunten. Zo is in 2011 voor 13 opdrachten en voor 2012 voor 10 opdrachten de aanbestedingssom niet tijdig te achterhalen. Hierdoor is de werkelijke omvang van de inkoop- en aanbestedingen van Diensten en Leveringen waarschijnlijk hoger dan in de bovenstaande tabel is weergegeven.

Potentieel voor SR

Om ook voor de Diensten en Leveringen via inkoop het SR potentieel in beeld te brengen, gaan we opnieuw uit van de Europese drempelwaarde van € 200.000. Het gaat dan over 2012 om €22,3 mln. en daarmee om ruim 80% van de uitgaven aan Diensten en Leveringen via inkoop.

Diensten en Leveringen via afdelingen

Door de omvang van de aanbestedingen van Werken en Diensten en Leveringen via inkoop afzetten tegen de totale omvang, kunnen we zicht krijgen op de omvang van de aanbestedingen Diensten en Leveringen op afdelingsniveau. In de volgende tabel komt deze berekening tot uitdrukking.

Tabel 6 *Omvang Diensten en Leveringen via afdelingen*

	2011	2012
Inkoopvolume	171.363.740	151.078.259
Werken	77.651.139	39.324.794
Diensten en Leveringen via inkoop	24.434.314 -	27.191.693 -
Diensten en Leveringen via afdelingen	69.278.286	84.561.772

Bron: gegevens provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

⁹ Van de ontvangen gegevens hebben wij alleen de gegevens betrokken die een zaaknummer hadden. Hierdoor hebben wij vijf aanbestedingen buiten beschouwing gelaten waarvan de omvang ook onbekend was.

Over 2011 en 2012 gaat het respectievelijk om € 69 mln. en € 85 mln. Een deel van deze Diensten en Leveringen zijn aan Werken gerelateerd. Het gaat hierbij om respectievelijk € 37,4 mln. (2011) en € 53,1 mln. (2012)¹⁰.

De informatie over deze inkoop en aanbestedingen ligt bij de diverse afdelingshoofden en is voor deze nulmeting niet beschikbaar.

Potentieel voor SR

Er van uitgaande dat alleen aanbestedingen onder de € 200.000 door afdelingen zelf worden gedaan en dat de € 200.000 als ondergrens voor SR zal worden gehanteerd, is er geen potentieel voor SR binnen de inkoop en aanbestedingen die door afdelingen zelf worden gedaan. Gezien de omvang van de aanbestedingen door de afdelingen is het wenselijk meer zicht op deze inkoop en aanbestedingen te verkrijgen.

3.4 Aandachtspunten

Randvoorwaarden voor de evaluatie in 2014:

- Adequaat administratief systeem; totaal overzicht inkoop en aanbesteden
- Volledig overzicht Diensten en Leveringen via inkoop
- Zicht op Diensten en Leveringen via afdelingen

¹⁰ De bedragen voor Diensten gerelateerd aan Werken zijn berekend door van het inkoopvolume van de productgroep Grond-, weg- en waterbouw de bedragen die gemeoid zijn met Werken af te halen.

4 Social return in de praktijk

Eind 2012 is de provincie Gelderland gestart met het opnemen van een social return-paragraaf bij het aanbesteden, zowel bij Werken als bij Diensten en Leveringen. In dit hoofdstuk gaan we in op zowel de wijze waarop social return is opgenomen in de bestekken als op manier waarop in de praktijk invulling is gegeven aan social return.

4.1 Social return in bestekken van Werken

21

Social return

Van de provincie hebben wij informatie ontvangen over de aanbestedingen waarbij social return is toegepast. Aan de hand van de ontvangen informatie beschrijven we hieronder de wijze waarop social return bij deze aanbestedingen is opgenomen.

In de bestekteksten van Werken is aanvullend op de in paragraaf 2.3 opgenomen beleidsuitgangspunten de volgende tekst opgenomen¹¹:

¹¹ In cursief zijn de aangetroffen varianten opgenomen

01 Opdrachtnemer is verplicht tenminste *x% van de opdrachtsom/ een x bedrag* te besteden aan *inzet van WWBers/ voor Social return*.

02 Uiterlijk 7 dagen na de dag waarop de opdracht gegund is, treedt de opdrachtnemer in overleg met projectcoördinatie Social return. In dit gesprek worden afspraken gemaakt over hoe de opdrachtnemer de opdracht gaat uitvoeren met inzet van de genoemde doelgroep voor het genoemde bedrag teneinde te komen tot een plan van aanpak.

03 Het projectbureau social return zal zich inspannen de aanlevering van kandidaten aan de opdrachtnemer te bevorderen. Opdrachtnemer kan beslissen om de kandida(a)t(en) werkzaamheden te laten verrichten die niet direct verband houden met de opdracht. Kandidaten worden uniek voor dit contract opgevoerd. De opdrachtnemer dient een kopie van de arbeids-of leerwerkplek overeenkomst te overleggen met daarin informatie over de looptijd en het aantal te werken uren, alsmede een overzicht van de aan de betaalde loonkosten of leerwerkplaatsvergoeding. *De ingangsdatum van het bovengenoemd contract(en) mag niet ouder zijn dan 12 maanden.*

04 Het Projectbureau ziet toe op de naleving van afspraken door alle bij de inzet van de kandidaten betrokken partijen.

05 Boeteclausule: Indien de opdrachtnemer zijn verplichtingen aangaande social return, niet of niet volledig nakomt, vindt een inhouding naar rato, op basis van een inhouding op de opdrachtsom plaats.

06 Indien de opdrachtnemer werkt met onderaannemers blijft de opdrachtnemer volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van deze Social Return voorwaarde.

07 Door de inschrijving verklaart de aannemer zich akkoord met bovenvermelde bepalingen.

Daarnaast zijn de contactgegevens van het (bij een gemeente behorend) Projectbureau Social Return opgenomen in het bestek:

De Opdrachtnemer is te allen tijde verantwoordelijk voor het nakomen van zijn Social Return verplichtingen en is aldus verantwoordelijk voor werving en plaatsing van de kandidaat. Projectbureau Social Return is ondergebracht bij gemeente [xxx, dhr./mw. xxx, tel: xxx email xxx] Hij/Zij is aanspreekpunt bij het vinden van personeel dat aan de doelgroepen voldoet. Projectbureau Social Return zal de nakoming van de verplichtingen monitoren en rapporteren.

De provincie onderhoudt met een vijftal gemeenten contacten over de invulling van social return verplichtingen. Het gaat onder meer om de gemeenten Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn.

Tabel 7 SR in bestekken Werken

Opdracht	Omvang in €	SR in bestek	Aanbestedingsdatum/ gunningsdatum
1928 Onderhoud bomen 2012 1 jarig	€ 250.000 excl. BTW	tenminste 5% van de opdrachtsom te besteden aan inzet van WWB-ers (= €12.500)	16 oktober 2012 Gunning: 31 oktober 2012
1935 N815 Civiel bestek VRI en OV N815	€ 781.000	Tenminste 5% van de opdrachtsom (= €39050)	31 januari 2013 / Nog niet gegund
1926 N308 Groot onderhoud Oldebroek-Wezep	€ 2.036.000	Tenminste 5% van de opdrachtsom (= €101.800)	5 februari 2013 / Nog niet gegund
1939 N322 Onderhoud Scherpenzeel – Renswoude	€ 2.108.000	Tenminste 5% van de opdrachtsom (= €105.400)	14 februari 2013 / Nog niet gegund
1934 N348 Dieren – Leuvenheim – Zutphen	€ 3.840.000	€ 50.000	28 februari 2013 / Nog niet gegund
1881 N314 Rondweg Hummelo	€ 2.482.000	€ 35.000	6 maart 2013 / Nog niet gegund

Bron: bestekken provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Social return is in deze bestekken als eis opgenomen en er is gegund op de laagste prijs.

Voor Werken geldt dat er tot op heden voor een bedrag van €343.750 aan SR-verplichtingen is opgenomen in zes bestekken waarmee in totaal €11.497.000 is gemoeid. Zoals eerder aangegeven is de provincie eind 2012 begonnen met een aantal pilots. De omvang van de aanbestedingen voor Werken zijn voor 2011 (€ 77,6 mln.) en 2012 (€ 39,3 mln.) nogal verschillend. De vergelijking met jaargegevens wordt daardoor bemoeilijkt. Vanwege de impact van een enkele zeer grote aanbesteding is het niet zinvol om op kwartaalniveau te vergelijken.

De meest zuivere vergelijking is om de gunningen met SR in 2013 af te zetten tegen de totale omvang van Werken in 2013 en dit te vergelijken met de gegevens in 2014. Bij de evaluatie in 2014 zullen we dit gaan doen.

4.2 Social return in offertes van Diensten en Leveringen

Eind 2012 is de provincie Gelderland gestart met het opnemen van social return bij vier aanbestedingen. Van de provincie hebben wij informatie ontvangen over de aanbesteding van de *schoonmaak*, het *drukwerk*, *externe vergaderlocaties* en de *leasing van voertuigen*. De aanbesteding van *schoonmaak* heeft inmiddels (2013) tot gunning geleid. De andere drie aanbestedingen moeten in de loop van 2013 tot gunning leiden. De offerte over de leasing van voertuigen is nog een concept, om die reden betrekken we deze niet in de nulmeting.

In de offertes voor het schoonmaakonderhoud en het drukwerk zijn de algemene beleidslijnen opgenomen zoals weergegeven in paragraaf 2.3. De precieze invulling van social return verschilt per offerte.

Schoonmaakonderhoud

Het doel van de aanbesteding is om een overeenkomst te sluiten voor het schoonmaken van de provinciale gebouwen. In de offerte is de eis opgenomen om *'maximaal 15% van de productie uren (per jaar) in te zetten door de doelgroep uitkeringsgerechtigden dit in combinatie met de doelgroep jeugd (tot 22 jaar).'*¹² De aanbieder wordt gekozen op basis van bepaalde beoordelingscriteria. Social return weegt hier voor 20% in mee. De aanbieder moet hiervoor antwoord geven op welke wijze deze invulling geeft aan de eis zoals is opgenomen in de offerte.

Drukwerk

Het doel van de aanbesteding *drukwerk* is om te komen tot een raamovereenkomst met een aanbieder die de provincie kan voorzien van en adviseren over extern promotioneel drukwerk, inclusief de afwerking. In de offerte is de wijze waarop de aanbieder social return wil invullen open gelaten. De vraag is in hoeverre de organisatie nu al invulling geeft aan social return en hoe de organisatie sociale return wil toepassen bij deze aanbesteding.¹³ Het is geen eis om antwoord te geven op deze vraag, maar de aanbieder kan wel punten verdienen die meewegen bij de gunning.

Externe vergaderlocaties

Het doel van de aanbesteding is te komen tot een overeenkomst voor externe vergaderlocaties, inclusief de bijbehorende dienstverlening, catering en apparatuur. In de offerte is een bepaling opgenomen over duurzaamheid. Op welke wijze de aanbieder invulling wil geven aan de vertaling van duurzaamheid binnen deze opdracht is aan de aanbieder overgelaten. In de offerte wordt hierbij verwezen naar WSW-medewerkers. De aanbieder schrijft in met een zogenaamde inschrijfprijs. De provincie beoordeelt de offerte vervolgens aan de hand van een vergelijkingsprijs. Door adequaat antwoord te geven op bepaalde vragen kan de inschrijfprijs omlaag worden gebracht. In het geval van duurzaamheid brengt de provincie € 1.800 in mindering op de inschrijfprijs als de aanbieder informatie aanlevert over duurzaamheid bij de opdracht. De aanbieder

¹² Provincie Gelderland, bestek aanbesteding schoonmaakonderhoud, 2012-017880, 26 oktober 2012. Provincie Gelderland, concept overeenkomst schoonmaakonderhoud, 2012-017880, maart 2013

¹³ Provincie Gelderland, bestek aanbesteding drukwerk, 2012-006026, 16 november 2012

moet, om in aanmerking te komen voor de vermindering, de volgende vraag beantwoorden: ‘wat doet u bijvoorbeeld op het gebied van personeel (WSW-medewerkers, etc.), biologische producten etc.?’ Het is niet op te maken in welke mate de sociale aspecten meewegen ten opzichte van milieuaspecten.

Tabel 8 SR in de offertes van Diensten en Leveringen

Opdracht	Omvang in €	SR in de offerteaanvraag	Gunningsdatum
Schoonmaakonderhoud	€ 478.096 per jaar	eis: maximaal 15% van de productieve uren door de SR doelgroep	1 februari 2013
Drukwerk	Nog onbekend	vrije invulling	28 februari 2013
Externe vergaderlocaties	€ 730.000 per jaar	vrije invulling	week 6 2013

Bron: offertes provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

4.3 SR in de praktijk

Uiteindelijk gaat het natuurlijk om wat er feitelijk gebeurt met de social return middelen. In deze paragraaf geven we een schets daarvan.

25

Social return

Werken

In de bestekken is opgenomen dat de opdrachtnemer binnen 7 dagen na gunning contact dient op te nemen met het projectbureau SR. Uit de verkregen informatie blijkt dat tot nu toe 1 bestek gegund is, de overige bestekken zijn nog niet gegund.

Voor deze nulmeting voert het te ver om na te gaan waarom de aanbesteding nog niet tot gunning heeft geleid, hier volstaat de constatering dat SR in de praktijk voor Werken daarmee tot nu toe beperkt is tot één bestek.

De social return verplichting behorende bij de gunning van het onderhoud van de bomen in 2012 is inmiddels ingevuld. Het projectbureau heeft hierover verantwoordingsinformatie aan de provincie gestuurd. Uit de van de provincie verkregen informatie blijkt dat deze gunning heeft geleid tot een contract voor een periode van zes maanden voor een medewerker groenvoorzieningen/tractorchauffeur. Uit de informatie kan niet worden afgeleid of degene met wie de arbeidsovereenkomst is aangegaan tot de doelgroep behoort.

Door provincie en projectbureaus wordt aangegeven dat er nog nadere afspraken gemaakt moeten worden over de werkwijze en om invullingen te bespreken. Uit contact met de projectbureaus SR van de verschillende betrokken gemeenten is gebleken dat zij nog niet bekend zijn met de aanbestedingen waarbij zij een rol hebben bij de invulling van de SR-verplichting.

Diensten en Leveringen

De gunningen zijn van recente datum, waardoor er nog niet veel informatie te geven is over de uitwerking in de praktijk. De opdrachtnemer van het schoonmaakonderhoud is momenteel aan het onderzoeken waar zij ruimte hebben en op welke wijze zij iemand een plaats kunnen bieden. Mogelijk wordt dit een leer-werkplek in de schoonmaak voor iemand uit de Bijstand, hierover is het overleg nog gaande.

Over de andere twee dossiers is nog geen informatie beschikbaar.

4.4 Aandachtspunten

Randvoorwaarden voor de evaluatie in 2014:

- Afspraken opvolging opgenomen in het bestek
- Afspraken registratie door gemeenten en terugkoppeling aan provincie

Opvallende bevindingen en overwegingen:

- Bij Werken is SR een eis, bij Diensten en Leveringen wordt SR als wegingsfactor gebruikt
- SR-verplichting van maximaal 15%; 1% is daarmee ook voldoende?
- De focus qua doelgroep varieert in de verschillende aanbestedingen (WSW, WWB, jongeren)

5 MKB

Eén van de onderdelen waar PS in het initiatiefvoorstel aandacht voor heeft gevraagd betreft de positie van MKB-ondernemers. In dit hoofdstuk gaan we in op de positie van MKB-ondernemers op dit moment, schetsen we toekomstige ontwikkelingen, maar we beginnen met een definitie.

5.1 Definitie MKB

27

Social return

De definitie van MKB die door de MKB-servicedesk wordt gehanteerd luidt als volgt:

- **Middelgroot:** minder dan 250 werknemers, een jaaromzet van hoogstens 50 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal kleiner of gelijk aan 43 miljoen euro.
- **Klein:** minder dan 50 werknemers, een netto-jaaromzet van hoogstens 10 miljoen euro of een balanstotaal kleiner of gelijk aan 10 miljoen euro.
- **Micro:** minder dan 10 werknemers en een jaaromzet van hoogstens 2 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal kleiner of gelijk aan 2 miljoen euro.¹⁴

Volgens het CBS behoort 95% van de bedrijven in Nederland tot de categorie midden- en kleinbedrijven.¹⁵ De MKB-servicedesk gaat er zelfs vanuit dat 99% van het totale bedrijfsleven tot het MKB behoort.

5.2 MKB binnen inkopen en aanbestedingen

De provincie registreert niet of bedrijven die opdrachten krijgen tot de categorie MKB behoren. Bij de provincie bestaat het beeld dat MKB bedrijven regelmatig opdrachten van de provincie krijgen.

¹⁴ <http://www.mkbservicedesk.nl/569/informatie-over-midden-kleinbedrijf.htm>, geraadpleegd op 7-3-2013

¹⁵ CBS StatLine, geraadpleegd op 20 februari 2013.

Wij hebben geprobeerd om via andere kanalen te inventariseren in welke mate MKB bedrijven opdrachten krijgen. Bijvoorbeeld door via de Kamer van Koophandel informatie te verzamelen aan de hand van de lijsten van bedrijven die opdrachten van de provincie hebben gekregen. De Kamer van Koophandel registreert niet of een bedrijf tot het MKB behoort. Gegevens over de omvang van het personeel zijn niet voor alle bedrijven te verkrijgen, omdat niet alle bedrijven deze gegevens in de openbaarheid willen hebben. Bedrijven zijn verplicht deze gegevens aan te leveren aan het CBS, vandaar dat het CBS wel inzicht heeft in het aandeel MKB-bedrijven. Het CBS verstrekt deze gegevens echter alleen op macroniveau. Het verkrijgen van het inzicht in de omvang van het MKB is daardoor een in tijd te omvangrijke klus geworden voor deze rapportage. In de evaluatie in 2014 zullen we -als de registratie van de provincie daarop aangepast kan worden- het aandeel MKB in kaart brengen. Een aandachtspunt daarbij is de definitie van MKB. De definitie zoals eerder in dit hoofdstuk is opgenomen, sluit naar onze inschatting niet aan bij de doelgroep die Provinciale Staten voor ogen hadden bij het initiatiefvoorstel. Van PS zouden we graag willen weten waar we de focus zouden moeten leggen bij onze nog te maken inventarisatie van het aantal opdrachten dat naar deze doelgroep gaat.

Gevolg is wel dat we bij de evaluatie niet over vergelijkingsmateriaal beschikken ten aanzien van het aandeel MKB bedrijven dat op dit moment opdrachten van de provincie krijgt. De aanpassing in de aanbestedingswet (zie volgende paragraaf) maken deze vergelijking sowieso minder zinvol.

Om toch een schets te kunnen geven van MKB en aanbestedingen al dan niet in combinatie met social return, volgt hierna een overzicht van ontwikkelingen en resultaten van onderzoeken elders.

5.3 Context, ontwikkelingen en onderzoek

Uit diverse onderzoeken blijkt dat MKB'ers in het algemeen weinig bij Europese aanbestedingen betrokken zijn, omdat ze te klein zijn om aan de drempelwaarden te kunnen voldoen. Grote bedrijven beschikken over meer mogelijkheden om te kunnen bieden op deze aanbestedingen.¹⁶

De nieuwe aanbestedingswet moet het voor MKB'ers eenvoudiger maken toegang te krijgen tot overheidsopdrachten. De nieuwe Aanbestedingswet die op 1 april 2013 in werking treedt¹⁷, moet ondernemers uit het MKB een eerlijke kans geven op het binnenhalen van overheidsopdrachten. De wet voorziet hierin doordat overheden wordt verboden opdrachten nodeloos groot te maken of onredelijke omzeteisen te stellen aan ondernemers. En als de overheid toch opdrachten bundelt, moet daar een goede motivatie voor zijn en moet stilgestaan zijn bij de gevolgen voor het bedrijfsleven.

¹⁶ Oden, 2012 en TNO, 2011

¹⁷ Over de implementatie van de nieuwe aanbestedingswet per 1-4-2013 bent u onlangs geïnformeerd door GS

Onderzoek MKB en social return¹⁸

Binnen het lectoraat juridische aspecten van de arbeidsmarkt (JAA) van de Hogeschool Groningen wordt onderzoek gedaan naar social return. MKB Nederland-Noord heeft geconstateerd dat haar leden worstelen met de invulling van social return in aanbesteding en heeft om een onderzoek gevraagd. Doel van het onderzoek is tweeledig. Enerzijds wordt aan het MKB kennis aangeboden over social return in aanbestedingen, anderzijds worden aanbesteders geadviseerd om social return beter af te kunnen stemmen op het MKB. De belangrijkste conclusies uit het onderzoek:

1. De toepassing van social return vormt in wezen geen barrière voor het MKB. Het MKB wordt bij aanbestedingen belemmerd door de omvang van aanbestedingen vanuit de overheid en de daaraan gestelde (omzet)eisen. De nieuwe Aanbestedingswet dient ervoor te zorgen dat overheidsopdrachten beter toegankelijk zullen zijn voor het MKB. Dit zal geen invloed hebben op social return, aangezien social return een verplichting is op het moment dat een leverancier een aanbesteding gegund heeft gekregen.
2. De succesfactor zit niet in het beleid, maar het gaat om de manier waarop het contact tussen een aanbestedende dienst en een leverancier is georganiseerd. Dit moet een bepaald rendement opleveren.
3. Social return is geen middel wat direct voordelen oplevert, het is voornamelijk een verplichting. De manier waarop het wordt ingericht kan uiteindelijk wel leiden tot een win-win situatie.

De belangrijkste aanbevelingen aan het lectoraat JAA met betrekking tot aanbestedende Diensten zijn:

- Bekijk wat de mogelijkheden zijn voor aanbesteders om een infrastructuur te ontwikkelen, waarbij zij mensen/instanties aanstellen die invulling kunnen geven aan social return. Een leidraad kan hierbij een effectief hulpmiddel zijn. De leidraad geeft het kader aan waarbinnen er zal worden gewerkt;
- Papier is geduldig. Maak aanbesteders duidelijk dat het van belang is om dit kader mogelijk op te rekken, zodat zij uiteindelijk een goede invulling kunnen geven aan social return, zonder dit kader overboord te gooien. Maatwerk staat hierbij voorop;
- Vanwege de conjunctuur is het toeleiden naar werk vaak niet realiseerbaar. Bekijk of het mogelijk is of aanbesteders kunnen overstappen naar een andere benadering van social return waarbij scholing centraal staat;
- Probeer aanbestedende Diensten aan te sporen zich te verdiepen in de markt, zodat zij de markt kennen en op de hoogte zijn van wat er zich afspeelt in de desbetreffende branche.

De belangrijkste aanbevelingen aan het lectoraat JAA met betrekking tot het MKB zijn:

- Maak kenbaar aan het MKB dat het voor hun essentieel is om gebruik te maken van de informatiestromen en communicatiemogelijkheden die er zijn;
- Het is voor het MKB makkelijker om een gesprek aan te gaan met de regionale overheid, vanwege het persoonlijke contact. Spoor het MKB aan om dit contact te

¹⁸ Social return in aanbestedingen, Wat werkt?! Een onderzoek naar de succesfactoren van social return in aanbestedingen, Hanze Hogeschool Groningen, Elizabeth Rozema, 8 juni 2012.

leggen en te onderhouden. Het MKB dient hierbij te zorgen voor een bepaalde verbinding. Het is hierbij van belang dat het MKB wordt aangespoord om makkelijk te kunnen schakelen binnen de stad;

- Adviseer het MKB om de relatie te leggen met de doelgroep en dat zij daarbij als bedrijf weten wat er nodig is om die doelgroep te bereiken;
- Onderzoek of het MKB zich als branche zodanig kan organiseren en daarbij te gaan samenwerken zodat zij in staat zullen zijn om grote opdrachten uit te voeren.

5.4 Aandachtspunten

Randvoorwaarden voor de evaluatie in 2014:

- Duidelijkheid over te hanteren subgroep MKB
- Registratie door provincie op omzet en omvang personeel

6 Personeel

In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomsten van de nulmeting voor het onderdeel personeelsbeleid. In het initiatiefvoorstel is opgenomen dat de provinciale organisatie ernaar streeft om 5% arbeidsgehandicapten in dienst te hebben en ruim voldoende stage mogelijkheden aan te bieden.

6.1 Arbeidsgehandicapten in dienst

Tot op heden worden medewerkers van de provincie met een arbeidsbeperking niet als zodanig geregistreerd. Voor deze nulmeting neemt de provincie de term 'Structurele Functionele Beperking' (SFB) over zoals deze in de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) wordt gebruikt. Hiervan is sprake als het UWV heeft vastgesteld dat iemand bepaalde beperkingen heeft in relatie tot het werk. Om in aanmerking te komen voor een SFB-indicatie dient er sprake te zijn van:

- *Iemand ontvangt een uitkering op grond van de WIA, WAO, Waz, Wajong of Ziektewet;*
- *Iemand heeft, volgens het UWV of de gemeente een structurele functionele beperking en heeft in sommige gevallen al werk.*

De provincie heeft de gegevens achteraf geïnventariseerd en beoordeeld op basis van verzuimoverzichten. Hieruit blijkt dat er in 2011 ten minste 32 medewerkers in dienst waren met een SFB-status. In 2012 waren dat er 34. Een nadere uitsplitsing is weergegeven in tabel 9.

In 2011 en 2012 had de provincie respectievelijk 1.420 en 1.386 medewerkers. Relatief gezien had in 2011 2,3% een SFB-status en in 2012 2,5%. Als we het aantal fte als norm hanteren dan had de provincie in 2011 2,5% medewerkers met een SFB-status en in 2012 2,7%.¹⁹

¹⁹ We beschikken niet over gegevens waarin het aantal medewerkers met een SFB-status in fte is uitgedrukt. Hierdoor hebben we voor de vergelijking het aantal medewerkers met een SFB-status afgezet tegen het aantal fte in 2011 (1.308) en in 2012 (1.242). Hierdoor kan het werkelijke percentage medewerkers met een SFB-status lager liggen doordat er geen onderscheid is gemaakt naar parttime en fulltime functies.

Tabel 9 Medewerkers in dienst met een SFB/arbeidsgehandicapte status²⁰

Status	Aantal 2011	Aantal 2012
WIA	9	10
WAO	13	11
Voorziening, werkaanpassing of chronische ziekte	10	13
Totaal	32	34

Bron: Provincie Gelderland, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

6.2 Stagiaires bij de provincie

De provincie heeft in 2011 82 stagiaires in dienst gehad. Dit is 5,7% van het totale personeel bij de provincie. In 2012 waren er 71 stagiaires in dienst (5,1% van het personeel). Deze aantallen zijn verspreid over de diverse opleidingsniveaus; (V)MBO, HBO en WO. Daarnaast hanteert de provincie de categorie 'anders'. Hieronder vallen bijvoorbeeld stagiaires vanuit het Speciaal Onderwijs en snuffelstages. In tabel 10 is een overzicht gegeven van het aantal stagiaires per niveau.

Tabel 10 Overzicht van het aantal stagiaires 2011 en 2012 naar opleidingsniveau

Jaar	(V)MBO	HBO	WO	Anders	Totaal
2011	20	34	18	10	82
2012	22	32	12	5	71

Bron: Provincie Gelderland, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

6.3 Ontwikkelingen

Het Rijk is voornemens om per 1 januari 2014 de Participatiewet in te voeren. De wet is bedoeld om mensen met een bijstandsuitkering of met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking aan regulier werk te helpen. Bedrijven met 25 of meer werknemers worden verplicht vijf procent van hun personeelsbestand te laten bestaan uit mensen met een arbeidshandicap. Dit wordt vanaf 2015 stapsgewijs ingevoerd.

6.4 Aandachtspunten

Randvoorwaarden voor de evaluatie in 2014:

- Registratie van het aantal arbeidsgehandicapten medewerkers

²⁰ Doordat de provincie niet registreert of een medewerker een beperking heeft kan de provincie niet garanderen dat deze gegevens volledig zijn. De provincie stelt daarom dat er in 2011 ten minste 32 mensen en in 2012 34 mensen met een SFB status in dienst waren.

Bijlage 1:

Initiatiefvoorstel social return²¹

1. De mogelijkheid van *social return* in te voeren bij zoveel mogelijk aanbestedingen en inkoop vanuit de provincie en provinciale diensten en indien toepasbaar. De opdrachtgeverrol van de provincie op een zodanige manier in te zetten dat bedrijven die sociale aspecten prioriteit geven in hun bedrijfsvoering de meeste kans maken om opdrachten van de provincie Gelderland te verkrijgen.
2. Daarbij in ieder geval de volgende voorstellen te betrekken, zo mogelijk ook andere opties op te nemen:
 - *Social return* als eis opnemen bij zoveel mogelijk aanbestedingen en grote opdrachten, bijvoorbeeld door een contracteis, sociale paragraaf of verzoek om ideeën.
 - Aanbestedingen zo mogelijk opknippen en in kleine bestekken aanbieden zodat ook MKB-ondernemers een kans krijgen hierop in te schrijven, mits zij zich conformeren aan de sociale en maatschappelijke doelstellingen zoals die ook in het bestek zullen worden meegenomen.
 - Binnen de eigen provinciale organisatie een personeelsbeleid te voeren waarbij er bij alle diensten en afdelingen naar gestreefd wordt om 5% arbeidsgehandicapten in dienst te hebben en een ruim voldoende mate van stagemogelijkheden aan te bieden.
3. Provinciale Staten binnen zes maanden te informeren over de implementatie van *social return* principes binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincie Gelderland.
4. Na een proefperiode van 12 maanden de hiervoor genoemde punten te evalueren aan de hand van vooraf bepaalde doelstellingen. Vervolgens zal de Rekenkamer gevraagd worden om te controleren/onderzoeken of de doelstellingen al dan niet gerealiseerd zijn. Mocht uit voornoemd onderzoek blijken dat de doelstellingen niet of gedeeltelijk niet zijn gerealiseerd, dan zal dit besluit worden heroverwogen en/of aangepast.

²¹ PS2012-631