



## **Aan de slag met social return**

De toepassing van social return bij inkopen en  
aanbesteden 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 drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie (plv. voorzitter) en mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

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

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

*Foto voorkant: Jeroen van Lieshout*

## **Aan de slag met social return**

De toepassing van social return bij inkopen en  
aanbesteden provincie Gelderland

*Deventer, februari 2015*

# Voorwoord

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

4

Aan de slag met social return

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

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

Rekenkamer Oost-Nederland heeft met genoegen kennis genomen van de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Gelderland waar zij op een constructieve wijze reageren op onze aanbevelingen.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel  
*voorzitter*

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	4
Leeswijzer .....	8
<b>DEEL 1: Bestuurlijke nota.....</b>	<b>9</b>
<b>1 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>10</b>
1.1 Hoofdconclusie.....	10
1.2 Resultaten geboekt .....	12
1.3 Invoering kent lange doorlooptijd .....	17
1.4 Administratie blijft aandachtspunt .....	21
1.5 Aanbevelingen.....	24
<b>2 Bestuurlijke reactie en nawoord.....</b>	<b>26</b>
2.1 Bestuurlijke reactie van het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland.....	26
<b>DEEL 2: Nota van bevindingen .....</b>	<b>29</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>30</b>
1.1 Aanleiding.....	30
1.2 Doel en vraagstelling.....	32
1.3 Context: nulmeting en gevolgen .....	33
1.4 Leeswijzer .....	34
<b>2 De aanpak van social return .....</b>	<b>35</b>
2.1 Beleid.....	35
2.2 Organisatie .....	39
2.3 Administratie.....	43
2.4 Verantwoording aan PS.....	45
<b>3 De toepassing van social return .....</b>	<b>48</b>
3.1 De cijfers.....	48
3.2 De dossiers .....	56
3.3 De ervaringen van opdrachtnemers .....	59

<b>Bijlage 1:</b>	Onderzoeksopzet .....	65
<b>Bijlage 2:</b>	Kernpunten TNO-verkenning naar verdringing bij social return.....	72
<b>Bijlage 3:</b>	Toekomstige ontwikkelingen .....	74
<b>Bijlage 4:</b>	Geraadpleegde bronnen .....	76

# Leeswijzer

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

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

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



# **DEEL 1:**

*Bestuurlijke nota*

# 1 Conclusies en aanbevelingen

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

10

Aan de slag met social return

## 1.1 Hoofdconclusie

### Aanleiding

Toen Provinciale Staten van Gelderland in september 2012 met een initiatiefvoorstel besloten social return bij zo veel mogelijk aanbestedingen in te voeren, werd de Rekenkamer tegelijkertijd verzocht om in 2014 na een proefperiode van 1 jaar te evalueren.<sup>1</sup> Na een nulmeting te hebben uitgevoerd in 2013 staat in dit rapport de evaluatie centraal.

### Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt.

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

Heeft u behoefte aan informatie over wat social return is dan vindt u die in [paragraaf 1.1](#) van de nota van bevindingen. In [bijlage 1](#) van diezelfde nota lichten we de opzet van het onderzoek toe.

---

<sup>1</sup> Provincie Gelderland (26 september 2012). Besluit nr. PS2012-631 B2.

## Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van deze evaluatie is:

Er is ten opzichte van de meting in 2013 een stijging zichtbaar in de resultaten; het aantal aanbestedingen waar de provincie Gelderland social return toepast neemt duidelijk toe. Het gevolg hiervan is dat meer personen met een afstand tot de arbeidsmarkt voor langere of kortere periode aan het werk zijn. Ook de ervaringen van ondernemers met social return zijn overwegend positief. Tegelijkertijd concluderen we dat de invoering van social return binnen de gehele provinciale organisatie een lange doorlooptijd kent en dat de administratie - net als in 2013 - niet op alle vlakken een volledig zicht biedt waardoor er geen uitspraak over doelbereik kan worden gedaan.

## Aanbevelingen

De aanbevelingen die hieruit volgen zijn:

1. Verbeter de administratie en dossiervorming voor het inzicht in doelbereik.
2. Verbreed de toepassing van social return naar alle categorieën van inkoop en professionaliseer de werkwijze.
3. Overweeg de Bouwblokkenmethodiek te hanteren ten behoeve van de 'moeilijke' doelgroepen.
4. Overweeg een uniforme aanpak voor Gelderland en Overijssel, bijvoorbeeld ten aanzien van het drempelbedrag en de omvang van de verplichting.
5. Overweeg een integrale aanpak van de Participatiewet, de quotum-regeling en social return.
6. Zorg voor inzicht in de implementatie van de aanbevelingen.

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

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

## 1.2 Resultaten geboekt

### Deelconclusie resultaten

De provincie Gelderland heeft in de periode januari 2013 tot en met oktober 2014 social return opgenomen in 79 aanbestedingen. Dit is een duidelijke stijging ten opzichte van de meting begin 2013. Het gevolg hiervan is dat meer kandidaten voor korte of langere tijd aan het werk zijn gegaan via social return. In de periode 2013 tot 1 oktober 2014 ging het om 246 kandidaten. Dit waren met name mensen met een WW-uitkering. Social return wordt vooral toegepast bij aanbestedingen uit de categorie Werken, bij Diensten en Leveringen wordt het minder toegepast. Ondernemers zijn overwegend positief over de manier waarop provincie Gelderland social return toepast. Daarnaast geven zij aan dat kandidaten meer begeleiding nodig hebben en de doorstroming beperkt is.

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten van het social return-beleid van de provincie Gelderland. Er is achtereenvolgens aandacht voor de cijfers over de resultaten, de ervaringen van opdrachtnemers en de ervaringen van kandidaten.

### Cijfers laten stijgende lijn in toepassing social return zien

#### *Social return vaker opgenomen in aanbestedingen; vooral toegepast bij Werken*

In de periode januari 2013 tot en met oktober 2014 is social return toegepast in 79 aanbestedingen. Dit is een duidelijke stijging in vergelijking met de nulmeting; in de periode 2012-begin 2013 was social return in 9 aanbestedingen opgenomen. Social return wordt meer toegepast bij Werken (63 aanbestedingen) dan bij Leveringen en Diensten (gezamenlijk 15 aanbestedingen).<sup>2 3</sup> Ook bij de nulmeting zagen we dit.

#### *In beide provincies stijging aantal social return-verplichtingen sinds nulmeting*

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

<sup>2</sup> Werken zijn alle bouwkundige en civieltechnische werken (definitie opgenomen op de website van Pianoo.nl; expertisecentrum aanbesteden). De overige definities: Leveringen omvat aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een Werk vallen. Onder Diensten vallen alle inkopen die niet onder Werken of Leveringen vallen.

<sup>3</sup> Voor 1 aanbesteding was het type niet bekend.

### Met name WW-ers ingezet

In totaal zijn er 246 mensen door de social return-verplichting van de provincie Gelderland voor korte of langere tijd aan de slag gegaan. Het grootste deel van deze mensen had een WW-uitkering (zie tabel 1). In het overzicht wordt geen onderscheid gemaakt in de duur van de werkervaring die opgedaan wordt dankzij de verplichting. Met andere woorden; in dit overzicht zitten zowel mensen die een week hebben gewerkt als mensen die een half jaar hebben gewerkt.<sup>4</sup> Het overzicht biedt geen inzicht in de mate waarin mensen duurzaam uitstromen.

**Tabel 1** Achtergrond social return-kandidaten bij opdrachten provincie Gelderland (jan. 2013 t/m sept. 2014)

Doelgroep	Aantal personen
WW (Wet Werkloosheid)	175
WWB (Wet Werk en Bijstand)	32
WAJONG (Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten)	4
WIA (Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen)	0
WSW (Wet sociale werkvoorziening)	19
BBL (Beroepsbegeleidende leerweg)	12
BOL (Beroepsopleidende leerweg)	4
<b>Totaal</b>	<b>246</b>

Bron: Provincie Gelderland (via coördineerde gemeenten Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn), bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland

Voor de 63 aanbestedingen Werken is het gewenste social return-bedrag gezamenlijk € 953.235,- en voor de 10 afgeronde aanbestedingen Leveringen en Diensten is het € 491.865,55 (periode januari 2013 tot en met oktober 2014). Dit correspondeert naar schatting met ongeveer 52 werkzame personen.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Zo werd in de onderliggende gegevens van de coördinerende gemeenten gezien dat er bij 1 opdracht waarbij het gerealiseerde social return-bedrag net onder de € 58.000 lag er 2 WWB-ers, 56 WW-ers, 1 Wajong-er en 1 WSW-er was ingezet terwijl bij een andere opdracht waarbij het verantwoorde social return-bedrag net boven de € 50.000 lag er 8 WW-ers waren ingezet. De bedragen lagen dus dicht bij elkaar maar het aantal ingezette personen lag ver uit elkaar.

<sup>5</sup> In de Statenbrief van november 2013 gingen GS bij eenzelfde berekening uit van € 28.000 voor een werkbare persoon.

***Uitvoering: moeilijke doelgroepen extra aantrekkelijk maken of niet?***

De provincie Overijssel maakt gebruik van de bouwblokkenmethode. In deze methode worden verschillende 'waardes' toegekend aan de doelgroepen; het inzetten van de moeilijker doelgroepen wordt daarmee financieel beloond. Gelderland maakt geen gebruik van deze methode. Dit betekent dat het inzetten van een WSW-kandidaat net zo zwaar meetelt als het inzetten van een WW-er of leerling. Voor de controle zijn in Gelderland loonstroken nodig; deze moeten door de ondernemers worden overlegd aan de gemeenten. Daarbij spelen met regelmaat privacy-issues. Voor Overijssel zijn loonstroken niet nodig, maar volstaat een bewijs waaruit blijkt dat de kandidaat tot de geselecteerde doelgroep behoort.

***Social return-eis bij Werken tenminste 5% loonsom, diverse toepassing social return bij Leveringen en Diensten***

PS hebben in haar doelstelling een duidelijke uitspraak gedaan over de omvang van de social return-verplichting, deze is bepaald op '5% van de aanbestedings- en inkoopsom, of 5% van de loonsom, afhankelijk van de aard van het aan te besteden werk of de in te kopen diensten of goederen'. Uit ons dossieronderzoek blijkt dat social return bij Werken op tenminste 5% van de loonsom ligt. Bij Diensten blijkt de social return-eis divers in aanbestedingen te worden opgenomen, bijvoorbeeld als percentage van de opdrachtsom of arbeidscomponent, als percentage van de uren, maar ook als een vast bedrag. Relateren we de omvang van de social return-verplichting bij Diensten aan de opdrachtsom dan blijkt deze sterk te variëren (tussen de 1,1% en 15%). Over de omvang van social return-verplichting bij Leveringen kunnen we geen uitspraken doen.<sup>6</sup>

**Ondernemers overwegend positief, maar begeleiding kandidaten kost meer tijd en doorstroming beperkt**

Er zijn met de opdrachtnemers van acht aanbestedingen<sup>7</sup> gesprekken gevoerd over hoe zij de toepassing van social return door de provincie Gelderland ervaren. Hieronder zijn de resultaten van deze gesprekken beknopt weergegeven; een meer uitgebreide weergave vindt u in [paragraaf 3.3](#) van de nota van bevindingen.

***Overwegend positief over insteek provincie en coördinerende gemeenten***

De ondernemers zijn overwegend positief over de wijze waarop de provincie Gelderland social return toepast. Het inschakelen van de coördinerende gemeenten wordt gewaardeerd al heeft dit wel als consequentie dat er weinig contact met de provincie is over social return. De contacten met de coördinerende gemeenten verlopen goed. Veelal worden ideeën over de invulling van de verplichting besproken en geven ondernemers vervolgens door welke personen via social return aan de slag zijn gegaan. De coördinerende gemeenten blijken lang niet altijd een rol te spelen in het aanleveren

<sup>6</sup> Dit komt doordat in twee van de drie afgeronde aanbestedingen bij Leveringen social return als gunningscriterium en niet als eis bleek te zijn opgenomen en doordat bij de andere Levering de opdrachtwaarde niet bekend was.

<sup>7</sup> Zie bijlage 1 voor de verantwoording van de selectie van de aanbestedingen.

van kandidaten doordat ondernemers hun eigen kanalen hebben om aan personeel te komen. Daarnaast is de afstand tussen de coördinerende gemeente en het bedrijf soms groot.

*Kandidaten: meer begeleiding en aansturing nodig, beperkte doorstroming*

Ondernemers geven aan dat er meer begeleiding en aansturing nodig is voor de kandidaten uit de doelgroep. Twee ondernemers geven aan hun verwachtingen bijgesteld te hebben en dit als gegeven te accepteren. Twee andere ondernemers merken op dat de doorstroming vanuit de doelgroep naar een reguliere plek beperkt is; twee van de 10 BBL-leerlingen hebben binnen een bedrijf een plek gevonden en van de zeven kandidaten van een andere onderneming heeft er één een regulier contract gekregen.

*Negatieve bij-effecten vallen mee*

Ondernemers geven als voordeel van social return aan dat zij daarmee maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een deel van de ondernemers geeft aan social return niet nodig te hebben om BBL-ers en mensen met een WW-uitkering in te zetten. Uit het onderzoek wordt daarnaast duidelijk dat de social return-verplichting bij twee ondernemingen heeft geleid tot de inzet van iemand uit de doelgroep die er anders niet was gekomen. Nadelen van social return voor de werkgever lijken mee te vallen. Een enkeling geeft de diversiteit van de aanpak van social return door verschillende opdrachtgevers als nadeel aan. Ook wordt het 'zuur' genoemd dat een bedrijf dat personeel heeft moeten ontslaan vanwege terugloop van opdrachten verplicht wordt om een social return-kandidaat in te zetten. Van directe verdringing is bij deze aanbestedingen geen sprake geweest, wel wordt er op gewezen dat verdringing plaats zou kunnen vinden door social return. Hierbij wordt bedoeld op de indirecte vorm van verdringing die ontstaat doordat een arbeidsplek die wordt ingevuld via social return niet wordt opengesteld voor de markt.

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

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

## Social return-kandidaten over hun ervaringen

Om een beter beeld te krijgen van de kandidaten vroegen we aan ondernemers die we hebben geïnterviewd naar de mogelijkheid om te spreken met de social return-kandidaat. Dat bleek niet in alle gevallen mogelijk, doordat deze personen op 'het werk' aanwezig waren en niet op kantoor. Ter illustratie volgen twee schetsen van kandidaten bij aanbestedingen van de provincie Gelderland.

### **WSW-er ingezet bij opdracht bermonderhoud**

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

### **Opdracht asbestsanering, ingezet via Infra-Werkt**

*Via de stichting Infra-Werkt\* is deze jongeman aan de slag gegaan bij een aannemer. Zijn werkzaamheden als straatwerker liepen af waarna hij kon beginnen bij asbestsanering. Asbestsanering is specialistisch werk, maar wanneer dit heeft plaatsgevonden blijven er soms kuilen achter. Het opvullen van deze gaten behoort tot zijn taken.*

*Dankzij deze opdracht heeft hij nieuwe mogelijkheden gezien. Voorheen dacht hij dat er alleen maar werkzaamheden waren met betrekking tot straten en riolering. Nu weet hij dat er ook kansen liggen op het gebied van milieu. Toch is hij na de asbestsaneringsopdracht weer aan het werk gegaan als stratenmaker. In de toekomst zou hij wel meer grondwerk willen verrichten. Hij kan ervan genieten als een weg strak ligt. Dat komt tenslotte door de kwaliteit van de bodem daaronder!*

*\* Een toelichting op stichting Infra-Werkt vindt u in paragraaf 3.3 van de nota van bevindingen.*



## 1.3 Invoering kent lange doorlooptijd

### Deelconclusie beleid en organisatie

De invoering van social return binnen de gehele provinciale organisatie kent een lange doorlooptijd. Social return stond in 2010 voor het eerst op de bestuurlijke agenda en PS hebben in mei 2013 een doel voor social return vastgesteld. De aandachtspunten voor de administratie uit de nulmeting zijn nog steeds van toepassing. Daarnaast wordt - net als in 2013 - social return met name toegepast bij aanbestedingen uit de categorie Werken en veel minder bij Diensten en Leveringen; daar is nog uitbreiding mogelijk. Wel zijn er inmiddels stappen gezet om de uitvoering te verbeteren. De provincie Gelderland benut de mogelijkheden van gemeenten in de uitvoering van social return. Zes coördinerende gemeenten ondersteunen ondernemers bij het vinden van kandidaten, maken afspraken met hen over de invulling van de social return-verplichting en controleren of zij zich aan de verplichting houden. In de praktijk blijken de afspraken met opdrachtnemers nog niet in een plan van aanpak vastgelegd te worden.

Hieronder geven we de kernpunten van en bevindingen over het Gelderse social return-beleid en de organisatie weer. Meer informatie hierover staat in [paragraaf 2.1](#) (beleid) en [paragraaf 2.2](#) (organisatie) van de nota van bevindingen.

17

Aan de slag met social return

### Beleidsdoel vastgesteld; invoering kent lange doorlooptijd

#### *Social return voor het eerst op bestuurlijke agenda in 2010*

De eerste keer dat werd gesproken over social return bij de provincie Gelderland was tijdens de behandeling van de voorjaarsnota 2010. In een motie werd het College verzocht de mogelijkheden voor social return te verkennen.<sup>8</sup> In 2012 kwam social return weer op de agenda toen PS in juni GS met een motie opriepen om duurzaam, innovatie en sociaal leidend zijn bij het inkoopbeleid.<sup>9</sup> In september 2012 werd vervolgens het initiatiefvoorstel 'Uitdagend verder met social return' aangenomen.<sup>10</sup>

#### *Nulmeting: nauwelijks keuze toepassing en administratie gebrekkig*

Bij de nulmeting (maart 2013) bleek dat er nog nauwelijks keuzes gemaakt waren ten aanzien van de toepassing van social return en dat de administratie op onderdelen gebrekkig was.<sup>11</sup> Provincie Gelderland nam social return destijds nog weinig op in

<sup>8</sup> Provincie Gelderland (20 juni 2010). PS2010-578, Motie 43 'Social return bij aanbestedings- en inkoopbeleid'.

<sup>9</sup> Provincie Gelderland (27 juni 2012). PS2012-584 B1, Motie 69 'Duurzaamheid, innovatie en sociaal leidend bij inkoopbeleid'.

<sup>10</sup> Provincie Gelderland (13 augustus 2012). PS2012-631, Initiatiefvoorstel 'Uitdagend verder met social return'. Aangenomen door PS op 26 september 2012, zie besluit nr. PS2012-631 B2.

<sup>11</sup> Rekenkamer Oost-Nederland (25 maart 2013). Rekenkamerbrief nulmeting social return provincie Gelderland, p. 1.

aanbestedingen: negen keer in 2012 en begin 2013, waarvan het in zes gevallen Werken betrof.<sup>12</sup>

#### *Doel social return vastgesteld door PS*

Naar aanleiding van de nulmeting social return hebben PS mei 2013 een besluit genomen waarin onder andere een doel voor social return is vastgesteld. Dit doel luidt als volgt: “het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door middel van aanbesteding en inkoop en de omvang daarvan te bepalen op 5% van de aanbestedings- en inkoopsom, of 5% van de loonsom, afhankelijk van de aard van het aan te besteden werk of de in te kopen diensten of goederen”.<sup>13</sup>

#### *Social return-verplichting voor Werken in Overijssel aanzienlijk hoger*

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

#### *GS stelt drempelbedrag social return op € 100.000*

In de voortgangsbrief van november 2013 geven GS aan af te wijken van een onderdeel uit het PS-besluit (zie eerdere alinea) en niet bij alle inkoop social return toe te passen, maar vooralsnog bij inkoop Werken bij opdrachten met een loonsom vanaf € 100.000 en bij inkoop Leveringen en Diensten met een opdrachtwaarde vanaf € 100.000. GS geven aan een groeipad in te willen zetten voor verdere grensverlagingen en daarmee grotere volumes social return te bereiken.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Rekenkamer Oost-Nederland (25 maart 2013). Rekenkamerbrief nulmeting social return provincie Gelderland, p. 2.

<sup>13</sup> Provincie Gelderland (29 mei 2013). Besluit nr. PS2013-327 B4.

<sup>14</sup> Provincie Gelderland (12 november 2013). PS2013-940, Statenbrief Voortgang social return, p. 2.

*Drempelbedrag ligt in Overijssel lager*

Beide provincies hanteren een drempelbedrag. Voor Overijssel is (op ambtelijk niveau) het drempelbedrag op € 50.000 voor Diensten en Leveringen en op € 75.000 voor Werken vastgesteld. Gelderland hanteert als drempelbedrag € 100.000 voor Diensten en Leveringen en € 100.000 aan loonsom bij Werken. Het potentieel voor social return is daarmee voor Gelderland kleiner dan voor Overijssel. Gelderland heeft eerder aangegeven een groeipad in te willen slaan, en in de toekomst mogelijk een lager drempelbedrag te willen hanteren. De provincie Gelderland blijkt bij Werken ook meerdere keren social return toegepast te hebben bij aanbestedingen waarbij de loonsom op minder dan € 100.000 uitkwam (hier komen we in volgende paragraaf op terug).

*Social return in vernieuwd inkoopbeleid*

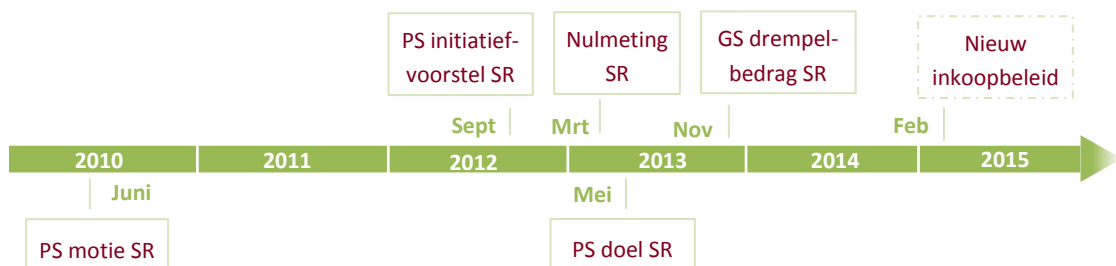
De provincie werkt momenteel aan nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het voornemen tot nieuw beleid wijkt op enkele punten af van de uitgangspunten van social return tot nu toe. Het verschil zit in het loslaten van het percentage van 5% van de opdracht- of loonsom als standaard (hoewel dit wel een richtlijn blijft) en het loslaten van het principe dat social return in principe altijd toegepast wordt (ja, tenzij). Daarnaast is men van plan de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) te hanteren. In [paragraaf 2.1](#) van de nota van bevindingen vindt u de passage van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid over social return. En meer over de PSO staat in [bijlage 3](#).

*Invoering social return kent lange doorlooptijd*

In figuur 1 staat bovenstaande samengevat in een tijdlijn. We constateren dat social return op meerdere momenten op de bestuurlijke agenda heeft gestaan; voor het eerst in 2010. PS hebben mei 2013 een doel vastgesteld en GS hebben in november van hetzelfde jaar een drempelbedrag vastgesteld.

Naast de stijging in het aantal aanbestedingen waar social return is toegepast, zien we een aantal aandachtspunten die ook bij de nulmeting in 2013 al speelden. Hierbij gaat het om de administratieve onvolkomenheden rond het zicht op het potentieel voor social return (zie volgende paragraaf), maar ook om de constatering dat social return bij Werken al standaard wordt toegepast en bij Diensten en Leveringen nog niet. Op basis hiervan constateren we dat de invoering binnen de gehele provinciale organisatie een lange doorlooptijd kent.

**Figuur 1** Tijdlijn relevante momenten social return Gelderland



### *Invoering vordert langzaam*

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

## **Provincie Gelderland benut mogelijkheden gemeenten bij uitvoering**

### *Social return wordt uitgevoerd in samenwerking met coördinerende gemeenten*

De provincie werkt voor de uitvoering van social return samen met zes coördinerende gemeenten (die arbeidsregio's vertegenwoordigen).<sup>15</sup> Deze gemeenten ondersteunen de ondernemers bij het vinden van kandidaten, maken afspraken met ondernemers over de invulling van de social return-verplichting en controleren of de ondernemer zich aan de verplichting houdt.

### *Gemeenten zetten afspraken met opdrachtnemers nog niet in plan van aanpak*

In voorgaande paragraaf is genoemd dat de opdrachtnemers aangeven dat de contacten met de gemeenten goed verliepen. Vaak werden ideeën over de invulling van de verplichting besproken en gaven ondernemers vervolgens door welke personen via social return aan de slag zijn gegaan. In de praktijk blijkt dat coördinerende gemeenten niet altijd een rol spelen in het aanleveren van kandidaten. Ondernemers hebben hun eigen kanalen om aan personeel te komen en soms is de afstand tussen de coördinerende gemeente en het bedrijf te groot om een rol te kunnen spelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een opdrachtnemer van buiten de provincie. Daarnaast kwam in ons onderzoek naar voren dat de afspraken met opdrachtnemers over de invulling van de social return-verplichting niet in alle gevallen vooraf worden gemaakt en dat de afspraken - in tegenstelling tot wat met de gemeenten is afgesproken - niet in een plan van aanpak zijn opgenomen. De controle op de invulling van de verplichting wordt wel door de gemeenten ingevuld. Mocht er niet aan de verplichting worden voldaan, dan kan de provincie een boete opleggen. Hiervoor is in de bestekken en contracten een boeteclausule opgenomen. Bij de door ons onderzochte dossiers werd aan de verplichting voldaan en hoefde de boeteclausule niet toegepast te worden.

<sup>15</sup> In de praktijk werkt het zo dat als de provincie een aanbesteding gegund heeft waar social return toegepast moet worden, deze aanbesteding 'toegewezen' wordt aan de coördinerende gemeente waar het werk wordt uitgevoerd. De locatie waar de aanbesteding gedaan moet worden bepaald dus de naam van de 'te contacteren' gemeente die in de bestektekst en de aanbestedingsbrief wordt gemeld). Deze toewijzing vond in eerste instantie plaats naar de coördinerende gemeenten Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn en is inmiddels uitgebreid naar Doetinchem, Ede en Tiel.

***Uitvoering: met gemeenten (Gelderland) danwel zelf (Overijssel)***

Provincie Gelderland voert social return uit in samenwerking met 6 gemeenten die de arbeidsmarktregio's vertegenwoordigen. De gemeenten maken de afspraken met de ondernemers, kunnen kandidaten aanleveren en hebben een controlerende rol. In Overijssel maakt de adviseur social return in dienst van de provincie de plannen van aanpak, kan zonodig een rol spelen bij het zoeken van kandidaten en controleert of aan de social return-verplichting is voldaan. Anders dan provincies hebben gemeenten direct belang bij social return; uitkeringsgerechtigden uit de bestanden in het arbeidsproces zien stromen is (financieel) aantrekkelijk. Een ander voordeel van het inschakelen van gemeenten is dat zij de mogelijkheid hebben om inzicht te geven in de mate waarin social return-kandidaten duurzaam uit de uitkering verdwijnen. Het aanleveren van kandidaten door een gemeente is overigens niet altijd bruikbaar; een ondernemer uit Overijssel die een opdracht voor Gelderland doet, heeft om praktische redenen niet zoveel aan een kandidaat uit een Gelderse gemeente.

## 1.4 Administratie blijft aandachtspunt

**Deelconclusie administratie**

De administratie biedt niet de mogelijkheid om in beeld te brengen of social return is toegepast bij alle aanbestedingen boven het Gelderse drempelbedrag. Daarnaast ontbreekt bij Leveringen en Diensten een schriftelijke motivering in het geval social return niet is toegepast. Hierdoor blijft het onduidelijk of het doel behaald is om in alle geschikte gevallen social return toe te passen. Dat is opvallend omdat de Staten in hun besluitvorming naar aanleiding van de nulmeting, GS hebben gevraagd zorg te dragen voor een adequaat administratief systeem.

In deze paragraaf staan de bevindingen die betrekking hebben op de administratie met betrekking tot social return. Meer hierover staat in [paragraaf 2.3](#) van de nota van bevindingen.

***Geen zicht op potentieel social return gehele provincie***

Om zicht te kunnen bieden op de mate waarin social return wordt toegepast, is het van belang om te weten hoeveel aanbestedingen met een opdrachtsom of loonsom boven de € 100.000 er zijn; het potentieel. Tijdens het onderzoek bleek dat het potentieel voor social return voor de gehele provinciale organisatie niet geleverd kon worden. Het

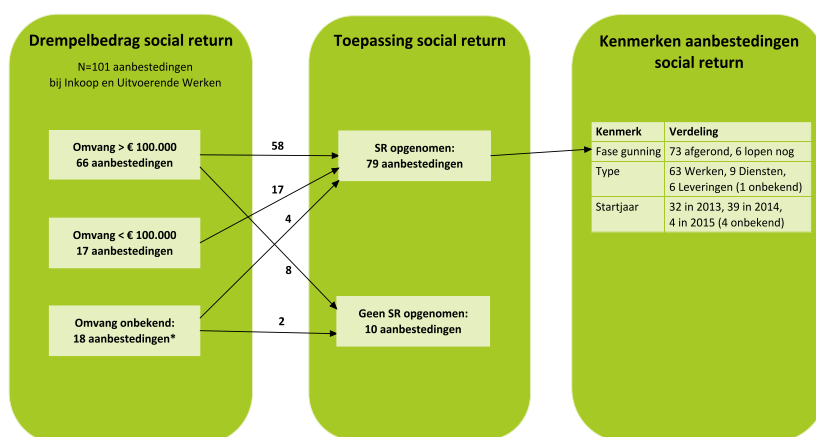
ontbrekende deel betreft de aanbestedingen tussen de € 100.000 en € 207.000<sup>16</sup> die niet door de afdeling Inkoop of de afdeling Uitvoerende Werken zijn gedaan, maar door overige afdelingen. Als gevolg van het ontbreken van het zicht op het potentieel, kan er geen uitspraak worden gedaan op de mate waarin social return wordt toegepast. Daardoor kan er geen conclusie worden getrokken over de mate waarin de provincie haar doel bereikt.

*In beide provincies biedt de administratie nog geen zicht op het potentieel*  
 Ten aanzien van de administratie zijn er duidelijke overeenkomsten tussen Gelderland en Overijssel. Eén daarvan is dat beide provincies - net als bij de nulmeting - niet in staat zijn om het potentieel voor social return (alle inkoop en aanbestedingen boven het drempelbedrag) inzichtelijk te maken. Hierdoor ontbreekt een referentiekader om het aantal gerealiseerde social return-verplichtingen tegen af te zetten en kan geen inschatting gemaakt worden in welke mate social return wordt toegepast.

### 66 van de 101 aanbestedingen Inkoop en Werken boven het drempelbedrag

De provincie heeft wel zicht op alle meervoudig onderhandse aanbestedingen en Europese aanbestedingen die zijn gestart vanaf 1 januari 2013 via de afdeling Inkoop en de afdeling Uitvoerende Werken. In dit overzicht stonden in totaal 101 aanbestedingen, waarvan 66 boven het drempelbedrag van € 100.000 (zie figuur 2). We benadrukken nogmaals dat er daarnaast aanbestedingen zijn gedaan door andere afdelingen, waarvan aantal en omvang niet in beeld te brengen zijn.

**Figuur 2** Overzicht meervoudig onderhandse aanbestedingen en Europese aanbestedingen van 1 januari 2013 tot en met oktober 2014



\* Voor 12 van deze aanbestedingen is het onbekend of social return is toegepast, want deze aanbestedingen lopen nog.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (december 2014) op basis van gegevens provincie Gelderland

<sup>16</sup> De € 100.000 is het drempelbedrag voor social return zoals door GS vastgesteld en de € 207.000 het bedrag tot waar budgethouders bevoegd zijn om inkoop Leveringen en Diensten zelfstandig (zonder betrokkenheid van team Inkoop) te doen.

Bij de 79 aanbestedingen waar social return is toegepast valt op dat 17 van deze aanbestedingen kleiner zijn dan € 100.000. Deze aanbestedingen betreffen bijna allemaal Werken. Bij de afdeling Uitvoerende Werken wil men in de bestekfase (als er nog geen feitelijke opdrachtsom oftewel aanneemsom bekend is) al bepalen of en voor hoeveel er social return toegepast moet worden. Daarom maakt Uitvoerende Werken gebruik van ramingen om een inschatting te maken voor social return. Daardoor zijn er dossiers die - achteraf - niet tot het potentieel gerekend hadden hoeven te worden (omdat de aanneemsom lager ligt dan de raming en de loonsom (15%) daardoor niet langer boven de € 100.000 uit komt) nu alsnog social return-plichtig gemaakt.

#### *PS-besluit over administratie en registratie voorsnog niet opgevolgd*

De constatering dat de administratie geen zicht biedt op het potentieel voor social return is opvallend, omdat PS op 29 mei 2013 naar aanleiding van de nulmeting Gedeputeerde Staten hebben verzocht zorg te dragen voor een adequaat administratief systeem. Daarnaast hebben Provinciale Staten GS verzocht te zorgen voor de registratie van MKB-subgroepen.<sup>17 18</sup> Dit PS-besluit met betrekking tot administratie en registratie is voorsnog niet volledig opgevolgd. Recent is middels een stage opdracht wel in beeld gebracht welke opdrachtnemers tot categorie MKB behoren. Daarbij is niet de indeling in subgroepen gebruikt die PS voor ogen hadden.<sup>19</sup> De mate waarin MKB-subgroepen te maken krijgen met social return hebben we dan ook noodgedwongen buiten dit onderzoek moeten houden. Overigens is het voornemen om in het nieuwe inkoopbeleid de afdeling Inkoop te betrekken bij alle inkopen en aanbestedingen door afdelingen vanaf € 50.000. Daarmee zal het in de toekomst eenvoudiger zijn om zicht te krijgen op het potentieel. Bijkomend voordeel is dat in de P&C-documenten informatie aan PS verstrekt kan worden over de behaalde resultaten van social return.

#### *Motivering om geen social return toe te passen vaak niet vastgelegd*

Uit figuur 2 wordt duidelijk dat er in 10 aanbestedingen boven het drempelbedrag geen social return is opgenomen. Het motief om geen social return toe te passen blijkt veelal niet verantwoord te worden in het dossier, met uitzondering van het dossier van de afdeling Uitvoerende Werken. In [paragraaf 3.2](#) van de nota van bevindingen hebben we een overzicht opgenomen van de redenen die door inkopers gegeven zijn om geen social return toe te passen. Opvallend daarbij is dat een aantal keren wordt aangegeven dat de aanbesteding is gestart voor het PS-besluit van mei 2013, terwijl PS al in september 2012 hadden besloten om social return toe te passen.

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

Eerder in deze paragraaf werd genoemd dat een overeenkomst op administratief vlak was dat beide provincies niet in staat waren het potentieel voor social return inzichtelijk te maken. Een andere overeenkomst ten aanzien van de administratie is dat beide provincies meer aandacht moeten besteden aan het verantwoorden waarom social return niet is toegepast bij een aanbesteding of inkoop. Er kunnen uiteraard redenen zijn waarom social return niet toegepast kan worden bij een specifieke aanbesteding. Gezien het uitgangspunt bij beide provincies dat social return in principe wordt toegepast (ja, tenzij), is het van belang om deze redenen op schrift vast te leggen.

## 1.5 Aanbevelingen

De Rekenkamer doet Provinciale Staten de volgende aanbevelingen:

- 1. Verbeter de administratie en dossiervorming voor het inzicht in doelbereik**  
Verzoek GS de administratie zodanig in te richten dat het mogelijk is om zicht te krijgen op het potentieel voor social return. Vraag GS daarnaast om in de dossiers een verantwoording op te nemen wanneer er geen social return wordt toegepast in een aanbesteding die in principe voor social return in aanmerking kwam. Daarmee kan inzichtelijk gemaakt worden of de provinciale organisatie op koers ligt om de doelen te bereiken, wordt duidelijk waar eventueel bijgestuurd moet worden en daarnaast kunnen de bereikte resultaten geëvalueerd worden.
- 2. Verbreed de toepassing van social return naar alle categorieën van inkoop en professionaliseer de werkwijze**  
Verzoek GS om social return breder in de organisatie in te zetten dan nu het geval is. Uit ons onderzoek blijkt dat social return op dit moment vooral wordt toegepast bij aanbestedingen Werken en in veel mindere mate bij Diensten en Leveringen. Als social return breder wordt ingezet kunnen grotere volumes van social return bereikt worden. Uiteraard zal er altijd sprake moeten zijn van maatwerk. Daarnaast is het van belang de organisatie rondom social return verder te professionaliseren. Hierbij doelen we op het voortvarend oppakken van het toepassen van social return bij inkoop en aanbestedingen door de provinciale organisatie. Daarnaast op het op schrift zetten van de afspraken over de invulling van social return door de gemeenten die de uitvoering van social return voor de provincie doen.
- 3. Overweeg de Bouwblokkenmethodiek te hanteren ten behoeve van de ‘moeilijke’ doelgroepen**  
Verzoek GS de zogenoemde ‘bouwblokkenmethodiek’ te verkennen. Bij de provincie Gelderland tellen alle doelgroepen even zwaar mee voor een social return-verplichting. Bij de bouwblokkenmethode (die gehanteerd wordt door meerdere gemeenten en provincies waaronder de provincie Overijssel) worden verschillende ‘waardes’ toegekend aan doelgroepen waardoor het inzetten van moeilijkere doelgroepen financieel beloond en dus aantrekkelijker voor werkgevers wordt. Ook de controle wordt eenvoudiger. Bij de bouwblokkenmethodiek volstaat een bewijs waaruit blijkt dat de kandidaat tot de geselecteerde doelgroep behoort. Voor de controle zijn in Gelderland loonstroken nodig; deze moeten door de ondernemers worden overlegd aan de gemeenten. Daarbij spelen met regelmaat privacy-issues.
- 4. Overweeg een uniforme aanpak voor Gelderland en Overijssel, bijvoorbeeld ten aanzien van het drempelbedrag en de omvang van de social return-verplichting**  
Verzoek GS om de werkwijze van Gelderland en Overijssel op het gebied van social return zoveel mogelijk op elkaar (en op andere overheidsorganisaties) af te stemmen. Ondernemers worden geconfronteerd met diversiteit in de toepassing van social return door verschillende overheden. Uit dit onderzoek blijkt dat de provincies op onderdelen dezelfde en op onderdelen een andere aanpak hanteren.



Om de administratieve inspanning voor ondernemers te beperken is het te overwegen om als overheden te kiezen voor een uniforme werkwijze.

We geven u in overweging om voor het drempelbedrag en de hoogte van de social return-verplichting aansluiting te zoeken bij de werkwijze in Overijssel. In Gelderland hebben GS het drempelbedrag voor social return op € 100.000 loonsom danwel opdrachtsom gezet, waarbij zij aangaven dat er een groeipad wordt ingezet voor verdere grensverlagingen. Gezien de positieve ervaringen van provincie Overijssel met een lager drempelbedrag (€ 50.000 voor Leveringen en Diensten en € 75.000 voor Werken) lijkt verlaging van het drempelbedrag een mogelijkheid om meer resultaat te kunnen boeken. Daarnaast kan er meer resultaat geboekt worden door verhoging van de social return-verplichting bij Werken. In Gelderland gaat men uit voor Werken uit van 5% van de loonkosten als social return-verplichting. De loonkosten worden ingeschat op 15% van de totale opdrachtwaarde. De verplichting voor Werken komt daarmee formeel uit op 0,75% (5% van 15%) van de opdrachtwaarde. In Overijssel is de verplichting 5% van de gefactureerde opdrachtsom. Uit het onderzoek in Overijssel zijn geen signalen naar voren gekomen dat dit percentage niet reëel is. Daaruit leiden wij af dat een verhoging van het percentage voor Werken haalbaar is, waarbij we aantekenen dat er altijd maatwerk nodig zal zijn.

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

In de nabije toekomst krijgen ondernemers te maken met de opgave vanuit het sociaal akkoord, de Participatiewet en mogelijk de quotum-regeling. Afsproken is dat er in 2026 125.000 extra banen moeten zijn gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking. Als er onvoldoende extra banen worden gecreëerd, wordt er een quotumregeling<sup>20</sup> ingevoerd voor werkgevers met 25 medewerkers of meer. Zij worden dan verplicht een bepaald percentage mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Ondernemers hebben daarnaast te maken met social return in aanbestedingen door overheden. Dat vraagt - nog meer dan nu al het geval is - om maatwerk. Een integrale aanpak van deze ontwikkelingen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO), ligt voor de hand. De PSO-ladder is een instrument om de bijdragen van organisaties aan de werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te meten en zichtbaar te maken. In [bijlage 3](#) is meer informatie over Participatiewet, quotum-regeling en PSO-ladder opgenomen.

#### 6. Zorg voor inzicht in de implementatie van de aanbevelingen

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

<sup>20</sup> De quotumregeling maakt onderdeel uit van de Wet Banenafpraak en quotum arbeidsgehandicapten die nog in de Eerste Kamer behandeld moet worden.

## 2 Bestuurlijke reactie en nawoord

*In dit hoofdstuk is de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland op ons rapport opgenomen.*

### 2.1 Bestuurlijke reactie van het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland

Geachte mevrouw Mathijssen,

Ons college heeft in de vergadering van 10 februari 2015 uw rapport “Aan de slag met social return” besproken.

In deze brief geven wij een reactie op de hoofdconclusie en de aanbevelingen die aan ons college zijn geadresseerd.

In de nota staan waardevolle conclusies en aanbevelingen ter versterking van de uitvoering van ons beleid inzake social return. Daarnaast geeft u aan in welke mate de doelen van social return gerealiseerd zijn door de provincie Gelderland.

In uw rapport constateert u dat het aantal aanbestedingen waarin social return wordt toegepast is toegenomen en dat het aantal mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die voor langere of kortere periode aan het werk zijn daarmee ook gegroeid is. Ons college is verheugd dat er een bijdrage is geleverd aan dit beleidsdoel. Tevens doet het ons college goed dat de ervaringen van de ondernemers met social return positief zijn waar het de samenwerking met de Provincie Gelderland betreft. Ons college erkent dat de invoering van social return een lange doorlooptijd kent en dat de administratie nog geen volledig inzicht biedt.

Wij vinden het belangrijk te zien dat het huidige beleid zijn vruchten afwerpt. Verder streven wij ernaar om samen met de Gelderse arbeidsmarktregio's het social return beleid door te ontwikkelen. Wij willen met praktische en reële uitgangspunten een maximaal resultaat voor social return realiseren, waarbij er ook oog is voor maatwerk, bestaande arbeidsrelaties en een zo duurzaam mogelijke invulling van social return. Zo willen wij inspelen op initiatieven voor standaardisatie en verdere professionalisatie binnen en buiten de regio.

Ons college is voornemens waar nodig en mogelijk uw aanbevelingen te betrekken in de uitvoering van ons social return-beleid. We komen dan ook tot de volgende reactie op uw aanbevelingen.

#### *Verbeter de administratie en dossiervorming voor het inzicht in doelbereik*

De resultaten van social return zullen vanaf 2015 periodiek gerapporteerd gaan worden. Per aanbesteding worden de inkoopdoelstellingen waaronder social return sinds oktober 2014, schriftelijk vastgesteld. Afwijkingen moeten gemotiveerd worden. Dit wordt getoetst aan de doelstellingen van het beleid.

Dit geldt voor alle aanbestedingen voor leveringen en diensten vanaf € 50.000,-. Dit betekent dat automatisch alle aanbestedingen van € 100.000,- inzichtelijk zijn en beoordeeld worden op social return en dat daarnaast ook mogelijkheden gaan ontstaan om social return toe te passen bij aanbestedingen tussen de € 50.000,- en € 100.000,-. Voor Werken worden alle aanbestedingen met een loonsom van € 100,000,- en hoger beoordeeld op social return.

27

Aan de slag met social return

#### *Verbreed de toepassing van social return naar alle afdelingen en professionaliseer de werkwijze*

Wij willen de verbreding van de toepassing van social return realiseren door de betrokkenheid van inkoop bij de aanbestedingen te verhogen. We doen dit door de grens van de bevoegdheid om leveringen en diensten in te kopen zonder betrokkenheid van inkoop - en daarbij het de toets op het toepassen van ons social return beleid - te verlagen van € 207.000,- tot € 50.000,-.

Wij geven een zo breed mogelijke toepassing aan social return, maar het blijft maatwerk. Per aanbesteding wordt gekeken naar de inhoud, het niveau, de omvang en de duur van de werkzaamheden in relatie tot de mogelijke match met de social return doelgroepen. Per aanbesteding wordt ook bepaald of de social return verplichting een vast bedrag, een % van de omzet of een % van de loonsom zal zijn.

In de aanbestedingen waar het potentieel voor social return klein is, zijn wij van plan in voorkomende gevallen de marktpartijen te vragen om zelf met voorstellen te komen, die wij bij de bepaling van de te contracteren leverancier als gunningcriterium kunnen meewegen. Dit betekent dat het behaalde % social return resultaat per aanbesteding zowel boven als onder de norm kunnen liggen.

Het (verder) professionaliseren van de werkwijze wordt ook geborgd door de coördinator social return, die sinds oktober 2014 bij ons werkzaam is. Deze coördinator beschikt over praktijkervaring op het gebied van social return. De coördinator maakt afspraken over de invulling van social return met de samenwerkende gemeenten en legt deze schriftelijk vast.

*Overweeg de Bouwblokkenmethode te hanteren ten behoeve van de ‘moeilijke’ doelgroepen*

Wij zijn voornemens om de bouwblokkenmethodiek te gaan verkennen in samenwerking met de arbeidsmarkt regio's van Gelderland. Wij zullen ervaringen opvragen bij aanbestedende instanties die al met deze methodiek werken. Afhankelijk van de bevindingen willen we bepalen of wij - samen met onze social return partners - de Bouwblokkenmethode al dan niet gaan hanteren.

*Overweeg een uniforme aanpak voor Gelderland en Overijssel, bijvoorbeeld ten aanzien van het drempelbedrag en de omvang van de verplichting*

Wij hebben over dit onderwerp reeds contact met de provincie Overijssel. Op basis van de verschillen in het inkoopbeleid proberen beide organisaties te leren van elkaar, waarbij we rekening houden met afspraken die er zijn met de zes arbeidsmarktregio's die werken ten behoeve van alle gemeenten in Gelderland.

Zowel in de samenwerking met onze arbeidsmarktregio's als de samenwerking met de provincie Overijssel streven wij naar zo veel mogelijk uniformiteit in beleid en formulieren ten behoeve van de ondernemers binnen en buiten Gelderland. Met dit streven willen wij de mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt uiteindelijk beter helpen.

*Overweeg een integrale aanpak van de Participatiewet, de quotum-regelingen en social return*

Wij zijn voornemens een integrale aanpak van de participatiewet en social return te realiseren, door onder meer gebruik te maken van de Prestatieladder Sociale Ondernemen (PSO). Deze PSO zal worden opgenomen in ons nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid. Overigens wordt door ons reeds geëxperimenteerd met de PSO. De PSO geeft als onafhankelijk meetinstrument aan hoeveel een bedrijf bijdraagt aan werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. De PSO onderscheidt zich in de doelstelling om bedrijven te stimuleren deze mensen duurzaam werk te verschaffen.

*Zorg voor inzicht in de implementatie van de aanbevelingen*

Wij hebben besloten om voortgang in de implementatie van het beleid rond social return twee maal per jaar op te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de P&C cyclus om zo inzicht te verkrijgen in deze voortgang.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Gelderland

# **DEEL 2:**

## *Nota van bevindingen*

# 1 Inleiding

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

## 1.1 Aanleiding

### Thema aangereikt door PS

Toen Provinciale Staten van Gelderland in september 2012 met een initiatiefvoorstel besloten social return bij zo veel mogelijk aanbestedingen in te voeren, werd de Rekenkamer tegelijkertijd verzocht om in 2014 na een proefperiode van 1 jaar te evalueren.<sup>21</sup> We namen social return op in ons onderzoeksprogramma 2014.<sup>22</sup> Ook Provinciale Staten van Overijssel waren geïnteresseerd in het thema social return, zo bleek bij de bespreking van ons onderzoeksprogramma. Daarom besloten we social return voor beide provincies te gaan onderzoeken.

### Nulmeting social return bood niet het zicht dat we wilden

Om bij de evaluatie van social return te kunnen beschikken over vergelijkingsmateriaal voerden we in 2013 een nulmeting uit.<sup>23</sup> Deze nulmeting gaf niet op alle onderdelen het zicht dat wij u wilden bieden. Dit had enerzijds te maken met een op onderdelen gebrekkige administratie en anderzijds met het gegeven dat er op dat moment nog nauwelijks keuzes waren gemaakt ten aanzien van de toepassing van social return. De aanbevelingen van de nulmeting waren hier dan ook op gericht.

<sup>21</sup> Provincie Gelderland (26 september 2012). Besluit nr. PS2012-631 B2.

<sup>22</sup> Rekenkamer Oost-Nederland (januari 2014). Onderzoeksprogramma 2014, p. 10.

<sup>23</sup> Rekenkamer Oost-Nederland (maart en juli 2013). Nulmeting social return Gelderland en Overijssel.

### Klankbordgroep van Statenleden

Bij deze nulmeting hebben we in beide provincies gebruik gemaakt van een klankbordgroep van Statenleden. Zij gaven aandachtspunten mee zodat we goed konden aansluiten bij de wensen van PS. Voor de evaluatie hebben we deze Statenleden wederom benaderd om deel te nemen aan een klankbordgroep. Zodat we ook nu aansluiten bij de vragen die PS hebben over social return. Ter voorbereiding op het onderzoeksplan voor deze evaluatie social return voerden we een gesprek met mevrouw Schriks en de heren De Vos en Wanrooij.<sup>24</sup>

### Social return in het kort

#### 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 grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Het is de bedoeling dat deze plaatsen extra worden gecreëerd, bovenop de bestaande formatie van de opdrachtnemer.

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

Wanneer een opdrachtgever social return in een bestek opneemt is het aan de opdrachtnemer dit tot uitvoering te brengen. Voor de werving en selectie van kandidaten worden vaak intermediaire organisaties ingezet zoals gemeenten, het UWV of WSW-bedrijven. Opdrachtgevers maken afspraken met een intermediair zodat de opdrachtnemers de juiste kandidaten kunnen plaatsen. In figuur 3 zijn de diverse partijen en rollen weergegeven.

**Figuur 3** Partijen en proces bij de toepassing van social return



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

<sup>24</sup> Dhr. Van 't Hoog was verhinderd om bij deze bijeenkomst van de klankbordgroep aanwezig te zijn.

## 1.2 Doel en vraagstelling

### Doelstelling

Het doel van het onderzoek is:

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

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

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

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

### Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

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

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

1. Welke veranderingen zijn na de nulmeting<sup>25</sup> doorgevoerd in het beleid, de organisatie en de administratie rondom social return en zijn de aandachtspunten uit de nulmeting hierin meegenomen?
2. In welke mate is de doelstelling voor social return gerealiseerd?
3. Wie (welke doelgroep) is er 'aan de slag gegaan'<sup>26</sup> via een social return-verplichting en wat is er bekend over eventuele door- en uitstroom?
4. Wat zijn de ervaringen van opdrachtnemers die een social return-verplichting zijn aangegaan?
5. In welke mate zijn Provinciale Staten geïnformeerd over social return?

<sup>25</sup> De nulmeting social return voor provincie Gelderland verscheen maart 2013 en de nulmeting social return voor provincie Overijssel verscheen juli 2013.

<sup>26</sup> Social return kan in de uitwerking verschillende vormen aannemen. 'Aan de slag gaan' is hier bewust breed geformuleerd. Dit kan bijvoorbeeld omvatten: een (tijdelijk) contract, een werkervaringsplaats of scholing.



Voor het normenkader en de onderzoeksmethodiek verwijzen wij u naar [bijlage 1](#).

### 1.3 Context: nulmeting en gevolgen

#### Aanbevelingen Rekenkamer

Deze evaluatie is een vervolg op een eerdere nulmeting naar social return. Die nulmeting zonden we op 25 maart 2013 naar Provinciale en Gedeputeerde Staten. In de nulmeting stonden de volgende 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.
4. Geef aan of en zo ja, op welke MKB subgroep(en) we in de evaluatie in moeten gaan.
5. Verzoek GS om 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.
6. Verzoek GS om, binnen de grenzen van de privacy, zorg te dragen voor de registratie van medewerkers met een arbeidshandicap.<sup>27</sup>

#### Besluitpunten PS

De commissie Algemeen bestuur, Financiën, Welzijn sprak op 10 april en 15 mei 2013 over de nulmeting. Op 29 mei 2013 namen PS op een vijftal punten besluiten over social return:

1. Als maatschappelijke doelstelling Social return vast te stellen het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door middel van aanbesteding en inkoop en de omvang daarvan te bepalen op 5% van de aanbestedings- en inkoopsom, of 5% van de loonsom, afhankelijk van de aard van het aan te besteden werk of de in te kopen diensten of goederen;
2. GS te verzoeken om zorg te dragen voor een adequaat administratief systeem van inkopen en aanbesteden;
3. De Rekenkamer Oost-Nederland te verzoeken bij de evaluatie het midden- en kleinbedrijf nader te specificeren in de subgroepen middelgroot, klein en micro, volgens de definitie van de Kamer van Koophandel;
4. GS te verzoeken zorg te dragen voor de registratie van mkb-subgroepen;
5. GS te verzoeken om, binnen de grenzen van de privacy, zorg te dragen voor de registratie van provinciale medewerkers met een arbeidshandicap.<sup>28</sup>

#### Reikwijdte evaluatie beperkt als gevolg van administratieve onvolkomenheden

In de voorbereiding op deze evaluatie zijn er contacten geweest met de ambtelijke organisatie. Uit die gesprekken bleek dat de administratie nog niet zodanig is dat het mogelijk is om zicht te krijgen op alle aanbestedingen die tot het potentieel voor social

<sup>27</sup> Rekenkamer Oost-Nederland (maart 2013). *Nulmeting social return Gelderland*, p. 7 en 8.

<sup>28</sup> Provincie Gelderland (29 mei 2013). *Besluit nr. PS2013-327 B4*.

return<sup>29</sup> behoren. We beperken ons in deze evaluatie daarom noodgedwongen tot de inkopen en aanbestedingen boven de € 100.000 bij de afdeling Inkoop en de afdeling Werken en de aanbestedingen boven de € 100.000 door diensten waarbij de afdeling Inkoop een rol heeft gespeeld. Aangezien budgethouders de bevoegdheid hebben om inkopen tot € 207.000<sup>30</sup> zelfstandig (zonder betrokkenheid van team Inkoop) te doen, ontbreken in dit onderzoek de aanbestedingen tussen de € 100.000 en € 207.000. Wat de omvang van deze categorie aanbestedingen is, is niet bekend.

## 1.4 Leeswijzer

Deze nota van bevindingen kent de volgende opbouw:

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

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

**Tabel 2** Overzicht paragraaf per onderzoeksvraag

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

34

Aan de slag met social return

<sup>29</sup> Met het potentieel voor social return bedoelen we alle inkopen en aanbestedingen van provincie Gelderland boven de € 100.000 bij werken en boven de € 100.000 opdrachtwaarde bij Leveringen en Diensten. Dit potentieel komt voort uit het drempelbedrag dat GS (aanvullend op het PS-besluit met de maatschappelijke doelstelling van social return) heeft geformuleerd. Meer hierover vindt u in volgend hoofdstuk.

<sup>30</sup> Deze € 207.000 is voor Leveringen en Diensten het drempelbedrag voor Europees aanbesteden. Ligt de geraamde waarde van de Levering of Dienst boven dit drempelbedrag dan moet worden aanbesteed conform Europese aanbestedingsrichtlijnen. Met het voornemen tot nieuw inkoopbeleid wordt dit bedrag verlaagd tot € 50.000 voor Leveringen en Diensten.

## 2 De aanpak van social return

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

### 2.1 Beleid

35

Aan de slag met social return

#### Normen

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

#### Bevindingen

- PS stelden op 29 mei 2013 in een besluit het doel voor social return vast. GS gaven november 2013 (aanvullend op het PS-besluit) aan een drempelbedrag te zullen hanteren bij de toepassing van social return.
- De doelstelling is eenduidig geformuleerd en meetbaar op prestatieniveau. Het gaat hierbij om het aantal aanbestedingen boven het drempelbedrag waarin social return is opgenomen. Ook is de doelstelling meetbaar ten aanzien van de omvang van social return per aanbesteding. Ten aanzien van het maatschappelijke effect; het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is de doelstelling niet meetbaar.
- In een leidraad is de uitwerking van social return door de provincie Gelderland - samen met drie coördinerende gemeenten - opgenomen.
- In de leidraad zijn doelgroepen voor social return opgenomen.
- In het voornemen tot nieuw inkoopbeleid is een koerswijziging ten aanzien van social return voorzien.

(Vervolg bevindingen op volgende pagina)

### Vervolg bevindingen

- De besluiten van PS ten aanzien van de administratie en registratie zijn vooralsnog niet volledig opgevolgd.

### *PS hebben doel voor social return geformuleerd*

Zoals eerder aangegeven formuleerden PS op 29 mei 2013 het volgende doel voor social return: “creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door middel van aanbesteding en inkoop en de omvang daarvan te bepalen op 5% van de aanbestedings- en inkoopsom, of 5% van de loonsom, afhankelijk van de aard van het aan te besteden werk of de in te kopen diensten of goederen”.<sup>31</sup>

### *GS stellen drempelbedrag voor social return op € 100.000*

In een voortgangsbrief van november 2013 geven GS aan af te wijken van een onderdeel uit het PS-besluit (zie hierboven) en niet bij alle inkopen social return toe te passen, maar vooralsnog bij inkopen Werken bij opdrachten met een loonsom<sup>32</sup> vanaf € 100.000 en bij inkopen Leveringen en Diensten met een opdrachtwaarde vanaf € 100.000.<sup>33</sup> GS geven aan een groeipad in te willen zetten voor verdere grensverlagingen en daarmee grotere volumes social return te bereiken.<sup>34</sup>

### *Doelstelling social return*

De doelstelling voor social return is daarmee als volgt: het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door middel van aanbesteding en inkoop. Daarbij worden de hierboven genoemde drempelbedragen gehanteerd. De omvang van social return is bepaald op 5% van de aanbestedings- en inkoopsom, of 5% van de loonsom, afhankelijk van de aard van het aan te besteden werk of de in te kopen diensten of goederen.

### *Doelstelling eenduidig en deels meetbaar*

In deze evaluatie onderzoeken we in hoeverre de doelstelling voor social return is bereikt. Daarvoor is het belangrijk dat de doelstelling meetbaar en eenduidig is geformuleerd. Kijken we naar de hierboven genoemde doelstelling dan zien we wat betreft de meetbaarheid dat:

- deze meetbaar is op prestatieniveau; het aantal aanbestedingen boven de € 100.000 (het zogenoemde ‘potentieel’) waarin social return is opgenomen;

<sup>31</sup> Provincie Gelderland (29 mei 2013). Besluit nr. PS2013-327 B4.

<sup>32</sup> De loonsom (ook wel arbeidscomponent genoemd) is onderdeel van de opdrachtsom. Wanneer er in het kader van social return 5% van de loonsom wordt gevraagd betekent dit concreet dat wanneer de totale loonsom van de aanbesteding bijvoorbeeld € 500.000 is hiervan € 25.000 dient te worden ingevuld met social return. Hierbij gaat het in aanbestedingen doorgaans om de totale personeelskosten. Dit zijn de bruto salarissen van de medewerkers en de werkgeverslasten (incl. opleidings- en begeleidingskosten). Bron: BZK (oktober 2013). Social return bij het Rijk- Meest gestelde vragen, p. 2.

<sup>33</sup> Werken zijn alle bouwkundige en civieltechnische werken (definitie opgenomen op de website van Pianoo.nl; expertisecentrum aanbesteden). De overige definities: Leveringen omvat aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een Werk vallen. Onder Diensten vallen alle inkopen die niet onder Werken of Leveringen vallen.

<sup>34</sup> Provincie Gelderland (12 november 2013). PS2013-940, Statenbrief Voortgang social return, p. 2.

- deze meetbaar is ten aanzien van de omvang van de social return-verplichting per aanbesteding en
- deze ten aanzien van het maatschappelijk effect (het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) niet meetbaar is.

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

### *Social return in vernieuwd inkoopbeleid*

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincie Gelderland dateert uit 2003. Momenteel is er nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid in ontwikkeling.<sup>35 36</sup> Naar verwachting wordt het nieuwe inkoopbeleid in februari 2015 door GS vastgesteld.<sup>37</sup> In het concept van het inkoopbeleid<sup>38</sup> is een paragraaf gewijd aan social return. In deze paragraaf is de volgende passage opgenomen:

Bij inkopen werken wordt, bij opdrachten vanaf € 100.000 loonsom en bij inkopen Leveringen en Diensten vanaf € 100.000 opdrachtwaarde, na overleg met de coördinator social return bepaald of één van de volgende vormen van social return als eis of als gunningscriterium wordt toegepast in de aanbesteding.

Indien eis:

- een nader te bepalen percentage van de opdracht- of loonsom;
- een nader te bepalen vastgesteld bedrag in euro's.

Met een certificering van de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) trede 2 of 3 voldoet opdrachtnemer aan de invulling van de gestelde social return- eis zoals hierboven genoemd.

Indien gunningscriterium, bijvoorbeeld:

- een plan van aanpak met daarin het aantal duurzame plaatsingen dat gerealiseerd kan worden (eventueel met ondergrens in percentage);
- een PSO certificaat (trede combineren met fictieve korting op opdrachtseis);
- concrete eigen ideeën m.b.t. invulling social return;
- een percentage van loon- / aanneemsom.

Wanneer geen social return wordt toegepast, dient dit intern schriftelijk beargumenteerd te worden in een inkoopstrategiedocument van de betreffende aanbesteding.

<sup>35</sup> Zie bv. Provincie Gelderland (4 september 2012). PS2012-631 B1, Reactie GS op initiatiefvoorstel 'Uitdagend verder met Social Return', p. 1.

<sup>36</sup> Provincie Gelderland (7 mei 2013). PS2013-327 B2, Statenbrief Social Return, Registratie, MKB en Streefbeeld arbeidsgehandicapten, Bijlage p. 5.

<sup>37</sup> Onderdeel van het voornemen tot nieuw inkoopbeleid zijn nieuwe aanbestedingsregels, deze moeten wel door PS worden vastgesteld.

<sup>38</sup> Provincie Gelderland (3 december 2014). Inkoop- en aanbestedingsbeleid, Concept, Versie 0.21.

Dit voornemen tot nieuw beleid wijkt af van de uitgangspunten tot nu toe. Naast het hanteren van de PSO-ladder zit het verschil in het loslaten van het percentage van 5% van de opdracht- of loonsom als standaard (hoewel dit wel een richtlijn blijft) en het loslaten van het principe dat social return in principe altijd toegepast wordt, tenzij.<sup>39</sup>

### *Doelstelling uitgewerkt in een leidraad*

Sinds maart 2014 beschikt de provincie over een 'Leidraad social return'.<sup>40</sup> In deze leidraad is de doelgroep voor social return als volgt omschreven: Alle werkzoekenden met een:

- WWB-uitkering (Wet Werk en Bijstand),
- WW-uitkering (Wet Werkloosheid),
- WIA-uitkering (Wet Werk en Inkomen naar vermogen),
- Wajong-uitkering (Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten),
- SW-indicatie (Sociale Werkvoorziening) of
- leerlingen met een BBL-opleiding (Beroeps Begeleidende Leerweg).

Het is opvallend dat leerlingen met een BOL-plek (Beroeps Opleidende Leerweg) in de leidraad social return niet genoemd worden als doelgroep voor social return, omdat we deze categorie wel terugzagen in de bestekken van de provincie.

De provincie hanteert bij de plaatsing van social return een prioriteitenlijst. Het aanbieden van een reguliere arbeidsplaats middels een arbeidsovereenkomst conform cao gaat voor op het aanbieden van een leerwerkplek.

In de leidraad is aangegeven op welke wijze de invulling van de social return-verplichting tot stand komt. Enkele onderdelen uit de leidraad zijn hieronder opgenomen.

- Uiterlijk 7 dagen na de dag dat de opdracht gegund is, neemt de opdrachtnemer per email contact op met de accountmanager social return van de aangewezen coördinatiegemeente. In het gesprek dat volgt, 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.
- In het plan van aanpak moet zijn opgenomen; de aard van de werkzaamheden en de mate waarin langdurig werklozen worden ingezet, uitgedrukt in uren/dagen per werkweek. Opdrachtnemer kan beslissen om de kandida(a)t(en) werkzaamheden te laten verrichten die niet direct verband houden met de opdracht. Deze planning dient uiterlijk de vijftiende werkdag na de dag waarop de opdrachtnemer het werk is opgedragen in bezit te zijn van de coördinerende gemeente.

### *PS-besluit administratie en registratie vooralsnog niet volledig opgevolgd*

Om zicht te krijgen op de (verschillende onderdelen van de) doelstelling is een adequate administratie noodzakelijk. In hoofdstuk twee is genoemd dat Provinciale Staten op

<sup>39</sup> Dit laatste principe komt voort uit het besluit nr. PS2012-631 B2 waarin onder andere wordt besloten de mogelijkheid van social return in te voeren bij zoveel mogelijk aanbestedingen en inkoop vanuit de provincie en provinciale diensten en indien toepasbaar. En social return als eis op te nemen bij zo veel mogelijk aanbestedingen en grote opdrachten.

<sup>40</sup> Leidraad Social Return Provincie Gelderland, maart 2014.

29 mei 2013 Gedeputeerde Staten hebben verzocht zorg te dragen voor een adequaat administratief systeem en de registratie van MKB-subgroepen.<sup>41 42</sup>

In de ambtelijke gesprekken ter voorbereiding op deze evaluatie kwam een tweetal punten naar voren die betrekking hebben op bovengenoemde PS-besluiten over administratie en registratie. Ten eerste heeft er geen registratie plaats gevonden van MKB-subgroepen. In een interview is aangegeven dat het de vraag is of de MKB-registratie een blijvende behoefte is. Recent is middels een stageopdracht in beeld gebracht welke opdrachtnemers tot de categorie MKB behoren. Daarbij wordt niet de indeling in subgroepen gebruikt die PS voor ogen hadden.<sup>43</sup> Het resultaat van deze inventarisatie wordt, zo is in een interview aangegeven, te zijner tijd aan PS aangeboden. Ten tweede bleek dat de administratie nog niet zodanig is dat het mogelijk is om zicht te krijgen op alle aanbestedingen die tot het potentieel van social return behoren. Zoals in voorgaand hoofdstuk al is genoemd is er wel zicht op alle aanbestedingen boven de € 100.000 bij de afdeling Inkoop en de afdeling Werken en de aanbestedingen boven € 100.000 door diensten waarbij de afdeling Inkoop een rol heeft gespeeld.<sup>44</sup> Deze inkopen en aanbestedingen staan dan ook centraal in dit onderzoek. In [hoofdstuk 3](#) wordt hier nader op ingegaan.

## 2.2 Organisatie

### Normen

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

(Bevindingen op de volgende pagina)

<sup>41</sup> Provincie Gelderland (29 mei 2013). Besluit nr. PS2013-327 B4.

<sup>42</sup> Ook werd GS verzocht om - binnen de grenzen van de privacy - zorg te dragen voor de registratie van provinciale medewerkers met een arbeidshandicap. In deze evaluatie richten we ons echter op social return via inkoop en aanbestedingen. De wijze waarop en de mate waarin de provincie als werkgever arbeidsgehandicapten in dienst neemt (en stagemogelijkheden aanbiedt) laten we buiten beschouwing.

<sup>43</sup> De indeling van de MKB-subgroepen die PS voor ogen hadden was: middelgroot, klein en micro - volgens de definitie van de Kamer van Koophandel (PS-besluit nr. PS2013-327 B4). De definitie van MKB die de provincie hanteert is: middelgroot < 250 personeel, jaarmzet max. 50 miljoen of balans 43 miljoen.

<sup>44</sup> De aanbestedingen waar we zicht op hebben zijn de aanbestedingen tussen de € 100.000 en € 207.000 van andere afdelingen dan Inkoop of Uitvoerende Werken. De € 100.000 is het drempelbedrag voor social return zoals door GS vastgesteld en de € 207.000 het bedrag tot waar budgethouders bevoegd zijn om inkopen Leveringen en Diensten zelfstandig (zonder betrokkenheid van team Inkoop) te doen. Overigens wordt dit laatste bedrag in het nieuwe inkoopbeleid teruggebracht tot € 50.000.

### Bevindingen

- Inkopen Leveringen en Diensten tot en met € 207.000 kunnen zelfstandig door de budgethouders gedaan worden, daarboven moet team Inkoop (verantwoordelijk voor inkoop van Leveringen en Diensten) betrokken worden. Dit bedrag wordt in het nieuwe inkoopbeleid naar verwachting verlaagd tot € 50.000.
- Een team behorende tot de afdeling Uitvoerende Werken is verantwoordelijk voor het aanbesteden van (infrastructurele) Werken en Diensten gerelateerd aan Werken.
- Sinds oktober 2014 heeft de provincie een coördinator social return (0,5 fte) in dienst. Het betreft een detachingscontract tot eind 2015. Eerder werden social return-taken door een senior-inkoper erbij gedaan.
- De provincie werkt voor de uitvoering van social return samen met coördinerende gemeenten (die arbeidsregio's vertegenwoordigen). Deze coördinerende gemeenten doen bijvoorbeeld de gesprekken met de opdrachtnemer en de controle van de social return-verplichting. De samenwerking is onlangs uitgebreid van 3 naar 6 coördinerende gemeenten, waardoor de samenwerking heel de provincie bestrijkt.
- De samenwerking met coördinerende gemeenten gebeurt op basis van vrijwilligheid. Afspraken zijn niet formeel vastgelegd in bv. bestuurlijke convenanten. Wel staan in zogenoemde 'leidraad social return' kaders voor de uitvoering van social return voor de provincie benoemd, zodat de coördinerende gemeenten dezelfde werkwijze hanteren.
- Momenteel wordt er met de coördinerende gemeenten een website ontwikkeld met daarop informatie over social return voor bedrijven.

## Belegging social return binnen provinciale organisatie

### *Inkoop en aanbestedingen verspreid in de organisatie*

Binnen de provinciale organisatie van Gelderland zijn er twee teams die gespecialiseerd zijn in inkoop en aanbesteden. Het team Inkoop is verantwoordelijk voor het inkopen en aanbesteden van Leveringen en Diensten. Het team Aanbestedingen, Bouwrechtelijke & Grondzaken en Regiotaxi (onderdeel van Uitvoerende Werken) is verantwoordelijk voor het aanbesteden van (infrastructurele) Werken en Diensten gerelateerd aan Werken.<sup>45</sup> Het is niet zo dat andere teams helemaal geen inkoop en aanbestedingen doen: tot op heden hebben budgethouders tot een bedrag van € 207.000<sup>46</sup> de vrijheid inkoop en aanbestedingen zelf te doen. In interviews is genoemd dat deze spreiding van de inkoopfunctie nadelen heeft bijvoorbeeld wat betreft de toepassing van social return. Daarom is dit bedrag in het voornemen tot nieuw inkoopbeleid teruggebracht tot

<sup>45</sup> Provincie Gelderland (3 december 2014). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid, Concept Versie 0.21, p. 8.*

<sup>46</sup> Dit is het drempelbedrag voor meervoudig onderhands aanbesteden.



€ 50.000 voor Leveringen en Diensten.<sup>47</sup> Het team Inkoop zal in de toekomst daardoor bij meer inkoop en aanbestedingen betrokken zijn dan voorheen. De inkoop en budgethouder zullen gezamenlijk optrekken, bijvoorbeeld bij het opstellen van de nieuwe strategiedocumenten<sup>48</sup> voor inkopen en aanbestedingen. Overigens is het nu al zo dat budgethouders - ook bij lagere bedragen - terecht kunnen bij team Inkoop voor vragen en advies.

#### *Sinds 1 oktober 2014 coördinator social return*

De provincie heeft per oktober 2014 op detacheringsbasis een coördinator social return (0,5 fte) in dienst genomen. Door omstandigheden is deze functie later gestart dan gepland, werd in interviews aangegeven. De coördinator houdt zich onder meer bezig met het beleid en de werkwijze van social return, de samenwerking met gemeenten, de instructie richting inkopers en budgethouders en de monitoring. Eerder waren taken rondom social return toegevoegd aan de reguliere werkzaamheden van een senior-inkoper. De functie van coördinator social return wordt verlengd tot eind 2015.

### **Samenwerking provincie en coördinerende gemeenten**

De provincie Gelderland en gemeenten werken wat betreft social return op verschillende aspecten samen. Coördinerende gemeenten<sup>49</sup> vertegenwoordigen in deze samenwerking de arbeidsregio.<sup>50</sup> Waar eerst werd samengewerkt met de coördinerende gemeenten Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn, wordt deze samenwerking momenteel uitgebreid met Doetinchem, Ede en Tiel. De samenwerking bestrijkt daarmee nu de gehele provincie.

#### *Social return wordt uitgevoerd in samenwerking met coördinerende gemeenten*

Het eerste punt waarop de provincie en arbeidsmarktregio's samenwerken betreft de uitvoering van social return. Als de provincie een aanbesteding gegund heeft waar social return toegepast moet worden, wordt deze aanbesteding 'toegewezen' aan de

<sup>47</sup> Meer specifiek staat in het voornemen tot nieuw inkoopbeleid dat de contractadviseur/inkoper een adviserende en ondersteunende rol heeft voor alle Werken vanaf € 150.000 en voor alle Leveringen en Diensten vanaf € 50.000. En dat binnen het team Aanbestedingen, Bouwrechtelijke & Grondzaken en Regiotaxi er ook nog een meldingsplicht is naar de contractadviseur voor alle voorgenomen inkopen van minder dan € 150.000 (Provincie Gelderland (3 december 2014). Inkoop- en aanbestedingsbeleid, Concept Versie 0.21, p. 8).

<sup>48</sup> In deze strategiedocumenten staan keuzes die de budgethouder samen met de betrokken inkoper maakt bijvoorbeeld wat betreft de leverancier- en contractstrategie, de beoogde contracttermijn en eventuele personele consequenties. Ook wordt hierin gekeken wat binnen de aanbesteding mogelijk is wat bijvoorbeeld social return en MKB. In het voornemen tot nieuw inkoopbeleid is opgenomen dat deze strategiedocumenten gemaakt moeten worden.

<sup>49</sup> De term 'coördinerende gemeente' wordt gehanteerd voor de gemeente die bij een aanbesteding van provincie Gelderland het aanspreekpunt is voor de opdrachtnemer bij het vinden van personeel dat aan de doelgroep-eisen voldoet en de nakoming van de verplichting monitort en rapporteert.

<sup>50</sup> Er zijn 35 arbeidsmarktregio's in Nederland (6 in Gelderland) van waaruit gemeenten en UWV de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden gaan vormgeven. Gemeenten en de UWV kunnen zelf afspraken maken over de wijze van samenwerking in hun regio. Op 28 juni 2012 hebben beide partijen bij de VNG de overeenstemming formeel bekrachtigd. (Bron: RegioAtlas van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

coördinerende gemeente waar het werk wordt uitgevoerd.<sup>51</sup> Met andere woorden: de locatie waar de aanbesteding gedaan moet worden, bepaalt de naam van de ‘te contacteren’ gemeente die in de bestektekst en aanbestedingsbrief wordt vermeld. Deze toewijzing vond in eerste instantie plaats naar de coördinerende gemeenten Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn en wordt momenteel uitgebreid naar Doetinchem, Ede en Tiel.

De samenwerking met coördinerende gemeenten gebeurt op basis van vrijwilligheid. Afspraken zijn niet formeel vastgelegd in bijvoorbeeld bestuurlijke convenanten. Wel zijn in de eerder genoemde leidraad social return de kaders voor de uitvoering van social return voor de provincie benoemd, zodat de coördinerende gemeenten dezelfde werkwijze hanteren. Hierin staan onder andere de volgende afspraken:

- De provincie stuurt een mail naar de coördinerende gemeente, met daarin de naam van de opdrachtnemer, de locatie, het bedrag voor social return en de naam van de verantwoordelijk projectleider.
- De betreffende gemeente legt (waar nodig) contact met de gemeente waarin het werk wordt uitgevoerd.
- De betreffende gemeente maakt samenwerkingsafspraken (waar nodig) met externen m.b.t. de bemiddeling van kandidaten, zoals SW-bedrijf en/of UWV werkbedrijf.
- De gemeente informeert de provincie dat er contact met de aannemer is geweest.
- De gemeente brengt de provincie op de hoogte van de gemaakte afspraken, inclusief de invulling van social return.
- De betreffende gemeente bewaakt de resultaten van zijn of haar project.

Voor de verantwoording is een verantwoordingsformulier gemaakt dat door de gemeenten ingevuld moet worden.

Overigens is het niet zo dat opdrachtnemers verplicht zijn om social return-kandidaten verkregen via de coördinerende gemeenten in te zetten voor de invulling van de social return-verplichting. Een opdrachtnemer kan bijvoorbeeld ook mensen die hij/zij kent via eerdere opdrachten inzetten (zolang zij tenminste tot de social return-doelgroep behoren) of BBL/BOL-leerlingen inzetten via zijn/haar contacten met onderwijsinstellingen. Ook als een opdrachtnemer een social return-kandidaat inzet die niet van de coördinerende gemeente komt, blijft de coördinerende gemeente verantwoordelijk voor onder meer het informeren van de provincie over de gemaakte afspraken en het invullen van het verantwoordingsformulier.

### *Website social return Gelderland in ontwikkeling*

De provincie en de coördinerende gemeenten vinden het belangrijk dat informatie over social return makkelijk vindbaar en goed toegankelijk is. Daarom is er een project gaande om een website te ontwikkelen. De provincie levert een bijdrage aan de ontwikkeling van de website en de coördinerende gemeenten gaan het beheer van de website doen. Het is de bedoeling dat de website in februari 2015 actief wordt.

<sup>51</sup> De provincie overweegt om - in plaats van de plaats waar het werk uitgevoerd wordt- de standplaats van het bedrijf leidend te laten zijn in welke coördinerende gemeente de aanbesteding ‘toegewezen’ krijgt. Reden hiervoor is dat veel bedrijven mensen uit de eigen regio aannemen.

## 2.3 Administratie

### Norm

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

### Bevindingen

- De provincie kan een totaalbeeld van de inkoop en aanbestedingen door de provincie leveren.
- Een uitsplitsing van de inkoop en aanbestedingen met als ondergrens € 100.000 (opdrachtsom of loonsom), met andere woorden het potentieel voor social return voor de gehele provincie kan niet worden geleverd.
- Er is een overzicht beschikbaar van de aanbestedingen die via Uitvoerende Werken en Inkoop zijn gegaan. Opdrachten Leveringen en Diensten tot € 207.000 die verstrekt zijn door budgethouders zijn in dit overzicht niet opgenomen. Een deel van het potentieel voor social return is daarmee niet in beeld, de omvang daarvan is niet bekend.
- Alle inkopen en aanbestedingen waar social return is toegepast zijn in beeld.

43

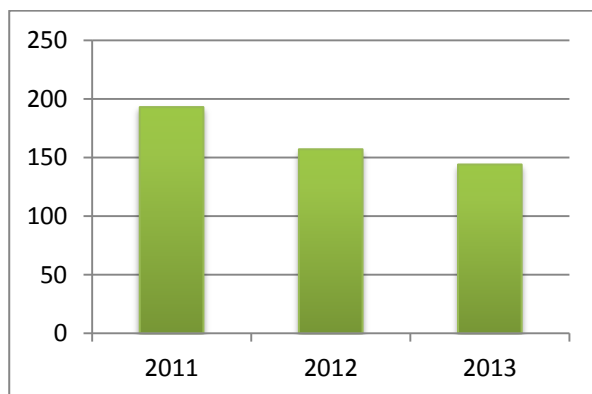
Aan de slag met social return

### *Alleen zicht op potentieel social return via Inkoop en Uitvoerende Werken mogelijk*

In dit onderzoek willen we zicht bieden op het bereiken van (verschillende elementen uit) de doelstelling van social return. In het eerste hoofdstuk is al aangegeven dat de administratie nog niet zodanig bleek dat het mogelijk was om zicht op alle aanbestedingen die tot het potentieel voor social return<sup>52</sup> behoren te krijgen. Wel ontvingen we van de provincie een overzicht waarin het totaal aan inkoop- en aanbestedingen is opgenomen. Het gaat hierbij om de inkoopgerelateerde uitgaven. In figuur 4 op de volgende pagina zijn deze inkoopgerelateerde uitgaven voor de jaren 2011 t/m 2013 in een staafdiagram weergegeven.

<sup>52</sup> Hier gaat het voor provincie Gelderland om alle inkopen Werken met een loonsom vanaf € 100.000 en alle inkopen Leveringen en Diensten met een opdrachtwaarde vanaf € 100.000.

**Figuur 4** Inkoopgerelateerde uitgaven in € mln.<sup>53</sup>



Bron: Gegevens provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Uit de figuur blijkt de omvang van de inkoop de afgelopen jaren tussen de € 193 en € 144 mln. Op het deel van de inkoop dat boven het drempelbedrag uitkomt moet social return worden toegepast. Zoals eerder aangegeven is het niet mogelijk om dit potentieel voor social return uit de administratie te destilleren.

De provincie heeft ons een overzicht gegeven van meervoudig onderhandse aanbestedingen (MOA)<sup>54</sup> en de Europese aanbestedingen (EUA)<sup>55</sup> die gestart zijn vanaf 1 januari 2013 die via Inkoop en Uitvoerende Werken zijn gegaan. Dit betekent dat aanbestedingen uitgevoerd door diensten waarbij Inkoop niet betrokken is geweest niet in het overzicht staan. Aangezien budgethouder tot € 207.000 de bevoegdheid hebben om inkopen Leveringen en Diensten zelfstandig (zonder betrokkenheid van team Inkoop) te doen<sup>56</sup>, zullen aanbestedingen tussen de € 100.000 en € 207.000 ontbreken. De exacte omvang van deze categorie aanbestedingen is niet bekend. Het overzicht van de provincie geeft dus een gedeeltelijk beeld. Overigens werd in interviews genoemd dat het team Inkoop wel (bijna) altijd betrokken is geweest bij Leveringen en Diensten waar social return in de aanbesteding is opgenomen. Daarmee is de verwachting dat er wel een volledig beeld is van aanbestedingen waar social return is toegepast.

<sup>53</sup> Dit zijn de inkoopgerelateerde uitgaven met uitzondering van de inkopen via de projectadministratie van Uitvoering Werken.

<sup>54</sup> MOA staat voor meervoudig onderhandse aanbesteding. In de Beleidsregels Gelderland 2013 is in artikel 2 opgenomen dat voor Werken opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is of hoger is dan € 150.000, exclusief BTW, ten minste meervoudig onderhands worden aanbesteed en dat de provincie ten minste drie en ten hoogste vijf inschrijvers uitnodigt tot het doen van een inschrijving. In artikel 3 van de Beleidsregels staat dat dit voor Leveringen en Diensten geldt bij een geraamde waarde van € 50.000 of hoger.

<sup>55</sup> EUA staat voor Europees aanbesteden. Een overheidsopdracht waarvan de geraamde waarde evenveel of meer bedraagt dan het drempelbedrag moet verplicht Europees worden aanbesteed conform de Europese aanbestedingsrichtingenlijnen die in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012. Voor provincie Gelderland (een decentrale overheidsorganisatie) gelden de Europese richtlijnen wanneer zij Leveringen en Diensten gaat inkopen boven het drempelbedrag van € 207.000 en Werken gaat inkopen boven het drempelbedrag van € 5.186.000.

<sup>56</sup> In het voornemen tot nieuw inkoopbeleid (welke naar verwachting februari 2015 wordt vastgesteld door GS) wordt dit bedrag tot € 50.000 voor Leveringen en Diensten.

In volgend hoofdstuk vindt u de resultaten van de analyse van dit overzicht, bijvoorbeeld over hoe vaak social return is opgenomen in aanbestedingen.

## 2.4 Verantwoording aan PS

### Norm

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

### Bevindingen

- PS hebben afgelopen jaren enkele malen aandacht voor social return gevraagd via moties en initiatiefvoorstellen.
- PS krijgen via de P&C-documenten geen informatie over (de resultaten van) social return bij inkoop en aanbesteden. Bij de commissiebehandeling van de Beleidsrekening 2013 werd hier wel door een partij om gevraagd.
- GS hebben PS via Statennotities en -brieven informatie over social return gegeven. Deze informatie had met name betrekking op de standpunten van GS en de voortgang en in mindere mate op behaalde resultaten.

### *Aandacht voor social return op bestuurlijke agenda*

De afgelopen jaren vroegen Provinciale Staten enkele malen aandacht voor het thema social return middels moties en initiatiefvoorstellen. De eerste keer dat werd gesproken over social return bij provincie Gelderland was tijdens de behandeling van de voorjaarsnota 2010. In een motie werd het college verzocht de mogelijkheden voor social return te verkennen.<sup>57</sup> In 2012 kwam social return weer op de agenda toen PS in juni GS met een motie opriepen om duurzaam, innovatie en sociaal leidend zijn bij het inkoopbeleid.<sup>58</sup> En toen in september 2012 het initiatiefvoorstel 'Uitdagend verder met social return' werd aangenomen.<sup>59</sup>

Gedeputeerde Staten vullen hun informatieplicht in middels statennotities en -brieven. Deze informatie had met name betrekking op de standpunten van GS op bepaalde aan social return-gerelateerde zaken en de voortgang. In de laatste Statenbrief (november 2013) zijn daarnaast enkele resultaten van social return opgenomen: 'Tot nu toe in werd in 2013 voor ca. € 700.000,- besteed aan het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit correspondeert naar schatting

<sup>57</sup> Provincie Gelderland (20 juni 2010). PS2010-578, Motie 43 'Social return bij aanbestedings- en inkoopbeleid'.

<sup>58</sup> Provincie Gelderland (27 juni 2012). PS2012-584 B1, Motie 69 'Duurzaamheid, innovatie en sociaal leidend bij inkoopbeleid'.

<sup>59</sup> Provincie Gelderland (13 augustus 2012). PS2012-631, Initiatiefvoorstel 'Uitdagend verder met social return'. Aangenomen door PS op 26 september 2012, zie besluit nr. PS2012-631 B2.

met ongeveer 25 werkbare personen. De exacte registratie van resultaten is met de bij de provincie in gebruik zijnde systemen niet mogelijk'.<sup>60</sup>

In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van enerzijds de moties, initiatiefvoorstellen en besluiten van PS en anderzijds de Statennotities en -brieven van GS waarin social return aandacht krijgt.

**Tabel 3** Social return op de bestuurlijke agenda (2010-2013)

	Moties, initiatiefvoorstellen, besluiten PS over social return	Statennotities en -brieven GS over social return
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 juni 2010 - Motie 43 'Social return bij aanbestedings- en inkoopbeleid' aangenomen (PS2010-578 B2)</li> </ul>	
2011		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 26 jan. 2011 - Statennotitie Afdoening motie 43: Social Return bij aanbestedings- en inkoopbeleid (PS2011-95)</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 juni 2012 - Motie 69 'Duurzaam, innovatie en sociaal leidend bij inkoopbeleid' aangenomen (PS2012-584 B1)</li> <li>• 13 aug. 2012 - Initiatiefvoorstel Uitdagend verder met social return (PS2012-631)</li> <li>• 26 sept. 2012 - PS-besluit n.a.v. initiatiefvoorstel Uitdagend verder met social return (PS2012-631 B2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 sept. 2012 - Statennotitie Reactie op motie 69: Duurzaam, innovatie en sociaal leidend bij inkoopbeleid (PS2012-676)</li> <li>• 4 sept. 2012 - Statennotitie Reactie GS op initiatiefvoorstel Uitdagend verder met social return (PS2012-631 B1)</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 april 2013 - Initiatiefvoorstel rapportage nulmeting social return (PS2013-327 B1)</li> <li>• 21 mei 2013 - Vervolg Initiatiefvoorstel rapportage nulmeting social return (PS2013-327 B3)</li> <li>• 29 mei 2013 - PS-besluit rapportage nulmeting social return (PS2013-327 B4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 26 maart 2013 - Statennotitie Uitwerking besluit nr. PS2012-631 Social Return (PS2013-325)</li> <li>• 7 mei 2013 - Statenbrief Social Return, Registratie, MKB en Streefbeeld arbeidsgehandicapten (PS2013-327 B2)</li> <li>• 12 sept. 2013 - Mededelingenbrief van gedeputeerde voor commissie AFW met stand van zaken social return bij inkoop (PS2013-763)</li> <li>• 12 nov. 2013 - Statenbrief Voortgang social return (PS2013-940)</li> </ul>

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014

<sup>60</sup> Provincie Gelderland (12 november 2013). PS2013-940 Statenbrief voortgang social return, p.1.

### *Geen informatie over social return in P&C-documenten*

Voor dit onderzoek keken we daarnaast wat in de jaren 2011 t/m 2014 in de reguliere plannings- en controledocumenten (beleidsbegroting, voorjaarsnota en beleidsrekening) staat over social return. Met uitzondering van de beleidsbegroting 2015 (nov. 2014) wordt social return niet genoemd in de documenten. In de beleidsbegroting 2015 staat een verwacht resultaat genoemd, namelijk dat 'in 2015 de eersten van de in totaal 39 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt geplaatst zullen worden binnen de ambtelijke organisatie, een en ander afhankelijk van de verdere besprekingen over de uitwerking van de opgelegde verplichting'.<sup>61</sup> Deze passage in de beleidsbegroting 2015 gaat over social return via de eigen organisatie en niet over social return middels inkoop en aanbestedingen. Er kan dus gesteld worden dat PS via de P&C documenten tot op heden geen informatie over de (resultaten van) social return via inkoop en aanbesteden ontvangen.

Vragen die opgeworpen kunnen worden, zijn of social return niet een te specifiek thema is om in de jaarstukken op te nemen en of er bij Statenleden wel de behoefte bestaat om informatie over social return in de jaarstukken te zien? Hierbij is het een interessante waarneming dat bij de bespreking van de Beleidsrekening 2013 in de commissie AFW door de PvdA werd opgemerkt dat het volume van inkoop en aanbesteding dat valt onder social return werd gemist.<sup>62</sup> De Beleidsrekening 2014 is bij de publicatie van deze rapportage nog niet verschenen, zodoende kan nog niet nagekeken worden of deze informatie over social return wel in de Beleidsrekening 2014 is opgenomen.

---

<sup>61</sup> Provincie Gelderland (november 2014). *Beleidsbegroting 2015*, p. 160.

<sup>62</sup> Provincie Gelderland (mei 2014). *PS2014-285 B5 Vervolgvoorstel Beleidsrekening 2013*, p. 17-18.

## 3 De toepassing van social return

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

### 3.1 De cijfers

#### Normen

- De provincie neemt social return op in alle aanbestedingen waarin dit - volgens haar eigen beleid - zou moeten.
- De provincie borgt dat zij inzicht heeft in de doorwerking van social return zodat zij kan aangeven wat het aantal extra werk(ervarings)plaatsen is.
- De doelstelling; *het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door middel van aanbesteding en inkoop en de omvang te bepalen op 5% van de aanbestedings- en inkoopsom, of 5% van de loonsom, afhankelijk van de aard van het aan te besteden werk of de in te kopen diensten of goederen. Dit vooralsnog van toepassing te verklaren op opdrachten met een loonsom vanaf € 100.000,- bij werken en op inkopen met een opdrachtwaarde vanaf € 100.000,- bij Leveringen en Diensten is gerealiseerd.*

#### Bevindingen

- Van de 101 aanbestedingen (2013 t/m okt. 2014 via Inkoop en Uitvoerende Werken) behoorden er 66 tot het potentieel van social return, omdat de opdrachtsom (Leveringen en Diensten) danwel de loonsom (Werken) boven de € 100.000 lag.

(Vervolg bevindingen op volgende pagina)



### Vervolg bevindingen

- De provincie heeft in 2013 t/m oktober 2014 social return opgenomen in 79 aanbestedingen. Dit aantal ligt hoger doordat een aantal aanbestedingen vooraf tot het potentieel zijn ingeschat en waarbij na gunning bleek dat de loonkosten lager waren dan € 100.000.
- Er is een duidelijke stijging zichtbaar in het aantal keer dat social return is toegepast; 9 keer in de periode 2012-begin 2013 (nulmeting) en 79 keer in 2013-2014.
- Uit dossieronderzoek blijkt dat social return bij Werken veelal boven de 5% loonsom ligt.
- De omvang van de social return-verplichtingen bij Diensten varieert sterk (tussen de 1,1% en 5% van de opdrachtsom). Over de omvang van social return-verplichtingen bij Leveringen kunnen we geen uitspraken doen.
- 246 mensen hebben voor korte of langere tijd werkervaring opgedaan als gevolg van de social return-verplichting.

In voorgaand hoofdstuk heeft u kunnen lezen over de administratie van provincie Gelderland met betrekking tot social return. In deze paragraaf vindt u de resultaten van de analyse van het overzicht dat we van de provincie ontvingen. Dit betrof een overzicht van de meervoudig onderhandse aanbestedingen (MOA)<sup>63</sup> en de Europese aanbestedingen (EUA)<sup>64</sup> die gestart zijn vanaf 1 januari 2013<sup>65</sup> die via Inkoop en Uitvoerende Werken zijn gegaan. Inkopen die door andere afdelingen zijn gedaan en waar Inkoop niet bij betrokken is zijn dus niet opgenomen in het ontvangen overzicht.

In het overzicht van de provincie Gelderland stonden 102 aanbestedingen, waarbij van 81 aanbestedingen de gunning reeds was afgerond en van 21 aanbestedingen de gunning nog liep. Van de 102 aanbestedingen betrof het 64 Werken, 26 Diensten, 10 Leveringen en 2 aanbestedingen zijn gemengd danwel onbekend. Voor de verdere analyse besloten we om één aanbesteding uit het overzicht te halen. Dit betrof de zogenoemde 'Marktplaats' waar in feite meerdere kleine opdrachten (van verschillende

<sup>63</sup> MOA staat voor meervoudig onderhandse aanbesteding. In de Beleidsregels Gelderland 2013 is in artikel 2 opgenomen dat voor Werken opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is of hoger is dan € 150.000, exclusief BTW, ten minste meervoudig onderhands worden aanbesteed en dat de provincie ten minste drie en ten hoogste vijf inschrijvers uitnodigt tot het doen van een inschrijving. In artikel 3 van de Beleidsregels staat dat dit voor Leveringen en Diensten geldt bij een geraamde waarde van € 50.000 of hoger.

<sup>64</sup> EUA staat voor Europees aanbesteden. Een overheidsopdracht waarvan de geraamde waarde evenveel of meer bedraagt dan het drempelbedrag moet verplicht Europees worden aanbesteed conform de Europese aanbestedingsrichtingenlijnen die in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012. Voor provincie Gelderland (een decentrale overheidsorganisatie) gelden de Europese richtlijnen wanneer zij Leveringen en Diensten gaat inkopen boven het drempelbedrag van € 207.000 en Werken gaat inkopen boven het drempelbedrag van € 5.186.000.

<sup>65</sup> Tot en met oktober 2014.

soort en financiële omvang) onder geplaatst waren. Voor de verdere analyse zijn we dus uitgegaan van 101 aanbestedingen.

## Potentieel voor social return en de toepassing van social return

### *Potentieel voor social return voor de gehele provincie niet in beeld te brengen*

Ten eerste willen we inzicht geven in het potentieel voor social return; het aantal aanbestedingen waarop het social return-beleid van toepassing is. Social return zou in een aanbesteding opgenomen moet worden als bij inkopen Werken de loonsom boven de € 100.000 ligt en bij inkopen Leveringen en Diensten de opdrachtwaarde boven de € 100.000 ligt. Zoals u eerder heeft kunnen lezen, is er geen zicht op aanbestedingen via andere afdelingen. Zodoende kunnen wij niet aangeven bij hoeveel inkopen en aanbestedingen van de gehele provincie social return toegepast had moeten worden conform beleid.

### *66 van de 101 aanbestedingen behoren tot het potentieel van social return*

In figuur 5 (linker kolom) is te zien dat in de periode januari 2013 tot en met oktober 2014 er 66 aanbestedingen via Inkoop en Werken zijn gegaan die tot het potentieel van social return behoorden, oftewel waarbij de opdrachtsom respectievelijk de loonsom<sup>66</sup> meer dan € 100.000 was. Daarnaast waren er 17 aanbestedingen die niet tot het potentieel voor social return behoorden volgens het beleid (opdrachtsom danwel loonsom onder de € 100.000) en 18 aanbestedingen waarvan niet bekend was of zij tot het potentieel voor social return behoorden (vanwege onbekende opdrachtsom).

50

Aan de slag met social return

### *In 79 aanbestedingen is social return opgenomen*

Ten tweede willen we inzicht geven in de toepassing van social return; het aantal aanbestedingen waarin social return is opgenomen. In figuur 5 (middelste kolom) is te zien dat social return is opgenomen in 79 aanbestedingen. Er is in 10 aanbestedingen geen social return opgenomen, we hebben de motivatie bij deze aanbestedingen nader onderzocht en de uitkomsten hiervan vindt u in [paragraaf 3.2](#). Ten slotte is voor 12 aanbestedingen niet bekend of er social return is opgenomen, dat komt doordat dit allen nog lopende aanbestedingen zijn.

Bij de 79 aanbestedingen waar social return is toegepast valt op dat 17 van deze aanbestedingen voortkomen uit de groep 'geen potentieel'. Deze aanbestedingen betreffen bijna allemaal Werken. Bij de afdeling Uitvoerende Werken wil men in de bestekfase (als er nog geen feitelijke opdrachtsom oftewel aanneemsom bekend is) al bepalen of en voor hoeveel er social return toegepast moet worden. Daarom maakt Uitvoerende Werken gebruik van ramingen om een inschatting te maken voor social return. Daardoor zijn er dossiers die - achteraf - niet tot het potentieel gerekend hadden hoeven te worden (omdat de aanneemsom lager ligt dan de raming en de loonsom

<sup>66</sup> In het overzicht dat wij van de provincie hadden ontvangen was de opdrachtwaarde wel opgenomen, maar de loonsom niet. Echter, doordat hier een vast uitgangspunt onder ligt (loonsom als 15% van de opdrachtwaarde) konden wij deze zelf berekenen.

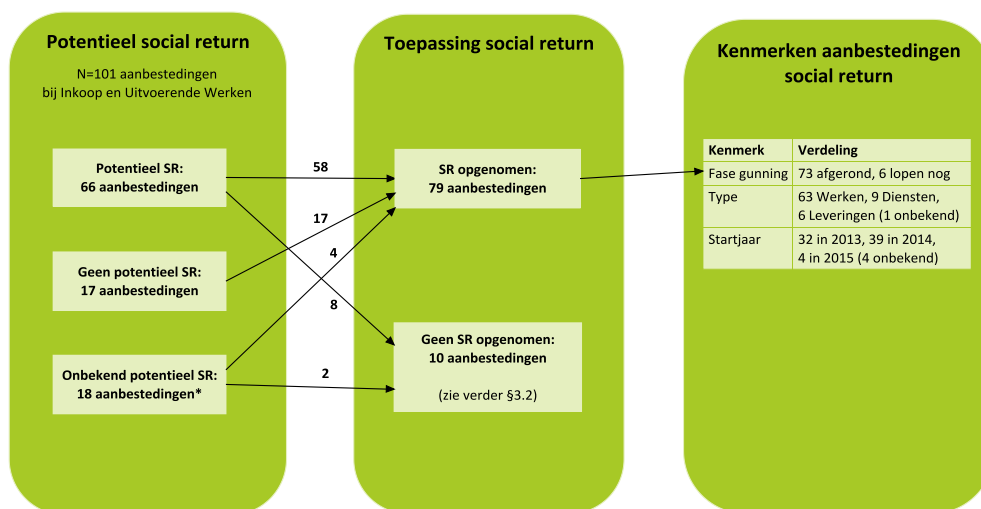
(15%) daardoor niet langer boven de € 100.000 uit komt) nu alsnog social return-plichtig gemaakt.

Van de 79 aanbestedingen waar social return in is opgenomen, zijn er 73 reeds afgerond. Het gewenste social return-bedrag voor deze 73 aanbestedingen ligt in totaal op € 1.445.100,55 (€ 953.235,- voor de 63 Werken en € 491.865,55 voor de 10 Leveringen en Diensten).

### *Toepassing social return laat stijgende lijn zien*

In onze nulmeting kwam naar voren dat in 2012 en begin 2013 social return was opgenomen in zes bestekken Werken (gezamenlijke social return-verplichtingen € 343.750) en drie offerte-aanvragen Diensten en Leveringen (gezamenlijke social return-verplichtingen onbekend). Nu blijkt uit deze evaluatie dat social return van januari 2013 t/m oktober 2014 is opgenomen in 64 Werken (gewenste social return-bedrag gezamenlijke € 953.325), in 9 Leveringen en 6 Diensten (gewenste social return-bedrag van de 10 afgeronde is gezamenlijk € 491.865,55). Daarmee kan gesteld worden dat er een positieve ontwikkeling heeft plaatsgevonden in de toepassing van social return door provincie Gelderland.

**Figuur 5** *Overzicht potentieel en toepassing social return*



\* Voor 12 van deze aanbestedingen is het onbekend of social return is toegepast, want deze aanbestedingen lopen nog.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (december 2014) op basis van gegevens provincie Gelderland met betrekking tot aanbestedingen jan. 2013 t/m okt. 2014 via Inkoop en Uitvoerende Werken

### Social return-eis

Social return moet als eis worden opgenomen bij zo veel mogelijk aanbestedingen.<sup>67</sup> De omvang is bepaald op 5% van de aanbestedings- en inkoopsum, of 5% van de loonsom, afhankelijk van de aard van het aan te besteden werk of de in te kopen diensten of goederen.<sup>68</sup> Om na te gaan of hier opvolging aan is gegeven hebben wij de dossiers van zeven Werken en drie Leveringen en Diensten nader bekeken.

#### *Social return bij Werken veelal boven 5% loonsom*

De provincie Gelderland hanteert voor de social return-verplichting bij Werken 5% van de loonkosten. De loonkosten worden standaard ingeschat als 15% van de opdrachtsom. Dat betekent dat Gelderland de social return-verplichting in theorie inzet op 0,75% van de opdrachtsom (5% van 15%).

Om in het bestek een social return-bedrag te kunnen opnemen, wordt de omvang van de verplichting door de provincie bepaald aan de hand van de geschatte aanneemsom. Het bedrag wordt vervolgens afgerond op een rond bedrag en - als daar aanleiding voor is - naar boven of beneden bijgesteld. Zo is de social return-verplichting voor het groot onderhoud van de N319 van € 25.000 naar € 14.000 bijgesteld omdat het om een asfaltzwaar werk ging. Voor het onderhoud van de bermen en watergangen 2013 is het bedrag voor de social return-verplichting opgehoogd naar € 15.000 in plaats van € 11.081, omdat - zo is in het dossier te lezen - de werkzaamheden uitermate geschikt zijn voor social return.

Op basis van een steekproef van dossiers met social return-verplichtingen uit de categorie Werken<sup>69</sup> brachten we in kaart wat de feitelijke omvang van de verplichting is. Uit tabel 4 wordt duidelijk dat wanneer we de social return-verplichting relateren aan de loonkosten behorende bij de opdrachtsom, blijkt dat de 5% van de loonkosten bij Werken, met uitzondering van het asfaltzware werk, ruim gehaald wordt. Zetten we de social return-verplichting af tegen de opdrachtsom, dan varieert de inzet tussen de 0,6 en 1,7%. Dit moet vergeleken worden met de 0,75% van de opdrachtsom waar provincie Gelderland de social return-verplichting bij Werken in theorie op inzet.

<sup>67</sup> Provincie Gelderland (26 september 2012). Besluit nr. PS2012-631.

<sup>68</sup> Provincie Gelderland (29 mei 2013). Besluit nr. PS2013-327.

<sup>69</sup> Zie voor de verantwoording over de steekproef bijlage 1.

**Tabel 4** Social return-verplichting bij Werken

Opdracht	Omvang SR-verplichting (5% van 15% van ingeschatte opdrachtsom)	SR-bedrag gepercenteerd op 15% van de opdrachtsom	SR-bedrag gepercenteerd op opdrachtsom
Groot Onderhoud N831	€ 7.000	6,1%	0,9%
N339 Epse-Harfsen-Laren	€ 10.000	6,5%	0,98%
Asbestsanering diverse locaties in Gelderland	€ 3.000	6,4%	0,96%
Onderhoud bermen en watergangen 2014 WGZ	€ 15.000	7,5%	1,13%
Groot onderhoud N319, traject 132	€ 14.000	3,8%	0,56%
N795 traject 30 Nunspeet-Tongeren	€ 14.000	5,6%	0,83%
Onderhoud bermen en watergangen 2013 WGZ	€ 15.000	11,2%	1,69%

Bron: Documentatie provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

**Social return divers toegepast bij Leveringen en Diensten**

In tabel 5 geven we voor de tien Leveringen en Diensten uit het overzicht van de provincie weer hoe social return in de aanbesteding was opgenomen. Bij acht aanbestedingen was er sprake van een eis en bij twee aanbestedingen vormde social return een gunningscriterium. De twee aanbestedingen waar social return als gunningscriterium was opgenomen betrof in beide gevallen een Levering. De social return-eis werd divers opgenomen in de aanbesteding: als percentage van de opdrachtsom of arbeidscomponent, als percentage van de uren en als vast bedrag. 5% van de opdrachtsom blijkt dus niet altijd het uitgangspunt voor social return bij Leveringen en Diensten.

Het in kaart brengen wat de feitelijke omvang van de social return-verplichting was (zoals hierboven voor Werken is gedaan) kon slechts voor zes aanbestedingen worden gedaan, omdat voor de overige aanbestedingen het gewenste social return-bedrag danwel de totale opdrachtwaarde niet bekend was. Zoals u kunt zien in tabel 5 varieert de omvang van de social return-verplichting bij Diensten sterk; het social return-bedrag gepercenteerd op de opdrachtsom ligt tussen de 1,1% en 15%. De 15% bij de aanbesteding voor het schoonmaakonderhoud was veruit het hoogst. Schoonmaak werd in de interviews als voorbeeld genoemd van een Dienst waar social return goed mogelijk is en waar bedrijven ook al veel ervaring hebben met de inzet van social return-doelgroepen, waardoor een hoge eis gesteld kan worden. Over de omvang van social return-verplichtingen bij Leveringen kunnen we geen uitspraken doen.

**Tabel 5** Social return-verplichting bij Leveringen en Diensten (afgeronde aanbestedingen)<sup>70</sup>

Opdracht	Social return-eis	Gewenste social return-bedrag	Gewenste social return-bedrag gepercentageerd op opdrachtsom
<b>Diensten</b>			
Gladheidsbestrijding	€ 100.000	€ 138.000	4,3%
Inhuur Adviseurs Financiën	5% arbeidscom- component per jaar	Raamcontract, nog geen afname in 2014	-
Verbijzondering interne controle	€ 6.000 per jaar	€ 24.000	4,8%
Levering van food en non-food	5% opdrachtsom per jaar	€ 17.500	4,2%
Schoonmaakonderhoud	15% uren	€ 300.000	15%
Onderhoud en support van het netwerk	5% arbeidscom- component per jaar	€ 2.275,55	1,1%
Onderhoud en support van telefooncentrale	5% arbeidscom- component per jaar	€ 2.590	1,3%
<b>Leveringen</b>			
Printers centraal	Gunningsvraag	-	-
Printers decentraal	Gunningsvraag	-	-
Bedrijfskleding	5% opdrachtsom	€ 7.500	-

Bron: Documentatie provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

### Ingezette doelgroepen

De provincie ontvangt van de coördinerende gemeenten een overzicht van de invulling van de social return-verplichting bij opdrachten van de provincie. Een totaaloverzicht over de periode 2013 tot en met september 2014 vindt u in tabel 6.

In totaal zijn er 246 mensen door de social return-verplichting van de provincie Gelderland voor korte of langere tijd aan de slag gegaan. In het overzicht wordt geen onderscheid gemaakt in de duur van de werkervaring die opgedaan wordt dankzij de social return-verplichting. Met andere woorden; in dit overzicht zitten zowel mensen die een week hebben gewerkt als mensen die een half jaar hebben gewerkt.<sup>71</sup> Het overzicht biedt geen inzicht in de mate waarin mensen duurzaam uitstromen.

<sup>70</sup> De gegevens in grijs waren in eerste instantie niet bekend, maar zijn aangevuld bij de procedure van ambtelijk hoor- en wederhoor.

<sup>71</sup> Zo werd in de onderliggende gegevens van de coördinerende gemeenten gezien dat er bij 1 opdracht waarbij het gerealiseerde social return-bedrag net onder de € 58.000 lag er 2 WWB-ers, 56 WW-ers, 1 Wajong-er en 1 WSW-er was ingezet terwijl bij een andere opdracht waarbij het verantwoorde social return-bedrag net boven de € 50.000 lag er 8 WW-ers waren ingezet. De bedragen lagen dus dicht bij elkaar maar het aantal ingezette personen lag ver uit elkaar.

**Tabel 6** Achtergrond social return-kandidaten bij opdrachten provincie Gelderland (jan. 2013 t/m sept. 2014)

Doelgroep	Aantal personen
WW (Wet Werkloosheid)	175
WWB (Wet Werk en Bijstand)	32
WAJONG (Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten)	4
WIA (Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen)	0
WSW (Wet sociale werkvoorziening)	19
BBL (Beroepsbegeleidende leerweg)	12
BOL (Beroepsopleidende leerweg)	4
<b>Totaal</b>	<b>246</b>

Bron: Provincie Gelderland (via coördineerde gemeenten Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn), bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland

In de Statenbrief van november 2013 gingen GS voor een berekening van het aantal werkbare personen in relatie tot de social return-verplichtingen uit van € 28.000 voor 1 werkbare persoon.<sup>72</sup> Eerder is genoemd dat voor de 63 aanbestedingen Werken het gewenste social return-bedrag gezamenlijk € 953.235,- is en voor de 10 afgeronde aanbestedingen Leveringen en Diensten € 491.865,55 (periode januari 2013 tot en met oktober 2014). Wanneer we dezelfde berekening als GS toepassen correspondeert dit naar schatting met ongeveer 52 werkzame personen.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Provincie Gelderland (12 november 2013). PS2013-940 Statenbrief voortgang social return, p.1.

<sup>73</sup> In de Statenbrief van november 2013 gingen GS bij eenzelfde berekening uit van € 28.000 voor een werkbare persoon.

## 3.2 De dossiers

### Normen

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

### Bevindingen

- Afspraken met opdrachtnemers over de invulling van de social return-verplichting worden niet in alle gevallen vooraf gemaakt. De afspraken zijn niet in een plan van aanpak opgenomen, zoals de leidraad voorschrijft.
- De coördinerende gemeenten controleren of de social return-verplichting wordt nagekomen en informeert hierover de opdrachtnemer en de provincie.
- De provincie hanteert een boeteclausule mocht de social return-verplichting niet worden ingevuld.
- De motivatie om geen social return toe te passen wordt vaak niet verantwoord in het dossier. Bij Werken gebeurt dit wel. Zo bleek uit ons dossieronderzoek.
- Kernpunten van de motivatie om geen social return toe te passen liggen op het vlak van het moment van de start van de aanbesteding (na PS-besluit mei 2013), het soort opdracht of werk (leent zich niet/te specialistisch) en de duur en financiële omvang van de opdracht (te kort/laag).
- Niet alle redenen om social return niet toe te passen zijn valide; met name de reden dat een aanbesteding is gestart na het PS-besluit over social return in mei 2013 is opvallend, omdat Staten al in september 2012 een besluit over het toepassen van social return hadden genomen.

### **Aanbestedingen waarbij social return is toegepast: afspraken met opdrachtnemers en controle op afspraken**

In de leidraad social return van maart 2014 is opgenomen dat er een plan van aanpak gemaakt moet worden door de coördinerende gemeente in samenspraak met de ondernemer. In de leidraad staat dat in het plan van aanpak afspraken worden opgenomen over de aard van de werkzaamheden en de mate waarin langdurig werklozen worden ingezet, uitgedrukt in uren/dagen per werkweek. Uit dossieronderzoek blijkt dat de afspraken tot nu nog niet in een plan van aanpak worden vastgelegd. Het schriftelijk vastleggen wordt - voor zover dit al plaats vindt - in mailberichten en gespreksverslagen gedaan. We zien echter ook dat een coördinerende gemeente vraagt om de verantwoording van de inzet, zonder dat vooraf een plan van aanpak gemaakt is. Ook zien we dat een ondernemer aan de coördinerende gemeente



vraagt welke gegevens zij nodig hebben om een leerling te kunnen registreren als social return-kandidaat.

De coördinerende gemeenten houden bij of aan de social return-verplichting is voldaan. Opdrachtnemers leveren hiervoor de benodigde gegevens aan, welke vervolgens worden gecontroleerd. Wanneer aan de verplichting is voldaan ontvangt zowel de opdrachtnemer als de provincie daarvan bericht. Mocht er niet aan de social return-verplichting worden voldaan, dan kan de provincie een boete opleggen. In de bestekken en contracten is de volgende boeteclausule opgenomen:

Indien de opdrachtnemer zijn verplichtingen aangaande het in te zetten bedrag voor Social Return niet of niet volledig nakomt, vindt een inhouding naar rato, op basis van een inhouding op de opdrachtsom plaats.

### **Aanbestedingen waarbij geen social return is toegepast: motivatie**

Voor dit onderzoek willen we zicht bieden op of social return wordt toegepast conform beleid. Hiervoor is zicht nodig op de motivatie waarom er geen social return is toegepast op inkopen en aanbestedingen die tot het potentieel<sup>74</sup> voor social return behoren.

Voor ons onderzoeken bekeken we tien aanbestedingen boven de € 100.000<sup>75</sup> <sup>76</sup> waar geen social return was toegepast.<sup>77</sup> Hierbij was er sprake van één Werk, acht Diensten en één Levering. We hebben voor deze tien aanbestedingen de verantwoording voor het niet toepassen van social return opgevraagd. Hieruit is het volgende naar voren gekomen:

- Bij één aanbesteding bleek er toch social return in de offerteaanvraag te zijn opgenomen, ondanks dat in het provinciale overzicht stond dat dit niet het geval was.
- De motivatie om geen social return toe te passen was bij één aanbesteding schriftelijk gemotiveerd in het dossier. Het gaat hierbij om een Werk. Hierbij maken ze gebruik van een formulier waarop de toepassing van social return verantwoord

<sup>74</sup> Zoals u eerder in deze nota van bevindingen ook is genoemd wordt met het potentieel voor social return bedoeld de opdrachten waarbij conform het beleid social return toegepast zou moeten worden, namelijk bij inkopen werken bij opdrachten met een loonsom vanaf € 100.000 en bij inkopen Leveringen en Diensten met een opdrachtwaarde vanaf 100.000 (PS2013-940, Statenbrief voortgang social return).

<sup>75</sup> Bij twee aanbestedingen hadden we niet de beschikking over de opdrachtwaarde. Omdat de verwachting was dat deze wel boven de € 100.00 lag hebben we deze toch opgenomen.

<sup>76</sup> Er was bij 1 aanbesteding sprake van een Werk. Formeel gezien hadden we hierbij naar de loonsom moeten kijken om te bepalen of bij deze aanbesteding social return toegepast had moeten worden. Echter, deze informatie was niet in het overzicht opgenomen dat we van de provincie hadden ontvangen. De loonsom kan nagerekend worden door 15% van de opdrachtwaarde te nemen. De opdrachtwaarde van deze aanbestedingen was echter ook niet in het overzicht opgenomen. Zodoende konden we ook niet op die manier narekenen of de loonsom zodanig was dat social return toegepast had moeten worden.

<sup>77</sup> Hierbij is uitgegaan van de gegevens over de opdrachtwaarde en toepassing social return zoals deze vermeld stonden in het overzicht dat wij van de provincie hadden ontvangen.

moet worden. Voor de Leveringen en Diensten werd er geen gebruik gemaakt van een dergelijk formulier.

- Bij een aanbesteding (deze is nog niet gepubliceerd) overweegt men terug te komen op de beslissing om geen social return toe te passen. Men denkt er nu over na om social return als gunningscriteria op te nemen.
- De motivatie om geen social return toe te passen blijkt meestal op meerdere vlakken te liggen. Met andere woorden: de betrokken inkoopadviseurs gaven bij bijna alle aanbestedingen meerdere redenen aan waarom er destijds gekozen was social return niet in de offerteaanvraag op te nemen. De genoemde redenen kunnen globaal in drie categorieën geplaatst worden:
  - de aanbesteding is gegund voor het PS-besluit van mei 2013 (4 keer genoemd);
  - de opdracht leent zich niet voor social return/het werk is te specialistisch (6 keer genoemd);
  - de opdracht is te kort/opdrachtwaarde te laag (3 keer genoemd).

Er is één keer een andersoortige motivatie genoemd, namelijk dat er geen social return was toegepast omdat de beschikbare gelden grotendeels van de EU afkomstig waren.

#### *Niet alle argumenten valide*

Om de analyse nog een stap verder te brengen is het interessant te kijken in hoeverre de argumenten om geen social return toe te passen valide zijn. We lopen de genoemde redenen om beurten langs.

58

Aan de slag met social return

Een reden die vaak is werd genoemd was dat de aanbesteding is gegund na het PS-besluit van mei 2013. In dit PS-besluit stelden PS onder een maatschappelijke doelstelling voor social return vast.<sup>78</sup> Deze reden om geen social return toe te passen is opvallend, omdat het PS-besluit over het invoeren van social return al uit september 2012 dateert.<sup>79</sup>

Een andere reden die vaak werd genoemd was dat de opdracht zich niet leende voor social return/het werk te specialistisch was. Het is lastig aan te geven of deze reden bij de specifieke aanbestedingen terecht was, hier is kennis van onder meer betreffende sector en markt nodig.

Tenslotte is genoemd dat de opdracht te kort was/de opdrachtwaarde te laag lag, waardoor er slecht voor een beperkt bedrag social return ingezet zou moeten worden en de inzet van een persoon uit de social return-doelgroep zodoende beperkt in tijd en fte zou zijn. Bij deze reden is het goed te realiseren dat de provincie zelf degene is die geen minimale opdrachttermijn/looptijd heeft gesteld aan de toepassing van social return en een drempelbedrag heeft vastgesteld.

<sup>78</sup> Provincie Gelderland (29 mei 2013). Besluit nr. PS2013-327 B4.

<sup>79</sup> Provincie Gelderland (4 september 2012). PS2012-631 B2, Reactie GS op Initiatiefvoorstel 'Uitdagend verder met social return'.

### 3.3 De ervaringen van opdrachtnemers

Met telefonische of face-to-face interviews zijn ondernemers gevraagd naar hun ervaring met social return. In deze paragraaf geven we hun ervaringen weer. Uit de 79 inkoop en aanbestedingen uit de periode 2013-2014 waar social return is toegepast hebben we een steekproef van tien aanbestedingen getrokken. Uiteindelijk zijn voor negen aanbestedingen de opdrachtnemers benaderd<sup>80</sup> met het verzoek om mee te werken aan een (telefonisch) interview. Eén ondernemer was niet in de gelegenheid mee te werken aan het onderzoek.<sup>81</sup> Zodoende zijn er over acht aanbestedingen gesprekken gevoerd.

We starten hieronder met een overzicht van de social return-verplichtingen behorende bij de tien opdrachten en de wijze waarop er invulling is gegeven aan de verplichting. Daarvoor putten wij, naast de interviews, uit de bestekken en andere documenten behorende bij de aanbestedingen.

**Tabel 7** Invulling social return

Opdracht	Type	Omvang SR verplichting	Invulling	Bijzonderheden
Verbijzonderde interne controle	Dienst	€ 24.000	Nog geen	Omdat SR niet in deze opdracht kon worden ingevuld is afgesproken dat de eerste vacature wordt ingevuld door iemand uit de doelgroep.
Groot Onderhoud N831	Werk	€ 7.000	BBL en bijstand	Zonder SR-verplichting waren er geen kandidaten aangetrokken. BBL-ers (2) beiden vroegtijdig afgehaakt.
N339 Epse-Harfsen-Laren	Werk	€ 10.000	WW-ers	De SR-verplichting is door een onderaannemer ingevuld
Asbestsanering diverse locaties in Gelderland	Werk	€ 3.000	BBL-er	Zonder SR-verplichting was er geen BBL-er aangetrokken.
Onderhoud bermen en watergangen 2014 WGZ	Werk	€ 15.000	WSW, BBL en 50+	Zonder SR-verplichting waren er geen WSW-ers aangetrokken.
Groot onderhoud N319, traject 132	Werk	€ 14.000	WW-ers	De SR-verplichting is door een onderaannemer ingevuld. Het gevraagde SR-

<sup>80</sup> Bij één aanbesteding bleek uit nadere bestudering van het dossier dat social return niet als eis, maar als gunningscriterium in de aanbesteding was opgenomen. Dit heeft echter niet geleid tot een social return-invulling. Er was voor deze aanbesteding dan ook geen opdrachtnemer om te benaderen.

<sup>81</sup> Zie voor de verantwoording over de steekproef bijlage 1.

				bedrag ligt lager dan 5% van de loonkosten.
N795 traject 30 Nunspeet-Tongeren	Werk	€ 14.000	WW-ers en een opdracht aan het SW-bedrijf	De WW-ers zijn via een onderaannemer aan de slag gegaan.
Onderhoud en support van telefooncentrale	Dienst	Onbekend	Onbekend	Mogelijke inzet van monteurs via onderaannemer
Printers centraal	Levering	0	--	SR return als gunningscriterium; heeft niet geleid tot SR-invulling
Onderhoud bermen en watergangen 2013 WGZ <sup>82</sup>	Werk	€ 15.000	?	-

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

### Overwegend positief over insteek provincie en coördinerende gemeente

De ondernemers zijn overwegend positief over de wijze waarop de provincie Gelderland social return toepast. Zij vinden het doel van social return duidelijk en zijn van mening dat de provincie Gelderland de toepassing van social return goed doordacht toepast. Het inschakelen van de coördinerende gemeenten wordt gewaardeerd al heeft dit wel als consequentie dat er weinig contact met de provincie is over social return. De contacten met de coördinerende gemeenten verlopen goed. Veelal worden ideeën over de invulling van de verplichting besproken en geven ondernemers vervolgens door welke personen via social return aan de slag zijn gegaan. Lang niet altijd spelen de coördinerende gemeenten een rol in het aanleveren van kandidaten. Ondernemers hebben hun eigen kanalen om aan personeel te komen en soms is de afstand tussen de coördinerende gemeente en het bedrijf te groot om een rol te kunnen spelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een opdrachtnemer van buiten de provincie. Wel hebben de coördinerende gemeenten een controlerende functie.

Er is waardering voor het feit dat de provincie de social return-verplichting koppelt aan de loonsom en niet aan de opdrachtsom. De stelpost<sup>83</sup> zoals die bij aanbestedingen voor Werken wordt gehanteerd wordt gezien als de meest zuivere vorm om social return in een aanbesteding te betrekken; alle inschrijvers gaan uit van het zelfde bedrag. Daarnaast wijzen ondernemers erop dat er maatwerk en flexibiliteit nodig is bij de toepassing van social return. Hun ervaring is dat de provincie Gelderland dit biedt.

<sup>82</sup> De ondernemer die deze opdracht heeft uitgevoerd voor de provincie was niet in de gelegenheid medewerking te verlenen aan dit onderzoek.

<sup>83</sup> Een stelpost wordt over het algemeen opgenomen in een begroting als de werkelijke kosten nog niet exact bepaald kunnen worden. De (loon)kosten van de social return-kandidaat worden bij aanbestedingen van Werken op een stelpost opgenomen, hiervoor is gekozen om een gelijk speelveld te creëren.

*Kandidaten: meer begeleiding en aansturing nodig, beperkte doorstroming*

Ondernemers geven aan dat er meer begeleiding en aansturing nodig is voor de kandidaten uit de doelgroep. Twee ondernemers geven aan hun verwachtingen bijgesteld te hebben en dit als gegeven te accepteren. Het citaat in het kader hiernaast illustreert dit.

*Als planner let ik goed op de teamsamenstelling; een voorman die geen geduld heeft, zadel ik niet op met medewerkers wiens tempo niet zo hoog ligt.*

Twee andere ondernemers merken op dat de doorstroming vanuit de doelgroep naar een reguliere plek beperkt is; twee van de 10 BBL-leerlingen heeft binnen een bedrijf een plek gevonden en van de zeven kandidaten social return van een andere onderneming heeft er één een regulier contract gekregen.

De ondernemers die de social return-verplichting via een onderaannemer invullen, geven aan dat de kwaliteit van de doelgroep varieert en dat niet iedereen geschikt is om als verkeersregelaar ingezet te worden. Zij hebben geen zicht op de mate waarin de kandidaten bij de onderaannemer aan de slag kunnen.

Om wat meer beeld te krijgen van de kandidaten vroegen we aan ondernemers die we face-to-face zouden interviewen naar de mogelijkheid om te spreken met de social return-kandidaat. Dat bleek niet in alle gevallen mogelijk, doordat deze personen op 'het werk' aanwezig waren en niet op kantoor. Ter illustratie volgen hier twee schetsen.

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

Via de stichting Infra-Werkt\* is deze jongeman aan de slag gegaan bij een aannemer. Zijn werkzaamheden als straatwerker liepen af waarna hij kon beginnen bij asbestsanering. Asbestsanering is specialistisch werk, maar wanneer dit heeft plaatsgevonden blijven er soms kuilen achter. Het opvullen van deze gaten behoort tot zijn taken.

Dankzij deze opdracht heeft hij nieuwe mogelijkheden gezien. Voorheen dacht hij dat er alleen maar werkzaamheden waren met betrekking tot straten en riolering. Nu weet hij dat er ook kansen liggen op het gebied van milieu. Toch is hij na de asbestsaneringsopdracht weer aan het werk gegaan als stratenmaker. In de toekomst zou hij wel meer grondwerk willen verrichten. Hij kan ervan genieten als een weg strak ligt. Dat komt tenslotte door de kwaliteit van de bodem daaronder!

\*Stichting Infra-Werkt neemt kandidaten met afstand tot de arbeidsmarkt, na een basistraining van een aantal weken (met behoud van uitkering), in dienst conform de CAO Bouwnijverheid. De kandidaten worden door de gemeenten voorgedragen aan Infra-Werkt. Het dienstverband bij Infra-Werkt duurt maximaal 2 jaar. Gedurende deze periode worden de kandidaten gedetacheerd bij GWW-aannemers. De aannemer krijgt de ruimte om de kandidaat een heel jaar van werk te voorzien binnen alle projecten die in uitvoering zijn. Hoogste doel dat met deze opzet gerealiseerd kan worden is dat de kandidaat uitstroomt naar een dienstverband bij een aannemer (al dan niet met een BBL-traject). De medewerker telt dan nog één jaar 'mee' voor de SROI. Mocht na twee jaar blijken dat de kandidaat niet via SPG InfraVak of via een aannemer aan een baan is gekomen, dan houdt het op en kan de conclusie worden getrokken dat dit vakgebied wellicht niet passend is. Echter, de kandidaat heeft wel twee jaar de eigen boterham verdiend én daarnaast werkritme en ervaring opgedaan. Hierdoor is de afstand tot de arbeidsmarkt aanzienlijk verkleind.

### *Doel social return wordt ondersteund door ondernemers, nadelen vallen mee*

Ondernemers geven als voordeel van social return aan dat zij daarmee maatschappelijk verantwoord ondernemen. Hoewel een deel van de ondernemers aangeven social return daarvoor niet nodig te hebben, wordt uit het onderzoek duidelijk dat de social return-verplichting bij twee ondernemingen heeft geleid tot de inzet van iemand uit de doelgroep die er anders niet was gekomen. Nadelen van social return voor de werkgever lijken mee te vallen. Een enkeling geeft de diversiteit van de aanpak van social return door verschillende opdrachtgevers als nadeel aan. Ook wordt het 'zuur' genoemd dat een bedrijf dat personeel heeft moeten ontslaan vanwege terugloop van opdrachten verplicht wordt om een social return-kandidaat in te zetten. Van directe verdringing is bij deze aanbestedingen geen sprake geweest, wel wordt er op gewezen dat verdringing plaats zou kunnen vinden door social return. Hierbij wordt bedoeld op de indirecte vorm

van verdringing die ontstaat doordat een arbeidsplek die wordt ingevuld via social return niet wordt opengesteld voor de markt.

**Meer interesse in het thema verdringing bij social return?**

In bijlage 2 zijn de kernpunten opgenomen van een verkenning van TNO over verdringing bij social return en mogelijke strategieën ter preventie hierbij.

# Bijlagen



# Bijlage 1: Onderzoeksopzet

## Aanleiding

### *Thema aangereikt door PS*

Toen Provinciale Staten van Gelderland in september 2012 met een initiatiefvoorstel besloten social return bij zo veel mogelijk aanbestedingen in te voeren, werd de rekenkamer tegelijkertijd verzocht om in 2014 na een proefperiode van 1 jaar te evalueren.<sup>84</sup> We namen social return op in ons onderzoeksprogramma 2014.<sup>85</sup> Ook Provinciale Staten van Overijssel waren geïnteresseerd in het thema social return zo bleek bij de bespreking van ons onderzoeksprogramma. Daarom besloten we social return voor beide provincies te gaan onderzoeken. Dit biedt tevens de mogelijkheid om de provincies te vergelijken. Om bij de evaluatie van social return te kunnen beschikken over vergelijkingsmateriaal voerden we in 2013 een nulmeting uit.<sup>86</sup>

### *Klankbordgroep PS*

Bij deze nulmeting hebben we in beide provincies gebruik gemaakt van een klankgroep van Statenleden. Zij gaven aandachtspunten mee zodat we goed konden aansluiten bij de wensen van PS. Voor de evaluatie hebben we deze Statenleden wederom benaderd om deel te nemen aan een klankbordgroep. Zodat we ook nu aansluiten bij de vragen die PS hebben over social return. Ter voorbereiding op dit onderzoeksplan voerden we een gesprek met mevrouw Schriks en de heren de Vos en Wanrooij.<sup>87</sup>

## Aard en focus

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

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

<sup>84</sup> Provincie Gelderland PS2012-631, Initiatiefvoorstel 'Uitdagend verder met social return'.

<sup>85</sup> Rekenkamer Oost-Nederland (januari 2014). *Onderzoeksprogramma 2014*, p. 10.

<sup>86</sup> Rekenkamer Oost-Nederland (maart en juli 2013). *Nulmeting social return Gelderland en Overijssel*.

<sup>87</sup> Dhr. Van 't Hoog was verhinderd om bij deze bijeenkomst van de klankbordgroep aanwezig te zijn.

## Doel- en vraagstelling

### Doelstelling

Het doel van het onderzoek is:

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

### Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

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

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

1. Welke veranderingen zijn na de nulmeting<sup>88</sup> doorgevoerd in het beleid, de organisatie en de administratie rondom social return en zijn de aandachtspunten uit de nulmeting hierin meegenomen?
2. In welke mate is de doelstelling voor social return gerealiseerd?
3. Wie (welke doelgroep) is er 'aan de slag gegaan' <sup>89</sup> via een social return-verplichting en wat is er bekend over eventuele door- en uitstroom?
4. Wat zijn de ervaringen van opdrachtnemers die een social return-verplichting zijn aangegaan?
5. In welke mate zijn Provinciale Staten geïnformeerd over social return?

### Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- Het onderzoek wordt zowel voor de provincie Gelderland als voor de provincie Overijssel uitgevoerd. Waar relevant wordt de aanpak van de provincies met elkaar vergeleken zodat van elkaar geleerd kan worden.

<sup>88</sup> De nulmeting social return voor provincie Gelderland verscheen maart 2013 en de nulmeting social return voor provincie Overijssel verscheen juli 2013.

<sup>89</sup> Social return kan in de uitwerking verschillende vormen aannemen. 'Aan de slag gaan' is hier bewust breed geformuleerd. Dit kan bijvoorbeeld omvatten: een (tijdelijk) contract, een werkervaringsplaats of scholing.

- We kijken in het onderzoek terug op de jaren 2011 tot en met september 2014. We kiezen voor een periode van meerdere jaren om goed de ontwikkeling in de tijd te kunnen zien. Voor de jaren 2011 en 2012 maken we daarbij gebruik van de gegevens die in de nulmeting staan.

## Normenkader

We hebben een normenkader opgesteld dat gebruikt zal worden om de toepassing van social return te evalueren.<sup>90</sup> Het normenkader is onder andere gebaseerd op de aandachtspunten die bij de nulmeting social return in Gelderland zijn geformuleerd. Met de nummering in onderstaande tabel wordt aangegeven bij welke deel vraag de norm wordt betrokken. De onderzoeksvragen 3 en 4 zijn beschrijvend en niet toetsend van aard, daarvoor zijn dan ook geen normen opgesteld.

**Tabel 8** Normenkader evaluatie social return

Deelvraag	Norm
1	<p>PS-besluiten ten aanzien van social return vormen het uitgangspunt voor de toepassing van social return binnen de provincie.</p> <p>In het beleid is duidelijk opgenomen wanneer en hoe social return moet worden toegepast.</p> <p>De administratie van de provincie biedt de mogelijkheid om zicht te krijgen op het bereiken van (de verschillende elementen uit) de doelstelling voor social return.</p> <p>Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van social return zijn duidelijk belegd binnen de provinciale organisatie.</p> <p>Wanneer de uitvoering van social return deels buiten het provinciehuis is belegd, heeft de provincie duidelijke afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gemaakt met externe partijen.</p>
2	<p>Er is een eenduidige en meetbare doelstelling voor social return geformuleerd.</p> <p>De doelstelling; <i>het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door middel van aanbesteding en inkoop en de omvang te bepalen op 5% van de aanbestedings- en inkoopsom, of 5% van de loonsom, afhankelijk van de aard van het aan te besteden werk of de in te kopen diensten of goederen. Dit vooralsnog van toepassing te verklaren op opdrachten met een loonsom vanaf € 100.000,- bij Werken en op inkoop met een opdrachtwaarde vanaf € 100.000,- bij Leveringen en Diensten<sup>91</sup> is gerealiseerd.</i></p> <p>De provincie neemt social return op in alle aanbestedingen waarin dit - conform beleid - zou moeten gebeuren.</p>

<sup>90</sup> Het normenkader is op 1 punt gewijzigd ten opzichte van de versie in het onderzoeksplan; de norm ten aanzien van het MKB in het inkoop- en aanbestedingsbeleid bleek bij nader inzien niet voldoende relevant voor het onderzoek.

<sup>91</sup> Provincie Gelderland (29 mei 2013). Besluit nr. PS2013-327 B4 en Provincie Gelderland (12 november 2013). PS2013-940, Statenbrief Voortgang social return.

	Er is schriftelijk gemotiveerd wanneer social return niet in een aanbesteding is opgenomen terwijl dit - conform beleid - wel had moeten gebeuren.
	De concrete afspraken over de toepassing van social return met opdrachtnemers zijn schriftelijk vastgelegd en eenduidig geformuleerd.
	Er wordt gewaarborgd dat een opdrachtnemer die een social return verplichting is aangegaan deze invult conform gemaakte afspraken.
	De provincie borgt dat zij inzicht heeft in de doorwerking van social return; zodat zij kan aangeven wat het aantal extra werk(ervarings)plaatsen is.
5	Provinciale Staten worden tijdig, juist en volledig geïnformeerd over de resultaten van social return.

## Onderzoeksmethodiek

We passen verschillende methoden toe in dit onderzoek.

### *Documentstudie*

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

### *Analyse gegevens inkoop en aanbestedingen*

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

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

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

### *Dossieronderzoek*

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

### *Interviews*

Voor de evaluatie social return zullen we interviews houden met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen van de provincie Gelderland. Met deze interviews kunnen we het verkregen beeld over het beleid en de werkwijze van social return uit de documentstudie toetsen en aanvullen. Hierbij zullen we ook de externe partijen spreken die een rol hebben in de uitvoering van social return. Ook komt de vraag aan bod hoe het beleid en de werkwijze uitpakt in de praktijk. Dit laatste betreft een verdiepingsslag ten opzichte van de eerder genoemde documentenstudie. Daarnaast gaan we interviews

houden met (een selectie van) opdrachtnemers die een social return-verplichting zijn aangegaan bij aanbestedingen van provincie Gelderland. Zo mogelijk spreken we ook kandidaten die via social return een plek hebben verworven, de resultaten dienen ter illustratie van het rapport.

## Uitwerking selectie aanbestedingen

### *Selectie aanbestedingen wel social return opgenomen (interviews ondernemers)*

In deze evaluatie hebben we tien aanbestedingen waarin social return is opgenomen nader onderzocht middels dossieronderzoek (bv. bestekken, plan van aanpakken en verantwoordingsformulieren) en interviews met betrokken ondernemers. Er waren 79 aanbestedingen waar social return in was opgenomen. Hoe zijn we gekomen tot de selectie van tien aanbestedingen?

Voor ons onderzoek kregen we van de provincie een overzicht gekregen van meervoudig onderhandse aanbestedingen (MOA)<sup>92</sup> en de Europese aanbestedingen (EUA)<sup>93</sup> die zijn gestart vanaf 1 januari 2013 die via Inkoop en Uitvoerende Werken zijn gegaan. Dit overzicht bestond uit 101 aanbestedingen.<sup>94</sup> Social return bleek opgenomen te zijn in 79 aanbestedingen uit dit overzicht. Van deze 79 aanbestedingen namen we telkens de achtste aanbesteding op in onze steekproef. Voor de 10 aanbestedingen waartoe dit leidde zijn we middels het overzicht met alle 79 aanbestedingen een aantal zaken nagegaan:

- of de verdeling wat betreft het type aanbesteding (Werk, Levering, Dienst) bij de 10 aanbestedingen in de steekproef overeenkwam met de verdeling die gezien werd bij alle 79 aanbestedingen waar social return is toegepast. In het overzicht van de 79 aanbestedingen was er sprake van 63 Werken, 9 Diensten, 6 Leveringen en van 1 aanbesteding was het type niet bekend. In onze steekproef is er sprake van 7 Diensten, 2 Diensten en 1 Levering (zie ook tabel 9);
- of bij de aanbestedingen in de steekproef sprake was van een verdeling van opdrachten met uiteenlopende opdrachtwaarden. We wilden voor ons onderzoek niet alleen kijken naar aanbestedingen met een grote opdrachtwaarde, maar ook kijken naar de toepassing van social return bij kleinere bedragen;

<sup>92</sup> MOA staat voor meervoudig onderhandse aanbesteding. In de *Beleidsregels Gelderland 2013* is in artikel 2 opgenomen dat voor Werken opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is of hoger is dan € 150.000, exclusief BTW, ten minste meervoudig onderhands worden aanbesteed en dat de provincie ten minste drie en ten hoogste vijf inschrijvers uitnodigt tot het doen van een inschrijving. In artikel 3 van de *Beleidsregels* staat dat dit voor Leveringen en Diensten geldt bij een geraamde waarde van € 50.000 of hoger.

<sup>93</sup> EUA staat voor Europees aanbesteden. Een overheidsopdracht waarvan de geraamde waarde evenveel of meer bedraagt dan het drempelbedrag moet verplicht Europees worden aanbesteed conform de Europese aanbestedingsrichtingenlijnen die in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd in de *Aanbestedingswet 2012*. Voor provincie Gelderland (een decentrale overheidsorganisatie) gelden de Europese richtlijnen wanneer zij Leveringen en Diensten gaat inkopen boven het drempelbedrag van € 207.000 en Werken gaat inkopen boven het drempelbedrag van € 5.186.000.

<sup>94</sup> In het oorspronkelijke overzicht van de provincie stonden 103 aanbestedingen. We hebben besloten 1 aanbesteding uit het overzicht niet mee te nemen in onze analyses. Dit betrof de zogenoemde 'Marktplaats' waar in feite meerdere kleine opdrachten (van verschillende soort en financiële omvang) onder geplaatst waren.

- of de aanbestedingen in de steekproef niet na juni 2014 zijn gestart/starten. Eén van de zaken die we in de evaluatie bekijken is of de afspraken met opdrachtnemers eenduidig en schriftelijk zijn vastgelegd. Het is belangrijk dat men hiervoor de tijd heeft gekregen. Bij aanbestedingen die net van start zijn gegaan/nog niet van start zijn gegaan zou 'tijd' een argument kunnen zijn waarom de afspraken nog niet schriftelijk zijn vastgelegd. Gezien de aanbestedingen in onze steekproef al even gestart zijn, mag verwacht worden dat de afspraken schriftelijk zijn vastgelegd en is tijd geen argument waarom dit niet gebeurd zou zijn.

Een laatste, maar zeker niet onbelangrijke stap was het opvragen van de bestekken/offerteaanvragen van de 'getrokken' aanbestedingen bij de provincie. Dit om te controleren of er daadwerkelijk social return was toegepast. Bij twee aanbestedingen hadden we hier twijfels over. De provincie heeft - nadat wij hen hierop wezen - één aanbesteding daarvan alsnog uit het overzicht verwijderd.<sup>95</sup> Deze is dan ook uit onze oorspronkelijke steekproef verwijderd en vervangen door een andere aanbesteding (met zoveel mogelijk gelijke kenmerken wat betreft type, startdatum en opdrachtwaarde).

Uiteindelijk zijn de volgende tien aanbestedingen in de steekproef opgenomen:

**Tabel 9** Steekproef aanbestedingen waarin social return is opgenomen

Opdracht	Type	Start
Verbijzonderde interne controle	Dienst	Niet bekend
Groot Onderhoud N831	Werk	11-7-2013
N339 Epse-Harfsen-Laren	Werk	5-9-2013
Asbestsanering diverse locaties in Gelderland	Werk	23-1-2014
Onderhoud bermen en watergangen 2014 WGZ	Werk	9-4-2014
Groot onderhoud N319, traject 132	Werk	3-7-2014
N795 traject 30 Nunspeet-Tongeren	Werk	19-6-2014
Onderhoud en support van telefooncentrale	Dienst	1-4-2014
Printers centraal <sup>96</sup>	Levering	1-2-2014
Onderhoud bermen en watergangen 2013 WGZ <sup>97</sup>	Werk	4-4-2013

Bron: Documentatie provincie Gelderland

Voor negen van deze aanbestedingen hebben we opdrachtnemers benaderd voor een interview. Eén opdrachtnemer bleek niet in de gelegenheid te zijn mee te werken aan ons onderzoek en één ondernemer bleek betrokken te zijn bij twee aanbestedingen uit

<sup>95</sup> Bij de andere aanbesteding bleek uit nadere bestudering van het dossier social return niet als eis, maar als gunningscriterium in de aanbesteding te zijn opgenomen. Dit heeft echter niet geleid tot een social return-invulling. Er is voor deze aanbesteding dan ook geen opdrachtnemer geïnterviewd.

<sup>96</sup> Dit betrof de aanbesteding waar het opnemen van een gunningscriterium niet heeft geleid tot invulling van social return.

<sup>97</sup> De ondernemer die deze opdracht heeft uitgevoerd voor de provincie was niet in de gelegenheid medewerking te verlenen aan dit onderzoek.

onze steekproef. Zodoende spraken we ondernemers voor acht aanbestedingen, waarvan vier telefonisch en vier face-to-face.

Om wat meer beeld te krijgen van de kandidaten vroegen we aan de vier ondernemers die we face-to-face zouden interviewen naar de mogelijkheid om te spreken met de social return-kandidaat. Dat bleek niet in alle gevallen mogelijk, doordat deze personen op 'het werk' aanwezig waren en niet op kantoor. Er is uiteindelijk met twee kandidaten gesproken.

### *Selectie aanbestedingen zonder social return was niet nodig*

Ook hebben we voor deze evaluatie tien aanbestedingen nader bekeken waar volgens het overzicht van de provincie geen social return in was opgenomen terwijl dat conform beleid wel zou moeten (boven de € 100.000 opdrachtsom danwel loonsom). Er was geen selectie van aanbestedingen nodig, omdat het om precies tien aanbestedingen leek te gaan.<sup>98</sup> We hebben voor deze aanbestedingen per mail aan de betrokken inkoopadviseurs gevraagd om te motiveren waarom social return niet is toegepast bij betreffende aanbesteding en om een kopie danwel scan van de verantwoording daarover uit het dossier bij te voegen. Hieruit bleek dat bij één opdracht (de enige Dienst) toch social return was toegepast.

**Tabel 10** Steekproef aanbestedingen waarin geen social return was opgenomen

Opdracht	Type
Accountancy	Dienst
Arbo dienstverlening	Dienst
Digitaal platform omgevingsvisie	Dienst
Ontwikkeling portaal in sharepoint	Dienst
Sterk en toekomstbestendig bestuur Gelderland	Dienst
Europese structuurfondsen	Dienst
Kerstgeschenken 2014	Levering
E-tendertool	Dienst
N818 Onderhoud Terborg - Varsseveld	Werk
Bedrijfskleding <sup>99</sup>	Levering

Bron: Documentatie provincie Gelderland

<sup>98</sup> Bij twee aanbestedingen hadden we niet de beschikking over de opdrachtwaarde. Echter, gezien de verwachting was dat deze wel boven de € 100.00 lag hebben we deze toch opgenomen in de steekproef.

<sup>99</sup> Bij deze opdracht bleek uit nader onderzoek toch social return in de aanbesteding te zijn opgenomen.

## Bijlage 2:

# Kernpunten TNO-verkenning naar verdringing bij social return

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

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

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

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

De strategieën die werkgevers toepassen, zijn:

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

De strategieën die opdrachtnemers toepassen, zijn:

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



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

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

# Bijlage 3:

## Toekomstige ontwikkelingen

### *Participatiewet*

Met ingang van 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. De doelstelling van deze wet is om zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Daarnaast is de wet bedoeld om de kansen op arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of een arbeidsbeperking op de lange termijn te verbeteren. De doelgroep van de Participatiewet bestaat uit mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en/of op ondersteuning om aan werk te komen. Concreet gaat het daarbij om mensen met een WSW-indicatie, mensen met een WWB-uitkering en (nieuwe) Wajongers met arbeidsvermogen.<sup>100</sup>

### *Extra banen*

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

### *Quotumregeling*

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

### *Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO)*

De Prestatieladder<sup>101</sup> is een instrument om de bijdragen van organisaties aan de werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te meten en zichtbaar te maken. De PSO gaat uit van verschillende stadia van socialer ondernemen. Zowel het plaatsen van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie als het inkopen of uitbesteden bij andere sociale bedrijven is onderdeel van de PSO. Toetsing gebeurt op resultaten (feitelijke plaatsingen) én op kwalitatieve aspecten die van belang zijn voor een goede arbeidsinpassing van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Een

<sup>100</sup> Handreiking Modelverordeningen Participatiewet, Deel: Participatiewet VNG, april 2014.

<sup>101</sup> Ontwikkeld door TNO samen met bedrijven en Stichting PSO-Nederland.

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

Op de website van PSO-Nederland<sup>102</sup> staan verschillende manieren waarop opdrachtgevers PSO kunnen inzetten: als voorwaarde voor het sluiten van een overeenkomst bij onderhandse gunning, als selectiecriteria voor plaatsing op de 'shortlist' van bedrijven die benaderd worden bij een meervoudig onderhandse aanbesteding of als criterium bij het bepalen van de economisch meest voordelige inschrijving bij een onderhandse aanbesteding. Uit juridisch advies<sup>103</sup> blijkt dat de PSO vooral bruikbaar is bij aanbestedingsprocedures die niet onder het (volledige) Europese aanbestedingsregime vallen. De mogelijkheden bij procedures die wel onder het (volledige) regime vallen zijn heel beperkt.

### *Toekomst*

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

---

<sup>102</sup> [www.pso-nederland.nl](http://www.pso-nederland.nl) geraadpleegd op 6 januari 2015.

<sup>103</sup> Van Doorne NV, notitie inzake Prestatieladder Socialer Ondernemen, 27 september 2013.

# Bijlage 4:

## Geraadpleegde bronnen

### Geraadpleegde documenten

#### *Provincie Gelderland*

- Provincie Gelderland (20 juni 2010). *PS2010-578 B2, Motie 43 Social return bij aanbestedings- en inkoopbeleid.*
- Provincie Gelderland (27 juni 2012). *PS2012-584 B1, Motie 69 Duurzaamheid, innovatie en sociaal leidend bij inkoopbeleid.*
- Provincie Gelderland (13 augustus 2012, aangenomen door PS 26 september 2012). *PS2012-631, Initiatiefvoorstel 'Uitdagend verder met social return' (P. Wanrooij, PvdA).*
- Provincie Gelderland (4 september 2012). *PS2012-631 B1, Reactie GS op initiatiefvoorstel Uitdagend verder met social return.*
- Provincie Gelderland (7 mei 2013). *PS2013-327 B2, Statenbrief Social return, Registratie, MKB en Streefbeleid arbeidsgehandicapten.*
- Provincie Gelderland (29 mei 2013). *PS2013-327 B4, PS-besluit.*
- Provincie Gelderland (12 september 2013). *PS2013-763, Mededelingenbrief van Gedeputeerde Markink voor de Commissie AFW van 11 september 2013.*
- Provincie Gelderland (12 november 2013). *PS2013-940, Statenbrief Voortgang social return.*
- Provincie Gelderland (maart 2014). *Leidraad social return.*
- Provincie Gelderland (mei 2014). *PS2014-285 B5, Vervolgvoorstel Beleidsrekening 2013.*
- Provincie Gelderland (november 2014). *Beleidsbegroting 2015.*
- Provincie Gelderland (3 december 2014). *Concept-versie 0.21, Inkoop- en aanbestedingsbeleid.*

#### *Overige documenten*

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Werkgelegenheid (oktober 2013). *Social return bij het Rijk - Meest gestelde vragen.*
- Provincie Overijssel (februari 2014). *Projectplan pilot social return [intern document].*
- Rekenkamer Oost-Nederland (maart 2013). *Nulmeting social return Gelderland.*
- Rekenkamer Oost-Nederland (januari 2014). *Onderzoeksprogramma 2014.*
- TNO (februari 2014). *Social return en verdringing: strategieën ter preventie, een verkenning.*
- Van Doorne NV (september 2013). *Notitie inzake Prestatieladder Socialer Ondernemen.*
- VNG (april 2014). *Handreiking Modelverordeningen Participatiewet, Deel: Participatiewet.*

### Websites

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

## Geraadpleegde personen

### *Geraadpleegde personen provincie Gelderland*

Dhr. Hendriks - Senior inkoper (coördinatie social return)  
Dhr. Markink - Gedeputeerde  
Dhr. Van Veen - Manager programma Beter Inkopen  
Dhr. Weijens - Afdelingsmanager financiën  
Dhr. Wemmenhove - Coördinator social return

### *Klankbordgroep Statenleden*

Dhr. Van 't Hoog - Statenlid ChristenUnie  
Mw. Schriks - Statenlid VVD  
Dhr. De Vos - Statenlid SP  
Dhr. Wanrooij - Statenlid PvdA

### *Geïnterviewde ondernemers*

Mevr. De Jonge - Van Geldergroep (P&O-er)  
Mevr. Haubrich - Grauwelman - Balance (coördinator aanbestedingen)  
Dhr. Jansen - NTP (mede-eigenaar)  
Mevr. Lycklema - KPN (projectleider social return, inclusion & diversity)  
Dhr. Megelink - KWS (werkvoorbereider)  
Dhr. Prins - Van de Weerd (planner)  
Dhr. Van der Heul - Van Herweijnen (directeur)  
Dhr. Veldkamp - Van Geldergroep (hoofd bedrijfsbureau regio Oost)

### *Overige geraadpleegde personen*

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