

onderzoeksopzet social return

1 inleiding

Als de gemeente Rotterdam producten of diensten inkoop, dan stelt de gemeente daarbij 'social return' als voorwaarde aan de opdrachtnemers. Dit betekent dat een opdrachtnemer de eis opgelegd krijgt om een deel van de aanneemsom te gebruiken voor de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Die inzet kan bijvoorbeeld bestaan uit het bieden van een arbeidsplaats of een stage aan iemand met een arbeidsbeperking of aan een werkzoekende met een uitkering. Over deze social return dringen zich meerdere vragen op, zoals in welke mate deze verplichting daadwerkelijk in inkoopcontracten wordt vastgelegd, of en op welke wijze opdrachtnemers aan hun verplichtingen tot social return voldoen en of de gemeente hierop adequaat toeziet. Die vragen vormen voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar social return. In het onderzoeksplan van de rekenkamer voor 2018, dat in maart van dit jaar aan de raad is gestuurd, heeft de rekenkamer dit onderzoek aangekondigd.

2 context

2-1 landelijk

De wetgeving, met name de Aanbestedingswet 2012, biedt ruimte aan gemeenten om social return toe te passen, maar er is geen wettelijke verplichting voor gemeenten om dit te doen. Niettemin is social return het afgelopen decennium aan een opmars bezig bij gemeenten en andere overheden. In 2014 paste inmiddels 79% van de gemeenten in Nederland social return toe.¹ Het meest bekende voorbeeld, en ook het meeste toegepast, is een zogenoemde 5%-regeling. De opdrachtnemer moet dan dit percentage van de aanneem- of loonsom besteden aan het inzetten van uitkeringsgerechtigden op het werk.² Andere soorten invullingen van social return zijn ook mogelijk, denk aan het plaatsen van een order bij een sociale werkvoorziening. Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen op welke wijze zij social return invullen. Er is immers, zoals hiervoor aangegeven, geen wettelijke verplichting tot social return en er zijn ook geen landelijke richtlijnen hoe social return eruit moet zien.³

2-2 beleid gemeente

vooraf

Eind jaren negentig introduceerde de gemeente Rotterdam een 5%-regeling. Hiermee werden bedrijven die een grote opdracht van de gemeente Rotterdam uitvoerden verplicht om genoemd percentage van de aanneemsom te besteden aan loon van werkzoekenden of scholieren uit Rotterdam.⁴ In 2011 is dit beleid geïntensiveerd. Het toenmalige college heeft het besluit genomen om voortaan niet alleen in grote, maar in alle gemeentelijke aanbestedingstrajecten een clausule over social return op te nemen. In het besluit staat vastgelegd dat de opdrachtnemer verplicht is voor minimaal 5% van de aanneemsom, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te

¹ TNO, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Inventarisatie Social Return bij Gemeenten', 2014.

² TNO, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Inventarisatie Social Return bij Gemeenten', 2014.

³ Ambtelijk interview.

⁴ Berenschot, in opdracht van gemeente Rotterdam, 'SROI Rotterdam, verkenning naar de financiële effecten op basis van de inkoopcontracten Stadsbeheer', 18 aug. 2016, p. 4.

zetten.⁵ Voor sommige opdrachten geldt bovendien een hoger minimumpercentage, De verdere invulling van social return in inkooptrajecten werd destijds belegd bij de Roteb. In 2012 is de gemeente begonnen met de uitvoering van dit beleid om social return toe te passen in alle aanbestedingen.⁶

beleidskader Sterker door Werk

In het beleidskader 'Sterker door Werk 2015-2018', vastgesteld door de raad in 2015, staat een paragraaf over social return.⁷ Het is een van de instrumenten die de gemeente in de periode 2015-2018 inzet om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen (naast bijvoorbeeld de sociale werkvoorziening en het zelf in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). In het beleidskader staat dat social return wordt toegepast op nagenoeg alle inkoop boven de € 15.000. De opdrachtnemer kan volgens het beleidskader op verschillende manieren invulling geven aan social return, dus niet alleen met betaald werk. Zo zijn ook detacheringen, stages, garantiebanen, orders voor beschut werk of vrijwilligerswerk mogelijk. De gemeente stelt zich in het beleidskader ten doel om tenminste 5% van het totale gemeentelijke inkoopvolume aan te merken als social return verplichting. Daarvan wil de gemeente 85% ook echt realiseren.

Daarnaast staat in het beleidskader een reeks van andere maatregelen over sociale return aangekondigd. Deze maatregelen zijn:

- het verbreden van toepassing van social return naar subsidies;
- het adviseren en faciliteren van externe bedrijven bij de toepassing van social return in hun inkoopbeleid;
- het harmoniseren van social return in de arbeidsmarktregio en aanhaken bij overleg over landelijke standaardisering;
- het ontwikkelen van een Rotterdams keurmerk om marktpartijen te belonen voor sociaal ondernemerschap;
- het oprichten van een Sociaal Fonds waarin de opbrengsten uit de handhaving op ongerealiseerde verplichtingen worden ondergebracht, en van waaruit geïnvesteerd wordt in de Rotterdamse werkgelegenheid;
- en een onderzoek (laten) verrichten naar de mogelijkheid om de social returnverplichting in te vullen via participatie in (een op te richten) investeringsfonds voor (startende) Rotterdamse ondernemers.

actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen

In december 2016 heeft de toenmalige wethouder van Mobiliteit, Duurzaamheid en Cultuur namens de gemeente Rotterdam het landelijk manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (hierna: het manifest) ondertekend.⁸ Maatschappelijk Verantwoord Inkopen is een breed begrip en behelst meerdere onderwerpen, zoals milieukwaliteit, circulariteit en internationale arbeidsvoorwaarden. Ook social return is onderdeel van dit manifest, waarin de gemeente heeft toegezegd om bij inkoop social return significant te laten meewegen, naast de genoemde andere aspecten. In de gemeentelijke nota 'Inkoop -en aanbestedingsbeleid' uit 2017 staat dat social return een van de uitgangspunten is van het inkoopbeleid van de gemeente en dat de toezeggingen uit het manifest verder worden uitgewerkt in een actieplan

⁵ Gemeente Rotterdam. 'Agendapost voor de vergadering van het college van B en W van 6 juni 2011'.

⁶ Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015-2018', vastgesteld door de raad op 18 juni 2015, paragraaf 4.1.4.

⁷ Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015-2018', vastgesteld door de raad op 18 juni 2015, paragraaf 4.1.4.

⁸ Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen', geraadpleegd via www.010duurzamestad.nl op 15 november 2018.

Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (hierna: het actieplan MVI).⁹ In december 2017 heeft de concerndirectie ingestemd met dit actieplan, waarin onder meer een 'Matrix Social Return' is opgenomen, waarmee de gemeente bij inkoop per geval kan bepalen in welke mate en in welke vorm social return van toepassing is.¹⁰ Zo kan het percentage sociaal return volgens deze matrix bijvoorbeeld aanzienlijk hoger zijn dan 5% als het gaat om een eenvoudig product, waarbij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt goed inzetbaar zijn. In gevallen waarin het creëren van arbeidsplaatsen voor social returnkandidaten niet goed mogelijk is, is de social return minder dan 5% en kan deze eventueel op een andere wijze worden ingevuld, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een maatschappelijke activiteit door de opdrachtnemer.

beleid nieuw college

In de nieuwe raadsperiode is het beleid ten aanzien van social return vooralsnog niet gewijzigd. Het coalitieakkoord 2018-2022 en de collegetargets 2018-22 bevatten geen nieuwe voornemens ten aanzien van social return.¹¹

2-3 bestuurlijke en ambtelijke organisatie

bestuurlijk

Binnen het college is de wethouder Werk, Inkomen en Nationaal Programma Rotterdam Zuid verantwoordelijk voor social return. Daarnaast is de wethouder Financiën, Organisatie, Haven en Grote Projecten betrokken, aangezien deze wethouder verantwoordelijk is voor het inkoopbeleid.

ambtelijk

Beleidsmatig valt social return onder het cluster Werk en Inkomen. In de uitvoering van social return speelt het coördinatiepunt social return een centrale rol. Dit coördinatiepunt is onderdeel van het Werkgevers Servicepunt Rijnmond (WSPR), een samenwerkingsverband tussen gemeenten uit de regio Rijnmond en UWV.¹² De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het WSPR ligt binnen de gemeente Rotterdam bij het cluster Werk en Inkomen.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het actieplan MVI is belegd bij de directeur van het cluster Stadsbeheer. De concerndirectie is verantwoordelijk voor doorvoering van de uitgangspunten van het actieplan MVI, waaronder social return, naar de budgethouders in de diverse onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Cluster Werk en Inkomen en de afdeling Inkoop en Aanbestedingszaken van het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning adviseren budgethouders over het onderdeel social return van het actieplan MVI.¹³

2-4 resultaten en financiële context

Het geschatte jaarlijkse inkoopvolume van de gemeente Rotterdam aan goederen, diensten en projecten ligt rond de € 1 miljard. Volgens een rapportage van het WSPR is

⁹ Gemeente Rotterdam, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid', februari 2017.

¹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen', geraadpleegd via www.010duurzamestad.nl op 15 november 2018.

¹¹ Gemeente Rotterdam, 'Collegetargets 2018-2022, Met nieuwe energie bouwen aan de stad van morgen', 28 september 2018; gemeente Rotterdam 'Nieuwe energie voor Rotterdam', coalitieakkoord 2018-2022', 26 juni 2018.

¹² www.wspr.nl, geraadpleegd op 16 nov 2018.

¹³ Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen', geraadpleegd via www.010duurzamestad.nl op 15 november 2018.

in 2017 voor € 30,2 mln aan social return gerealiseerd en zijn via social return van de gemeente Rotterdam in dat jaar ruim 1.600 mensen aan werk geholpen.¹⁴

3 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te krijgen in de resultaten van social return;
- de mate waarin en de wijze waarop de gemeente social return toepast te beoordelen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe past de gemeente social return toe en wat zijn hiervan de resultaten?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welke regels heeft de gemeente opgesteld voor de toepassing van social return in inkoopcontracten?
- 2 In hoeverre worden de social returnverplichtingen conform de regels in inkoopcontracten opgenomen?
- 3 In hoeverre voeren opdrachtnemers social return uit conform de verplichtingen in het inkoopcontract?
- 4 Welke factoren hebben invloed op de mate waarin social return in inkoopcontracten wordt opgenomen en adequaat wordt uitgevoerd?
- 5 In welke mate draagt social return bij aan arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en aan andere gemeentelijke beleidsdoelen?

4 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- De rekenkamer concentreert zich in dit onderzoek op de resultaten van social return in periode 2015 t/m 2018. Deze periode komt overeen met de beleidsperiode van 'Sterker door Werk', waarin de gemeentelijke doelen en uitgangspunten staan met betrekking tot social return in die periode (zie paragraaf 2-2). Wat betreft de uitvoering van social return komt de nadruk in het onderzoek te liggen op contracten die geheel of deels zijn uitgevoerd in 2018, omdat dit contracten zijn die nog lopen of anders pas recent zijn afgerond.
- De gemeente past social return toe bij inkoop boven de € 15.000. Inkoop van de gemeente met een omvang lager dan dit bedrag wordt dan ook niet meegenomen in het onderzoek.
- De rekenkamer beperkt zich in dit onderzoek tot social return bij inkoop. Dit betekent dat andere beleidsvoornemens uit 'Sterker door Werk' met betrekking tot social return, zoals uitbreiding naar subsidies, niet worden meegenomen in het onderzoek.

¹⁴ WSPR, 'Balanced scorecard tot en met december 2017', ontvangen van de gemeente per e-mail op 19 november 2018

5 onderzoeksaanpak

Hieronder wordt toegelicht welke onderzoeksmethoden en bronnen de rekenkamer voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal gebruiken en welke normen de rekenkamer hierbij hanteert.

documentenstudie en interviews

De rekenkamer zal gemeentelijke documenten bestuderen met betrekking tot social return, over de wijze waarop de gemeente er invulling aan geeft en over de resultaten. Qua type informatiebronnen valt te denken aan beleidsstukken, uitvoeringsprotocollen, verantwoordingsstukken en registraties over de uitvoering van social return. Aan de hand van interviews met betrokken ambtenaren wordt meer informatie en duiding gegeven aan die gegevens. Onder meer zullen interviews worden gehouden met medewerkers van het WSPR.

analyse inkoopcontracten

Om te toetsen of de gemeente social return ook toepast bij alle inkoop boven de € 15.000 zal de rekenkamer een steekproef trekken uit de gemeentelijke contracten om en analyseren of en op welke wijze daarin social return is toegepast.

casusonderzoek uitvoering contractverplichtingen

De rekenkamer zal bij een nadere selectie van de onderzochte contracten onderzoeken of en op welke wijze de social returnverplichting die in het contract staat daadwerkelijk wordt uitgevoerd en welke factoren die uitvoering in de praktijk beïnvloeden. Bij de selectie van deze casussen zal spreiding worden aangebracht wat betreft type opdracht en de financiële omvang van de opdracht. Voor het onderzoek van de casussen zal de rekenkamer onder meer interviews houden met de budgethouders van de betreffende contracten én met de bedrijven (de opdrachtnemers) die de in het contract vastgelegde social returnverplichting moeten realiseren.

normen

De deelvragen 1 en 5 zijn beschrijvende vragen. Voor deze vragen worden daarom geen normen gehanteerd. Voor de overige onderzoeksvragen wordt hieronder per vraag behandeld welke normen gehanteerd worden.

2. In hoeverre worden de social returnverplichtingen conform de regels in inkoopcontracten opgenomen?

De uitkomsten van deelvraag 1 worden bij deze vraag als norm gehanteerd.

3 In hoeverre voeren opdrachtnemers social return uit conform de verplichtingen in het inkoopcontract?

Als norm wordt gehanteerd dat opdrachtnemers de social return verplichting conform contract uitvoeren.

4. Welke factoren hebben invloed op de mate waarin social return in inkoopcontracten wordt opgenomen en adequaat wordt uitgevoerd?

Dit is een verklarende vraag. Mogelijke verklaringen die de rekenkamer zal onderzoeken zijn onder meer, of de gemeente voldoende toezicht houdt op de uitvoering door opdrachtnemers, of de regels duidelijk en uitvoerbaar zijn in de praktijk.

6 organisatie en planning

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Kees de Waijer (projectleider);
- Milou Giesen.

De uitvoering van het onderzoek start in januari 2019. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. Dit zal naar verwachting eind 2019 aan de raad worden aangeboden.

7 privacy

Ten behoeve van het onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente, geïnterviewde bedrijven en betrokken organisaties zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op www.rekenkamer.rotterdam.nl) verwerkt worden. In het onderzoek worden geen persoonsgegevens van de doelgroep van SROI (zoals scholieren, voortijdig schoolverlaters, werklozen) gehanteerd. In plaats daarvan worden geaggregeerde niet tot een persoon te herleiden cijfers gebruikt.