

SAMENVATTING EVALUATIE SOCIAL RETURN RIJKSOVERHEID

Aanleiding

Social return wordt door het Rijk sinds 1 juli 2011 als voorwaarde opgenomen in aanbestedingen met het doel om extra werk(ervarings)plaatsen te creëren voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt die zonder re-integratieondersteuning niet aan het werk kunnen. Gestart is met een twee jaar durende implementatieperiode, waarin social return kan worden toegepast bij aanbestedingen van 'werken' en 'diensten' boven een drempelbedrag van 250.000 euro (minimale loonsom exclusief btw). Voor wat betreft de grote werken van Rijkswaterstaat en Rijksgebouwendienst, die worden gekenmerkt door grote financiële omvang, complexiteit en meerjarigheid, is afgesproken dat gestart wordt met ieder twee pilotprojecten.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de implementatiefase zal worden afgesloten met een evaluatieonderzoek. Het onderzoek dient inzicht te geven in de toepassing van social return bij het inkoop- en aanbestedingsproces en in de opbrengsten in termen van re-integratie. Ook is een aantal ontwikkelingsvragen geformuleerd. De twee hoofdvragen van het onderzoek luiden:

1. *Is toepassing van social return door de rijksoverheid kwantitatief en kwalitatief succesvol? Wordt dit instrument efficiënt uitgevoerd door het Rijk en wegen de lasten (in tijd en geld) op tegen de baten?*
2. *Op welke wijze kan het beleid en de uitvoering van social return worden verbeterd?*

Kanttekeningen bij de evaluatie

De evaluatie heeft veel informatie opgeleverd over de toepassing van social return bij het inkoopproces en de ervaringen van betrokkenen. Als het gaat om het succes van social return bij het Rijk in termen van re-integratie geeft deze evaluatie vooral een eerste indruk. Daarvoor zijn drie oorzaken te noemen:

- Gegevens over aantallen en kenmerken van uitgevoerde aanbestedingen waren niet voor de volledige implementatieperiode beschikbaar.
- Een groot deel van de aanbestede opdrachten was ten tijde van de evaluatie nog niet afgerond (de gemiddelde looptijd van de opdrachten is 40 maanden).
- Van een groot deel van de aanbestede opdrachten was - om diverse redenen - (nog) geen of onvoldoende verantwoordingsinformatie beschikbaar.

Toepassing social return door het Rijk

Social return wordt toegepast bij opdrachten bij werken en diensten met een loonsom van ten minste 250.000 euro en een minimale looptijd van 6 maanden. Toepassing volgt na beoordeling van passendheid door de opdrachtgever (toetsing aan vier uitsluitingsgronden). In de periode juli 2011 tot en met december 2012 zijn volgens opgave van de verschillende departementen 209 aanbestedingen uitgeschreven die voldeden aan de criteria voor toepassing van social return. Bij 84 van deze aanbestedingen (40%) is social return ook daadwerkelijk uitgevraagd. Het niet toepassen van social return heeft meestal (in twee derde van de gevallen) te maken met de

complexiteit van de opdracht. Uitsluitingsgronden zijn dan de beschikbaarheid van geschikte kandidaten en/of de (disproportionele) inspanning of kosten om social return toe te passen.

Gekozen toepassingsvorm

Social return wordt in bijna 80% van de gevallen uitgevraagd als uitvoeringsvoorwaarde of eis. Bij ongeveer een op de zeven aanbestedingen is gekozen voor een uitvraag in de vorm van een inspanningsverplichting. De berekening van social return vindt meestal plaats als percentage over de loonsom of aanneemsom. Over het algemeen is dat 5%, maar soms wordt een lager of hoger percentage (tot maximaal 10%) gevraagd. In een klein aantal gevallen is gekozen voor inzet in tijd (percentage van het totaal aantal uren). De geïnterviewde inschrijvers hebben geen (grote) bezwaren tegen de wijze waarop social return is uitgevraagd en vinden de gestelde eis over het algemeen niet disproportioneel.

Effect van social return op inschrijvingen

In deze evaluatie zijn geen effecten waargenomen van de toepassing van social return op de samenstelling van de groep inschrijvers, en de prijs en kwaliteit van de inschrijvingen. Een belangrijke verklaring voor het uitblijven van dergelijke effecten is dat social return in de aanbestedingsfase geen grote rol blijkt te spelen. Opdrachtnemers richten zich op het verkrijgen van de opdracht en nemen uitvoeringsvoorwaarden (waar social return er één van is), veelal voor kennisgeving aan.

Effect social return op werkwijze opdrachtgevers

Voor opdrachtgevers bij het Rijk heeft toepassing van social return geen grote gevolgen. Bij de aanbesteding betekent het met name dat een extra stap wordt toegevoegd aan de procedure. Deze bestaat uit dermate veel onderdelen en stappen dat een extra onderdeel nauwelijks invloed heeft op de totale investering in tijd. Het opnemen van een paragraaf over social return in een bestek roept geen of nauwelijks vragen op bij inschrijvende partijen, zodat social return ook geen extra tijd vraagt bij het opstellen van de Nota van Inlichtingen. Verderop in het proces betekent de toepassing van social return dat de opdrachtgever moet toezien op de voortgang en bereikte resultaten. Ook hier geldt dat de inspanning meestal beperkt is (verzamelen verantwoordingsformulieren en agenderen social return als één van de gespreksonderwerpen bij voortgangsbijeenkomsten).

Kosten en inspanning social return opdrachtnemer

De evaluatie heeft geen duidelijk beeld opgeleverd van de kosten die social return met zich meebrengt voor opdrachtnemers. De kosten en inspanningen voor de toepassing van social return zijn afhankelijk van diverse factoren, zoals het soort werk of opdracht waarbij social return wordt toegepast, de eisen die worden gesteld aan potentiële kandidaten en de strategieën die worden gevolgd om deze te vinden. Loonkosten zijn moeilijk te specificeren omdat niet altijd een duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen social-returnkandidaten en reguliere (tijdelijke) medewerkers, en omdat opdrachtnemers niet precies kunnen of willen aangeven in hoeverre loonkostensubsidies worden gebruikt. Kosten voor begeleiding van kandidaten lijken beperkt, enerzijds omdat

dit veelal 'on the job' gebeurt, anderzijds omdat opdrachtnemers een voorkeur hebben voor kandidaten met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij het in kaart brengen van de kosten van social return lijken ook de opvattingen van betrokkenen een rol spelen. Opdrachtnemers die intrinsiek gemotiveerd zijn om social return toe te passen zullen de kosten voor begeleiding en dergelijke wat meer bagatelliseren; opdrachtnemers die vinden dat social return aan hen wordt opgelegd zullen de uitvoeringskosten wat nadrukkelijker benoemen.

Vinden en plaatsen van kandidaten

De beschikbaarheid van potentiële kandidaten vormt op dit moment geen belemmering voor de toepassing van social return door het Rijk, in ieder geval niet voor laaggeschoold werk. De beschikbaarheid kan een belemmering zijn als gezocht wordt naar medewerkers die tot de social-returndoelgroep behoren en tegelijkertijd specifieke competenties moeten hebben, en/of bij opdrachten waarbij vooral hoogopgeleid personeel moet worden ingezet. Op basis van de resultaten zijn geen nieuwe uitsluitingsgronden voor toepassing van social return te benoemen. Veel geïnterviewden zijn het er over eens dat het zinvoller is om per opdracht te bekijken wat de mogelijkheden zijn om social return toe te passen, dan om te proberen algemeen geldende regels of criteria op te stellen.

Opdrachtnemers maken vaak gebruik van eerder toegepaste strategieën en van hun eigen netwerk om kandidaten te zoeken. Een aantal bedrijven maakt gebruik van commerciële bemiddelaars en re-integratiebureaus. UWV en gemeenten worden niet vaak genoemd. Factoren die een rol spelen in de keuze om intermediairs in te schakelen zijn eerdere ervaringen met social return bij andere opdrachtgevers, en ook de ervaring die men heeft met werven van reguliere medewerkers. In het algemeen kiezen veel opdrachtgevers voor een 'pragmatische' aanpak bij het zoeken naar kandidaten, waarbij soms ook gebruik wordt gemaakt van eigen medewerkers of leerlingen die al ervaring opdeden bij de organisatie voordat de social-returneis van toepassing was. Daarbij kan niet zonder meer worden gesproken van 'kwade opzet', gebleken is dat opdrachtnemers niet altijd voldoende op de hoogte zijn van de eis dat het bij social-returnkandidaten moet gaan om nieuwe medewerkers.

Resultaten in termen geplaatste kandidaten

De evaluatie heeft inzicht gegeven in de resultaten van ongeveer de helft van de aanbestedingen uit de (verkorte) implementatieperiode. Bij die aanbestedingen zijn volgens opgave van de opdrachtnemers 195 kandidaten ingezet (125 bij reguliere aanbestedingen en 70 bij de pilots van Rijkswaterstaat). Dit aantal is te zien als ondergrens maar kan niet gebruikt worden om een betrouwbare schatting te maken van de inzet bij andere aanbestedingen. Van de overige aanbestedingen zijn geen gegevens bekend over de inzet van kandidaten. De groep ingezette kandidaten bestaat (voor zover bekend) vooral uit mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt (WW'ers en leerlingen van praktijkscholen).

Optreden van verdringing

Verdringing wordt vaak genoemd als belangrijk nadeel van het toepassen van social return. In de evaluatie van social return bij het Rijk is veel gesproken over verdringing, maar niet duidelijk is geworden in hoeverre dit effect daadwerkelijk optreedt. Opdrachtnemers hebben moeite om het te onderbouwen of hard te maken. Het risico lijkt zich op dit moment (bij de huidige wijze van uitvraag) te beperken tot concurrentie tussen doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Mogelijkheden om prestatie-instrumenten te gebruiken

Het projectmatige karakter van social return werkt volgens diverse betrokkenen (zowel vertegenwoordigers van bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties) tijdelijke oplossingen in de hand en zou kunnen leiden tot verdringing. Om die reden wordt gepleit voor het belonen van bestaande inzet van bedrijven. Dit zou volgens voorstanders kunnen bijdragen aan meer structurele oplossingen met betrekking tot de inzet van social-returnkandidaten. Deze zouden dan breder in de organisatie kunnen worden ingezet en bijvoorbeeld op opeenvolgende opdrachten mogen 'meetellen'. Het belonen van inspanningen impliceert dat bestaande inspanningen op het gebied van sociaal ondernemen zichtbaar worden gemaakt. In de evaluatie is ingegaan op de toepasbaarheid van twee certificaten die gezien kunnen worden als prestatie-instrumenten social return (of in de praktijk daarvoor gebruikt worden). Het gaat om PSO en PSO Bouw (die nog in ontwikkeling is). De doelstelling van de beide instrumenten sluit deels aan op de beoogde effecten van het social-returnbeleid van de Rijksoverheid. De aanbestedingsrechtelijke toepassing ervan in dat kader is echter gecompliceerd. In theorie zijn er ten minste zes verschillende toepassingsvormen voor de beschikbare prestatie-instrumenten in een aanbestedingsprocedure. De juridische haalbaarheid van deze mogelijkheden is echter zeer beperkt. Een instrument (het daaraan verbonden certificaat) kan in zijn geheel niet worden toegepast als selectiecriteria, gunningscriteria of uitvoeringsvoorwaarde. Elementen van de instrumenten (prestatievelden die worden gebruikt om tot de certificering te komen) kunnen worden uitgevraagd in aanbestedingen onder een aantal strikte voorwaarden: de social-returneis moet direct verband houden met de opdracht, en de opdrachtnemer moet in de gelegenheid worden gesteld om een andere bewijsvorm te kunnen gebruiken.

Mogelijkheden om social return breder toe te passen

Verbreding van de toepassing van social return is op verschillende manieren mogelijk, zoals door het aanpassen van de drempelwaarden of toepassing bij leveringen. De vraag is echter of dit past bij de insteek die het Rijk heeft gekozen. De huidige objectieve criteria voor toepassing van social return komen voort uit een bewuste beleidskeuze. De resultaten geven daarnaast aanleiding om eerst na te denken over 'betere' toepassing in plaats van 'bredere' toepassing. Op praktisch niveau dient vooral aandacht uit te gaan naar zaken als informatievoorziening (intern en extern) en monitoring van de resultaten. Verbreding door social return ook toe te passen bij grote werken (zoals in de pilots) biedt kansen om een relatief grote groep social-returnkandidaten in te zetten, maar de proportionaliteit van de social-returneis is dan een punt van aandacht.