

# *een opdracht voor de stad*

*onderzoek naar toepassing en resultaten social return*



Rekenkamer  
**ROTTERDAM**



# *een opdracht voor de stad*

*onderzoek naar toepassing en resultaten social return*



Rekenkamer  
**ROTTERDAM**



## voorwoord

Het belang van social return in gemeentelijke aanbestedingen kan niet voldoende worden onderstreept. Een grote organisatie als de gemeente Rotterdam koopt jaarlijks voor zo'n € 800 mln. in en kan hiermee al gauw bijna 3000 arbeids- en stageplaatsen realiseren voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hoewel de realisatie van deze ambitie hier ruim onder ligt blijft dit een prestatie die er mag zijn. Zeker in vergelijking met andere grote steden als Amsterdam, Utrecht en Den Haag.

Minder geslaagd is het feit dat in slechts de helft van de gevallen de vacature wordt ingevuld door iemand uit de Rotterdamse kaartenbakken, terwijl het aantal mensen met een bijstandsuitkering nog altijd zeer hoog te noemen is. Dit kan en moet veel beter. Wat zeker beter moet, is het aandeel bijstandsgerechtigden op Zuid. 10% van de SROI vacatures wordt vervuld door een werkzoekende uit Rotterdam-Zuid, terwijl het aandeel Rotterdamse bijstandsgerechtigden op Zuid 40% van stedelijk totaal bedraagt. Met de inzet van social return door de woningbouwcoöperaties in het kader van het NPRZ worden niet beduidend meer mensen uit Rotterdam Zuid bereikt. Dit zet tevens vraagtekens bij de effectiviteit van dit specifieke onderdeel van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Een programma dat van groot belang is voor een nieuw en beter perspectief voor Rotterdam-Zuid. Om die reden zal de Rekenkamer Rotterdam eind dit jaar een breed onderzoek opstarten naar de effectiviteit van het gehele programma, inclusief de prestaties in de pijler Werk die zoals dit zich thans laat aanzien in elk geval gegeven de social return ambities behoorlijk achterblijft.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Kees de Waijer (projectleider), Milou Giesen (onderzoeker) en Nicole Santbergen (onderzoeker).

Paul Hofstra  
directeur Rekenkamer Rotterdam



<b>voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>bestuurlijke nota</b>	<b>7</b>
1 inleiding	9
1-1 aanleiding	9
1-2 doelstelling	9
1-3 leeswijzer	9
2 conclusies en aanbevelingen	11
2-1 vooraf	11
2-2 hoofdconclusies	11
2-3 toelichting hoofdconclusies	12
2-4 aanbevelingen	17
3 reactie en nawoord	19
3-1 reactie college	19
3-2 nawoord rekenkamer	27
<b>nota van bevindingen</b>	<b>31</b>
1 inleiding	33
1-1 aanleiding	33
1-2 doel- en vraagstelling	33
1-3 afbakening	34
1-4 aanpak	34
1-5 leeswijzer	35
2 regels en organisatie	37
2-1 inleiding	37
2-2 landelijk kader	37
2-2-1 manifest maatschappelijk verantwoord inkopen	38
2-2-2 aanbestedingswet	38
2-3 gemeentelijk kader	41
2-3-1 vooraf	41
2-3-2 wanneer toepassen	41
2-3-3 percentage	42
2-3-4 wijze van toepassen	43
2-3-5 wijze van invulling door opdrachtnemer	44
2-4 organisatie	45
3 toepassing in inkoopcontracten	53
3-1 inleiding	53
3-2 totale omvang	53
3-2-1 aantal contracten met social return	54
3-2-2 financiële omvang contracten met social return	54
3-2-3 social return in inkoopvolume 2018	56
3-2-4 totale social returnverplichting 2018	58

3-2-5	realisatie doelstelling	58
3-2-6	toetsing schatting via steekproef	59
3-3	verschillen per type aanbesteding	60
3-4	verschillen per type overeenkomst	61
3-5	verschillen per financiële omvang contract	63
3-6	verschillen per cluster	64
3-7	toegepast percentage per contract	65
<b>4</b>	<b>verklaringen toepassing</b>	<b>67</b>
4-1	inleiding	67
4-2	niet toegepast	67
4-2-1	geen advies WSPR gevraagd	67
4-2-2	afgeweken van advies WSPR	70
4-2-3	contract niet in SIRO opgenomen	71
4-2-4	geen proportionele eis mogelijk	73
4-3	wel toegepast	75
4-3-1	vijf procent als standaard	75
4-3-2	maatwerk <sup>76</sup>	
<b>5</b>	<b>uitvoering en resultaten</b>	<b>79</b>
5-1	inleiding	79
5-2	realisatie verplichting	79
5-2-1	totale financiële realisatie	79
5-2-2	realisatie per contract	81
5-2-3	realisatie over looptijd contracten	81
5-2-4	realisatie door compensatie	83
5-3	resultaten arbeidsparticipatie	83
5-3-1	arbeidsparticipatie naar doelgroep	84
5-3-2	arbeidsparticipatie naar woonplaats	85
5-3-3	vergelijking G4-gemeenten	87
<b>6</b>	<b>factoren die uitvoering beïnvloeden</b>	<b>89</b>
6-1	inleiding	89
6-2	bevorderende factoren	89
6-2-1	informatievoorziening, monitoring en handhaving	89
6-2-2	hulp bij registratie	93
6-2-3	compensatiemogelijkheden	94
6-3	belemmerende factoren	94
6-3-1	geschiktheid kandidaten	94
6-3-2	WSPR te weinig samenwerkingspartner	97
6-3-3	te weinig invullingsmogelijkheden	98
6-3-4	eis niet proportioneel	99
6-3-5	administratieve last	99
	<b>bijlagen</b>	<b>103</b>
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	105
bijlage 2	geraadpleegde documenten	111
bijlage 3	waarden invulling social return	113
bijlage 4	aanbestedingsprocedures	114
bijlage 5	lijst van afkortingen	116



***bestuurlijke nota***



# 1 inleiding

## 1-1 *aanleiding*

Social return is een maatregel waarbij in een inkoopcontract of bij het verlenen van een subsidie van de opdrachtnemer wordt geëist om een deel van de aanneemsom te gebruiken voor het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In het afgelopen decennium heeft social return in inkoopcontracten een opmars gemaakt onder gemeenten en andere overheden. In 2014 paste inmiddels 79% van de gemeenten in Nederland social return toe.

De gemeente Rotterdam introduceerde eind jaren negentig de 5%-regeling. Hiermee worden bedrijven die een grote opdracht van de gemeente Rotterdam uitvoerden verplicht om genoemd percentage van de aanneemsom te besteden aan loon van werkzoekenden of om stages te bieden aan scholieren uit Rotterdam. Het social return beleid is in de twee decennia daarna geïntensiveerd. In 2015 heeft de raad met het vaststellen van het beleidskader 'Sterker door Werk 2015-2018' het doel vastgesteld om tenminste 5% van het totale gemeentelijke inkoopvolume aan te merken als social returnverplichting. Daarvan wilde de gemeente 85% ook echt realiseren. Daarmee dringen zich meerdere vragen op, zoals in welke mate deze verplichting daadwerkelijk in inkoopcontracten wordt vastgelegd, of het gestelde doel gehaald wordt, of opdrachtnemers aan hun verplichtingen tot social return voldoen (en zo ja, op welke wijze) en of de gemeente hierop adequaat toeziet. Deze vragen vormden voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar social return.

## 1-2 *doelstelling*

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 onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

## 1-3 *leeswijzer*

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 vooraf

De gemeente Rotterdam is al sinds de jaren negentig ambitieus in het realiseren van social return. Het uitgangspunt van het vorige en het huidige college om social return toe te passen in nagenoeg alle aanbestedingen vanaf € 50.000 getuigt van die ambitie. Uit de hoofdconclusies hieronder blijkt dat het college de ambities niet heeft waargemaakt. Relevante context hierbij is dat de resultaten van social return in Rotterdam niettemin groot zijn ten opzichte van andere gemeenten. Zo realiseert Rotterdam al jarenlang aanzienlijk meer social return dan de andere G4-gemeenten. In 2018 realiseerde Rotterdam naar schatting meer dan anderhalf keer zoveel plaatsingen als Amsterdam, meer dan twee keer zoveel als Den Haag en bijna drie keer zoveel als Utrecht. Rotterdam is daarmee, mede dankzij de inzet van het WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR), duidelijk koploper in de G4-gemeenten. De hoofdconclusies hieronder moeten in deze context worden gezien.

### 2-2 hoofdconclusies

- 1 Het college laat kansen liggen om het aantal social return kandidaten uit Rotterdam (Zuid) te vergroten. In 2018 was bijna de helft van de geplaatste kandidaten geen inwoner van Rotterdam. Van de Rotterdamse kandidaten woont minder dan een vijfde in Rotterdam-Zuid.
- 2 Dat een groot deel van de geplaatste kandidaten niet uit Rotterdam (Zuid) komt heeft de volgende oorzaken:
  - a De gemeente mag (op grond van de Aanbestedingswet) van opdrachtnemers niet eisen dat zij alleen kandidaten uit Rotterdam plaatsen. Wel kan de gemeente plaatsing van Rotterdamse kandidaten bevorderen, door zelf actief geschikte kandidaten aan te leveren. Vaak slaagt het cluster W en I er echter niet in om voor opdrachtnemers een (geschikte) werkzoekende uit Rotterdam te vinden. Dit leidt ertoe dat dan vaker werkzoekenden van buiten Rotterdam worden geplaatst.
  - b Opdrachtnemers vinden dat het WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR) zich vooral opstelt als een controleur die monitort en handhaaft en te weinig als samenwerkingspartner bij het realiseren van social return. Opdrachtnemers willen dat de gemeente een actieve rol neemt in het 'werkfit' maken van kandidaten.
  - c Het college heeft onvoldoende inzicht in de factoren die de inzet van werkzoekenden uit Rotterdam-Zuid belemmeren. Hierdoor kan het dit probleem niet goed aanpakken.
- 3 Het college heeft in 2018 de eigen doelstelling over social return niet gehaald. Er is € 25,2 mln. social return gerealiseerd, terwijl dit volgens de doelstelling € 34 mln. zou moeten zijn. Dit verschil komt doordat dat het college veel minder vaak social return in inkoopcontracten toepast dan het beoogt. Zo is in 42% tot 45% van de inkoopcontracten vanaf € 50.000 social return social return opgenomen, terwijl het uitgangspunt van het college is om dit in nagenoeg alle desbetreffende contracten te doen.

- 4 Het niet opnemen van een social returnverplichting in alle contracten vanaf € 50.000 heeft de volgende oorzaken:
  - a Het uitgangspunt is niet reëel. Op grond van de Aanbestedingswet is het opnemen van een social returnverplichting in een contract in veel gevallen niet proportioneel, bijvoorbeeld wanneer de opdracht te weinig arbeid bevat of die arbeid te specialistisch is.
  - b De rol van het WSPR, dat onder meer tot taak heeft om te adviseren over social return in aanbestedingen, is niet voldoende geborgd in het aanbestedingsproces. Dit leidt er onder meer toe dat vaak geen social return in een aanbesteding wordt opgenomen.
- 5 Als de gemeente een social returnverplichting in een contract opneemt, is veelal vooraf niet zorgvuldig beoordeeld of die verplichting proportioneel is. In veel contracten met social return is zonder onderbouwing een standaardpercentage van 5% toegepast. In de praktijk blijkt dit dan ook in sommige gevallen te hoog.
- 6 Opdrachtnemers vervullen hun social returnverplichtingen meestal goed. In 2018 was zelfs sprake van een gemiddelde overrealisatie van minstens 12%. Niettemin was in een vijfde deel van de contracten die dat jaar afliepen de verplichting niet (geheel) vervuld.
- 7 De hoge gemiddelde realisatie wordt onder meer bevorderd doordat het WSPR opdrachtnemers duidelijk informeert over de social returnverplichting en de voortgang monitort. Ook gaat een preventieve werking uit van een mogelijke boete als de verplichting niet wordt gerealiseerd.
- 8 Het social returnbeleid 2019-2022 kent drie belangrijke tekortkomingen:
  - a De oorzaken voor het ontbreken van social return in de meeste inkoopcontracten worden niet onderkend en dus ook niet aangepakt.
  - b De aanpak om het aantal plaatsingen van social return kandidaten uit Rotterdam te vergroten, sluit onvoldoende aan bij de behoeften van opdrachtnemers.
  - c Het college onderzoekt onvoldoende welke factoren plaatsing van kandidaten uit Rotterdam-Zuid belemmeren.

## 2-3 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Het college laat kansen liggen om het aantal social return kandidaten uit Rotterdam (Zuid) te vergroten. In 2018 was bijna de helft van de geplaatste kandidaten geen inwoner van Rotterdam. Van de Rotterdamse kandidaten woont minder dan een vijfde in Rotterdam-Zuid.*
  - Het aandeel in 2018 geplaatste kandidaten uit Rotterdam (1.925 unieke personen) is 55%. Het aandeel kandidaten van buiten Rotterdam (1.579 ) is 45%.
  - 355 van de 1.925 Rotterdamse social returnkandidaten in 2018 kwamen uit Zuid. Dit is minder dan een vijfde deel. Dit terwijl het bijstandsbestand in Rotterdam voor 40% uit mensen uit Rotterdam-Zuid bestaat.
  - Ook met de inzet van social return bij de woningbouwcoöperaties in het kader van het NPRZ worden niet beduidend meer mensen uit Rotterdam Zuid bereikt.

- Dat het college in het plaatsen van kandidaten uit Rotterdam (Zuid) kansen laat liggen, blijkt uit de toelichting op de hoofdconclusies 2a, b en c hierna.

*2 Dat een groot deel van de geplaatste kandidaten niet uit Rotterdam (Zuid) komt heeft de volgende oorzaken:*

*a De gemeente mag (op grond van de Aanbestedingswet) van opdrachtnemers niet eisen dat zij alleen kandidaten uit Rotterdam plaatsen. Wel kan de gemeente plaatsing van Rotterdamse kandidaten bevorderen, door zelf actief geschikte kandidaten aan te leveren. Vaak slaagt het cluster W en I er echter niet in om voor opdrachtnemers een (geschikte) werkzoekende uit Rotterdam te vinden. Dit leidt ertoe dat dan vaker werkzoekenden van buiten Rotterdam worden geplaatst.*

- Op grond van het non-discriminatiebeginsel in de Aanbestedingswet mag de gemeente van opdrachtnemers niet eisen dat zij alleen kandidaten uit Rotterdam plaatsen. Wel kan de gemeente plaatsing van Rotterdamse kandidaten bevorderen, door zelf actief geschikte kandidaten aan te leveren.
- De gemeente heeft de ambtelijke coördinatie van social return belegd bij het WSPR. Het WSPR kan binnen cluster W en I op zoek gaan naar een geschikte kandidaat uit het bestand van werkzoekenden in Rotterdam. Vaak leidt dit echter niet tot het aanleveren van een geschikte kandidaat.
- Opdrachtnemers wijken hierdoor uit naar bemiddeling door andere organisaties, zoals uitzendbureaus. Uitzendbureaus bemiddelen niet alleen Rotterdammers, maar ook werkzoekenden uit andere gemeenten. Dit leidt ertoe dat de verplichting vaker vervuld wordt door werkzoekenden die buiten Rotterdam wonen

*b Opdrachtnemers vinden dat het WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR) zich vooral opstelt als een controleur die monitort en handhaaft en te weinig als samenwerkingspartner bij het realiseren van social return. Opdrachtnemers willen dat de gemeente een actieve rol neemt in het 'werkfit' maken van kandidaten.*

- In door de rekenkamer onderzochte casussen gaven opdrachtnemers aan dat het WSPR te weinig verbindingen legt tussen opdrachtnemers die mogelijkheden zoeken om hun social returnverplichting in te vullen en opdrachtnemers die dit soort kandidaten trainen of waar een compensatieopdracht geplaatst kan worden.
- Uit een onderzoek dat de gemeente in 2019 heeft laten uitvoeren door een extern bureau, blijkt dat opdrachtnemers zich door het WSPR niet geholpen voelen bij het invullen van de social returnverplichting.
- In door de gemeente georganiseerde discussiebijeenkomsten in januari 2019 spraken opdrachtnemers en intermediaire organisaties (zoals uitzendbureaus) de behoefte uit dat de gemeente kandidaten vooraf 'meer werkfit' maakt en ook na plaatsing begeleiding biedt, bijvoorbeeld in de vorm van job-coaching.

*c Het college heeft onvoldoende inzicht in de factoren die de inzet van werkzoekenden uit Rotterdam-Zuid belemmeren. Hierdoor kan het dit probleem niet goed aanpakken*

- De gemeente erkent dat met social return relatief minder inwoners van Rotterdam-Zuid aan werk of een stage worden geholpen. De gemeente heeft aangekondigd in het kader van het NPRZ acties te ondernemen om dit te verbeteren, zoals het organiseren van banenmarkten gericht op kandidaten uit Rotterdam-Zuid en proactieve betrokkenheid van het WSPR bij komende grote projecten zoals Feyenoord City en de energietransitie.

- De gemeente heeft echter onvoldoende inzicht in de oorzaken van de achterblijvende resultaten wat betreft plaatsing van kandidaten uit Rotterdam-Zuid. Daardoor is onduidelijk welke aanpak kansrijk is en dus of de aangekondigde acties kans van slagen hebben.

3 *Het college heeft in 2018 de eigen doelstelling over social return niet gehaald. Er is € 25,2 mln. social return gerealiseerd, terwijl dit volgens de doelstelling € 34 mln. zou moeten zijn. Dit verschil komt doordat dat het college veel minder vaak social return in inkoopcontracten toepast dan het beoogt. Zo is in 42% tot 45% van de inkoopcontracten vanaf € 50.000 social return opgenomen, terwijl het uitgangspunt van het college is om dit in nagenoeg alle desbetreffende contracten te doen.*

#### **realisatie doelstelling social return**

- In 2015 heeft de raad in het beleidskader 'Sterker door Werk 2015-2018' de doelstelling vastgelegd om jaarlijks 5% van het inkoopvolume als social returnverplichting op te leggen en 85% van die verplichting te realiseren.
- Het inkoopvolume was in 2018 € 800 mln. Uitgaande van genoemde doelstelling zou in 2018 in voor € 40 mln (5% van € 800 mln.) opgelegd moeten zijn aan social returnverplichtingen. Van die € 40 mln. zou € 34 mln (85%) moeten zijn gerealiseerd.
- In werkelijkheid was de realisatie € 25,2 mln. en daarmee aanzienlijk minder dan beoogd (3,2% van € 800 mln).
- De werkelijke realisatie is volgens cluster W en I hoger dan € 25,2 mln., maar het is nog niet duidelijk hoeveel hoger. Cluster W en I verwacht dat de juiste realisatie in februari 2020 aan de raad kan worden gerapporteerd. Mogelijk kan volgens W en I de realisatie wellicht zelfs tot 20% hoger uitvallen, dat zou betekenen € 30 mln. Het is daarmee dus niet te verwachten dat de realisatie na herberekening alsnog op € 34 mln. uitkomt en dus ook niet dat de doelstelling dan alsnog gehaald blijkt te zijn.

#### **meeste inkoopcontracten geen social return**

- In het beleidskader 'Sterker door Werk 2015-2018' heeft de raad als uitgangspunt vastgelegd dat social return wordt toegepast op nagenoeg alle inkoopcontracten vanaf een ondergrens. Uit verschillende documenten blijkt dat de gemeente zowel in de vorige collegeperiode als in het nieuwe social returnbeleid 2019-2022 een ondergrens hanteert van € 50.000.
- Slechts 800 (45%) van alle 1.761 lopende inkoopcontracten in 2018 boven de € 50.000,- zijn echter in SIRO (het gemeentelijke registratiesysteem voor contracten met een social returnverplichting) opgenomen.
- Een steekproef van contracten boven de € 50.000 waarin de rekenkamer zelf in de betreffende aanbestedingsstukken heeft gekeken of een social returnverplichting voor het contract geldt, geeft een iets lager percentage (42%). Ook dat is dus lang niet 'in nagenoeg alle contracten'.
- Als gekeken wordt naar de financiële omvang van het totale inkoopvolume in 2018 (€ 800 mln.), dan geldt naar schatting voor 60% (€ 480 mln) tot 71% (€ 568 mln.) daarvan een social return verplichting. Ook dat wijst erop dat social return lang niet in alle inkoopcontracten is opgenomen.

4 *Het niet opnemen van een social returnverplichting in alle contracten vanaf € 50.000 heeft de volgende oorzaken:*



*a Het uitgangspunt is niet reëel. Op grond van de Aanbestedingswet is het opnemen van een social returnverplichting in een contract in veel gevallen niet proportioneel, bijvoorbeeld wanneer de opdracht te weinig arbeid bevat of die arbeid te specialistisch is.*

- Overheden die social return toepassen, moeten daarbij handelen conform de eisen van de Aanbestedingswet 2012 aan inkoop en aanbestedingen. De meest relevante eis is dat een verplichting in een inkoopcontract proportioneel is.
- De proportionaliteitseis betekent onder meer dat een social returnverplichting alleen mogelijk is als de inkoopopdracht arbeid omvat en als die arbeid niet te specialistisch is.
- Er zijn inkoopcontracten met een te geringe arbeidscomponent of te specialistisch werk om social return toe te passen. Dat de gemeente in die gevallen geen social return toepast is dan ook terecht.

*b De rol van het WSPR, dat onder meer tot taak heeft om te adviseren over social return in aanbestedingen, is niet voldoende geborgd in het aanbestedingsproces. Dit leidt er onder meer toe dat vaak geen social return in een aanbesteding wordt opgenomen.*

- Het WSPR heeft onder meer tot taak om te adviseren over social return in aanbestedingen, maar wordt vaak niet betrokken bij gemeentelijke aanbestedingen. Dit leidt er vervolgens vaak toe dat geen social return in de aanbesteding wordt opgenomen. Het gaat daarbij niet alleen om kleine contracten, maar ook om contracten met een omvang van meer dan € 10 mln.
- Clusters die inkopen nemen soms geen social return op in een aanbesteding zonder hierover intern duidelijk verantwoording af te leggen. Dit komt doordat er binnen het concern geen escalatiemodel is voor gevallen waarin verschil van inzicht bestaat tussen het WSPR enerzijds en de afdeling Inkoop en/of het inkopende cluster anderzijds over de vraag of in een aanbesteding social return kan worden toegepast of over het toe te passen percentage.
- Uit een steekproef van de rekenkamer blijkt dat een aanzienlijk deel (18%) van de contracten met een social returnverplichting toch niet is opgenomen in het registratiesysteem SIRO dat wordt beheerd door het WSPR. Hierdoor is de verplichting in die contracten een 'dode letter'.

*5 Als de gemeente een social returnverplichting in een contract opneemt, is veelal vooraf niet zorgvuldig beoordeeld of die verplichting proportioneel is. In veel contracten met social return is zonder onderbouwing een standaardpercentage van 5% toegepast. In de praktijk blijkt dit dan ook in sommige gevallen te hoog.*

- In ongeveer twee derde (66%) van alle 800 lopende contracten in 2018 waarin een social returnverplichting was opgenomen, bedroeg die verplichting precies 5%.
- Uit interviews met ambtenaren komt naar voren dat daarbij niet altijd goed wordt beoordeeld of dit percentage proportioneel is. Zo zijn er inkopers die standaard 5% social return in een aanbesteding opnemen, zonder met het WSPR te overleggen. Uit het onderzoek blijkt bovendien dat de matrix social return niet door alle medewerkers wordt toegepast
- In de helft van de onderzochte casussen maakt het inkopende cluster gebruik van model aanbestedingsdocumenten van de afdeling Inkoop waarin al standaard 5% social return is opgenomen. Dit gebruik vergroot de kans dat niet zorgvuldig wordt beoordeeld welk percentage proportioneel is.

- In twee onderzochte casussen bleek gedurende de looptijd van het contract dat de gemeente met 5% over de hele contractsom een te hoog percentage (dus niet proportioneel) social return had geëist van de opdrachtnemer. De arbeidscomponent was in beide casussen namelijk aanzienlijk lager dan de contractsom. In beide gevallen is het WSPR akkoord gegaan met aanpassing van de eis.

6 *Opdrachtnemers vervullen hun social returnverplichtingen meestal goed. In 2018 was zelfs sprake van een gemiddelde overrealisatie van minstens 12%. Niettemin was in een vijfde deel van de contracten die dat jaar afliepen de verplichting niet (geheel) vervuld.*

- Naar schatting van de rekenkamer gold in 2018 op inkoopcontracten in totaal € 22,5 mln. aan social returnverplichtingen. In werkelijkheid is meer social return gerealiseerd, namelijk € 25,2 mln. (112%).
- De realisatie is volgens cluster W en I zelfs nog hoger dan € 25,2 mln (zie de toelichting op hoofdconclusie 2).
- 57 (20%) van de opdrachtnemers van de 289 contracten met een social returnverplichting die afliepen in 2018 hadden niet of niet geheel aan deze verplichting voldaan.

7 *De hoge gemiddelde realisatie wordt onder meer bevorderd doordat het WSPR opdrachtnemers duidelijk informeert over de social returnverplichting en de voortgang monitort. Ook gaat een preventieve werking uit van een mogelijke boete als de verplichting niet wordt gerealiseerd.*

- In alle onderzochte casussen is er in het begin van de contractperiode in enigerlei vorm (kennismakingsgesprek, telefoongesprek, e-mailcontact) contact geweest tussen WSPR en opdrachtnemer over de social returnverplichting. Opdrachtnemers geven aan dat het contact met het WSPR bij de start hen duidelijkheid geeft over de verplichting.
- Uit een onderzoek dat de gemeente in 2019 heeft laten uitvoeren door een extern bureau blijkt dat het WSPR de realisatie strak monitort, onder meer in de vorm van handhavingsberichten die het gedurende de contractperiode aan opdrachtnemers stuurt als de realisatie niet op schema ligt.
- Uit de onderzochte casussen blijkt dat de handhavingsberichten voor opdrachtnemers motiverend werken.
- Uit interviews van de rekenkamer met opdrachtnemers, blijkt dat ook een preventief effect uitgaat van de dreiging van een boete als de verplichting niet alsnog wordt gerealiseerd heeft.

8 *Het social returnbeleid 2019-2022 kent drie belangrijke tekortkomingen:*

a *De oorzaken voor het ontbreken van social return in de meeste inkoopcontracten worden niet onderkend en dus ook niet aangepakt.*

- In het actieprogramma 'Doorontwikkeling social return 2019-2022', vastgesteld door de raad in november 2019, staan geen maatregelen om de rol van het WSPR in het aanbestedingsproces beter te borgen. Daarmee blijft één van de twee oorzaken voor het niet toepassen van social return bestaan (zie conclusie 3b).
- De tweede oorzaak (toepassen van social return is op grond van de proportionaliteitseis uit de Aanbestedingswet niet altijd mogelijk, zie conclusie 3a) kan de gemeente niet aanpakken.

*b De aanpak om het aantal plaatsingen van social return kandidaten uit Rotterdam te vergroten, sluit onvoldoende aan bij de behoeften van opdrachtnemers.*

- Opdrachtnemers willen dat kandidaten meer training krijgen vóórdat zij geplaatst worden en dat de gemeente zelf een actieve rol neemt in het 'werkfit' maken van kandidaten.
- Uit het actieprogramma 'Doorontwikkeling social return 2019-2022' dat het college in oktober 2019 aan de raad heeft aangeboden, blijkt echter dat het college die taak vooral neerlegt bij werkgevers

*c Het college onderzoekt onvoldoende welke factoren plaatsing van kandidaten uit Rotterdam-Zuid belemmeren.*

- De gemeente heeft onvoldoende inzicht in de oorzaken van de achterblijvende resultaten wat betreft plaatsing van kandidaten uit Rotterdam-Zuid (zie conclusie 1c).
- Het beleid 2019-2022 bevat geen maatregelen om dit inzicht te vergroten.
- Ambtelijk zijn maatregelen aangekondigd waarmee wordt beoogd het aantal plaatsingen van kandidaten uit Rotterdam-Zuid te vergroten (waaronder het instellen een voorkeursperiode van een week waarin eerst gekeken wordt of een kandidaat uit Rotterdam-Zuid kan worden geplaatst). Aangezien echter niet duidelijk is wat de oorzaken zijn van het achterblijvende aantal plaatsingen van kandidaten uit Rotterdam-Zuid, is niet duidelijk of dit kansrijke maatregelen zijn of juist andere maatregelen nodig zijn.

#### 2-4 **aanbevelingen**

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Bevorder dat meer social returnkandidaten uit Rotterdam worden geplaatst, door zelf een actieve rol te nemen in het bewerkstelligen dat zij 'meer werkfit' worden (bijvoorbeeld door training en begeleiding voorafgaand aan plaatsing), in plaats van deze taak bij opdrachtnemers neer te leggen.
- 2 Onderzoek welke factoren plaatsing van werkzoekenden uit Rotterdam-Zuid belemmeren, zodat daarna gerichte maatregelen kunnen worden genomen om hun plaatsing te bevorderen.
- 3 Bevorder proportionele toepassing van social return door een toetsingskader op te stellen, dat in ieder geval:
  - niet meer het uitgangspunt bevat dat social return boven een grensbedrag nagenoeg altijd moet worden toegepast;
  - recht doet aan de proportionaliteitscriteria van de Aanbestedingswet.
- 4 Borg de adviserende rol van het WSPR over social return in het aanbestedingsproces zodanig dat dat het WSPR hierin altijd en tijdig wordt betrokken en kan adviseren aan de hand van het toetsingskader.
- 5 Stel een escalatiemodel in voor gevallen waarin verschil van inzicht bestaat tussen het WSPR enerzijds en de afdeling Inkoop en/of het inkopende cluster anderzijds

over de wenselijkheid of de mate van toepassing van social return in een aanbesteding.

- 6 Organiseer geautomatiseerde communicatie tussen de gemeentelijke registratiesystemen voor inkoop (Oracle) en voor social return (SIRO of de geplande opvolger van dit systeem) zodanig dat:
  - het WSPR altijd op de hoogte is van contracten met een social returnverplichting, waarmee deze verplichting nooit een 'dode letter' in een contract kan zijn;
  - het voor de gemeente geheel duidelijk is op hoeveel contracten een social returnverplichting rust en hier geen schattingen meer naar hoeven worden gedaan;
  - het WSPR beter is geïnformeerd hoeveel geld de gemeente op een contract daadwerkelijk heeft uitgegeven, waarmee er vervolgens een actueel inzicht is hoe groot de werkelijk geldende social returnverplichting op het contract is.

In 2017 heeft de gemeente Rotterdam zich aangesloten bij het door het Rijk opgestelde manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, waarin naast het toepassen van social return ook wordt gestreefd naar duurzaamheid en circulariteit bij de inkoop. De aspecten duurzaamheid en circulariteit zijn nog niet zo duidelijk ingebed in het gemeentelijk inkoopproces als social return. Derhalve komt de rekenkamer tot de volgende aanbeveling aan het college van B en W:

- 7 Overweeg om het in aanbeveling 3 genoemde toetsingskader te verbreden naar de onderwerpen duurzaamheid en circulariteit, die naast social return deel uitmaken van het beleid Maatschappelijk Verantwoord Inkopen. Borg in dat geval ook interne advisering en escalatie over deze thema's in het aanbestedingsproces.

## 3 reactie en nawoord

### 3-1 reactie college

Ons college heeft kennisgenomen van de conclusies en aanbevelingen van uw onderzoek naar de uitvoering van social return in Rotterdam. Wij spreken onze waardering uit voor het onderzoek dat u heeft gedaan.

Zoals u terecht opmerkt, heeft Rotterdam zich altijd ambitieus opgesteld als het gaat om het toepassen van social return bij ons inkoopbeleid. En aan die ambitie houden we graag vast. Wij streven naar een inclusieve en duurzame arbeidsmarkt, waar iedereen naar vermogen meedoet.

Om dat te realiseren is samenwerking met andere partijen hard nodig. Het complexe vraagstuk van (langdurige) werkloosheid vraagt om een gezamenlijke aanpak en om een lange adem. We werken daarvoor samen met de gemeenten in de arbeidsmarktregio, met werkgevers en met andere partners in de stad.

Social return is een instrument dat zijn waarde in de afgelopen jaren heeft bewezen. Wij zijn trots op het feit dat we koploper zijn in de G4 wat betreft het aantal gerealiseerde plaatsingen. Maar dat is geen reden om achterover te leunen. Het kan altijd beter. Om die reden hebben we in 2019 de doorontwikkeling van ons (regionale) social returnbeleid gepresenteerd. Met het nieuwe beleid komen we onder meer tegemoet aan de wensen van opdrachtnemers voor meer flexibiliteit en maatwerk. Daarnaast hebben we afspraken gemaakt met de regiogemeenten over het vergroten van hun aandeel in de realisatie van social return in de regio en hebben we aangekondigd in de komende jaren meer partners te willen aantrekken die social return toepassen in het eigen inkoopbeleid. We doen onderzoek naar en experimenteren met de mogelijkheden die we hebben om het arbeidspotentieel bij onze inkoopopdrachten optimaal te benutten. Met als doel de concurrentiepositie van werkzoekenden uit Rotterdam en onze regio op de arbeidsmarkt verder te vergroten. We willen daarin blijven leren en ontwikkelen. In dat kader kunt u ook onze reactie op uw onderzoek lezen. Wij zien in uw conclusies en aanbevelingen goede mogelijkheden om social return weer een stap verder te brengen.

Hieronder treft u onze inhoudelijk reactie op uw conclusies en aanbevelingen aan.

#### **Reactie op de hoofdconclusies**

In uw bestuurlijke nota zijn acht hoofdconclusies geformuleerd. Deze zijn hierna cursief weergegeven met daaronder de reactie van ons college.

*1. Het college laat kansen liggen om het aantal social return kandidaten uit Rotterdam (Zuid) te vergroten. In 2018 was bijna de helft van de geplaatste kandidaten geen inwoner van Rotterdam. Van de Rotterdamse kandidaten woont minder dan een vijfde in Rotterdam-Zuid.*

Reactie college:

Het is inderdaad waar dat het aantal Rotterdamse kandidaten op 55% van het totale aantal geplaatste kandidaten uitkomt. Wij willen hierbij echter opmerken dat het social returnbeleid in regionaal verband wordt uitgevoerd. Dit betekent dat

Rotterdammers via social return ook worden ingezet in Barendrecht, Capelle a/d IJssel, Schiedam, etc. En andersom geldt ook dat regiokandidaten in Rotterdam door social return een werkplek vinden. Kijken we naar het aantal Rotterdammers en werkzoekenden uit de regio dat door social return in Rotterdam aan de slag is gegaan, dan komen we uit op een percentage van 70% van het totale aantal plaatsingen in 2018. In de regio zien we verhoudingsgewijs dezelfde resultaten. Van alle door de regiogemeenten geplaatste kandidaten komt 55% uit de regiogemeenten, 15% uit Rotterdam en 30% van buiten de regio.

We erkennen dat we met social return (nog) betere resultaten kunnen halen voor Rotterdam dan we de afgelopen jaren hebben gedaan. Daarom hebben we in 2019 het (regionale) social returnbeleid herzien. Daarbij blijven we inzetten op groei van het percentage Rotterdammers dat via social return een plek vindt op de arbeidsmarkt. Belangrijke pijler in de aanpak is de groei van de realisatie social return door de regiogemeenten en andere partners. Met de regiogemeenten zijn afspraken gemaakt over de groei van het aantal inkoopcontracten waarop social return wordt toegepast. En we streven in de komende twee jaar naar minimaal een verdubbeling van het aantal partners dat social return toepast in het eigen inkoopbeleid (van 6 naar 12). Met reeds bestaande partners, zoals een aantal woningbouwcorporaties, sluiten we binnenkort een convenant om te komen tot meer arbeidsplaatsen voor Rotterdammers (op Zuid). Een toenemend volume social return betekent meer kansen voor Rotterdammers met een afstand tot de arbeidsmarkt.

*2. Dat een groot deel van de geplaatste kandidaten niet uit Rotterdam (Zuid) komt heeft de volgende oorzaken:*

*a De gemeente mag (op grond van de Aanbestedingswet) van opdrachtnemers niet eisen dat zij alleen kandidaten uit Rotterdam plaatsen. Wel kan de gemeente plaatsing van Rotterdamse kandidaten bevorderen, door zelf actief geschikte kandidaten aan te leveren. Vaak slaagt het cluster W en I er echter niet in om voor opdrachtnemers een (geschikte) werkzoekende uit Rotterdam te vinden. Dit leidt ertoe dat dan vaker werkzoekenden van buiten Rotterdam worden geplaatst.*

*b Opdrachtnemers vinden dat het WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR) zich vooral opstelt als een controleur die monitort en handhaaft en te weinig als samenwerkingspartner bij het realiseren van social return. Opdrachtnemers willen dat de gemeente een actieve rol neemt in het 'werkfit' maken van kandidaten.*

*c Het college heeft onvoldoende inzicht in de factoren die de inzet van werkzoekenden uit Rotterdam-Zuid belemmeren. Hierdoor kan het dit probleem niet goed aanpakken.*

Reactie college:

De aanbestedingswetgeving kent een non-discriminatiebeginsel. Dit betekent dat wij van opdrachtnemers niet kunnen vragen om uitsluitend kandidaten uit Rotterdam (of de regio) te plaatsen. Feit is ook dat de kenmerken van de werkzoekenden in ons bestand – en met name die op Zuid – zodanig zijn dat ze minder kansrijk zijn op de arbeidsmarkt. Wij zijn het echter niet met u eens dat de gemeente geen actieve rol neemt in het werkfit maken van kandidaten. Onze hele inspanning is er opgericht de afstand tot de arbeidsmarkt van werkzoekenden te verkleinen. In het in 2019 door de gemeenteraad vastgestelde beleidskader Participatiewet “Mensenwerk” hebben we aangegeven welke instrumenten we daarvoor de komende jaren inzetten. En we werken daarin ook steeds meer samen met betrokken werkgevers en

onderwijsinstellingen. Alleen in samenwerking met partners kunnen wij tot een effectieve aanpak komen.

In het nieuwe social returnbeleid is arbeidsontwikkeling toegevoegd als invulling van de social returnverplichting door opdrachtnemers. Daarmee bieden we ook werkgevers de mogelijkheid om te investeren in vooral sectorspecifieke training en scholing van werknemers uit de doelgroepen social return.

We weten dat werkzoekenden op Zuid veel belemmeringen hebben die de weg naar de arbeidsmarkt bemoeilijken. Mede daarom hebben we eind 2018 de Regiodeal Rotterdam Zuid met het Rijk afgesloten. Dat hebben we gedaan op basis van een gedetailleerd inzicht in de kenmerken en de samenstelling van de bijstandspopulatie op Zuid.

De Regiodeal Rotterdam Zuid betekent dat in de jaren 2019 tot en met 2022 via het Nationaal Programma Rotterdam Zuid 260 miljoen euro extra geïnvesteerd wordt, met name in Wonen, School en Werk op Zuid. Voor de inzet op de pijler Werk is in totaal 48 miljoen euro gereserveerd. Hiervoor is het programma Samen voor Zuid ontwikkeld. Centraal in de aanpak staat de aandacht voor de situatie van de werkzoekende en het bieden van maatwerk. Met de extra middelen zijn onder andere extra werkconsulenten aangetrokken, zodat aan werkzoekenden meer en structureler aandacht gegeven kan worden. Via de integrale wijkteams – waarin de clusters W&I en MO nauw samenwerken – behoort ook de inzet van schuldhulpverlening en zorg tot de mogelijkheden. Ook zijn faciliteiten voorhanden die nodig zijn om mensen in staat te stellen aan het werk te gaan, of het nu gaat om jobcoaching, kinderopvang of het leren van de Nederlandse taal.

Om maximaal resultaat te halen uit het instrument social return is het goed functioneren van de hele keten van maatregelen en samenwerkende partijen een belangrijke voorwaarde. Met de uitvoering van social return in Rotterdam-Zuid sluiten we aan bij gekozen aanpak. Belangrijk is daarbij de vorming van een dedicated team social return.

Het programma Samen voor Zuid is recent gestart. Het zal enige tijd vragen voordat de effecten hiervan zichtbaar zijn.

Wij zijn het tot slot met u eens dat de rol van het WSPR ten aanzien van het ondersteunen en faciliteren van werkgevers bij de uitwerking van de social returnverplichting verder versterkt kan worden.

*3. Het college heeft in 2018 de eigen doelstelling over social return niet gehaald. Er is € 25,2 mln. social return gerealiseerd, terwijl dit volgens de doelstelling € 34 mln. zou moeten zijn. Dit verschil komt doordat dat het college veel minder vaak social return in inkoopcontracten toepast dan het beoogt. Zo is in 42% tot 45% van de inkoopcontracten vanaf € 50.000 social return opgenomen, terwijl het uitgangspunt van het college is om dit in nagenoeg alle desbetreffende contracten te doen.*

Reactie college:

Het feit dat we de doelstelling niet (volledig) halen heeft verschillende oorzaken. We weten dat het WSPR (nog) geen volledig zicht heeft op alle contracten die worden

afgesloten. Om dat proces te verbeteren zijn een aantal stappen gezet. Zie hiervoor onze opmerkingen onder 4b.

Wanneer bij een contract de afweging wordt gemaakt om geen social return toe te passen (bijvoorbeeld op basis van het proportionaliteitsbeginsel), wordt dit contract niet vastgelegd in het registratiesysteem van het WSPR. Dit betekent dat het inkoopvolume in het registratiesysteem afwijkt van het totale inkoopvolume.

Een deel van het inkoopvolume van de gemeente is niet-beïnvloedbaar, wat betekent dat wij bij deze inkoopcontracten geen social return kunnen toepassen. Het gaat dan bijvoorbeeld om betalingen aan projecten waarbij het opdrachtgeverschap elders ligt (bijvoorbeeld infraprojecten van de RET, Rijkswaterstaat, waterschappen of het Havenbedrijf). De gemeente kan in dit geval zelf geen social return toepassen. In dit verband noemen wij ook betalingen aan bijvoorbeeld MRDH of landelijke uitvoeringsorganisaties. Deze betalingen worden als 'inkoop' geregistreerd maar kennen geen social returnverplichting.

Tot slot zien we dat het resultaat in 2018 beïnvloed is door de volgende oorzaken: 2018 was het eerste contractjaar van de zorgcontracten. Deze zorgcontracten maken een groot deel van de social returnrealisatie uit. Registratie gebeurt altijd achteraf (de invulling is er, maar de registratie volgt in de eerste maanden van het jaar daarop). De zorgpartijen hebben ook een stukje over-realisatie mee mogen nemen naar het volgende jaar. Dat drukt het resultaat in 2018.

Ook is in 2018 bij een aantal contracten in het fysieke domein social return uitgevraagd over de looncomponent van de contractwaarde. Dit leidt tot een lagere realisatie social return aangezien de rekenkamer rekent met een percentage over de gehele contractwaarde.

*4. Het niet opnemen van een social returnverplichting in alle contracten vanaf € 50.000 heeft de volgende oorzaken:*

*a Het uitgangspunt is niet reëel. Op grond van de Aanbestedingswet is het opnemen van een social returnverplichting in een contract in veel gevallen niet proportioneel, bijvoorbeeld wanneer de opdracht te weinig arbeid bevat of die arbeid te specialistisch is.*

*b De rol van het WSPR, dat onder meer tot taak heeft om te adviseren over social return in aanbestedingen, is niet voldoende geborgd in het aanbestedingsproces. Dit leidt er onder meer toe dat vaak geen social return in een aanbesteding wordt opgenomen.*

Reactie college:

Wij erkennen dat wij (nog) niet op alle contracten waar dat proportioneel is, social return uitvragen. We zijn echter van mening dat het streven om social return uit te vragen bij contracten vanaf € 50.000,- reëel is. Wel moet altijd de afweging van proportionaliteit worden gemaakt. Wij zijn van mening dat kleine social returnopdrachten goed kunnen worden ingevuld door bijvoorbeeld het plaatsen van een inkooporder bij sw-bedrijven of een sociaal ondernemer. Of het uitvoeren van een maatschappelijke activiteit. Met de het nieuwe social returnbeleid hebben we deze mogelijkheden voor opdrachtnemers verder verruimd.



U hebt onderzoek gedaan naar de uitvoering van social return in de periode 2015-2018. Sinds die tijd zijn een aantal verbeterlagen in het aanbestedingsproces doorgevoerd, waarvan we in de komende jaren de vruchten gaan plukken. Zo is in 2018 aan de voorkant van het aanbestedingsproces door de invoering van het Uniform Inkoop en Bestelproces (UIB) het doen van notificaties ingeregeld in het systeem. Hierdoor is de informatieverstrekking van de afdeling Inkoop aan het WSPR over op handen zijnde aanbestedingen geautomatiseerd.

Vervolgens gaat in de fase na gunning het nieuwe contractmanagementsysteem bijdragen aan een goede monitoring van het verloop van de uitvoering van het contract.

Overigens geldt als belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van (gekoppelde) datasystemen dat deze tijdig en compleet door het opdrachtgevende cluster worden gevuld.

Aan de voorkant van het aanbestedingsproces is een tijdige en goede samenwerking tussen het opdrachtgevende cluster, het WSPR en de afdeling Inkoop (in een adviserende en faciliterende rol) van belang. Zij bepalen samen of, en zo ja, voor welk percentage, social return als uitvoeringseis wordt opgenomen. We zijn het met u eens dat deze samenwerking verder kan worden verbeterd.

*5. Als de gemeente een social returnverplichting in een contract opneemt, is veelal vooraf niet zorgvuldig beoordeeld of die verplichting proportioneel is. In veel contracten met social return is zonder onderbouwing een standaardpercentage van 5% toegepast. In de praktijk blijkt dit dan ook in sommige gevallen te hoog.*

Reactie college:

Het is inderdaad voorgekomen dat het percentage van 5% standaard in een aanbestedingstekst werd opgenomen. Inmiddels is deze werkwijze gewijzigd en staat het percentage social return niet meer standaard ingevuld in de aanbestedingsdocumenten. Dit betekent dat er altijd overleg plaats moet vinden tussen de contractmanager uit het aanbestedende cluster en het WSPR over de hoogte van het op te nemen percentage social return. Dit kan lager maar evengoed ook hoger zijn dan het standaardpercentage van 5%.

Het goed inschatten van het arbeidspotentieel bij opdrachten en het bepalen van een proportionele eis voor social return is niet altijd gemakkelijk. Soms constateren we achteraf dat een hoger percentage uitgevraagd had kunnen worden. Of dat een lager percentage reëel was geweest. Omdat we meer willen leren over het optimaal benutten van het arbeidspotentieel bij inkoopopdrachten, is aan Deloitte de opdracht gegeven onderzoek te doen naar enkele (recent) afgesloten contracten. In maart/april van dit jaar komen zij met een advies of, en zo ja, hoe de gemeente het arbeidspotentieel bij contracten beter kan benutten.

*6. Opdrachtnemers vervullen hun social returnverplichtingen meestal goed. In 2018 was zelfs sprake van een gemiddelde overrealisatie van minstens 12%. Niettemin was in een vijfde deel van de contracten die dat jaar afliepen de verplichting niet (geheel) vervuld.*

Reactie college:

Social return is een vaste waarde geworden in het inkoopbeleid van de gemeente. En we zien dat een groter aantal opdrachtnemers de invulling social returnverplichting in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen serieus uitvoeren. Dit zien we terug in de (groeïende) overrealisatie. Daar zijn we uiteraard blij mee.

Dat we tegelijkertijd zien dat een deel van de verplichting niet (geheel) is ingevuld, heeft een aantal redenen. Zo kan het voorkomen dat het percentage social return niet reëel was. Dat trekken wij ons aan en hangt samen uw opmerking onder punt 4 over een goede borging van de samenwerking aan de voorkant van het aanbestedingsproces. De contractmanager uit het cluster en het WSPR moeten elkaar nog eerder en beter vinden om tot een proportioneel percentage social return te komen.

Een andere reden voor niet (volledig) vervullen is het feit dat in de praktijk de aandacht vooral uitgaat naar de 20% van de (grote) contracten die zorgen voor 80% realisatie social return. Bij het WSPR wordt capaciteit vrijgemaakt om ook de kleinere contracten goed in beeld te hebben en te houden.

*7. De hoge gemiddelde realisatie wordt onder meer bevorderd doordat het WSPR opdrachtnemers duidelijk informeert over de social returnverplichting en de voortgang monitort. Ook gaat een preventieve werking uit van een mogelijke boete als de verplichting niet wordt gerealiseerd.*

Reactie college:

Wij zijn blij met deze constatering. Goede en tijdige informatievoorziening richting opdrachtnemers en het monitoren van de voortgang zien wij ook als een belangrijke succesfactor bij het behalen van de social returnverplichting door opdrachtnemers.

*8. Het social returnbeleid 2019-2022 kent drie belangrijke tekortkomingen:*

*a De oorzaken voor het ontbreken van social return in de meeste inkoopcontracten worden niet onderkend en dus ook niet aangepakt.*

*b De aanpak om het aantal plaatsingen van social return kandidaten uit Rotterdam te vergroten, sluit onvoldoende aan bij de behoeften van opdrachtnemers.*

*c Het college onderzoekt onvoldoende welke factoren plaatsing van kandidaten uit Rotterdam-Zuid belemmeren.*

Reactie college:

Wij zijn van mening uw constatering onder punt 8a samenhangt met de (aansturing van) de interne uitvoeringsprocedures. Dit heeft daarom geen plaats gekregen in het nieuwe beleid.

Bij de doorontwikkeling van het (regionale) social returnbeleid 2019-2022 hebben we gekeken op welke wijze we tegemoet kunnen komen aan de vraag van opdrachtnemers om meer flexibiliteit en maatwerk. Dat heeft geleid tot meer mogelijkheden om de social returnverplichting in te vullen. Bijvoorbeeld door te werken aan de arbeidsontwikkeling van werknemers uit de social return doelgroep, het plaatsen van een inkooporder bij een sociaal ondernemer en het verruimen van de mogelijkheden voor het uitvoeren van een maatschappelijke activiteit. Uw constatering dat het beleid onvoldoende aansluit bij de behoeften van opdrachtnemers herkennen wij dan ook niet.

Voor punt 8c verwijzen wij naar onze reactie bij conclusie 2c.

### Reactie op de aanbevelingen

In uw bestuurlijke nota zijn zeven aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn hierna cursief weergegeven met daaronder de reactie van ons college.

*1. Bevorder dat meer social returnkandidaten uit Rotterdam worden geplaatst, door zelf een actieve rol te nemen in het bewerkstelligen dat zij 'meer werkfit' worden (bijvoorbeeld door training en begeleiding voorafgaand aan plaatsing), in plaats van deze taak bij opdrachtnemers neer te leggen.*

Reactie college:

Wij nemen deze aanbeveling over. Onze inzet is en blijft gericht op het bevorderen van de (arbeids)participatie van Rotterdammers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Door verbetering van de dienstverlening, het leveren van meer maatwerk en het scherper in kaart brengen van het profiel van werkzoekenden en een daarop aangepast instrumentenhuis, denken wij beter aan te kunnen (gaan) sluiten bij de vraag uit de markt.

Daarnaast geven we werkgevers ook ruimte om samen met de gemeente, invulling te geven aan het vergroten van de kansen voor Rotterdamse werkzoekenden. Met het vergroten van het aandeel social return in de regio en bij partners verwachten wij eveneens meer kansen te creëren voor kandidaten uit Rotterdam.

*2. Onderzoek welke factoren plaatsing van werkzoekenden uit Rotterdam-Zuid belemmeren, zodat daarna gerichte maatregelen kunnen worden genomen om hun plaatsing te bevorderen.*

Reactie college:

Wij nemen deze aanbeveling over vanuit het perspectief dat we in de aanpak Samen voor Zuid blijven leren en ontwikkelen. De ervaringen die wij opdoen worden geëvalueerd en waar nodig aangepast. De uitvoering van social return in Rotterdam-Zuid wordt verder geïntensiveerd en sluit aan bij dit perspectief.

*3. Bevorder proportionele toepassing van social return door een toetsingskader op te stellen, dat in ieder geval:*

- *niet meer het uitgangspunt bevat dat social return boven een grensbedrag nagenoeg altijd moet worden toegepast;*
- *recht doet aan de proportionaliteitscriteria van de Aanbestedingswet.*

Reactie college

We nemen deze aanbeveling over. Met de clusters en de afdeling Inkoop stellen we (per cluster) een toetsingskader op dat recht doet aan de proportionaliteitscriteria van de Aanbestedingswet. Daar waar we al een toetsingskader hebben (bijvoorbeeld cluster Stadsbeheer) bekijken we in gezamenlijkheid of deze aanpassing nodig heeft. We willen vasthouden aan de ambitie om social return toe te passen bij contracten boven het grensbedrag van 50.000 euro. Wij zijn het wel eens dat daarbij altijd een weging moet plaatsvinden of het toepassen van social return proportioneel is, ook in relatie tot de andere doelstellingen uit het programma Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, circulariteit en duurzaamheid.

*4. Borg de adviserende rol van het WSPR over social return in het aanbestedingsproces zodanig dat dat het WSPR hierin altijd en tijdig wordt betrokken en kan adviseren aan de hand van het toetsingskader.*

Reactie college:

We nemen deze aanbeveling over. Met de clusters en afdeling Inkoop bekijken we hoe de adviesrol van het WSPR over social return in het aanbestedingsproces (verder) geborgd kan worden. Belangrijk hierbij is dat bij elk contract de weging om wel of niet social return toe te passen wordt gemaakt en vervolgens gedocumenteerd en geregistreerd.

*5. Stel een escalatiemodel in voor gevallen waarin verschil van inzicht bestaat tussen het WSPR enerzijds en de afdeling Inkoop en/of het inkopende cluster anderzijds over de wenselijkheid of de mate van toepassing van social return in een aanbesteding.*

Reactie college:

We nemen deze aanbeveling over. In het verlengde van het toetsingskader (aanbeveling 3) wordt per cluster een escalatiemodel uitgewerkt voor de gevallen waarin verschil van inzicht bestaat tussen partijen over het toe te passen percentage social return. Zowel het toetsingskader als het escalatiemodel worden toegevoegd aan een clusterplan social return.

*6. Organiseer geautomatiseerde communicatie tussen de gemeentelijke registratiesystemen voor inkoop (Oracle) en voor social return (SIRO of de geplande opvolger van dit systeem) zodanig dat:*

- *het WSPR altijd op de hoogte is van contracten met een social returnverplichting, waarmee deze verplichting nooit een 'dode letter' in een contract kan zijn;*
- *het voor de gemeente geheel duidelijk is op hoeveel contracten een social returnverplichting rust en hier geen schattingen meer naar hoeven worden gedaan;*
- *het WSPR beter is geïnformeerd hoeveel geld de gemeente op een contract daadwerkelijk heeft uitgegeven, waarmee er vervolgens een actueel inzicht is hoe groot de werkelijk geldende social returnverplichting op het contract is.*

Reactie college:

Wij nemen deze aanbeveling over. Bij de aanbesteding van het nieuwe registratiesysteem door het WSPR, is als voorwaarde opgenomen dat deze gekoppeld kan worden aan andere gemeentelijke registratiesystemen, waaronder Oracle. Daarbij willen we opmerken dat wij ook meer resultaten verwachten te zien van invoering van het Uniform Inkoop en Bestelproces (UIB) en het contractmanagementsysteem door de afdeling Inkoop.

In 2017 heeft de gemeente Rotterdam zich aangesloten bij het door het Rijk opgestelde manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, waarin naast het toepassen van social return ook wordt gestreefd naar duurzaamheid en circulariteit bij de inkoop. De aspecten duurzaamheid en circulariteit zijn nog niet zo duidelijk ingebed in het gemeentelijk inkoopproces als social return. Derhalve komt de rekenkamer tot de volgende aanbeveling aan het college van B en W:

*7. Overweeg om het in aanbeveling 3 genoemde toetsingskader te verbreden naar de onderwerpen duurzaamheid en circulariteit, die naast social return deel uitmaken van het beleid Maatschappelijk Verantwoord Inkopen. Borg in dat geval ook interne advisering en escalatie over deze thema's in het aanbestedingsproces.*

Reactie college:

In 2017 heeft de gemeente Rotterdam het landelijk manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen ondertekend. In 2018 is als lokale uitwerking daarvan een eerste stap gezet met een gemeente breed actieprogramma MVI. Hierin is ook een afwegingskader en een escalatiemodel ontwikkeld. Uw aanbeveling nemen wij over vanuit het perspectief dat wij gaan kijken hoe dit 'model MVI' verder doorontwikkeld kan worden, waarbij de thema's circulariteit, duurzaamheid en werkgelegenheid nog meer als samenhangende en elkaar versterkende thema's in de aanbestedingsprocedure worden meegenomen.

### 3-2 *nawoord rekenkamer*

#### *aanbevelingen*

Het college geeft in zijn reactie aan alle aanbevelingen over te nemen. Dit verheugt de rekenkamer.

#### *hoofdconclusies*

Het college heeft een uitgebreide reactie gegeven op elk van de acht hoofdconclusies afzonderlijk, maar geeft daarin niet steeds expliciet aan of het de betreffende conclusie onderschrijft. Afgaande op de inhoud van de reacties onderschrijft het college vier conclusies geheel (1, 5, 6 en 7) en vier gedeeltelijk (2, 3, 4 en 8).

Het college zegt in zijn reactie een actieve rol te nemen in het werkfit maken van kandidaten en is het daarmee niet geheel eens met hoofdconclusie 2b. De conclusie van de rekenkamer is echter niet zozeer dat de gemeente in het algemeen te weinig doet om werkzoekenden werkfit te maken, maar veeleer dat de gemeente een actievere rol moet nemen specifiek in het werkfit maken van kandidaten voor social returnplaatsingen (bijvoorbeeld in de vorm van training of jobcoaching van kandidaten). Uit het nieuwe 'Actieprogramma social return 2019-2022' blijkt dat het college de taak om kandidaten werkfit te maken vooral neerlegt bij de opdrachtnemers. Uit het onderzoek blijkt dat opdrachtnemers nu juist willen dat de gemeente hierin zelf een actieve rol neemt, zodat zij meer geschikte (lees: 'werkfitte') kandidaten aangeleverd krijgen vanuit de gemeente.

Het verbaast de rekenkamer dat het college in zijn reactie niet erkent dat het onvoldoende inzicht heeft in de factoren die de inzet van werkzoekenden in Rotterdam-Zuid beperken. Het college zegt in zijn reactie "gedetailleerd inzicht te hebben in de kenmerken en de samenstelling van de bijstandspopulatie op Zuid" en is het daarmee niet eens met hoofdconclusie 2c. Het college stelt verder dat "feit is dat de kenmerken van werkzoekenden in ons bestand – en met name die op Zuid – zodanig zijn dat ze minder kansrijk zijn op de arbeidsmarkt". De rekenkamer merkt hierover op dat de uitstroom uit de bijstand in Rotterdam-Zuid procentueel ongeveer even groot is als in andere delen van Rotterdam. Zo woonden 1.909 (42%) van de 4.506

Rotterdammers die in 2018 van de bijstand uitstroomden naar werk op Zuid. Dat is ongeveer evenveel als het aandeel (40%) van bewoners van Zuid op het totale bijstandbestand. Bijstandsgerechtigden zijn weliswaar zeer talrijk in Zuid en de omvang van die problematiek op Zuid is daarmee uiteraard zorgelijk, maar uit bovenstaande gegevens blijkt dat bijstandsgerechtigden op Zuid gemiddeld niet 'moeilijker' uitstromen dan bijstandsgerechtigden in andere delen van Rotterdam. Uit het onderzoek blijkt wél dat inwoners van Zuid minder vaak via social return aan het werk komen dan andere Rotterdammers. Zoals in conclusie 1 staat kwam in 2018 minder dan 20% van de social returnkandidaten uit Rotterdam-Zuid. Strekking van conclusie 2c is dat het college niet goed weet waarom werkzoekenden uit Zuid minder vaak via social return aan werk komen dan werkzoekenden uit andere delen van Rotterdam. Inzicht daarin is naar het oordeel van de rekenkamer nodig om het probleem aan te pakken en daarmee te zorgen dat meer mensen uit Rotterdam-Zuid via social return aan werk worden geholpen.

In de reactie op hoofdconclusie 3 lijkt het college een aantal aanvullende verklaringen te presenteren voor het niet halen van de doelstelling. Het college is het kennelijk niet geheel eens met de conclusie van de rekenkamer dat dé oorzaak daarvan is dat het college veel minder vaak social return toepast in inkoopcontracten dan het beoogt. Ten eerste stelt het college dat contracten waarin geen social return wordt toegepast, niet worden opgenomen in het registratiesysteem van het WSPR en dat het inkoopvolume in het registratiesysteem van het WSPR daarom afwijkt van het totale inkoopvolume. De rekenkamer onderschrijft dit. Juist om die reden heeft de rekenkamer de omvang van het totale inkoopvolume geschat op basis van gemeentelijke inkoopgegevens uit Oracle en niet op basis van het registratiesysteem SIRO van het WSPR. De rekenkamer heeft SIRO geraadpleegd voor het bepalen van de omvang van volume van de inkoopcontracten waarin wél social return is opgenomen. Ten tweede stelt het college in reactie op deze hoofdconclusie dat een deel van het inkoopvolume niet beïnvloedbaar is, omdat het opdrachtgeverschap elders ligt (bijvoorbeeld bij het Havenbedrijf of bij Rijkswaterstaat). De rekenkamer onderschrijft dit en wijst erop dat deze niet-beïnvloedbare contracten dan ook niet meegenomen zijn in het onderzoek en daarmee geen verklaring vormen voor het niet behalen van de collegedoelstelling.

Ten derde geeft het college aan dat bij een aantal contracten in het fysieke domein social return is toegepast over de looncomponent (en dus niet over de gehele contractwaarde). De rekenkamer onderschrijft dat dit uit oogpunt van proportionaliteit zeker wenselijk is. Het college stelt dat "de rekenkamer rekent met een percentage over de gehele contractwaarde" en presenteert dit als een tegenstelling met het eigen beleid. De rekenkamer heeft hier echter geen eigen afweging gemaakt, maar is uitgegaan van de doelstelling die het college heeft vastgelegd in het beleidskader 'Sterker door Werk 2015-2018', om jaarlijks 5% van het totale inkoopvolume als social returnverplichting op te leggen aan opdrachtnemers.

In de reactie op hoofdconclusie 4 geeft het college aan dat "het streven om social return uit te vragen bij contracten vanaf € 50.000 reëel is". Het college wil daarmee kennelijk aangeven het niet eens te zijn met conclusie 4a. Het uitgangspunt van het college, zoals onder meer vastgelegd in het beleidskader 'Sterker door Werk' ging echter veel verder dan een streven. Op grond van dat beleidskader wilde het college social return namelijk "in nagenoeg alle gevallen" toepassen. De rekenkamer heeft

dan ook niet geoordeeld dat de ondergrens van € 50.000 niet reëel is, maar dat het niet reëel is om vanaf dat bedrag social return *in nagenoeg alle gevallen* toe te passen. Er moet immers (zoals het college zelf ook aangeeft) altijd gekeken worden of toepassing wel proportioneel is. Met name als een opdracht geen of weinig arbeid bevat is dit veelal niet het geval.

Naar aanleiding van conclusie 4b erkent het college weliswaar dat samenwerking tussen WSPR en de afdeling Inkoop “verder kan worden verbeterd”. Anderzijds lijkt het college ook van mening dat die verbetering deels al is gerealiseerd. Het college wijst er daarbij onder meer op dat in 2018 verbeterlagen zouden zijn gemaakt, waaronder de invoering van het Uniform Inkoop en Bestelproces (UIB). In het UIB is volgens het college “de informatieverstrekking van de afdeling Inkoop aan het WSPR over op handen zijnde aanbestedingen geautomatiseerd”. De rekenkamer wijst erop dat de werking van het UIB meegenomen is in het onderzoek en dat daaruit juist blijkt dat deze notificaties geregeld te laat komen bij het WSPR, namelijk wanneer de opdracht al (bijna) is aanbesteed, waardoor deze processtap met het bestaan van deze UIB-melding niet voldoende is geborgd (zie paragraaf 2-4 van de nota van bevindingen).

Afgaande op de collegereactie deelt het college hoofdconclusie 8a wel, zij het met de kanttekening dat het aanpakken van de oorzaken van het ontbreken van social return in veel inkoopcontracten volgens het college eerder een interne kwestie is dan een tekortkoming van het nieuwe beleid.

In reactie op hoofdconclusie 8b stelt het college dat het deze conclusie (dat het nieuwe beleid onvoldoende aansluit bij de behoefte van opdrachtnemers) niet herkent. De rekenkamer wijst er nogmaals op dat uit het onderzoek blijkt dat opdrachtnemers willen dat de gemeente zelf een actieve rol neemt in het werkfit maken van kandidaten, zie het nawoord van de rekenkamer op collegereactie op hoofdconclusie 2b.

Voor een nadere toelichting op het ontbreken van voldoende inzicht in de factoren die plaatsing van kandidaten uit Rotterdam-Zuid belemmeren (hoofdconclusie 8c), zie eerder in dit nawoord bij de collegereactie op hoofdconclusie 2c.





# *nota van bevindingen*



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

Social return is een maatregel waarbij in een inkoopcontract of bij het verlenen van een subsidie van de opdrachtnemer wordt geëist om een deel van de aanneemsom te gebruiken voor het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In het afgelopen decennium heeft social return in inkoopcontracten een opmars gemaakt onder gemeenten en andere overheden. In 2014 paste inmiddels 79% van de gemeenten in Nederland social return toe.<sup>1</sup> Het meeste bekende voorbeeld is de zogenoemde 5%-regeling. De opdrachtnemer moet dan dit percentage van de aanneemsom besteden aan het inzetten van uitkeringsgerechtigden op het werk.<sup>2</sup> Andere soorten invullingen van social return zijn ook mogelijk, denk aan een opdrachtnemer die een deel van de opdracht uitbesteed door het plaatsen van een order bij een sociale werkvoorziening.

De gemeente Rotterdam introduceerde eind jaren negentig de 5%-regeling. Hiermee worden bedrijven die een grote opdracht van de gemeente Rotterdam uitvoerden verplicht om genoemd percentage van de aanneemsom te besteden aan loon van werkzoekenden of om stages te bieden aan scholieren uit Rotterdam.<sup>3</sup> In 2011 is dit beleid geïntensiveerd. Het toenmalige college besloot om voortaan niet alleen in grote, maar in alle gemeentelijke aanbestedingstrajecten een clause over social return op te nemen. Ook stelde de gemeente dat het in bepaalde gevallen een hoger percentage ging heffen.<sup>4</sup> In 2015 heeft de raad met het vaststellen van het beleidskader 'Sterker door Werk 2015-2018' het doel vastgesteld om tenminste 5% van het totale (beïnvloedbare) gemeentelijke inkoopvolume aan te merken als social returnverplichting. Daarvan wilde de gemeente 85% ook echt realiseren.<sup>5</sup> Daarmee dringen zich meerdere vragen op, zoals in welke mate deze verplichting daadwerkelijk in inkoopcontracten wordt vastgelegd, of het gestelde doel gehaald wordt, of en op welke wijze opdrachtnemers aan hun verplichtingen tot social return voldoen en of de gemeente hierop adequaat toeziet. Die vragen vormden voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar social return.

## 1-2 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.

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

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

<sup>3</sup> Berenschot, in opdracht van de gemeente Rotterdam, 'SROI Rotterdam, verkenning naar de financiële effecten op basis van de inkoopcontracten Stadsbeheer, 18 aug. 2016, p. 4.

<sup>4</sup> Gemeente Rotterdam. 'Agendapost voor de vergadering van het college van B en W van 6 juni 2011'.

<sup>5</sup> Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015-2018', vastgesteld door de raad op 18 juni 2015, paragraaf 4.1.4.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

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

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

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

### 1-3 *afbakening*

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

- De rekenkamer concentreert zich in dit onderzoek primair op de uitvoering en 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.
- Wat betreft de uitvoering van social return lag de nadruk in het onderzoek op contracten die (af)liepen in 2018. Dit is namelijk het meest recente complete jaar waarvan de rekenkamer de uitvoering kon onderzoeken (uitvoering van het onderzoek vond plaats in 2019).
- Op 8 oktober 2019 heeft het college een 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022' aan de raad gestuurd. Op 28 november 2019 is het programma vastgesteld door de raad. De rekenkamer heeft bij meerdere bevindingen in dit rapport meegewogen in hoeverre het nieuwe actieprogramma geconstateerde tekortkomingen wegneemt.
- 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 van de toepassing van social return naar subsidies, niet worden meegenomen in het onderzoek.
- Aanbestedingen onder de € 50.000 worden buiten beschouwing gehouden in dit onderzoek, omdat de gemeente de regel hanteert geen social return toe te passen bij aanbestedingen onder dit bedrag.

### 1-4 *aanpak*

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer op verschillende manieren data verzameld. Zo zijn beleidsdocumenten, uitkomsten van eerdere onderzoeken en managementrapportages bestudeerd. Ook zijn ambtenaren geïnterviewd werkzaam bij uiteenlopende organisatieonderdelen, onder meer van het Werkgevers Servicepunt Rijnmond (het WSPR, waar de gemeente de ambtelijke coördinatie van social return heeft belegd), van beleidsafdelingen van cluster W&I en van de afdeling Inkoop.

Kwantitatieve data heeft de rekenkamer verzameld middels een steekproef van honderd gemeentelijke inkoopcontracten uit het gemeentelijk registratiesysteem COGNOS, door databestanden te creëren van alle contracten van de gemeente die (af)liepen in 2018 en middels een databestand uit het registratiesysteem SIRO met daarin alle contracten met social return die (af)liepen in 2018.

Daarnaast heeft de rekenkamer tien inkoopcontracten met social return en tien inkoopcontracten zonder social return geselecteerd voor nadere kwalitatieve analyse. Deze twintig contracten heeft de rekenkamer nader bestudeerd om inzicht te krijgen in factoren die beïnvloeden of de gemeente in een contract al dan niet social return opneemt en in factoren die beïnvloeden of opdrachtnemers de verplichting uitvoeren zoals in het contract is overeengekomen. Over deze casussen heeft de rekenkamer informatie verzameld uit het registratiesysteem SIRO. Verder heeft de rekenkamer voor deze casussen onder meer de opdrachtnemers geïnterviewd (dus de bedrijven aan wie de gemeente een social returnverplichting heeft opgelegd) en ambtenaren die vanuit het betreffende clusters betrokken waren bij het inkooptraject van deze contracten. Meer informatie over de uitvoering van het onderzoek is te vinden in bijlage 1.

#### 1-5 *leeswijzer*

Deze nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Het antwoord op de deelvragen en de centrale vraag wordt gegeven in een bestuurlijke nota die op basis van deze nota van bevindingen wordt opgesteld. Hier zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

Deze nota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt eerst beschreven welke landelijke kaders er bestaan voor social return. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk beschreven welke regels de gemeente over social return heeft opgesteld en hoe de gemeente de toepassing van social return intern heeft georganiseerd (onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 3 staat in welke mate de gemeente social return toepast in inkoopcontracten en of de gemeente daarmee volgens de eigen regels handelt (een deel van onderzoeksvraag 2). In hoofdstuk 4 worden factoren beschreven die beïnvloeden of, en zo ja hoeveel, social return de gemeente opneemt in inkoopcontracten (onderzoeksvraag 3). Ook wordt in dit hoofdstuk beoordeeld of de gemeente daarmee volgens de eigen regels handelt (een ander deel van onderzoeksvraag 2). In hoofdstuk 5 wordt beschreven in hoeverre opdrachtnemers de de social returnverplichting realiseren zoals in het contract is overeengekomen (onderzoeksvraag 4) en in hoeverre daarmee mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk worden geholpen (onderzoeksvraag 6). In hoofdstuk 6 beschrijft de rekenkamer welke factoren de uitvoering van social return door opdrachtnemers bevorderen en welke factoren die uitvoering juist belemmeren (onderzoeksvraag 5).

#### *schuingedrukte teksten*

In de nota beginnen paragrafen met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen, dan wel een korte samenvatting van de inhoud.

*gele tekstblokken*

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geelgekleurde tekstblokken te vinden. Deze bevatten ofwel achtergrondinformatie, ofwel (geanonimiseerde) citaten van geïnterviewden om de bevindingen van de rekenkamer te illustreren.



## 2 regels en organisatie

### 2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag behandeld:

*Welke regels heeft de gemeente opgesteld voor de toepassing van social return in inkoopcontracten en hoe heeft zij de toepassing georganiseerd?*

In paragraaf 2-2 wordt beschreven welke landelijke kaders er bestaan voor de toepassing van social return in inkoopcontracten. Vervolgens wordt in paragraaf 2-3 beschreven welke regels de gemeente heeft opgesteld voor de toepassing van social return. Daarbij beoordeelt de rekenkamer in hoeverre de gemeentelijke regels in overeenstemming zijn met de bevindingen over het landelijk kader. Tot slot beschrijft de rekenkamer in paragraaf 2-4 de wijze waarop de gemeente de toepassing van social return in haar inkoopproces heeft georganiseerd. Daarbij toetst de rekenkamer of die wijze van organisatie voldoende waarborgt dat de gemeente de eigen regels over social return adequaat toepast.

### 2-2 landelijk kader

*Er is geen wettelijke verplichting voor gemeente om social return toe te passen. Het rijk moedigt gemeenten (in het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen) wel aan om social return toe te passen in inkoopcontracten.*

*Overheden die social return toepassen, moeten daarbij handelen conform de eisen die de Aanbestedingswet 2012 stelt aan inkoop en aanbestedingen. De belangrijkste wettelijke eis is dat een social returnverplichting in een inkoopcontract proportioneel moet zijn. Wat proportioneel is met betrekking tot social return is juridisch nog niet geheel uitgekristalliseerd, onder meer omdat er onvoldoende jurisprudentie over is.*

*De rekenkamer heeft, op basis van adviezen van de Commissie van Aanbestedingsexperts, ingesteld door de minister van Economische Zaken, en de bij de Aanbestedingswet behorende 'gids proportionaliteit', wel zes criteria kunnen onderscheiden die relevant zijn voor de proportionaliteit van social return. Ten eerste moet de opdracht arbeid omvatten. Dat deze arbeid vervolgens niet te specialistisch moet zijn (zodat die uitgevoerd kan worden door iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt), is het tweede criterium. Ten derde dient er een direct verband tussen de social returnverplichting en het voorwerp van de opdracht te zijn. Dit houdt in dat de verplichting in de gegunde opdracht zelf moet kunnen worden uitgevoerd (en dus niet in werkzaamheden in een andere opdracht of bijvoorbeeld in de kantine van de opdrachtnemer). Het vierde criterium is de financiële omvang van de opdracht. Er is in dezen geen harde ondergrens maar de opdracht moet een substantiële financiële waarde hebben. Het vijfde criterium betreft de loopduur van de opdracht. Op heel korte opdrachten (bijvoorbeeld van enkele weken) is het in veel gevallen niet proportioneel om social return te eisen.*

*Het laatste criterium gaat over de afstemming met de markt. Proportionele social return eisen sluiten aan op wat de (arbeids-)markt kan bieden. Het kan in voorkomende gevallen beter zijn om social return als gunningscriterium in een*

*aanbesteding op te nemen in plaats van als uitvoeringseis. Een gunningscriterium biedt dan ruimte voor de opdrachtnemer om zelf aan te geven hoeveel social return deze denkt te kunnen realiseren.*

#### 2-2-1 **manifest maatschappelijk verantwoord inkopen**

Er is geen landelijke verplichting voor gemeenten om social return toe te passen. Wel wordt door dit het rijk gestimuleerd door middel van 'Het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen' (MVI).<sup>6</sup> Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, verantwoordelijk voor het opstellen van het manifest, heeft op bijvoorbeeld congressen dit manifest bij overheden onder de aandacht gebracht en gepoogd zoveel mogelijk overheidsorganen te bewegen het te ondertekenen.<sup>7</sup> Ongeveer honderd gemeenten hebben het MVI ondertekend, waaronder de gemeente Rotterdam (zie verder paragraaf 2-3).<sup>8</sup> Bij maatschappelijk verantwoord inkopen wordt gelet op de effecten van de inkoop op mensen, op de planeet (milieu) en de winst en welvaart. Met het manifest worden verschillende ambities nagestreefd zoals het realiseren van een circulaire economie, het verduurzamen van product- en marktketens, het stimuleren van innovatie en ook het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door de toepassing van social return.<sup>9</sup> De overheden die het manifest hebben getekend moeten een 'actieplan MVI' opstellen waarin verder wordt uitgewerkt op welke wijze zij vorm gaan geven aan maatschappelijk verantwoord inkopen.<sup>10</sup>

#### 2-2-2 **aanbestedingswet**

Overheden zijn bij inkoop gebonden aan de Aanbestedingswet 2012 en de Europese aanbestedingsrichtlijnen die in deze wet zijn verwerkt.<sup>11</sup> De toepassing van social return moet binnen de kaders van deze wet worden vormgegeven. In de wet staan zowel procedurele als inhoudelijke eisen aan inkooptrajecten.

##### **procedurele eisen**

Zoals aangegeven stelt de wet voorwaarden aan de wijze van aanbesteden. Daarbij geldt onder meer een drempelwaarde voor Europees aanbesteden. In veel gevallen (zie verderop in deze paragraaf) ligt deze waarde voor de gemeente op € 221.000. Opdrachten waarbij de waarde onder deze drempelwaarde geschat wordt, hoeven niet Europees te worden aanbesteed. Aan niet Europees aanbesteden worden minder zware eisen gesteld. Zo kan in gevallen gekozen worden voor onderhandse procedures

<sup>6</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Manifest Maatschappelijk verantwoord inkopen 2016 – 2020, verkregen via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/08/rapport-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020>

<sup>7</sup> Staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu, toespraak bij ondertekening MVI, 8 december 2016, geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2016/12/08/toespraak-van-staatssecretaris-sharon-dijksma-bij-ondertekening-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen>.

<sup>8</sup> Pianoo experticeentrum aanbesteden, ondertekenaars MVI, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/ondertekenaars-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen>.

<sup>9</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Manifest Maatschappelijk verantwoord inkopen 2016 – 2020, verkregen via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/08/rapport-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020>.

<sup>10</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, handreiking Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016 – 2020, ongedateerd. Geraadpleegd via: <file:///H:/rapport-handreiking-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020.pdf>.

<sup>11</sup> De verwerking van deze richtlijnen staat toegelicht in de memorie van toelichting op de Aanbestedingswet 2012, te raadplegen via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34329-3.html>.



waarbij de opdrachten niet worden aangekondigd op een openbaar platform. Bij aanbestedingen boven de drempelwaarde gelden de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Europees aanbesteden houdt onder andere in dat er meer uitvoerige regels inzake aankondiging, uitsluiting, selectie en gunning zijn.<sup>12</sup>

De aanbestedingswetgeving maakt een indeling in verschillende typen inkoop, te weten: werken, leveringen en diensten. Onder 'werken' vallen bijvoorbeeld bouwwerkzaamheden van bruggen, wegen of kantoren of andere gebouwen. Onder 'leveringen' vallen aankoop, huur of lease van producten. 'Diensten' betreft alle inkoop die niet onder 'werken' of 'leveringen' valt. Dit zijn uiteenlopende zaken, zoals het uitvoeren van reïntegratietrajecten voor mensen in de bijstand en het uitzetten van een opdracht bij een consultancykantoor. Een belangrijk verschil tussen de typen inkoop is dat bij 'werken' de drempelwaarde voor Europees aanbesteden aanzienlijk hoger is dan de eerdergenoemde € 221.000, te weten € 5.548.000. Indien het 'werken' betreft zijn de wettelijke eisen bij een bedrag tussen € 221.000 en € 5.548.000 dus minder zwaar dan bij leveringen of diensten.<sup>13</sup> Een overzicht van de drempelwaarden per type inkoop en de verschillende wijzen waarop de gemeente aanbesteedt staan in bijlage 4.

#### *de inhoud van de aanbesteding*

De Aanbestedingswet stelt ook eisen aan de inhoud van aanbestedingen. Eén daarvan is dat de eisen die bij een aanbesteding aan de opdrachtnemers gesteld worden proportioneel zijn. Dit is een van de beginselen waarop de wet gebaseerd is.<sup>14</sup> Dit betekent dat ook de toepassing van social return proportioneel moet zijn. Wat proportionele social returnvereisten zijn is niet geheel uitgekristalliseerd. Onder meer is er nog geen jurisprudentie over die als nadere richtlijn zou kunnen dienen. De Commissie van Aanbestedingsexperts, ingesteld door de minister van Economische Zaken, stelt dat de proportionaliteit van social return per casus moet worden beoordeeld.<sup>15</sup> Daarbij wordt 5% weliswaar als standaard gezien, maar het percentage moet proportioneel en flexibel worden toegepast.<sup>16</sup>

Er kunnen wel criteria worden onderscheiden die van belang zijn voor het wegen van de proportionaliteit van social return. De rekenkamer baseert zich hierbij voornamelijk op de adviezen van de eerder genoemde Commissie van

<sup>12</sup> Pianoo expertisecentrum aanbesteden, Welke (europese) procedures zijn er?, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/welke-europese-procedures-zijn-er>; Pianoo expertisecentrum aanbesteden, Nationale procedures, geraadpleegd via:

<https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/mogelijke-procedures/nationale-procedures>.

<sup>13</sup> Rijksoverheid, 'Aanbestedingsregels', verkregen op 25 juni 2019 van:

<<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/aanbestedingsregels>>

<sup>14</sup> Dit beginsel staat tevens beschreven in de wetsartikelen 2.80 en 1.10. De andere beginselen zijn: non-discriminatie, gelijke behandeling van ondernemers en transparantie.

<sup>15</sup> De commissie van aanbestedingsexperts geeft niet bindende adviezen aan overheden naar aanleiding van klachten van opdrachtnemers over aanbestedingen. Dat de proportionaliteit per casus moet worden beoordeeld staat in advies 166, p. 7.

<sup>16</sup> Commissie van Aanbestedingsexperts, advies 290, 30 oktober 2015, p. 5.

Aanbestedingsexperts en op de gids Proportionaliteit.<sup>17</sup> De gids Proportionaliteit hoort bij de Aanbestedingswet en moet als richtsnoer bij aanbestedingen gevolgd worden.<sup>18</sup>

De rekenkamer heeft zes criteria onderscheiden. Het eerste criterium, *het percentage arbeid in de opdracht*, is het logische gevolg van het doel van social return. Namelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk helpen. Om een werkplaats te kunnen creëren moet de opdracht wel arbeid bevatten.<sup>19</sup> Indien opdrachten geen of te weinig arbeid omvatten moet de toepassing van social return als disproportioneel worden gezien. Bij veel leveringen is dit aan de orde.<sup>20</sup>

Ook *de mate waarin de arbeid specialistisch is*, is van belang. Voor de proportionaliteit moet ingeschat worden of de arbeid in de opdracht of een gedeelte van de arbeid uitgevoerd kan worden door iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt.<sup>21</sup>

*Het directe verband tussen de uitvoering van de opdracht en de social returnverplichting* is het derde criterium. Met een direct verband wordt bedoeld dat de social returnverplichting binnen de werkzaamheden van de onderliggende opdracht moet kunnen worden verwezenlijkt. Dit betekent dat de redentatie dat werkzaamheden buiten de opdracht (zoals in schoonmaakwerkzaamheden van het kantoor of werkzaamheden in de kantine van het bedrijf) wel ingevuld kunnen worden door iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt en daarom social return wel mogelijk is, niet opgaat. De achterliggende reden is dat social return 'reguliere werknemers' niet mag verdringen.<sup>22</sup> Wanneer social return op andere werkzaamheden dan de opdracht wordt toegepast komt het namelijk in het vaarwater van de 'reguliere werknemers'.

Het vierde criterium is *de financiële waarde* van de opdracht. De inspanning van het organiseren van social return moet in verhouding staan tot de totale opdrachtsom en het bijbehorende percentage social return. Daarbij is voornamelijk de financiële waarde van de arbeid (loonsom) van belang. Het is immers mogelijk dat de financiële omvang van de opdracht groot is maar dat er maar weinig geld aan loon besteed wordt. In dergelijke gevallen, met relatief lagere loonsommen, wordt er ook wel eens social return over de loonsom gegeven. Het rijk hanteert een minimale loonsom van € 250.000. Uit de adviezen van de commissie blijkt echter dat niet zonder meer gesteld kan worden dat die grens ook voor gemeentelijke aanbestedingen geldt. Adviezen van de commissie illustreren namelijk dat er per geval gewogen moet worden of de opdracht (en de loonsom binnen die opdracht) voldoende financiële waarde hebben.<sup>23</sup>

Het vijfde criterium betreft *de looptijd van de opdracht*. Er moet voldoende tijd zijn om de invulling van social return te kunnen realiseren. Ook hier moet per geval gewogen worden wat proportioneel is en is er geen minimum vastgesteld. Wel weegt

<sup>17</sup> In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat adviezen van de commissie van Aanbestedingsexperts niet bindend zijn maar richtinggevend.

<sup>18</sup> Dit is bepaald in artikel 10 van het aanbestedingsbesluit van 11 februari 2013. Dit besluit is voor het laatst aangepast op 18 april 2019 en te raadplegen via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032919/2019-04-18>.

<sup>19</sup> Het belang van dit aspect blijkt uit de Gids proportionaliteit en vele adviezen van de commissie van aanbestedingsexperts, zie bijvoorbeeld advies 290.

<sup>20</sup> Commissie van aanbestedingsexperts, advies 98, 23 juni 2014, p. 7. De commissie baseert zich in advies 98 onder andere op antwoorden van de minister aan de eerste kamer: "Bij leveringen wordt social return niet toepasbaar bevonden vanwege de lage arbeidsmarktcomponent van de aanbesteding". Kamerstukken I 2011/12 32 440 nr. E Nota naar aanleiding van het verslag, p. 1.

<sup>21</sup> Dit blijkt uit de gids proportionaliteit p. 56.

<sup>22</sup> Commissie van aanbestedingsexperts, advies 98, 23 juni 2014, p. 7.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld commissie van aanbestedingsexperts, advies 98, 23 juni 2014; rijksoverheid, social return handleiding voor aanbestedende diensten van het Rijk, december 2011.

de commissie mee dat door het rijk een minimale looptijd van zes maanden gehanteerd wordt, maar net als de financiële ondergrens (zie hiervoor), geldt ook deze ondergrens niet zonder meer ook voor gemeenten.<sup>24</sup>

Ten slotte is het van belang dat een social returneis *is afgestemd op wat de markt kan leveren*. Het kan in voorkomende gevallen beter zijn om social return niet (alleen) op te nemen als harde uitvoeringseis, maar (geheel of gedeeltelijk) als gunningscriterium. Bij social return als gunningscriterium laten opdrachtnemers in hun offerte weten hoeveel social return zij kunnen realiseren in de opdracht. Een opdrachtnemer die bij inschrijving aangeeft social return te kunnen realiseren maakt dan meer kans om de opdracht gegund te krijgen. In de gids Proportionaliteit staat dat bijvoorbeeld bij een opdracht waar slechts een beperkt aantal ondernemingen aan de voorwaarden kan voldoen, het beter is om social return als gunningscriterium op te nemen.<sup>25</sup> Social return als uitvoeringseis heeft namelijk in die gevallen als risico dat geen enkele opdrachtnemer aan de eis kan of wil voldoen en de opdracht dus niet kan worden gegund.

## 2-3 gemeentelijk kader

### 2-3-1 vooraf

Eind jaren negentig voerde de gemeente Rotterdam de eerste vorm van social return in, namelijk de zogenaamde 5%-regeling. Bedrijven die een grote opdracht van de gemeente uitvoerden werden verplicht om 5% van de aanneemsom te besteden aan loon van werkzoekenden of scholieren uit Rotterdam.<sup>26</sup> Social return heeft dus een lange geschiedenis in de gemeente Rotterdam. In deze paragraaf wordt uiteengezet welke regels de gemeente heeft opgesteld voor de toepassing.

### 2-3-2 wanneer toepassen

*De gemeente hanteerde tot en met 2018 het uitgangspunt dat social return op nagenoeg alle inkoop vanaf € 50.000 wordt toegepast. Ook in het nieuwe 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022' staat dit uitgangspunt. De rekenkamer vindt dit uitgangspunt niet reëel. Toepassing van het proportionaliteitsbeginsel betekent namelijk dat in veel gevallen geen social return kan worden toegepast, bijvoorbeeld omdat de opdracht te weinig arbeid bevat.*

Uit verschillende documenten blijkt dat de gemeente een ondergrens hanteert voor de toepassing van social return, namelijk vanaf € 50.000. Over de hoogte van deze ondergrens is de gemeenteraad echter lange tijd foutief geïnformeerd. In 2013 heeft het college namelijk in een brief aan de raad gesteld dat de gemeente al in contracten vanaf € 15.000 social return toepast.<sup>27</sup> Ook in 2015 is er in het beleidskader van W&I,

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld commissie van aanbestedingsexperts, advies 98, 23 juni 2014, p. 5 en rijksoverheid, social return handleiding voor aanbestedende diensten van het Rijk, december 2011.

<sup>25</sup> Schrijfgroep Gids Proportionaliteit, 'Gids Proportionaliteit, 1e herziening, april 2016', april 2016, p. 54-55.

<sup>26</sup> Berenschot, in opdracht van gemeente Rotterdam, 'SROI Rotterdam, verkenning naar de financiële effecten op basis van de inkoopcontracten Stadsbeheer', 18 aug. 2016, p. 4.

<sup>27</sup> Wethouder Werk, Inkomen en Zorg, brief betreft 'SROI' aan de commissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie, 6 februari 2013.

vastgesteld door de raad, gecommuniceerd dat de ondergrens € 15.000 is.<sup>28</sup> Pas in juni 2019 bij de behandeling van het nieuwe beleidskader van W&I 'Participatiewet 2019-2022' is de raad geïnformeerd dat de gehanteerde ondergrens € 50.000 is.<sup>29</sup>

Uit de beleidsstukken blijkt tevens dat de gemeente social return 'in nagenoeg alle gevallen' boven de genoemde ondergrens (in de praktijk dus € 50.000) wil toepassen.<sup>30</sup> In het nieuwe 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022' is dit uitgangspunt niet gewijzigd.<sup>31</sup> De rekenkamer vindt dit uitgangspunt niet reëel. De formulering 'in nagenoeg alle gevallen' geeft namelijk geen enkele blijk van de afweging die in de praktijk moet worden gemaakt met betrekking tot proportionaliteit. De in paragraaf 2-2-2 onderscheiden aspecten die belangrijk zijn om te bepalen wanneer social return proportioneel is en dus toegepast kan worden, komen op geen enkele manier terug in het uitgangspunt van de gemeente (het percentage arbeid, de mate waarin arbeid specialistisch is, het directe verband tussen de het voorwerp van de opdracht de social return eis en de looptijd van de opdracht). Al de genoemde criteria kunnen ertoe leiden dat de toepassing van social return niet proportioneel is.

### 2-3-3 *percentage*

*De gemeente gaat er terecht van uit dat het bepalen van een proportioneel percentage social return in een aanbesteding 'maatwerk' is. De gemeente heeft in de vorm van een 'matrix social return' een handreiking om per geval te bepalen hoeveel social return in een contract proportioneel is. In deze matrix zijn de proportionaliteitscriteria opgenomen die van belang zijn bij het bepalen van het percentage, namelijk arbeid, de mate van specialisatie van die arbeid en de looptijd van het contract. De gemeente heeft specialisten in dienst die adviseren over het percentage social return.*

De gemeente heeft geen nadere regels opgesteld over welk percentage social return moet worden toegepast in een aanbesteding. Uit geraadpleegde documenten maakt de rekenkamer op dat de gemeente vindt dat dit per geval moet worden bekeken (hierna: maatwerk). Al in 2011 wordt namelijk aangegeven dat het percentage social return kan variëren van 5% tot 50%.<sup>32</sup> Hoewel 50% een wel heel hoog percentage is, laat de gemeente hiermee wel zien dat zij het bepalen van het percentage social return in een aanbesteding als maatwerk beschouwt. Dit is in lijn met het landelijk kader inzake proportionaliteit.

Ook met de matrix social return laat de gemeente zien dat het bepalen van het percentage social return maatwerk is.<sup>33</sup> Zo staat daarin dat voor het bepalen van het percentage onder andere gekeken moet worden naar het percentage arbeid, de mate waarin deze arbeid specialistisch is en dat de looptijd inclusief voorbereidingstijd van

<sup>28</sup> Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015-2018', vastgesteld door de raad op 18 juni 2015, paragraaf 4.1.4

<sup>29</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidskader Participatiewet 2019-2022', vastgesteld door de raad op 27 juni 2019. De passage over de ondergrens van € 50.000,- staat in hoofdstuk 7 van het beleidskader.

<sup>30</sup> Gemeente Rotterdam, 'Agendapost voor de vergadering van het college van B en W van 6 juni 2011', p. 1.; Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015-2018', vastgesteld door de raad op 18 juni 2015, paragraaf 4.1.

<sup>31</sup> Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022', oktober 2019, p. 4.

<sup>32</sup> Gemeente Rotterdam, 'Agendapost voor de vergadering van het college van B en W van 6 juni 2011', p. 1.

<sup>33</sup> De gemeente heeft de matrix in het 'Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen' opgenomen, dat is opgesteld na ondertekening van het genoemde landelijke manifest (zie paragraaf 2-2-1). Bron: gemeente Rotterdam, 'actieplan maatschappelijk verantwoord inkopen', ongedateerd.

het contract minimaal zes maanden moet zijn. De social returneis kan volgens de matrix minimaal zijn (dus ook onder de vijf procent), maar ook hoog, tot wel tientallen procenten. De genoemde punten die opgenomen zijn in de matrix (arbeid, mate van specialistische arbeid en loopduur van het contract) sluiten aan bij de proportionaliteitsaspecten voor social return op grond van de Aanbestedingswet (zie paragraaf 2-2-2). De gemeente heeft hiermee, voor wat betreft het percentage social return alle relevante aspecten voor de proportionaliteit van social return betrokken.<sup>34</sup>

Tot slot heeft de gemeente specialisten in dienst die adviezen uitbrengen over het percentage social return. Dit zijn de adviseurs en businessdesigners van het WSPR.<sup>35</sup> Ook hiermee laat de gemeente zien dat het bepalen van het percentage maatwerk is.

#### 2-3-4 wijze van toepassen

*De gemeente heeft geen regels opgesteld waarmee zij kan bepalen of zij social return als eis of als gunningscriterium toepast. In het kader van het nieuwe 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022' zijn deze ook niet ontwikkeld. Uit oogpunt van proportionaliteit is in sommige gevallen echter een gunningscriterium een meer geschikte vorm, met name in contracten waarin op voorhand niet duidelijk kan worden vastgesteld hoeveel social return mogelijk is.*

Zoals toegelicht in paragraaf 2-2-2 kan social return als gunningscriterium en als uitvoeringseis worden opgenomen in opdrachtomschrijvingen. De gemeente heeft echter geen regels waarmee zij kan bepalen wanneer zij welke vorm toepast. In de geraadpleegde documenten wordt social return steeds als uitvoeringseis genoemd.<sup>36</sup> Dat wil zeggen als voorwaarde in een sociale paragraaf in een beschrijvend document van een aanbesteding.<sup>37</sup> Ook uit de standaard 'beschrijvende documenten' die de afdeling Inkoop hanteert voor de verschillende procedures van aanbesteden blijkt dat, als daarin social return staat, dit altijd een uitvoeringseis is.<sup>38</sup> Doordat social return in standaard documenten is opgenomen als uitvoeringseis heeft de gemeente de mogelijkheid om met gunningscriterium om zo meer met de markt samen te werken, niet geborgd. Zoals in paragraaf 2-2-2 staat, is dit in voorkomende gevallen wel aan te bevelen, bijvoorbeeld in branches waarin social return tot dan toe nog niet of niet vaak wordt toegepast. Een gunningscriterium leidt er dan toe dat een opdrachtnemer die bij inschrijving aangeeft social return te kunnen realiseren meer kans maakt om de opdracht gegund te krijgen.

Ook in het nieuwe 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022' heeft de gemeente geen aanpassingen in haar werkwijze doorgevoerd waarmee de mogelijkheid tot het gebruik van gunningscriteria wordt geborgd.

<sup>34</sup> Aan het directe verband tussen het voorwerp van de opdracht en de social returneis wordt namelijk voldaan wanneer in de opdracht zelf voldoende niet-specialistisch arbeid aanwezig is. De afstemming met de markt kan alleen gezocht worden in de wijze waarop de SR-eis opgenomen wordt in de opdracht en wordt daarom behandeld in paragraaf 2-3-4.

<sup>35</sup> ambtelijk interviews

<sup>36</sup> Alleen in 2011 werd eenmalig gesproken over een gunningscriterium in de agendapost voor het college: Gemeente Rotterdam, 'Agendapost voor de vergadering van het college van B en W van 6 juni 2011', p. 11.

<sup>37</sup> Wethouder Werk, Inkomen en Zorg, brief betreft 'SROI' aan de commissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie, 6 februari 2013, p. 1.

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld: Gemeente Rotterdam afdeling aanbestedingszaken, standaard document 'inschrijvingsleidraad Europese/nationale openbare procedure', ongedateerd. De rekenkamer heeft deze standaard documenten ontvangen van de afdeling Inkoop.

### 2-3-5 wijze van invulling door opdrachtnemer

*De gemeente heeft de manieren waarop opdrachtnemers invulling kunnen geven aan social return duidelijk vastgesteld. Dit kan (in volgorde van voorkeur), door middel van arbeidsparticipatie, een maatschappelijke activiteit of het plaatsen van een order bij een sociale werkvoorziening.*

De gemeente heeft in een protocol vastgelegd hoe opdrachtnemers social return moeten invullen. De eerste versie van dit protocol is opgesteld in 2013 en in 2019 is het op onderdelen aangepast.<sup>39</sup> In het protocol staat dat er drie manieren zijn waarop invulling gegeven kan worden aan social return. In de eerste plaats is dit door middel van arbeidsparticipatie. Deze wijze van invulling heeft de voorkeur en houdt in dat iemand (tijdelijk) wordt aangenomen met een afstand tot de arbeidsmarkt of dat een stageplaats gecreëerd wordt. Er zijn verschillende doelgroepen die de gemeente schaarst onder 'afstand tot de arbeidsmarkt'. Meer informatie hierover staat in onderstaand kader.<sup>40</sup> Sinds 2019 heeft de gemeente ook arbeidsontwikkeling als mogelijkheid tot invulling toegevoegd. Dit betekent dat de kosten voor vakinhoudelijke trainingen of coaching die aan de social return-kandidaat worden gespendeerd, ook als invulling van social return opgevoerd mogen worden.<sup>41</sup>

#### **doelgroepen**

Voor de invulling van social return door middel van arbeidsparticipatie kunnen opdrachtnemers mensen inzetten die daarmee uit een WW-uitkering komen, mensen uit de bijstand (de Participatiewet) en mensen met een Wajong-uitkering. Het is ook mogelijk om leerlingen van MBO niveau 1 of 2 een stageplek aan te bieden. De gemeente hanteert per doelgroep vaste bedragen voor de bijdrage die plaatsing levert aan het voldoen van de social returnverplichting. Wanneer bijvoorbeeld iemand uit de bijstand aangenomen wordt, dan realiseert de opdrachtnemer € 35.000,- aan social return op jaarbasis. Met een werkplek creëren voor een leerling die een beroepsbegeleidende leerweg volgt (BBL-leerling), realiseert een opdrachtnemer € 10.000,- aan social return. Die vaste bedragen (en dus niet de waarde van het salaris dat de opdrachtnemer aan de geplaatste werknemer betaalt) bepalen de realisatie van social return. Deze waarden, waarbij in de praktijk met uurtarieven wordt gewerkt, gelden overigens sinds oktober 2019. Daarvoor hanteerde de gemeente andere waarden. Een overzicht van de oude en nieuwe waarden per doelgroep staat in bijlage 3.<sup>42</sup>

De tweede wijze om social return in te vullen is via een 'maatschappelijke activiteit'. De opdrachtnemer kan bijvoorbeeld gastlessen geven op een school, waarmee hij een bijdrage levert aan de arbeidskansen van de leerlingen. Ook kan hij bijvoorbeeld een bedrijfsbezoek regelen voor leerlingen. Ook hiervoor heeft de gemeente vaste

<sup>39</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'invulling social return verplichting', 2017, verkregen via: <https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>; Dit protocol is in 2019 regionaal afgestemd zodat regionaal dezelfde regels worden toegepast in:

Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'spelregels social return, we maken er werk van', 17 juni 2019.

<sup>40</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'invulling social return verplichting', 2017, verkregen via: <https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>;

<sup>41</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'spelregels social return, we maken er werk van', 17 juni 2019.

<sup>42</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'invulling social return verplichting', 2017, verkregen via: <https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>; Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'spelregels social return, we maken werk van werk', 17 juni 2019.

bedragen vastgesteld.<sup>43</sup> Sinds 2019 kan de opdrachtnemer ook brede maatschappelijk opgaven ondersteunen die bijdragen aan arbeidsparticipatie en -ontwikkeling. Dit zijn activiteiten gericht op taalontwikkeling, bestrijden van eenzaamheid/sociaal isolement, of een bijdrage aan de armoede- en schuldenaanpak.<sup>44</sup>

Tot slot is het nog mogelijk om de social returnverplichting in te vullen door een order te plaatsen bij een sociale werkvoorziening en sinds 2019 kan dit ook bij een sociale ondernemer. Bij een inkoopopdracht rekent de gemeente het inkoopbedrag (exclusief materiaalkosten) als realisatie van social return. Een bedrijf komt in aanmerking als sociale ondernemer wanneer minstens dertig procent van de werknemers mensen zijn met een afstand tot de arbeidsmarkt en ten minste vijftig procent van de totale inkomsten voortvloeit uit de verkoop van producten en diensten.<sup>45</sup>

In het protocol staan ook enkele nadere regels over de wijze van invulling. Zo mogen opdrachtnemers de social returnverplichting doorrekenen aan onderaannemers. Verder telde een plaatsing alleen mee voor de realisatie van social return als het maximaal een jaar geleden is dat de kandidaten WW of een bijstandsuitkering ontvingen. Sinds 2019 mag een kandidaat maximaal twee jaar na de laatst verkregen uitkering worden opgevoerd. Sinds 2019 is de eis toegevoegd dat de invulling van social return op enigerlei wijze verband houden met de inhoud van de opdracht.<sup>46</sup>

#### 2-4 organisatie

*De procesbeschrijvingen die de afdeling Inkoop hanteert bij aanbestedingen zijn ten aanzien van de toepassing van social return onvolledig en zelfs op onderdelen tegenstrijdig. Daarom heeft de rekenkamer het proces zoals de gemeente het beoogt zelf gereconstrueerd. Het proces begint met een inkoopbehoefte bij een cluster. Dit cluster moet vervolgens de afdeling Inkoop benaderen. Op haar beurt moet de afdeling inkoop het WSPR benaderen voor een advies over social return in de aanbesteding. Dat het WSPR betrokken wordt bij alle inkoop vanaf € 50.000 is echter onvoldoende geborgd. In de procesbeschrijvingen staat namelijk tegenstrijdige informatie over wanneer de afdeling Inkoop het WSPR moet benaderen en een bestaande automatische melding uit het systeem komt geregeld te laat.*

*Het WSPR is vervolgens verantwoordelijk voor het opstellen van een advies over social return. Voor dit advies bestaan geen formats of richtlijnen, waardoor een goede afweging van de proportionaliteit van social return niet voldoende geborgd is. Er is weliswaar een matrix social return die als handreiking kan dienen, maar er is in het inkoopproces geen afspraak vastgelegd dat de matrix altijd gehanteerd moet worden. Het cluster beslist vervolgens of het advies van het WSPR wordt overgenomen. Er is*

<sup>43</sup> Voor een gastles 250 euro, bij een bedrijfsbezoek 500 euro per dagdeel: Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'invulling social return verplichting', 2017, verkregen via: <https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>. Deze tarieven zijn in 2019 ongewijzigd gebleven.

<sup>44</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'spelregels social return, we maken er werk van', 17 juni 2019.

<sup>45</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'invulling social return verplichting', 2017, verkregen via: <https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>; Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'spelregels social return, we maken werk van werk', 17 juni 2019.

<sup>46</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'invulling social return verplichting', 2017, verkregen via: <https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>; Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'spelregels social return, we maken werk van werk', 17 juni 2019.

*geen escalatiemodel voor gevallen waarin het WSPR en het inkopende cluster het niet eens zijn over het al dan niet opnemen van social return in een aanbesteding, of over de hoogte van de verplichting (het percentage social return).*

*Wanneer een social returnverplichting in het contract is opgenomen moet de afdeling Inkoop het WSPR hier volgens de procesbeschrijvingen van op de hoogte te brengen. Uit de praktijk blijkt dat het WSPR zelf op zoek moet naar aanbestedingen met social return, waaruit blijkt dat ook deze processtap niet goed geborgd is.*

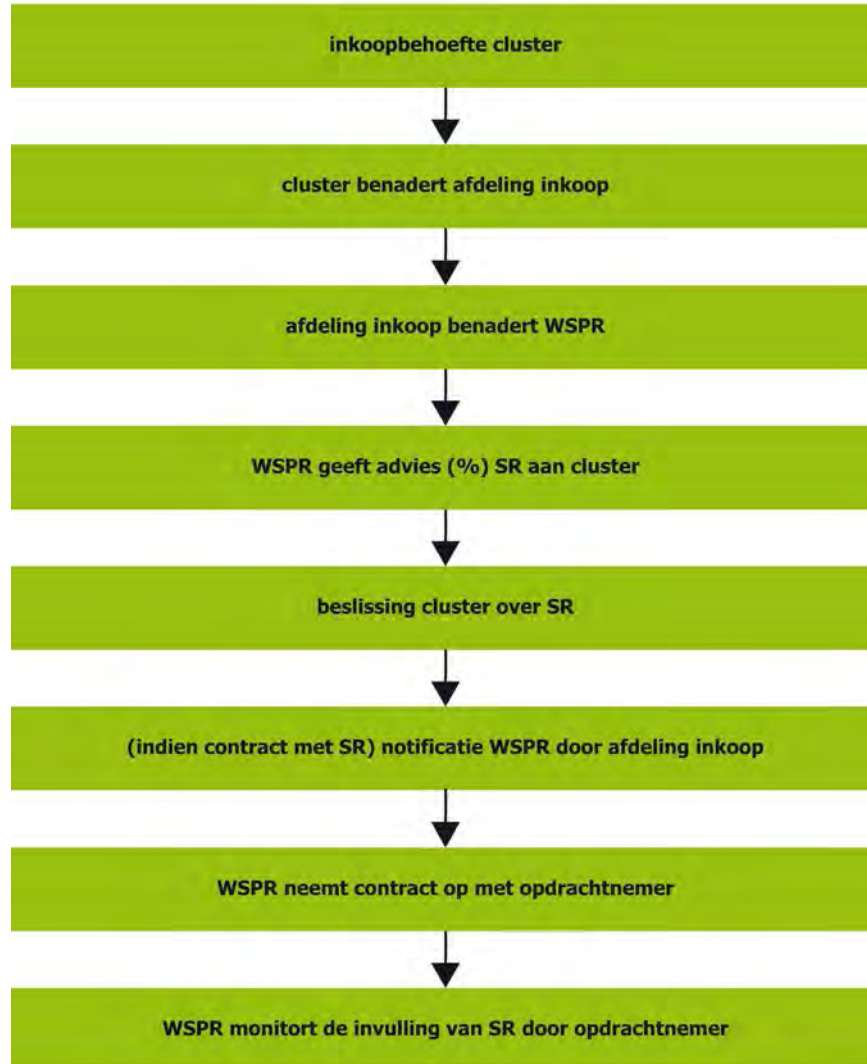
*Het is de taak van het WSPR om na de gunning van een contract met social return contact op te nemen met de opdrachtnemer en om de uitvoering te monitoren. Daarbij is het uiteindelijk ook mogelijk om een boete op te leggen wanneer de social returnverplichting aan het eind van de contractperiode niet is uitgevoerd.*

De wijze waarop de gemeente de inkoop heeft georganiseerd is vastgelegd in de Algemene Regeling Inkoop (ARI), in werkinstructies en in standaard documenten die gebruikt worden als model voor aanbestedingsstukken zoals het 'beschrijvend document'.<sup>47</sup> Met behulp van deze stukken en aan de hand van de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, heeft de rekenkamer het proces geschetst zoals de gemeente beoogt social return toe te passen en hoe de relatie met de opdrachtnemers is georganiseerd. In figuur 2-1 zijn de processtappen schematisch weergegeven.

<sup>47</sup> Gemeente Rotterdam, 'Algemene regeling inkoop 2017', vastgesteld door de concerndirectie op 14 februari 2017; Gemeente Rotterdam, werkinstructie 'Openbaar (EU/NL) aanbesteden Inkoop en Aanbestedingszaken', 3 april 2018; Gemeente Rotterdam, werkinstructie 'Meervoudig Onderhands Aanbesteden Inkoop en Aanbestedingszaken', 3 april 2018; Gemeente Rotterdam, presentatie 'Samen aanbesteden en inkopen voor en in Rotterdam', 2018 ontvangen van de afdeling inkoop op 5 februari 2019; Gemeente Rotterdam, uitsnede 'Update SR aan de teksten BD V16 EU 02-10-2019', ongedateerd ontvangen in ambtelijk wederhoor onder de noemer 'moederbestek'.



Figuur 2-1 processtappen toepassing social return (SR) in het inkoopproces



Hierna worden de stappen uit figuur 2-1 toegelicht.

#### *inkoopbehoefte cluster*

Het inkoopproces begint doorgaans met een inkoopbehoefte van een cluster. Vervolgens moet eerst gecontroleerd worden of deze behoefte ondergebracht kan worden in een reeds bestaand contract. Indien dit niet het geval is moet er, indien de inkoopbehoefte groter is dan € 30.000, contact opgenomen worden met de afdeling Inkoop. Bij 'werken' ligt deze grens op € 50.000. Indien de afdeling Inkoop niet ingeschakeld hoeft te worden, handelt het cluster de inkoop zelf af.<sup>48</sup> Uit het

<sup>48</sup> Gemeente Rotterdam, presentatie 'Samen aanbesteden en inkopen voor en in Rotterdam', 2018 ontvangen van de afdeling inkoop op 5 februari 2019.

bovenstaande volgt logischerwijs dat de afdeling Inkoop bij aanbestedingen vanaf € 50.000,- (de door de gemeente gehanteerde ondergrens voor social return) altijd betrokken moet worden.

#### *benadering afdeling Inkoop*

Wanneer de afdeling Inkoop door het cluster wordt benaderd, neemt deze afdeling een faciliterende rol op zich in het inkoop- en of aanbestedingstraject. De afdeling bewaakt onder meer dat de aanbesteding voldoet aan de eisen van de Aanbestedingswet en de gehanteerde drempelwaarden voor de verschillende aanbestedingsprocedures. Deze staan uitgewerkt in de Algemene Regeling Inkoop (ARI) van de gemeente Rotterdam (zie bijlage 5 voor meer informatie over de verschillende procedures).<sup>49</sup>

#### *benaderen WSPR*

Onderdeel van de afwegingen die in het inkoopproces gemaakt moeten worden is het al dan niet toepassen van social return. De afdeling Inkoop en het WSPR hebben de afspraak dat de afdeling Inkoop het WSPR bij inkoop vanaf € 50.000 benadert om advies te geven over de toepassing van social return.<sup>50</sup> Volgens de afdeling Inkoop is deze processtap sinds april 2018 geautomatiseerd in het gemeentelijk inkoopstelsel (Oracle). Sinds april 2018 heeft de gemeente namelijk een zogenaamd Uniform Inkoop en Bestelproces (UIB). Onderdeel van dit proces is dat het gemeentelijk inkoopstelsel (Oracle) automatisch een email verstuurd (een zogenaamde UIB-melding) aan WSPR wanneer er voor meer dan € 50.000 wordt ingekocht.<sup>51</sup> Uit interviews met WSPR blijkt echter dat deze automatische notificaties geen goede wijze van notificeren van het WSPR is, omdat deze notificaties geregeld te laat komen namelijk wanneer de opdracht al (bijna) is aanbesteed. De rekenkamer stelt vast dat de UIB-melding niet voldoet voor het tijdig notificeren van WSPR waardoor deze processtap met het bestaan van deze UIB-melding niet voldoende is geborgd.

In de gemeentelijke stukken over het inkoopproces staat overigens niets over deze UIB-melding, maar wel over het notificeren van het WSPR. De informatie die hierover in de ARI, de standaard documenten en in de werkinstructies staat spreekt elkaar echter tegen. In de ARI staat namelijk opgenomen dat WSPR dient te worden benaderd bij inkoop vanaf de Europese drempelwaarde.<sup>52</sup> Uit instructies bij het standaarddocument voor Europese aanbestedingen blijkt echter dat alleen contact met WSPR moet worden opgenomen indien de standaard 5% SR niet van toepassing is.<sup>53</sup> In verschillende werkinstructies staat bij de fase advisering tijdens het opstellen van de concept aanbestedingsstukken dat de inkoper voor zover dat naar zijn professioneel oordeel nodig is vroegtijdig het WSPR kan benaderen. Op basis van deze documenten bestaan er dus drie verschillende opvattingen over wanneer het WSPR benaderd moet worden die geen van alle overeenkomt met de afspraak tussen het WSPR en de afdeling Inkoop. De rekenkamer concludeert op basis hiervan dat de

<sup>49</sup> Gemeente Rotterdam, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid', februari 2017, p. 15.

<sup>50</sup> Ambtelijke interviews

<sup>51</sup> Ambtelijke interviews en informatie uit ambtelijk wederhoor.

<sup>52</sup> Gemeente Rotterdam, 'Algemene regeling inkoop 2017', vastgesteld door de concerndirectie op 14 februari 2017, p. 11.

<sup>53</sup> Gemeente Rotterdam, uitsnede 'Update SR aan de teksten BD V16 EU 02-10-2019', ongedateerd ontvangen in ambtelijk wederhoor onder de noemer 'moederbestek'.

afspraken dat het WSPR bij inkoop vanaf € 50.000 moet worden benaderd niet goed geborgd is.

Het WSPR probeert zelf 'korte lijntjes' te hebben met de ambtenaren die betrokken zijn bij inkoop. De eerder genoemde adviseurs en businessdesigners richten zich ook op het contacten leggen binnen de gemeentelijke organisatie. Daartoe wonen deze businessdesigners onder andere op regelmatige basis de teamoverleggen van de afdeling Inkoop bij.<sup>54</sup> Doel van WSPR is om op deze wijze in een zo vroeg mogelijke fase van zo veel mogelijk nieuwe aanbestedingen op de hoogte te komen.<sup>55</sup> Ook maakt het WSPR zogenaamde clusterplannen. Met behulp van deze plannen worden de contacten met de clusters aangehaald. Tweejaarlijks zijn er gesprekken met de directeuren en op meer frequente basis ook met afdelingsmanagers en contractmanagers.<sup>56</sup>

#### *advies WSPR over percentage social return*

De volgende processtap betreft het advies van het WSPR over het percentage social return. Deze processtap is niet vastgelegd in werkinstructies en er zijn geen richtlijnen of formats voor deze adviezen. Daarmee is niet vastgelegd welke aspecten allemaal meegewogen moeten worden in de adviezen en evenmin binnen welk termijn de adviezen geleverd moeten worden. Sinds 2018 bestaat weliswaar de matrix social return met alle relevante proportionaliteitsaspecten (zie paragraaf 2-3-3), maar er is geen verplichting voor betrokken ambtenaren om deze matrix te gebruiken. Of, zoals een geïnterviewde ambtenaar het uitdrukt: De matrix is "nog niet in de lijn opgenomen".<sup>57</sup> De gemeente heeft daarmee niet voldoende geborgd dat social returnadviezen gebaseerd worden op een zorgvuldige afweging van de proportionaliteitscriteria.

#### *beslissing cluster over social return*

Wanneer het WSPR een advies heeft gegeven, is vervolgens aan het cluster de keuze wat het met het advies doet. Het cluster kan er voor kiezen om het advies naast zich neer te leggen en bijvoorbeeld tegen het advies in geheel af te zien van social return of een lager percentage op te nemen dan het WSPR heeft geadviseerd.<sup>58</sup> Deze processtap is niet vastgelegd in werkinstructies en er is geen escalatiemodel afgesproken voor gevallen waarin het inkopende cluster en WSPR het onderling niet eens zijn over de toepassing van (het percentage) social return.<sup>59</sup>

Er is overigens wel een intern juridisch escalatieoverleg (JEO) met betrekking tot inkoop. Op het moment dat een opdracht boven de Europese drempelwaarde is en toch geen Europese aanbestedingsprocedure volgt, moet dit bij de afdeling Inkoop gemeld worden. De directeur Inkoop en Aanbestedingszaken schrijft vervolgens een

<sup>54</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de afdeling Inkoop aangegeven dat het 'houden van korte lijntjes' en het bijwonen van de inkoopoverleggen tot stand is gekomen op verzoek van de afdeling Inkoop.

<sup>55</sup> Ambtelijk interview

<sup>56</sup> Zie bij voorbeeld: Gemeente Rotterdam, Clusterplan Stadsbeheer 2019, ongedateerd.

<sup>57</sup> Ambtelijk interview

<sup>58</sup> Ambtelijke interviews

<sup>59</sup> In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat bij de aanbestedingen in het kader van MVI wel een escalatiemodel bestond. Deze aanbestedingen kenden echter een ander inkoopproces, deze werkwijze is nog niet 'in de lijn' opgenomen.

advies aan de desbetreffende clusterdirecteur die vervolgens het definitieve besluit neemt welke inkoopprocedure gevolgd wordt. In dit overleg wordt echter niet gesproken over kwesties met betrekking tot social return en het WSPR neemt niet deel aan dit overleg.<sup>60</sup>

Wanneer social return wordt toegepast, wordt dit in de opdrachtomschrijving van de aanbesteding opgenomen. Indien een opdracht Europees wordt aanbesteed, moet de opdracht aangekondigd worden op een openbaar platform (TenderNed). De opdracht wordt dan doorgaans beschreven in een beschrijvend document. Indien de opdracht onderhands wordt aanbesteed, dan wordt in een andere vorm een opdrachtomschrijving opgesteld, waarin onder meer de social returnverplichting wordt opgenomen.<sup>61</sup>

#### *informerende WSPR als social return in een contract is opgenomen*

WSPR en de afdeling Inkoop hebben afgesproken dat de afdeling Inkoop het WSPR op de hoogte brengt van de contracten waarin social return is opgenomen, dit is opgenomen in de werkinstructies van de afdeling Inkoop.<sup>62</sup> In de praktijk blijkt echter dat hiermee niet voldoende is geborgd dat WSPR van alle contracten waarin social return is opgenomen op de hoogte wordt gebracht. De rekenkamer heeft begrepen dat medewerkers van het WSPR zich inzetten om op de hoogte te komen van contracten waarin een social returnverplichting is opgenomen. Dit doen ze bijvoorbeeld door aanbestedingen waarvan bekend is dat deze opnieuw aanbesteed moeten worden in de gaten te houden en door actief de vinger aan de pols te houden of hun adviezen worden opgevolgd. Op deze manier achterhalen zij soms aanbestedingen met een social returnverplichting. Daarnaast zoeken functionarissen van de backoffice van het WSPR ook zelf in de financiële systemen van de gemeente om te kijken welke nieuwe opdrachten gegund zijn en in de achterliggende stukken te zoeken naar het al dan niet aanwezig zijn van een social returnverplichting.<sup>63</sup> Die inzet van het WSPR valt enerzijds te prijzen, maar anderzijds ziet de rekenkamer dit ook als een 'lapmiddel' dat kennelijk nodig is omdat, ondanks de werkinstructies, het WSPR toch niet altijd op de hoogte is.

#### *contact tussen opdrachtnemer en WSPR*

De backoffice van WSPR registreert de opdrachten met social return in het registratiesysteem SIRO en wijst een accountmanager van het WSPR aan de opdrachten toe. De accountmanager van het WSPR moet contact opnemen met de opdrachtnemer om over de invulling van social return te spreken.<sup>64</sup>

#### *monitoring invulling social return*

De accountmanagers van het WSPR zijn het aanspreekpunt voor de opdrachtnemer wat betreft de invulling van social return. Zij zijn tevens verantwoordelijk voor de

<sup>60</sup> Ambtelijke interviews; gemeente Rotterdam, 'Algemene regeling inkoop 2017', vastgesteld door de concerndirectie op 14 februari 2017, p. 10;

<sup>61</sup> Planoo expertisecentrum aanbesteden, 'Aankondigen', geraadpleegd via: <https://www.planoo.nl/nl/inkoopproces/fase-2-doorlopen/aankondigen>.

<sup>62</sup> Gemeente Rotterdam, werkinstructie 'Openbaar (EU/NL) aanbesteden Inkoop en Aanbestedingszaken', 3 april 2018; Gemeente Rotterdam, werkinstructie 'Meervoudig Onderhands Aanbesteden Inkoop en Aanbestedingszaken', 3 april 2018; Ambtelijk interview.

<sup>63</sup> Ambtelijke interviews.

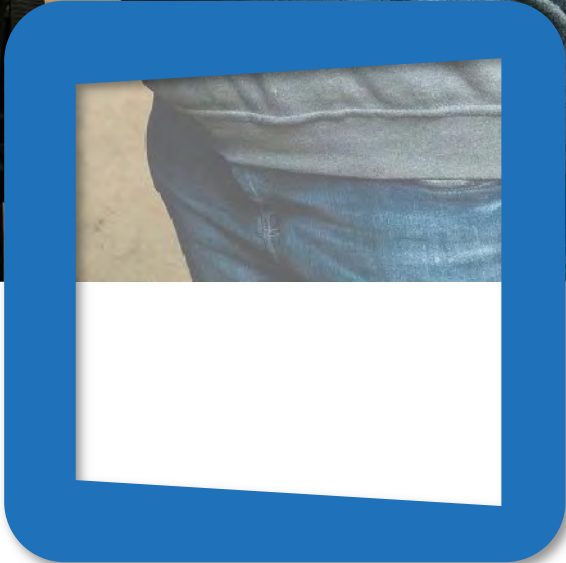
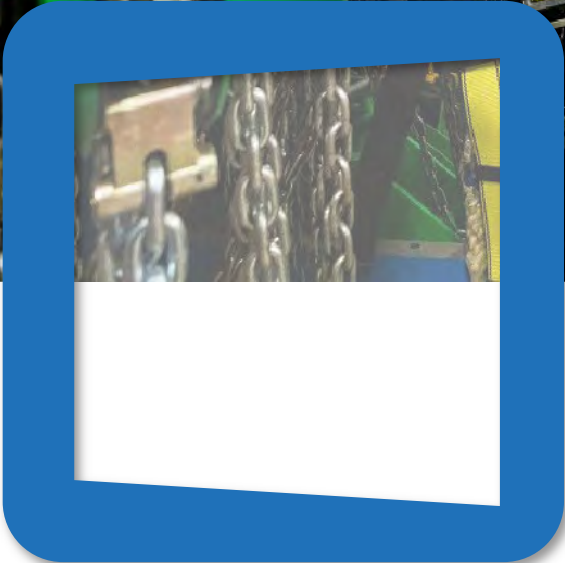
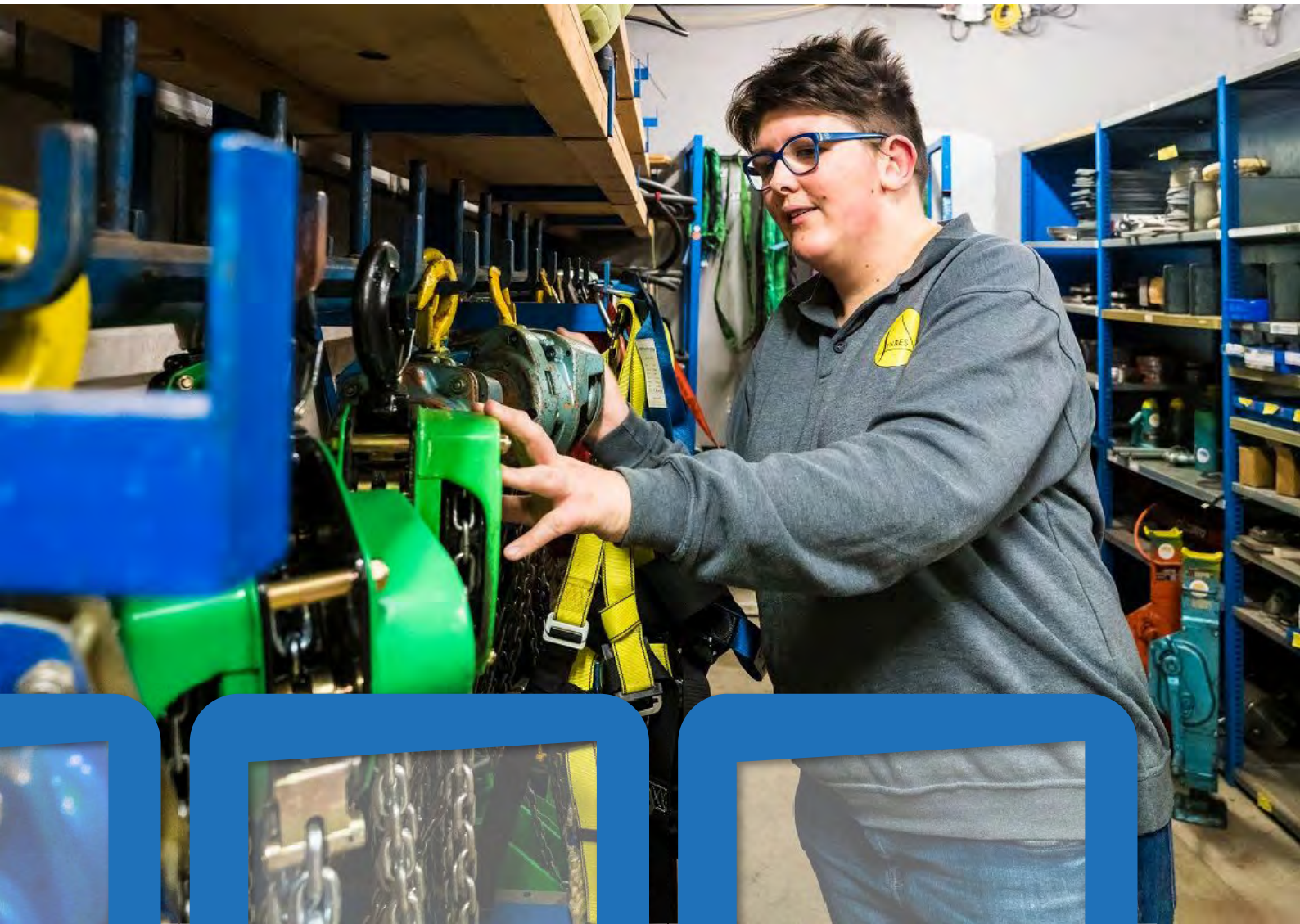
<sup>64</sup> Ambtelijk interview.

monitoring hiervan.<sup>65</sup> Indien niet aan de social returnverplichting is voldaan, kan er gehandhaafd worden. Het registratiesysteem is zo ingericht dat er automatisch e-mails worden verstuurd aan de opdrachtnemer, indien de invulling van social return gedurende de looptijd van het contract niet op schema ligt. Deze e-mails gaan, als de opdrachtnemer na herhaalde reminders toch niet voldoende social return realiseert, over in ingebrekestellingen, die weer de juridische basis vormen waardoor uiteindelijk een boete geheven kan worden.<sup>66</sup> De opdrachtnemer moet dan het bedrag dat zij niet heeft gerealiseerd, opgehoogd met 25%, betalen aan het WSPR. Dit bedrag neemt de gemeente op genomen in een social returnfonds.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> WSPR, 'functieprofiel accountmanager', ongedateerd ontvangen van ambtenaar per 16 januari 2019.

<sup>66</sup> De accountmanager moet altijd eerst toestemming geven voordat een ingebrekestelling wordt verstuurd.

<sup>67</sup> Ambtelijke interviews.



## 3 toepassing in inkoopcontracten

### 3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt beoordeeld in hoeverre de gemeente social return toepast in inkoopcontracten vanaf € 50.000. Daarmee wordt in dit hoofdstuk een deel van onderzoeksvraag 2 beantwoord. Die onderzoeksvraag luidt:

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

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer als normen de regels die de gemeente heeft opgesteld over de toepassing van social return. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is een van de twee hoofdregels van de gemeente dat social return in nagenoeg alle contracten vanaf € 50.000 moet worden toegepast. De andere hoofdregel (dat de social returnverplichting in het contract proportioneel moet zijn), wordt behandeld in hoofdstuk 4.

In paragraaf 3-2 wordt de totale omvang van de toepassing van social return in inkoopcontracten beschreven, zowel financieel als in aantal contracten. In de paragrafen daarna worden verschillen in de mate van toepassing beschreven per type aanbestedingsprocedure (3-3), per type overeenkomst (3-4), per financiële omvang van het contract (3-5) en per cluster (3-6). In paragraaf 3-7 wordt beschreven welk percentage social return het meest wordt opgelegd in gemeentelijke inkoopcontracten.

### 3-2 totale omvang

*De gemeente wil in nagenoeg alle inkoopcontracten vanaf € 50.000 social returnverplichting toepassen, maar dit lukt bij lange na niet. De rekenkamer schat dat dit in de praktijk in 2018 in slechts 42% tot 45% van de inkoopcontracten is gelukt. Slechts 800 (45%) van alle 1.761 lopende inkoopcontracten in 2018 boven de € 50.000,- zijn namelijk in SIRO (het gemeentelijke registratiesysteem voor contracten met een social returnverplichting) opgenomen. Een steekproef geeft een iets lager percentage, namelijk 42%.*

*Opmerkelijk is dat een deel van de inkoopcontracten die niet in SIRO staan, wel degelijk een social returnverplichting bevat. Uit een steekproef blijkt namelijk dat 16% van de contracten waarin een social returnverplichting staat, toch niet is opgenomen in SIRO. Daarmee is de social returnverplichting in die contracten een 'dode letter'.*

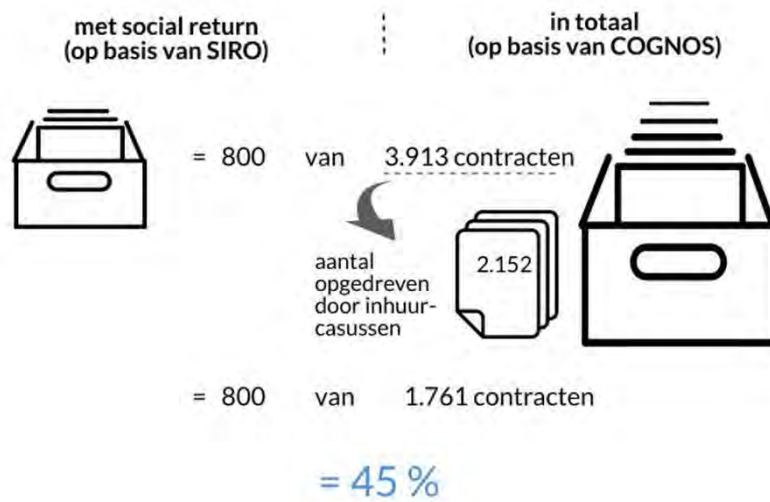
*De gemeente heeft in 2018 de door de raad vastgelegde doelstelling om vijf procent van het inkoopvolume als social returnverplichting op te leggen niet gehaald. Uitgaande van die doelstelling zou in 2018 € 40 mln. opgelegd moeten zijn (5% van het inkoopvolume van € 800 mln.). In werkelijkheid gold voor dat jaar naar schatting van de rekenkamer € 22,5 mln. aan social returnverplichtingen (2,8% van het inkoopvolume).*

*Ook als gekeken wordt naar de financiële omvang van het inkoopvolume, schat de rekenkamer dat zeker niet voor alle inkoop, maar slechts voor 60% (€ 480 mln) tot 71% (€ 568 mln.) van het inkoopvolume in 2018 een social return verplichting gold.*

### 3-2-1 aantal contracten met social return

In figuur 3-1 is weergegeven in welk deel van alle in 2018 lopende gemeentelijke inkoopcontracten social return is opgenomen.

**figuur 3-1 aantal contracten met social return in 2018**



Het aantal lopende inkoopcontracten van de gemeente (met een contractwaarde van € 50.000 of hoger) was in 2018 in totaal 3.913.<sup>68</sup> Meer dan de helft van deze contracten (2.152) betreft contracten voor externe inhuur. Contracten voor externe inhuur worden in Cognos niet per contract opgevoerd, maar per ingehuurde werknemer apart geregistreerd (ook als er meerdere ingehuurde werknemers onder één contract vallen). Dit drijft het aantal inkoopcontracten nogal op. Exclusief de externe inhuurcontracten gaat het om ongeveer 1.761 contracten. Volgens het registratiesysteem SIRO, waarin de uitvoering van social return wordt bijgehouden, liepen in 2018 ongeveer 800 contracten waarin een social returnverplichting was opgenomen.<sup>69</sup> Dit is slechts 45% van het totaal aantal lopende contracten dat jaar (1.761, dus exclusief externe inhuurcontracten).

### 3-2-2 financiële omvang contracten met social return

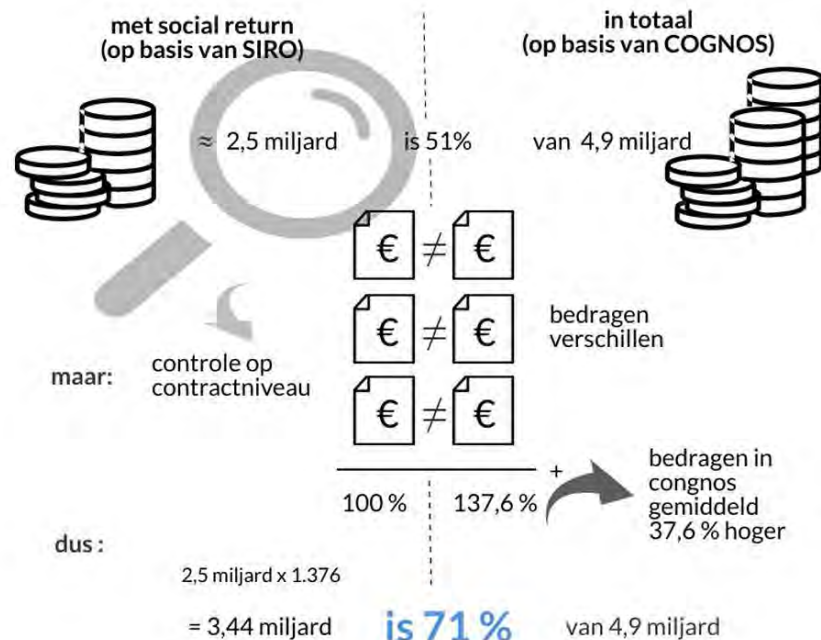
In figuur 3-2 is weergegeven in welk deel van de totale contractwaarde van alle in 2018 lopende gemeentelijke inkoopcontracten social return is opgenomen.

<sup>68</sup> Gegevens volgens het registratiesysteem Cognos van de gemeente. Het totaal aantal in Cognos was 5.475. Hiervan heeft de rekenkamer echter de contracten afgetrokken waarop sinds 2017 niet meer gefactureerd is. Deze opdrachten zijn dus blijkbaar niet meer actief (maar staan dus nog wel in Cognos). Daarmee is het totaal aantal 'actieve' contracten gereduceerd tot 3.913.

<sup>69</sup> In het 'Actieprogramma Doorontwikkeling social return 2019-2022', dat het college op 1 oktober 2019 aan de raad heeft gezonden, wordt op pagina 4 een ander aantal genoemd, namelijk 598. Dit laatste getal heeft betrekking op het aantal aanbestedingen. Per aanbesteding kan sprake zijn van meerdere afzonderlijke opdrachten en van meerdere opdrachtnemers. De rekenkamer is uitgegaan van het aantal afzonderlijke opdrachten dat is SIRO is opgenomen en komt daarmee op ongeveer 800 contracten.



figuur 3-2 totaal overeengekomen bedrag contracten met social return per 2018



Het totaal overeengekomen bedrag van alle 3.913 in 2018 lopende inkoopcontracten van de gemeente is bijna € 4,9 mld.<sup>70</sup> De totale contractsom van alle in 2018 lopende contracten in SIRO, dus de contracten waarvoor een social returnverplichting geldt is € 2,5 mld. Dat is 51% van die € 4,9 mld.<sup>71</sup> Voor 49% van de totaal overeengekomen contractwaarde zou dus volgens deze gegevens geen social returnverplichting gelden. Waarschijnlijk geeft deze berekening geen betrouwbaar beeld. Op contractniveau blijken de bedragen in het registratiesysteem voor de contracten met social return (SIRO) en het systeem waarin de gemeente alle contracten registreert (COGNOS) namelijk regelmatig niet overeen te komen en zelfs aanzienlijk te verschillen. Uit een vergelijking per afzonderlijk contract heeft de rekenkamer gevonden dat de contractwaarde in Cognos gemiddeld 37,6% hoger is dan de contractwaarde die in SIRO staat.<sup>72</sup> De rekenkamer vindt aannemelijk dat de bedragen in Cognos over de contractsom adequater zijn dan die in SIRO, aangezien de contractsom in Cognos, rechtstreeks is gekoppeld aan het systeem Oracle, waarin de gemeente de inkoopcontracten registreert. Dit betekent dat de werkelijke som van alle overeengekomen contractbedragen in SIRO waarschijnlijk 37,6% hoger is dan de € 2,5 mld die in SIRO staat, dus € 3,4 mld. Een reëlere aanname (dan de hiervoor berekende

<sup>70</sup> De som van de overeengekomen contractwaarde is € 4,9 mld. Het totaal aantal in Cognos was nog hoger, namelijk € 6 mld. Hiervan heeft de rekenkamer echter de contracten afgetrokken waarop sinds 2017 niet meer gefactureerd is. Deze opdrachten zijn dus blijkbaar niet meer actief ( maar staan dus nog wel in Cognos).

<sup>71</sup> Gegevens volgens het registratiesysteem SIRO van de gemeente. Precieze berekening is € 2.459.440.755 / € 6.010.999.015 x 100 = 41%

<sup>72</sup> Hiertoe heeft de rekenkamer van 168 contracten die in 2018 afliepen de overeengekomen contractwaarde die in Cognos staat, vergeleken met de overeengekomen contractwaarde van diezelfde contracten in SIRO.

51%) is daarom dat de contractwaarde van de contracten in SIRO € 3,4 mld (71%) van de totale contractwaarde van alle in 2018 lopende contracten omvat (€ 4,9 mld).

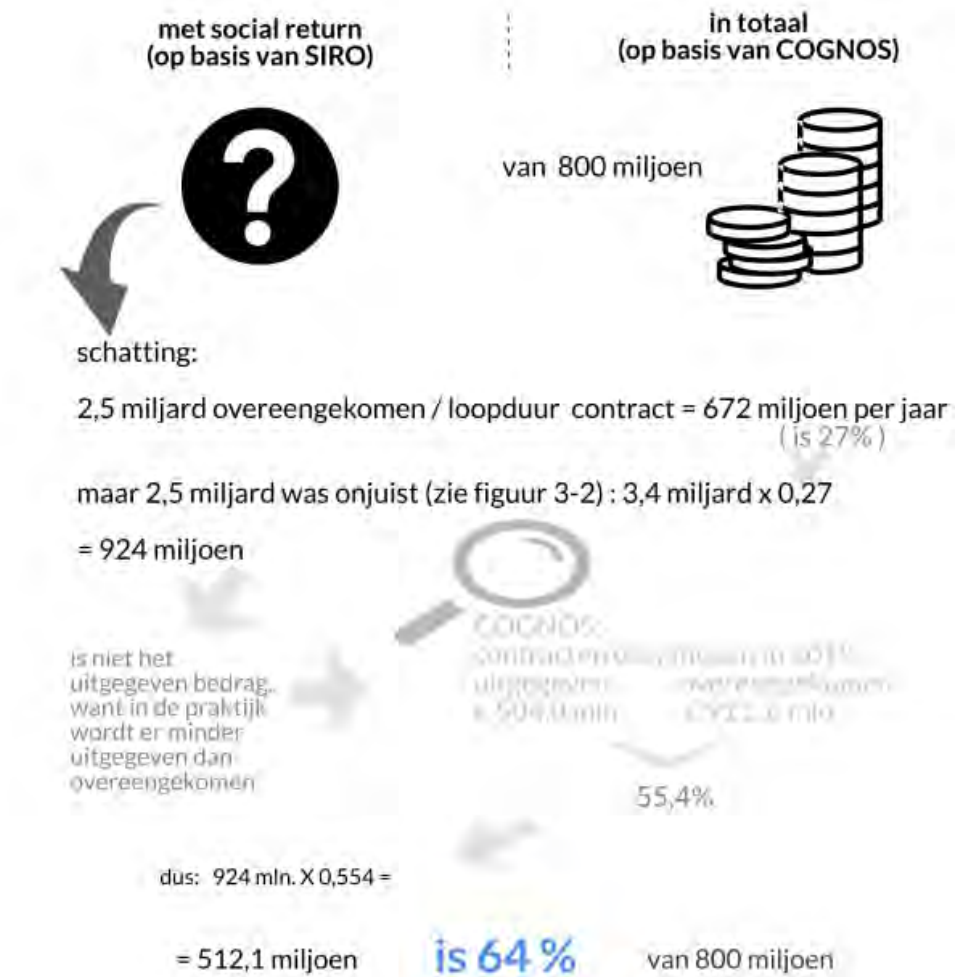
### 3-2-3 *social return in inkoopvolume 2018*

Veel inkoopcontracten strekken zich uit over meerdere jaren. De gemeente hoeft het totaal overeengekomen bedrag dan ook niet in één jaar te betalen, maar 'uitgesmeerd' over de loopjaren van het contract, op basis van facturen van de opdrachtnemers. Uit Cognos blijkt dat het totaal in 2018 gefactureerde bedrag op de toen lopende contracten ruim € 800 mln. bedraagt.<sup>73</sup> Dat is dus het bedrag dat de gemeente in 2018 heeft uitgegeven aan inkoop. Het WSPR beschikt niet over harde gegevens over het totaal gefactureerde bedrag in 2018 over alle contracten die in SIRO zijn opgenomen. Daardoor kan niet exact kan worden vastgesteld voor welk deel van die € 800 mln. een social returnverplichting gold. De rekenkamer heeft daarom een schatting gemaakt op basis van gegevens die wél beschikbaar zijn.

In figuur 3-3 is weergegeven hoe en op basis van welke gegevens de rekenkamer die schatting heeft gemaakt.

<sup>73</sup> € 113 mln. (14%) van die € 800 mln. betreft externe inhuur.

figuur 3-3 schatting gefactureerde bedragen contracten met social return 2018



Het WSPR heeft berekend dat, als van elk in 2018 lopend contract in SIRO het totaal overeengekomen bedrag wordt gedeeld door het aantal loopjaren, het totaal overeengekomen bedrag voor 2018 € 672 mln. bedraagt.<sup>74</sup> Daarmee maakt WSPR een aanname dat bedragen gelijkmatig over de contractjaren worden uitgegeven terwijl in werkelijkheid het kostenverloop grilliger kan zijn. Hoewel het uiteraard beter zou zijn om met het daadwerkelijke bedrag te werken dat dat jaar is uitgegeven, verwacht de rekenkamer niet dat deze werkwijze een geheel vertekend beeld scheidt. De verschillen in het kostenverloop zullen zich tussen de contracten namelijk naar verwachting redelijk uitmiddelen.

De rekenkamer voert wel een correctie uit op de € 672 mln. vanwege wederom de verschillen in bedragen tussen de systemen Cognos en Siro. Aangezien het werkelijk

<sup>74</sup> WSPR, cijfermatige rapportage over 2018, 4 juni 2019; ontvangen op 4 september 2019 in een mail van een ambtenaar. In het 'Actieprogramma Doorontwikkeling social return 2019-2022', dat het college op 1 oktober 2019 aan de raad heeft gezonden, wordt op pagina 4 een bedrag genoemd dat iets (bijna 4%) lager is, namelijk € 647 mln. De rekenkamer kan dit verschil niet verklaren.

overeengekomen bedrag volgens Cognos gemiddeld 37,6% hoger is dan in SIRO staat (zie eerder deze paragraaf), schat de rekenkamer de werkelijke som van de overeengekomen bedragen per jaar van de contracten in SIRO ook 37,6% hoger, dus op € 924 mln. Daarmee is nog steeds niet het gefactureerde bedrag vastgesteld. Uit Cognos blijkt namelijk dat uiteindelijk minder wordt gefactureerd dan in de contracten vooraf is overeengekomen. Het totaal gefactureerde bedrag over alle gemeentelijke contracten die in 2018 afliepen bedroeg slechts 55,4% van de som van de in die contracten overeengekomen bedragen (voor meer informatie zie het kader 'verschil tussen overeengekomen en gefactureerde bedragen'). Gelet op het bovenstaande, schat de rekenkamer het totaal in 2018 gefactureerde bedrag van alle contracten in SIRO daarom op € 512 mln. (55,4% van het geschatte overeengekomen jaarbedrag van € 924 mln.). Dit betekent dat naar schatting voor € 512,1 mln. (64%) van de € 800 mln. die de gemeente in 2018 heeft uitgegeven aan inkoop een social returnverplichting gold.

#### **verschil tussen overeengekomen en gefactureerde bedragen**

De rekenkamer heeft voor alle contracten die in 2018 afliepen gecontroleerd wat het verschil was tussen het overeengekomen en gefactureerde bedrag. Van alle contracten die in 2018 afliepen is de som van de overeengekomen bedragen in Cognos € 911,6 mln. Het totaal gefactureerde bedrag op al die contracten is volgens Cognos € 504,8 mln. (55,4%).

Het verschil tussen deze bedragen wordt veroorzaakt door de vele raamcontracten die de gemeente afsluit. Bij raamcontracten maakt de gemeente een raming van hoeveel zij van een bepaalde dienst of levering denken te gaan afnemen. De praktijk kan vervolgens geheel anders verlopen. Sommige diensten in het sociale domein koopt de gemeente bovendien bij heel veel verschillende aanbieders in omdat uiteindelijk de burger zelf mag kiezen welke partij zij in de armen neemt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij huishoudelijke verzorging (een Wmo-voorziening).

#### **3-2-4 totale social returnverplichting 2018**

Het WSPR heeft berekend dat de totale social returnverplichting over de contracten met social return 4,4% omvat van de totale contractsom voor 2018.<sup>75</sup> Dit percentage kan beschouwd worden als het gewogen gemiddelde percentage social return. Het WSPR komt op basis van dit percentage uit op een totale social returnverplichting van € 29,5 miljoen voor 2018. Het WSPR is in deze berekening uitgegaan van een contractwaarde van € 672,7 mln. De rekenkamer heeft echter (zie hiervoor) geconstateerd dat op basis van werkelijk gefactureerde uitgaven die contractwaarde lager moet worden ingeschat en wel op € 512 mln. Daarmee komt de totale social returnverplichting voor 2018 ook lager uit, namelijk op 4,4 % van laatstgenoemde bedrag, dat is € 22,5 mln.

#### **3-2-5 realisatie doelstelling**

De doelstelling die de raad in 2015 in 'Sterker door Werk' heeft vastgelegd voor de periode 2015-2018 was om jaarlijks vijf procent van het inkoopvolume als social

<sup>75</sup> Van alle in 2018 aflopende contacten is de som van de overeengekomen bedragen in Cognos € 911,6 mln. Het totaal gefactureerde bedrag op al die contracten is volgens Cognos € 504,8 mln. (55,4%). WSPR, cijfermatige rapportage over 2018, 4 juni 2019; ontvangen op 4 september 2019 in een mail van een ambtenaar.

returnverplichting op te leggen.<sup>76</sup> Uitgaande van die doelstelling zou in 2018 in € 40 mln opgelegd moeten zijn aan social returnverplichtingen (vijf procent van € 800 mln). In werkelijkheid was dit naar schatting van de rekenkamer dus € 22,5 mln en daarmee aanzienlijk minder (2,8% van € 800 mln).

### 3-2-6 toetsing schatting via steekproef

Om de hiervoor gepresenteerde schattingen te toetsen, heeft de rekenkamer gebruikgemaakt van een steekproef van honderd in 2018 lopende contracten uit het registratiesysteem COGNOS. De contracten uit de steekproef hebben een totale contractwaarde (overeengekomen bedrag) van € 471 mln. Voor elk van die 100 contracten heeft de rekenkamer zelf in de betreffende aanbestedingsdocumenten gekeken of er een social returnverplichting voor het contract geldt. Voor de contracten met een social returnverplichting is vervolgens gekeken of die contracten ook werkelijk in het registratiesysteem SIRO zijn opgenomen. De uitkomsten van die analyse zijn weergegeven in tabel 3-1.

**tabel 3-1: social return in steekproef 100 inkoopcontracten**

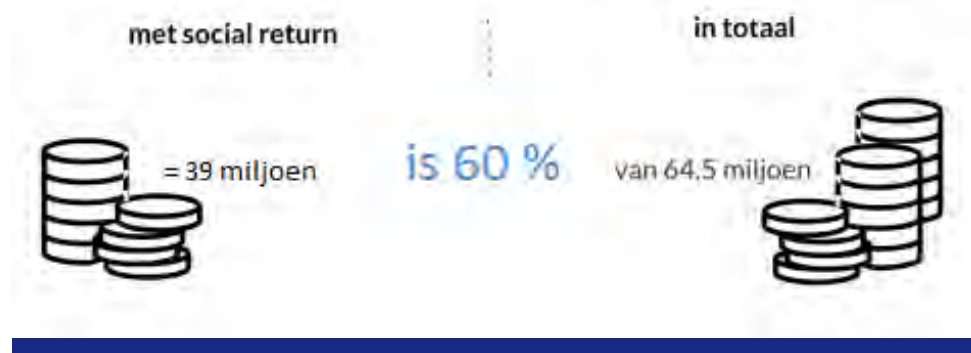
contracten	aantal		totaal gefactureerd in 2018
zonder social returnverplichting	50	(50%)	€ 13,9 mln (21%)
met social returnverplichting, maar toch niet opgenomen in SIRO	8	(8%)	€ 10,9 mln (17%)
Met social returnverplichting en opgenomen in SIRO	42	(42%)	€ 39,7 mln (62%)
<b>totaal aantal contracten steekproef (=N)</b>	<b>100</b>	<b>(100%)</b>	<b>€ 64,5 mln (100%)</b>

Uit tabel 3-1 komt naar voren dat op slechts 42% van de lopende inkoopcontracten in de steekproef daadwerkelijk social return wordt toegepast, dus opnieuw zeker niet in nagenoeg alle gevallen, zoals het formele beleid van de gemeente is. Verder constateert de rekenkamer dat acht van de vijftig (16%) contracten die een social returnverplichting bevatten toch niet in SIRO zijn opgenomen. Op dit deel van de contracten past de gemeente de verplichting die in het contract staat dus niet daadwerkelijk toe. Daarmee is die verplichting in die contracten een 'dode letter'.

In figuur 3-4 is weergegeven voor welk deel van het in 2018 in totaal aan de gemeente gefactureerde bedrag van de contracten in de steekproef, een social returnverplichting gold.

<sup>76</sup> Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015-2018', vastgesteld door de raad op 18 juni 2015, p.23.

figuur 3-4 financieel aandeel contracten met social return in steekproef



Het totaal in 2018 gefactureerde bedrag van de contracten in de steekproef is € 64,5 mln. In totaal 60% van dat bedrag (€ 39 mln) betrof facturen van contracten waarvoor een social returnverplichting gold.

Met behulp van deze steekproef en de analyses op de systemen kan de rekenkamer twee ranges vaststellen die iets zeggen over de toepassing van social return. Op basis van het aantal contracten wordt 42% (zie tabel 3-1) tot 45% (zie figuur 3-1) van de contracten afgedekt met een social return verplichting.

De 60% dekkingsgraad social return die uit de steekproef komt is lager dan de 64% (figuur 3-3) die de rekenkamer hiervoor schatte op basis van het totaal van de gefactureerde bedragen in 2018. Anderzijds bleek de dekkingsgraad van social return op basis van de totale som van de overeengekomen bedragen van de lopende contracten 71% (zie figuur 3-2) en daarmee dus juist hoger dan de geschatte 64%. Gelet op het bovenstaande acht de rekenkamer aannemelijk dat 60% (€ 480 mln.) tot 71% (€ 568 mln.) van het inkoopvolume in 2018 was afgedekt met een social returnverplichting.

### 3-3 verschillen per type aanbesteding

*In enkelvoudige aanbestedingsprocedures en andere typen aanbestedingen (van € 50.000 of hoger) waarbij geen openbare aanbestedingsprocedure is gehanteerd of een versnelde offerte aanvraag is gedaan, ontbreekt vaak een social returnverplichting. Een overgrote meerderheid (78%) van de onderzochte contracten waarin geen social return is opgenomen, is tot stand gekomen zonder een openbare aanbesteding.*

In tabel 3-2 is de verdeling van de honderd contracten met en zonder social return in de steekproef over de verschillende aanbestedingsprocedures weer gegeven.

tabel 3-2: contracten met en zonder social return per aanbestedingsprocedure

type aanbesteding	% met social return	% zonder social return	N
enkelvoudig onderhands	6 %	94 %	17
meervoudig onderhands	71 %	29 %	17
nationaal niet openbaar	100 %	0 %	1
nationaal openbaar	67 %	33 %	3
europes openbaar	74 %	26 %	39
versnelde offerteaanvraag	20 %	80%	5
concurrentie gerichte dialoog	100 %	0 %	1
geen	18 %	82 %	17
totaal	50 %	50 %	100

Uit tabel 3-2 komt naar voren dat de contracten waar geen social return in is opgenomen, niet evenredig zijn verdeeld over de wijzen van aanbesteden. Voornamelijk bij enkelvoudige aanbestedingsprocedures en andere typen aanbestedingen waarbij geen openbare aanbestedingsprocedure is gehanteerd of een versnelde offerte aanvraag is gedaan, is geen social return in de opdracht opgenomen. In totaal 39 (78%) van de vijftig contracten zonder social return zijn niet tot stand gekomen via een openbare aanbesteding, maar via een enkelvoudige onderhandse aanbesteding, een meervoudig onderhandse aanbesteding een versnelde inkoopprocedure of geheel zonder aanbesteding.<sup>77</sup> Zoals eerder aangegeven, zijn geen opdrachten in de steekproef opgenomen waarbij de omvang van de opdracht onder de € 50.000 viel. Dus ook de enkelvoudig aanbestede opdrachten in deze selectie, betreffen allen aanbestedingen van groter dan € 50.000. Kennelijk is bij al deze enkelvoudige aanbestedingen een uitzondering gemaakt op de regel dat aanbestedingen hoger dan dit bedrag meervoudig moeten worden aanbesteed. (zie verder bijlage 4 voor de binnen de gemeente geldende grensbedragen per aanbestedingsmethode). Tot slot wordt ook bij de versnelde offerteaanvragen in deze steekproef vaak geen social return toegepast. In de praktijk wordt deze versnelde offerteaanvraag gebruikt voor inkoop bij vooraf geselecteerde leveranciers. Met deze leveranciers zijn dan al afspraken gemaakt. Met de versnelde offerteaanvraag kunnen bijvoorbeeld bouwmaterialen besteld worden. Klaarblijkelijk is social return vaak geen onderdeel van deze afspraken.<sup>78</sup>

### 3-4 verschillen per type overeenkomst

*In contracten voor externe inhuur past de gemeente maar beperkt social return toe, namelijk slechts in 33% ervan in de steekproef. Het werkelijke percentage van is naar verwachting nog lager. In de steekproef zijn namelijk geen 'DAS-contracten' opgenomen en in contracten voor externe inhuur die via een DAS-procedure tot stand*

<sup>77</sup> Logischerwijs is het niet mogelijk om 'geen' aanbestedingsprocedure te volgen, omdat er toch op een bepaalde wijze een opdracht gegund wordt. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan staat er soms ten onrechte 'geen' bij de aanbestedingsprocedure in de systemen en heeft een aanbesteding wel een procedure gevolgd.

<sup>78</sup> Gemeente Rotterdam, Gebruikersinstructie IUB010 Rotterdam Online Marktbenadering, 20 maart 2018, p. 13-14.

*zijn gekomen, voert de gemeente namelijk nooit social return uit. Bij externe inhuurcontracten die via een raamcontract zijn geregeld, past de gemeente wél social return toe.*

*Van een deel van de andere contracttypen waarin de gemeente nauwelijks social return toepast (zoals huur- en licentiecontracten), is dit begrijpelijk, omdat social return bij die contracten waarschijnlijk vaak niet proportioneel is.*

In tabel 3-3 is de verdeling van de honderd onderzochte contracten in de steekproef met en zonder social returnverplichting over de verschillende typen overeenkomsten weergegeven.

**tabel 3-3: contracten met en zonder social return per type overeenkomst**

type overeenkomst	% met social return	% zonder social return	N
huurovereenkomsten	0 %	100 %	4
externe inhuurcontracten	14 %	86 %	14
licentiecontracten	0 %	100 %	1
onderhoudscontracten	40 %	60 %	5
projectcontracten	50%	50 %	12
raamovereenkomsten	67 %	33 %	54
standaardcontracten	40 %	60 %	10
<b>totaal</b>	<b>50 %</b>	<b>50 %</b>	<b>100</b>

#### *huur- en licentiecontracten*

In geen van de huurcontracten en licentiecontracten in de steekproef is social return toegepast. Hoewel het aantal overeenkomsten dat in deze steekproef is opgenomen van dit type contracten laag is, acht de rekenkamer deze uitkomst wel aannemelijk. Het toepassen van social return op deze overeenkomsten lijkt niet voor de hand te liggen. Bij het huren van een voorwerp of het kopen van een licentie op software is namelijk niet veel laaggeschoold arbeid van toepassing. Social return toepassen zal daarom veelal niet proportioneel zijn.

#### *standaard- en onderhoudscontracten*

In de standaardcontracten en onderhoudscontracten in de steekproef wordt vaker niet dan wel social return toegepast. Inhoudelijk heeft de rekenkamer geen gemene deler kunnen vinden in de inhoud van de aanbestedingen die met een standaardcontract zijn afgedaan. Het betreft bijvoorbeeld een programma dat aangeschaft is voor de 'handhelds' die handhaving gebruikt en een contract over het transport van afval over water. Als gevolg is er ook geen inhoudelijke verklaring te geven waardoor bij dit type contracten vaker geen social return wordt toegepast. Van de onderhoudscontracten zijn er slechts vijf in de steekproef opgenomen. Kijkend naar de inhoud van de contracten blijkt dat social return wel wordt toegepast als het onderhoud van gebouwen betreft, maar niet wanneer het beheersystemen of andere niet fysieke elementen betreft die onderhoud nodig hebben. Dit is vanuit de praktische toepasbaarheid van social return goed te begrijpen, aangezien dit laatste type



onderhoudswerkzaamheden mogelijk specialistischer werk zal zijn en zich daardoor minder goed leent voor social return.

#### *externe inhuur*

Zoals uit tabel 3-3 blijkt wordt in externe inhuurcontracten maar beperkt social return toegepast. Nadere analyse van de rekenkamer op inhuur leert dat enkele andere contracten in de tabel ook betrekking hebben op inhuur. Inhuur kan namelijk ook via raamovereenkomsten tot stand komen. Bestudering van de contracten in de steekproef leert dat wanneer externe inhuur via een raamcontract is geregeld, de gemeente wél social return toepast. Twee van de veertien casussen die in tabel 3-3 staan onder de noemer 'externe inhuurcontracten' zijn via een raamcontract geregeld en bevatten beiden een social returnverplichting en maken de 14% met social return. Daarnaast blijken vier van de contracten die in de tabel staan als 'raamovereenkomsten' te gaan over externe inhuur. In alle vier die contracten is social return toegepast. In totaal zijn er daarmee 18 inhuurcasussen opgenomen in de steekproef, waarvan er zes (33%) een social returnverplichting bevatten.

Naast inhuur van personeel via raamcontracten kan de gemeente dit ook via een DAS-procedure doen en via de gemeentelijke BV SSC Flex. De rekenkamer heeft met opzet geen casussen geselecteerd waarbij de gemeente iemand heeft ingehuurd via de DAS-procedure. Nadere analyse op de DAS-contracten leert namelijk dat de gemeente nooit social return uitvoert bij deze aanbestedingen.

#### **externe inhuur via DAS-procedure**

Om te zorgen dat de gemeente aan de nieuwe Europese richtlijnen zou voldoen, heeft zij een Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) ingesteld. Een DAS is een in de Aanbestedingswet beschreven elektronisch inkoopproces, waarmee aanvragen voor een Europese niet-openbare aanbestedingsprocedure uitgezet kunnen worden. Geïnteresseerde partijen kunnen zich aanmelden voor het DAS Externe inhuur wanneer zij voldoen aan de gestelde voorwaarden. In het DAS worden opdrachten voor tijdelijke externe inhuur geplaatst, waarop gekwalificeerde leveranciers vervolgens kunnen inschrijven. Op 23 januari 2017 werd het DAS Externe inhuur operationeel. Vanaf dat moment streeft de gemeente ernaar inhuuropdrachten zoveel mogelijk via het DAS uit te zetten

In 2018 liepen er 969 externe inhuurtrajecten via de DAS-procedure, waarover in 2018 € 35,7 mln. is gefactureerd. Via SSC Flex is er in 2018 voor ongeveer € 1,8 mln ingehuurd. Ook over deze laatste groep is geen social return toegepast. In paragraaf 4-2-3 beschrijft de rekenkamer hoe kan worden verklaard dat de gemeente de uitvoering van social return achterwege laat bij inhuur via een DAS-procedure.

#### 3-5 *verschillen per financiële omvang contract*

*In 34 van de 51 (66%) contracten in de steekproef met een contractwaarde van minder dan € 500.000. is geen social returnverplichting opgenomen. In de contracten met een contractwaarde groter dan € 500.000. is vaker een social returnverplichting opgenomen, maar ook in 33% van die grotere contracten ontbreekt deze.*

In tabel 3-4 is van de honderd onderzochte contracten met en zonder social returnverplichting de verdeling weergegeven naar omvang van het overeengekomen bedrag van het contract.

**tabel 3-4: contracten met en zonder social return per omvang contract (steekproef)**

omvang contract (overeengekomen bedrag)	% met social return	% zonder social return	N
50.000 – 150.000	42 %	58 %	12
150.000 – 250.000	27 %	73 %	26
250.000 – 500.000	38 %	62 %	13
500.000 – 1.000.000	55 %	45 %	11
1 mln. – 5 mln.	67 %	33 %	24
5 mln. – 15 mln.	78 %	22 %	9
> 15 mln.	80 %	20 %	5
<b>totaal</b>	<b>50 %</b>	<b>50 %</b>	<b>100</b>

Nadere bestudering van de omvang van overeengekomen bedragen van de contracten zonder social returnverplichting, leert dat bij 'lagere' contractbedragen (lager, maar nog altijd groter dan € 50.000) minder vaak social return wordt toegepast dan bij hogere. Zoals tabel 3-4 illustreert, komt social return bij contractbedragen onder de € 500.000 vaker niet dan wel voor. Opgeteld zijn er 51 contracten onder de € 500.000 opgenomen (de bovenste drie getallen in de rechterkolom 12+26+13= 51). In 34 van die 51 contracten (66%) is geen social return.<sup>79</sup> In de contracten met een contractwaarde groter dan € 500.000. is meestal wel social return opgenomen. Maar ook bij de contracten groter dan € 500.000. komt het voor dat geen social returnverplichting is opgenomen, namelijk in 16 van de 49 (33 %) onderzochte contracten.

### 3-6 verschillen per cluster

*De clusters MO, BCO, SB en SO kopen het meest in. Deze vier clusters zijn gezamenlijk ook verantwoordelijk voor bijna de gehele (99%) social returnverplichting in 2018. Van die vier clusters leggen de clusters MO (4%) en SO (3%) in hun inkoopcontracten gemiddeld het laagste percentage social return op. Door de grote omvang van de totale inkoop van cluster MO, neemt dit cluster niettemin bijna tweederde (64%) van de totaal in 2018 door de gemeente opgelegde socialreturnverplichting voor zijn rekening.*

De rekenkamer heeft ook gekeken of clusters verschillen in de mate waarin het voorkomt dat contracten in het geheel geen social returnverplichting bevatten. De vijftig contracten in de steekproef die geen social returnverplichting bevatten, blijken evenredig over de clusters gespreid te zijn. Op basis van deze steekproef zijn er dus geen aanwijzingen dat bepaalde clusters social return relatief vaker achterwege laten dan andere clusters.

<sup>79</sup> De absolute aantallen van de bovenste drie percentages in de tweede kolom zijn opgeteld 34 (7 + 19 + 8).

Wel zijn er verschillen in het gemiddelde percentage social return dat per cluster wordt toegepast. Zoals beschreven in paragraaf 3-2 is het (gewogen) gemiddeld toegepaste percentage social returnverplichting over de totale contractwaarde in 2018 van de contracten met social return in 2018 4,4%. De percentages van de totale contractwaarde per cluster, zoals berekend door het WSPR, zijn weergegeven in tabel 3-5.<sup>80</sup>

**tabel 3-5: percentage social returnverplichting per cluster in 2018 (gewogen gemiddelde) van de contracten met social return.**

cluster	social returnverplichting als percentage contractwaarde 2018
Bestuurs- en Concernondersteuning (BCO)	8 %
Bestuursdienst (BD)	5 %
Dienstverlening (DV)	5 %
Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)	4 %
Stadsbeheer (SB)	7 %
Stadsontwikkeling (SO)	3 %
Werk en Inkomen (W&I)	6 %

In tabel 3-5 is zichtbaar dat de clusters BCO, Stadsbeheer en W&I gemiddeld meer dan 5% social return opleggen en de clusters MO en SO juist minder. Daarmee is niet gezegd dat die clusters (MO en SO) minder social return realiseren. Met name de omvang van de contractwaarde is hier van belang en ook die verschildt per cluster. De clusters MO, BCO, SB en SO kopen het meest in en zijn in dezen dus 'de grote vier'. Zij bestrijken gezamenlijk 99% van de totale social returnverplichting in 2018. Binnen die grote vier springt het cluster MO eruit. Dit cluster neemt in 2018 maar liefst 64% van de totale social returnverplichting in 2018 voor zijn rekening. SB (13,8%), SO (12%) en BCO (9,5%), volgen daarachter.<sup>81</sup>

### 3-7 toegepast percentage per contract

*In ongeveer twee derde (66%) van alle 800 lopende contracten in 2018 waarin een social returnverplichting was opgenomen, bedroeg die verplichting precies 5%. In de overige gevallen was het percentage meestal lager.*

In tabel 3-6 is weergegeven hoe vaak in contracten met social return een verplichting is opgenomen van precies 5%, hoe vaak een hoger en hoe vaak een lager percentage.

<sup>80</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, cijfermatige rapportage over 2018, 4 juni 2019; ontvangen op 4 september 2019 in een mail van een ambtenaar.

<sup>81</sup> Berekening rekenkamer op basis van cijfermatige rapportage WSPR over 2018, 4 juni 2019; ontvangen op 4 september 2019 in een mail van een ambtenaar.

tabel 3-6: verplichte percentages social return in lopende contracten SIRO 2018

percentage social return in contract	aantal contracten
minder dan 5%	169 (21 %)
precies 5%	524 (66 %)
meer dan 5%	76 (10 %)
niet duidelijk <sup>82</sup>	30 (4 %)
totaal	799 (100 %) <sup>83</sup>

In de tabel is zichtbaar dat in tweederde (66%) van de in 2018 lopende contracten met social return een percentage van precies 5% is opgenomen. In de overige contracten is het percentage meestal (169 keer) lager. In 76 contracten was het percentage hoger dan 5%.

<sup>82</sup> In deze dertig contracten stond het factuurbedrag in SIRO nog op nul. Daardoor was het verplichte percentage niet te berekenen op basis van de gegevens in SIRO.

<sup>83</sup> Door afrondingsverschillen tellen de percentages in deze kolom op tot 101% in plaats van 100%.

## 4 verklaringen toepassing

### 4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 4 beantwoord:

*Welke factoren hebben invloed op de mate waarin social return in inkoopcontracten wordt opgenomen?*

Dit is een verklarende vraag. Bij de beantwoording heeft de rekenkamer geen normen gehanteerd.

In dit hoofdstuk wordt verder beoordeeld in hoeverre de gemeente social return proportioneel toepast in inkoopcontracten. Daarmee wordt in dit hoofdstuk een deel van onderzoeksvraag 2 beantwoord. Die onderzoeksvraag luidt:

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

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer als normen de regels die de gemeente heeft opgesteld over de toepassing van social return. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is een van de twee hoofdregels van de gemeente dat social return proportioneel wordt toegepast. De andere hoofdregel (dat social return in nagenoeg alle contracten vanaf € 50.000,- wordt toegepast), is reeds behandeld in hoofdstuk 3.

In paragraaf 4-2 geeft de rekenkamer verklaringen voor gevallen waarin de gemeente geen social return heeft opgenomen in inkoopcontracten. Verder wordt in deze paragraaf per verklaring beoordeeld in hoeverre de gemeente daarmee conform de eigen regels over proportionaliteit heeft gehandeld. In paragraaf 4-3 beschrijft verklaringen voor de gevallen waarin de gemeente wél social return heeft opgenomen in inkoopcontracten. Ook bij deze verklaringen heeft de rekenkamer beoordeeld in hoeverre de gemeente daarmee conform de eigen regels over proportionaliteit heeft gehandeld.

### 4-2 niet toegepast

#### 4-2-1 geen advies WSPR gevraagd

*Een belangrijke verklaring voor het niet opnemen van een social returnverplichting in een contract is dat het WSPR ten onrechte niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van het contract. In al die gevallen heeft dus geen zorgvuldige beoordeling plaats gevonden of toepassing van social return proportioneel is. Dit komt niet alleen bij relatief kleine contracten voor, maar ook bij contracten met een omvang van tientallen miljoenen euro, die zich bovendien in beginsel zouden kunnen lenen voor de toepassing van social return.*

*Een achterliggende oorzaak is dat bij contracten zonder social return veelal de afdeling Inkoop niet (intensief) is betrokken bij de aanbesteding en deze daardoor het WSPR er niet over heeft kunnen informeren. De inkoopende clusters zouden dan zelf contact op moeten nemen met het WSPR over de mogelijkheden voor social return, maar doen*

*dit dan veelal niet. Maar ook als de afdeling Inkoop wél betrokken is bij de aanbesteding, komt het voor dat het WSPR niet wordt betrokken bij een inkooptraject.*

In paragraaf 3-3 is vastgesteld dat in de steekproef van honderd contracten die de rekenkamer heeft getrokken uit COGNOS er vijftig waren zonder social return en dat 39 (78%) van die vijftig contracten niet tot stand zijn gekomen via een openbare aanbesteding. Over het algemeen geldt dat bij lagere bedragen (boven de € 30.000 maar onder de Europese aanbestedingsdrempel van € 221.000) minder vereisten worden gesteld aan de aanbesteding en dat de afdeling Inkoop bij die aanbestedingen daardoor minder intensief betrokken is. In dat geval zal het inkopende cluster zelf contact moeten zoeken met het WSPR over het opnemen van een social returnverplichting in het contract. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van social return is dat inkopende clusters dit laatste niet doen.

In paragraaf 3-5 is vastgesteld dat de gemeente in de meerderheid (62%) van de onderzochte kleine en minder grote contracten (onder de € 1 mln) in de steekproef geen social return heeft opgenomen. Die bevinding ondersteunt de verklaring dat het niet betrokken zijn van de afdeling Inkoop een rol speelt. Bij kleinere contracten is de afdeling Inkoop immers gemiddeld minder of minder intensief betrokken.

Zoals in paragraaf 1-4 staat, heeft de rekenkamer naast genoemde steekproef ook een kwalitatieve analyse uitgevoerd van tien casussen van contracten mét een social returnverplichting en tien casussen zonder social returnverplichting (zie ook de onderzoeksverantwoording in bijlage 1). De bevindingen uit de tien casussen zonder social returnverplichting bevestigen dat geen (of minder intensieve) betrokkenheid van de afdeling Inkoop de kans vergroot dat ook het WSPR niet wordt betrokken. In zes van de tien casussen waarin geen social returnverplichting was opgenomen, bleek dat de afdeling Inkoop niet of hooguit zijdelings betrokken is geweest bij de aanbesteding.<sup>84</sup> In al die gevallen betrof het geen openbare aanbesteding. Voor elk van die zes inkooptrajecten geven ambtenaren, die vanuit het betreffende cluster bij de totstandkoming van het contract betrokken zijn geweest, aan dat zij geen contact hebben gehad met het WSPR.<sup>85</sup> In twee van die casussen zeiden de betrokken ambtenaren dat zij niet of niet goed op de hoogte waren van de verplichting om social return in het contract op te nemen.

#### **ambtenaren over ontbreken social return in inkoopcontract**

“Social return staat bij medewerkers van het cluster niet op het netvlies, omdat dit meestal door de afdeling Inkoop wordt geregeld”.

“De afdeling Inkoop was niet bij deze aanbesteding betrokken. Ik had nog nooit van social return gehoord. Dit is ook de reden waarom dit niet in de opdracht is terecht gekomen.”

In twee andere casussen waarbij de afdeling Inkoop niet (intensief) betrokken was, geven de betrokken ambtenaren aan dat de betreffende contracten zich, wat betreft de te verrichten werkzaamheden, in beginsel wel zouden lenen voor social return. Dit is

<sup>84</sup> Interviews met ambtenaren die betrokken waren bij de betreffende casussen.

<sup>85</sup> ambtelijke interviews

des te meer relevant omdat beide casussen financieel zeer omvangrijk zijn, met contractwaarden van respectievelijk € 44,5 mln en € 80 mln. In het ene geval was de afdeling Inkoop niet intensief betrokken omdat het een zogenoemde ‘inbesteding’ betrof aan een bedrijf dat geheel eigendom is van de gemeente. In het andere geval was de afdeling Inkoop niet betrokken omdat de gemeente het opdrachtgeverschap van het inkooptraject had gedelegeerd aan een verbonden partij.

De interviews van de rekenkamer met medewerkers van het WSPR, bevestigen dat geen of geringe betrokkenheid van de afdeling Inkoop bij een aanbesteding er in het algemeen (dus ook buiten de onderzochte casussen) toe leidt dat in die gevallen veelal niet wordt gekeken naar de mogelijkheid van social return, laat staan hoeveel social return in de betreffende aanbesteding proportioneel zou zijn. Het WSPR probeert zelf proactief contact te houden de clusters om tijdig op de hoogte te zijn van komende aanbestedingen.<sup>86</sup> Toch is er bij aanbestedingen die buiten de afdeling Inkoop om gaan, vaak geen contact tussen cluster en WSPR.

#### **ambtenaren over aanbestedingen waarbij het WSPR niet is betrokken**

“Opdrachten die onderhands worden aanbesteed gaan niet langs de afdeling Inkoop en worden daardoor ook niet door de afdeling Inkoop bij het WSPR onder de aandacht gebracht. De betrokken persoon uit het cluster moet dan uit zich zelf contact met het WSPR opnemen. Het is moeilijk om een dergelijke loyaliteit bij iedereen die wel eens iets inkoop te realiseren.”<sup>87</sup>

“Bij een versnelde offerteaanvraag wordt het WSPR wordt vaak niet betrokken. Bij sommige ambtenaren bij de clusters leeft het beeld dat WSPR vertraging betekent.”<sup>88</sup>

In één casus was het WSPR niet bij de aanbesteding betrokken, terwijl de afdeling Inkoop er wel bij betrokken was. Het betrof een casus met een contractwaarde van € 9,5 mln, dat reeds in 2011 is aangegaan. Vanuit het verantwoordelijke cluster is aangegeven dat niet over social return is gesproken bij het sluiten van dit contract.<sup>89</sup> Mogelijk was het destijds minder gebruikelijk dat de afdeling Inkoop het WSPR attendeert op de aanbesteding.<sup>90</sup> Anderzijds komt uit de interviews met ambtenaren naar voren dat de afdeling Inkoop in sommige gevallen het WSPR niet betreft en zelf een afweging maakt die ertoe leidt dat geen social return wordt toegepast.<sup>91</sup>

#### **ambtenaren over het passeren van het WSPR door afdeling Inkoop**

“Onvoldoende kennis bij de clusters kan ook een oorzaak zijn dat geen social return wordt opgenomen in de contracten. Het is echter de bedoeling dat de afdeling Inkoop dan wel ingrijpt en het gesprek

<sup>86</sup> Interview ambtenaar.

<sup>87</sup> Interview ambtenaar.

<sup>88</sup> Interview ambtenaar.

<sup>89</sup> Interview ambtenaar.

<sup>90</sup> in ambtelijk wederhoor is aangegeven dat ten tijde van deze casus er nog geen centrale Inkoopafdeling was.

<sup>91</sup> Dit betekent concreet dat de paragraaf social return dan uit het basisdocument van de aanbesteding wordt geschrapt. In de praktijk wordt namelijk veelal een standaard aanbestedingsdocument van de afdeling Inkoop als basisdocument gebruikt bij een aanbesteding. In dat standaarddocument is al een social returnparagraaf opgenomen.

over social return faciliteert. Niet alle inkopers zijn echter even proactief in het vervullen van deze taak.”<sup>92</sup>

“Uit eigen ervaring weet ik dat bij veel contracten stress en tijdsdruk leiden tot urgentie escalaties. Bij zo'n soort escalatie hoeft niet langer social return toegepast te worden.”<sup>93</sup>

“Bij de afdeling Inkoop wordt wel eens besloten dat inmenging van het WSPR niet nodig is. In mijn ervaring zijn er inkopers die minder willen met social return.”<sup>94</sup>

#### 4-2-2 afgeweken van advies WSPR

*Clusters zien in inkooptrajecten soms af van het opnemen van social return in een contract zonder hierover intern duidelijk verantwoording af te leggen. Dit komt doordat er binnen het concern geen escalatiemodel is voor gevallen waarin verschil van inzicht bestaat tussen het WSPR enerzijds en de afdeling Inkoop en/of het inkopende cluster anderzijds.*

Een mogelijke verklaring voor het niet toepassen van social return is dat het inkopende cluster het niet eens is met een advies van het WSPR om in een contract social return op te nemen. Het cluster kan dan afzien van het opnemen van een social returnverplichting. Die situatie komt in de praktijk daadwerkelijk voor, zo blijkt uit de interviews met ambtenaren.

#### **ambtenaren over afwijken van advies WSPR**

“Het komt voor dat de clusters proberen social return ‘af te houden’, omdat zij zo'n verplichting in een contract als een obstakel zien. Voor het cluster dat inkoop is van belang dat het inkoopproces zo min mogelijk vertraging oploopt en een social returnverplichting kan voor vertraging van het inkoopproces zorgen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren, wanneer potentiële opdrachtnemers in formele vragenrondes tijdens het aanbestedingsproces de hoogte van het gevraagde social returnpercentage overtuigend ter discussie stellen. Dit kan er zelfs toe leiden dat een aanbesteding helemaal opnieuw moet worden opgestart.”<sup>95</sup>

“Er was een keertje een opdracht met tien fotografen. Toen waren er wel kansen voor een social returnkandidaat, om bijvoorbeeld profielfoto's te maken. Vanuit WSPR is toen het advies gegeven wel social return toe te passen. Door de inkopers is dit advies toen echter niet gevolgd.”<sup>96</sup>

“Het is niet precies duidelijk waarom deze vorm van social return in dit contract is komen te vervallen. Wel heeft een rol gespeeld dat inkopers vonden dat dit niet ‘in lijn van de opdracht’ was en dus niet kan vallen onder social return.”<sup>97</sup>

<sup>92</sup> Interview ambtenaar.

<sup>93</sup> Interview ambtenaar.

<sup>94</sup> Interview ambtenaar.

<sup>95</sup> Interview ambtenaar.

<sup>96</sup> Interview ambtenaar.

<sup>97</sup> Interview ambtenaar.



“Ik heb wel eens gezien dat het een medewerker van het WSPR niet lukt om SR in een contract op te nemen doordat de inkoop (...) moeilijk deed.”<sup>98</sup>

Ook in ambtelijk wederhoor is een opmerking gemaakt, waaruit blijkt dat clusters soms liever geen social return in een aanbesteding willen.

**opmerking in ambtelijk wederhoor over terughoudendheid**

“Het niet toepassen van SR kan ontstaan doordat er voor het invullen van de SR verplichting geen geschikte kandidaten kunnen worden gevonden. Clusters die deze ervaring herhaaldelijk hebben zijn terughoudender in het een volgende keer opnieuw opnemen van een SR-verplichting”.

Zoals de rekenkamer in paragraaf 2-4 heeft geconstateerd, is er binnen de gemeente geen duidelijk escalatiemodel als er verschil van inzicht bestaat tussen het WSPR enerzijds en de afdeling Inkoop en/of het inkoopende cluster anderzijds.<sup>99</sup> Er is, zoals ook in genoemde paragraaf is vastgesteld, binnen de gemeente wel een juridisch escalatie overleg, waarin de rechtmatigheid van aanbestedingen aan de orde kan worden gesteld. In dit overleg wordt echter niet gesproken over het al of niet opnemen van social return in een aanbesteding. Een clusterdirecteur kan dus besluiten om, in afwijking van een advies van het WSPR, geen social return op te nemen in een aanbesteding, zonder hier formeel verantwoording over af te leggen.

4-2-3 **contract niet in SIRO opgenomen**

*Een van de verklaringen voor het niet toepassen van social return is dat een deel van de contracten waarin wél een social returnverplichting staat, toch niet in SIRO wordt opgenomen.*

*Zo wordt 18% van de contracten waarin een social returnverplichting staat toch niet opgenomen in het registratiesysteem SIRO, blijkt uit de steekproef van de rekenkamer. Achterliggende oorzaak is mogelijk dat de afdeling Inkoop in die gevallen het WSPR niet heeft geïnformeerd over deze contracten. Een andere mogelijke oorzaak is dat de melding ergens in de administratie is blijven hangen. De rekenkamer heeft de werkelijke verklaring niet kunnen vaststellen.*

*Ten tweede worden DAS-contracten voor externe inhuur nooit in SIRO opgenomen, terwijl voor die contracten standaard een percentage van vijf procent social return geldt. Dit probleem is sinds 2018 binnen de gemeente bekend. In maart 2019 hebben de afdeling Inkoop en het WSPR afgesproken vanaf dat moment wel social return toe te gaan passen voor nieuwe contracten. In de praktijk wordt dit echter ook bij nieuwe contracten vanaf maart 2019 nog altijd niet gedaan. In genoemde afspraken is de ondergrens voor social return bij externe inhuur opgetrokken van € 50.000 naar € 221.000. Die ondergrens wijkt af van het algemene uitgangspunt van de gemeente om social return toe te passen in contracten vanaf € 50.000.*

<sup>98</sup> Interview ambtenaar.

<sup>99</sup> Interview ambtenaar.

#### *WSPR mogelijk niet altijd geïnformeerd*

In paragraaf 3-2 is vastgesteld dat negen (18%) van de vijftig contracten in de steekproef waarin wel een social returnverplichting staat, toch niet zijn opgenomen in het registratiesysteem SIRO en dat de social returnverplichting in die contracten daarmee een 'dode letter' is. Daarmee is het niet opnemen in SIRO van contracten waarin wél een socialreturnverplichting staat, dus één van de verklaringen voor het niet toepassen van social return. Op basis van nadere bestudering van de genoemde negen gevallen, heeft de rekenkamer geen mogelijke verklaringen gevonden voor het niet opnemen van deze contracten in SIRO. Ze zijn bijvoorbeeld evenredig verdeeld over de verschillende clusters en de aanbestedingsmethoden. Een mogelijke verklaring is dat de afdeling Inkoop het WSPR niet heeft geïnformeerd over het contract. Een andere mogelijke oorzaak is dat de melding ergens in de administratie is blijven hangen. De rekenkamer heeft de werkelijke verklaring niet kunnen vaststellen.

#### *afstemmingsproblemen bij DAS-procedure*

In paragraaf 3-4 is beschreven dat de steekproef geen DAS-contracten bevat en dat in DAS-contracten voor externe inhuur nooit social return wordt toegepast.<sup>100</sup> In een DAS procedure wordt een tijdelijke opdracht geplaatst en door de gemeente tot die procedure toegelaten partijen kunnen daar vervolgens op inschrijven. In de gemeentelijke voorwaarden voor inschrijvende opdrachtnemers die deel willen nemen aan een DAS-procedure staat dat voor opdrachten altijd een social returnverplichting van vijf procent geldt. Maar deze wordt dus nooit daadwerkelijk toegepast. DAS-contracten voor externe inhuur belanden nooit in SIRO.

De rekenkamer heeft via de betrokken afdelingen geprobeerd te achterhalen wat de achterliggende oorzaak is. Externe inhuur is binnen de gemeente centraal georganiseerd bij de afdeling HR Mobiliteit van cluster BCO. Reeds in 2018 was zowel bij de afdeling HR Mobiliteit als bij het WSPR bekend dat bij inhuur via DAS-procedures geen social return werd toegepast. Volgens de afdeling HR Mobiliteit werd dit veroorzaakt doordat het WSPR geen bericht kreeg als er een DAS-aanbesteding werd gestart.<sup>101</sup> Per maart 2019 hebben de afdeling Inkoop en het WSPR onderling nieuwe afspraken gemaakt over de toepassing van social return bij externe inhuur. De ondergrens voor de toepassing van social return is in deze afspraken opgetrokken van € 50.000 naar € 221.000. Daarnaast zijn afspraken gemaakt dat het WSPR sinds maart 2019 wel op de hoogte gebracht van nieuwe inhuurprocedures (dus vanaf € 221.000). De afdeling HR Mobiliteit schat dat dit ongeveer 35 tot 40 meldingen per maand voor het WSPR oplevert.<sup>102</sup> De rekenkamer heeft een controle uitgevoerd op alle 139 inhuurcasussen die van 1 maart 2019 tot eind juni 2019 via de DAS-procedure zijn gelopen. Geen van deze contracten blijkt in SIRO te zijn opgenomen. Op grond daarvan stelt de rekenkamer vast dat kennelijk nog altijd geen social return wordt toegepast op externe inhuur die via een DAS-procedure wordt aanbesteed.

<sup>100</sup> Een DAS-procedure is sinds februari 2017 één van de vier gebruikte vormen voor het contracteren van externe inhuur. De andere drie zijn payroll (dat verloopt via de gemeentelijke BV), inhuur via een raamovereenkomst (hierbij wordt gewerkt met een aantal 'preferred suppliers' wat uitzendbureaus zijn of een samenwerking tussen verschillende uitzendbureaus) en detachering (bijvoorbeeld vanuit een andere gemeente, dit wordt veelal door het cluster zelf geregeld).

<sup>101</sup> Interview ambtenaar.

<sup>102</sup> Interview ambtenaar.

4-2-4 *geen proportionele eis mogelijk*

*Dat de gemeente in aanbestedingen regelmatig geen social return toepast, is in een deel van de gevallen terecht. Er zijn namelijk opdrachten waarin social return tot een disproportionele eis aan de opdrachtnemer zou leiden. Er zijn bijvoorbeeld inkoopcontracten met een te geringe arbeidscomponent, met te specialistisch werk of een te korte looptijd om social return toe te passen.*

*In hoeveel gevallen de gemeente terecht geen social return heeft toegepast, kan de rekenkamer niet vaststellen. In veel gevallen waarin geen social return wordt toegepast, heeft namelijk binnen de gemeente geen zorgvuldige beoordeling van de mogelijkheden plaatsgevonden. Dan is namelijk veelal het WSPR niet om advies gevraagd of het inkopende cluster is zonder duidelijke interne verantwoording van dat advies afgewezen (zie paragraaf 4-2-1 en 4-2-2).*

Zoals beschreven in paragraaf 2-2 betekent de proportionaliteits eis uit de Aanbestedingswet onder meer dat de opdracht een arbeidscomponent moet bevatten, dat die arbeid niet te specialistisch mag zijn, dat de opdracht een zekere financiële omvang moet hebben en een looptijd die voldoende gelegenheid geeft om social return te realiseren. Een mogelijke verklaring voor het niet eisen van social return in een contract is dat de gemeente terecht oordeelt dat stellen van een social returneis in het betreffende contract niet proportioneel zou zijn.

De rekenkamer heeft meerdere voorbeelden van contracten aangetroffen, waarin dit het geval kan zijn. Zo heeft de rekenkamer in paragraaf 3-4 al geconstateerd dat het begrijpelijk is dat de gemeente in licentiecontracten en huur van vastgoed veelal geen social return toepast, omdat deze contracten niet of nauwelijks arbeid bevatten. Verder blijkt uit de contractomschrijvingen van de vijftig contracten in de steekproef die geen social return bevatten (zie paragraaf 3-2), dat tien daarvan een levering betreffen. Het is goed denkbaar dat deze contracten geen of slechts een geringe arbeidscomponent bevatten, waardoor het eisen van social return niet proportioneel zou zijn. Daarnaast doen de sommige contractomschrijvingen in de steekproef vermoeden dat het om nogal specialistisch werk gaat, waardoor het toepassen van social return wellicht niet proportioneel zou zijn.<sup>103</sup>

Ook de kwalitatieve analyse van de tien onderzochte casussen zonder social return maken duidelijk dat het toepassen van social return niet altijd proportioneel zou zijn.. Een casus betrof een contract met een looptijd van minder dan een week. Het toepassen van social return in een zo korte periode komt de rekenkamer niet realistisch voor. Een ander casus betrof het extern inhuren van ingenieurswerk. Die arbeid is waarschijnlijk te specialistisch om social return op toe te passen.

Ook uit de interviews met ambtenaren komt naar voren dat de gemeente regelmatig inkoopcontracten sluit waarin, om uiteenlopende redenen die te maken hebben proportionaliteit, waarschijnlijk terecht geen social return is opgenomen.

<sup>103</sup> Voorbeelden van gevonden contractomschrijvingen die specialistisch werk doen vermoeden, zijn: "expertise personenschade" of "ingenieursdiensten voor wegebouw en rioleringswerkzaamheden".

### ambtenaren over niet toepassen social return vanwege disproportionaliteit

#### *geen of te kleine arbeidscomponent*

“Op leveringen is social return lastiger te realiseren, omdat de arbeidscomponent kleiner is.”<sup>104</sup>

“Er is een partij die het materiaal mag gaan leveren. Er zit nooit social return in die opdracht. Dit komt dus doordat het een levering is, er is dus weinig arbeid.”<sup>105</sup>

#### *arbeid te specialistisch*

“Zo was er een tijd terug een aanbesteding waarbij blokjes geplaatst moesten worden. (...) Toen bleek dat de blokjes door gecertificeerde duikers onder water geplaatst moesten worden. In de doelgroep zit niemand die dat kan en dus is deze opdrachtnemer vrijgesteld van social return.”<sup>106</sup>

#### *looptijd te kort*

“Het bedrag is zeer hoog, maar het repareren van een brug kan in vier maanden worden afgerond. Doordat deze opdrachten zo snel verlopen is het moeilijker om social return te realiseren.”<sup>107</sup>

#### *te weinig mogelijkheden markt*

“In de bouw is social return lastiger omdat er momenteel geen gekwalificeerde arbeiders in de caseload zitten.”<sup>108</sup>

“Voor deze aanbesteding zijn maar een paar geschikte producenten in Nederland. Ze hebben een dermate monopolie dat ze de markt dicteren. Vanuit hun Europese hoofdkantoor hebben ze de opdracht dat ze niet mogen inschrijven op aanbestedingen waarin social return is opgenomen. Als we dus social return van toepassing verklaren, zouden we waarschijnlijk geen inschrijvingen krijgen.”<sup>109</sup>

Het voorgaande onderstreept dat het toepassen van social return zeker niet in alle inkoopcontracten mogelijk is. In hoeveel gevallen dit zo is, kan de rekenkamer niet vaststellen, omdat in veel gevallen waarin geen social return wordt toegepast er geen zorgvuldige beoordeling heeft plaats gevonden en de gemaakte overwegingen bovendien niet systematisch zijn vastgelegd. Immers, zoals de rekenkamer in paragraaf 4-2-1 heeft vastgesteld, is bij contracten zonder social return het WSPR vaak niet om advies gevraagd. In die paragraaf is ook al vastgesteld dat er contracten met een omvang van tientallen mln.eu die geen social return bevatten, terwijl zij daar wel geschikt voor zijn. En in paragraaf 4-2-2 is al vastgesteld dat inkopende clusters, als zij geen social return willen opnemen in een contract, kunnen afwijken van een advies van het WSPR zonder hierover intern duidelijk verantwoordelijkheid af te leggen (zie paragraaf 4-2-2).

<sup>104</sup> Interview ambtenaar.

<sup>105</sup> Interview ambtenaar.

<sup>106</sup> Interview ambtenaar.

<sup>107</sup> Interview ambtenaar.

<sup>108</sup> Interview ambtenaar.

<sup>109</sup> Interview ambtenaar.

#### 4-3 wel toegepast

##### 4-3-1 vijf procent als standaard

*De gemeente past bij aanbestedingen nogal eens een standaardpercentage van vijf procent social return toe zonder dat vooraf een beoordeling heeft plaatsgevonden of dit percentage proportioneel is. Daarmee bestaat een aanzienlijke kans dat de gemeente met vijf procent nogal eens een percentage toepast dat niet proportioneel is.*

In paragraaf 3-7 is vastgesteld dat in tweederde (66%) van de in 2018 lopende contracten met social return een percentage van precies 5% is opgenomen. Als een contract social return bevat, dan is vijf procent dus veruit het meest toegepaste percentage. Uit de interviews met ambtenaren komt naar voren dat daarbij niet altijd goed wordt beoordeeld of dit percentage proportioneel is. Zo zijn er inkopers die het standaardpercentage van vijf procent in een aanbesteding opnemen, zonder met het WSPR te overleggen.

##### **ambtenaren over toepassing standaardpercentage zonder overleg met WSPR**

“Soms wordt bij de inkoop een standaardpercentage van 5% social return in het contract opgenomen, zonder dat het WSPR erbij betrokken wordt. Dit leidt er dan toe dat de hoogte van het percentage social return niet echt goed is beoordeeld.” <sup>110</sup>

“Wat dat betreft zou het goed zijn om bij elke opdracht te kijken hoeveel social return realistisch is. Op dit moment staat er namelijk altijd social return in. Hierbij loopt de gemeente het risico dat er niks aan social return wordt gedaan omdat het niet realistisch is, terwijl een lager percentage misschien wel haalbaar is.” <sup>111</sup> (over social return bij externe inhuur)

“Er zit vaak bij contracten vanaf € 50.000,- standaard vijf procent social return in via inkoop.” <sup>112</sup>

Een factor die eraan bijdraagt dat standaard vijf procent social return wordt opgenomen in een contract, is dat inkopende clusters veelal gebruik maken van model aanbestedingsdocumenten van de afdeling Inkoop waarin het percentage van vijf procent al standaard is opgenomen. Ook in de overgrote meerderheid van de onderzochte casussen (acht van de tien) waarin social return is toegepast, bedraagt de verplichting vijf procent van de contractsom. In vijf van die casussen is gebruik gemaakt van zo'n model aanbestedingsdocument waarin een percentage van vijf procent social return opgenomen. <sup>113</sup>

In gevallen waarin de proportionaliteit van het percentage niet is beoordeeld, maar standaard vijf procent is opgenomen, bestaat logischerwijs een aanzienlijke kans dat dit percentage in de praktijk niet proportioneel blijkt te zien. Uit twee van de onderzochte casussen bleek dit daadwerkelijk het geval (zie paragraaf 6-3-4)

<sup>110</sup> Interview ambtenaar.

<sup>111</sup> Interview ambtenaar.

<sup>112</sup> Interview ambtenaar.

<sup>113</sup> Aanbestedingsdocumenten uit de betreffende casussen.

In paragraaf 4-2-3 is reeds een type aanbesteding genoemd waarin formeel altijd standaard een social returnverplichting van vijf procent geldt, namelijk externe inhuur via een DAS-procedure. Ook bij die DAS-procedures vindt dus geen beoordeling per geval plaats of en hoeveel social return mogelijk en proportioneel is. Aangezien, zoals in genoemde paragraaf is geconstateerd, de social returnverplichting bij externe inhuur via DAS-procedures tot dusver nooit in het registratiesysteem SIRO belandt, leidt dit nog niet tot het daadwerkelijk opleggen van disproportionele eisen aan opdrachtnemers. Zodra de gemeente deze contracten wel in SIRO gaat opnemen, zal daarmee logischerwijs ook meteen het risico op disproportionaliteit bestaan.

#### 4-3-2 maatwerk

*In contracten met een social returnverplichting lager of hoger dan vijf procent, spelen onder meer afwegingen over proportionaliteit een rol. Zo zijn bijvoorbeeld in inkoopcontracten inzake catering en groenvoorzieningen percentages hoger dan vijf procent opgenomen, omdat deze contracten relatief veel laag geschoolde arbeid bevatten.*

*De hoogte van de social returnverplichting wordt echter in de praktijk ook beïnvloed door andere factoren dan proportionaliteit, zoals de houding van het inkopende cluster ten aanzien van social return. Hier wreekt zich het ontbreken van een escalatiemodel bij verschil van inzicht tussen WSPR en inkopend cluster (zie eerder paragraaf 4-2-2). Daarnaast wordt de matrix die het WSPR heeft opgesteld als handreiking voor het bepalen van een proportioneel percentage niet door alle medewerkers toegepast.*

*De onderbouwing van het vastgestelde percentage social return is vaak niet goed navolgbaar, omdat de gemaakte afwegingen niet systematisch worden vastgelegd.*

In paragraaf 3-7 is vastgesteld dat in bijna een derde (31%) van de lopende contracten in 2018 een social returnverplichting is toegepast die lager (21%) of hoger is (10%) dan vijf procent. Uit het onderzoek komt naar voren dat onder meer afwegingen over proportionaliteit hierbij een rol spelen. Zo bevatten de inkoopcontracten van clusters BCO en Stadsbeheer, die in contracten met social return in 2018 gemiddeld een verplichting van acht en zeven procent en social return toepasten (zie paragraaf 3-6), relatief veel lager geschoolde arbeid. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor toepassing van social return gemiddeld groter.<sup>114</sup> Zo koopt cluster BCO bijvoorbeeld catering in, schoonmaak en het onderhoud van de (kantoor)panden van de gemeente. Die arbeid leent zich goed voor de toepassing van social return. Cluster Stadsbeheer heeft onder meer contracten voor groenvoorzieningen die zich qua type arbeid goed lenen voor toepassing van social return.<sup>115</sup>

In contracten met een social returnverplichting lager of hoger dan vijf procent, is het WSPR nagenoeg altijd betrokken geweest bij het bepalen van de hoogte van het percentage.<sup>116</sup> In twee van de tien geanalyseerde casussen met een social returnverplichting, was deze verplichting lager dan vijf procent (namelijk tussen de twee en tweeënhalf procent). De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen welke afwegingen hierbij zijn gemaakt. Dit komt onder meer doordat deze afwegingen niet

<sup>114</sup> Interview ambtenaar.

<sup>115</sup> Interview ambtenaar.

<sup>116</sup> Interview ambtenaar.

systematisch worden gedocumenteerd. Ook bestaan er, zoals vastgesteld in paragraaf 2-4, geen formats of richtlijnen voor de WSPR-adviezen. Verder is een deel van de destijds betrokken medewerkers indoor middel van niet meer in dienst bij het WSPR.

**medewerker WSPR over percentage social return in een casus**

"Ik heb in de systemen geen motivatie kunnen vinden waarom er slechts twee procent social return is geheven."<sup>117</sup>

Uit interviews met ambtenaren komt naar voren dat de matrix die het WSPR heeft opgesteld als handvat voor het bepalen van een proportioneel percentage (zie paragraaf 2-3-3), niet door alle medewerkers van het WSPR wordt gebruikt.<sup>118</sup> Verder blijken in de praktijk ook aspecten die niet in de matrix zijn opgenomen het vastgestelde percentage social return soms te beïnvloeden, zoals een bijzonder grote financiële omvang van het contract.

**een ambtenaar over vaststelling percentage social return**

"Ik denk dat in de afweging onder andere de totale contractsom is meegenomen. Die is zo groot, dat ook bij een social returnverplichting van 2% al enorm veel SR gerealiseerd wordt."<sup>119</sup>

Medewerkers die de matrix wel gebruiken, geven aan dat deze in de praktijk niet zonder meer kan worden toegepast, omdat de clusters soms een lager percentage vaststellen dan het WSPR volgens de matrix proportioneel vindt.

**ambtenaar over toepassing van de matrix social return**

"De uitgangspunten zijn opgenomen in de matrix. (...) In de praktijk is het schipperen. Je wilt ook niet in conflict komen met het cluster, omdat je later weer zaken met ze moet doen. (...) Je kunt hier niet heel hard in zijn."<sup>120</sup>

Net als bij het geheel achterwege laten van social return in contracten (zie paragraaf 4-2-2), is ook bij het vaststellen van een lager percentage dan het WSPR mogelijk acht, een gebrek dat er binnen het concern geen escalatiemodel is bij verschil van inzicht tussen het WSPR enerzijds en de afdeling Inkoop en/of het inkopende cluster anderzijds.

<sup>117</sup> Interview ambtenaar.

<sup>118</sup> Interview ambtenaar.

<sup>119</sup> Interview ambtenaar.

<sup>120</sup> Interview ambtenaar.





## 5 uitvoering en resultaten

### 5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

*4. In hoeverre voeren opdrachtnemers social return uit conform de verplichtingen in het inkoopcontract?*

*6. In welke mate draagt social return in inkoopcontracten bij aan arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt?*

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 4 hanteert de rekenkamer als norm dat opdrachtnemers de social returnverplichting conform het contract uitvoeren. Concreet beoordeelt de rekenkamer met deze norm in hoeverre opdrachtnemers het afgesproken percentage social return realiseren. Onderzoeksvraag 6 is een beschrijvende vraag, waarvoor de rekenkamer geen normen hanteert.

In paragraaf 5-2 staan de bevindingen over de realisatie van social return (onderzoeksvraag 4). In paragraaf 5-3 staan de resultaten met betrekking tot arbeidsparticipatie (onderzoeksvraag 6).

### 5-2 realisatie verplichting

#### 5-2-1 totale financiële realisatie

*Er is in 2018 meer social return gerealiseerd dan de totaal aan opdrachtnemers opgelegde verplichting. Ondanks deze overrealisatie is daarmee de doelstelling van de raad over social return toch niet gehaald.*

*In oktober 2019 heeft het college aan de raad gerapporteerd dat de opdrachtnemers in 2018 in totaal € 25,2 mln aan social return hebben gerealiseerd. Met de genoemde € 25,2 mln. zou in totaal 112% van de totaal opgelegde social returnverplichting in dat jaar (€ 22,5 mln) zijn gerealiseerd. Het getal van € 25,2 mln. klopt echter niet. De werkelijke realisatie is volgens cluster W en I hoger, maar het is nog niet duidelijk hoeveel hoger. W en I verwacht dat de juiste realisatie in februari 2020 aan de raad kan worden gerapporteerd.*

*Ondanks die overrealisatie is de doelstelling van de raad over social return daarmee niet gehaald, waarschijnlijk ook niet na de aangekondigde herberekening van de realisatie. Volgens die doelstelling moest namelijk 4,25% van het inkoopvolume worden gerealiseerd (€ 34 mln). Met bovengenoemde € 25,2 mln (3%) is aanzienlijk minder gerealiseerd en het is niet te verwachten dat de realisatie na herberekening alsnog op € 34 mln uitkomt. De oorzaak voor het niet realiseren van de doelstelling is dat de gemeente aan opdrachtnemers een lager totaalbedrag aan social returnverplichtingen heeft opgelegd dan de doelstelling (2,8% van het inkoopvolume in plaats van vijf procent, zie paragraaf 3-2).*

*De totale tot nu berekende overrealisatie van 12% (€ 2,7 mln) in 2018, komt doordat in 117 (40%) van de 289 contracten die in 2018 afliepen meer social return werd gerealiseerd dan de verplichting. Drie opdrachtnemers zijn met ruim € 2,2 mln verantwoordelijk voor 81% van de totale overrealisatie. Niettemin waren er ook 57 (20%) opdrachtnemers die de verplichting niet of niet geheel realiseerden.*

*De gemeente geeft zelf aan dat met de aan de raad gerapporteerde € 25,2 mln slechts 86% van de totaal opgelegde verplichting is gerealiseerd. Die schatting is te laag, omdat de gemeente de totaal opgelegde verplichting te hoog heeft geschat (zie paragraaf 3-2).*

#### **realisatie totaal verplichtingen**

Het WSPR registreert hoeveel social return per jaar wordt gerealiseerd. Hierbij maakt het een onderscheid tussen social return door middel van arbeidsparticipatie en door middel van compensatie (bijvoorbeeld orders bij sociale werkplaatsen of het uitvoeren van maatschappelijke activiteiten). Uit een rapportage van het WSPR blijkt dat er in totaal in 2018 voor € 20 mln. aan SR is gerealiseerd door middel van arbeid. Daarnaast is er nog zo'n € 5,2 mln. door middel van compensatie gerealiseerd (zie paragraaf 5-2-4). Daarmee is de totale realisatie € 25,2 mln. Het WSPR stelt dat daarmee 86% van de totale omvang van de social returnverplichtingen van 2018 (€ 29,5 mln) is gerealiseerd. <sup>121</sup> In paragraaf 3-2 heeft de rekenkamer echter de totaal opgelegde verplichting geschat op € 22,5 mln, dus aanzienlijk lager. Uitgaande van dit laatste bedrag is met € 25,2 mln de verplichting uit 2018 ruimschoots gerealiseerd, te weten met 112%. <sup>122</sup>

In oktober 2019 heeft het college dit bedrag gerapporteerd aan de raad. In november 2019 is (naar aanleiding van vragen die de rekenkamer tijdens het onderzoek heeft gesteld over deze gegevens), vanuit cluster W en I aan de rekenkamer aangegeven dat dit bedrag niet klopt en dat meer is gerealiseerd dan de € 25 mln die aan de raad is gerapporteerd, mogelijk zelfs 20% meer (dus € 30 mln). W en I verwacht dat het in februari 2020 de juiste cijfers kan rapporteren. <sup>123</sup>

#### **overrealisatie door deel opdrachtnemers**

De overrealisatie van 112% (€ 25,2 mln terwijl de totale verplichtingen € 22,5 mln was) bedraagt € 2,7 mln. Uit nadere analyse van de 289 contracten die in 2018 afliepen blijkt dat 40% van de opdrachtnemers meer social return realiseerden dan strikt nodig was. Daarbij zorgden drie opdrachtnemers gezamenlijk al voor maar liefst € 2,2 mln aan overrealisatie (81% van de totale overrealisatie van € 2,7 mln). <sup>124</sup>

#### **realisatie ten opzichte van inkoopvolume**

De gerealiseerde social return van € 25,2 mln is 3% van het in 2018 aan inkoop uitgegeven bedrag door de gemeente (€ 800 mln). Het doel van de gemeente, zoals vastgelegd door de raad in het beleidskader 'Sterker door Werk', was om tenminste 5% van het (beïnvloedbare) gemeentelijke inkoopvolume aan te merken als social

<sup>121</sup> Werkgevers Service Punt Rijnmond, overzicht SR-resultaten 2018, ontvangen van een ambtenaar op 4 september 2019. Dit overzicht wordt vier keer per jaar opgesteld en besproken met de directie van W&I.

<sup>122</sup>  $(25,2/22,5) \times 100 = 112\%$ .

<sup>123</sup> E-mail ambtenaar.

<sup>124</sup> Gegevens uit SIRO.

returnverplichting (dus € 40 mln) en daarvan minstens 85% ook echt te realiseren, dat wil zeggen € 34 mln (4,25% van het inkoopvolume).<sup>125</sup> Dat betekent dat de gemeente in 2018 in totaal € 34 mln (4,25% van € 800 mln) had moeten realiseren om de genoemde doelstelling te halen.

#### 5-2-2 realisatie per contract

*Hoewel in totaal sprake is van een overrealisatie, hebben 57 (20%) van de opdrachtnemers van de 289 contracten met een social returnverplichting die afliepen in 2018, niet of niet geheel aan deze verplichting voldaan. Acht procent van die opdrachtnemers was niet eens begonnen aan het realiseren van de social returnverplichting.*

Van de ongeveer 800 contracten in SIRO liepen er in 2018 289 af. Hiervan was bij 57 contracten (20%) de SR-verplichting niet voldaan.<sup>126</sup> In 22 gevallen (8%) is de SR-realisatie zelfs blijven steken op 0%. De rekenkamer heeft in SIRO geen aanwijzingen gevonden over omstandigheden die samenhangen met het niet voldoen van de verplichting. Zo waren er geen noemenswaardige verschillen per cluster, per sectoren of per soort contract. Er was wel een klein verschil in de omvang van de contracten. De contracten met een grotere financiële omvang worden iets vaker volbracht dan die met een lagere waarde. De contractsommen van de contracten waarin ten onrechte geen social return is gerealiseerd lopen uiteen van klein (€ 4.500) tot zeer groot (€ 6,8 mln.).<sup>127</sup>

#### 5-2-3 realisatie over looptijd contracten

*Bij de realisatie van social returnverplichtingen is vaak sprake van een 'eindsprint' in de laatste fase van de contractduur. Zo is een half jaar voor het aflopen van het contract in meer dan een derde van de contracten de invulling van de social returnverplichting nog niet op de helft.*

De rekenkamer heeft, om inzicht te krijgen hoe de realisatie over tijd verloopt, gekeken naar de mate van realisatie in verhouding tot de resterende looptijd van de contracten. Hierbij is gekeken naar contracten die per peildatum eind februari 2019 afgelopen zijn, die binnen zes maanden aflopen of in zes tot twaalf maanden.<sup>128</sup> Ook is gekeken naar contracten die nog een heel lange looptijd hadden (drie tot vijf jaar), om inzicht te krijgen hoe de invulling ervoor staat wanneer er nog geen tijdsdruk aanwezig is om aan de verplichting te voldoen. De resultaten van deze analyse zijn weergegeven in een bubblechart in figuur 5-1.

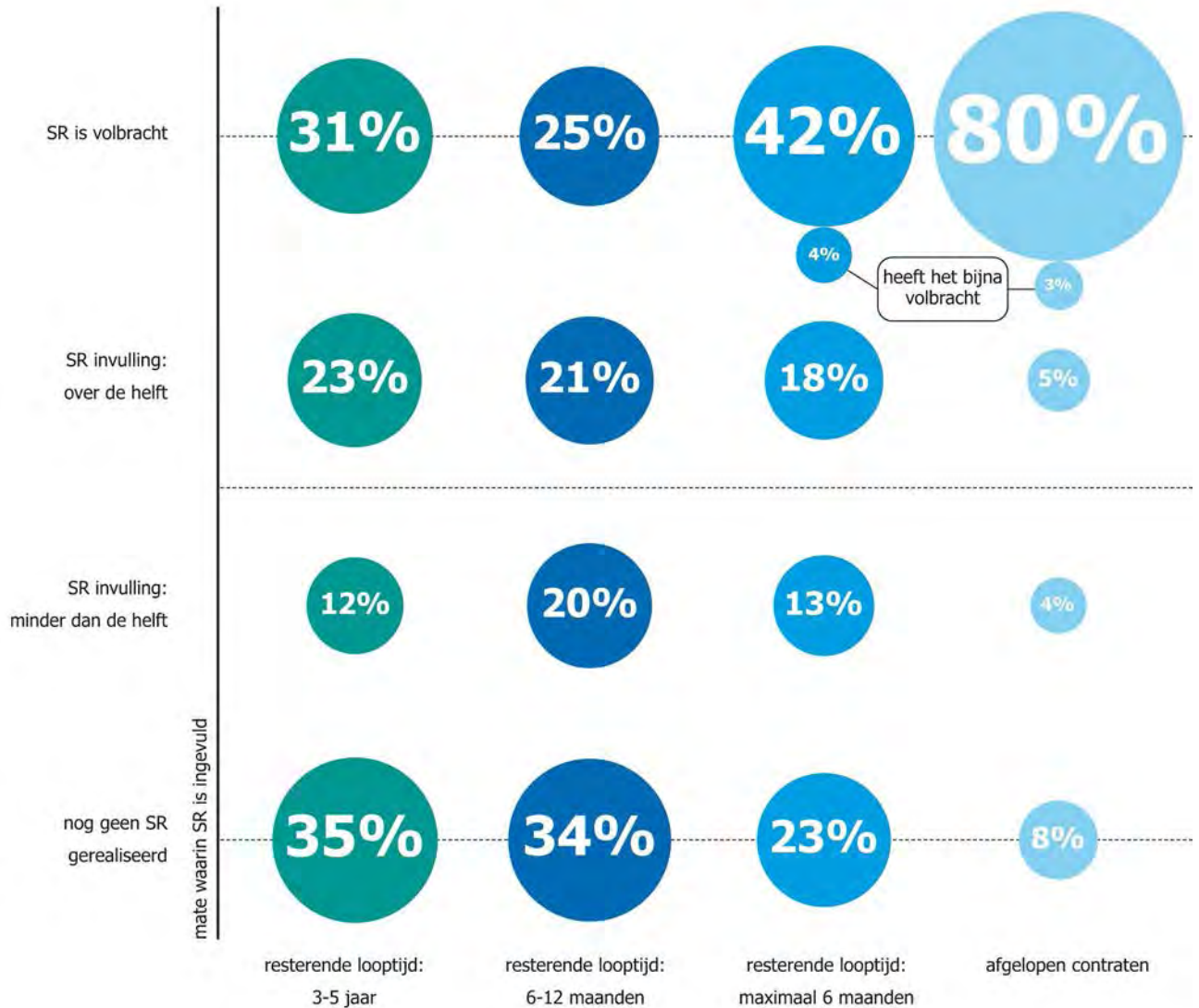
<sup>125</sup> Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015-2018', vastgesteld door de raad op 18 juni 2015, p.23.

<sup>126</sup> De rekenkamer heeft de stand van zaken eind februari 2019 bekeken. Dit betekent dat de contracten al minstens 2 maanden afgesloten waren toen de rekenkamer de realisatie heeft vastgesteld.

<sup>127</sup> Zoals blijkt uit het genoemde bedrag van € 4.500 kan het uiteindelijk uitgegeven bedrag onder de grens van € 50.000 liggen. Een gedeelte van de contracten zijn raamcontracten waarbij de totale contractwaarde geregeld verdeeld wordt onder verschillende opdrachtnemers met allemaal hun eigen contract onder het raamcontract.

<sup>128</sup> Peildatum 27 februari 2019.

Figuur 5-1 percentage opdrachtnemers dat social returnverplichting heeft voldaan op peildatum feb 2019



In de bovenste rij van figuur 5-1 is zichtbaar dat in de laatste zes maanden van de looptijd van het contract het percentage opdrachtnemers dat de verplichting geheel heeft gerealiseerd, ongeveer verdubbelt van 42% naar 80%. Dit wijst op een 'eindsprint' in de invulling in de laatste zes maanden. Die eindsprint kan in belangrijke mate worden verklaard doordat het WSPR in de laatste maanden vaak helpt bij de registratie van gerealiseerde social return (zie hierover verder paragraaf 6-2-2). Die hulp kan onder meer nodig zijn omdat het WSPR tal van schriftelijke bewijzen vraagt om te kunnen vaststellen dat opdrachtnemer de social return werkelijk heeft gerealiseerd.

De genoemde eindsprint in de laatste zes maanden is bovendien fors. Op dat moment moet namelijk door veel opdrachtnemers nog een groot deel van de verplichting worden ingevuld. Zo is in de derde kolom zichtbaar dat zes maanden voor het eind

van de looptijd 23% van de opdrachtnemers nog geen enkele social return heeft gerealiseerd en 13% weliswaar is begonnen, maar nog niet de helft van de verplichting heeft gerealiseerd. Dit betekent dat op dat een half jaar voor het einde van de contractduur meer dan een derde (13 + 23= 36%) van de opdrachtnemers nog niet op de helft is met de invulling.

De mate van invulling van de contracten die nog zes tot twaalf maanden lopen (de tweede kolom), verschilt niet veel van de contracten die nog drie tot vijf jaar te gaan hebben (de eerste kolom).<sup>129</sup> Dit bevestigt de bevinding dat een groot gedeelte van de invulling van social return in de laatste zes maanden wordt gerealiseerd. Meer informatie over de gegevens in figuur 5-1 staan bijlage 1.<sup>130</sup>

#### 5-2-4 realisatie door compensatie

*In 28% van de contracten die in 2018 afliepen heeft de opdrachtnemer de social returnverplichting ingevuld met een vorm van compensatie. Van de totale financiële realisatie van social return in 2018 (€ 25,2 mln.) is € 5,2 mln. (21%) gerealiseerd in de vorm van compensatie, zoals het uitvoeren van een maatschappelijke activiteit of het plaatsen van een compensatieorder bij een sociale werkvoorziening.*

Een gedeelte van de realisatie is door opdrachtnemers ingevuld via 'compensatie'. De gemeente hanteert deze term in de registratie in SIRO als verzamelnaam voor alle vormen van social return anders dan arbeidsparticipatie (werk of stage). Zoals beschreven in paragraaf 2-3-5, staat het protocol van de gemeente twee andere vormen toe, namelijk maatschappelijke activiteiten (zoals het organiseren van een bedrijfsbezoek voor scholieren) en het plaatsen van een order bij een sociale werkvoorziening. In 23% van de contracten die in 2018 liepen, heeft de opdrachtnemer een deel van de social return ingevuld door middel van compensatie.<sup>131</sup> Bij de contracten die zijn afgelopen, ligt dit percentage nog iets hoger, te weten 28%. In 2018 is, zoals aangegeven in paragraaf 5-2-1, € 5,2 mln. aan social return door middel van compensatie gerealiseerd. Dit is 21% van de totale realisatie (€ 25,2 mln.) in 2018.

Een bedrag van € 3,9 mln. (75%) van die € 5,2 mln. is in SIRO geregistreerd onder 'diversen', waardoor niet kan worden vastgesteld om welke vorm van compensatie het gaat. Wel blijkt uit de registratie dat € 0,5 mln. (10%) is gerealiseerd door orders bij een bedrijf voor sociale werkvoorziening. Verder is € 38.000 (minder dan 1%) van de compensatie gerealiseerd doordat de opdrachtnemer een boete heeft betaald voor het niet behalen van de social return (dat is dus in de registratie eigenlijk een vierde vorm van compensatie).

#### 5-3 resultaten arbeidsparticipatie

*In 2018 zijn, uitgaande van een realisatie van € 25,2 mln, ruim 2.500 plaatsen social returnplaatsen vervuld bij opdrachtnemers. Dit getal zal na herberekening door de*

<sup>129</sup> Contracten die nog drie tot vijf jaar te gaan hebben zijn verhoudingsgewijs zelfs al verder met de invulling van SR dan de contracten die zes maanden tot een jaar te gaan hebben. Zoals aangegeven is het SIRO-bestand van februari 2019 opgedeeld in de resterende looptijd van de contracten. Het betreft dus een verschillende groep contracten.

<sup>130</sup> Zie in die bijlage tabel A.

<sup>131</sup> 119 contracten van de 511 lopende contracten.

*gemeente nog stijgen. Bijna de helft van deze kandidaten zijn BOL- of BBL-leerlingen die stage hebben gelopen bij een opdrachtnemer. De overige kandidaten zijn hoofdzakelijk mensen die vanuit een WW- of bijstandsuitkering aan het werk zijn gegaan of arbeidsbeperkte mensen. Meer dan de helft van de kandidaten komt uit Rotterdam, hiermee draagt social return dus in het merendeel van de gevallen bij aan de arbeidsparticipatie van Rotterdammers. In de overige gevallen draagt de social return bij aan de arbeidsparticipatie van inwoners van andere gemeenten. Het lukt de gemeente bovendien niet om met social return veel inwoners van Rotterdam Zuid te bereiken. Social return kandidaten komen maar liefst vijf maal zo vaak uit een ander deel van Rotterdam als uit Zuid. Dit terwijl het bijstandbestand voor 40% uit mensen uit Rotterdam Zuid bestaat. Ook met de inzet van social return bij de woningbouwcoöperaties in het kader van het NPRZ worden niet beduidend meer mensen uit Rotterdam Zuid bereikt. Daarmee draagt social return weinig bij aan het realiseren van de ambitie van het college om de werkloosheid op Zuid terug te dringen.*

### 5-3-1 arbeidsparticipatie naar doelgroep

De social return door middel van arbeidsparticipatie kan met mensen uit verschillende doelgroepen ingevuld worden. Tabel 5-1 geeft weer hoeveel fte er in 2018 is gecreëerd per doelgroep, hoeveel plaatsingen hebben plaatsgevonden en hoeveel unieke personen uit die doelgroep dit betrof.

**tabel 5-1: inzet kandidaten naar doelgroep in 2018**

doelgroepen	aantal fte <sup>132</sup>	aantal plaatsingen	aantal unieke personen
mensen met WW-uitkering	245	479	617
mensen met bijstand	192	541	699
BOL- en BBL leerlingen <sup>133</sup>	506	1002	1.721
arbeidsbeperkten <sup>134</sup>	143	342	349
ouderen (met een IOAW-uitkering)	17	41	42
overige leerlingen <sup>135</sup>	2,5	22	26
zorgvrijwilligers	3	45	32
niet uitkeringsontvangers	12	52	38
<b>totaal</b>	<b>1.121</b>	<b>2.526</b>	<b>3.504*</b>

\* = is geen optelsom omdat sommige personen in verschillende categorieën voorkomen, opgeteld is aantal 3524.

In tabel 5-1 is te zien dat er in 2018 in totaal 3.504 mensen ingezet zijn in het kader van social return. Er zijn in totaal 2.526 plaatsen gecreëerd. Klaarblijkelijk hebben soms meerdere personen een plek ingevuld. Mogelijk hebben verschillende stagiaires elkaar afgewisseld of zijn er werknemers uitgevallen waardoor een andere

<sup>132</sup> 1 fte omvatte in 2018 1829 werkuren (op jaarbasis).

<sup>133</sup> Beroeps Opleidende Leerweg (1 dag per week stage), Beroepsbegeleidende leerweg (1 a 2 dagen naar school, rest van de tijd werken)

<sup>134</sup> Optelsom van mensen met een uitkering van de WSW, WIA, WAO, Wajong en Garantiebanen

<sup>135</sup> Optelsom van leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en niet nader gedefinieerde leerlingen.

werknemers ingezet zijn op dezelfde plaats. In totaal is er in 2018 1.121 fte gecreëerd. Veel plaatsen bestreken niet geheel 2018 en/of de arbeidsplekken waren parttime (wat in het geval van BOL- en BBL-leerlingen gebruikelijk is omdat deze respectievelijk 1 of 4 dagen per week werken), waardoor het aantal fte aanzienlijk lager is dan het aantal vervulde plaatsen.

In tabel 5-1 is uitgegaan van de realisatie van € 25,2 mln. Zoals in paragraaf 5-2 staat, zal de werkelijke realisatie na herberekening volgens de gemeente hoger uitvallen. Ook het aantal van 2.526 zal dan nog stijgen.

Uit tabel 5-1 is verder op te maken dat social return het vaakst wordt ingevuld met BOL- en BBL-leerlingen, te weten 1.721 leerlingen (49%)<sup>136</sup>. Het aantal arbeidskandidaten (komend vanuit de WW, bijstand en arbeidsbeperkten) is bij elkaar opgesteld iets kleiner, te weten 1.665 personen (47%). Deze personen hebben samen 580 fte ingevuld.<sup>137</sup> De overige doelgroepen, zoals ouderen, zorgvrijwilligers, overige leerlingen en niet uitkeringsontvangers worden aanzienlijk minder ingezet in het kader van social return. In totaal komen 180 personen uit één van deze doelgroepen.<sup>138</sup>

#### 5-3-2 *arbeidsparticipatie naar woonplaats*

De rekenkamer heeft ook gekeken naar de woonplaats van de social returnkandidaten. Deze gegevens geven namelijk weer in hoeverre deze maatregel van de gemeente bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van Rotterdammers. Daarbij heeft de rekenkamer ook een onderscheid gemaakt tussen Rotterdam Zuid en overig Rotterdam. Met Rotterdam Zuid wordt bedoeld op de wijken in de gebieden Charlois, IJsselmonde en Feyenoord (de gebieden die vallen onder het NPRZ). Tabel 5-2 geeft de verdeling van de kandidaten over de woonplaatsen weer.

**tabel 5-2: herkomst kandidaten 2018**

herkomst	aantal fte	aantal unieke personen
Rotterdam Zuid	87	355
overig Rotterdam	480	1.645
regio Rijnmond	190	563
buiten Regio Rijnmond	365	1.016
<b>totaal</b>	<b>1.121</b>	<b>3.504*</b>

\* Dit getal is niet de som van de kandidaten uit de verschillende categorieën. Dit aantal ligt namelijk 75 hoger. Nadere analyse leert dat dit verschil grotendeel verklaard kan worden door kandidaten die een keer zijn opgegeven voor Rotterdam Zuid en in een later contract onder Rotterdam (wat hier weer gegeven is als overig Rotterdam) zijn geschaard.

<sup>136</sup> Bij het berekenen van de percentages is gewerkt met totaal aantal 3524 omdat de dubbelingen in de categorieën anders een vertekend beeld geven.

<sup>137</sup> (245 + 192 + 143).

<sup>138</sup> (42 + 26 + 32 + 38)

Het aantal kandidaten uit Rotterdam is in totaal 1.925. <sup>139</sup> Dat is 55% van het totaal. Het aantal kandidaten van buiten Rotterdam 1.579 (563+1.016), dat is 45% van het totaal. De maatregel social return draagt dus in het merendeel van de gevallen bij aan de arbeidsparticipatie van Rotterdammers, maar dus ook in een substantieel aantal aan de arbeidsparticipatie van inwoners van andere gemeenten. Overigens kan het omgekeerde ook voorkomen, namelijk dat andere gemeenten in het kader van hun social return kandidaten uit de gemeente Rotterdam plaatsen.

De gemeente heeft de ambitie om de werkloosheid op Zuid terug te brengen met onder andere het NPRZ. <sup>140</sup> In tabel 5-2 is echter te zien dat het grootste gedeelte van de Rotterdamse kandidaten uit 'overig Rotterdam' komt. Het aantal kandidaten uit overig Rotterdam is zelfs vijf keer zo groot als het aantal kandidaten uit Rotterdam Zuid. Klaarblijkelijk lukt het minder goed om met social return ook de doelgroepen op Zuid te bereiken. De rekenkamer weet niet wat de verklaring hiervoor is. Daarbij blijkt uit de monitor van Werk en inkomen dat in het bijstandsbestand van de gemeente meer dan 14.000 mensen woonachtig in Rotterdam Zuid zitten. Dit is zo'n 40% van het totale bijstandsbestand. <sup>141</sup> Daarmee heeft de gemeente dus wel veel potentiële kandidaten uit Zuid in het bijstandsbestand.

De gemeente ondersteunt daarnaast in het kader van het NPRZ vier woningbouwcoöperaties die social return toepassen in hun inkoop. De rekenkamer heeft gekeken of de inzet van social return bij de woningbouwcorporaties, in het kader van NPRZ, wel meer arbeidsparticipatie oplevert voor de inwoners van Rotterdam-Zuid. In tabel 5-3 staat de herkomst van de social returnkandidaten van de woningbouwcoöperaties weergegeven.

**tabel 5-3: herkomst social returnkandidaten woningbouwcoöperaties**<sup>142</sup>

herkomst	aantal unieke personen
Rotterdam Zuid	26
Overig Rotterdam	108
Regio Rijnmond	43
Buiten regio Rijnmond	72
<b>totaal</b>	<b>223*</b>

\* telt niet op: er zijn in totaal 20 kandidaten die in verschillende categorieën voorkomen. De registratie van de woonplaats is niet altijd even nauwkeurig verlopen.

In tabel 5-3 is te zien dat in totaal 223 kandidaten ingezet zijn bij de invulling van de social return die de woningbouwcoöperaties over hun inkoop hebben gegeven. Ook

<sup>139</sup> Bij de optelling van de kandidaten uit Rotterdam is het verschil van 75 dubbelingen verwerkt (zie opmerking in de tabel). Deze zijn immers grotendeels ontstaan door rotterdammers die de ene keer onder Zuid zijn geschaard en de andere keer onder Rotterdam.

<sup>140</sup> Gemeente Rotterdam, uitvoeringsplan NPRZ 2019 -2022, 21 januari 2019.

<sup>141</sup> Gemeente Rotterdam, monitor werk en inkomen tertaal 1 stand t/m april 2019, ongedateerd.

<sup>142</sup> De rekenkamer heeft voor de woningbouwcoöperaties niet het aantal fte kunnen registreren. De registratie was niet voldoende op orde om deze gegevens te kunnen genereren.



bij deze invulling is het niet gelukt om verhoudingsgewijs aanzienlijk meer mensen uit Rotterdam-Zuid in te zetten. Het aantal mensen uit overig Rotterdam is vier tot vijf keer zo groot.

### 5-3-3 *vergelijking G4-gemeenten*

*Rotterdam realiseert aanzienlijk meer social return dan de andere G4-gemeenten. In 2018 realiseerde Rotterdam 65% meer plaatsingen dan Amsterdam, tweeënhalf keer zoveel als Den Haag en bijna drie keer zoveel als Utrecht. Uit een eerdere G4-vergelijking in 2014 bleek dat dat de gemeente Rotterdam ook dat jaar aanzienlijk meer social return realiseerde dan de gemeenten Utrecht en Amsterdam (voor Den Haag waren geen resultaten opgenomen in de vergelijking).*

In de gemeente Amsterdam zijn in 2018 (peildatum 20 sept 2018) in totaal 1.148 social returnplaatsen gerealiseerd.<sup>143</sup> Geëxtrapoleerd naar het hele jaar betekent dit 1.530 plaatsingen per jaar. Met 2.525 plaatsingen dat jaar (zie paragraaf 5-3-1) realiseerde Rotterdam 65% meer dan Amsterdam.

De gemeente Den Haag heeft in 2018 ongeveer 1.000 plaatsingen gerealiseerd.<sup>144</sup> Rotterdam realiseerde ongeveer tweeënhalf keer zoveel.

De gemeente Utrecht heeft in 2018 in totaal 874 plaatsingen gerealiseerd.<sup>145</sup> Rotterdam realiseerde bijna drie keer zoveel.

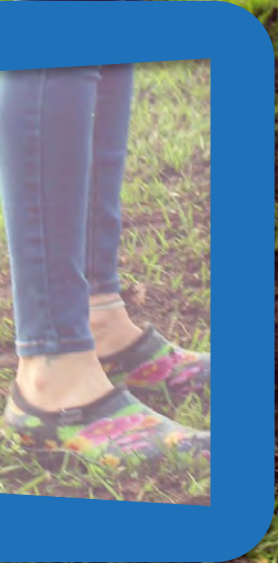
Ook uit een eerder vergelijking (uit 2014) bleek dat Rotterdam koploper is. In dat jaar was het aantal plaatsingen in Rotterdam met 2.132 aanzienlijk hoger dan in Amsterdam (987) en in Utrecht (562). Voor Den Haag waren in deze vergelijking geen gegevens weergegeven.<sup>146</sup>

<sup>143</sup> Gemeente Amsterdam, 'Evaluatie Social Returnbeleid', sept. 2018 p.6. Het getal van 1.148 is een optelsom van 930 reguliere arbeidsplaatsen, 89 BBL, 32 BOL, 7 voortijdig schoolverlaters, 15 niet-uitkeringsgerechtigden en 75 overig.

<sup>144</sup> E-mail ambtenaar tijdens ambtelijk wederhoor.

<sup>145</sup> E-mail ambtenaar tijdens ambtelijk wederhoor.

<sup>146</sup> Gemeente Rotterdam, 'G4-resultaten social return 2014'



## 6 factoren die uitvoering beïnvloeden

### 6-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 5 beantwoord:

*Welke factoren hebben invloed op de mate waarin social return in inkoopcontracten adequaat wordt uitgevoerd?*

Dit is een verklarende vraag. Bij de beantwoording heeft de rekenkamer geen normen gehanteerd. De rekenkamer heeft de verklaringen in kaart gebracht aan de hand van een combinatie van meerdere onderzoeksmethoden.<sup>147</sup> Ten eerste heeft de rekenkamer een kwalitatieve analyse uitgevoerd aan de hand van tien casussen, dat wil zeggen van de uitvoering van social return in tien inkoopcontracten. De rekenkamer heeft van elk van die tien casussen de gegevens in SIRO geanalyseerd over de voortgang van de uitvoering, een interview gehouden met de betreffende opdrachtnemer en met de betreffende accountmanagers van het WSPR. Daarnaast zijn aanvullende interviews gehouden met andere medewerkers van het WSPR. Ook heeft de rekenkamer documenten bestudeerd, waaronder een verslag van een discussiebijeenkomst van de gemeente met opdrachtnemers die in januari 2019 is gehouden. Ten slotte heeft de rekenkamer de resultaten geraadpleegd van een onderzoek naar social return dat de gemeente in 2019 heeft laten uitvoeren door een extern bureau.<sup>148</sup>

De rekenkamer heeft de gevonden verklaringen onderscheiden in factoren die de realisatie bevorderen en factoren die de realisatie juist belemmeren.

In paragraaf 6-2 beschrijft de rekenkamer factoren die de realisatie van social return hebben bevorderd. In paragraaf 6-3 worden factoren behandeld die de realisatie hebben belemmerd.

### 6-2 bevorderende factoren

#### 6-2-1 informatievoorziening, monitoring en handhaving

*Het WSPR informeert opdrachtnemers zowel aan het begin als gedurende de contractperiode actief over de social returnverplichting. Hierdoor is voor opdrachtnemers duidelijk wat van hen wordt verwacht. De handhavingsberichten die het WSPR aan opdrachtnemers als zij 'niet op schema liggen', werken voor hen motiverend. De dreiging van een boete als de verplichting niet alsnog wordt gerealiseerd heeft een preventief effect. Aan het eind van de contractperiode wordt in werkelijkheid echter meestal geen boete opgelegd als de opdrachtnemer de verplichting niet voldaan heeft. Dit betekent niet dat daarmee de opdrachtnemer van zijn verplichting af is. Het WSPR treft dan soms een andere regeling, zoals verder*

<sup>147</sup> Dit combineren van onderzoeksmethoden wordt ook wel 'triangulatie' genoemd.

<sup>148</sup> ICSB Marketing en Strategie, 'Social return gemeente Rotterdam: Resultaten onderzoek onder opdrachtnemers', april 2019.

*uitstel voor de opdrachtnemer of de opdrachtgever mag de verplichting meenemen naar een nieuw contract.*

#### **informatievoorziening bij aanvang contract**

Volgens het protocol social return moeten opdrachtnemers bij de start van de contractperiode contact opnemen met het WSPR om afspraken te maken over de uitvoering van de social returnverplichting.<sup>149</sup> De gedachte hierachter is onder meer, dat hierdoor voor opdrachtnemers vanaf het begin duidelijk is wat van hen wordt verwacht. Wanneer de opdrachtnemer geen contact opneemt, zo blijkt uit interviews met ambtenaren, neemt het WSPR zelf contact op met de opdrachtnemer. De casussen die de rekenkamer heeft bestudeerd, bevestigen dat er bij aanvang van het contract contact is tussen WSPR en opdrachtnemer. In alle casussen is dit in enigerlei vorm (kennismakingsgesprek, telefoongesprek, e-mailcontact) het geval.<sup>150</sup> Afhankelijk van de situatie vindt na het eerste contact een kennismakingsbezoek plaats bij de opdrachtnemer. Dit is niet altijd nodig. Uit een onderzoek van bureau ICSB in 2019 bleek namelijk dat ongeveer 55% van de opdrachtnemers in Rotterdam al uit eerdere ervaring wist hoe zij de social returnverplichting zouden gaan invullen.<sup>151</sup> Ook in een deel van de casussen (drie van de tien) die de rekenkamer heeft bestudeerd, hadden opdrachtnemers al eerdere ervaring met de social return verplichting in de gemeente Rotterdam.<sup>152</sup> In dat geval volstaat volgens het WSPR soms een telefoongesprek.<sup>153</sup>

Uit de interviews met opdrachtnemers blijkt dat het contact met het WSPR bij de start van de contractperiode hen inderdaad duidelijkheid geeft.

#### **opdrachtnemers over het eerste contact met WSPR**

“Bij aanvang van het contract heb ik met het WSPR afgesproken hoe ons bedrijf de social returnverplichting zou vervullen. (...) Naar aanleiding van deze afspraak was het voor mij ook duidelijk wat er met betrekking tot social return van ons werd verwacht.”<sup>154</sup>

“De accountmanager van het WSPR is bij ons langs geweest om informatie te verstrekken over de SR-verplichting. (...) Ik ben positief over dit gesprek en de accountmanager was toegankelijk en behulpzaam. Deze mate van behulpzaamheid is voor mij uniek in vergelijking met andere gemeenten. In dit gesprek zijn onduidelijkheden over het opvoeren van social return opgehelderd.”<sup>155</sup>

<sup>149</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, ‘invulling social return verplichting’, 2017, verkregen via: <https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>

<sup>150</sup> In vijf van de tien casussen was te achterhalen of er bij aanvang van het contract vanuit het WSPR contact is geweest met de opdrachtnemer. Dit bleek in elk van die vijf casussen het geval.

<sup>151</sup> ICSB Marketing en Strategie, ‘Social return gemeente Rotterdam: Resultaten onderzoek onder opdrachtnemers’, april 2019.

<sup>152</sup> Interviews opdrachtnemers.

<sup>153</sup> Interviews ambtenaren.

<sup>154</sup> Interview opdrachtnemer.

<sup>155</sup> Interview opdrachtnemer.

Het genoemde onderzoek van het ICSB bevestigt deze bevinding. Zo hebben de in dat onderzoek betrokken opdrachtnemers geen verbeterpunten genoemd over de informatievoorziening van WSPR bij aanvang van het contract.<sup>156</sup>

#### *monitoring en handhaving*

Het WSPR houdt gedurende de looptijd van het contract via het registratiesysteem SIRO bij of opdrachtnemers voldoende social return realiseren. Als een opdrachtnemer 'niet op schema ligt' om de verplichting te realiseren, dan stuurt het WSPR herinneringen aan de betreffende opdrachtnemer, zogenoemde handhavingsberichten. De handhavingsberichten vormen een reminder voor de opdrachtnemer dat deze meer werk moet maken van de social returnverplichting en bevatten daarnaast een 'stok achter de deur'. Er staat namelijk ook in dat de opdrachtnemer een sanctie kan krijgen in de vorm van een boete, als deze de contractuele social returnverplichting niet realiseert.<sup>157</sup> Van de dreiging van een boete gaat volgens het WSPR een preventieve werking uit. Bedrijven weten daardoor "dat het de gemeente menens is met de social returnverplichting".<sup>158</sup>

Uit de tien casussen die de rekenkamer heeft onderzocht, komt naar voren dat het WSPR inderdaad gedurende de looptijd herhaalde malen contact heeft met opdrachtnemers over de voortgang. In elk van de tien casussen is dit het geval. Het onderzoek van het ICSB uit 2019 bevestigt deze bevinding. In de eindrapportage staat dat "het WSPR na gunning strak zit op het monitoren van de realisatie van social return".<sup>159</sup>

De bevindingen uit de casussen bevestigen de motiverende werking van de reminders die het WSPR stuurt. In minstens vier van die tien casussen is dit het geval. Zo geven drie opdrachtnemers aan dat de monitoring hen het gevoel geeft dat alle opdrachtnemers gelijk worden behandeld en het proces dus eerlijk verloopt.<sup>160</sup> Eén opdrachtnemer geeft zelfs aan dat het WSPR nog vaker aan de bel zou mogen trekken.<sup>161</sup>

#### **opdrachtnemers over monitoring en handhaving door WSPR**

"Ik ben blij dat het WSPR de realisatie van social return controleert en ook handhaaft. Ik denk dat ondernemers lakser om zouden gaan met de verplichting zonder deze handhaving. [...] Zonder de dreiging van sancties zou de social returnverplichting niet serieus genomen worden."

"Door de tussentijdse berichten van het WSPR houdt de social return prioriteit. Ik zou het wel fijn vinden als het WSPR wat vaker iets van zich laat horen. Dan zou social return namelijk nog meer prioriteit houden."

<sup>156</sup> Gemeente Rotterdam, 'Verslag discussiebijeenkomst ondernemers', 24 januari 2019.

<sup>157</sup> Interviews ambtenaren.

<sup>158</sup> Interview ambtenaar.

<sup>159</sup> ICSB Marketing en Strategie, 'Social return gemeente Rotterdam: Resultaten onderzoek onder opdrachtnemers', april 2019.

<sup>160</sup> Interviews opdrachtnemers.

<sup>161</sup> Interview opdrachtnemer.

Als opdrachtnemers ondanks herhaalde handhavingsberichten vanuit het WSPR hun social returnverplichting niet voldoen, dan volgt vanuit het WSPR een bericht van ‘in gebreke stelling’ aan de opdrachtnemer. Als de opdrachtnemer daarna de social returnverplichting nog niet voldoet, dan is het ultieme handhavingsinstrument het daadwerkelijk opleggen van een boete aan de opdrachtnemer. Medewerkers van het WSPR geven aan dat de gemeente die boete in de praktijk niet altijd daadwerkelijk oplegt. <sup>162</sup>

#### **ambtenaren over het achterwege laten van boetes**

“De boete wordt niet altijd uitgeschreven, maar ik vind dat dit wel het geval zou moeten zijn. De laatste tijd worden er meer sancties uitgeschreven en ik merk dat dit een positief effect heeft op de algemene realisatie van social return doordat opdrachtnemers elkaar hiervan op de hoogte houden.”

“Als er dan nog niets gebeurt dan volgt een boete, hoewel die maar zelden echt gegeven wordt. Op dergelijke momenten wordt dit opgeschaald en kan ik niet zelfstandig beslissen of er wel of niet een boete komt.”

Zoals beschreven in paragraaf 5-2-2 zijn er in 2018 in totaal 57 contracten afgelopen, waarvan de social returnverplichting niet volledig (of zelfs helemaal niet) is voldaan. In 2018 is echter slechts aan acht opdrachtnemers een boete opgelegd voor het niet realiseren van de social returnverplichting. <sup>163</sup> In beginsel is mogelijk dat een deel van de 57 opdrachtnemers in 2019 alsnog een boete heeft ontvangen, maar hier heeft de rekenkamer geen aanwijzingen voor aangetroffen in SIRO. Daarmee acht de rekenkamer aannemelijk dat de gemeente in minder dan de helft van de gevallen een boete oplegt aan opdrachtnemers die hun verplichting niet hebben voldaan.

De bevindingen uit de casussen bevestigen deze bevinding. In drie casussen was de contractperiode afgelopen zonder dat de social returnverplichting (volledig) was gerealiseerd. Slechts in één van die drie casussen heeft de gemeente een boete opgelegd. <sup>164</sup> Dit betekent niet dat de opdrachtnemer in de andere twee casussen zomaar van de verplichting af is. Het WSPR blijkt in de twee andere casussen een andere regeling met de opdrachtnemer te hebben getroffen. In het ene geval is het tekort als extra social returnverplichting toegevoegd aan een nieuw contract met deze opdrachtnemer. <sup>165</sup> In het andere geval heeft de opdrachtnemer een aantal maanden extra tijd gekregen om over de contractperiode heen alsnog aan de social returnverplichting te voldoen. <sup>166</sup>

<sup>162</sup> Interviews ambtenaren.

<sup>163</sup> E-mail ambtenaar, ‘overzicht boetes 2018’. Met het betalen van de boete hebben de opdrachtnemers alsnog aan hun (resterende) social returnverplichting voldaan.

<sup>164</sup> Gegevens uit SIRO per 27 februari 2019.

<sup>165</sup> Gegevens uit SIRO, peildatum 27 feb 2019.

<sup>166</sup> Gegevens uit SIRO, peildatum 16 sept 2019. De extra maanden zijn inmiddels verstreken en er was op peildatum september 2019 nog altijd geen boete geheven in deze twee casussen. De rekenkamer weet niet of de handhaving van het WSPR in deze casussen nog een vervolg zal krijgen.

### 6-2-2 hulp bij registratie

*Het WSPR helpt opdrachtnemers met het in orde maken van de nogal omvangrijke registratie van gerealiseerde social return. Social return telt namelijk pas mee als zijnde gerealiseerd als deze geregistreerd is in SIRO. Accountmanagers denken met name in de laatste fase van de contractduur vaak mee met opdrachtnemers over hun mogelijkheden om dan nog zoveel mogelijk gerealiseerde social return te kunnen registreren.*

Opdrachtnemers kunnen gedurende de looptijd van het contract contact opnemen met een accountmanager van het WSPR als zij vragen hebben over de social returnverplichting. Verder biedt de backoffice van het WSPR opdrachtnemers hulp bij het op orde maken van de registratie van de gerealiseerde social return, die nogal omvangrijke administratieve verplichtingen vergt (zie paragraaf 6-3-5). Uit de casussen blijkt dat de opdrachtnemers over het algemeen tevreden zijn over de behulpzame houding van zowel accountmanagers als backoffice bij het in orde maken van de registratie. Zes van de tien opdrachtnemers zijn uitgesproken positief hierover. Geen van de tien opdrachtnemers heeft een negatief oordeel over de hulp van de accountmanagers en/of back office met betrekking tot registratiekwesities.

Uit de interviews met opdrachtnemers en medewerkers van het WSPR blijkt dat met name in het laatste jaar van de contractperiode veel vragen worden gesteld aan het WSPR door opdrachtnemers die niet op schema liggen. De prioriteit om de verplichting te realiseren wordt dan, tegen het einde van de looptijd, voor opdrachtnemers logischerwijs ook groter. Dit bleek al in paragraaf 5-2-3, waarin de rekenkamer heeft vastgesteld dat in de realisatie vaak sprake is van een 'eindsprint' in de laatste fase van de contractduur.

Ook uit de casussen blijkt dat in de eindfase het WSPR vaak behulpzaam is om nog zoveel mogelijk gerealiseerde social return te registreren. Zes van de onderzochte casussen betroffen contracten die tijdens het onderzoek afgerond of bijna aan het einde van hun looptijd waren. In vier ervan heeft het WSPR de opdrachtnemer in de laatste maanden geholpen, zoals met het overhevelen van gerealiseerde social return vanuit een ander contract van de opdrachtnemer met de gemeente (de gemeente heeft dit in 2018 als pilot toegestaan) of het geven van uitstel.

#### **opdrachtnemers over inspanningen accountmanagers WSPR**

"Toen heeft de accountmanager nog verschillende oplossingen aangedragen, bijvoorbeeld het realiseren van social return op een andere opdracht die wel in dezelfde periode liep. Doordat de opdracht inmiddels was afgelopen, was het niet zo makkelijk te realiseren. Het WSPR is hier wel heel behulpzaam in geweest." <sup>167</sup>

"De opdrachtijd is een aantal keer opgerekt om de documentatie, die aangeleverd moest worden (...) zo goed mogelijk in orde te krijgen. Daarnaast heeft de accountmanager nog nagevraagd of er geen vrijstelling kon worden geregeld omdat het bedrijf dat de social return voor ons zou regelen, failliet is gegaan." <sup>168</sup>

<sup>167</sup> Interview opdrachtnemer.

<sup>168</sup> Interview opdrachtnemer.

### 6-2-3 *compensatiemogelijkheden*

*De mogelijkheid om social return te realiseren door middel van compensatie, wordt door opdrachtnemers gewaardeerd en frequent toegepast. De gemeente gaat in de praktijk soepel om met de formele voorkeursvolgorde van de verschillende compensatiemogelijkheden. Dit bevordert de realisatie. De gemeente heeft bovendien in 2018 met de optie van overheveling van overrealisatie tijdelijk een extra compensatiemogelijkheid aan opdrachtnemers geboden. Ook dit bevordert de realisatie.*

In paragraaf 5-2-4 is vastgesteld dat in 2018 € 5,2 mln social return is gerealiseerd door middel van compensatie. Dat is een substantieel deel (21%) van de totale realisatie. In paragraaf 2-3-5 is beschreven dat de gemeente formeel een voorkeursvolgorde hanteert, waarbij in eerste instantie invulling via arbeidsparticipatie (dus werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt aannemen) de voorkeur heeft. Als dat niet mogelijk is komen compensatiemogelijkheden in beeld, te weten maatschappelijke activiteiten of het plaatsen van een order bij een sociale werkvoorziening. In de praktijk blijkt het WSPR soepel om te gaan met die voorkeursvolgorde, wat de mogelijkheid voor opdrachtnemers om social return te realiseren vergroot. Daarnaast gaf de gemeente in 2018 (zie paragraaf 6-2-2) bij wijze van pilot in 2018 aan opdrachtnemers een extra mogelijkheid om te compenseren, door middel van overheveling van overrealisatie social return (meer dan de contractuele verplichting) uit een ander contract.<sup>169</sup> Uit de casussen (twee van de tien) blijkt dat opdrachtnemers deze extra mogelijkheid ook daadwerkelijk gebruiken als compensatie.<sup>170</sup>

De casussen bevestigen dat de compensatiemogelijkheden de realisatie in de praktijk bevorderen. In zes van de tien casussen is gebruikgemaakt van een of meer vormen van compensatie. In één casus heeft de opdrachtnemer zelfs zijn volledige social returnverplichting met compensatie ingevuld, door het plaatsen van een order bij een sociale werkvoorziening.<sup>171</sup> Ten slotte blijkt ook uit een discussiebijeenkomst die de gemeente in januari 2019 heeft gehouden met opdrachtnemers, dat zij de mogelijkheid om social return te realiseren door compensatie waarderen.<sup>172</sup>

### 6-3 *belemmerende factoren*

#### 6-3-1 *geschiktheid kandidaten*

*Vaak slaagt het WSPR er niet in om aan opdrachtnemers een (geschikte) kandidaat te leveren uit het bestand van werkzoekenden in Rotterdam. Dit belemmert de realisatie van social return en doet af aan de motivatie van opdrachtnemers om social return te realiseren. Verder wijken opdrachtnemers hierdoor uit naar bemiddeling door andere organisaties, zoals uitzendbureaus. Dit leidt tot extra kosten voor opdrachtnemers en*

<sup>169</sup> Deze mogelijkheid van overheveling is in 2019 geen vaste regel geworden, maar blijft bij wijze van uitzondering volgens het WSPR in bepaalde gevallen nog steeds mogelijk. Bron: e-mail ambtenaar.

<sup>170</sup> Gegevens uit SIRO.

<sup>171</sup> Deze opdrachtnemer is op 79% van zijn verplichting (peildatum sept 2019).

<sup>172</sup> Gemeente Rotterdam, 'Verslag discussiebijeenkomst ondernemers', 24 januari 2019.



*leidt ertoe dat de verplichting vaker vervuld zal worden door werkzoekenden die buiten Rotterdam wonen*

*Uit het nieuwe actieprogramma 'Doorontwikkeling social return 2019-2022' dat het college in oktober 2019 aan de raad heeft aangeboden, blijkt dat het college werkgevers meer mogelijkheden wil bieden om kandidaten na plaatsing te begeleiden. Opdrachtnemers willen echter dat de kandidaten ook meer training krijgen vóórdat zij geplaatst worden en dat de gemeente zelf een actieve rol neemt in het 'werkfit' maken van kandidaten.*

#### **kandidaten WSPR vaak niet geschikt**

Een opdrachtnemer is volgens het contract met de gemeente zelf verantwoordelijk voor het aantrekken van kandidaten. Het WSPR helpt hen desgevraagd door werkzoekende kandidaten uit Rotterdam voor te dragen bij de opdrachtnemer.<sup>173</sup> In zes van de tien casussen bleken er echter problemen te zijn met de geschiktheid van de kandidaten die het WSPR heeft aangeleverd.<sup>174</sup> Deze problemen belemmeren volgens de opdrachtnemers de realisatie.

#### **opdrachtnemers over geschiktheid kandidaten**

"De mensen die het WSPR aanlevert zijn vaker niet gemotiveerd, komen vaker niet opdagen en zijn vaker ziek enzo. Soms vinden zij het werk te zwaar. (...) Bij een aantal mensen die aangeleverd zijn via de gemeente is het goed gegaan, maar veel vaker lukt het om verschillende redenen niet."<sup>175</sup>

"Iemand van cluster W en I heeft bij ons een dag meegelopen om een goed gevoel te krijgen voor de capaciteiten die iemand moet hebben voor dit soort werkzaamheden. Echter, de kandidaten die de gemeente hierna aanleverde waren niet geschikt. Dit, gezien de meeloopdag van tevoren, tot mijn grote verbazing en frustratie."<sup>176</sup>

"Social returnkandidaten zijn over het algemeen kwetsbaar en dat sluit niet aan bij de werkzaamheden die ze moeten uitvoeren, zoals schoonmaakwerkzaamheden."<sup>177</sup>

Ook uit het onderzoek van ICSB uit april 2019 komt naar voren dat er problemen zijn met de geschiktheid van de kandidaten. Onder meer wordt hierin beschreven dat kandidaten vaak zelf forse problemen hebben, zoals schulden en/of andere problemen in de thuissituatie, die hun functioneren negatief beïnvloeden.<sup>178</sup> Het feit dat de gemeente vaak geen geschikte kandidaten kan leveren, heeft een negatieve invloed op

<sup>173</sup> Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'invulling social return verplichting', 2017, verkregen via: <https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>

<sup>174</sup> Interviews opdrachtnemers.

<sup>175</sup> Interview opdrachtnemer.

<sup>176</sup> Interview opdrachtnemer.

<sup>177</sup> Gemeente Rotterdam, 'Verslag discussiebijeenkomst ondernemers', 24 januari 2019

<sup>178</sup> ICSB Marketing en Strategie, 'Social return gemeente Rotterdam: Resultaten onderzoek onder opdrachtnemers', april 2019.

hun motivatie voor het realiseren van social return, zo blijkt uit een door de gemeente georganiseerde discussiebijeenkomst met opdrachtnemers.<sup>179</sup>

#### *uitwijken naar intermediaire organisaties*

Doordat het WSPR vaak geen geschikte kandidaten kan aanleveren, wijken opdrachtnemers voor de bemiddeling van kandidaten vaak uit naar intermediaire organisaties zoals uitzendbureaus, zo blijkt uit de casussen die de rekenkamer heeft onderzocht. In vijf van de tien casussen hebben de opdrachtnemers een intermediaire organisatie ingeschakeld. Drie daarvan besloten hiertoe nadat zij vanuit het WSPR geen of ongeschikte kandidaten kregen aangeleverd. Twee opdrachtnemers zijn in hun zoektocht naar geschikte kandidaten direct naar een intermediair gegaan, omdat zij op voorhand verwachtten dat het WSPR geen geschikte kandidaten zou kunnen leveren.<sup>180</sup>

Het uitwijken naar intermediaire organisaties betekent voor de opdrachtnemer extra kosten. Verder zullen intermediaire organisaties, anders dan de gemeente, ook werkzoekende kandidaten aanleveren die niet in Rotterdam wonen. Daarmee vermindert de impact van social return op het terugdringen van het aantal werkzoekenden in Rotterdam.

#### *te weinig training en begeleiding van kandidaten*

In het nieuwe actieprogramma 'Doorontwikkeling social return 2019-2022', dat in oktober 2019 aan de raad is aangeboden, erkent het college dat werkzoekenden veelal niet direct plaatsbaar zijn op beschikbare vacatures.<sup>181</sup> Het college zegt daarom in nieuwe actieprogramma dat het wil "investeren in de arbeidsontwikkeling van mensen", door "werkgevers de mogelijkheid te geven om te investeren in scholing en training van medewerkers".<sup>182</sup> Dit voornemen van het college gaat over het scholen en trainen van medewerkers die al geplaatst zijn bij een opdrachtnemer. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat opdrachtnemers het ook nodig vinden dat kandidaten al meer geschikt zijn om aan het werk te gaan op het moment dat zij beginnen op hun werkplek. Zo geven intermediaire organisaties aan dat de gemeente meer moet investeren om werkzoekenden vooraf 'werkfit' te maken.<sup>183</sup>

Niettemin vinden opdrachtnemers ook, net als het college, dat na plaatsing meer begeleiding van kandidaten nodig is. Uit het citaat hiervoor uit het actieprogramma blijkt dat college in dezen een belangrijke rol ziet voor opdrachtnemers om de geschiktheid van kandidaten te verbeteren nadat zij daar geplaatst zijn. Uit de hiervoor genoemde discussiebijeenkomst met opdrachtnemers uit januari 2019 komt echter naar voren dat zij eerder een rol voor de gemeente zien in dezen. Zij vinden dat de gemeente kandidaten na plaatsing op een werkplek begeleiding moeten bieden, bijvoorbeeld in de vorm van job-coaching.<sup>184</sup>

<sup>179</sup> Gemeente Rotterdam, 'Verslag discussiebijeenkomst intermediairs over social return', 22 januari 2019. Gemeente Rotterdam, 'Verslag discussiebijeenkomst ondernemers', 24 januari 2019.

<sup>180</sup> Interviews opdrachtnemers.

<sup>181</sup> Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022', oktober 2019, p.2.

<sup>182</sup> Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022', oktober 2019, p.6.

<sup>183</sup> Gemeente Rotterdam, 'Verslag discussiebijeenkomst intermediairs over social return', 22 januari 2019.

<sup>184</sup> Gemeente Rotterdam, 'Verslag discussiebijeenkomst ondernemers', 24 januari 2019.

#### opdrachtnemer over begeleiding van kandidaten na plaatsing

“Wij hebben meer hulp nodig van de gemeente, maar ook van coaches. Die laatsten kunnen de mensen uit de doelgroep op de werkvloer begeleiden. Wij hebben door strakke werkplanningen vaak niet voldoende tijd en middelen om mensen de juiste begeleiding te bieden. Echter, als dit niet wordt gedaan, leidt dit tot uitval. De problematiek van deze doelgroep reikt veelal verder dan die op de werkvloer.”<sup>185</sup>

#### 6-3-2 WSPR te weinig samenwerkingspartner

*Opdrachtnemers vinden dat het WSPR zich vooral opstelt als opdrachtgever die monitort en handhaaft en te weinig als samenwerkingspartner bij het realiseren van social return. Daarmee laat de gemeente kansen liggen voor de realisatie van social return.*

In drie van de tien casussen gaven de opdrachtnemers aan dat het WSPR te weinig verbindingen legt tussen opdrachtnemers die mogelijkheden zoeken om hun social returnverplichting in te vullen zoeken en opdrachtnemers die dit soort kandidaten trainen of waar een compensatieopdracht geplaatst kan worden.<sup>186</sup>

#### opdrachtnemers over rol WSPR

“Ik vind dat de accountmanagers bij het WSPR meer verbindingen zouden kunnen leggen,(...) Het WSPR zou meer een netwerkfunctie kunnen vervullen.”<sup>187</sup>

“Het WSPR draagt wel ideeën aan, bijvoorbeeld tijdens het maandelijks overleg. Echter moet ik uiteindelijk alles zelf oppakken.”<sup>188</sup>

“De SR verplichting voelt momenteel niet als een partnership met de gemeente; het wordt gewoon eenzijdig opgelegd.”<sup>189</sup>

Bovenstaande bevinding duidt erop dat het WSPR zich vooral opstelt als opdrachtgever die monitort en handhaaft en minder als een samenwerkingspartner die de opdrachtnemer helpt bij de invulling van social return. Daarmee laat de gemeente naar het oordeel van de rekenkamer kansen liggen voor de realisatie van social return. Ook de bevindingen uit het rapport van het ICSB duiden hierop.

#### uit onderzoeksrapport ICSB uit 2019.<sup>190</sup>

“Als voorstellen worden afgekeurd wordt het bij de opdrachtnemer gelegd om met een nieuw voorstel te komen, ze voelen zich hierbij niet geholpen.”

<sup>185</sup> Interview opdrachtnemer.

<sup>186</sup> Interviews opdrachtnemers (Sagenn, Ferro-Fix, HvZ)

<sup>187</sup> Interview opdrachtnemer (Ferro Fix)

<sup>188</sup> Interview opdrachtnemer (HvZ)

<sup>189</sup> Interview opdrachtnemer (Sagenn)

<sup>190</sup> ICSB Marketing en Strategie, ‘Social return gemeente Rotterdam: Resultaten onderzoek onder opdrachtnemers’, april 2019.

“De communicatie-uitingen van Rotterdam zijn een mooie introductie, kunnen op ideeën brengen, maar helpen de opdrachtnemer niet om voor de eigen organisatie tot invulling te komen.”

### 6-3-3 te weinig invullingsmogelijkheden

*Het huidige protocol social return biedt opdrachtnemers te weinig mogelijkheden om social return te realiseren buiten de bestaande (compensatie)mogelijkheden. In het nieuwe actieprogramma ‘doorontwikkeling social return 2019-2022’ van oktober 2019 stelt het college dat de mogelijkheden voor opdrachtnemers worden verruimd, onder meer die voor maatschappelijke activiteiten en voor het plaatsen van compensatie-orders bij sociale ondernemingen. De rekenkamer heeft niet onderzocht of de verruiming voldoende aansluiten bij de behoeften van opdrachtnemers.*

Plannen van opdrachtnemers om social return te realiseren, worden soms afgekeurd door de gemeente, omdat deze niet passen in het gemeentelijk protocol social return. Dit probleem deed zich voor in één van de onderzochte casussen.<sup>191</sup> Ook uit de discussiebijeenkomst die de gemeente in januari 2019 heeft georganiseerd met opdrachtnemers kwam dit probleem naar voren.

#### **een opdrachtnemer over afgewezen plannen social return**

“Ik heb een zeer specialistisch bedrijf. Het is niet makkelijk om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een werkplek te bieden. Ik heb meerdere alternatieve plannen aan de voorgelegd aan de accountmanager, maar deze zijn afgeschoten, omdat de activiteiten niet binnen het protocol vielen.”<sup>192</sup>

In de begeleidende brief aan de raad bij het nieuwe Actieprogramma Doorontwikkeling social return 2019-2022, erkent het college expliciet dat er behoefte is aan “meer flexibiliteit en maatwerk bij de invulling van de social return verplichting” en aan “verruiming van de mogelijkheden om social return in te vullen”.<sup>193</sup> De rekenkamer stelt op grond van het bovenstaande vast dat de bestaande mogelijkheden tot compensatie weliswaar gewaardeerd worden door opdrachtnemers (zie paragraaf 6-2-3), maar nog niet voldoende mogelijkheden bieden. In het actieprogramma geeft het college aan nieuwe mogelijkheden te gaan bieden om social return te realiseren, zoals maatschappelijke activiteiten die bijdragen aan het terugdringen van schulden- en armoedeproblematiek.<sup>194</sup> Verder wordt de mogelijkheid om compensatie-orders te plaatsen verruimd, dit mag voortaan ook bij een zogenoemde ‘sociale onderneming’ (tot nu toe mocht dit alleen bij een sociale werkplaats).<sup>195</sup> De rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre deze verruiming aansluiten bij de behoeften van opdrachtnemers.

<sup>191</sup> Interview opdrachtnemer.

<sup>192</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Verslag discussiebijeenkomst ondernemers’, 24 januari 2019.

<sup>193</sup> College van B&W, raadsbrief ‘Doorontwikkeling Social Return’, 8 oktober 2019, p.2.

<sup>194</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022’, oktober 2019, p. 6; college van B&W, raadsbrief ‘Doorontwikkeling Social Return’, 8 oktober 2019, p.3.

<sup>195</sup> College van B&W, raadsbrief ‘Doorontwikkeling Social Return’, 8 oktober 2019, p.3.

6-3-4 *eis niet proportioneel*

*In twee casussen heeft de gemeente met 5% over de hele contractsom een te hoog percentage social return geëist van de opdrachtnemer. De arbeidscomponent was in beide casussen namelijk aanzienlijk lager dan de contractsom. Hier wreekt zich het feit dat de gemeente nogal eens een standaardpercentage van 5% hanteert, zonder dat een beoordeling plaatsvindt of die eis proportioneel is voor de betreffende aanbesteding.*

In twee onderzochte casussen bleek gedurende de looptijd van het contract dat de social return eis niet proportioneel was. In beide casussen was het vereiste percentage 5% en bleek dit te hoog, omdat de arbeidscomponent slechts een deel van de contractsom besloeg en de social returnverplichting over de gehele contractsom was berekend.

In beide casussen heeft de opdrachtnemer tijdens de looptijd van het contract bij de het WSPR aangekaart dat het percentage te hoog was en is het vooraf geëiste percentage ook niet gerealiseerd.<sup>196</sup> In beide gevallen is het WSPR akkoord gegaan met aanpassing van de eis. In de ene casus heeft het WSPR de eis bijgesteld naar 7,5% van de *loonsom*, die aanzienlijk lager was dan de totale *contractsom*. Daarmee werd de eis per saldo lager dan 5% van de contractsom. In de tweede casus is het restant aan niet gerealiseerde social return overgeheveld als verplichting naar een contract voor een nieuwe periode. Uit de interne mailwisselingen binnen het WSPR over deze casus blijkt dat het WSPR geen sanctie wilde opleggen, vanwege het risico dat de opdrachtnemer dan een rechtszaak tegen de gemeente zou aanspannen. Daarin zou namelijk duidelijk kunnen worden dat de eis van 5% te hoog was.

**ambtenaar over te hoog percentage social returnverplichting in casus**

“Als we sanctioneren kan de opdrachtnemer daartegen in beroep gaan. Het vormt een risico. Straks staan we in de rechtszaal en moet onze jurist verdedigen waarom we op een opdracht die duidelijk een levering is 5% social return hebben toegepast.”<sup>197</sup>

In paragraaf 4-3-1 heeft de rekenkamer vastgesteld dat regelmatig een standaardeis van 5% social return in een aanbesteding wordt opgenomen, zonder dat een beoordeling plaats vindt van de proportionaliteit van die eis in het betreffende contract. Mogelijk is dat in deze twee casussen ook het geval. Opmerkelijk vindt de rekenkamer dat in een van de twee casussen in een nieuw contract met dezelfde opdrachtnemer, over precies dezelfde levering, opnieuw een social returneis van 5% is opgenomen, terwijl dat percentage in de afgelopen contractperiode evident niet proportioneel is gebleken.

6-3-5 *administratieve last*

*Opdrachtnemers vinden dat de gemeente te veel administratie van hen eist bij het registreren van social return. Er zijn geen aanwijzingen dat dit probleem de realisatie van social return heeft verminderd. Waarschijnlijk heeft de behulpzaamheid van het WSPR bij het op orde maken van de registratie dit voorkomen. De gemeente erkent het*

<sup>196</sup> Interviews opdrachtnemers.

<sup>197</sup> Interne mailwisseling WSPR aangetroffen in SIRO.

*probleem van de administratieve lasten en heeft daarom de invoering van een nieuw, gebruiksvriendelijk registratiesysteem aangekondigd. De rekenkamer kan op basis van die informatie niet beoordelen of het nieuwe systeem de bezwaren van opdrachtnemers weg zal nemen.*

Vijf van de tien geïnterviewde opdrachtnemers geven aan de dat de hoeveelheid administratie die de gemeenten vraagt bij het registreren van social return te groot is.<sup>198</sup> Drie opdrachtnemers geven aan dat zij het idee hebben dat de gemeente meer waarde hecht aan de registratie dan aan het daadwerkelijk helpen van een persoon uit de doelgroep naar werk.<sup>199</sup>

#### **opdrachtnemers over administratieve verplichtingen<sup>200</sup>**

“Handelingen die veel tijd kosten zijn bijvoorbeeld het invoeren van de bewijslast in SIRO, maar ook het monitoren van de werknemers (krijgen zij nog een uitkering, zo ja wat voor uitkering en hoe lang mag deze persoon dan nog in dienst blijven).”

“Ik vind dat de SR-verplichting op dit moment te veel administratieve lasten met zich mee brengt. Hierdoor raken opdrachtnemers gefrustreerd en ontwikkelen ze een weerstand tegen de SR-verplichting.”

“De accounthouder van het WSPR is niet erg behulpzaam bij de concrete invulling van de social return verplichting; hij is meer gericht op het voldoen aan de administratieve verplichting.”

“De werkwijze van de gemeente Rotterdam is het creëren van een papieren werkelijkheid. De juiste vinkjes zijn belangrijker dan wat er in de werkelijkheid gebeurt. [...] Dit is op zich niet uniek voor Rotterdam, maar in Rotterdam is nastreven van de vinkjes wat erger dan in andere steden.”

Ook uit de discussiebijeenkomst van de gemeente met opdrachtnemers in januari 2019 kwamen bezwaren tegen de administratieve lasten naar voren, zoals dat het hen te veel tijd kost om alle gevraagde gegevens te verzamelen en in SIRO te registreren.<sup>201</sup>

Op grond van het bovenstaande is duidelijk dat er onder opdrachtnemers aanzienlijke weerstand bestaat tegen de administratieve verplichtingen. Uit de casussen heeft de rekenkamer geen aanwijzingen gevonden dat deze verplichtingen de realisatie van social return hebben verminderd. Een logische verklaring hiervoor is dat het WSPR, zoals de rekenkamer heeft vastgesteld in paragraaf 6-2-2, opdrachtnemers behulpzaam is bij het in orde maken van de registratie.

In het actieprogramma Doorontwikkeling social return 2019-2022 van oktober 2019 erkent het college dat opdrachtnemers de administratieve last als hoog ervaren. Het college geeft aan daarom “te investeren in een nieuw, gebruiksvriendelijk

<sup>198</sup> Interviews opdrachtnemers.

<sup>199</sup> Interviews opdrachtnemers.

<sup>200</sup> Interviews opdrachtnemers.

<sup>201</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Verslag discussiebijeenkomst ondernemers’, 24 januari 2019.

registratiesysteem.”<sup>202</sup> De rekenkamer kan op basis van deze aankondiging niet beoordelen of het nieuwe registratiesysteem de bezwaren van opdrachtnemers tegen de administratielast wegneemt.

<sup>202</sup> Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022', oktober 2019, p. 6.





# ***bijlagen***



## bijlage 1 onderzoeksverantwoording

### *inleiding*

Het onderzoek naar social return is uitgevoerd in de periode december 2018 tot oktober 2019. In dit onderzoek heeft de rekenkamer analyses uitgevoerd op:

- beleidsstukken en aanvullende stukken zoals protocollen op het gebied van social return;
- honderd inkoopcontracten die door middel van een steekproef uit het databestand Cognos getrokken zijn;
- een selectie van tien inkoopcontracten met social return (uit het registratiesysteem SIRO van het coördinatiepunt social return van WSPR) en tien contracten zonder social return uit Cognos voor nadere kwalitatieve analyse (casussen);
- een overzicht van alle (af)lopende contracten met social return van WSPR in 2018 op basis van SIRO;
- een overzicht van alle (af)lopende contracten in 2018 op basis van Cognos;
- een overzicht van de externe inhuur afgegeven door het servicepunt inhuur van de gemeente;
- een overzicht van de door het WSPR opgelegde boetes in 2018;
- interviews en e-mailcontact met betrokken ambtenaren van de gemeente;
- interviews met betrokken opdrachtnemers van de gemeente.

Hieronder wordt een toelichting gegeven op de verschillende onderzoeksmethoden die de rekenkamer heeft toegepast.

### *documentenanalyse*

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft bijvoorbeeld raadsstukken en collegebrieven, nota's en rapportages en interne overzichten. In de voetnoten en in bijlage 2 staan de documenten opgesomd die in dit rapport zijn aangehaald.

### *databestanden Cognos en SIRO*

De rekenkamer heeft zowel uit Cognos als uit SIRO een databestand gedownload van alle contracten die (af)liepen in 2018. Cognos is een programma van de gemeente dat overzichten vanuit het financiële systeem Oracle kan genereren. Dit betreft bijvoorbeeld grootboekoverzichten, overzichten per kostendrager in Oracle, enzovoort. De rekenkamer heeft Cognos geraadpleegd om een overzicht te generen van alle contracten die liepen of afliepen in 2018 bij de gemeente. Hiertoe heeft de rekenkamer alle lopende en afgelopen contracten op 15 januari 2019 gedownload in een Excelbestand. Vervolgens heeft de rekenkamer op basis van de start- en einddatum van de contracten zelf een bestand samengesteld van alle relevante contracten. Bij het samenstellen zijn de volgende punten van belang:

- In de analyses zijn alleen contracten van € 50.000 en hoger meegenomen, omdat de gemeente in contracten onder dit bedrag nooit social return toepast.
- In Cognos heeft de gemeente in het overzicht van inkoopcontracten een kolom 'social return' opgenomen, die voor elk contract aangeeft of daarin een social returnverplichting is opgenomen. Uit nadere analyse van de rekenkamer bleek echter dat de informatie in deze kolom niet betrouwbaar is. De rekenkamer heeft in

het verdere onderzoek daarom geen gebruik gemaakt van de informatie uit deze kolom.

De rekenkamer heeft in het Cognosbestand gecontroleerd of contracten niet dubbel in het bestand stonden (in dat geval kunnen bedragen namelijk niet opgeteld worden). Voor raamcontracten die afgesloten waren met verschillende opdrachtnemers geldt dat de contracten per opdrachtnemer ingevoerd worden (met bijbehorende overeengekomen bedragen). Op dit vlak zijn er dus geen dubbelingen in het bestand. De inhuurcontracten worden in het systeem echter vaak per inhuurcasus (persoon) geregistreerd. De rekenkamer heeft in enkele gevallen achterhaald dat de desbetreffende inhuurcasus onder een raamcontract viel dat ook in Cognos was opgenomen.

De rekenkamer heeft SIRO geraadpleegd om een overzicht te genereren van alle contracten die liepen of afliepen in 2018 waarover social return werd uitgevoerd. SIRO is het registratiesysteem van het coördinatiepunt social return van WSPR. Hierin staan de aanbestedingen (dat waren er 600 in 2018) Ook staan de contracten per opdrachtnemer erin dit waren er in 2018 ongeveer 800. De rekenkamer heeft op 27 februari 2019 een databestand gedownload uit SIRO met alle contracten (dus ongeveer 800) die (af)liepen in 2018.

Op basis van deze gegevens heeft de rekenkamer conclusies getrokken over de realisatie van social return. Wat betreft de contracten die afliepen in 2018 heeft de rekenkamer twee maanden na het aflopen van het contract een conclusie getrokken over de mate waarin de social return was vervuld. Alle opdrachtnemers hadden dus minstens twee maanden tijd om de registratie bij te werken.

Naast overzichten over de lopende en aflopende contracten in 2018 in SIRO heeft de rekenkamer SIRO ook benut gegevens over de geselecteerde casussen (zie verderop in deze bijlage onder het kopje 'selectie casussen') te verzamelen voor de kwalitatieve analyse.

De rekenkamer heeft SIRO ook benut om zelf de totale social returnrealisatie in 2018 te berekenen. Daarnaast heeft de rekenkamer ook van het WSPR gegevens ontvangen over de realisatie in 2018. Zoals beschreven in paragraaf 5-2-1 is vanuit cluster W en I inmiddels aan de rekenkamer aangegeven dat de werkelijke realisatie hoger is dan tot nu toe uit de gegevens in SIRO is gebleken en door het WSPR is gerapporteerd, maar het is nog niet duidelijk hoeveel hoger. W en I verwacht dat de juiste realisatie in februari 2020 aan de raad kan worden gerapporteerd.

#### *analyses op basis van Cognos en SIRO*

De bestanden van Cognos en SIRO zijn met elkaar vergeleken om inzicht te krijgen in het aandeel (in aantal en in financiële omvang) van de contracten dat een social returnverplichting bevat ten opzichte van het totale inkoopvolume van de gemeente. Er is helaas geen technisch goede connectie tussen Cognos en SIRO te leggen. Gegevens uit beide bestanden zijn daarom handmatig vergeleken. De rekenkamer heeft bijvoorbeeld een vergelijking gemaakt tussen gegevens in SIRO en COGNOS over overeengekomen bedragen en werkelijk uitgegeven bedragen. De uitkomsten van deze vergelijking zijn gebruikt in paragraaf 3-2 om een schatting te kunnen maken welk deel van het totale inkoopvolume wordt afgedekt met een social returnverplichting. Omdat het inkoopproces DAS anders verloopt dan andere aanbestedingen, heeft de rekenkamer ook een overzicht opgevraagd van alle inhuur via DAS (bij het servicepunt

inhuur van de gemeente Rotterdam). Ook deze gegevens zijn benut om te onderzoeken in hoeverre de gemeente social return toepast op inhuurcontracten.

De rekenkamer heeft ook nadere analyses uitgevoerd van de geregistreerde social return in SIRO. Hierbij is ook gebruikgemaakt van een overzicht van WSPR over 2018 die het met de rekenkamer heeft gedeeld. De rekenkamer heeft daarbij de gegevens van het WSPR geverifieerd om te beoordelen of de gegevens juist zijn. De rekenkamer heeft ook de contracten die in 2018 (af)liepen bestudeerd om iets te kunnen zeggen over hoe vaak de social returnverplichting niet wordt ingevuld. De nog lopende contracten zijn ook opgedeeld in de resterende looptijden om iets te kunnen zeggen over de wijze waarop de invulling van social return is verspreid over de loopduur van de contracten. Hierover heeft de rekenkamer een bubblechart in paragraaf 5-2-3 opgenomen. De absolute data die bij deze bubblechart horen staan in tabel A.

**tabel A: realisatie in verhouding tot resterende loopduur met cumulatieve getallen**

<b>mate van realisatie</b>	<b>afgelopen contracten</b>	<b>resterende contractduur: &lt; 6 maanden</b>	<b>resterende contractduur: 6 tot 12</b>	<b>resterende contractduur: 3 tot 5 jaar</b>
>100%	232 (80%)	74 (42%)	18 (25%)	8 (31%)
95% - 99%	8 (3%)	7 (4%)	0 (0%)	0 (0%)
<95%	49 (17%)	94 (54%)	53 (75%)	18 (69%)
<b>totaal</b>	289 (100%)	175 (100%)	71 (100%)	26 (100%)
<50%	34 (12%)	62 (35%)	38 (54%)	12 (50%)
0%	22 (8%)	40 (23%)	24 (34%)	9 (35%)

In elke kolom in tabel A tellen de bovenste drie percentages steeds op tot 100%. De onderste twee getallen in elke kolom zijn 'deelverzamelingen' van het derde getal in de kolom en geven dus meer informatie over de contracten waarin minder dan 95% is gerealiseerd. Zo is bijvoorbeeld in de eerste kolom zichtbaar dat er 49 contracten zijn waarin minder dan 95% van de verplichting is gerealiseerd. Van die 49 staan er 34 op minder dan 50% realisatie en 22 zelfs op 0%.

#### *steekproef*

De rekenkamer heeft uit Cognos een gestratificeerde steekproef genomen van honderd inkoopcontracten. Bij het trekken van de steekproef heeft de rekenkamer spreiding gezocht over de volgende factoren:

- financiële omvang van de contracten;
- clusters;
- inkoopcategorieën;
- spreiding over de soort overeenkomst;
- spreiding over het type contract.

De spreiding over de clusters is afgestemd op het bedrag dat per cluster besteed wordt. De rekenkamer is daarbij van de volgende gegevens uitgegaan.

tabel B: overeengekomen bedragen per cluster volgens Cognos in €

MO	SB	SO	W&I	BCO	DV	overig	totaal
906 mln	1,4 mld	2,7 mld	273 mln	796 mln	46 mln	21 mln	6 mld
= 15%	= 23%	= 43%	=5%	=13%	=1%	=0%	van het inkoopvolume

Tabel C geeft de spreiding van de honderd contracten uit de steekproef over de genoemde factoren weer.

tabel C: samenstelling steekproef

verdeling clusters	verdeling aanbestedingsprocedure	verdeling soort overeenkomst	verdeling overeengekomen bedrag
15 x MO	17 x enkelvoudig onderhands	14 x inhuurcontract (geen DAS)	11 x tussen de 50 tot 100 duizend
20 X SB	17 x meervoudig onderhands	12 x projectcontract	28 x tussen de 100 en 300 duizend
32 X SO	3 x nationaal openbaar	53 X raamovereenkomst	12 x tussen de 300 en 500 duizend
7 X W&I	1 x nationaal niet openbaar	10 x standaardcontract	11 x tussen de 500 duizend en mln.
15 X BCO	39 x Europees openbaar	4 x huurcontract	19 x tussen de 1 en 3 mln.
6 x DV	1 x concurrentie gerichte dialoog	1 x licentiecontract	10 x tussen de 3 en 10 mln.
5 x overig	17 x geen 5 x versnelde offerteaanvraag	1 x concernbrede overeenkomst 5 x onderhoudscontract	7 x tussen de 10 en 30 mln. 2 x meer dan 30 mln.

In tabel C zijn niet de inkoopcategorieën weergegeven omdat de diversiteit aan categorieën (54) te groot is om in een tabel weer te geven. In totaal is het overeengekomen bedrag van de honderd contracten in de steekproef € 475 mln. De rekenkamer heeft met opzet de grotere contracten oververtegenwoordigd in de steekproef. Op deze wijze is namelijk met de steekproef een substantieel deel van het inkoopvolume van de gemeente afgedekt, waardoor de uitkomsten van de steekproef nog meer gewicht krijgen. Verder zijn er ook zeer veel raamovereenkomsten in de steekproef opgenomen, dit is omdat het overgrote aandeel van de inkoop van de gemeente doet via raamovereenkomsten verloopt.

#### steekproef analyses

De rekenkamer heeft voor alle 100 casussen in de steekproef de beschrijvende documenten (indien deze niet bestaan de andere documenten waaruit de opdrachtomschrijving blijkt) opgevraagd bij de afdeling Inkoop van de gemeente. De

rekenkamer heeft vervolgens gecontroleerd hoe vaak de social returnverplichting in de contracten staat. Indien er een social returnverplichting opgenomen was, is gekeken welk percentage dit was en of het contract ook opgenomen was in SIRO.

De rekenkamer heeft vervolgens op de contracten zonder social return onderzocht of uit de gegevens die in Cognos stonden over het contract factoren te herkennen waren die samenhangen met het vaker niet voorkomen van social return. Hierbij heeft de rekenkamer gekeken naar clusters, type aanbesteding, type contract, omvang van het contract en duur van het contract. De resultaten staan in hoofdstuk 3 toegelicht.

#### *selectie casussen*

De rekenkamer heeft voor het onderzoek tien contracten met social return en tien contracten zonder social return geselecteerd. Doel was om vast te stellen welke factoren een rol spelen bij het al dan niet toepassen van social return. De rekenkamer heeft bij het selecteren van de casussen voor een spreiding gezorgd over de verschillende clusters, het soort overeenkomst, de gevolgde aanbestedingsprocedure (voor de contracten zonder social return) en voor de contracten met social return voor een spreiding over de verschillende sectoren (detailhandel, transport et cetera). Ook bij deze contracten zijn bewust relatief meer contracten met een grote financiële waarde gekozen. In tabel D zijn kenmerken van de geselecteerde casussen weergegeven.

**tabel D: kenmerken geselecteerde casussen**

spreading cluster	spreading overeen- gekomen bedrag
2 x BCO	2 x tussen 50 en 100 duizend
4 x SO	6 x tussen de 100 en 300 duizend
4 x SB	1 x tussen de 300 en 500 duizend
2 x W&I	0 tussen de 500 duizend en 1 mln.
4 x MO	1 tussen de 1 en 3 mln.
2 x DV	2 x tussen de 3 en 10 mln.
2 x overig	3 x tussen de 10 en 30 mln. 4 x meer dan 30 mln.

#### *analyse casussen*

Op basis van beschikbare documenten over de casussen (zoals het contract, het dossier in SIRO indien aanwezig en de gegevens in Cognos), de gesprekken hierover met verschillende betrokken ambtenaren en eventueel de opdrachtnemer (indien er social return was toegepast) heeft de rekenkamer de verschillende factoren in kaart gebracht die een rol hebben gespeeld bij het al dan niet toepassen en uitvoeren van social return.

#### *interviews*

De rekenkamer heeft met verschillende personen binnen en buiten de gemeente gesproken. In totaal zijn er 45 gesprekken gevoerd. Dit betreft onder meer:

- medewerkers van het WSPR (onderdeel van cluster W en I) en betrokken ambtenaren van andere onderdelen binnen cluster W en I;

- medewerkers van de afdeling Inkoop;
- medewerkers van de clusters betrokken bij de geselecteerde casussen
- opdrachtnemers van de geselecteerde casussen met social return.

Ook zijn interviews gehouden met medewerkers van woningcorporaties en het programmabureau NPRZ.

#### *wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet*

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan of om het leesgemak van het rapport te vergroten, zijn in de onderzoeksvragen enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in december 2018 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

deelvraag 1 luidde in de onderzoeksopzet:

- Welke regels heeft de gemeente opgesteld voor de toepassing van social return in inkoopcontracten?

is gewijzigd in:

- Welke regels heeft de gemeente opgesteld voor de toepassing van social return in inkoopcontracten en hoe heeft zij de toepassing georganiseerd?

deelvraag 4 luidde in de onderzoeksopzet:

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

is opgesplitst in:

- 4: Welke factoren hebben invloed op de mate waarin social return in inkoopcontracten wordt opgenomen?

en:

- 5: Welke factoren hebben invloed op de mate waarin social return adequaat wordt uitgevoerd?

Deelvraag 5 luidde in de onderzoeksopzet:

- In welke mate draagt social return bij aan arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en aan andere gemeentelijke beleidsdoelen?

is gewijzigd in:

- 6: In welke mate draagt social return in inkoopcontracten bij aan arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt?

#### *procedures*

De opzet van het onderzoek is in december 2018 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 5 december 2019 voor ambtelijk wederhoor aan de directeur van cluster W en I voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 9 januari 2020 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De op 29 januari 2020 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.



## bijlage 2 geraadpleegde documenten

### *gemeentelijke documenten*

- College van B&W, raadsbrief 'Doorontwikkeling Social Return', 8 oktober 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma doorontwikkeling social return 2019-2022', oktober 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'actieplan maatschappelijk verantwoord inkopen', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam. 'Agendapost voor de vergadering van het college van B en W van 6 juni 2011'.
- Gemeente Rotterdam, 'Algemene regeling inkoop 2017', vastgesteld door de concerndirectie op 14 februari 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidskader Participatiewet 2019-2022', vastgesteld door de raad op 27 juni 2019.
- Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015-2018', vastgesteld door de raad op 18 juni 2015.
- Gemeente Rotterdam, Clusterplan Stadsbeheer 2019, ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, Gebruikersinstructie IUB010 Rotterdam Online Marktbenadering, 20 maart 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid', februari 2017
- Gemeente Rotterdam, monitor werk en inkomen tertaal 1 stand t/m april 2019, ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Samen aanbesteden en inkopen voor en in Rotterdam', 2018 ontvangen van de afdeling inkoop op 5 februari 2019.
- Gemeente Rotterdam, uitsnede 'Update SR aan de teksten BD V16 EU 02-10-2019', ongedateerd ontvangen in ambtelijk wederhoor onder de noemer 'moederbestek'
- Gemeente Rotterdam, uitvoeringsplan NPRZ 2019 -2022, 21 januari 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Verslag discussiebijeenkomst intermediairs over social return', 22 januari 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Verslag discussiebijeenkomst ondernemers', 24 januari 2019.
- Gemeente Rotterdam afdeling aanbestedingszaken, standaard document 'inschrijvingsleidraad (Europese/nationale openbare procedure', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, werkinstructie 'Openbaar (EU/NL) aanbesteden Inkoop en Aanbestedingszaken', 3 april 2018.
- Gemeente Rotterdam, werkinstructie 'Meervoudig Onderhands Aanbesteden Inkoop en Aanbestedingszaken', 3 april 2018
- Wethouder Werk, Inkomen en Zorg, brief betreft 'SROI' aan de commissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie, 6 februari 2013.
- Werkgeversservicepunt Rijnmond, cijfermatige rapportage over 2018, 4 juni 2019.
- Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'functieprofiel accountmanager', ongedateerd ontvangen van ambtenaar per 16 januari 2019.
- Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'invulling social return verplichting', 2017, verkregen via: <https://www.wsprijnmond.nl/uploads/2017/01/160626-protocol-informatiepakket-siro.pdf>

- Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'spelregels social return, we maken er werk van', 17 juni 2019.

*overige documenten*

- Berenschot, in opdracht van de gemeente Rotterdam, 'SROI Rotterdam, verkenning naar de financiële effecten op basis van de inkoopcontracten Stadsbeheer, 18 aug. 2016.
- Commissie van aanbestedingsexperts, advies 98, 23 juni 2014.
- Commissie van aanbestedingsexperts, advies 290, 30 oktober 2015.
- Gemeente Amsterdam, 'Evaluatie Social Returnbeleid', sept. 2018
- ICSB Marketing en Strategie, 'Social return gemeente Rotterdam: Resultaten onderzoek onder opdrachtnemers', april 2019.
- Kamerstukken I 2011/12 32 440 nr. E Nota naar aanleiding van het verslag.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, handreiking Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016 – 2020, ongedateerd. Geraadpleegd via: <file:///H:/rapport-handreiking-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020.pdf>.
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, 'Aankondigen', geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-2-doorlopen/aankondigen>.
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, ondertekenaars MVI, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/ondertekenaars-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen>.
- Pianoo expertisecentrum aanbesteden, welke (europese) procedures zijn er?, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/welke-europese-procedures-zijn-er>; Pianoo expertisecentrum aanbesteden, Nationale procedures, geraadpleegd via: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/mogelijke-procedures/nationale-procedures>.
- Rijksoverheid, 'Aanbestedingsregels', verkregen op 25 juni 2019 van: <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/aanbestedingsregels>>
- Rijksoverheid, social return handleiding voor aanbestedende diensten van het Rijk, december 2011.
- Rijksoverheid, toespraak staatssecretaris Sharon Dijksma bij ondertekening MVI, 8 december 2016, geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2016/12/08/toespraak-van-staatssecretaris-sharon-dijksma-bij-ondertekening-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen>.
- Schrijfgroep Gids Proportionaliteit, 'Gids Proportionaliteit, 1e herziening, april 2016', april 2016.
- TNO, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Inventarisatie Social Return bij Gemeenten', 2014.

## bijlage 3 waarden invulling social return

Social return kan op verschillende wijzen ingevuld worden. De eerste vorm is arbeidsparticipatie, door middel van het in dienst nemen van iemand of het creëren van een stageplek. De gemeente hanteert vaste bedragen voor deze invulling van social return. Het is dus niet zo dat iemand met een hoog salaris in dienst nemen meer oplevert aan social return dan iemand met een laag salaris. Onderstaand figuur laat de vaste waarden per doelgroep zien die de gemeente hanteert. Daarbij staan links de 'oude waarden' die de gemeente tot en met 2018 hanteerde. De nieuwe waarden staan rechts en worden sinds juli 2019 gehanteerd.

Tabel E: waarden SR-invullingen

Doelgroep	OUD		NIEUW		Argumentatie
	Jaartarief <sup>1</sup> t.b.v. invulling social return verplichting (op basis van fulltime dienstverband)	Jaartarief <sup>1</sup> omgerekend naar uurtarief <sup>1</sup> (jaartarief/1.463 uur (JUS-norm <sup>2</sup> ))	Doelgroep	Jaartarief Excl. kosten arbeidsontwikkeling	
< 1 jaar in WW	€ 30.000,-	€ 20,51	< 1 jaar WW	€10.000,-	Fors lagere waardering ivm korte(re) afstand tot de arbeidsmarkt.
> 1 jaar in WW	€ 35.000,-	€ 23,92	> 1 jaar in WW	€25.000,-	Langer dan een jaar WW hoger waarderen. Afstand tot arbeidsmarkt neemt toe. Voorkomen instroom in bijstand.
Participatiewet (bijstandgerechtigde)	€ 35.000,-	€ 23,92	Participatiewet dienstverband < 52 weken	€ 35.000,-	Differentiatie naar duur dienstverband. Duurzame inzet (tot maximaal 104 weken) wordt beloofd. Tarieven verhoogd om urgentie uitstroom doelgroep te benadrukken
			Participatiewet dienstverband 52-104 weken	€ 45.000,-	
WIA / WAO	€ 35.000,-	€ 23,92	WIA / WAO	€ 30.000,-	Tarief naar beneden bijgesteld vanwege beschikbare fiscale werkgeversvoordelen/regelingen.
Wajong	€ 35.000,-	€ 23,92	Wajong	€ 30.000,-	
WSW	€ 35.000,-	€ 23,92	WSW	€ 30.000,-	
Garantiebanen	€ 35.000,-	€ 23,92	Garantiebanen	€ 30.000,-	
Leerling BBL	€ 10.000,-	€ 6,84	Leerling BBL	€ 10.000,-	Geen aanvullende bonus voor het vast in dienst nemen van BBL leerlingen. In veel cao's is opgenomen dat leerlingen na het leerwerktraject in dienst worden genomen.

## bijlage 4 aanbestedingsprocedures

De gemeente hanteert voor de aanbestedingsprocedure een indeling per bedrag. Voor leveringen en diensten geldt de volgende indeling.<sup>203</sup>

**tabel F: drempelwaarden aanbesteden leveringen en diensten**

bedragen	aanbestedings-procedure	beschrijving
€ 0 tot € 30.000	enkelvoudig onderhands	Er wordt een offerte gevraagd aan een partij die op basis van objectieve criteria geselecteerd is. Na eventueel onderhandelen wordt de opdracht geplaatst.
€ 30.000 tot € 221.000	meervoudig onderhands	Er worden op basis van een bestek meerdere offertes met relevante informatie gevraagd. Na eventueel onderhandelen wordt de opdracht bij een partij geplaatst.
€ 221.000 en hoger	Europees	Aanbestedingen inclusief bestek, eisen en gunningscriteria, worden Europees openbaar gemaakt. Eventuele vragen van mogelijke opdrachtnemers worden beantwoord in een nota van inlichtingen die ook openbaar wordt. Gunning op basis van geschiktheid op grond van de criteria.

Bij het meervoudig onderhands en Europees aanbesteden is het verplicht om de afdeling Inkoop en Aanbestedingszaken in te schakelen. Bij bedragen onder de Europese aanbestedingsgrens is er nog enige vrijheid bij het kiezen van aanbestedingsprocedure. De budgethouder (management van het desbetreffende cluster) kan gemotiveerd afwijken van de aangewezen aanbestedingsprocedure.<sup>204</sup> De rekenkamer heeft in interviews begrepen dat hiervoor een juridisch escalatieoverleg bestaat waarin besloten wordt of het al dan niet akkoord is om anders dan aanbevolen aan te besteden. Volgens de ARI bestaat deze ruimte er niet voor bedragen boven de Europese aanbestedingsgrens. Deze moeten Europees worden aanbesteed. Bij opdrachten aan sociale diensten wordt een ander Europees drempel bedrag gehanteerd. Dit is niet € 221.000 maar een aanzienlijk hoger bedrag te weten: € 750.000.

Bij werken wordt een nog veel hoger drempelbedrag gehanteerd te weten meer dan 5,5 mln. De verdeling over de aanbestedingsprocedures voor werken is als volgt:

<sup>203</sup> Deze informatie is gebaseerd op de drempelbedragen uit de aanbestedingswetgeving. Deze bedragen zijn vastgesteld voor januari 2018 tot en met december 2019. De nieuwe drempelwaarden zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet bekend.

<sup>204</sup> Gemeente Rotterdam, Algemene Regeling Inkoop 2017, 14 februari 2017, p. 10.

tabel G: drempelwaarden aanbesteden werken

bedragen	aanbestedings-procedure	beschrijving
€ 0 tot € 50.000	enkelvoudig onderhands	Er wordt een offerte gevraagd aan een partij die op basis van objectieve criteria geselecteerd is. Na eventueel onderhandelen wordt de opdracht geplaatst.
€ 50.000 tot € 1.500.000	meervoudig onderhands	Er worden meerdere offertes op basis van een bestek met relevante informatie gevraagd. Na eventueel onderhandelen wordt de opdracht bij een partij geplaatst.
€ 1.500.000 tot € 5.548.000	nationaal openbaar	Aanbestedingen inclusief bestek, eisen en gunningscriteria wordt op Tendersnet gezet. Eventuele vragen van mogelijke opdrachtnemers worden beantwoord in een nota van inlichtingen die op Tendersnet komt. Gunning op basis van geschiktheid. Hierbij worden de aanbestedingsregels gehanteerd die in deel 1 van de aanbestedingswet staan.
€ 5.548.000 en hoger	Europees	Idem aan nationaal openbaar. De opdracht wordt alleen na plaatsing op Tendersnet ook in een Publicatieblad van de EU bekend gemaakt. Mede hierdoor tellen langere termijnen voor deze aanbestedingsprocedure. Deze zijn verwerkt in deel 2 van de aanbestedingswet.

Wederom kan er door de budgethouder gemotiveerd van de aangewezen aanbestedingsprocedure afgeweken worden, behalve bij bedragen boven het Europese drempelbedrag.

## bijlage 5 **lijst van afkortingen**

ARI	Algemene Regeling Inkoop
BCO	bestuurs- en concernondersteuning
BBL	Beroepsbegeleidende leerweg
BOL	beroeps opleidende leerweg
BD	bestuursdienst
DAS	dynamisch aankoopstelsel
DV	dienstverlening
HR	human resources
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
JEO	juridisch escalatieoverleg
MBO	middelbaar beroepsonderwijs
MO	maatschappelijke ontwikkeling
mld	miljard
mln	miljoen
MVI	maatschappelijk verantwoord inkopen
N	aantal (nummer)
NPRZ	Nationaal Programma Rotterdam Zuid
SB	stadsbeheer
SO	Stadsontwikkeling
SR	social return
SROI	social return on investment
UIB	Uniform Inkoop en Bestelproces
W&I	Werk & Inkomen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSPR	WerkgeversServicepunt Rijnmond
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet

## **de rekenkamer**

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van zes jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. In 2015 is hij herbenoemd voor wederom een termijn van zes jaar.

## **doel**

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

## **positie**

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

## **onderzoek**

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

## **publicaties**

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



## Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

telefoon  
010 - 267 22 42

[info@rekenkamer.rotterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)

*fotografie*  
Rene Castelijns  
[unsplash.com](https://unsplash.com)

*basisontwerp*  
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

*uitgave*  
Rekenkamer Rotterdam  
februari 2020