



Naam Claudia van Orden
Functie docent-onderzoeker
Organisatie Hanzehogeschool Groningen



Naam Lisette Kreeft
Functie ten tijde van de uitvoering van het onderzoek afstuderend HBO Rechten
Organisatie Hanzehogeschool Groningen

DE CIJFERS VAN 2019

SOCIAL RETURN IN AANBESTEDINGEN

De conclusie uit eerder onderzoek dat kansen voor social return onbenut blijven, wordt bevestigd door recent onderzoek van Claudia van Orden en Lisette Kreeft: in slechts een derde van de aanbestedingen worden sociale voorwaarden gesteld.

Al eerder besteedden we in Deal! aandacht aan onderzoek naar toepassing van sociale voorwaarden in aanbestedingen. In oktober 2019 waren uitkomsten van een enquête onder *social return*-coördinatoren van Nederlandse gemeenten niet meer dan indicatief. In dit artikel presenteren we cijfermatige resultaten van dossieronderzoek via TenderNed.

Impactondernemingen

We hebben ons onderzoek uitgevoerd mede in opdracht van Corus Advies, een bureau dat met name 'impactondernemingen' ondersteunt bij het inschrijven op aanbestedingen. Dit zijn on-

dernemingen die naast winst maken veel waarde hechten aan het creëren van maatschappelijke impact. Dit kan onder andere betrekking hebben op het stimuleren van arbeidsparticipatie van mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt.

Sociale voorwaarden

Corus Advies kreeg de indruk dat in veel aanbestedingen geen sociale voorwaarden worden gesteld. Dat maakt het voor ondernemingen die juist op arbeidsparticipatie zijn gericht lastig om het verschil te maken en opdrachten gegund te krijgen. We hebben uitgezocht of dit vermoeden klopt door gestructureerd in de aankondigingen op TenderNed na te gaan of sociale voorwaarden zijn gesteld en zo ja:

- op welke manier;
- door wat voor soort aanbestedende dienst (staat, provincie, gemeente, waterschap, publiekrechtelijke instelling in de zin van art. 1.1 Aanbestedingswet 2012);
- bij wat voor type opdracht (levering, werk, dienst);
- bij wat voor opdrachtomschrijvingen (uitgedrukt met Common Procurement Vocabulary-codes, zoals neergelegd in een gemeenschappelijke woordenlijst van de EU).

Wettelijk kader

Aanbestedende diensten kunnen bij het verstrekken van opdrachten de opdrachtnemer stimuleren of verplichten om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te betrekken bij de uitvoering van de opdracht. Dit wordt ook wel social return

genoemd. Social return (of sociale voorwaarden in algemene zin) kan in één of meerdere fases van het aanbestedingsproces worden toegepast, te weten:

- Bij de selectie van leveranciers, dienstverleners of aannemers: tijdens de selectiefase kunnen in uitsluitingscriteria en geschiktheidseisen sociale criteria verwerkt worden. Gegadigden kunnen bijvoorbeeld uitgesloten worden als zij hun sociale bijdrage niet hebben voldaan (artikel 2.87 Aw 2012). Ook kunnen geschiktheidseisen worden gesteld (artikel 2.90 Aw 2012).
- Als minimumeis: social return kan in de aanbesteding worden meegenomen als minimumeis. Bijvoorbeeld als percentage van de loonsom of opdrachtsom van de overeenkomst, of een aantal ingezette arbeidsuren.
- Bij het gunnen van de opdracht: wanneer gebruik wordt gemaakt van de methode 'beste prijs-kwaliteitverhouding' of 'laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit', kunnen sociale gunningscriteria worden toegepast (artikel 2.114 Aw 2012).
- Als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde: als een aanbestedende dienst wil dat de opdrachtnemer bijkomende sociale doelstellingen realiseert, kunnen contractuele bepalingen over de uitvoering worden opgenomen. Deze bepalen hoe de opdracht uitgevoerd moet worden.
- Voorbehouden opdracht: na de wijziging van de Aanbestedingswet 2012 is artikel 2.82 opgenomen dat aanbestedende diensten mogelijkheden biedt om bij aanbestedingen alleen sociale werkplaatsen en sociale ondernemers (met minimaal 30 procent van de werknemers uit een doelgroep in de zin van de Participatiewet) te laten meedoen. Alle andere ondernemers worden uitgesloten. Deze beperking kan eventueel ook op een deel van de opdracht zien.

Om onze vragen te kunnen beantwoorden, hebben we een steekproef genomen van 500 van de in totaal 18225 aankondigingen op TenderNed in het jaar 2019. Steeds is elke 36^{ste} aankondiging bestudeerd, beginnend bij de 12^{de} van januari 2019. Wanneer we geen toegang tot documenten konden krijgen (bijvoorbeeld omdat verwezen werd naar Negometrix of een andere digitale omgeving), selecteerden we de direct hierop volgende aankondiging, et cetera.

499 unieke opdrachten

Voor veel opdrachten verschijnen meerdere aankondigingen op TenderNed, bijvoorbeeld een voorlopige aankondiging, een rectificatie en een aankondiging van een gegunde opdracht. In onze steekproef zaten (bijna) allemaal unieke opdrachten. In slechts één geval kwam het TenderNed-kenmerk (het nummer

“In 161 van de 499 opdrachten social return is uitgevraagd door aanbestedende diensten”

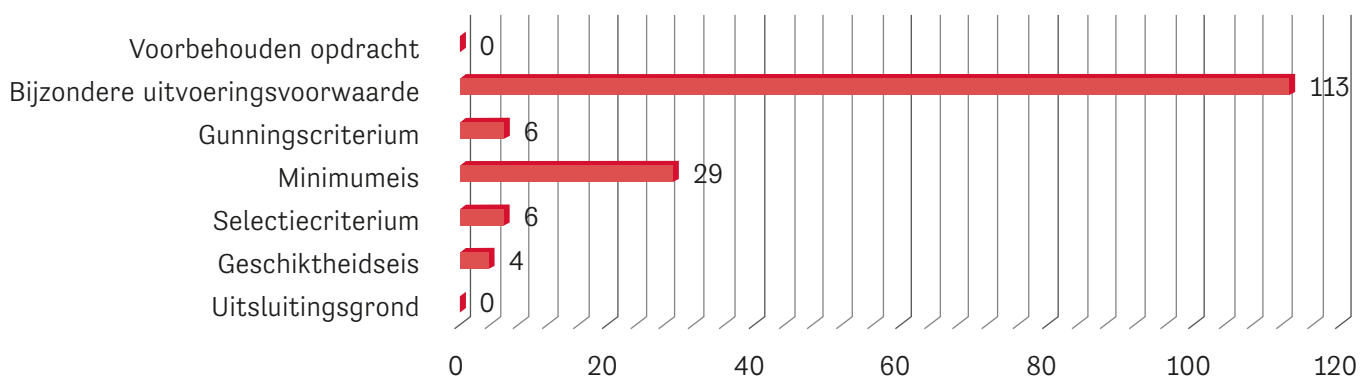
dat aan een aan te besteden opdracht gegeven wordt) overeen. De 500 bestudeerde aankondigingen hebben dus betrekking op 499 unieke opdrachten.

Bijzondere uitvoeringsvoorwaarde

Uit het onderzoek komt naar voren dat in 161 van de 499 opdrachten social return is uitgevraagd door aanbestedende diensten. Dat komt overeen met 32 procent, ongeveer een derde. In verreweg de meeste gevallen is social return als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde opgenomen: in 113 van de 161 aanbestedingen (zie de grafiek hieronder). In drie kwart van die 113 gevallen is social return dan geformuleerd als contracteis, bij een kwart als inspanningsverplichting. Voorbehouden opdrachten conform art. 2.82 Aw 2012 zijn in onze steekproef niet voorgekomen. Ook

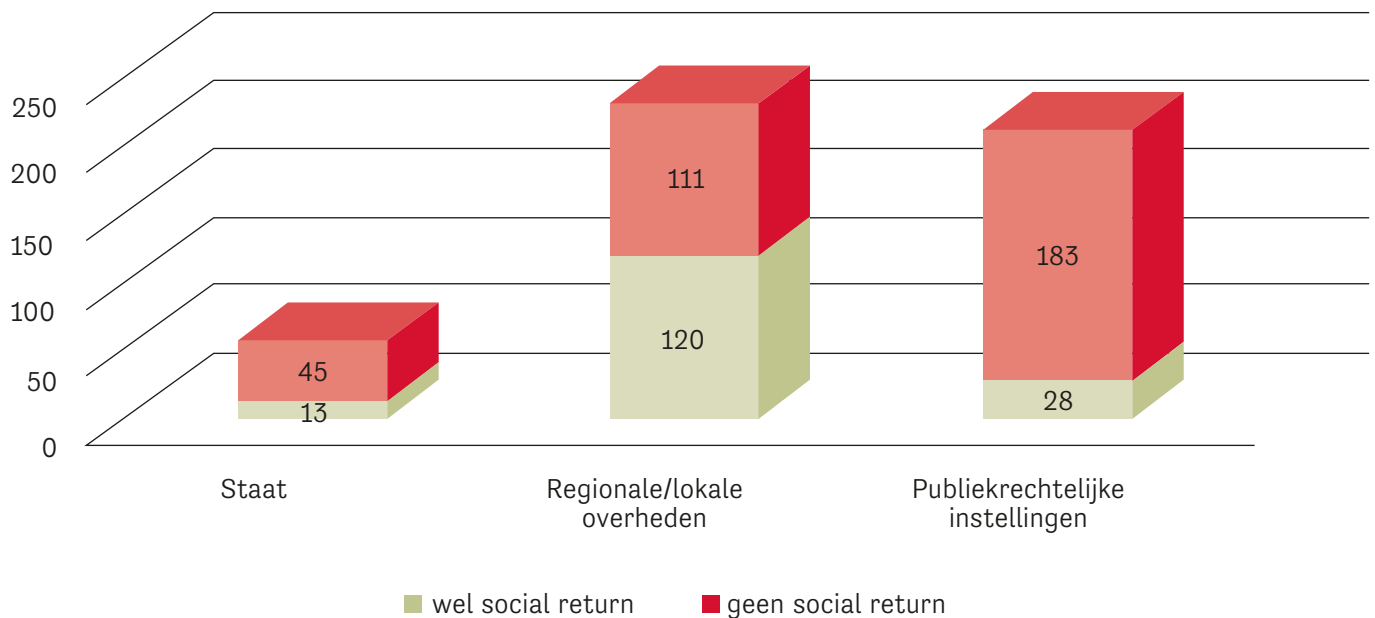
GRAFIEK 1

AANTALLEN AANBESTEDINGEN WAARIN SOCIAL RETURN IS TOEGEPAST, UITGESPLITST NAAR WETTELIJKE MOGELIJKHEDEN



GRAFIEK 2

AANTALLEN AANBESTEDINGEN MET EN ZONDER TOEPASSING VAN SOCIAL RETURN, UITGESPLITST NAAR TYPE AANBESTEDENDE DIENST



Bron: Kreeft, 2020.

is social return maar in een klein aantal gevallen als gunningscriterium opgenomen, minder dan we uit de eerdere enquête onder social return-coördinatoren zouden hebben verwacht.

Gemeenten op kop

Lokale/regionale overheden passen relatief het vaakst sociale voorwaarden toe in aanbestedingen; publiekrechtelijke instellingen (in de zin van art. 1.1 Aw 2012) relatief het minst vaak (zie grafiek 2). Onder lokale/regionale overheden vallen gemeenten (210 opdrachten, waarvan 114 met social return); waterschappen (12 opdrachten waarvan 3 met social return); en provincies (7 opdrachten, waarvan 3 met social return). In onze steekproef zaten 106 gemeenten (van de in totaal 355), waarvan er 59 in minstens één aanbestedingsopdracht social return hebben uitgevraagd (57%) en 47 gemeenten niet (43%). Opmerkelijk, omdat die gemeenten wél social return in hun inkoopbeleid hebben opgenomen.

Ruimte voor verbetering

Zoals verwacht wordt social return relatief het vaakst uitgevraagd bij diensten (in 59% van de gevallen) en minder bij leveringen (45%). Immers, het stimuleren van arbeidsparticipatie heeft vooral zin bij opdrachten waar mankracht aan te pas komt. Dat is bij leveringen van goederen vaak minder het geval. Volgen we dezelfde redenering, dan is het wel bijzonder dat ook bij werken relatief weinig social return is uitgevraagd (47%). Hier lijkt nog ruimte te bestaan voor verbetering. Als we inzoomen op opdrachtomschrijvingen (CPV-codes) van de

aanbestede opdrachten, dan valt op dat social return over de hele linie is uitgevraagd. Het is niet zo dat slechts een paar werksoorten (zoals groenvoorziening of schoonmaak) zich lenen voor social return. In onze steekproef zijn 117 verschillende CPV-codes betrokken geweest (van de in totaal ruim 9000).

Vervolg

De conclusie uit eerder onderzoek dat ‘kansen social return onbenut blijven’ wordt bevestigd: in slechts een derde van de aanbestedingen worden sociale voorwaarden gesteld. Gemeenten blijken het beter te doen dan de rijksoverheid en andere aanbestedende diensten. Het excuus dat sommige opdrachten zich niet lenen voor social return gaat niet op: we komen bij zeer uiteenlopende CPV-codes voorbeelden van sociale voorwaarden in aanbestedingen tegen. De komende jaren zullen we deze

“Het excuus dat sommige opdrachten zich niet lenen voor social return gaat niet op”

cijfermatige monitoring herhalen om te zien hoe een en ander zich ontwikkelt. Bovendien kijken we hoe social return concreet wordt ingevuld nu de werkloosheid door de coronacrisis weer stijgt. De afgelopen jaren was meer ruimte ontstaan om mensen aan de échte onderkant van de arbeidsmarkt ‘arbeidsfit’ te maken. Het risico bestaat dat dit soort initiatieven verdwijnen ten gunste van makkelijker plaatsbare ‘gewone’ werklozen. ●