



Naam Claudia van Orden
Functie docent-onderzoeker
Organisatie Hogeschool
Windesheim (tijdens het onderzoek
werkzaam aan de Hanzehogeschool
Groningen)

MOGELIJKHEDEN VOOR SOCIAL IMPACT NOG ONVOLDOENDE BENUT

GEMEENTEN KUNNEN CREATIEVER AANBESTEDEN

Gemeenten stellen in slechts de helft van de op TenderNed gepubliceerde aanbestedingen sociale voorwaarden. Onderzoeker Claudia van Orden pleit voor meer creativiteit, waaronder het oprekken van het begrip maatschappelijke waarde.

Dit artikel is een samenvatting van de eindrapportage 'Meer impact in zicht!', over onderzoek dat tussen 2018 en 2021 is uitgevoerd aan de Hanzehogeschool Groningen. Dit onderzoek was gericht op de toepassing van sociale voorwaarden in gemeentelijke aanbestedingen, met als doel de sociale impact van die aanbestedingen te vergroten, onder andere door inkoop bij sociale ondernemingen te stimuleren. Dat zijn ondernemingen die de arbeidsparticipatie van kansarmen willen bevorderen. In het onderzoek hebben we gekeken naar juridische mogelijkheden voor het stellen van sociale voorwaarden

in aanbestedingen, naar de toepassing hiervan in de praktijk en naar *community benefits*, voorwaarden zoals die in Schotse aanbestedingen gelden.

Juridische mogelijkheden

Ten eerste hebben we gekeken naar de juridische mogelijkheden in de aanbestedingswetgeving voor het opnemen van sociale voorwaarden in aanbestedingen. Die blijken talloos te zijn, in alle fasen van een aanbesteding. En de basis voor het stellen van dergelijke voorwaarden wordt gelegd in artikel 1.4 lid 2 van de Aanbestedingswet: 'De aanbestedende dienst draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel voor het verrichten van werken, leveringen of diensten.'

Maatschappelijke waarde

Het gaat er in een aanbesteding niet om dat een opdracht zo goedkoop mogelijk wordt weggezet, er moet ook zo veel mogelijk maatschappelijke waarde worden gecreëerd. In een aanbesteding kan gekozen worden voor het maken van een voorbehoud voor sociale ondernemingen/sociale werkvoorziening (art. 2.82 Aanbestedingswet), of voor de 'percelenregeling' (art. 2.18 en 2.19 Aanbestedingswet). Dit laatste houdt in dat een opdracht in percelen mag worden opgedeeld, waarbij een klein perceel een-op-een aan een (sociale) ondernemer gegund kan worden.

Sociale voorwaarden kunnen verder in aanbestedingen worden opgenomen als technische specificaties, geschiktheidseisen, gunningscriteria of bijzondere uitvoeringsvoorwaarden. Over dit laatste zegt de Aanbestedingswet in art. 2.80: ‘Een aanbestedende dienst kan bijzondere voorwaarden verbinden aan de uitvoering van een overheidsopdracht, mits dergelijke voorwaarden verband houden met het voorwerp van de opdracht [...]. De voorwaarden [...] kunnen verband houden met [...] arbeidsgerelateerde, sociale of milieuoverwegingen.’ Arbeidsgerelateerde en sociale overwegingen mogen dus een rol spelen bij het stellen van voorwaarden aan de uitvoering van een overheidsopdracht. Strikt genomen moeten die voorwaarden dan wel verband houden met het voorwerp van de opdracht.

Methoden

Vervolgens hebben we met diverse methoden onderzocht in welke mate en op welke wijze gemeenten gebruikmaken van de wettelijke mogelijkheden voor het stellen van sociale voorwaarden in aanbestedingen. We hebben achtereenvolgens uitgevoerd:

1. een enquête onder de leden van de landelijke kenniskring *social return*;
2. een analyse van (een steekproef van) 499 aanbestedingen in 2019 op TenderNed;
3. verdiepende interviews met functionarissen van dertien gemeenten;
4. een analyse van beleidsdocumenten van 253 (van de in totaal 355) Nederlandse gemeenten.

Bouwblokkenmethode

In het algemeen wordt nog weinig gebruikgemaakt van juridische mogelijkheden. Gemeenten stellen in slechts 50% van de op TenderNed gepubliceerde aanbestedingen sociale voorwaarden. Bovendien is er weinig variatie in de toepassing: meestal wordt *social return* als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde opgenomen. Het meest voorkomend is dat 5% van de aanneemsom (of 2% bij een arbeidsextensieve opdracht) besteed moet worden aan social return. De posten waarmee een opdrachtnemer die verplichting kan invullen, zijn vaak neergelegd in een ‘bouwblokkenmethode’ (zie tabel op de volgende pagina) en hebben bij uitstek betrekking op het in dienst nemen van werklozen en het creëren van werkervaringsplaatsen.

Sociale ondernemingen

Maar soms zijn ook andere, creatieve manieren toegestaan, zoals inkoop bij sociale ondernemingen. Voor het monitoren van social return gebruiken gemeenten vaak WIZZR of een eigen (op Excel gebaseerde) methode. Daarin staan aantallen plaatsingen en aan social return bestede bedragen. Het feit dat slechts weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een voorbehoud te maken voor sociale ondernemingen, of bij onderhandse aanbestedingen voorrang te geven aan (lokale) sociale ondernemingen, heeft te maken met het feit dat het lastig is om een sociale onderneming te herkennen.



MVO-activiteiten en recyclingprojecten voegen eveneens maatschappelijke waarde toe in Europese aanbestedingen.

Sommige regio's hebben in hun 'Uitvoeringsregels Social Return' expliciet opgenomen wanneer inkoop bij een sociale onderneming in aanmerking komt voor het invullen van een social return-verplichting. Zo kan het vereist zijn dat een sociale onderneming lid is zijn van de vereniging Social Enterprise NL, of geregistreerd is bij de Code Sociaal Ondernemen.

BVm

Het eisen van een certificaat, zoals het PSO 30+ certificaat, is voor gemeenten aantrekkelijk omdat het objectief is. Maar het is ook riskant, want aanbestedingsrechtelijk gezien mocht een gemeente nooit een certificaat eisen zonder ook een equivalent te accepteren. Na de laatste wijziging van de Aanbestedingswet in 2016 is dat veranderd: een keurmerk vragen mag, maar als een ondernemer op andere manier kan aantonen dat aan de eisen van het keurmerk wordt voldaan, moet hij ook mee kunnen dingen. In de landelijke politiek wordt gewerkt aan het instellen van een speciale rechtsvorm voor sociale ondernemingen, de zogenaamde maatschappelijke BV (BVm). De toekomst zal leren of dit helpt om meer opdrachten aan sociale ondernemingen te gunnen.

Meer impact

Gemeenten kunnen met hun aanbestedingen meer sociale impact maken. Dit kan door ook bij kleine opdrachten sociale voorwaarden te stellen, wat op dit moment nog weinig gebeurt. Opdrachten onder een bepaalde waarde worden vaak zonder een afdeling inkoop of social return-coördinatoren verstrekt. Opdrachtgevers/budgethouders moeten dan zelf op het idee komen sociale voorwaarden te stellen en vaak zijn zij juist niet op de hoogte van

“Trend om creatieve invulling van social return-verplichtingen te zoeken, zal waarschijnlijk doorzetten”

TABEL VOORBEELD VAN EEN BOUWBLOKKENMETHODE

Soort en duur van de uitkering	Waarde social return-inspanning (obv 1 fte/jr)
< 2 jaar in WWB (Wet Werk en Bijstand)	€ 30.000
> 2 jaar in WWB	€ 35.000
< 1 jaar in WW (Werkloosheidswet)	€ 10.000
> 1 jaar in WW	€ 15.000
WIA/WAO (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen / Wet Arbeidsongeschiktheid)	€ 30.000
Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten)	€ 35.000
Beroepsbegeleidend (BBL) traject	€ 10.000
Beroepsopleidend (BOL) traject	€ 5000
WSW (Wet Sociale Werkvoorziening) (detachering, diensten)	Betaalde rekeningen aan SW-bedrijf
Maatschappelijk verantwoorde activiteiten	€ 1500 per dagdeel van 4 uur

Bron: Van Orden, 2021

de mogelijkheid om kleine opdrachten aan sociale ondernemingen te gunnen. Bovendien kennen ze die vaak ook niet zo goed.

Sociale firma's

Gemeenten kunnen dan op twee manieren werken aan de informatievoorziening op dit gebied. Ten eerste kunnen ze opdrachtgevers en budgethouders wijzen op deze wettelijke mogelijkheid. Het kan zelfs in beleid opgenomen worden dat opdrachten tot een bepaald bedrag ingekocht moeten worden bij sociale ondernemingen, zoals de gemeente Utrecht dat doet. In de tweede plaats kunnen gemeenten een lijst aanleggen van lokale sociale ondernemingen, met een overzicht van hun aanbod. Zo hanteert Amsterdam een lijst van dergelijke 'sociale firma's'. Waar verder ruimte voor verbetering zit, is in de samenwerking tussen reguliere en sociale ondernemingen (bij grote aanbestedingen) waarbij reguliere bedrijven dan weer inkopen bij een sociale onderneming (of in de vorm van onderaannemerschap).

Creatieve invulling

De trend om creatieve invullingen van social return-verplichtingen te zoeken, zal zich waarschijnlijk doorzetten. We zien hier en daar toepassingen die over een ander impactgebied dan arbeidsparticipatie gaan, zoals MVO-activiteiten, kennis delen met de doelgroep of steun verlenen aan een sociaal initiatief. De aanbestedingswetgeving zegt nergens dat 'maatschappelijke waarde' beperkt zou moeten zijn tot arbeidsparticipatie. Het is slechts de invulling die wij er in Nederland aan hebben gegeven. In een land als Schotland worden community benefits in bredere zin uitgelegd. Hier vallen bijvoorbeeld ook ondersteuning van lokale kunst- of recyclingprojecten, of van gezondheidsprogramma's

“Laten we zichtbaar maken wat het betekent voor mensen om binnen een aanbestede opdracht aan het werk te gaan”

onder. Vóór brexit golden hier dezelfde EU-regels als bij ons, dus hier dit in principe ook.

Coronacrisis

De interviews hebben veelal plaatsgevonden in 2019. Door de coronacrisis kan meer werkloosheid zijn ontstaan, wat het makkelijker kan maken om social return op de traditionele manier in te vullen: door het creëren van een tijdelijke plek voor iemand 'uit de kaartenbak'. Dat zou dramatische gevolgen kunnen hebben voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, die vaak niet een-op-een in te zetten zijn op lopende projecten. Als via social return-voorwaarden niet meer geïnvesteerd wordt in deze groep, dan moeten we samen voor andere middelen zorgen.

Sociaal ondernemerschap

Met dit onderzoek willen we laten zien dat er allerlei manieren zijn om social impact te maken met aanbestedingen. We roepen gemeenten en andere aanbestedende diensten dan ook op om nog meer gebruik te maken van de mogelijkheden die hiervoor bestaan. Sociale ondernemingen kunnen zeker een rol spelen, maar laten we niet vergeten dat ook reguliere ondernemingen kunnen zorgen voor impact. Het ultieme streven zou moeten zijn dat alle ondernemingen in meer of mindere mate sociaal zijn. Tot die tijd is het nodig om sociaal ondernemerschap te stimuleren, tot op zekere hoogte voorrang te verlenen en te koesteren, omdat zij een belangrijke impact hebben op mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Meer zichtbaar maken

En we roepen tevens op om het monitoren van de toepassing van sociale voorwaarden in aanbestedingen verder te brengen. Laten we hierin méér zichtbaar maken dan aantallen gecreëerde werkplekken of stages, of aan social return bestede bedragen. Laten we zichtbaar maken wat werk betekent voor mensen die de kans krijgen om aan het werk te gaan binnen een aanbestede opdracht en wat dit de samenleving uiteindelijk oplevert. ●