

Beleidsnotitie social return on investment Zaanstreek-Waterland 2020

MEER MOGELIJKHEDEN,
MEER KANSEN

Een integraal beleidsdocument van de gemeenten in de arbeidsmarktregio
Zaanstreek – Waterland
30 maart 2020

1 Wat is Social Return on Investment

1.1 Inleiding

Maatschappelijke waarde is een belangrijk thema bij aanbestedingen. In de Aanbestedingswet (AW) is als uitgangspunt opgenomen: Aanbesteder “draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen”.

Deze beleidsnotitie en het daaruit voortkomende uitvoeringsprotocol gaan over social return on investment (SROI), één van de manieren om zoveel mogelijk maatschappelijke waarde te creëren.

SROI is het stellen van sociale contractvoorwaarden bij inkoop en aanbestedingen. Social return betekent letterlijk: ‘iets teruggeven aan de samenleving’ en is net als duurzaam inkopen onderdeel van ‘maatschappelijk verantwoord inkopen’.

In de praktijk betekent dit dat de opdrachtgever (gemeente) een contracteis opneemt over de SROI verplichting. Dit houdt in dat de opdrachtnemers een bepaald percentage van de opdrachtwaarde investeren in het leveren van een bijdrage aan de werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of aan andere activiteiten met een maatschappelijke impact.

Aan de voorkant bij het inkopen¹ maken de gemeenten een strategische afweging hoe de meeste maatschappelijke impact te realiseren bij haar opgaven d.m.v. haar inkopen. Er zijn verschillende mogelijkheden van sociaal inkopen zoals:

1. investeren bij een eigen leerwerkbedrijf;
2. voorbehouden opdracht aan sociale werkvoorzieningen en sociale ondernemingen (AW artikel 2.82)²;
3. stellen van aanvullende voorwaarden als contracteis, bijvoorbeeld een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde over SROI.

Ook het onderverdelen in percelen kan gebruikt worden om bepaalde percelen specifiek sociaal in te kopen, bijv. een klein perceel één op één aan een sociale ondernemer gunnen of een klein perceel investeren of binnen één perceel met gebruikmaking van artikel 2.82. aan besteden.

SROI heeft zich landelijk bewezen als middel dat naast de reguliere re-integratie- en participatieactiviteiten van gemeenten kan bijdragen aan de verwezenlijking van de gemeentelijke doelstellingen op het terrein van het aan het werk helpen van werklozen en de participatie van deze doelgroep. Dit brengt hen in een betere positie op de arbeidsmarkt.

De meerwaarde van SROI voor opdrachtnemers zit in de mogelijkheid om invulling te geven aan de behoefte aan flexibele en structurele inzet van personeel, maatschappelijk verantwoord ondernemen en behoud van vakmanschap.

1.2 Aan welke doelen draagt SROI bij

In algemene zin is de ambitie met SROI dat kwetsbare burgers met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kansen op werk krijgen en meer kansen krijgen om mee te doen naar vermogen.

De doelstellingen van SROI zijn:

- Bijdragen aan opgaven op de arbeidsmarkt

1) Daar waar inkopen staat, kan ook aanbesteden worden gelezen en andersom.

2) Voorbehouden van opdrachten (art. 2.82 Aanbestedingswet) De nieuwe Aanbestedingswet geeft publieke organisaties de mogelijkheid opdrachten voor te behouden aan ondernemingen, werkplaatsen of programma's 'mits ten minste 30% van de werknemers van deze werkplaatsen, ondernemingen of programma's gehandicapt of kansarme werknemers zijn'. Organisaties die voldoen aan deze (wettelijke) criteria worden ook wel 30+- of Abw-organisaties genoemd.

- Vergroten van (arbeids)participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
- Voorkomen en terugdringen van voortijdige schooluitval;
- Verbinden onderwijs en arbeidsmarkt;
- Stimuleren sociaal ondernemerschap
- Bijdragen aan andere maatschappelijke opgaven van de gemeente

Met het SROI beleid stimuleren de regiogemeenten het sociaal ondernemen. Dit gebeurt doordat de SROI verplichting kan worden ingevuld door sociaal inkopen van diensten of producten bij door de arbeidsmarktregio erkende sociaal ondernemers. Hierbij hanteert de regio de internationaal geaccepteerde definitie van 'sociale onderneming'. Ook de Sociaal Economische Raad (SER) heeft deze geadopteerd. Social Enterprise NL heeft deze ontwikkeld tot een landelijke Code Sociale Ondernemingen. Zo delen sociale ondernemingen volgens de SER dat zij zelfstandige ondernemingen zijn die een product of dienst leveren en die primair en expliciet een maatschappelijk doel nastreven. Voor sociale ondernemingen staat de financiële doelstelling ten dienste van het primaire maatschappelijke doel. Dit onderscheidt de sociale onderneming van andere ondernemingen. SROI kan naast de inzet op arbeidsmarktbeleid helpen om andere doelen in het maatschappelijk domein te bereiken. Zo kunnen opdrachtnemers met hun kennis en expertise bijdragen aan armoedebestrijding, goed onderwijs of bestrijding van eenzaamheid onder ouderen.

1.3 Uitgangspunten voor SROI

1.3.1 Brede maatwerk mogelijkheden

Van ondernemers wordt een redelijke en billijke inspanning gevraagd. Daarvoor zijn brede toepassingsmogelijkheden van SROI ondersteunend. De invulling in SROI vindt in eerste instantie op de opdracht plaats. Als het invullen niet mogelijk lijkt op de opdracht, kan de ondernemer ook naar mogelijkheden binnen de bredere bedrijfsvoering en bij onderaannemers kijken. Daarnaast zijn er mogelijkheden van sociale inkoop en co-creatieve samenwerkingsprojecten. Als dit niet voldoende is, dan kan opdrachtnemer in overleg met en na toestemming van de opdrachtgever invulling geven door een bijdrage aan maatschappelijke activiteiten in de gemeenten. Maatschappelijke activiteiten omvatten een scala aan activiteiten. Voorwaarde is dat deze activiteit een relatie heeft met de arbeidsmarkt, het onderwijs of de maatschappelijke beleidsdoelen van de gemeenten.

1.3.2 Duurzame arbeidsinschakeling

Het belangrijkste doel van SROI is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam verder te helpen. De gemeenten in de regio willen SROI zodanig inzetten dat werkzoekenden of kwetsbare groepen ook op langere termijn kunnen blijven werken, dus niet alleen tijdens een opdracht van een bedrijf bij de gemeente. Daarom maken we gebruik van een 'extra waardering' voor vaste dienstverbanden en voor doorstroom vanuit tijdelijke garantiebannen. Ook stimuleren we met SROI een werkomgeving waarbij de werkgever investeert in de nieuwe medewerker én in werkenden zonder startkwalificatie.

1.3.3 Beïnvloedingsvermogen: SROI als hefboom

Naast het maatschappelijke karakter van SROI kent het instrument ook een financiële prikkel. Wel spelen bij de invulling van SROI ook externe factoren mee. De invulling van een SROI verplichting is niet gebonden aan gemeentelijke grenzen, waardoor er niet gegarandeerd mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie vanuit de gemeente van de opdrachtgever worden ingezet. Ook het aantal opdrachten waarop SROI wordt toegepast, verschilt per jaar. De term "beïnvloedingsvermogen" dat voortkomt uit SROI is dan ook beter op zijn plaats dan een harde indicator. SROI is een hefboom om opdrachtnemers een maatschappelijke bijdrage te laten leveren die past bij hun bedrijf en opdracht.

1.3.4 Gelijke spelregels

Voor opdrachtnemers is het verwarrend als de manier van SROI invulling verschilt per gemeente. Dat is de reden dat harmonisering van SROI op de agenda staat. De acht gemeenten werken met de beleidsnotitie en het uitvoeringsprotocol aan een eenduidig regionaal beleid, waarbij maatwerk voor lokale opdrachten mogelijk is. Zowel binnen de gemeentelijke organisatie als bij opdrachtnemers betekent SROI een extra inspanning. De gemeenten willen ervoor zorgen dat SROI zo min mogelijk registratie en papierwerk oplevert.

1.4 Regionale samenwerking

Een regionaal beleid voor SROI vraagt om een uniforme regionale toepassing en uitvoering van het beleid. Tegelijkertijd dient er ruimte te zijn om lokaal binnen de vastgestelde kaders te kunnen bewegen, als de desbetreffende aanbesteding daartoe aanleiding geeft. Daarom zijn de SROI beleidskaders en uitvoeringsafspraken zodanig vormgegeven, dat zij maatwerk tijdens het aanbestedingstraject mogelijk maken. Binnen de regio zijn de gemeentegroottes heel verschillend en daarmee het inkoopvolume en de mogelijkheden voor het soort aanbestedingen waarmee sociale impact kan worden bereikt.

Als de opdracht eenmaal gegund is, vult de opdrachtnemer in overleg met de gemeente zijn SROI verplichting in. De uitvoeringsafspraken hiervoor zijn beschreven in het regionale Uitvoeringsprotocol Social Return Zaanstreek-Waterland. Lokale of regionale ontwikkelingen of de aard van opdracht kunnen aanleiding zijn voor gemeenten met opdrachtnemers afspraken te maken die afwijken van dit protocol. Die uitvoeringsafspraken bieden daarmee, net als deze beleidsnotitie, voldoende ruimte voor maatwerk. Het schrijven van de aanbestedingsdocumenten en het bepalen van de SROI eis zijn een lokale aangelegenheid. De budgethouder of de afdeling Inkoop van de gemeente bepaalt de inhoud van de aanbesteding, inclusief aanvullende voorwaarden zoals SROI. Ook het contract dat volgt na definitieve gunning van de opdracht, wordt afgesloten met de afzonderlijke gemeente. Dat houdt in dat de lokale gemeente verantwoordelijk is voor het beheer van het contract, inclusief de SROI verplichting.

Voor de invulling van SROI wordt samengewerkt met partners in het Werkgeversservicepunt Zaanstreek-Waterland (WSP) en met andere maatschappelijke partners. De uitvoering van het SROI beleid is voor een groot deel belegd bij het regionaal opererende Werkgevers Servicepunt (WSP) Zaanstreek-Waterland. Dat betekent dat het WSP de opdrachtnemer/werkgever ondersteunt bij de SROI invulling. Er kunnen schaalvoordelen ontstaan. Deze beleidsnotitie en het uitvoeringsprotocol SROI kunnen een begin zijn voor verdere afstemming.

2 Inkoop en aanbesteding

2.1 Inleiding

Ons streven is een realistische en kansrijke SROI uitvraag te doen. SROI wordt als contracteis d.m.v. een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde opgenomen. Optioneel kan een gunningscriterium worden toegepast.

2.2 Bij welke opdrachten SROI toepassen

SROI is mogelijk bij inkoopprocedures onder én boven de Europese aanbestedingsdrempel. In principe kan het bij opdrachten voor werken en diensten met een proportionele arbeidscomponent. Bij opdrachten voor leveringen wordt het toepassen van de SROI-eis in beginsel disproportioneel geacht. Wij willen dat SROI eenvoudig en op maat toepasbaar is op alle grotere aanbestedingen van de gemeenten. Het in de aanbestedingen meenemen van SROI gebeurt, wanneer dit kansrijk en proportioneel is, bij opdrachten boven de gemeentelijk vastgestelde drempels in het inkoopbeleid.

Kleinere gemeenten zijn gebaat bij een lager bedrag als drempel om toch voldoende sociale impact te realiseren omdat het inkoopvolume lager ligt. Daarom wordt per gemeente een eigen drempelwaarde gehanteerd als ondergrens om SROI verplicht in de inkoop op te nemen.

Trapsgewijze drempels SROI uitvraag

1	< € 100.000,-	Geen SROI uitvraag, tenzij
2	> € 100.000,-	Deel van de gemeenten
3	> Europese aanbestedingsdrempel Diensten en Leveringen > € 214.000,- (in 2020 en 2021 het Europese drempelbedrag) Voor Werken zelfde bedrag gebruiken	Deel van de gemeenten

2.3 Maatwerk: inschatten kansen

De beoordeling van de uitvraag van SROI vraagt maatwerk omdat opdrachten sterk van elkaar verschillen. Aanbevolen wordt om bij voorkeur per aanbesteding te bekijken hoe de beïnvloedende factoren inwerken op de uitvraag en het percentage SROI.

Hierbij gaat het om een inschatting of en hoe SROI bij een specifieke aanbesteding proportioneel en kansrijk toepasbaar is. Factoren die een rol spelen bij de inschatting van de kansen zijn bijvoorbeeld: omvang en looptijd van de opdracht; marktontwikkelingen; verhouding arbeid-materialen; aard van de opdracht en type werkzaamheden; arbeidsintensief of arbeidsextensief; aandeel van laaggeschoolde en van specialistische en hooggeschoolde arbeid; beschikbaarheid van arbeidspotentieel; wat is er nodig om potentiële kandidaten geschikt te maken; andere verplichtingen bij de opdracht die van invloed kunnen zijn. Bij de inschatting wordt informatie vanuit marktconsultaties en advies van het Werkgevers Servicepunt over arbeidsmarkt en beschikbaarheid kandidaten betrokken.

Dit sluit aan bij het proportionaliteitsbeginsel dat inhoudt dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.

2.4 SROI percentage: maatwerk

Het percentage voor SROI kan als maatwerk hoger of lager zijn dan 5 % volgens proportionaliteit³. Bij proportionele en kansrijke mogelijkheden voor het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt een hoger percentage dan 5 % uitgevraagd. Er wordt uitgegaan van een percentage van de opdrachtsom.

Het vaststellen van het percentage vraagt maatwerk. Bijvoorbeeld bij opdrachten in het fysieke domein hebben we in de huidige arbeidsmarkt te maken met 'tekortsectoren'. Hierbij is een maatwerk beoordeling van de SROI kansen met input vanuit het WSP over de beschikbaarheid van arbeidspotentieel en wat er nodig is om potentiële kandidaten geschikt te maken belangrijk. Bij maatwerk hoort uitvragen op een manier dat SROI zal bijdragen aan nieuwe aanwas vanuit onderwijs en werkzoekenden. Is de totale loonsom voor opdrachtnemer aantoonbaar minder dan 30% van de totale aanneemsom bij het contract, dan is bijv. een lager % van de opdrachtwaarde i.v.m. proportionaliteit noodzakelijk. En is de loonsom lager dan 10% dan kan de uitkomst zijn dat SROI niet wordt opgenomen in de aanbesteding. Overheidsopdrachten voor leveringen hebben vaak een kleine arbeidscomponent. Het stellen van SROI-eisen is dan al snel disproportioneel.

Gemiddeld zien we dat in de afgelopen jaren percentages tussen de 2 en 5 % worden gehanteerd. Als basis richtlijn voor het toepassen van SROI hanteren we, toegepast vanaf drempelbedrag:

- Loonsom >30% - 5% SROI indien proportioneel
- Loonsom <30% - 2% SROI indien proportioneel
- Loonsom <10% - geen SROI tenzij proportioneel

2.5 Gunningscriterium

De contracteis met SROI als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde kan optioneel in combinatie worden toegepast met een gunningscriterium. Met gebruikmaking van een gunningscriterium is het mogelijk uit te dagen tot 'meer': wat is de ondernemer bereid nog meer te doen dan de concurrent? Een gunningscriterium wordt alleen toegepast bij opdrachten als het marktsegment zich er bij uitstek voor leent en er relatief veel potentieel is voor SROI. Denk aan werkzaamheden waarvoor weinig of geen scholing volstaat. De haalbaarheid van een hoger SROI percentage zal in alle gevallen zorgvuldig door de gemeente worden afgewogen. In dit geval kunnen aanbieders bij inschrijving gevraagd worden een plan in te dienen hoe zij een bijdrage gaan leveren aan SROI. Dit plan wordt gescoord op kwantiteit en kwaliteit en telt mee bij de gunning.

3 De waardering van de SROI invulling

Opdrachtnemers kiezen zelf hoe zij hun SROI invullen binnen de door de regiogemeenten aangereikte mogelijkheden (Bouwblokken). SROI kan alleen voortbestaan als zowel de belangen van de gemeente, de doelgroep als de opdrachtnemer gediend worden. Het moet een win-win-win voor allen zijn.

De SROI verplichting of -inspanning wordt vertaald naar een percentage van de opdrachtwaarde. De opdrachtnemer moet dus een bepaald waarde inzetten als SROI invulling. De regiogemeenten werken al sinds 2015 met de flexibele bouwblokkenmethode. Veel gemeenten in Nederland hanteren deze werkwijze.

3.1 Bouwblokken

De bouwblokken staan in een tabel. Iedere doelgroep of activiteit heeft in het bouwblokkenmodel een bedachte waarde, een inspanningswaarde. De inspanningswaarde is niet de uitgave aan loon, maar is de waarde gebaseerd op de mate van inspanning voor de begeleiding van de doelgroep, d.w.z. de afstand tot de arbeidsmarkt in combinatie met de mate van besparingen op uitkeringslasten.

Het nieuwe bouwblokkenmodel staat in het 'Uitvoeringsprotocol social return on investment Zaanstreek-Waterland' 2020.

3.2 Mogelijkheden voor SROI-invulling

SROI is maatwerk. Samen met de opdrachtnemers wordt bekeken welke invulling het beste past.

3) Uitgangspunt is dat het stellen van eisen een redelijke verhouding met de aanbestede opdracht moet hebben (artikel 1.10 Aw en paragraaf 3.5.6 Gids Proportionaliteit) en dat van geval tot geval beoordeeld moet worden of een social return-eis in een concreet geval passend is. PIANOo, expertisecentrum aanbesteden, adviseert om per opdracht te bekijken óf en op welke wijze SROI kan worden toegepast. SROI voorwaarden moeten in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht, met name de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit.

Om een ondernemer zoveel mogelijk vrijheid te geven bij de invulling van SROI past de arbeidsmarkt-regio de 'bouwblokkenmethode' toe. Werk en ontwikkeling staan bij de invulling van SROI voorop. Voor het invullen van de SROI-verplichting bestaan diverse mogelijkheden. Een combinatie van mogelijkheden is toegestaan. De opdrachtnemer maakt zelf een plan van aanpak in overleg met de SROI adviseur en de WSP adviseur.

3.2.1 Arbeidsparticipatie heeft de voorkeur

Dit gaat over betaald werk, dienstverbanden bieden of werkervaringsplaatsen bieden of BBL en Bol leerlingen een leerbaan of stage bieden. Ook opleidingskosten en bijzondere begeleidingskosten voor de kandidaten horen hierbij.

3.2.2 Daarnaast kan de opdrachtnemer 'Sociaal inkopen'

Als de invulling slechts voor een deel door arbeidsparticipatie kan, is het ook mogelijk de SROI verplichting in te vullen door sociaal inkopen van diensten of producten. Dit kan bij door de arbeidsmarktregio erkende sociaal ondernemers en sociale werkbedrijven.

3.2.3 Samenwerken met opdrachtnemers in projecten gericht op kandidaat-ontwikkeling

Gemeenten willen co-creatieve samenwerkingen aan gaan met bedrijven, onderwijs en/of andere maatschappelijke partners om kandidaten te ontwikkelen, bijv. leerwerktrajecten samen op zetten of bijv. de positie van werkenden zonder startkwalificatie en kwetsbare werkende statushouders verbeteren door samen een praktijkopleidingstraject te ontwikkelen. Het gaat hier om samenwerking op maat met specifieke afspraken over de manier waarop een of meerdere SROI verplichtingen worden ingezet voor de doelgroep. Dergelijke projecten kunnen ook met meerdere bedrijven worden vormgegeven.

3.2.4 Bijdragen aan maatschappelijke activiteiten

Als een opdrachtnemer niet volledig invulling kan geven aan de SROI verplichting met de vorige opties, dan kan hij door het uitvoeren van maatschappelijke activiteiten in de gemeenten invulling geven aan de SROI verplichting.

Het gaat om inzet, in natura, door het verrichten van activiteiten die:

- arbeidsparticipatie of vakmanschap bevorderen. Denk bijv. aan gastlessen over bedrijf, branche of sector of bedrijfsbezoeken;
- actief bijdragen aan maatschappelijke initiatieven: combinatie van kennis, expertise of middelen delen. Bijvoorbeeld een communicatieplan of organisatieadvies voor een maatschappelijke stichting maken;
- zijn gericht op (taal)ontwikkeling van mensen, het bestrijden van eenzaamheid/sociaal isolement of die bijdragen aan de armoede en schuldenaanpak.

4 Monitoring en handhaving

Een belangrijke randvoorwaarde voor het laten slagen van SROI is goede monitoring en handhaving. Wat zijn de resultaten van het SROI beleid? En hoe presteren individuele opdrachtnemers?

4.1 Prestatie meten van opdrachtnemer

Opdrachtnemers maken bij aanvang van de opdracht een plan van aanpak waarin onder andere staat hoe zij de SROI verplichting gaan invullen. De opdrachtnemer is ervoor verantwoordelijk aantoonbaar te maken, in de beschikbaar gestelde registratie, dat, en op welke wijze, er resultaten zijn behaald voor SROI. De gemeenten monitoren de SROI- afspraken om na te gaan of een opdrachtnemer deze nakomt.

4.2 Verwerking persoonsgegevens

Bij de gegevensverwerking van SROI kandidaten handelen de gemeenten conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Om de naleving van deze contractuele SROI-verplichting te controleren hebben de gemeenten bepaalde persoonsgegevens nodig en is hier een grondslag voor, gerechtvaardigd belang. De gemeenten vragen alleen persoonsgegevens op die strikt noodzakelijk zijn.

4.3 Naleving

SROI is een van de verplichtingen in het contract. De SROI verplichting dient, net als alle andere contractuele verplichtingen, geheel nagekomen te zijn vóór het einde van de opdracht. Het kan voorkomen dat opdrachtnemers vanwege omstandigheden de voorgenomen SROI invulling niet helemaal uitvoeren. In het uitvoeringsprotocol is een nalevingsartikel opgenomen. Heeft de opdrachtnemer aan het einde van de looptijd van de opdracht de SROI verplichting niet volledig ingevuld, dan heeft de gemeente van rechtswege een direct opeisbare vordering op de opdrachtnemer ten bedrage van de openstaande SROI verplichting. Dit bedrag kan door de gemeente worden ingehouden op nog te betalen facturen aan de opdrachtnemer of op andere wijze ingevorderd worden. De gemeenten kiezen ervoor om consequenties te verbinden aan het niet nakomen van de SROI verplichting. Als de SROI-verplichting niet kan worden ingevuld, wordt eerst samen met opdrachtnemer naar een oplossing gezocht. De vordering wordt niet opgelegd indien naar de mening van opdrachtgever de opdrachtnemer (aantoonbaar) niets te verwijten valt bij het niet voldoen aan de SROI-eis.

Het niet of onvolledig nakomen van de SROI verplichting kan tevens tot gevolg hebben dat de opdrachtnemer bij toekomstige onderhandse opdrachten niet meer wordt uitgenodigd door de gemeente.