

Onder embargo tot  
15 mei 2012 19.00 uur

## Sociaal investeren, herkansing voor de gemeente



*Een onderzoek door de rekenkamercommissie Zwijndrecht  
naar “social return on investment” binnen de gemeente*



Mei 2012

Rekenkamercommissie Zwijndrecht

## Voorwoord

Voor u ligt het derde rapport dat de rekenkamercommissie deze raadsperiode uitbrengt. De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar Social Return on Investment (hierna SROI) in de gemeente. SROI gaat over het maken van afspraken in aanbestedingen om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan werk of werkervaring te helpen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Theresia Gommans Organisatieontwikkeling. De commissie wil alle betrokkenen danken voor de aanlevering van informatie en de tijd die ze hebben besteed aan het onderzoek.

*Een korte leeswijzer:*

Hoofdstuk 1 van deze rapportage geeft de aanleiding van het onderzoek, de vraagstelling, de onderzoeksverantwoording en de situatieschets weer.

Hoofdstuk 2 gaat vervolgens in op de bevindingen en antwoorden van de onderzoeksvragen,

de verankering van de regeling SROI, de borging en uitvoering van de regeling en de toepassing van de regeling SROI

Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en aanbevelingenvindingen uit het onderzoek.

Veel leesplezier en een goed debat!

Namens de rekenkamercommissie,

Petra Habets  
voorzitter

Zwijndrecht, 2 mei 2012

## Samenvatting

In 2006 heeft de gemeente Zwijndrecht besloten tot invoering van de regeling Social Return on Investment (SROI). Doel is om vanuit de inkoopfunctie een bijdrage te leveren aan werkgelegenheidsdoelstellingen. Het streven is groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld jongeren en arbeidsgehandicapten met onvoldoende kwalificaties aan het werk te helpen. De regeling SROI bepaalt dat bij opdrachten met een waarde van meer dan € 50.000, die betrekking hebben op het uitvoeren van zogenaamde werken of het verlenen van diensten, een percentage van 5% van de aanneemsom dient te worden verricht door mensen uit deze doelgroepen. De opdrachtnemers (bouwbedrijven, maar bijvoorbeeld ook schoonmaakbedrijven of cateraars) zijn bij gunning van de opdracht zelf verantwoordelijk voor invulling van deze doelstelling. De opdrachtnemer is ook verantwoordelijk voor de verantwoording hierover.

Om de opdrachtnemers te faciliteren bij de invulling van SROI is er bij invoering van het beleid ook gezorgd voor een "hulpstructuur" die de opdrachtnemer desgewenst/bij voorkeur kan invoeren, het bureau SROI (sinds dit jaar ondergebracht bij Baanbrekend Drechtsteden). Dit bureau kan met de opdrachtnemer meedenken op welke wijze concrete invulling te geven aan de regeling en draagt indien de opdrachtnemer het bureau inschakelt tevens kandidaten aan. De opdrachtnemer is echter niet verplicht hier gebruik van te maken en kan mits hij dat correct verantwoordt ook zelf invulling geven aan de doelstelling. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om:

- a) te zorgen dat de bepaling van SROI opgenomen is in de bestekken
- b) om te controleren of de definitieve overeenkomsten conform bestek zijn en
- c) om te controleren of daadwerkelijk invulling gegeven wordt aan de SROI kant van de overeenkomst op straffe van 5% boete.

De regeling is in voldoende mate uitgewerkt en in opzet is sprake van een effectieve regeling.

Een aantal aanbestedingen wordt uitgevoerd door het Servicecentrum Drechtsteden (SCD). Daarnaast maakt de gemeente Zwijndrecht gebruik van het Ingenieursbureau Drechtsteden (IBD). Bij de onderzochte opdrachten die door deze organisaties zijn aanbesteed is de regeling in nagenoeg alle gevallen toegepast.

Een aantal aanbestedingen voert de gemeente Zwijndrecht zelf uit. Uit het onderzoek komt naar voren dat de uitvoering van deze aanbestedingen onvoldoende waarborgen zijn getroffen om te zorgen dat de regeling SROI wordt toegepast. De gemeente Zwijndrecht heeft de regeling goed doorvertaald in de bestekken. De controle en handhaving is echter onvoldoende geregeld. Ook bestaat geen totaal zicht op aanbestedingen boven de € 50.000;

Gevolg is dat in meer dan de helft van de opdrachten die door of namens de gemeente zijn aanbesteed in 2010 en 2011 de regeling niet is toegepast. Dit betekent dat de gemeente Zwijndrecht in deze jaren jaarlijks € 65.000 heeft laten liggen die besteed had kunnen worden aan het bevorderen van arbeidsparticipatie voor kwetsbare groepen.

De rekenkamercommissie beveelt het college aan de volgende punten in een verbeterplan op te nemen:

- Zorg dat de gemeente Zwijndrecht inzicht heeft in de eigen inkopen en aanbestedingen.
- Maak helder wie binnen de gemeente verantwoordelijk is voor de controle op de naleving van de regeling en neem zo nodig maatregelen voor handhaving.
- Rapporteer over de regeling SROI binnen de reguliere P&C cyclus.

De Rekenkamercommissie adviseert het college daarnaast op korte termijn te controleren of op dit moment opdrachten lopen waar de regeling van toepassing is en de opdrachtnemer geen invulling geeft aan de regeling SROI. Voordat facturen betaald worden, bestaat nog de mogelijkheid om te handhaven.

Tenslotte kan de reikwijdte van de regeling verder vergroot worden door de regeling ook van toepassing te laten zijn op leveringen en subsidies.

In een reactie geeft het college aan blij te zijn met het rapport en het college heeft beloofd tegelijkertijd met aanbidding van het rekenkamerrapport het verbeterplan al aan de raad te presenteren. Ook de subsidiebepalingen voor de grotere subsidie-ontvangers worden op dit moment al aangepast.

## Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting .....	3
Hoofdstuk 1 Inleiding .....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Vraagstelling.....	6
1.3 Onderzoeksverantwoording.....	6
Vooronderzoek .....	6
Uitvoering van het onderzoek .....	7
Afronding.....	7
1.4 Situatieschets.....	7
Hoofdstuk 2 Bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen .....	10
2.1 Verankering regeling SROI.....	10
Uitwerking doelstelling 'creëren werkgelegenheid' .....	10
Uitwerking aanbestedingsbeleid Drechtsteden .....	10
Vertaling naar meetbare normen .....	11
Rapporteren over de regeling SROI .....	11
Evaluatie regeling SROI .....	11
BEANTWOORDING DEELVRAAG 1.....	11
2.2 Borging van de uitvoering van de regeling.....	12
Uitwerking regeling SROI door gemeente Zwijndrecht.....	12
Inzicht in inkopen en aanbestedingen binnen de gemeente Zwijndrecht .....	12
Overzicht werken en diensten waar de regeling SROI van toepassing is .....	12
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden .....	13
Controle van de gemeente Zwijndrecht op de uitvoering .....	13
BEANTWOORDING DEELVRAAG 2.....	15
2.3 Deelvraag 3 Toepassing van de regeling SROI .....	15
Toepassing regeling SROI binnen de gemeente Zwijndrecht.....	15
Aantoonbaarheid regeling SROI in dossiers .....	16
BEANTWOORDING DEELVRAAG 3.....	16
Hoofdstuk 3 Aanbevelingen.....	17
Hoofdstuk 4 Reactie college .....	18
Hoofdstuk 5 Nawoord van de rekenkamercommissie .....	19
Bijlagen .....	20
Bijlage I Overzicht met werken en diensten uitgevoerd in 2010 en 2011.....	21
Bijlage II Geraadpleegde stukken .....	22
Bijlage III Geïnterviewde personen .....	23

## **Hoofdstuk 1    Inleiding**

*In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de aanleiding van het onderzoek (1.1), de vraagstelling (1.2), de onderzoeksverantwoording (1.3) en de situatieschets (1.4) aan de orde.*

### **1.1    Aanleiding**

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van de regeling Social Return on Investment (SROI) binnen de gemeente. SROI is een onderwerp dat de laatste jaren in de belangstelling is komen te staan bij veel gemeenten en dus ook in de Drechtsteden. Door de (Europese) aanbestedingspraktijk was het accent in inkoop en aanbesteding veelal gericht op de goedkoopste of 'economisch meest voordelige' aanbidding. Door toepassing van SROI wordt ook gekeken naar de sociaal-maatschappelijke dimensie van een aanbidding. Door voorwaarden te stellen bij aanbestedingen is het mogelijk om de werkgelegenheid te vergroten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door hen werkervaring te bieden.

### **1.2    Vraagstelling**

De vraagstelling van het onderzoek is:

*Hoe is binnen de gemeente Zwijndrecht de regeling Social Return on Investment (SROI) vormgegeven, geborgd en uitgevoerd?*

Deze algemene vraagstelling valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. Is de regeling SROI zoals opgenomen in het het aanbestedingsbeleid binnen de gemeente Zwijndrecht nader uitgewerkt? (Te denken valt aan beleidsuitgangspunten, doelstellingen, procedures vraagbaakfunctie e.d.)
2. Zijn de waarborgen die de gemeente Zwijndrecht heeft getroffen voor de adequate (tijdige, volledige en juiste) uitvoering van de regeling SROI toereikend?
3. Wordt de regeling ook daadwerkelijk toegepast?

In deze vraagstelling beperkt de rekenkamercommissie zich tot de toepassing van de regeling binnen de gemeente Zwijndrecht. Regionale inkopenvallen buiten het onderzoek. Het onderzoek beperkt zich tot de periode 2010 en 2011.

### **1.3    Onderzoeksverantwoording**

#### *Vooronderzoek*

Voorafgaand aan het onderzoek is de ambtelijke organisatie gevraagd welke voor het onderzoek relevante informatie beschikbaar was. Op basis van de ontvangen documentatie is een onderzoeksopzet geformuleerd met een centrale vraagstelling, uitgewerkt in een aantal deelvragen. Deze onderzoeksopzet is afgestemd met de gemeentesecretaris.

### *Uitvoering van het onderzoek*

De rekenkamercommissie heeft de uitvoering van het onderzoek uitbesteed aan een extern bureau. Vanuit de ambtelijke organisatie hebben de heren Bosman en Arbon opgetreden als contactpersonen.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van drie informatiebronnen:

1. Literatuuronderzoek. Bij de start van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie het aanbestedingsbeleid Drechtsteden en beleidsnota's die betrekking hebben op de regeling SROI ontvangen. Daarnaast is door de geïnterviewde personen een aantal stukken beschikbaar gesteld. Een lijst van geraadpleegde stukken is bijgevoegd (bijlage II).
2. Interviews. de lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage III. In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Zwijndrecht, maar ook met bureau SROI, het bureau bij de sociale dienst Drechtsteden dat ondersteuning levert bij aanbestedingen waarop de regeling van toepassing is en servicecentrum Drechtsteden, de dienst die de grotere inkopen en aanbestedingen begeleidt voor de afzonderlijke gemeenten van de Drechtsteden. In de afronding van het onderzoek heeft de commissie een interview met het college gehad.
3. Overzichten van inkopen, aanbestedingen en betalingen:
  - de gemeente Zwijndrecht heeft overzichten aangeleverd van alle betalingen boven de € 50.000 over 2010 en 2011
  - servicecentrum Drechtsteden heeft een overzicht geleverd van alle inkopen waar zij bij betrokken zijn geweest
  - van de Sociale Dienst Drechtsteden, bureau SROI is een overzicht ontvangen met alle inkopen waar SROI is toegepast.Dit heeft geresulteerd in een overzicht met uitgevoerde werken en diensten in 2010 en 2011 (bijlage I), dit overzicht is geverifieerd door de ambtelijke organisatie. Voor het onderzoek is op basis van dit overzicht tevens een steekproef uitgevoerd, waarbij een aantal dossiers van aanbestedingen binnen gemeente Zwijndrecht nader is bekeken.

### *Afronding*

Een concept-versie van het rapport dat voor u ligt is op 13 april aangeboden voor hoor/wederhoor aan het college. De reactie van het college is integraal opgenomen in het rapport.

Het rapport wordt aangeboden in de raadsvergadering van 15 mei 2012. Voorafgaand aan deze raadsbehandeling zal de commissie op 15 mei om 19.00 uur een openbare informatieve vergadering beleggen waarin de commissie dit rapport zal toelichten. Aan de ambtelijk organisatie/wethouder wordt gevraagd in deze openbare informatieve vergadering tevens het plan van aanpak voor de aanbevelingen te presenteren.

## **1.4 Situatieschets**

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens het doel en de invoeringsgeschiedenis van SROI behandeld en de regeling zelf geschetst.

### *Doelstelling SROI*

Social Return on Investment (SROI) gaat over het maken van afspraken in aanbestedingen om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan werk of werkervaring te helpen. Zo kan vanuit de inkoopfunctie een bijdrage geleverd worden aan werkgelegenheidsdoelstellingen. Het streven is werklozen met onvoldoende arbeidskwalificaties, bijvoorbeeld jongeren, ouderen en arbeidsgehandicapten, aan het werk te helpen. Werkzoekenden combineren een

vakopleiding en/of werkervaring met een arbeidsplaats en maken zo een grotere kans op een reguliere baan.

#### *Ontstaan SROI binnen gemeente Zwijndrecht*

Op 9 februari 2006 heeft het toenmalige college van B&W van Zwijndrecht besloten de regeling SROI in te voeren. Dit besluit is nader uitgewerkt in de Adviesnota SROI van oktober 2007. In deze adviesnota is opgenomen dat de uitvoering van de regeling in principe komt te liggen bij de Sociale Dienst Drechtsteden. De gemeente Zwijndrecht moet 'in eigen huis' organiseren dat de Sociale Dienst Drechtsteden tijdig wordt geïnformeerd over de aanbestedingen van de gemeente Zwijndrecht.

Per 1 april 2008 is het Servicecentrum Drechtsteden van start gegaan. Hiermee ontstond de behoefte aan uniform inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de Drechtsteden en is de beleidsnota Aanbestedingsbeleid voor Drechtsteden opgesteld. Onder punt 16 van de nota is bepaald dat de regeling SROI van toepassing bij opdrachten tot het uitvoeren van zogenaamde “werken” of het verlenen van “diensten”. In bijlage 3 van het aanbestedingsbeleid is een modelbepaling opgenomen die gebruikt kan worden in het programma van eisen of bestek. In 2008 heeft de raad van Zwijndrecht het aanbestedingsbeleid voor Drechtsteden vastgesteld.

#### *Wat houdt de regeling in?*

In de regeling 'Social Return on Investment' is bepaald dat bij opdrachten met een waarde van meer dan € 50.000, die betrekking hebben op het uitvoeren van werken of het verlenen van diensten, een percentage van 5% daarvan dient te worden verricht door werknemers uit de doelgroep. De doelgroep kan bestaan uit:

mensen met een WWB uitkering;

- mensen met een indicatie op grond van de Wet Sociale Werkvoorziening;
- leerlingen op leer/werkplekken in het kader van beroepsbegeleidende leerweg (BBL).

Opdrachtnemers zijn verantwoordelijk voor de invulling van de regeling SROI en de verantwoording hierover aan de gemeente.

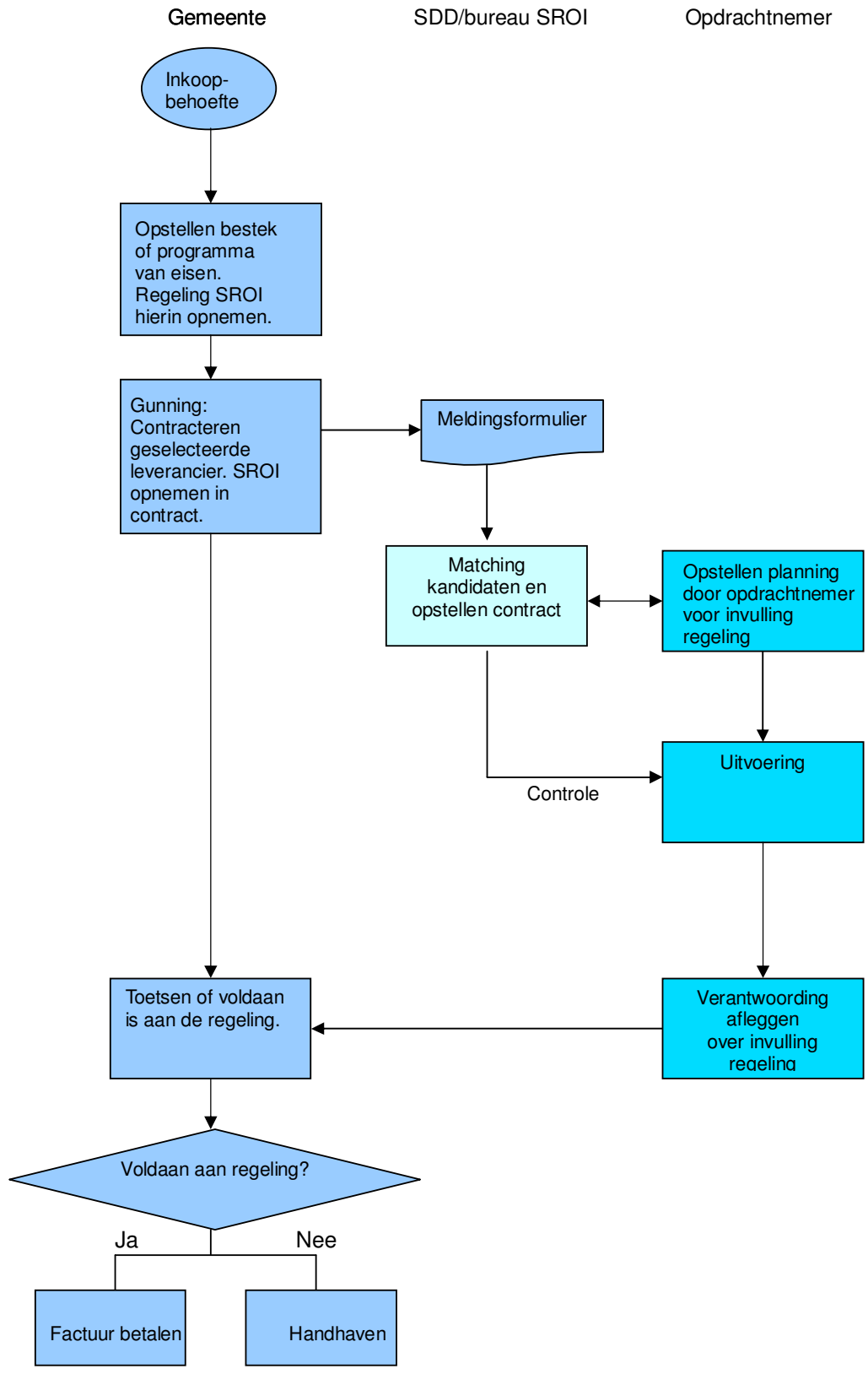
#### *Andere partners in de uitvoering*

De gemeente Zwijndrecht werkt samen in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden.

De samenwerking in Drechtstedenverband is ook terug te vinden bij de regeling SROI. De Drechtsteden hebben gezamenlijk het aanbestedingsbeleid opgesteld en de gemeente Zwijndrecht heeft voor de eigen organisatie dit beleid overgenomen. Een deel van de verantwoordelijkheid van de uitvoering van de regeling ligt bij de Drechtsteden. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij de Sociale Dienst Drechtsteden, bureau SROI. Opdrachtnemers kunnen bij dit bureau terecht voor vragen over de regeling. Daarnaast spant het bureau SROI zich in voor het aanleveren van kandidaten uit de doelgroep en het matchen van deze kandidaten aan de opdracht. Bureau SROI legt de afspraken over de invulling van de regeling SROI vast in een contract. In onderstaande figuur is het proces van de uitvoering van de regeling in kaart gebracht.

Het proces voor inkopen en aanbesteden binnen Zwijndrecht is niet uniform vormgegeven. Een aantal aanbestedingen wordt gezamenlijk uitgevoerd binnen Drechtsteden. Voorbeelden hiervan zijn de schoonmaak en catering. Servicecentrum Drechtsteden, afdeling Inkoop (SCD/inkoop) is verantwoordelijk voor deze 'regionale' aanbestedingen. Bij de overige inkopen heeft de gemeente Zwijndrecht de keuze om het SCD/inkoop voor advies of begeleiding al dan niet in te schakelen.





## Hoofdstuk 2 Bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen

*In dit hoofdstuk volgen de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Per paragraaf is eerst de norm weergegeven met daaronder de bevindingen. De normen zijn criteria waarvan de rekenkamercommissie de invulling onderzocht heeft. Daarna volgen de bevindingen, een beschrijving van hetgeen is aangetroffen en het antwoord op de betreffende onderzoeksvraag.*

### 2.1 Verankering regeling SROI

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag 1 beantwoord. De vraag luidde: 'Is de regeling SROI, zoals opgenomen in het aanbestedingsbeleid, binnen de gemeente Zwijndrecht nader uitgewerkt?'

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is een aantal normen geformuleerd. Per sub-paragraaf wordt eerst de norm weergegeven met daaronder de gerelateerde bevindingen.

#### *Uitwerking doelstelling 'creëren werkgelegenheid'*

**Norm:**

De gemeente Zwijndrecht heeft de doelstelling 'creëren van werkgelegenheid' nader uitgewerkt. SROI vormt hier een onderdeel van.

Binnen de gemeente Zwijndrecht is de doelstelling 'creëren van werkgelegenheid' onderdeel van het integraal arbeidsmarktbeleid. In het collegeprogramma Solidariteit, Vertrouwen en Bestuurskracht 2006-2010 is SROI (hier benoemd als Sociaal Profijt) benoemd als een van de instrumenten voor arbeidsmarktbeleid<sup>1</sup>. Om ervoor te zorgen dat de regeling SROI binnen de gemeente Zwijndrecht geïmplementeerd zou worden is de Adviesnota SROI (2007) opgesteld. Deze nota beschrijft hoe de regeling SROI kan worden geïmplementeerd, welke gevolgen dit heeft voor de werkprocessen binnen de gemeente Zwijndrecht en de communicatie rondom SROI. In deze adviesnota is tevens opgenomen dat aan WSW geïndiceerden voorrang wordt gegeven, aangezien dit bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen uit het in convenant tussen in de GR Drechtwerk deelnemende gemeenten Alblasserdam, Barendrecht, Dordrecht, Graafstroom, Hendrik-Ido-Ambacht, Nieuw-Lekkerland, Papendrecht, Ridderkerk, Sliedrecht en Zwijndrecht waarin het bedrag aan werk dat de gemeente geacht wordt minimaal aan Drechtwerk uit te besteden wordt vastgelegd. In de evaluatie van het collegeprogramma 2006-2010 staat dat het instrument SROI in 2007 is geïmplementeerd en dat de daadwerkelijke uitvoering een doorlopende activiteit blijft.

#### *Uitwerking aanbestedingsbeleid Drechtsteden*

**Norm:**

Het aanbestedingsbeleid van de Drechtsteden is nader uitgewerkt binnen de gemeente Zwijndrecht. De regeling SROI vormt hier een onderdeel van.

In 2008 heeft de raad van Zwijndrecht ingestemd met het Aanbestedingsbeleid van Drechtsteden. Het aanbestedingsbeleid is toentertijd toegelicht binnen de verschillende

<sup>1</sup> In het programma van de huidige bestuursperiode wordt niet meer expliciet aandacht besteed aan SROI, een indicatie dat SROI op dit moment als stand beleid wordt beschouwd

gemeenten en is terug te vinden op intranet van de Servicecentrum Drechtsteden (SCD). Het aanbestedingsbeleid is binnen de gemeente Zwijndrecht en binnen Drechtsteden niet nader uitgewerkt in procedurebeschrijvingen, richtlijnen of dergelijke. Het SCD is voornemens dit in 2012 op te pakken als onderdeel van het project 'Inkoop Nieuwe Stijl'.

### *Vertaling naar meetbare normen*

**Norm:**

De gemeente Zwijndrecht heeft de regeling SROI vertaald naar meetbare normen of maatstaven zodat de effecten van de regeling meetbaar zijn.

De uitvoering van de regeling SROI is belegd bij de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD), bureau SROI. De SDD heeft begin 2009 de beleidsnota 'Social Return on Investment 2009-2012' opgesteld. Deze beleidsnota bevat onder andere de te bereiken doelstellingen van de regeling SROI voor de Drechtsteden. Deze doelstellingen zijn vertaald naar meetbare normen voor de periode 2009-2012. De normen zijn niet uitgesplitst per gemeente.

### *Rapporteren over de regeling SROI*

**Norm:**

De gemeente Zwijndrecht rapporteert over de regeling SROI.

SDD, bureau SROI rapporteert eens per kwartaal in de reguliere managementrapportages aan gemeenten over SROI. Tevens heeft SDD in 2011 het de regeling SROI geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zijn vastgelegd in de nota 'Evaluatie SROI'. In deze evaluatie rapporteert SDD ook over de gerealiseerde doelstellingen.

De gemeente Zwijndrecht dient zich via de reguliere P&C-cyclus te verantwoorden over de uitvoering van het aanbestedingsbeleid. Een van de aspecten waar minimaal over gerapporteerd dient te worden is of gebruik is gemaakt van de regeling SROI. In de bestuursrapportages van de gemeente Zwijndrecht over 2011 is hierover niets terug te vinden.

### *Evaluatie regeling SROI*

**Norm:**

De gemeente Zwijndrecht evalueert de regeling SROI periodiek.

SDD heeft in 2011 de regeling SROI geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zijn vastgelegd in de nota 'Evaluatie SROI'. In deze evaluatie is de effectiviteit van de regeling SROI onderzocht en is een aantal verbeterpunten geformuleerd. Belangrijkste punt dat uit de evaluatie naar voren komt is dat de gestelde doelstelling van 2010 niet behaald is en dat dit komt aangezien SDD is in grote mate afhankelijk van de andere partners om deze doelstelling te bereiken.

### *BEANTWOORDING DEELVRAAG 1*

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat voor de gemeente Zwijndrecht de regeling SROI in voldoende mate is uitgewerkt. Aandachtspunt is het rapporteren over de regeling SROI binnen de reguliere P&C cyclus en dat de samenwerking met de ketenpartners in 2010 volgens de evaluatie van de SDD beter kan.

## 2.2 *Borging van de uitvoering van de regeling*

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord. De vraag luidde: 'Zijn de waarborgen die de gemeente Zwijndrecht heeft getroffen voor de adequate (tijdige, volledige en juiste) uitvoering van de regeling SROI toereikend?'. Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is een aantal normen geformuleerd. Per sub-paragraaf wordt eerst de norm weergegeven met daaronder de gerelateerde bevindingen.

### *Uitwerking regeling SROI door gemeente Zwijndrecht*

**Norm:**

De gemeente Zwijndrecht heeft de regeling SROI uitgewerkt (bijvoorbeeld in procedures en/of richtlijnen) zodat binnen de gemeente medewerkers weten hoe de regeling toegepast moet worden.

In het aanbestedingsbeleid is in hoofdlijnen beschreven wie welke verantwoordelijkheid heeft binnen het inkoopproces en bij de regeling SROI. Hieruit is te herleiden wat de verantwoordelijkheid is van de gemeente, de opdrachtnemer en de Sociale Dienst Drechtsteden. De gemeente Zwijndrecht heeft in de Adviesnota SROI 2007 de regeling voor de gemeente Zwijndrecht nader uitgewerkt hoe de uitvoering eruit komt te zien en op welke wijze de regeling geïmplementeerd gaat worden.

### *Inzicht in inkopen en aanbestedingen binnen de gemeente Zwijndrecht*

**Norm:**

De gemeente Zwijndrecht heeft zicht op alle inkopen en aanbestedingen.

In het aanbestedingsbeleid is opgenomen dat gemeenten verplicht zijn opdrachten met betrekking tot "werken", "diensten" en "leveringen" boven de drempelwaarde (dus boven de € 50.000, respectievelijk € 25.000 voor leveringen) te melden bij SCD/inkoop. SCD/Inkoop geeft aan dat in de praktijk de gemeenten zich hier niet aan houden. Hierdoor krijgen het Servicecentrum Drechtsteden en het bureau SROI geen totaal overzicht van inkopen en aanbestedingen binnen Drechtsteden.

De gemeente Zwijndrecht heeft zelf ook geen systeem waarin de inkopen en aanbestedingen vastgelegd worden. Hierdoor heeft de gemeente geen totaaloverzicht van haar inkopen en aanbestedingen.

### *Overzicht werken en diensten waar de regeling SROI van toepassing is*

**Norm:**

De gemeente Zwijndrecht heeft een totaal overzicht van werken en diensten waar de regeling is toegepast.

De gemeente Zwijndrecht heeft dus geen totaal overzicht van werken en diensten waar de regeling van toepassing is. Voor het onderzoek was het wel van belang hier zicht op te krijgen. Daarom is in overleg met de ambtelijke organisatie voor 2010 en 2011 een overzicht opgesteld. Hiervoor is gebruik gemaakt van lijsten uit de financiële administratie van de gemeente Zwijndrecht met alle betalingen boven de € 50.000. Hieruit zijn, in overleg met de ambtelijke organisatie, de betalingen gehaald die betrekking hebben op een werk of dienst. Mogelijk zijn opdrachten van € 50.000 of meer die in termijnen betaald zijn hierdoor buiten

het overzicht gebleven. De lijst is aangevuld met informatie van SCD/inkoop en bureau SROI. In bijlage I is het opgestelde overzicht opgenomen.

### *Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

**Norm:**

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden t.a.v. de regeling SROI binnen de gemeente Zwijndrecht en tussen de gemeente Zwijndrecht en Drechtsteden zijn uitgewerkt..

In het aanbestedingsbeleid is de volgende taakverdeling opgenomen:

- De gemeente is als “aanbestedende dienst” eindverantwoordelijk voor de aanbestedingsprocedure en voor het naleven van de regels zoals opgenomen in het aanbestedingsbeleid. De gemeente dient ervoor te zorgen dat de regeling SROI opgenomen wordt in het bestek of programma van eisen. De gemeente beoordeelt de binnengekomen aanbiedingen en contracteert de geselecteerde partij. Als de modelbepaling deel uitmaakt van het bestek hoeft de regeling SROI in de opdrachtbevestiging niet expliciet bekrachtigd te worden om van toepassing te zijn. Uiteraard kunnen opdrachtgever en gemeente wel expliciet in de opdrachtbevestiging opnemen dat de regeling niet van toepassing is. Indien de opdrachtnemer zijn verplichtingen niet nakomt kan de gemeente besluiten een bedrag in te houden op de aanneemsom.
- Het Servicecentrum Drechtsteden afdeling inkoop (hierna te noemen SCD/inkoop). SCD/inkoop voert advies- en begeleidende taken uit in het inkoop- en aanbestedingsproces.
- Sociale Dienst Drechtsteden, bureau SROI zorgt voor de aanlevering van kandidaten uit de doelgroep. Het staat bureau SROI vrij te bepalen van welke doelgroep zij gebruik wenst te maken. Bureau SROI voert overleg met de afnemer over de inzet van de kandidaten. Het bureau ziet toe op de naleving van de afspraken.
- De opdrachtnemers zijn degenen die de opdracht uitvoeren. Door inschrijving verklaart de opdrachtnemer zich akkoord met de regeling. Bij gunning dient de opdrachtnemer een planning op te stellen van de inzet van de doelgroep op het project en dient deze aan te leveren bij bureau SROI. De opdrachtnemer kan zelf zorgen voor de inzet van de doelgroep. Dit dient wel gemeld te worden bij bureau SROI. Na afloop van de opdracht is de opdrachtnemer verplicht zich te verantwoorden over de wijze waarop de regeling SROI is ingezet.

### *Controle van de gemeente Zwijndrecht op de uitvoering*

**Norm:**

De regeling SROI wordt aantoonbaar toegepast binnen de gemeente Zwijndrecht: gedurende de uitvoering van het project en bij de afronding controleert de gemeente Zwijndrecht of de regeling SROI wordt toegepast door de afnemers.

### *Inkoopproces: zelf doen of uitbesteden*

Op het moment dat de gemeente Zwijndrecht een inkoopbehoefte heeft, maakt zij een keuze om dit zelf te doen of het inkoopproces (deels) uit te besteden bij de Drechtsteden. Dit kan de gemeente doen door het SCD/inkoop in te schakelen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid het Ingenieursbureau Drechtsteden (IBD) in te schakelen bij de uitvoering van een werk. Alle werken waar in 2010 en 2011 de regeling SROI is toegepast, zijn uitgevoerd door het IBD.

Hieronder is beschreven hoe het proces verloopt als de gemeente Zwijndrecht de aanbesteding zelf uitvoert.

### *SROI opgenomen in Bestek/programma van eisen*

In bijlage 3 van het aanbestedingsbeleid is een aanvullende bestekbepaling opgenomen die gemeenten kunnen opnemen in het bestek op programma van eisen. De afdeling Projecten van de gemeente Zwijndrecht neemt de regeling SROI standaard op in bestekken.

### *Contracteren*

Op het moment dat de opdracht gegund is, stelt de gemeente Zwijndrecht een opdrachtbevestiging op. Hierin kan de gemeente Zwijndrecht de regeling SROI opnemen, maar dit heeft juridisch geen toegevoegde waarde als het standaardbestek is toegepast. Uit dossieronderzoek komt naar voren dat de opdrachtverlening binnen de gemeente Zwijndrecht verschillend is vormgegeven. Zo is bij twee werken een expliciete verwijzing naar de regeling SROI opgenomen. Bij twee opdrachtbevestigingen staat een verwijzing naar de inkoopvoorwaarden van Drechtsteden en bij een werk is alleen opgenomen dat de gemeente akkoord is met de offerte.

### *Melden bij bureau SROI na gunning*

Voor het bureau SROI is het van belang snel op zoek te kunnen gaan naar geschikte kandidaten voor een opdracht<sup>2</sup>. Daarom is afgesproken dat gemeenten na gunning van de opdracht een meldingsformulier sturen naar het bureau SROI. Binnen de gemeente Zwijndrecht is dit geen standaard procedure.

### *Invulling van de regeling*

Na gunning dient de opdrachtnemer zelf contact op te nemen met bureau SROI over de nadere invulling van de regeling. In de praktijk neemt Bureau SROI vaak zelf contact op met opdrachtnemers op moment dat een opdracht gegund is, echter bureau SROI heeft niet het volledige overzicht en doet dit dus alleen bij aanbestedingen die ze kennen.

Het bureau SROI probeert op verschillende manieren te stimuleren dat bij gunning afstemming plaatsvindt met opdrachtnemers. Op het internet van de Sociale Dienst Drechtsteden is informatie te vinden over SROI. Tevens organiseert bureau SROI informatiebijeenkomsten voor opdrachtnemers. Naast het meldingsformulier houdt bureau SROI zelf de aanbestedingskalender bij. Op het moment dat de opdracht is gegund, en er geen melding binnen komt, neemt bureau SROI zelf contact op met de projectleider/inkoper.

### *Matching opdracht en kandidaten.*

Nadat een werk of levering is gegund en gemeld bij bureau SROI, gaat een accountmanager SROI in overleg met de opdrachtnemer. Ze bekijken samen op welke wijze SROI ingevuld kan worden. De accountmanager geeft aan altijd iets te kunnen bedenken om SROI in te vullen. In de evaluatie SROI is opgenomen dat als het niet mogelijk is arbeidsplaatsen te creëren er een alternatief moet zijn.

Bureau SROI legt de afspraken vast in een brief.

### *Controle op naleving*

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Zwijndrecht niet controleert op de naleving van de regeling SROI. De controle en handhaving op de regeling SROI is binnen de gemeente Zwijndrecht niet geregeld.

Het bureau SROI neemt alleen tijdens de uitvoering van de opdracht contact op als een klacht binnenkomt. Bureau SROI geeft aan tijdens de uitvoering van de opdracht de verantwoordelijkheid van de controle op de naleving bij de opdrachtgever ligt. In bijlage 3 van

---

<sup>2</sup> Opdrachtnemers kunnen volgens de regeling ook zelf op zoek naar kandidaten, maar moeten dit wel melden.

het aanbestedingsbeleid is opgenomen dat bureau SROI toeziet op de naleving van afspraken door alle bij de inzet van de werklozen betrokken partijen.

#### *Handhaving*

Na afloop van de opdracht is de opdrachtnemer verplicht zich te verantwoorden over de wijze waarop SROI is ingezet. Als voldaan is aan de verplichting stuurt bureau SROI een brief. Als niet voldaan is aan de afspraken is er de mogelijkheid tot handhaven door de gemeente. Bureau SROI kan hierover adviseren. Tot nu toe kent bureau SROI geen opdrachten waar financiële consequenties verbonden zijn aan het niet voldoen aan de verplichting. Voor het onderzoek is een steekproef gedaan van vijf werken. Hierbij is gekeken of er bij het ontbreken van een verantwoording vervolgens gehandhaafd is door het toepassen van een korting op de (eind)factuur van de opdrachtnemer. Ook hier blijkt dat er niet gehandhaafd is.

### **BEANTWOORDING DEELVRAAG 2**

In opzet is sprake van een effectieve regeling. In de praktijk blijkt bij de uitvoering van de regeling binnen de gemeente Zwijndrecht het volgende onvoldoende te werken:

- ▲ er bestaat geen totaal zicht op aanbestedingen boven de € 50.000;
- ▲ opdrachtnemers zijn in de regeling SROI verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van de regeling en de verantwoording hierover. Opdrachtnemers blijken hier niet in alle gevallen aan te voldoen;
- ▲ binnen de gemeente Zwijndrecht vindt geen controle op de uitvoering van de regeling SROI plaats;
- ▲ binnen de gemeente Zwijndrecht is de handhaving van de regeling niet geregeld. Er vindt geen controle plaats bij de eindafrekening van het werk of dienst of daadwerkelijk de regeling is toegepast.

### **2.3 Deelvraag 3 Toepassing van de regeling SROI**

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag 3 beantwoord. De vraag luidde: 'Wordt de regeling daadwerkelijk toegepast?'. Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is een aantal normen geformuleerd. Per sub-paragraaf wordt eerst de norm weergegeven met daaronder de gerelateerde bevindingen.

#### *Toepassing regeling SROI binnen de gemeente Zwijndrecht*

##### **Norm:**

Bij alle opdrachten tot het uitvoeren van werken of het verlenen van diensten boven de € 50.000 is de regeling SROI toegepast.

In bijlage I van dit rapport is een overzicht opgenomen van werken of diensten waar de regeling SROI van toepassing is. Het betreft werken en diensten die in 2010 of 2011 uitgevoerd zijn. Uit dit overzicht komt het volgende naar voren:

- Bij *drie* diensten en bij *zeven* werken is vastgesteld dat de regeling is toegepast. Bij een van deze werken is wel melding gedaan bij het bureau SROI maar was het bureau SROI te laat met het maken van afspraken waardoor geen invulling gegeven is aan de regeling SROI. De drie diensten zijn aanbesteed door SCD/Inkoop en de werken zijn aanbesteed door IBD.
- Bij *elf* werken is de regeling niet toegepast. In alle elf van deze gevallen was de gemeente Zwijndrecht zelf de aanbestedende partij.

Dit betekent dat in meer dan de helft van de gevallen de regeling SROI binnen de gemeente Zwijndrecht niet is toegepast en dat wanneer de regeling niet toegepast werd dit altijd het geval was bij het handelen van de gemeente zelf.

#### *Effectiviteit van de regeling*

De gemeente heeft zelf geen beeld wat de regeling voor de gemeente Zwijndrecht heeft opgeleverd. Voor dit onderzoek is op basis van de beschikbare informatie de volgende berekening gemaakt over de effectiviteit van de regeling: Van de elf werken waar geen SROI is toegepast, is in 2010 en 2011 totaal circa € 2,6 miljoen gefactureerd. Indien de gemeente wel had gehandhaafd, en een korting van 5% had toegepast, zou dit de gemeente in totaal circa € 130.000 hebben opgeleverd. Dit betekent dat de gemeente Zwijndrecht jaarlijks € 65.000 extra had kunnen besteden aan het bevorderen van arbeidsparticipatie voor kwetsbare groepen.

#### *Aantoonbaarheid regeling SROI in dossiers*

##### **Norm:**

In de dossiers van de gemeente Zwijndrecht zijn de volgende documenten opgenomen waaruit blijkt dat de regeling bij het werk of dienst is toegepast:

- de regeling is opgenomen in het bestek of programma van eisen;
- er is een meldingsformulier aanwezig;
- er is een brief aanwezig waaruit blijkt dat de afnemer voldaan heeft aan de verplichting in het kader van de regeling SROI.

Bij de meeste werken waar de regeling SROI is toegepast, is vastgesteld dat onderbouwende documenten aanwezig zijn. Bij werken waar deze onderbouwende documenten niet tijdig aangeleverd konden worden, is navraag gedaan bij bureau SROI of zij bekend waren met de werken. Indien zowel de gemeente Zwijndrecht als bureau SROI aangaven dat de regeling is toegepast, zijn deze werken tevens opgenomen in het overzicht. Bij twee werken is in onvoldoende mate vast komen te staan of de regeling is toegepast.

Van de elf werken waar de regeling SROI niet is toegepast zijn vijf dossiers nader bekeken. Uit deze steekproef blijkt dat de gemeente Zwijndrecht de regeling SROI goed heeft doorvertaald in de bestekken. Ook komt uit deze dossiers naar voren dat SROI bij de gunning van de opdracht niet expliciet is uitgesloten. De verantwoording over SROI ontbreekt echter, maar toch zijn de facturen betaald zonder correctie. De gemeente Zwijndrecht heeft de controle en handhaving van de regeling SROI echter niet geregeld.

#### **BEANTWOORDING DEELVRAAG 3**

De gemeente Zwijndrecht heeft de regeling SROI in onvoldoende mate toegepast. De regeling SROI is goed doorvertaald in de bestekken. De gemeente Zwijndrecht heeft de controle en handhaving van de regeling SROI echter niet geregeld. De afgelopen twee jaar is daardoor bij meer dan de helft van de werken de regeling niet toegepast. Dit betekent dat de gemeente Zwijndrecht in de onderzochte twee jaar gemiddeld € 65.000 op jaarbasis heeft laten liggen dat besteed had kunnen worden aan het bevorderen van arbeidsparticipatie voor kwetsbare groepen.



## Hoofdstuk 3 Aanbevelingen

### *Opstellen verbeterplan*

Gedurende het onderzoek heeft de eigen gemeentelijke organisatie een aantal suggesties gedaan om het proces te verbeteren. Tevens heeft de Sociale Dienst Drechtsteden een nota "evaluatie SROI" opgesteld waarin een aantal aanbevelingen is opgenomen. De Rekenkamercommissie beveelt het college aan gebruik te maken van deze kennis en de gemeentelijke organisatie op korte termijn opdracht te geven met een verbeterplan te komen. De rekenkamercommissie beveelt het college aan de volgende punten in dit plan op te nemen:

- ▲ Zorg dat de gemeente Zwijndrecht inzicht heeft in de eigen inkopen en aanbestedingen.
- ▲ Maak helder wie binnen de gemeente verantwoordelijk is voor de controle op de naleving van de regeling en neem zo nodig maatregelen voor handhaving.
- ▲ Rapporteer over de regeling SROI binnen de reguliere P&C cyclus.

Tijdens het interview met het college heeft het college de handschoen pro-actief opgepakt en toegezegd al tijdens de fase van hoor en wederhoor aan de slag te gaan om te komen tot een plan van aanpak dat tijdens de presentatie van het rekenkamerrapport gepresenteerd kan worden.

### *Controle lopende opdrachten*

De Rekenkamercommissie adviseert het college op korte termijn te controleren of op dit moment opdrachten lopen waar de regeling van toepassing is en de opdrachtnemer geen invulling geeft aan de regeling SROI. Voordat facturen betaald worden, bestaat nog de mogelijkheid om te handhaven.

### *Reikwijdte van de regeling SROI vergroten*

Wij adviseren u de reikwijdte van de regeling nog verder te vergroten, door de regeling bijvoorbeeld ook van toepassing te laten zijn op leveringen en subsidies groter dan € 50.000. Wij vragen het college dit punt op korte termijn in te voeren.

## Hoofdstuk 4    Reactie college

De rekenkamercommissie  
mevrouw drs. Petra Habets, voorzitter

Onderwerp	Van/behandeld door	Datum
Reactie op conceptrapport SROI	Dries Arbon	30 maart 2012
Uw kenmerk/schrijven	Ons nummer	Verzenddatum
		11 april 2012

Geachte mevrouw Habets,

Op 29 maart bood u ons uw concept rapport 'Sociaal investeren loont' aan. Een onderzoek naar de wijze waarop Social Return On Investment binnen de gemeente Zwijndrecht is vormgegeven, is geborgd en wordt toegepast. U heeft ons gevraagd voor 13 april te reageren.

Wij merken op dat wij ons kunnen vinden in uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Feitelijke onjuistheden hebben wij niet aangetroffen. Wij zijn blij met uw, op onderdelen, positieve bevindingen maar realiseren ons tegelijkertijd dat wij veel te doen hebben om tot een toepassing te komen die recht doet aan het doel waarvoor de regeling in het leven is geroepen. In het gesprek dat wij op 19 maart jl. met u hebben gehad, hebben wij onze intentie om snel verbeteringen te realiseren, al uitgesproken.

Concreet betekent dit dat onze inzet er op is gericht om tegelijkertijd met uw presentatie en aanbieder van uw rapport aan de raad, het door ons te ontwikkelen plan van aanpak te kunnen presenteren.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders

De secretaris

De burgemeester

## **Hoofdstuk 5      Nawoord van de rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college zich kan vinden in de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. In het bijzonder zijn wij blij met de intentie van het college om snel verbeteringen te realiseren en dat wij dit rapport tegelijk met het plan van aanpak van het college aan de raad kunnen presenteren. De rekenkamercommissie adviseert het college om over een jaar een rapportage over de vorderingen voor te leggen.

## Bijlagen

## Bijlage I Overzicht met werken en diensten uitgevoerd in 2010 en 2011.

Jaar	Project	OPMERKING
<b>WERKEN OF DIENSTEN WAAR SROI IS GEVRAAGD EN TOEGEPAST</b>		
Zwijndrecht		
2010	Reconstructie Suite, Sonate, Symfonie	
2010	Reconstructie Moermond	
2010	Reconstructie burg, Jansenln. / Vervanging duikers Laurensvliet	
2010	Reconstructie Adm. De Ruyterweg/Karel Doormanlaan	
2010	Realisatie kunstgrasveld Noordpark (VVGZ)	
2011	Kunstgrasveld VV Pelikaan	BBD/SROI was te laat met het maken van afspraken, hierdoor geen invulling kunnen geven aan SROI.
2011	SBO de Stenen Kamer	
<b>REGIONAAL</b>		
2010	Schoonmaak	
2010	Catering	
2011	Postkoeriersdienst	
<b>WERKEN OF DIENSTEN WAAR ONDUIDELIJK IS OF SROI IS GEVRAAGD EN TOEGEPAST. (ONDERBOUWING ONTBREEKT)</b>		
2010/2011	Revitalisering Sterrenbuurt	Geen stukken van aanwezig, wel in dagboeken opgenomen dat er deelnemers van de regeling buiten hebben gewerkt.
2011	Herbestrating Wattstraat	Het betreft een lopende verplichting uit het verleden (opdracht 2006/2007). Bij deze opdracht zou wel sprake van inzet op SROI geweest. Onderbouwende stukken ontbreken.
<b>WERKEN OF DIENSTEN WAAR SROI IS GEVRAAGD, ZAL IN DE TOEKOMST TOEGEPAST WORDEN</b>		
2011	Herinrichting stationsplein	
2011	Rioolreiniging en inspectie	Afspraken invulling SROI lopen nog.
2011	Herinrichting Develpark	Uitvoering start 1 maart 2012, toepassing SROI 5% van de aanneemsom of 7% van de loonkosten.
2011	Reconstructie bedrijvenpark de Geer	
2011	Rioolgemaal de Geer	gunning in 2012
2011	Rioolgemaal Heerjansdam	in bestek opgenomen, nog geen opdracht gegeven.
<b>WERKEN EN DIENSTEN WAAR SROI NIET IS TOEGEPAST</b>		
2010	Maagdstraat	
2010	Onderhoud elementenverharding 2008-2010	
2010	Onderhoud asfaltverharding 2008-2010	
2010	Bouw plan Crescent	Project is gegund in 2009
2010	Vergroten parkeergarage Crescent	Project is gegund in 2009
2010	baggerdepot Develsingel	
2011	Project Zomerdijk Zwijndrecht	Het betreft een lopende verplichting uit het verleden (opdracht 2006).
2011	Onderhoud elementverharding 2011-2013	
2011	Renovatie minigemalen	
2011	Vooropname afsluitegroepen Develsingel/Boutenstraat	
2011	Renovatie gemalen	

## ***Bijlage II Geraadpleegde stukken***

### *Geraadpleegde stukken gemeente Zwijndrecht*

- \* Collegeprogramma Solidariteit, Vertrouwen en Bestuurskracht 2006-2010
- \* Adviesnota Social Return on Investment en sturing op plaatsing van langdurig werklozen (13-11-2007)
- \* Evaluatie collegeprogramma 2006-2010.
- \* Programmabegroting 2011-2014
- \* 2e bestuursrapportage 2011 gemeente Zwijndrecht
- \* Raadsprogramma 2010-2014 'Helder, realistisch en doortastend'

### *Geraadpleegde stukken Drechtsteden*

- \* Beleidsplan Social Return on Investment 2009-2012 (januari 2009)
- \* Nota "Aanbestedingsbeleid van de Drechtsteden en de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden: Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Regio Zuid-Holland Zuid, Sliedrecht en Zwijndrecht", versie 1.3 (20-02-2008)
- \* Meldingsformulier Social Return on Investment
- \* Brochure Baanbrekend Drechtsteden
- \* Evaluatie SROI (2011), Sociale Dienst Drechtsteden

### ***Bijlage III Geïnterviewde personen***

- \* Jacqueline Kuling-Bakker; inkoopadviseur bij de afdeling Financiën en Inkoop/team bij het Servicecentrum Drechtsteden (SCD).
  
- \* Carla Martinot; account Adviseur bij Baanbrekend Drechtsteden, Sociale Dienst Drechtsteden, bureau SROI.
  
- \* Marcel Bosman; hoofd van de afdeling Planrealisatie, gemeente Zwijndrecht.
  
- \* Dries Arbon; controller, gemeente Zwijndrecht
  
- \* Rob van der Sluijs; adviseur/accountmanager Werk & Inkomen bij maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Zwijndrecht