HORDIJK & HORDIJK
ADVISEURS VOOR ORGANISATIE EN FINANCIËN B.V.

Rekenkamer Houten

Memorandum

Sociale en maatschappelijke voorwaarden in overeenkomsten

26 september 2023

Rekenkamer Houten

Sociale en maatschappelijke voorwaarden in overeenkomsten

26 september 2023

Inhoud

I	Ter introductie	blad	1
II	Doel en uitvoering		3
III	Bevindingen		5
IV	Aanbevelingen		14

**

Bijlagen

1. Bestuurlijke reactie

2. Nawoord rekenkamer

HORDIJK & HORDIJK
ADVISEURS VOOR ORGANISATIE EN FINANCIËN B.V.

Memorandum

I Ter introductie

De rekenkamer

De gemeente Houten heeft de wettelijk verplichte rekenkamer ingevuld volgens het zogenoemde directeursmodel. Voor de jaren 2023, 2024 en 2025 is een overeenkomst afgesloten met advies- en onderzoeksbureau Hordijk & Hordijk B.V. (gevestigd in Culemborg), van waaruit Frank Hordijk en Peter van Loon voor Houten werkzaam zijn als respectievelijk directeur en plaatsvervangend directeur van de rekenkamer. Hordijk en Van Loon zijn in die posities door de raad benoemd in de vergadering van 24 januari 2023. De gemeente Houten ontvangt jaarlijks declaraties van Hordijk & Hordijk B.V. die optellen tot het budget dat voor de rekenkamer beschikbaar is: € 30.000 (exclusief omzetbelasting).

De rekenkamer opereert geheel onafhankelijk. Naast de desbetreffende bepalingen in de Gemeentewet vormt de Verordening op de Rekenkamer Gemeente Houten (2023), die door de raad van Houten is vastgesteld op 24 januari 2023, het kader voor de manier waarop de rekenkamer werkt (selectie van onderwerpen, uitvoering werkzaamheden, terugkoppeling bevindingen, communicatie met de raad). De rekenkamer wordt rond diverse formele en praktische zaken ondersteund door de griffie.

Aandachts- of verbeterpunten

De memoranda van de rekenkamer zijn in de eerste plaats bedoeld voor de raad. De rekenkamer heeft altijd de intentie om vanuit een kritisch-positieve insteek een zo feitelijk mogelijke analyse te maken, waaruit dan meestal enkele (kleinere of grotere) potentiële aandachts- of verbeterpunten voortkomen. De raad kan die punten vervolgens desgewenst vertalen in vragen of verzoeken aan het college.

Onderzoeksprogramma voor 2023

Volgend op een uitgevoerde ‘ronde’ langs alle raadsfracties heeft de rekenkamer op 17 maart 2023 het onderzoeksprogramma voor het jaar 2023 bepaald. De geselecteerde onderwerpen sluiten aan bij de (brede en gevarieerde) belangstelling waarvan in de fracties bleek. Met dit programma, dat via de griffie ter kennisneming aan de raad is aangeboden, heeft de rekenkamer invulling gegeven aan het bepaalde in artikel 7 van de bovenbedoelde Verordening.

In het onderzoeksplan voor 2023 zijn – zoals in iedere jaartranche – een ‘groter’ en een ‘kleiner’ onderwerp opgenomen. De rekenkamer verricht dit jaar een groter onderzoek naar de

- digitale toegankelijkheid *van* en dienstverlening *door* de gemeente Houten (primair in relatie tot ‘digitaal minder ervaren inwoners’).

Het kleinere onderzoek heeft betrekking op het onderwerp

- **aandacht voor sociale en maatschappelijke voorwaarden in overeenkomsten van de gemeente Houten.**

Memorandum [1]

In het voorliggende memorandum zijn de bevindingen opgenomen uit het kleinere onderzoek, dus met betrekking tot de diverse zogenoemde ESG-voorwaarden ('environmental, social and governance') in door de gemeente Houten met derden afgesloten overeenkomsten.

De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd in de maanden maart tot en met juni 2023.
Zoals bij elk onderzoek – Hordijk en Van Loon zijn in de vanaf 2023 opnieuw geformaliseerde rol al sinds 2020 voor Houten actief – zijn de onderzoekers bij hun werkzaamheden actief en constructief-meedenkend gefaciliteerd door een 'centrale' ambtelijke contactpersoon.

De rekenkamer heeft een beperkt onderzoek gedaan, maar denkt dat de in het voorliggende memorandum opgenomen bevindingen representatief zijn voor de stand van zaken met betrekking tot de borging van de sociale en maatschappelijke voorwaarden die Houten in overeenkomsten met derden *zou moeten willen opnemen*, en ook *zou moeten willen opvolgen*. De cursief geprinte woorden in de voorgaande volzin vatten de strekking van dit memorandum samen: de gemeente Houten kent terzake diverse intenties en dito (vastgelegde) kaders en uitgangspunten, maar heeft veel en snel te doen om die eenduidig, gestructureerd en beheerst in de praktijk te brengen. De rekenkamer denkt dat per direct enkele stevige, met name organisatorisch-procedurele verbeteringen moeten worden doorgevoerd om te (laten) gebeuren waarop 'iedereen' en in het bijzonder de raad al jaren rekent.

**

De rekenkamer heeft een concept van dit memorandum op 4 augustus 2023 (en nogmaals, met een minimale aanvulling, op 6 augustus 2023) aangeboden voor ambtelijk wederhoor (gericht op het herstellen van mogelijke feitelijke onjuistheden). Na het verwerken van de daaruit gevolgde aantekeningen is op 25 augustus 2023 gevraagd om een bestuurlijke reactie, dus van het college.
De op dat verzoek ontvangen brief is als bijlage 1 bij dit memorandum opgenomen.
Na die reactie is als bijlage 2 een kort nawoord ingevoegd.

---

[1] Hordijk en Van Loon doen ook rekenkamerwerk in de gemeente Maasdriel. De opzet van hun memoranda is rond de meeste onderzoeken hetzelfde. In meerdere gevallen komen ook specifieke zinnen of passages, opgenomen in (openbare) stukken voor Houten respectievelijk Maasdriel, (grotendeels) overeen.

II Doel en uitvoering

De rekenkamer heeft het onderzoek integraal *willen*, en waar de status quo van Houten het toeliet ook *kunnen* uitvoeren conform de onderstaande kaders. Die zijn onverkort afkomstig uit het onderzoeksprogramma 2023.

Onderwerp	**Aandacht voor sociale en maatschappelijke voorwaarden in overeenkomsten van de gemeente Houten**
Probleemstelling	De gemeente Houten sluit op allerlei domeinen overeenkomsten, bijvoorbeeld rond het doen van grotere of kleinere inkopen, met betrekking tot het ruimtelijk domein (gebiedsontwikkeling) en in wisselwerking met het onderwijsveld, een woningcorporatie (prestatieplan) of subsidiepartners (uitvoeringsovereenkomst). In diverse van die overeenkomsten zijn of worden specifieke bepalingen opgenomen die voorwaarden bevatten inzake bijvoorbeeld CO2-reductie, de gerichte inzet van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt of het volgen van een branchecode die tot 'verdergaand goed maatschappelijk gedrag' bij de contractpartij moet leiden. Dergelijke bepalingen kunnen worden samengevat onder de noemer ESG: 'environmental, social en governance'.
Uitwerking – te beantwoorden onderzoeksthema's	De rekenkamer gaat onderzoeken: • of bepalingen als de bovenstaande – in een nader te maken selectie van dossiers c.q. overeenkomsten, verspreid over verschillende sectoren en onderwerpen en van een kort of juist langjarig karakter – voldoende 'scherp' en (dus) handhaafbaar zijn geformuleerd (al dan niet inclusief eventuele boeteclausules) **(vervolg op blad 4)**

	• of het thema ESG, in relatie tot door de gemeente af te sluiten overeenkomsten, binnen het ambtelijk apparaat voldoende aandacht krijgt (door bijvoorbeeld training, instructie, preventieve interne controle op concept-stukken en evaluatie van lopende en afgeronde overeenkomsten op de nakoming van opgenomen ESF-voorwaarden)
	• of en in hoeverre gerichte handhaving op specifiek ESG-voorwaarden, opgenomen in overeenkomsten, plaatsvindt, alsmede hoe die handhaving is georganiseerd, hoe bevindingen worden gedocumenteerd, hoe conclusies worden opgevolgd en hoe college en raad (periodiek) op het thema worden geïnformeerd • welke verbeteringen de gemeente mogelijk kan doorvoeren.
Onderzoeksopzet	Voorlopig c.q. ter indicatie: • bepalen van een selectie van circa twintig dossiers c.q. overeenkomsten, te kiezen in uiteenlopende domeinen waarbinnen de gemeente overeenkomsten afsluit, waarin ESG-bepalingen zijn opgenomen en/of waarin ESG-bepalingen zouden mogen worden verwacht. De rekenkamer selecteert ook een aantal overeenkomsten die eerder zijn afgesloten maar die recent (in 2022 of begin 2023) zijn afgewikkeld • beoordelen van de precieze formulering van de opgenomen ESG-bepalingen (inclusief mogelijke bijkomende voorwaarden, eisen, onverhoopt uit te oefenen sancties of dergelijke) • op dossierniveau bepalen – aan de hand van op te vragen documentatie – welke precieze preventieve en ‘volgende’ aandacht opgenomen ESG-bepalingen krijgen c.q. hebben gekregen. De rekenkamer probeert daarbij steeds de aansluiting tussen het gemeentelijke beleid (‘groene en inclusieve gemeente’) en de verwerking van dat beleid in specifieke overeenkomsten te vinden

	• voeren van besprekingen met twee of drie ambtelijk leidinggevenden, met als onderwerp 'organisatie en documentatie van de voorbereiding, vaststelling, opvolging, handhaving en evaluatie van ESG-bepalingen' • bespreken van (alle) opgedane bevindingen en mogelijke verbetervoorstellen met de primair verantwoordelijk wethouder • opstellen van een memorandum (met het gebruikelijke vervolg).

Het hierboven bedoelde 'bespreken van opgedane bevindingen met de primair verantwoordelijk wethouder' vond plaats in een Teams-bespreking op 3 juli 2023 met wethouder Paul van Ruitenbeek. Dat contactmoment, waaraan ook een ambtelijk medewerker deelnam, had nadrukkelijk het vooraf toegezegde informele karakter.

III Bevindingen

In deze paragraaf zijn de door de rekenkamer opgedane bevindingen verwoord. Met de inhoud van deze paragraaf geeft de rekenkamer (ook) antwoord *op*, respectievelijk invulling *aan* de op de bladen 3 en 4 opgenomen 'te beantwoorden onderzoeksthema's'.

ESG – duurzaamheid en SROI

De afkorting ESG (en ook de woorden environmental, social en governance) wordt in Houten niet gebruikt. De rekenkamer stelt vast dat de ESG-vlag binnen de gemeente Houten wordt gedekt met lading die uit twee andere begrippen volgt: duurzaamheid en SROI ('social return on investment'). In het vervolg van dit memorandum komt 'ESG' daarom niet meer terug als begrip c.q. set begrippen.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

De gemeente Houten sluit jaarlijks vele overeenkomsten voor het door derden (laten) leveren van diensten, goederen of andere prestaties. Het voorbereiden van dergelijke overeenkomsten geschiedt mede aan de hand van het document Inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarvan de thans vigerende versie met de ondertitel 'Slim en toekomstbewust inkopen' is vastgesteld in het voorjaar van 2022.

Die versie is de opvolger van het document dat tussen mei 2019 en circa maart 2022 [2] als algemeen kader heeft gediend. Los van enkele (aangepaste) verwijzingen naar recent vastgestelde beleidsstukken en een aantal ingevoegde foto's kennen de stukken uit 2019 en 2022 weinig verschillen.

Onder de noemer' duurzaamheidseisen opnemen' (paragraaf 2.1.2.2) is in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2022 onder meer het volgende bepaald:

'Het inkoopteam en het duurzaamheidsteam worden beide betrokken bij iedere inkoop boven € 5.000. In overleg met de inkoopinitiator en -adviseur beoordeelt de duurzaamheidsadviseur welke eisen met betrekking tot duurzaamheid bij de inkoop worden gesteld'.

Daarna volgen voorbeelden van criteria die bij inkopen c.q. aanbestedingen zouden kunnen worden toegepast (waaronder reductie CO2, duurzaamheid en circulariteit).

Inzake SROI is in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2022 het volgende opgenomen (2.2.2.3):

'Social Return houdt in dat investeringen niet alleen een economisch rendement opleveren, maar ook een sociale opbrengst hebben. Hiermee wordt bedoeld dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk worden geholpen. Ten aanzien van SROI past de gemeente al jaren de 'bouwblokken-methode' toe en gaat daar de komende jaren mee door. Aanvullend op de bouwblokkenmethode zullen ook de inspanningen voor de PSO prestatieladder worden meegeteld. In samenwerking met het Werkgeversservicepunt Lekstroom (WGSP) wordt bij inkopen van € 100.000 of hoger afgestemd hoe SROI een goede plek kan krijgen bij de uitvoering van de opdracht.

PSO staat voor 'prestatieladder sociaal ondernemen'. Ondernemers die daarvoor in aanmerking komen kunnen een door TNO beheerd keurmerk aanvragen dat 'inzicht geeft in de mate waarin organisaties meer dan gemiddeld sociaal ondernemen, gericht op de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.'

De zogenoemde bouwblokkenmethode staat kortgezegd voor een instrument waarmee ondernemers in situaties van aanbesteding en (vervolgens) nakoming van overeenkomsten kunnen aangeven via welke componenten ('bouwblokken') invulling wordt gegeven aan een gekwantificeerde SROI-verplichting.

---

[2] Op de site overheid.nl, waarop 'alle' (lokale) wet- en regelgeving is opgenomen, staat de versie uit 2019 nog aangegeven als 'geldend tot en met heden'. Het is in algemene zin van belang dat ook de gemeente Houten ervoor zorgdraagt dat de redactie van overheid.nl beschikt over de mutaties in lokale verordeningen en overige te publiceren lokale regelgeving.

Als *bijvoorbeeld* is bepaald dat voor € 60.000 aan SROI moet worden ingevuld, dan kan dat *bijvoorbeeld* door iemand aan te nemen (en een jaar fulltime in dienst te houden) die vanuit een WW-uitkering komt (SROI-waarde € 20.000), een MBO-2-student een jaar lang een BBL-leerwerk-positie te laten invullen (SROI-waarde € 35.000) en 50 uur 'hulp, steun of kennis te bieden aan een lokaal initiatief dat bijdraagt aan een inclusieve samenleving' (SROI-waarde € 100 per besteed uur, in casu € 5.000). Naast de hierboven aangegeven voorbeelden kan nog uit diverse andere 'blokken' worden gekozen.

In bijlage 4 van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2022 is bepaald dat een opdrachtnemer 'in de meeste gevallen' 5 % van de opdrachtsom moet inzetten voor SROI. Aansluitend zijn de woorden 'Soms valt dit percentage hoger of later uit' opgenomen. Hoe dan ook dient de contractpartij waaraan een opdracht definitief is gegund 'binnen een week contact op te nemen met de adviseur social return' van het Werkgeversservicepunt (WGSP) van de Lekstroom-gemeenten. Samen met deze adviseur dient een plan van aanpak te worden opgesteld waarin de invulling van de SROI-verplichting 'concreet en realiseerbaar' is vastgelegd. 'De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het nakomen van alle overeengekomen social return verplichtingen en legt deze vast in het daartoe aangewezen registratie- en monitoringssysteem', zo vermeldt de bijlage verder.

In het beleid is – zie blad 6 van dit memorandum – verwoord dat de gemeente de bouwblokken-methode 'al jaren toepast en daar de komende jaren mee doorgaat'.

Het hierboven aangeduide 'registratie- en monitoringssysteem' is *in* of *vanuit* geen enkel door de rekenkamer doorgenomen dossier aangetroffen. Het gemeentelijke beleid zegt niets over een (concrete) sanctie bij de niet-nakoming van een aangegane SROI-verplichting.

Los van de niet steeds even scherp afgebakende c.q. gedefinieerde 'blokken' zal het – naar het inzicht van de rekenkamer – in de praktijk van de gemeente Houten niet altijd eenvoudig zijn om een met een contractpartij overeengekomen SROI-verplichting te controleren op de precieze invulling ervan.

Scherp gesteld: een ondernemer die zich voor het verwerven van een opdracht van de gemeente Houten presenteert met flinke SROI-ambities – daartoe door de gemeente genoodzaakt en/of op (aanvullend) eigen initiatief – hoeft zich in de praktijk niet serieus druk te maken om het waarmaken van die ambities.

In het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2022 is een zin vervallen die in de versie uit 2019 nog wel was opgenomen: 'Het inkoopbeleid wordt jaarlijks geëvalueerd op de beoogde doelstellingen (…). Indien nodig wordt het beleid op basis van deze evaluatie bijgesteld.'

Twintig overeenkomsten

De rekenkamer heeft vanuit een (gevalideerd) ongefilterd overzicht met gedane uitgaven aan derden, ontvangen vanuit de gemeente Houten, een selectie gemaakt van twintig inkoopdossiers.

De selectie is bewust breed ingestoken, met dossiers:

- inzake zeer uiteenlopende onderwerpen
- uit verschillende jaren in de periode 2019 tot en met 2022
- met meerdere typen selectieprocessen (meervoudig onderhands, Europees)
- met een eenmalig c.q. eenjarig of juist meerjarig karakter
- van ‘alle’ gemeentelijke afdelingen
- met (geraamde) waarden variërend van € 90.000 tot € 2.500.000 (gemiddeld iets meer dan € 600.000).

In trefwoorden:

1. beheren fietstransferia (centrum en Castellum)
2. uitvoeren groenbestek
3. realiseren kunstgrasvelden
4. uitvoeren leerlingenvervoer
5. leveren tractoren
6. renoveren besturingskasten gemalen
7. inspecteren en onderhoud speeltoestellen
8. beheren en onderhouden openbare verlichting
9. aanleggen afslag rondweg en parkeerterrein
10. verwerken drugsafval
11. verrichten accountantswerkzaamheden
12. leveren vaste telefonie
13. restaureren Fort
14. beheersen onkruid
15. leveren ‘firewall hardware en support’
16. schoonmaken gemeentepanden
17. bestrijden ongewenste vegetatie op verharding
18. renoveren minigemalen
19. uitvoeren maaiwerkzaamheden
20. planten en snoeien van bomen.

Uit die dossiers zijn de kerndocumenten opgevraagd en doorgenomen:

- enerzijds de aanvraag offerte, leidraad aanbesteding of een soortgelijk stuk
- anderzijds de afgesloten overeenkomst.

Duurzaamheid

De rekenkamer heeft in de meeste van de twintig dossiers de onderstaande standaardbepaling over duurzaamheid aangetroffen, vrijwel steeds in de aanvraag om een offerte respectievelijk de leidraad voor de aanbesteding. Tegelijk is die bepaling niet consequent opgenomen en/of uitgewerkt in de (uiteindelijke) overeenkomsten.

Duurzaamheid (milieu)

Gezien het belang van duurzaamheid, werkt de gemeente alleen samen met partijen die zorg tonen voor het milieu. Inschrijver toont aan dat hij beschikt over een managementsysteem waarin minstens drie van de volgende zes punten zijn opgenomen en geborgd:

- *er is een actuele door de directie ondertekende milieubeleidsverklaring;*
- *er is een milieuprogramma of actieplan waarin staat welke stappen de organisatie van Inschrijver gaat nemen om de milieubelasting te reduceren;*
- *er is een formeel aangestelde milieucoördinator of andere functionaris die de milieumaatregelen van de organisatie coördineert;*
- *er is een (milieu-)verslag waarin gerapporteerd wordt over de milieumaatregelen en de behaalde resultaten;*
- *de naleving van de desbetreffende milieuwetgeving is geborgd;*
- *er is een plan waaruit blijkt dat het personeel wordt geschoold in milieuvriendelijk gedrag en hoe de controle hierop wordt uitgevoerd.*

Meerdere van de bovenstaande zes punten zijn naar het oordeel van de rekenkamer te weinig concreet, of anders gezegd: geven de opdrachtnemer (te) veel ruimte voor ‘een pragmatische invulling’. De eis ‘minstens drie van de zes’ draagt daar nog eens extra aan bij. De rekenkamer ziet in slechts één dossier een uitgebreide beschrijving, opgesteld door de opdrachtnemer, van de voorgenomen invulling van de duurzaamheidsvereisten. In hetzelfde dossier geeft de gemeente een niet-toegelichte vrijstelling op het aanleveren van een SROI-specificatie.

SROI

Inzake SROI is in de meeste dossiers (met een opdrachtwaarde vanaf € 100.000) een standaardbepaling opgenomen. Die sluit als zodanig aan op het verwoorde in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2022 (zie volgend blad):

SROI

Ten aanzien van Social Return on investment hanteert de gemeente de zogenaamde 'bouwblokkenmethode' (naar Amersfoorts model). De gemeente eist dat 5 % van de opdrachtwaarde gebruikt wordt voor Social Return en dat de invulling hiervan in eerste instantie niet direct tot verdringing van huidige medewerkers leidt.

Ook de SROI-bepaling is niet consequent doorgevoerd in de afgesloten overeenkomsten. In een specifiek dossier vraagt een inschrijver om de 5 % over de opdrachtwaarde te wijzigen in 5 % van de *loonsom*, wat door de gemeente Houten zonder (uitgeschreven) argument wordt gehonoreerd.

Overigens wordt in hetzelfde dossier 'aan de voorkant' een sanctie van 10 % korting op de aanneemsom aangekondigd voor het geval de opdrachtnemer na afronding van de opdracht geen verklaring van het Werkgeversservicepunt zou kunnen overleggen waarin is aangegeven dat aan de SROI-verplichting is voldaan. Eén dossier bevat een verklaring van het WGSP dat de overeengekomen SROI-verplichting volledig is ingevuld.

In meerdere dossiers is, zonder dat duidelijk is waarom, een SROI-verplichting opgenomen van 2 % (dus geen 5 %) van de opdrachtwaarde. In een ander dossier is inzake SROI helemaal geen percentage genoemd.

Ook de huidige controlerend accountant van de gemeente Houten (Baker Tilly, dossier 11 uit de selectie van de rekenkamer) committeert zich aan 5 % SROI (van de opdrachtsom). De gemeente geeft op verzoek van het accountantskantoor aan dat in overleg met het Werkgeversservicepunt tot een 'andere' invulling mag worden gekomen.

Rond de opdracht inzake het schoonmaakonderhoud (dossier 16) heeft de gemeente al vooraf aangegeven in zee te willen gaan met een social return-onderneming, in casu een 'sociale werkplaats' (aanduiding in artikel 2.82 van de Aanbestedingswet 2012). De overeenkomst is afgesloten met UW Werkmaatschappij B.V.

**

Op enkele positieve uitzonderingen na observeert de rekenkamer in de kerndocumenten uit de twintig dossiers rond zowel duurzaamheid als SROI (te) veel vrijblijvendheid. Terzake deze twee aspecten, die door de gemeente Houten al sinds 2019 als (zeer) relevant zijn aangemerkt, hebben opdrachtnemers in algemene zin te veel ruimte voor een eigen of zelfs geen invulling.

Juist bij het aangaan en volgen van overeenkomsten met derden, waarmee vaak grote bedragen gepaard gaan, kan de gemeente het eigen (vastgestelde!) beleid letterlijk in de praktijk brengen. Dat gebeurt, ook rond opdrachten waarvoor na 2020 overeenkomsten zijn aangegaan, (nog) onvoldoende.

Vijf dossiers – focus op organisatie

De rekenkamer is, na het opdoen van de bevindingen die tot de hiervoor opgenomen aantekeningen hebben geleid, inzake vijf dossiers 'twee spaden dieper' gaan graven. De rekenkamer heeft inzake die dossiers gevraagd naar documentatie waaruit zou blijken dat:

- de overeengekomen afspraken met betrekking tot duurzaamheid en SROI zijn gerealiseerd
- die afspraken actief zijn gevolgd, geborgd en geëvalueerd
- zaken zijn opgepakt, vastgelegd en besproken als resultaten zouden achterblijven
- sancties zijn opgelegd als afspraken niet of niet volledig zijn nagekomen
- na afronding van een overeenkomst (ambtelijk) is vastgesteld welke leerpunten zijn opgedaan.

De nadere deelwaarneming van de rekenkamer betrof de volgende dossiers – waarbij de rekenkamer meteen de samengevatte bevindingen meldt:

Uitvoeren groenbestek (2)

- uitgebreide inhoudelijke monitoring (aan de hand van de overeengekomen beeldkwaliteit)
- niets bekend over SROI, wat mede is veroorzaakt doordat de behandelend ambtenaar het dossier niet heeft aangemeld bij het WGSP
- geen informatie over sancties, leerpunten of wat ook

Realiseren kunstgrasvelden (3)

- niets bekend over SROI. Ook dit dossier is niet aangemeld bij het WGSP
- geen informatie over duurzaamheid
- geen informatie over sancties, leerpunten of wat ook

(vervolg op blad 12)

Leveren tractoren (5)

- niets bekend over SROI. Ook dit dossier is niet aangemeld bij het WGSP [3]
- geen monitoring of evaluatie van overeengekomen bepalingen inzake duurzaamheid (brandstofgebruik en gebruik gerecyclede materialen)

Beheren en onderhouden openbare verlichting (8)

- vijftien maanden (!) na het indienen van de SROI-verklaring (maart 2022) vindt een eerste bespreking met het WGSP plaats (juni 2023)
- geen informatie over de nakoming van de diverse bij de aanbesteding gestelde eisen inzake duurzaamheid
- geen informatie over sancties, leerpunten of wat ook

Verrichten accountantswerkzaamheden (11)

- niets bekend over SROI, noch over duurzaamheid
- geen informatie over sancties, leerpunten of wat ook.

---

[3] Uit het ambtelijk wederhoor kwam als reactie:

Hier mist de toevoeging dat het gebruikelijk is om geen SROI toe te passen bij leveringen. Het volgende staat op de site van PIANOo. 'Bij leveringen wordt social return nagenoeg niet toegepast. De reden hiervoor is dat de directe arbeidscomponent bij een overheidsopdracht voor leveringen vaak een stuk kleiner is.

In appendix C van het Aanbestedingsdocument 'Tractoren' van 20 april 2021 leest de rekenkamer:

'De gemeente vindt het belangrijk om samen met haar opdrachtnemers te investeren in de sociale infrastructuur van gemeente en regio. Een van de instrumenten om dit te bewerkstelligen is social return. Social return maakt het mogelijk dat investeringen die de gemeente doet naast het 'gewone' rendement, ook een concrete sociale winst opleveren. Bij deze aanbesteding dient 2 % van de aanneemsom ingezet te worden ten behoeve van social return. De gemeente Houten heeft voor de invulling van social return gekozen voor de bouwblokkenmethode. Kenmerkend voor deze bouwblokkenaanpak is de structuur. Blokken met een transparante waardebepaling, kunnen op maat worden gestapeld tot de gewenste social return verplichting. De insteek van de bouwblokken-aanpak is niet alleen gericht op het uitplaatsen van bijstandsgerechtigden, maar om social return op creatieve wijze in te vullen in uw organisatie:' (…).

Doorvragend naar de oorzaken van de bovenstaande bevindingen – laten we vriendelijk zeggen dat er nog veel verbetering mogelijk is – heeft de rekenkamer het samengevatte beeld opgedaan dat:

1. de praktische vertaling van het gemeentelijke beleid inzake duurzaamheid en SROI niet kan steunen op duidelijke organisatorische kaders. Anders gezegd: die vertaling hangt af van de toevallige, individuele inzet van betrokken ambtelijk medewerkers, en is niet gebaseerd op heldere, geborgde procedures.

2. het Werkgeversservicepunt (WGSP) heeft geen, of hooguit een beperkt inzicht in door de gemeente Houten afgesloten overeenkomsten met een SROI-verplichting. Het WGSP weet dus ook niet welke opdrachtnemers zich niet (binnen een week!) bij het WGSP melden voor het in samenspraak opstellen van het plan van aanpak voor de SROI-invulling (zoals dat op basis van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2022 is voorgeschreven) [4]

3. aan de eerder in dit memorandum aangehaalde bepaling, opgenomen in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2022,

   > ‘Het inkoopteam en het duurzaamheidsteam worden beide betrokken bij iedere inkoop boven € 5.000. In overleg met de inkoopinitiator en -adviseur beoordeelt de duurzaamheidsadviseur welke eisen met betrekking tot duurzaamheid bij de inkoop worden gesteld’.

   is in de door de rekenkamer onderzochte praktijk nog bepaald niet onverkort invulling gegeven. Iedereen lijkt graag te willen, maar om organisatorische redenen – die ook aansturing en interne handhaving omvatten – zijn voorschrift en praktijk nog niet hetzelfde.

---

[4] Uit het ambtelijk wederhoor kwam bij diverse punten de reactie dat in 2023 een ‘verbetertraject’ met het WGSP zou zijn ingezet. Uit de verschillende contacten van de rekenkamer, ook met het WGSP zelf, is aangegeven dat er gesprekken worden gevoerd, maar is de term ‘verbetertraject’ niet gevallen. Als dat wel het geval was geweest, dan had de rekenkamer vanzelfsprekend naar documentatie met betrekking tot dat ‘traject’ gevraagd. De rekenkamer is hoe dan ook niet spontaan op eventuele stukken gewezen.

IV Aanbevelingen

Afgaande op de bevindingen van de rekenkamer is er veel te doen, maar kan er ook snel progressie worden geboekt. Hoe dan ook zal de gemeente Houten, die zich nadrukkelijk afficheert als 'groen en sociaal', de aspecten duurzaamheid en SROI in overeenkomsten met derden nadrukkelijk beter moeten borgen. Concreet: de gemeente doet terzake niet wat staat in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2022, te vinden op de gemeentelijke website.

Los van alle relevante inhoudelijke overwegingen: deze situatie kan in voorkomende gevallen veroorzaken dat potentiële opdrachtnemers niet aan een inkooptraject meedoen – immers, er zal moeten worden voldaan aan stevige eisen inzake duurzaamheid en SROI – terwijl een partij die wel meedoet, de opdracht in kwestie gegund krijgt en zich vervolgens met een jantje-van-leiden van die eisen afmaakt geen sancties ervaart.

De rekenkamer adviseert de raad het college te verzoeken opvolging te geven aan de volgende aanbevelingen.

**

1. Richt per direct een organisatorische structuur in op grond waarvan de verantwoordelijkheid oor het opnemen en (laten) volgen van bepalingen inzake duurzaamheid en SROI op één plaats ligt.

   Niet langer *een beetje* bij inkoop, *een beetje* bij duurzaamheid, *een beetje* bij de (interne) opdrachtgever (de 'initiator' als bedoeld in paragraaf 5.2.2 van het Inkoop- en aanbestedings-beleid 2022) en *een beetje* bij het WGSP, waardoor uiteindelijk niemand zich verantwoordelijk weet en ook niemand kan worden aangesproken, maar bij één coördinerend medewerker (met een plaatsvervanger). De bedoelde medewerker

   (a) ziet ook toe op de inrichting en blijvende volledigheid van de desbetreffende dossiers (van voorbereidende documenten tot en met aantekeningen uit een evaluatie, uiteraard ook waar het gaat om de vaststelling en nakoming van duurzaamheids- en SROI-afspraken), en

   (b) voorziet ook minstens tweejaarlijks, om te beginnen in Q4 van 2024, in een aan het college voor te leggen beoordeling van de opzet en werking van de onderliggende procedures.

2. Regel ook per direct de procedures die het voor 'iedereen' helder maken wie wat in welke fase moet doen, aanleveren, aanvullen, opvolgen, beoordelen, archiveren of wat ook.

   Richt tegelijk een digitale looplijst in die moet worden gebruikt bij elke (voorgenomen) inkoop vanaf € 5.000 – en die ervoor zorgt dat

   * het overleg wordt gevoerd dat moet worden gevoerd

   * de informatie die een (andere) betrokkene nodig heeft tijdig en volledig voor haar of hem beschikbaar is, en

   * dat de inkoopdossiers zonder uitzondering compleet zijn.

3. Pak ook per direct de lacunes aan die door de rekenkamer zijn vastgesteld in de dossiers van de overeenkomsten die nog een (lange) tijd doorlopen.

   Doorgaan zonder ingrijpen knabbelt aan de rechtmatigheid van de uitgaven die de gemeente op basis van die overeenkomsten zou doen – nu immers is gebleken dat die overeenkomsten terzake duurzaamheid en/of SROI verbeteringen behoeven en/of beter moeten worden bewaakt. Het betreft de dossiers met de nummers 1 (beheren fietstransferia), 2 (uitvoeren groenbestek), 4 (uitvoeren leerlingenvervoer), 7 (inspecteren en onderhoud speeltoestellen), 8 (beheren en onderhouden openbare verlichting), 11 (verrichten accountantswerkzaamheden, in ieder geval nog tot aan de zomer van 2024), 19 (uitvoeren maaiwerkzaamheden) en 20 (planten en snoeien van bomen).

   Weet overigens dat de rekenkamer een selectie van twintig overeenkomsten heeft gemaakt uit een grotere massa – bezie dus parallel of er ook met betrekking tot andere dossiers werk aan de winkel is.

4. Informeer de raad tegen het einde van Q1 van 2024 over de stand van zaken met betrekking tot de bovenstaande aanbevelingen. Doe dat vanuit de positief-kritische insteek waarvoor (ook) de rekenkamer heeft gekozen.

5. Informeer de raad nog in 2023 gedocumenteerd over de stand van zaken met betrekking tot het actieplan dat de gemeente Houten moet opleveren tegen de achtergrond van het 'Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen 2022-2025' (MVOI), waaraan de gemeente zich op 24 november 2022 door het zetten van een handtekening heeft gecommitteerd.

Het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (PIANOo) verwacht binnen een jaar een na ondertekening, dus uiterlijk begin oktober 2023, een uitgewerkt gemeentelijk actieplan. Mogelijk kunnen in dat plan – waarvan de rekenkamer in juni 2023 een versie-in-ontwikkeling ontving – één of enkele van de bovenstaande (andere) aanbevelingen worden verwerkt.

**

Peter van Loon
Frank Hordijk

Rekenkamer Houten
Sociale en maatschappelijke voorwaarden in overeenkomsten
26 september 2023
Bijlagen

Bijlage 1

Bestuurlijke reactie

Gemeente Houten

Onderdoor 25
Postbus 30, 3990 DA Houten
Telefoon 030 639 26 11
Fax 030 639 28 99
E-mail: gemeentehuis@houten.nl
Internet: www.houten.nl

VERZONDEN 2 5 SEP 2023

Rekenkamercommissie Houten
T.a.v. de heer Frank Hordijk
Pelmolenweg 47
4105 XM CULEMBORG

gemeente Houten

datum	Uw kenmerk	Uw brief van	Ons kenmerk	Bijlagen
21 september 2023			811987	

Onderwerp
Bestuurlijke reactie op memorandum: "Sociale en maatschappelijke voorwaarden in overeenkomsten".

Geachte heer Hordijk,

Uw rekenkamer heeft in 2023 onderzoek gedaan naar "Sociale en maatschappelijke voorwaarden in overeenkomsten" in de gemeente Houten. In deze brief geven wij onze reactie op het door uw rekenkamer op 25 augustus 2023 opgeleverde onderzoeksrapport.

We danken u hartelijk voor uw rapport en de daarin met ons gedeelde inzichten. We nemen de aanbevelingen mee om onze interne organisatie verder te professionaliseren.

Voor dat we nader reageren op uw aanbevelingen enkele opmerkingen vooraf.

- Wij zijn het niet eens met uw conclusie inzake de toepassing van SROI bij leveringen (het leveren van een product). De Commissie van Aanbesteding Experts heeft in 2014 een uitspraak gedaan waaruit blijkt dat het stellen van SROI eisen bij leveringen bij voorbaat niet acceptabel zijn. Daarmee is de eis in de overeenkomsten met betrekking tot leveringen juridisch niet houdbaar.
- De benoemde duurzaamheidsparagraaf wordt als geschiktheidseis opgenomen in een inkooptraject. Dat betekent dat we deze vooraf toetsen, voordat een partij wordt uitgenodigd of gecontracteerd. Voldoet de leverancier niet aan deze eis dan wordt hij niet meegenomen in het traject. Hiermee is een nadere boeteclausule of aanvullende toetsing overbodig.
- Wij nemen deel aan de arbeidsmarktregio, daarin is voor de bouwblokkenmethode gekozen als instrument om tot een eenduidige toepassing van SROI te komen binnen de gehele arbeidsmarktregio. De toepasbaarheid van de bouwblokken methode voor wat betreft de SROI draagt met de ruimte die hierin wordt geboden juist bij aan het succes van de methode. Dat er daarmee 'te veel' vrijheid aan de opdrachtnemers geboden wordt, is een conclusie die wij niet delen.

Naast de benoemde duurzaamheidsparagraaf en de 'standaard' SROI-eis zijn waar mogelijk in de dossiers aanvullende eisen, wensen en maatregelen opgenomen waarmee de Sociale en maatschappelijke voorwaarden binnen de door de gemeente opgestelde overeenkomsten goed geborgd zijn. Dat dit proces continu aandacht vraagt van de organisatie en bij elke opdracht opnieuw getoetst moet worden is een conclusie die we delen met de Rekenkamer mede daarom heeft de gemeente gekozen om het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen

(MVOI) op 22 november 20222 te ondertekenen.

Aanbevelingen

Wij gaan hieronder nader op de benoemde aanbevelingen in.

Aanbeveling 1: *Inrichten organisatorische structuur waardoor de verantwoordelijkheid inzake SROI en duurzaamheid op één plaats ligt.*

In kader van het Manifest MVOI werkt het college momenteel aan een actieplan MVOI. In het actieplan MVOI is centraal gesteld waar de verantwoordelijkheid voor duurzaamheid in aanbestedingen en inkopen is belegd. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid op het niveau waar de integrale afweging gemaakt kan worden. Vanuit inkoop en duurzaamheid kan hierop nader (bij)gestuurd worden.

Aanbeveling 2: *Regel procedures die het helder maken van wie wat in welke fase wordt verwacht.*

Alle inkopen boven de 5.000 euro gemeld bij zowel de collega's van inkoop als duurzaamheid. Inkoop is daarbij procesleider draagt er zorg voor dat de processen helder en duidelijk gestroomlijnd zijn. Duurzaamheid is in de rol van adviseur betrokken om afspraken te maken over de invulling van de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente. Samen met de inkoopinitiator worden duidelijke afspraken gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze het proces doorlopen wordt.

Aanbeveling 3: *Pak de lacunes aan die door de rekenkamer zijn vastgesteld in de dossiers van de overeenkomsten die nog een tijd doorlopen.*

Deze aanbeveling onderschrijven wij niet ook uit een nadere bestudering van de benoemde dossiers zien wij de benoemde lacunes niet of in elk geval niet in de mate zoals beschreven in het rapport.

Aanbeveling 4: *Informeer de raad tegen het einde van Q1 van 2024 over de stand van zaken met betrekking tot de eerdergenoemde aanbevelingen.*

Wij geven graag op een nader te bepalen datum een toelichting aan de raad zoals ook op 7 februari 2023 in een raadsinformatiesessie is gegeven.

Aanbeveling 5: *Informeer de raad nog in 2023 gedocumenteerd over te stand van zaken met betrekking tot het actieplan MVOI.*

In de lijn met het Manifest MVOI is het actieplan nader uitgewerkt en besproken met de verantwoordelijke wethouders. Dit leidde tot enkele aanscherpingen in het actieplan. De verwachting is dat het actieplan in laatste kwartaal 2023 in het college besproken wordt. Wij zullen de aanbeveling invullen middels een raadsinformatiebrief met betrekking tot het actieplan.

Tot zover onze reactie op de belangrijkste aanbevelingen uit uw rapport. Mocht u naar aanleiding van deze reactie nog vragen hebben kunt contact opnemen met H. Knijf en/of B. Eizenga via telefoonnummer 030-6392 611.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Houten,

de secretaris,	de burgemeester,
	
A.J. Barink	G.P. Isabella

Rekenkamer Houten
Sociale en maatschappelijke voorwaarden in overeenkomsten
26 september 2023
Bijlagen

Bijlage 2

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer zegt het college dank voor de uitgebreide bestuurlijke reactie.

De rekenkamer proeft in de bestuurlijke reactie een toon van lichte irritatie. Dat mag, dat is zelfs goed: het memorandum kent een kritische teneur, en dat trekt het college zich aan. De rekenkamer rekent erop dat de verschillende door het college onderschreven aanbevelingen onverkort en a-tempo opvolging krijgen, zodanig dat de zichtbare, eenduidig vast te stellen kwaliteit van de praktijk rond de 'sociale en maatschappelijke voorwaarden in overeenkomsten' snel en gericht verbetert.

De rekenkamer heeft diverse bevindingen opgedaan op grond waarvan – afzonderlijk en in samenhang – is vastgesteld dat er werk aan de winkel is, of tenminste is *geweest*. De rekenkamer verwijst naar de in het memorandum in rood lettertype opgenomen aantekeningen. De bestuurlijke reactie geeft geen aanleiding die aan te passen of te nuanceren.

Uit alle rond het onderzoek onderhouden contacten – binnen de gemeente, maar ook met het Werkgeversservicepunt Lekstroom – blijkt de 'drive' van Houten om het adagium 'groen en sociaal' mede uit te dragen in de overeenkomsten die de gemeente sluit met derden. Als die gedrevenheid zich de komende tijd ook vertaalt in het vullen van de verschillende door de rekenkamer vastgestelde lacunes – wat zonder meer kan worden gerealiseerd, en wat vooral *organisatie, aansturing, borging* en (nadere) *dossiervorming* vergt – dan kan de gemeente ook op dit domein in de loop van 2024 onverkort en terecht trots op zichzelf zijn.

De rekenkamer wil graag overwegen om in het najaar van 2024 een klein follow-up onderzoek te doen, waaruit dan zonder twijfel een memorandum met een positieve teneur volgt. Vanuit verschillende formele posities trekken uiteindelijk alle organen, en dus ook de rekenkamer, aan dezelfde kant van het Houtense touw.

**