



Maarten Keune
Simon Kuijpers
Elies Steyger
Frank Tros

Aanbestedingen

en kwaliteit van werk

Problemen en mogelijke oplossingen

Aanbestedingen en kwaliteit van werk

Problemen en mogelijke oplossingen

Maarten Keune

Simon Kuijpers

Elies Steyger

Frank Tros



Met dank aan Instituut Gak

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door Instituut Gak. Instituut Gak wil een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de sociale zekerheid in Nederland door financiële ondersteuning van onderzoek, projecten en leerstoelen. Meer informatie is te vinden op www.instituutgak.nl

Verder willen wij met name bedanken:

Harriet Vinke van Instituut Gak.

Frank Pot en Rik van Steenbergen als leden van de externe begeleidingscommissie.

© Maarten Keune, Simon Kuijpers, Elies Steyger, Frank Tros
Amsterdam, 2023

Vormgeving van dit e-boek, inclusief infographics: Daan Janssen (Ddzyne).

Inhoud

Inleiding	4
■ Deel 1 Aanbesteding en de kwaliteit van werk in vier sectoren	5
1.1 Inleiding	6
1.2 Methodiek	9
1.3 De thuiszorg	11
1.4 Het streekvervoer	24
1.5 De schoonmaaksector	33
1.6 De bouwsector	42
1.7 Conclusies	54
■ Deel 2 Case studies	59
2.1 Introductie case studies	60
2.2 Streekvervoer: aan- en inbesteden, betalingsbereidheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen in het stads- en streekvervoer	60
2.3 Schoonmaak: Inbesteden, schoonmaakmedewerkers betrekken en luisteren	73
2.4 Bouw: het belang van veiligheid en ladders	88
2.5 Thuiszorg: Regionalisering en kwaliteit in de ambulante zorg en huishoudelijke ondersteuning in Centraal Gelderland	96
2.6 Casus € 14 minimum uurloon in gemeentelijke aanbestedingen	108
■ Deel 3 Aanbestedingsrecht en arbeidsrecht: een prikkelende relatie	115
3.1 Inleiding	116
3.2 Korte schets van het aanbestedingsrecht	118
3.3 De terminologie in het aanbestedingsrecht	121
3.4 Sociaal aanbestedingsrecht: social return als basis	124
3.5 Richtlijn 2014/24: sociale verplichtingen en mogelijkheden	125
3.6 Sociale en andere specifieke diensten	129
3.7 Gevolgen van de richtlijn voor de nationale wetgever	131
3.8 Nederlandse jurisprudentie met betrekking tot sociale eisen	132
3.9 Zijn er andere mogelijkheden voor het stellen van sociale eisen door aanbestedende diensten?	136
3.10 Aanbesteding: overname van werknemers, overgang van onderneming of een niet toegestane voorwaarde?	140
3.11 Europese aanbesteding en diverse arbeidsrechtelijke grondrechten	144
3.12 Conclusie	146
Tot slot	149
Literatuur	152
Auteurs	162
Bijlage 1	163

Inleiding

Dit e-boek draait om de vraag in hoeverre de aanbestedingspraktijk in vier verschillende sectoren (de thuiszorg, het streekvervoer, de schoonmaak en de bouw) leidt tot negatieve effecten op de kwaliteit van werk en werkenden, en welke factoren deze effecten veroorzaken. Daarnaast bespreken we ook mogelijke acties en instrumenten die kunnen bijdragen aan het verminderen van de negatieve effecten van aanbestedingen op de kwaliteit van werk. Deze vragen worden beantwoord door middel van een sociaalwetenschappelijke studie, bestaande uit interviews met stakeholders (aanbesteders, aanbieders, sociale partners en consumentenorganisaties) en werkenden in de sectoren, een literatuurstudie en een reeks casestudies van innovatieve praktijken van aanbesteders, aanbieders en/of sociale partners. Daarnaast omvat het onderzoek een juridische studie waarin wordt besproken welke mogelijkheden er zijn binnen de bestaande Europese en nationale regelgeving om sociale voorwaarden op te nemen in aanbestedingen, om de kwaliteit van werk te waarborgen.

Het e-boek bestaat uit drie delen. In deel 1 wordt op basis van literatuur, interviews en documentanalyse besproken welke problemen er bestaan wat betreft aanbestedingen en kwaliteit van werk in de vier sectoren, wat de achterliggende mechanismen zijn, en welke mogelijke oplossingsrichtingen er bestaan om deze problemen te verminderen. Dit eerste deel is geschreven door Prof. dr. Maarten Keune, dr. Simon Kuijpers en dr. Frank Tros, allen als onderzoeker verbonden aan AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam. In deel 2 worden de casestudies gepresenteerd. Dit deel is geschreven door Prof. dr. Maarten Keune en dr. Simon Kuijpers. Deel 3 omvat de juridische analyse en is geschreven door Prof. mr. Elies Steyger, hoogleraar Europees bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.

Dit e-boek en het betreffende onderzoek zijn mogelijk gemaakt door het Instituut Gak. Wij danken alle geïnterviewden voor hun genereuze medewerking.

Deel 1

Aanbesteding en de kwaliteit van werk in vier sectoren



Europese regels



Aanbesteders & concurrerende dienstverleners



De werknemer

1.1 Inleiding

In zowel het wetenschappelijke als het maatschappelijk debat in Nederland is groeiende aandacht voor de kwaliteit van werk (bijv. WRR 2020; Maslowski et al. 2021). Na vele jaren van flexibilisering, loonmatiging, intensivering van werk en technologische verandering, is de kwaliteit van werk onder druk komen te staan. Kwaliteit van werk is een complex begrip dat op verschillende manieren wordt ingevuld. De WRR (2020: 12) onderscheidt drie dimensies van goed werk:

1. Grip op geld. Goed werk is werk dat voldoende (financiële) zekerheid oplevert, ook in verhouding tot anderen en op de lange termijn.
2. Grip op het werk. Goed werk is werk met een zekere vrijheid, waarbij een beroep wordt gedaan op onze capaciteiten en goede sociale relaties worden onderhouden.
3. Grip op het leven. Goed werk is werk met voldoende tijd en ruimte om het te combineren met zorgtaken en een privéleven.

Pot (2020) ziet vier dimensies van kwaliteit van werk: arbeidsinhoud, -verhoudingen, -voorwaarden, en -omstandigheden. Deze vier dimensies werkt hij vervolgens in detail uit, waarmee de complexiteit van het begrip kwaliteit verder duidelijk wordt (Box 1). Het behelst velerlei aspecten die op verschillende manieren en in verschillende mate onder druk kunnen staan, afhankelijk van de banen, beroepen en sectoren waar we naar kijken. Ook zijn er naast de eerdergenoemde algemene ontwikkelingen meer specifieke factoren die een negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van werk.

Een van deze factoren is de aanbesteding van diensten: het onderwerp van de huidige studie. Bij het invoeren van aanbestedingspraktijken was het oorspronkelijke idee dat meer marktwerking zou leiden tot een beheersing van kosten en een beter kwaliteit van werk en dienstverlening. Dit staat steeds meer ter discussie. De marktwerking in aanbestedingsmodellen zou vooral in arbeidsintensieve sectoren leiden tot een lagere kwaliteit van werk in de zin van meer baanonzekerheid, hoge werkdruk, weinig regelmogelijkheden, slechte arbeidsomstandigheden en lage lonen. Daarmee samenhangend, bestaan er signalen over negatieve gevolgen wat betreft de opleiding, ervaring en/of motivatie van de mensen die worden ingezet, zij het als werknemers met een arbeidsovereenkomst of als zzp'ers met een opdrachtovereenkomst. Deze problemen met de kwaliteit van het werk en van de werkenden heeft mogelijk ook gevolgen voor de kwaliteit van de geleverde diensten.

**Box 1: Vier dimensies van kwaliteit van werk (Pot 2020).
Er is sprake van 'Gewoon goed werk' als:**

Arbeidsvoorwaarden

- het contract zekerheid biedt;
- de beloning voldoende is om fatsoenlijk van te kunnen leven;
- het beloningssysteem transparant en eerlijk is;
- werkenden enige zeggenschap hebben over werktijden en veel zeggenschap over het moment dat ze verlof en vakantie willen opnemen;
- werkenden in de gelegenheid worden gesteld zich bij te scholen.

Arbeidsinhoud

- in de functie zowel voorbereidende, als uitvoerende, als ondersteunende taken zitten;
- in de functie ook organiserende taken voorkomen (werkoverleg en overleg met andere afdelingen);
- in de functie een evenwichtige verdeling bestaat van makkelijke en moeilijke taken;
- er autonomie is ten aanzien van werktempo, werkvolgorde en werkwijze;
- het werk niet kort-cyclisch of tempo-gebonden is;
- makkelijk de hulp van collega's en leidinggevende kan worden ingeroepen;
- er voldoende en tijdig informatie en terugkoppeling wordt gegeven over het werk;
- werkenden inzicht hebben in gebruikte algoritmen.

Arbeidsomstandigheden

- er preventieve maatregelen, en waar nodig beschermende maatregelen, zijn genomen om (psychisch en fysiek) veilig en gezond te kunnen werken;
- de werkplek niet geïsoleerd is en er contactmogelijkheden zijn.

Arbeidsverhoudingen

- werkenden voldoende en tijdig informatie krijgen over strategie en resultaten van de organisatie;
- werkenden in werkoverleg kunnen meepraten over (nieuwe) werkprocessen, werkverdeling, te leveren prestaties ('targets') en arbeidsomstandigheden;
- er maatregelen zijn genomen om pesten, seksuele intimidatie, discriminatie en geweld van collega's/klanten/cliënten te voorkomen;
- de bejegening respectvol is;
- er geen sprake is van 'real-time' (digitale) controle van prestaties en bewegingen;
- er afspraken zijn gemaakt over het verzamelen en beschermen van gegevens van werkenden (AVG);
- werkenden buiten werktijd niet hoeven te reageren op berichten van de baas.

De Nederlandse regering maakt zich zorgen over dit soort negatieve effecten in het algemeen (Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019; Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2018) en wat betreft twee specifieke sectoren: zorg in het sociaal domein, met name de thuiszorg (Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2019) en het openbaar vervoer, met name het streekvervoer (Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat 2018). Daarnaast zijn er twee andere dienstverlenende sectoren waar een stevige discussie rondom de zin en onzin van het aanbesteden bestaat.

Ten eerste de schoonmaakbranche, waar grootschalige acties onder aanvoering van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) bij onder andere Schiphol en de Nederlandse spoorwegen reeds in 2007 wezen op de negatieve effecten van marktwerking (Blokland, Nolet, & van Straten, 2021). Ten tweede de bouwsector, welke een lange geschiedenis kent wat betreft (onder-)aanbestedingen. Vooral de veiligheid van werkenden komt mede door de aanbestedingspraktijk nogal eens in het geding in de bouw: het werk is verdeeld over lange, ondoorzichtige ketens en het werk moet onder grote tijdsdruk worden voltooid. Bouwondernemingen en opdrachtgevers in deze sector zijn daarom een initiatief gestart waarin specifiek aandacht is voor a) hoe de aanbestedingspraktijk kan leiden tot onveilige situaties op de bouwplaats en b) hoe aanbestedingen als instrument kan worden gebruikt om de veiligheid in de sector te verbeteren (Governance Code Veiligheid in de Bouw, 2022).

De wetenschappelijke literatuur bevestigt dat aanbestedingen – met name in arbeidsintensieve sectoren (Flecker & Hermann, 2011) - vaak gepaard gaan met negatieve effecten op de kwaliteit van werk en van het ingezette personeel. Problemen die vaak worden gerelateerd aan aanbestedingen zijn onder andere lage lonen, een verhoging van de werkdruk, stress en het ziekteverzuim (Mori, 2017; 2020). Verklaringen voor deze negatieve effecten richten zich op: het juridisch kader van Europese aanbestedingsrichtlijnen en bijbehorende nationale wetgeving, de introductie van marktwerking, de toenemende druk op overheidsfinanciën, kostenconcurrentie tussen aanbieders en het ontduiken van regelgeving (Mori 2020; Hermann en Flecker 2012; Vrangbæk 2015; Jaerling 2015).

Tegelijkertijd laat onderzoek ook zien dat er binnen de huidige EU- en nationale regelgeving in principe ruimte is voor aanbesteders, sociale partners, ondernemers en consumentenorganisaties, om deze negatieve effecten te reduceren of te voorkomen. Aanbesteders kunnen duidelijker verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van werk bij aanbieders. Zij kunnen bijvoorbeeld voorwaarden aan de kwaliteit van werk stellen, scherper monitoren en ex-post concurrentie op kwaliteit organiseren tussen

aanbieders (Uenk en Telgen 2019; Ravenswood & Kaine 2015; Jaerling et al. 2018). Sociale partners kunnen de cao gebruiken om kwaliteit van werk te waarborgen, en vakbonden en consumentenorganisaties kunnen zowel aanbieders als aanbesteders aanspreken op problemen met de kwaliteit van werk en de gevolgen hiervan voor de kwaliteit van diensten (Mori 2017; Keune en Pedaci 2020). Ondernemers kunnen – althans in theorie – alternatieve verdienmodellen ontwikkelen gebaseerd op kwalitatief hoogwaardiger werk en experimenteren met sociale innovatie, ook in de context van aanbesteding (Alders 2015).

Aanbesteders, werkgevers- en werknemersorganisaties zouden ook gezamenlijk een rol kunnen spelen in het signaleren van problemen, het controleren van de naleving van regelgeving en afspraken, en het opbouwen van sterke onderlinge relaties en vertrouwen. Echter is er in Europa geen sprake van formele coördinatie tussen deze partijen op nationaal noch sectoraal niveau (Jaehrling, 2015). Het overleg dat er plaatsvindt tussen deze partijen is te typeren als fragmentarisch en informeel, waarbij publieke aanbesteders de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van werk vrijwel volledig afschuiven op werkgevers (Ravenswood & Kaine, 2015).

Al met al staat in Nederland en Europa het aanbestedingsmechanisme en de introductie van marktwerking rondom de inkoop van arbeid steeds meer ter discussie wegens de negatieve effecten op de kwaliteit van werk en dienstverlening (Keune, Ramos Martín en Mailand 2020). Dit debat is alleen maar heftiger geworden sinds de start van de coronacrisis, die het failliet aangeeft van het neoliberale denken dat de markt zoveel mogelijk ruimte moet krijgen in sectoren als bijvoorbeeld de zorg (Keune en de Beer 2020).

Deel 1 is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf (1.2) wordt de onderzoeksbenadering besproken. Vervolgens worden achtereenvolgens de vier sectoren behandeld: de thuiszorg (1.3), het streekvervoer (1.4), de schoonmaak (1.5) en de bouw (1.6). In paragraaf 1.7 worden de conclusies gepresenteerd.

1.2 Methodiek

Aansluitend bij bovenstaande problematiek is deze sociaalwetenschappelijke analyse er enerzijds op gericht om de mechanismen en obstakels, die ertoe leiden dat aanbestedingen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van werk, in kaart te brengen en anderzijds op het aanreiken van voorbeelden over hoe deze obstakels kunnen worden overwonnen. Om deze dynamiek rondom aanbestedingen in kaart te

brengen, zijn vier arbeidsintensieve sectoren gekozen waarin de aanbestedingspraktijk ter discussie wordt gesteld: de thuiszorg, het streekvervoer, de schoonmaak en de bouw.

Deze sectoren zijn gekozen op basis van het ‘grootste waarschijnlijkheid principe’ (Gerring, 2007). Deze sectoren worden gekenmerkt doordat er veelvuldig wordt gewerkt op basis van aanbestedingen, en dat er partijen zijn die de aandacht richten op de problemen die de aanbestedingspraktijk oplevert voor de kwaliteit van werk en werkenden. We richten ons dus juist op die sectoren waarin we de meeste kans hebben om een scherp beeld te kunnen schetsen van de problematiek en om ‘goede’ voorbeelden van overwonnen obstakels te vinden. Deze doelbewuste selectie maakt van ons onderzoek een casusstudie: een vorm van onderzoek die uitermate geschikt is om inzicht te geven in hoe (sociale) processen *werken*, maar minder geschikt is om een representatief beeld te krijgen van hoe *vaak* of hoe *waarschijnlijk* de waargenomen oorzaken en gevolgen zich laten gelden (Beuving & de Vries, 2015). Nog wat specifiekere geformuleerd, vormt dit onderzoek een ‘integratieve’ casusstudie, waarbij de inzichten van de vier sectoren gebundeld worden om tot meer algemene inzichten te komen (Yin, 2011).

Deze integratieve benadering is met name cruciaal bij de casestudies die een centraal aspect zijn van het onderzoeksproject (zie deel 2). Daarentegen is deel 1 van deze rapportage juist gericht op de institutionele context die deze cases met elkaar verbindt, en daarom sowieso wat meer gericht op algemene in plaats van praktische, particuliere inzichten. Zoals gebruikelijk in kwalitatief onderzoek leunt deze studie voornamelijk op informatie verkregen uit interviews, ondersteunt met tekstuele bronnen zoals rapporten, websites of nieuwsitems (Rubin & Rubin, 2012). De interviews werden gehouden met vertegenwoordigers van ‘institutionele’ partijen, stakeholders die in brede zin zicht hebben op de problematiek rondom aanbestedingen en de kwaliteit van werk – zoals vakbonden en werkgeversverenigingen (op sectoraal niveau), alsook relevante ministeries en landelijke organisaties (op nationaal niveau). De interviews waren kwalitatief van opzet, wat inhoudt dat ze erop gericht zijn het perspectief van de geïnterviewden van binnenuit te begrijpen (Beuving & de Vries, 2015). Dit werd bereikt door een open vraagstelling te hanteren en het uitvoeren van ‘checks’ door tussentijdse reflecties en samenvattingen aan te bieden (Rubin & Rubin, 2012).

In totaal zijn er dertig personen geïnterviewd voor deze ‘institutionele’ rapportage. Deze personen vertegenwoordigen verschillende belangen rondom de aanbestedingspraktijk, inclusief aanbesteders, aanbieders, werkgevers en werknemers in de vier sectoren – te vinden in bijlage 2. De interviewverslagen zijn geanalyseerd met

een ‘thematische’ aanpak: dat wil zeggen dat er eerst een ‘open’ analyseronde heeft plaatsgevonden om terugkerende aspecten te identificeren, die vervolgens aan elkaar gerelateerd zijn in overkoepelende thema’s die de interviewdata bondig en treffend omschrijven (Gobo, 2008). Drie thema’s zijn uiteindelijk leidend bij de beschrijving van de bevindingen:

- 1. Problemen met de kwaliteit van werk.** Welke problemen spelen er in de sector betreffende de kwaliteit van werk? Hoe zijn deze al dan niet gerelateerd aan de aanbestedingspraktijk?
- 2. Mechanismen van aanbestedingen.** Via welke mechanismen uit de aanbestedingspraktijk komen deze problemen tot stand? Welke zaken wegen spelers tegen elkaar af?
- 3. Instrumenten en innovaties.** Welke innovaties en instrumenten zijn er om problemen met de kwaliteit van werk, voortkomend uit de aanbestedingspraktijk, aan te pakken?

Wat betreft het begrip kwaliteit van werk volgen we in principe de benadering van Pot (2020), die zoals eerder aangegeven vier aspecten van kwaliteit van werk onderscheidt: arbeidsinhoud, -verhoudingen, -voorwaarden, en -omstandigheden, ieder met een aantal deelaspecten (box 1). In dit onderzoek is het doel niet om alle hoofd- en deelaspecten van kwaliteit van werk systematisch in kaart te brengen voor alle vier de sectoren. Ervan uitgaande dat er in de verschillende sectoren vergelijkbare, maar ook sectorspecifieke problemen met kwaliteit van de arbeid spelen, richten we ons in onze analyse voornamelijk op de belangrijkste kwaliteitsaspecten die in de respectievelijke sectoren een probleem vormen. In de conclusies geven we vervolgens aan welke overeenkomsten en verschillen we op deze wijze hebben gevonden.

1.3 De thuiszorg

Voordat we verder ingaan op de dynamiek rondom aanbestedingsmodellen in de thuiszorg, is het goed om te specificeren over welke thuiszorg we het precies hebben. De gehele thuiszorg wordt gefinancierd vanuit drie wettelijke regelingen:

- 1. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo):** voor hulp en ondersteuning in zelfredzaamheid en sociale participatie (bijv. hulp en begeleiding in huishouden);
- 2. De Wet Langdurige Zorg (Wlz):** intensieve zorg voor kwetsbare ouderen en mensen met een handicap en/of psychische aandoening;

3. De Zorgverzekeringswet (Zvw): voor zorg die geleverd wordt door ziekenhuizen, huisartsen, klinieken, etc.

Met de invoering van de Wmo in 2007 is de verantwoordelijkheid voor dit segment van de thuiszorg gedecentraliseerd naar gemeenten, is het marktmechanisme van aanbestedingen geïntroduceerd en is er tegelijkertijd een flinke bezuiniging doorgevoerd – gemeenten kregen minder geld voor meer taken. De gedachte was, dat gemeente met behulp van hun kennis over de lokale context en gewapend met marktmechanismen de diensten goedkoper zouden kunnen leveren dan voorheen onder de AWBZ (interview VWS). Alleen in de zorg die valt onder de Wmo passen gemeenten inkoopmechanismen zoals aanbestedingen toe (interviews, ActiZ, VNG, FNV, ZNL). Onder de Wmo vallen naast de huishoudelijke hulp en de individuele begeleiding tevens de dagbesteding, het kortdurend verblijf en het beschermd wonen, maar omdat het hier geen ambulante zorg betreft, vallen deze laatste zorgvormen buiten de thuiszorg (Wind & Uenk, 2020). Daarnaast zal dit rapport ook niet ingaan op de jeugdzorg vallend onder de Jeugdwet, ondanks dat ook dit segment van zorg gefinancierd wordt middels aanbestedingen op gemeentelijk niveau. Met de Wmo-gefinancierde thuiszorg richten wij ons dus concreet op de huishoudelijke hulp en de individuele begeleiding (Wind & Uenk, 2020).

Deze eerste zeven jaren van de Wmo (2007-2014) zijn door het CPB en SCP geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt ten eerste dat gemeenten een grote en groeiende veelheid aan verschillende inkoopmechanismen hanteren. Ten tweede blijkt dat, ondanks deze toegenomen variatie in inkoopprocedures, dit niet gepaard is gegaan met toenemende verschillen in prijzen van diensten, marktaandeel van aanbieders, of keuzevrijheid van de consument. Uiteindelijk lijken er maar weinig verschillen te zijn in de uiteindelijk aangeboden diensten wat betreft prijs en keuzevrijheid voor de zorgvrager (Van Eijkel et al., 2017; CPB, 2018).

De diversiteit van inkoopprocedures zijn door Pianoo, het expertisecentrum over inkoop in het sociale domein, ingedeeld in drie categorieën, te weten:

- 1. Quasi-inbesteden:** Van inbesteden is sprake wanneer gemeenten zorgtaken zelf uitvoeren, zonder een overeenkomst met een derde. Van quasi-inbesteding is sprake wanneer gemeenten onder specifieke voorwaarden de taken voor meer dan 80% verstrekt aan een derde. Deze voorwaarden zijn dat de gemeente zelf direct toezicht uitoefent en dat privékapitaal geen rol speelt in de opdracht (Pianoo, 2021d). Ondanks dat de taak bij quasi-inbesteden wel wordt uitbesteed aan

een derde, is er dus geen sprake van aanbesteden, omdat de gemeente zelf controle houdt in plaats van slechts als opdrachtgever fungeert.

2. **Open House:** In dit model laten gemeenten de zorgtaken door derden uitvoeren, zonder selectiecriteria of uitsluiting van aanbieders. Open House bestaat uit een publiek bekende toelatingsprocedure waarin gemeenten enkel geschiktheidseisen en/of minimumeisen stellen. Omdat de opdracht niet wordt gegund aan derden, valt deze wijze van contracteren niet onder de aanbestedingsregulering (Pianoo, 2021b). De gemeente is in dit model niet zozeer een opdrachtgever, als wel een poortwachter. Dit omdat het niet de gemeente zelf is die aanbieders selecteert. Iedere aanbieder die voldoet aan de minimumeisen mag opereren in de lokale zorgmarkt. De selectie van de ‘beste’ aanbieders wordt overgelaten aan de keuze van de client.
3. **Aanbesteding:** Van aanbesteding is sprake wanneer gemeenten de zorgtaken gunnen aan een derde partij, en daarbij bepaalde selectie- en gunningscriteria hanteren. Wanneer de waarde van de sociale en andere specifieke dienst (‘SAS-dienst’) hoger is dan € 750.000,- zijn gemeenten verplicht de opdracht Europees aan te besteden (Pianoo, 2021c). In de Wmo (en tevens in de Jeugdwet) is vastgelegd dat gemeenten die aanbesteden het ‘emvi-criterium’ moeten toepassen: zij zijn verplicht de economisch meest voordelige inschrijving te kiezen, gegeven hun selectie- en gunningscriteria. Tegelijkertijd zijn er op moment van schrijven ontwikkelingen om het gebruik van selectie- en gunningscriteria – waaronder het emvi-criterium – niet langer verplicht te stellen. Hierover later meer (interview VWS).

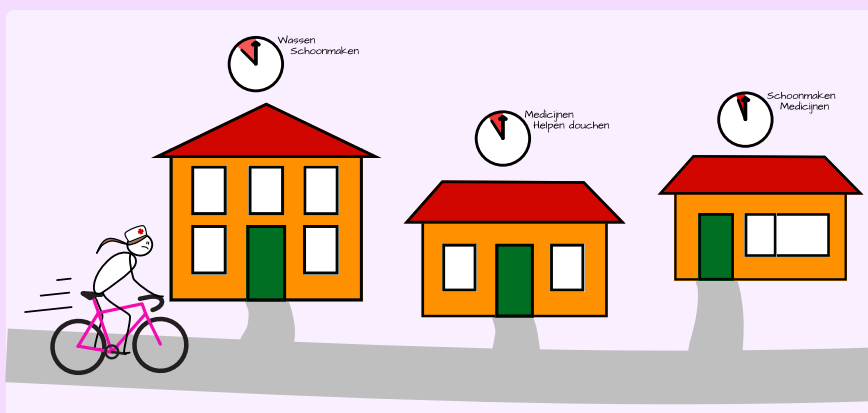
De Monitor Gemeentelijke Zorginkoop heeft tussen 2015 en 2020 het gebruik van deze verschillende modellen in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat *Open House* verreweg de meest populaire vorm van gemeentelijke zorginkoop is. Bij de intrede van de Wmo hanteerde een 70% van de gemeente een *Open House* aanpak (Uenk, 2020). Dit aandeel steeg tot ruim 90% in 2018 (Uenk, Wind, Telgen, & Bastiaanssen, 2018), en *Open House* blijft ook na die periode onverminderd populair (Wind & Uenk, 2020).

Wegens het relatief kleine deel van gemeenten dat strikt genomen aanbestedingen in de thuiszorg hanteert, zullen we in deze sectie ons niet beperken tot een analyse van enkel dit model van zorginkoop. De mogelijk negatieve gevolgen van het model aanbesteden op de kwaliteit van werk bestaan namelijk ook – soms in sterke mate – bij een *Open House* vorm van zorginkoop (Pianoo, 2021a). Voordat we hierop ingaan, bieden we eerst een bredere blik op de kwaliteit van werk in de thuiszorg.

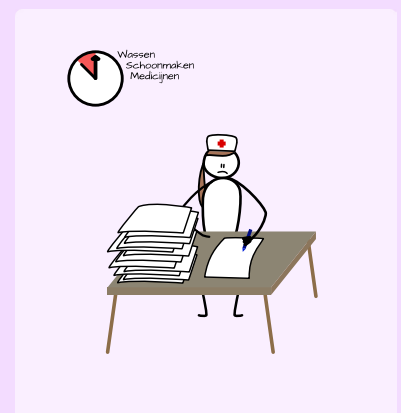
Problemen met de kwaliteit van werk in de thuiszorg

Uit de interviews komt een grote mate van consensus naar voren over de relatief slechte kwaliteit van werk in de thuiszorg (interviews ActiZ, FNV, Nu'91, ZNL, IN). De meest genoemde punten zijn de relatief lage lonen, de hoge werkdruk, de beperkte mogelijkheden voor professionele ontwikkeling en sociale mobiliteit, tezamen met de hoge administratieve druk en een relatief lage professionele autonomie (interviews ActiZ, FNV, Nu'91, ZNL).

De lonen in de sector zijn relatief laag. Een recent rapport van de SER zet uiteen dat de lonen in de sector een 6% achterlopen op de publieke sector en 9% op marktsectoren (SER, 2021). Deze relatief lage beloning is een groot probleem in de sector. Zo stelt Nu'91 dat de periode van de 'witte woede' weer dreigt terug te keren, omdat het personeel zich allerm minst gewaardeerd voelt (interview Nu'91). Om deze lage lonen te verklaren, wijzen alle partijen die wij gesproken hebben naar de verkeerde kalibratie van de Overheidsbijdrage in Arbeidskostenontwikkeling (OVA). Deze 'OVA-systematiek' zou ertoe moeten leiden dat de lonen in de thuiszorg meegroeien met de andere sectoren. De partijen die wij gesproken hebben zijn het erover eens dat deze lonen weliswaar op gelijke pas groeien, maar dat ze lager begonnen en daardoor ook lager zijn gebleven. In het kader van het onderzoek is het tevens belangrijk op te merken, dat geen van onze gesprekspartners de relatief lage lonen direct verbond aan de inkooppraktijk van gemeenten (interviews ActiZ, FNV, Nu'91, ZNL). Wel worden volgens FNV de lonen gedrukt door de lage tarieven die gemeenten hanteren. Deze hebben effect op de contractomvang van de werknemers: zij krijgen dan minder vaak een vast contract en beginnen bij elk nieuw contract weer in schaal 0.



Hoge werkdruk



Veel administratie

De hoge werkdruk is een tweede probleem in de sector. Al tijden is er een trend dat het personeel dezelfde taken in steeds minder tijd moet voltooien (SER, 2021). De hoge werkdruk wordt door alle sociale partners die wij hebben gesproken verbonden aan het heersende personeelstekort in de sector. Dit personeelstekort wordt gevoed vanuit verschillende bronnen. Ten eerste wordt dit personeelstekort veroorzaakt door een ‘dubbele vergrijzing’: enerzijds de vergrijzing van de (Nederlandse) bevolking. Doordat er meer Nederlanders oud worden, en mensen ook nog eens langer leven, is er een groeiende vraag naar steeds meer complexe zorg. Anderzijds is er natuurlijk dan ook sprake van een vergrijzing van het personeel, wat zorgt voor een groeiende uitstroom. Anderzijds bestaat er een vicieuze cirkel tussen de relatief lage kwaliteit van werk in de sector en het personeelstekort: slechte arbeidsomstandigheden en -voorwaarden verhogen de uitstroom in de sector, wat leidt tot een groeiend personeelstekort met daaruit voortvloeiend een hogere werkdruk (interviews ActiZ, FNV, Nu’91, ZNL).

Van de sociale partners ziet alleen de FNV een directe relatie tussen de aanbestedingspraktijk en de hoge werkdruk. Zij stelt, dat door de gerichtheid op de prijs-kwaliteitsverhouding door werkgevers er onredelijk veel flexibiliteit van het personeel wordt gevraagd. Werknemers hebben het gevoel dat ze 24/7 beschikbaar moeten zijn voor de werkgever en dat er van hun wordt verwacht dat ze 24/7 op hun mobieltje kijken, wanneer en waar ze moeten werken. Volgens eigen onderzoek van de FNV is deze gevraagde ‘permanente beschikbaarheid’ een voorname reden voor de hoge uitstroom in de sector – en daarmee dus ook een reden voor de hoge werkdruk (interview FNV).

Een derde probleem dat meerdere gesprekspartners hebben benoemd, is de hoge administratieve druk en beperkte professionele autonomie van medewerkers in de thuiszorg. Voor wat betreft de hulp in de huishouding en de individuele begeleiding, werd de oorzaak hiervoor gelegd bij de introductie van marktwerking in deze zorgsector. Het personeel heeft daardoor last van ‘financieel gemotiveerde verantwoording’ die het omvormen van het werk tot koopwaar met zich meebrengt (interview Nu’91). Elke specifieke taak is gemaakt tot een ‘product’ waarin vastomlijnde taken worden verbonden aan specifieke kosten in termen van tijd, geld en materiaal. Dit managementdenken zorgt voor een cultuur van wantrouwen in de professional – waardoor zij zich niet gewaardeerd voelen en niet de zorg kunnen leveren die zij zouden willen leveren (interviews FNV, Nu’91, ZNL). Overigens benadrukt het ministerie van VWS dat deze problematiek wellicht sterker speelt in de jeugdzorg dan in de huishoudelijke hulp. De huishoudelijke hulp gaat om redelijk concrete taken, met relatief concrete uitkomsten. Het definiëren van ‘producten’ is daarmee beslist niet simpel, maar wel

relatief eenvoudig. In de jeugdzorg gaat het namelijk om het gedrag, het welzijn en toekomstperspectief van jongeren – veel meer ongrijpbare zaken die minder makkelijk vast te leggen en te toetsen zijn (interview VWS).

Daarnaast gaven partijen aan, zowel vanuit werkgeverszijde als werknemerszijde, dat met name de thuiszorg weinig mogelijkheden voor professionele ontwikkeling aan mensen biedt. Verplegers of andere zorgprofessionals die intramuraal werken opereren vaak in teams, waardoor er voldoende mogelijkheden zijn om supervisie en ondersteuning te organiseren bij het aanleren en overdragen van vaardigheden. Maar juist in de thuiszorg zijn deze mogelijkheden beperkt. Ambulante zorgprofessionals werken vaak alleen. Het laten meelopen van een supervisor of ondersteuner zou dus al snel een verdubbeling van de arbeidskosten inhouden (interviews Nu'91, ActiZ).

Daarmee samenhangend is er tevens sprake van een verschraling van de taken in met name de wmo-gefinancierde thuiszorg, waardoor het werk minder professioneel uitdagend wordt (interviews Ieder(In), VWS). Deze verschraling wordt treffend omschreven door onze gesprekspartner vanuit koepelorganisatie Ieder(in): 'huishoudelijke hulpen poetsen alleen nog maar en hebben geen tijd meer voor andere dingen, zoals een goed gesprek om de klant te helpen met de structurering van de week' (interview Ieder(in)). Het ministerie van VWS ziet deze verschraling van taken als een van de mogelijke gevolgen van de introductie van marktwerking in het sociaal domein. Ten tijde van de AWBZ hadden gemeenten het gevoel overgeleverd te zijn aan de macht van aanbieders. Zij konden hoge tarieven vragen en onnodige uren opschrijven. Hierdoor ontstond de beeldvorming dat er 'veel koffie [werd] gedronken met de cliënt' en de noodzaak om middels bezuinigingen en marktwerking de zorg 'terug te brengen naar de essentie'. Hierdoor zijn 'zorgproducten' zoveel mogelijk gericht op de strikt noodzakelijke taken (interview VWS).

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) wijst op de beperkte mogelijkheden van gemeenten om in hun rol van aanbesteders de kwaliteit van werk in de thuiszorg te bevorderen. 'Gemeenten zijn primair bezorgd om het vasthouden van een adequate dienstverlening onder opstapelende bezuinigingen... met de kwaliteit van werk in de thuiszorg zijn gemeenten zeer afgeleid bezig' (interview VNG). VNG heeft meegewerkt aan een project met het Ministerie van SZW en Inspectie SZW en een gezamenlijke handleiding uitgebracht – *'Eerlijk, gezond en veilig werk in de thuiszorg een handreiking aan gemeenten als opdrachtgever in het sociaal domein'* (Uenk & Peters, 2021) – om de aandacht voor de factor arbeid bij aanbesteding onder de gemeenten te vergroten. Dat is nog niet zo makkelijk. Gemeenten kopen in volgens de

bepaling van reële prijzen waarin vastgelegd staat dat de betalingen conform de cao moeten worden gedaan, maar dat kunnen ze echter niet allemaal controleren (interview VNG).

Een vergelijkbare dynamiek speelt bij de zorgkantoren die zorg in de wijkverpleging inkopen bij zorgverleners. Net als de gemeenten hebben ook zij een beperkte 'span of control', waardoor er problemen omtrent de kwaliteit van werk in de thuiszorg verborgen blijven. Landelijke bezuinigingen en de financiële tekorten van gemeenten hebben hun weerslag op de kwaliteit van werk van huishoudelijke hulpen, zo ziet ook VNG. 'Voorheen, onder de AWBZ, kreeg de hulp per week 4 uur tijd voor een flatje.... in 2016 bleek uit een onderzoek dat 2,25 uur per week gemiddeld genoeg was voor een schoon en leefbaar huis, wat door gemeenten is overgenomen als richtlijn, waardoor het gemiddeld aantal uren naar 2,5 is gegaan' (interview VNG).

Het grootste probleem voor gemeenten is dat er te weinig middelen aan de gemeenten worden gegeven om hun taken uit te voeren, terwijl ze een groeiende en complexere wordende zorgvraag op zich af zien komen. 'In 2014 was er een bezuiniging op de hulp in de huishouding en ondersteuning en in 2015 kwamen er nieuwe zorgtaken voor de gemeenten bij, maar boven op deze nieuwe taken kwam er nog eens een stelselkorting'. Verder leidde een nieuwe cao-loonschaal tot 20 procent loonkostenverhoging en nam de rijksoverheid slechts 50 procent van de kosten op zich van het in 2018 ingevoerde abonnementstarief. 'Al met al kostte de gemeente 1 uur huishoudelijke hulp zo'n 14-18 euro in 2007, terwijl dat in 2022 zo'n 30 euro is'. VNG vindt het ingevoerde abonnementstarief ook tot te gemakkelijke toegang tot huishoudelijke hulp leiden van mensen die dat niet echt nodig hebben.¹

Het interview met Pianoo wijst ook op de vaak lastige positie van gemeenten. Zo was er vanaf het begin van de Wmo al onduidelijk wat van de aanbesteders werd verlangd. Marktwerving, innovatie en efficiëntie moest worden bevorderd, maar tegen welke prijs? Ook als aanbieders daardoor moesten omvallen of als het personeel te weinig wordt betaald? Ook zijn in algemene zin aanbestedende diensten huiverig om met de markt te praten, omdat dat wettelijk misschien niet altijd zou mogen, terwijl dat wel heel nuttig is. Gunningsmethodieken vereisen veel kennis en vaardigheden van aanbesteders.

1 Ook Zorgthuisnl en FNV wijzen hier op in een gezamenlijk brief in 2021: [brief-financiële-tekorten-sociaal-domein.pdf](https://www.zorgthuisnl.nl/wp-content/uploads/2021/07/brief-financiële-tekorten-sociaal-domein.pdf) ([zorgthuisnl.nl](https://www.zorgthuisnl.nl)).

Mechanismen van aanbestedingen

De relaties tussen de kwaliteit van werk en de inkooppraktijk in de thuiszorg zijn complex, mede vanwege de enorme diversiteit die er bestaat in inkoopmechanismen van gemeenten (Uenk, 2020). Zoals gezegd vallen deze mechanismen in te delen in drie brede categorieën: aanbesteden, *Open House* en (quasi-)inbesteden (Pianoo, 2021a). Gemeenten hanteren (een combinatie van) deze inkoopmechanismen in de regel om een drietal doelstellingen te behalen: een betere samenwerking tussen zorgaanbieders, grotere mogelijkheden voor maatwerk en een grotere (kosten)efficiëntie in het leveren van zorg (Uenk, 2020). Het expertisecentrum betreffende aanbestedingen Pianoo adviseert gemeenten om in hun keuze voor een of meerdere inkoopmechanismen de volgende aandachtspunten te hanteren:

Aandachtspunten	Aantal aanbieders	Zeggenschap opdrachtgever	Sturen op kwaliteit
(Quasi-)inbesteden	Weinig	n.v.t.	Sterk
Open House	Onbeperkt	Weinig	Zwak
Aanbesteden	Beperkt	Veel	Sterk

Bron: Pianoo, 2021a

Ten opzichte van *Open House*, bieden aanbestedingen relatief veel zeggenschap aan de opdrachtgever en hebben zij de mogelijkheid om te sturen op kwaliteit. Desondanks is *Open House* sinds de introductie van de Wmo altijd een populair instrument geweest en gebleven (Uenk, Wind, Telgen, & Bastiaanssen, 2018; Wind & Uenk, 2020). Mogelijk heeft dit te maken met de wat starre situatie voor 2015: zorgkantoren en andere financiers sloten toen met slechts een beperkt aantal grote zorgaanbieders relatief grote contracten. Hierdoor was er onder gemeenten een grote behoefte aan meer open contracten (Uenk, 2020).

In deze vorm van contracteren worden er geen partijen uitgesloten door de opdrachtgever. De opdrachtgever heeft relatief weinig grip op de kwaliteit van werk of dienstverlening: alle partijen die voldoen aan de gestelde minimumeisen kunnen hun diensten aanbieden (Pianoo, 2021b). Deze wijze van inkoop heeft wellicht bijgedragen aan de opkomst van ‘zorgcowboys’ – organisaties die de thuiszorg zien als verdienmodel en op allerlei slinkse wijze zoveel mogelijk beknibben op kwaliteit om zo hoog mogelijke winsten te boeken (interview VWS, FNV1). Zo werden bijvoorbeeld schoonmakers – onder een schoonmaak-cao – ingezet voor de eenvoudigere taken vallend onder hulp in de huishouding (van Eijkel et al., 2007; Interview VWS). Het bestaan van deze ‘zorgcowboys’ is een grote zorg voor het ministerie van VWS, vooral omdat

het naast een verschraving van de kwaliteit van werk ook een negatief effect heeft op de kwaliteit van dienstverlening. Mede daarom onderneemt zij verschillende stappen om de mogelijk negatieve effecten van marktwerking in het sociaal domein te beperken – waarover later meer (interview VWS).

In tegenstelling tot *Open House*, biedt aanbesteding mogelijkheden aan opdrachtgevers om te sturen op de kwaliteit van werk en dienstverlening (Pianoo, 2021a). Ondanks deze sturingsmogelijkheden om goed werkgeverschap af te dwingen, blijkt uit onderzoek van de Inspectie SZW dat gemeenten hier weinig aandacht voor hebben. Ondanks dat de overgrote meerderheid van gemeenten welwillend staat tegenover het idee om bij te dragen aan goede werkomstandigheden, weet men niet altijd hoe dit in de praktijk afgedwongen kan worden (2019). Daarnaast dragen de gemeenten volgens henzelf voornamelijk verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van dienstverlening, en ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van werk uiteindelijk bij de aanbieder als zijnde werkgever (interview VNG, VWS).

Gemeenten kunnen het werkgeverschap van de aanbieder indirect beïnvloeden via hun keuze voor een bepaald bekostigingsmodel. Door te bepalen *wat* zij precies inkopen, kan de gemeente prikkels geven aan de werkgevers die doorwerken in de kwaliteit van werk. *Grosso modo* kunnen er drie bekostigingsmodellen onderscheiden worden. Let wel: waar gemeenten in 2015 nog veelal voor de gehele Wmo een van de onderstaande modellen hanteerden, worden deze recentelijk steeds meer gedifferentieerd toegepast op specifieke ondersteuningsvormen (Uenk, 2020).

- a. Inspanningsgerichte bekostiging:** Hierbij wordt een bepaald hoeveelheid uren werk ingekocht, bekend als de ‘uurtje factuurtje’ aanpak. Deze wijze van aanbesteden wordt getypeerd door diens hoge administratieve lasten voor werknemer en werkgever, omdat elk uur werk ook daadwerkelijk gefactureerd dient te worden. De inzet kan mogelijk worden begrensd door een budgetplafond voor de aanbieder, eventueel gekoppeld aan een indicatiestelling van cliënten (Uenk, 2020).
- b. Resultaatgerichte bekostiging:** Bij deze procedure wordt er een bepaald resultaat ingekocht op basis van uitkomstcriteria. Er is binnen deze methodiek een ruime keuze aan verschillende uitkomstcriteria. Desondanks is het op basis van jurisprudentie verplicht het aantal uren werk dat vereist is mee te nemen als een van deze uitkomstcriteria (interview VWS).
- c. Taakgerichte bekostiging:** Hierbij worden er bepaalde handeling ingekocht, waar bepaalde vergoedingen tegenover staan. Dit staat ook wel bekend als de

‘lumpsum’ bekostiging, omdat er een vast budget wordt vastgesteld voor de uitvoering van een specifieke taak (Uenk, 2020).

Tot slot kunnen gemeenten nog kiezen of ze een dienst gezamenlijk in regionaal verband of juist autonoom inkopen. In de beginjaren van de Wmo hadden de gemeenten nog relatief weinig kennis in huis over het inkoopproces van zorg en ondersteuning, en was er een sterke groei te zien in het aantal regionale samenwerkingsverbanden (interview VWS). Echter bleken deze samenwerking niet altijd even stabiel, en tot 2018 was er sprake van veel lokale (af)splitsingen (Uenk, 2020).

De keuze om zorg lokaal of regionaal te organiseren, heeft vooral te maken met het aantal cliënten en de vereiste specialistische kennis. Hoe complexer een bepaalde zorgvorm is, hoe minder cliënten een gemeente *per capita* hiervan gemiddeld zal huisvesten, en hoe meer specialistische kennis nodig zal zijn. Daarom is het logisch om complexe zorgvormen regionaal te organiseren. Wat meer ‘simpele’ zorgvormen – zoals huishoudelijke ondersteuning – kunnen wellicht juist beter lokaal worden verzorgd wegens het hogere aantal cliënten en de minder specialistische kennis die hiervoor vereist is (interview VWS).

Instrumenten en innovaties

Aflezend aan de onverminderde aandacht die het ‘dossier zorgcowboys’ krijgt van de onderzoeksjournalisten van *Follow the Money* (Follow the Money, 2021), zijn de ‘zorgcowboys’ de wereld nog niet uit. Het ministerie van VWS heeft desondanks met twee interventies in de inkoop- en aanbestedingspraktijk hun speelruimte weten te begrenzen. Zoals gezegd is de primaire motivatie van het ministerie het waarborgen van een acceptabele kwaliteit van zorg. Maar toch hebben deze interventies vermoedelijk een positief effect op de kwaliteit van werk – aangezien ‘zorgcowboys’ niet alleen de cliënten maar ook hun personeel op alle mogelijke manieren proberen te slim af te zijn (interview VWS).

Een eerste interventie is de gestelde ‘eis van reële tarieven’ waarop gemeenten hun prijsindexatie moeten baseren en vastleggen’ (interview VWS). Deze eis – bekend als de AMvB Reële prijs Wmo 2015 – betreft alle vormen van gemeentelijke inkoop van huishoudelijke verzorging of hulp, of dit nu via een *Open House* of aanbestedingsprocedure verloopt. Gemeenten zijn daardoor verplicht bij de inkoop van zorg eisen te stellen aan de kwaliteit van werk (arbeidsvoorwaarden) en werkenden (deskundigheid) (Heinen, 2021). Uit een evaluatie (uitgevoerd door onderzoeksbureau Berenschot in 2019) blijkt dat de tarieven voor de hulp in de huishouding naar aanleiding van de AMvB Reële prijs Wmo 2015 zijn gestegen. Echter, volgens de gemeenten zelf

komt dit met name door de nieuwe HBH-loonschaal en 4% loonsverhoging die destijds in de cao-VVT zijn doorgevoerd (Berkhout *et al.*, 2019a; Berkhout *et al.*, 2019b, interview VNG).

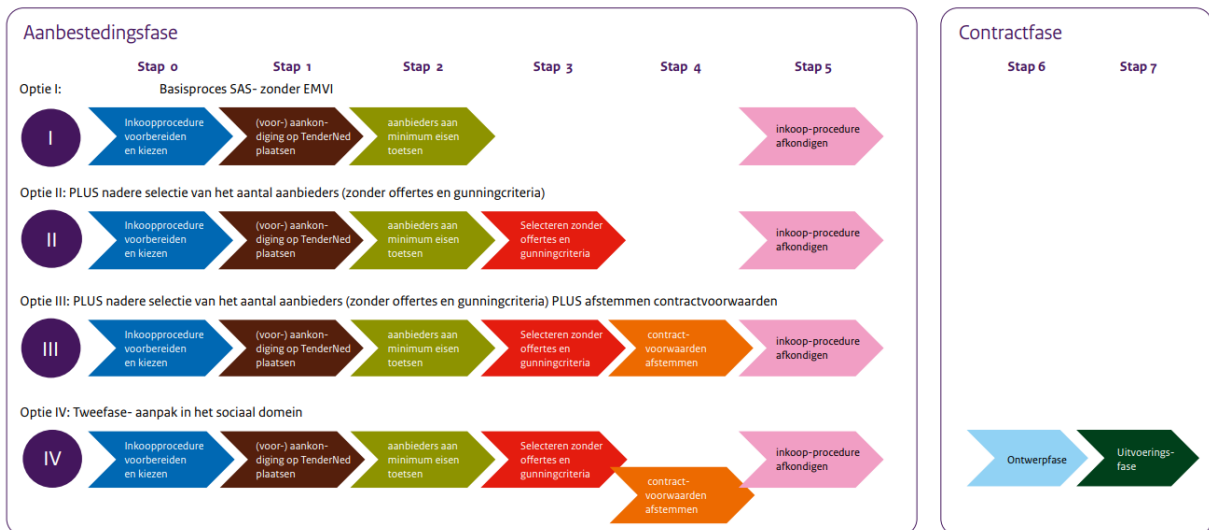
Een tweede interventie is de eis dat gemeenten niet enkel kijken naar de laagste prijs, maar aanbieders selecteren op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Volgens het ministerie is dit een effectieve aanpak, juist omdat er vanwege de eis van reële tarieven nog maar weinig variatie in de prijzen zal zijn. Dit houdt dan automatisch in, dat de kwaliteit leidend zou moeten zijn bij de selectie van aanbieders (interview VWS). Onderzoek laat inderdaad zien dat er een trend is naar meer ‘gesloten’ contracten en inkoopssystemen, waarin gemeenten meer grip hebben op de kwaliteit van dienstverlening, werk en werkenden. Of deze trend ook daadwerkelijk tot positieve resultaten leidt, is nog onbekend (Uenk, 2020).

Om gemeenten te assisteren in het borgen van de kwaliteit van zorg, heeft het ministerie van VWS het programma ‘Inkoop en Aanbestedingen in het Sociaal Domein’ opgericht. Binnen dit programma worden er richtlijnen en handreikingen ontwikkeld voor en *met* gemeenten (interview VWS). Voorbeelden van recente handreikingen zijn kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop (Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein, 2020a), quasi-inbesteden in het sociaal domein (Programma Inkoop en Aanbesteden, 2020b), en Handreiking ‘SAS zonder emvi’ (Programma Inkoop en Aanbesteden, 2021).

De meest recente handreiking ‘SAS zonder emvi’ is erop gericht om de aanbestedingsprocedures voor het sociaal domein ‘minder verplichtend en eenvoudiger’ te maken. Deze handreiking richt zich op de mogelijkheden om het ‘emvi-criterium’ dat vastligt in de Wmo 2015 en jeugdwet los te laten. Dit criterium is een grote barrière voor gemeenten die kwaliteit centraal willen stellen in hun aanbestedingsprocedures, omdat deze regel voorschrijft dat gemeenten – gegeven bepaalde kwaliteitscriteria – *verplicht* de ‘economisch meest voordelige inschrijving’ moeten kiezen (interview VWS). Het programma heeft vier varianten van ‘SAS zonder emvi’ ontwikkeld (interview VWS). De eerste drie worden in de praktijk gebruikt, terwijl de vierde variant nog een theoretische mogelijkheid is (interview VWS).

Alle vier de SAS-procedures kennen slechts vier verplichtingen: een (voor)aankondiging op TenderNed (een online marktplaats voor aanbestedingen van de Nederlandse overheid), een toets of de inschrijvingen voldoen aan de door de aanbesteder gestelde technische specificaties, eisen en normen, een proces-verbaal van de opdrachtverlening, [en een] bekendmaking aan wie de overheidsopdracht is gegund (Programma

Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein, 2021; 2). SAS 1, de eerste procedure, is de basisprocedure waarin slechts deze vier verplichtte stappen worden doorlopen. De overige procedures maken gebruik van een opbouwend aantal optionele stappen. Zo kenmerkt de tweede procedure, SAS 2, zich door een nadere selectie van het aantal aanbieders, en vindt er in SAS 3 tevens afstemming over de contractvoorwaarden plaats (ibid.; 6). De vier soorten SAS-procedures zijn hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 1: Vier SAS-procedures (bron: Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein, 2021; 7).

Deze SAS-procedures zijn uitgebreid besproken in de Tweede Kamer en in de regering, en dit heeft op 2 november 2021 geleid tot een wetwijziging, waardoor het emvi-criterium inderdaad is geschrapt in zowel de Wmo 2015 als de Jeugdwet (Parlementaire Monitor, 2022).

Ten tweede is de ‘Norm voor Opdrachtgeverschap’ die opgesteld is vanuit de VNG een andere relevante ontwikkeling waardoor gemeenten mogelijk meer grip krijgen op de kwaliteit van werk en dienstverlening in de jeugdzorg en wmo-gefinancierde thuiszorg (Uenk, 2020). Met het vaststellen van deze norm, erkennen gemeenten dat (boven)regionale samenwerking ‘essentieel’ is voor het verminderen van de administratieve lasten en het garanderen van de beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige (en voldoende) ‘zorgfuncties’ (VNG, 2020; 3). De norm bestaat uit acht afspraken, waarin het opstellen van een ‘regiovisie’ centraal staan. Deze visie is niet vrijblijvend maar moet voldoen aan specifieke eisen zoals het regelen van toegang, het vastleggen van een *governance*-structuur en het hanteren van reële tarieven en zorgvuldigheidseisen (ibid.; 4-5). VNG ziet dat er in gemeenten veel wordt geïnvesteerd in een

regionale inkooporganisatie: ‘gemeenten proberen de kosten van het inkoopproces te drukken, maar ook het niveau van de dienstverlening op niveau te houden’ (interview VNG).

De geïnterviewde bij VNG wijst erop, dat voor de kwaliteit van werk misschien wel niet zozeer het inkoopmodel uitmaakt, maar het bekostigingsmodel. Het kan de kwaliteit van het werk en ook van de dienstverlening ten goede komen, als in een beschikking ‘een schoon huis’ is afgesproken in plaats van ‘2,5 uur schoonmaken per week’. Dit kan de werkdruk verlagen en de autonomie van de schoonmakers verhogen.

Naast deze interventies vanuit VWS en VNG, is het sociaal overleg een andere route waarlangs de kwaliteit van werk geborgen of verbeterd kan worden in de wmo-gefinancierde thuiszorg. Werkgevers en werknemers in thuiszorginstellingen vallen doorgaans onder de Collectieve Arbeidsovereenkomst voor de Verpleeg-, Verzorgingshuizen, Thuiszorg en Jeugdgezondheidszorg. Deze wordt onderhandeld door ActiZ en Zorgthuisnl aan werkgeverszijde en door FNV Zorg en Welzijn, CNV Zorg en Welzijn (onderdeel van CNV Connectief), NU’91 (Beroepsorganisatie van de Verpleging en Verzorging) en FBZ (Federatie van Beroepsorganisaties in de Zorg en daaraan gerelateerd onderwijs en onderzoek) aan werknemerszijde. Op het terrein van collectieve loonsverhogingen volgen de cao-partijen de ‘OVA systematiek’, waarbij de ontwikkelingen van loonsverhogingen in de markt worden gevolgd. Hieruit volgt een gemiddeld percentage dat de inzet bepaalt voor de loonsverhoging in de CAO onderhandelingen. Volgens ActiZ zijn cao-partijen daarmee dus op het terrein van de lonen niet afhankelijk van het budget van de overheid voor de zorgsector.

Het sociaal overleg bereikte in 2016 een impasse door de grote bezuinigingen vanuit het rijk, waardoor met name de FNV weinig ruimte zag voor verbetering van arbeidsvoorwaarden (interview FNV1). Sindsdien zijn de partijen – onder druk van het nijpende personeelstekort – meer gericht op hun gedeelde belangen en lijkt de vertrouwensband vrij sterk te zijn (interview ActiZ, FNV, Nu’91, ZNL). Dit heeft er, naast een totale loonsverhoging van 7,4 procent in twee jaar, onder meer toe geleid dat er in 2019 een aangescherpt cao-artikel is gekomen om de arbeidsvoorwaarden van hulpen in de huishouding in de thuiszorg niet te laten verslechteren bij overgang naar een nieuwe werkgever als gevolg van een nieuwe aanbesteding van de gemeente (cao VVT&J 2019-2021, art. 12.2 Rechtspositie hulp bij het huishouden bij overname Wmo, ingangsdatum 1 april 2020). Daarnaast hebben, bij het verlengen van de cao-VVT&J 2021, de sociale partners afgesproken dat medewerkers de mogelijkheid

wordt geboden om na 45 werkzame jaren te stoppen met werken, en dat zij vanaf 1 september 2021 maximaal 100 weken – evenredig naar de omvang van het dienstverband – verlof kunnen sparen om tijdelijk minder of niet te werken (Prins et al., 2021).

VNG heeft structureel overleg over de (toekomst) van de thuiszorg en zorgvernieuwing met koepels van aanbieders (zoals ActiZ en Zorgthuisnl) en ook Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (maar niet met vakbonden). Hier gaat het niet alleen over geld en aanbesteding, maar ook over vergrijzing en personeelstekorten. Onderdeel van de decentralisatie van het sociaal domein was juist dat er meer kansen voor innovatie en verscheidenheid zou zijn, maar daar wordt juist weer heel weinig over gepraat en op het terrein van innovatie zijn er slechts weinig en alleen kleine pilots en projectjes (interview VNG).

1.4 Het streekvervoer

Inleiding

Aanbestedingen zijn geïntroduceerd in het regionaal openbaar vervoer met de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). De Wp2000 had tot doel om een betere prijs-kwaliteitsverhouding in de geleverde diensten en een grotere klantgerichtheid van de vervoerder te bewerkstelligen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Via openbare aanbestedingen worden concessies door vervoersautoriteiten gegund aan marktpartijen. Een recent onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, komt met een voornamelijk positief oordeel wanneer het op deze zaken aankomt (Decisio et al., 2020).

Kwaliteit van werk in het streekvervoer

Uit de interviews blijkt dat er drie centrale problemen zijn met de kwaliteit van het werk in het streekvervoer. Het gaat om werkdruk, lage autonomie en baanonzekerheid. Vakbonden leggen daarbij een duidelijke relatie met aanbesteding. Werkgevers en aanbesteders leggen een minder (eendimensionaal) causaal verband tussen aanbesteding en kwaliteit van werk.

Volgens FNV is het grootste issue de toegenomen werkdruk en het steeds maar sneller moeten presteren. *‘Symbool staat het rode lampje op het dashboard van de chauffeur dat aangeeft als de bus te laat is’* (interview FNV). Er is sprake van boosheid onder buschauffeurs. Veel meer dan bij vrachtwagenchauffeurs die ook moeten dealen met verkeersdrukte en veel minder recuperatietijd hebben dan buschauffeurs die veel (50) vakantiedagen per jaar hebben (interview FNV). Volgens de voorzitter

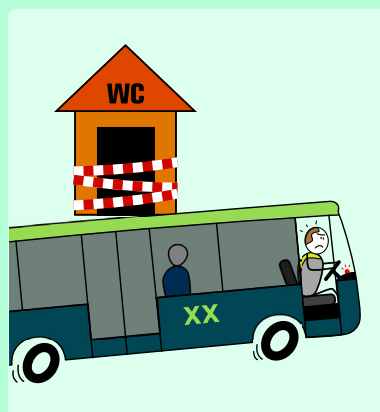
van de VWOV, tevens hr-directeur bij Qbuzz, heeft stress en werkdrukbeleving onder buschauffeurs ook te maken met de moeite die met name oudere buschauffeurs zouden hebben om met technologische veranderingen om te gaan: *'de chauffeur heeft niet meer die leren tas van vroeger, maar een laptop in een bus vol met nieuwe technologie'* (interview VWOV).

Daarnaast is er sprake van agressiviteit in de bus, ook richting de chauffeur, en is een maatschappelijke verruwing gaande waar met name oudere chauffeurs moeite mee hebben (interviews CNV, VWOV). De constante druk om op tijd bij de haltes te zijn, heeft een duidelijke relatie met concurrentie en gunningsafspraken in het aanbestedingsmodel in het streekvervoer. Om een concessie te winnen, moeten de vervoerders grote beloften doen wat betreft het op tijd rijden onder lage kosten. De technologische vernieuwingen en maatschappelijke verruwing staan wat verder af van aanbesteding, maar versterken wel de stress onder buschauffeurs.

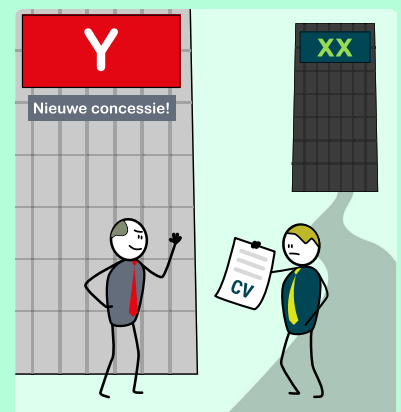
Gerelateerd aan werkdruk en de focus op kostenefficiency in aanbesteding, is de zeer lage autonomie die buschauffeurs hebben in hun arbeidstijden een tweede probleem. CNV Vakmensen wijst er in het interview op, dat ook na de cao-verbetering over meer 'plaspauzes' in 2018, de arbeids- en rittijden nog steeds te strak zijn geregeld en dat de buschauffeurs veel te weinig autonomie in hun arbeidstijden hebben, wat onder meer leidt tot een hoog ziekteverzuim. Er is weinig tijd voor pauzes, lage flexibiliteit in verlofaanvragen en druk om bij ziekte snel weer het werk te hervatten (Decicio et al., 2020).



Hoge werkdruk



Weinig autonomie



Baanonzekerheid

Een derde issue in de magere kwaliteit van het werk in het streekvervoer - dat zowel FNV, CNV als VWOV zien - is het probleem van de baanonzekerheid van personeel bij concessieovergangen. De Wet personenvervoer (Wp2000, artikel 37) gaat alleen over het meenemen van 'vaste arbeidscontracten' naar de nieuwe concessiehouder; uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk contract hebben bij concessiewisselingen echter een groot onzekerheidsgevoel. Of flexibele arbeidskrachten wel of niet overgaan naar een nieuw vervoersbedrijf is afhankelijk van de personeelsbehoefte in de branche (interview CNV).

Daarnaast speelt er een juridische onduidelijkheid. Wp2000 is duidelijk waar het gaat om het recht van buschauffeurs ('direct personeel') om met de concessie mee te gaan naar het nieuwe vervoersbedrijf. Het is minder duidelijk als het gaat om 'indirect personeel'. Wp2000 artikel 40 zegt dat ook 'indirecte personen' op een lijstje moeten worden gezet en een aanbieding van de nieuwe vervoerder moeten krijgen, maar er is dan volgens FNV wel sprake van willekeur, omdat niet iedereen een *garantie* heeft om naar de nieuwe concessiehouder mee te gaan en omdat de scheidslijn tussen 'direct' en 'indirect' personeel onduidelijk is. Monteurs zijn dan bijvoorbeeld nog wel herleidbaar als personeel dat mee moet gaan, maar kantoorpersoneel en andere zogenaamde 'niet herleidbare indirecten' zijn dat allerminst (interview VWOV). De verliezende partij kan de concessiewisseling aangrijpen om kantoorpersoneel 'weg te promoveren' (interview CNV). Met name voor de medewerkers op de kantoren van de vervoersbedrijven leidt de praktijk bij concessiewisselingen tot onzekere uitkomsten. De cao-partijen hebben in een gezamenlijke gedragscode spelregels gemaakt hoe hier mee om te gaan.² Maar conflicten en juridische procedures blijven voorkomen. De voorzitter van VWOV - tevens HR-directeur Qbuzz - spreekt in dit opzicht van '*concessienomaden, waarmee respectloos gesleept wordt tijdens concessieovergangen*' en waarbij het niet duidelijk is wat daarmee moet worden gedaan. Hij is zelf van mening dat deze groep niet mee hoeft naar nieuwe werkgevers en dat, als het bedrijf te veel kantoorpersoneel heeft, deze dat dan ook zelf moet oplossen (interview VWOV).

Naast deze drie problemen in de kwaliteit van het werk, speelt het probleem dat personeel in het regionale busvervoer niet altijd onder de cao Openbaar Vervoer werkt, zoals inzake uitzendkrachten (die bijvoorbeeld andere voorwaarden kennen ten aanzien van pensioen en opleiding) en inhuur/onder-aanneming van bijvoorbeeld gepensioneerden (interview FNV, Decisio et al., 2020). Soms zou er werk worden

2 Gedragscode betreffende de overgang bij een concessieovergang van "niet herleidbare indirecte werknemers" vallend onder bescherming van de personeelsparagraaf Wp2000 (cao 2018-2020: p. 72).

uitbesteed aan bv's waar het personeel onder de cao voor besloten vervoer zou vallen. Regionale vervoerders zien de cao-OV als beperkend voor de vrijheid/flexibiliteit voor efficiëntere personeelsinzet (Decisio et al., 2020: 78) Dit kunnen zij proberen te omzeilen door geen vast personeel aan te nemen of door alternatief vervoer – zoals touringcars of taxi's - op sommige vervoerstrajecten te zetten.

Vraagstukken bij aanbesteding in het streekvervoer

Sinds de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is sprake van aanbesteding in het streekvervoer. In de eerste zes jaren kende de sector relatief veel concessies van beperkte omvang (Decisio et al., 2020). In de periode 2007-2013 kwamen grotere concessiegebieden en overnames door grote buitenlandse spelers tot stand. Vanaf 2013 daalde het aantal concessies (naar 35 per jaar) en steeg de gemeten klanttevredenheid en ook het gebruik van bus, tram en metro tot aan de coronacrisis. Corona heeft laten zien dat het streekvervoer een onzekere markt is. Provincies (als aanbesteders) proberen daarom nu 'wendbare concessies' te organiseren die tussentijdse aanpassingen mogelijk maken en de risico's minder bij de streekvervoerder en meer bij de overheid te leggen (interview Ministerie I&W).

Momenteel is een aantal streekvervoerders actief in Nederland. Naast GVB in Amsterdam, RET in Rotterdam en HTM in Den Haag, die dus werken met 'inbesteding', zijn er in Nederland vijf grote busbedrijven actief in de aanbesteding van streekvervoer die allemaal buitenlandse eigenaren ('moederbedrijven') hebben: *Qbuzz* (Busitalia, Italiaans), *Arriva* (DB, Duits), *Connexion* (Transdev, Frans), *Syntus/Keolis* (SNCF, Frans) en *EBS* (Egged, Israëliësch). Het beperkt aantal dienstverleners en aanbesteders, tezamen met een gemiddelde duur van een concessie van tien jaar (of meer) en weinig verschillen in gehanteerde aanbestedingsmodellen, maakt het veld van aanbesteding in het streekvervoer relatief overzichtelijk (wat groot contrast geeft met bijvoorbeeld de thuiszorg).

Er spelen meerdere vraagstukken wat betreft aanbesteding in het streekvervoer: efficiency, kwaliteit van dienstverlening en kwaliteit van het werk. Wat betreft efficiency, heeft aanbesteding in het streekvervoer inderdaad ertoe geleid dat de kosten per eenheid zijn gedaald, zoals het onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft gemeten (Decisio et al., 2020). De rek lijkt er nu wel uit te zijn vanwege de bereikte efficiency in de afgelopen twee decennia en vanwege nieuwe milieueisen die de concessie-verlenende overheden stellen (Decisio et al., 2020; interview VWOV). In het veld wordt besproken om provincies – en niet de vervoerders

zelf – nieuwe ‘groenere’ bussen aan te laten schaffen en deze te verhuren aan de vervoerders, omdat het te duur is voor de bedrijven om de bussen emissievrij te maken voor 2030 (interview Ministerie I&W).

Volgens het eerder aangehaalde evaluatieonderzoek heeft de onderlinge concurrentie tussen vervoerders niet alleen geleid tot meer kostenbesparingen, maar ook tot toegenomen tevredenheid onder reizigers, omdat er meer op tijd wordt gereden (bevestigd in het interview met IPO).

Meer efficiency en het meer op tijd rijden staat echter wel op gespannen voet met een derde vraagstuk rond de effecten van aanbesteding in het streekvervoer: namelijk de kwaliteit van het werk. Scherpe prijzen in de bedrijfsvoering en verantwoording over het op tijd rijden, leiden uiteindelijk wel tot hoge en verhoogde werkdruk onder met name de chauffeurs, lage autonomie in de arbeidstijden en terugkerende werkonze-kerheid bij concessiewisselingen (zie paragraaf 1).

De partijen in het streekvervoer die wij hebben gesproken zijn het er dus over eens dat er tijdens de concessieverlening vooral op prijs, een beetje op klimaat, en niet op kwaliteit van de factor arbeid (anders dan cao-naleving) wordt gestuurd (interviews CNV, FNV, VWOV, IPO, Ministerie I&W). Maar wie is, en ziet men als verantwoordelijk in het streven naar betere sociale voorwaarden bij aanbesteding en naar beter werk in de sector? Daarover lopen de meningen uiteen.

Vakbonden vinden dat aanbesteders meer oog zouden moeten hebben voor arbeidsvoorwaarden en belangen van werknemers en niet alleen voor kostenbeheersing en reizigersbelangen. FNV geeft een voorbeeld: na de cao-verbetering naar aanleiding van de ‘plaspauze-discussies’ zie je dat busbedrijven van goede wil zijn om voor chauffeurs minder belastende arbeids- en rijtijden te implementeren, maar ligt de bottleneck bij de budgettaire kaders bij aanbestedingen en weinig extra kwaliteitsnormen op sociaal terrein (interview FNV). Dit wordt bevestigd door de werkgevers: *‘je krijgt geen punten voor goed personeelsbeleid’* in de gunningsprocedure bij de aanbesteder, aldus de VWOV-voorzitter. Dit zou in principe wel kunnen, want hij ziet de aanbestedende provincies en regio’s nu wel kwaliteitsnormen hanteren als het gaat om klimaat en groene investeringen in het materieel (interview VWOV).

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) bevestigt dat personeel en arbeidsvoorwaarden geen onderdeel zijn van het gehanteerde programma van de provinciale aanbesteders in het streekvervoer (interview IPO). Het ‘gelaagd opdrachtgeverschap’ zou dat ook lastig maken (interviews IPO). Het thema van werk en sociale voorwaarden staat

ook niet op de agenda van dit overlegorgaan. Bij de stakingen in het kader van de ‘plaspauze-discussie’ in 2019 is opnieuw bevestigd dat conflicten over de cao en de arbeidsvoorwaarden moeten worden opgelost door de cao-partijen zelf (idem). IPO vindt de vergrijzing en problemen met het aantrekken van voldoende jonge gekwalificeerde chauffeurs een punt van zorg. Maar ook op dit terrein wijst IPO op de verantwoordelijkheid van de vervoersbedrijven zelf. Thema’s als onderaanbesteding via taxi’s of besloten busvervoer en te veel flexwerk staan noch bij aanbesteders noch in de (nationale en provinciale) politiek ter discussie.

Net als IPO vindt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het werk bij de vervoerders ligt. Daarbij vindt het Ministerie de angst dat marktwerking tot lagere kwaliteit zou leiden in dienstverlening en personeel onterecht, waarbij het zich gesteund voelt door het onderzoek uit 2020 door Decisio (waarbij het ministerie opdracht had gegeven om daar specifiek naar te kijken). De klanttevredenheid is in het afgelopen decennium enkel toegenomen en alternatieve modellen van aanbesteding – zoals inbesteding in de drie grote steden en onderhands gunnen bij NS - leiden niet tot betere kwaliteit van werk (interview I&W). Het onderzoek concludeert dat causale verbanden tussen aanbesteding en kwaliteit van de cao en van het werk zelf, lastig te meten zijn.

Het Ministerie ziet dat vervoerders angstig zijn om de slechtste arbeidsvoorwaarden te bieden. Het onderschrijft de conclusie van het onderzoeksrapport van Decisio et al. (2020) dat toenemende werkdruk, flexibilisering en onzekerheid op de arbeidsmarkt ook in andere sectoren spelen waardoor er geen eenduidig antwoord zou zijn te geven op de vraag naar de effecten van de introductie van de marktwerking op arbeidsvoorwaarden en omstandigheden in het OV. Vanwege de situatie rond corona is het rapport niet besproken in de Tweede Kamer, maar volgens het Ministerie is dat niet echt een groot gemis omdat de hoofdconclusie is dat het ook met aanbesteding goed gaat en dat het streekvervoer niet wezenlijk anders georganiseerd hoeft te worden (interview I&W).

Het gaat echter te ver te stellen dat aanbesteders in het streekvervoer helemaal geen oog zouden hebben voor de kwaliteit van het werk. Het *OV-bureau Groningen Drenthe* bijvoorbeeld, heeft eens in de zes weken overleg met een vertegenwoordiging van de buschauffeurs en heeft regelmatig contact met de ondernemingsraad van *Qbuzz* over personele en organisatorische zaken, ondanks dat aanbesteders zich formeel niet bezig (mogen) houden met de bedrijfsvoering (interview OV Bureau Groningen Drenthe). In de marktconsultatie in 2019 is veel aandacht geweest voor personeelswelzijn en goede aansturing van het personeel, en is er ook overleg geweest met de vakbon-

den, onder meer als reactie op politieke partijen in de provinciale staten die vonden dat chauffeurs ‘te veel werden uitgeknepen’ in de voorafgaande concessie uit 2009 (zie verder casus ‘OV-bureau Groningen-Drenthe’).

Borging en verbetering van de kwaliteit van het werk bij aanbesteding

Er kunnen verschillende ‘niveaus’ van regelgeving en verschillende beleidsinstrumenten worden onderscheiden bij het waarborgen van de kwaliteit van werk bij aanbesteding in het streekvervoer in Nederland.

Ten eerste het nationale niveau van wetgeving, politiek en sociale dialoog. Wp2000 artikel 37 is erg belangrijk gebleken wat betreft de werkzekerheidsgarantie voor buschauffeurs bij concessiewisselingen. Wp2000 artikel 40 voorziet daarnaast in een overlegstructuur tussen werkgevers en werknemers wat betreft de overgang van andere personeelsgroepen. Volgens de VWOV-voorzitter vindt dit plaats nadat de busmaatschappijen zelf, zonder de vakbonden, hierover onderling hebben overlegd. Er zijn geen signalen om ook flexwerkers en zogenaamde ‘indirecten’ onder deze wettelijke regels van overname van personeel naar nieuwe concessiehouders te laten vallen. Daarmee wordt het vraagstuk van werkonzekerheid onder kantoorpersoneel in het streekvervoer overgelaten aan cao-partijen en de busbedrijven. Naast wetgeving, kan ook landelijke sociale dialoog bijdragen aan meer sociaal verantwoord aanbesteden in het streekvervoer. Volgens FNV en CNV zou er veel meer samen met VWOV kunnen worden opgetrokken richting ‘Den Haag’ en de aanbesteders (interviews FNV, CNV). Tot voor kort waren vakbonden, in tegenstelling tot VWOV, vrijwel afwezig in deze lobby (interviews FNV, CNV, I&W). Tijdens de coronacrisis hebben de vakbonden wel een plek gekregen in een maandelijkse stuurgroep van de gezamenlijke provincies en vervoerders die ook over de toekomst van het ov in Nederland overleggen. Het model van aanbesteding in het streekvervoer *an sich* staat bij het overleg tussen alle stakeholders op landelijk niveau niet echt ter discussie (interviews FNV, IPO, I&W, VWOV).

Waar FNV en sommige politieke partijen zich op politiek niveau kritisch opstellen over het aanbestedingsmodel in het ov (FNV 2007; FNV 2021;³), stelt FNV zich minder ideologisch op in de sector zelf (interviews FNV, I&W). Desalniettemin staat politieke beïnvloeding en cao-onderhandelingen niet (altijd) niet los van elkaar. VWOV wijst erop dat de herinneringen aan de moeilijke cao-onderhandelingen en stakingen in het streekvervoer in 2018 nog steeds vers in het geheugen liggen van de werkge-

3 <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/algemeen-nieuws/2020/02/marktwerking-is-een-sprookje-dat-ons-benadeelt>

vers. Werkgevers voelden zich toen ‘misbruikt’ door politieke en publieke acties van de vakbonden in de ‘plaspauze- discussies’ op cao-niveau (interview VWOV).⁴ Volgens VWOV ligt de verantwoordelijkheid van het aanbestedingsmodel bij de politiek en niet bij de vervoerders. Vervoerders handelen binnen de kaders die hun wordt gegeven en zullen daarbinnen altijd rendabele bedrijfsvoering nastreven.

Een tweede lijn waarlangs kwaliteit van het werk kan worden verbeterd loopt via de aanbestedende partijen in het streekvervoer. Soms zouden – ook in andere sectoren – aanbestedende diensten niet altijd reële verwachtingen hebben dat ‘alles goedkoper kan’, of dat er veel ruimte zou zijn voor innovatie in de dienstverlening (interview Pianoo). Bij de concessieverlening zouden aanbesteders wel sociale criteria kunnen hanteren. Minder eenzijdig gericht op lage kosten en efficiency in de bedrijfsvoering en meer aandacht voor de kwaliteit van het werk en de belangen van de werkenden. FNV zou graag zien dat er in de offertes van de vervoerders en in het gunningsproces van de aanbesteders concrete factoren een rol spelen, zoals het hebben van een maximum aandeel flexibele personeelsschil (bijvoorbeeld 10%), het garanderen van een voldoende opleidingsniveau van het personeel (of zorgen dat dat niveau behaald wordt) en de belofte dat dienstbetrekkingen en werkgelegenheid bij de hoofdvervoerder behouden blijven. Soms wordt er in de praktijk werk uitbesteed aan bv’s waar het personeel onder de cao voor besloten vervoer of taxivervoer gaat vallen. Voor de corona-uitbraak was FNV vergevorderd met het gesprek met Friesland en Nijmegen/Arnhem om bij nieuwe aanbestedingen regels op te nemen t.a.v. het tegengaan van onderaanbesteding naar goedkopere vervoersbedrijven (maar dit initiatief is op de achtergrond geraakt door urgente coronacisismaatregelen in de sector).

De geïnterviewden kunnen weinig voorbeelden noemen van ‘best cases’ bij aanbesteders in het streekvervoer over hun ‘indirecte werkgeverschap’. Wel heeft CNV een aantal jaren terug, na een stakingsactie onder de chauffeurs, een afspraak kunnen maken met gemeente Almere om de chauffeurs en de reizigers een sociaal veiliger omgeving te geven. Vooral SP, maar ook D66 bleken toen een luisterend oor te hebben en actie te ondernemen.

Ten derde kunnen sociale partners via cao’s de negatieve gevolgen van aanbesteding voor de kwaliteit van de arbeid verzachten. De sector van het streekvervoer kent een zeer hoge organisatiegraad onder werknemers (van, volgens FNV en CNV, circa 80% onder buschauffeurs) wat het draagvlak van de cao’s zeer hoog maakt en de

4 <https://www.trouw.nl/nieuws/vakbonden-en-werkgevers-streekvervoer-staan-lijnrecht-tegenover-elkaar~be926c32/>

vakbonden relatief sterk maakt (schatting FNV, CNV).⁵ Naast stadsvervoerders met een eigen cao, kent de sector twee bedrijfstak-cao's, namelijk de grote cao 'Openbaar Vervoer' met Vereniging Werkgevers Openbaar Vervoer (VWOV) als werkgeversvereniging en de veel kleinere cao 'Multimodaal vervoer' met Vereniging Werkgevers Multimodaal Vervoer als werkgeversvereniging.⁶ Er zijn verschillen in het niveau van de arbeidsvoorwaarden tussen de beide bedrijfstak-cao's (Basis en Beleid, 2017; Decio et al., 2020).

FNV wil bijvoorbeeld dat buschauffeurs in de cao van het Multimodaal vervoer onder de cao-ov gaan vallen om daarmee de regeling voor gebroken diensten en de regeling voor eerder stoppen met werken in de cao 'Multimodaal vervoer' te verbeteren (interview FNV). Dat de cao wordt aangegrepen als instrument om arbeidsvoorwaarden te garanderen in een sector waar met openbare aanbesteding wordt gewerkt, is al op verschillende terrein zichtbaar. Zo zijn er in de cao-ov afspraken gemaakt over spelregels hoe om te gaan met "niet herleidbare indirecte werknemers" bij concessiewisselingen.

In het kader van de problematiek van lage autonomie in het werk van buschauffeurs, zijn in 2018 nieuwe cao-regels afgesproken om pauzes beter te garanderen. Meer recent hebben de cao-partijen mogelijkheden geschapen om oudere werknemers eerder met pensioen te laten gaan en deze te vervangen door jongere (en daarmee ook goedkopere en misschien meer flexibele) medewerkers. Er zitten wel grenzen aan het cao-instrument. Via de cao kan niet het aanbestedingsmodel zelf, of de gehanteerde criteria van aanbesteders, worden veranderd. Verder klagen zowel werkgevers als vakbonden over de te formele stijl van onderhandelen in de sector (interviews VWOV, FNV, CNV). Aan de cao-tafel is iedereen van goede wil, maar zou er te ouderwets worden onderhandeld, wat het productief overleg over gezamenlijke belangen in de weg staat: *'het is echt in vergelijking tot andere transportsectoren heel bijzonder, omdat verschillen tussen werknemers en werkgevers eerst enorm worden vergroot, ook bij gezamenlijke problemen in de sector'* (interview FNV).

De coronacrisis, met de afgenomen aantallen reizigers, vergroot ook de druk op nog meer kostenbesparingen via de cao (interview FNV). Tot slot, al eerder geschreven,

5 FNV zou twee derde en CNV een derde van de vakbondsleden organiseren (interviews FNV, CNV).

6 Hieronder vallen vervoersondernemingen Arriva en Syntus/Keolis, die zowel per bus als per trein reizigers vervoeren (ca. 1.000 medewerkers). FNV wil dat buschauffeurs in deze cao onder de cao Streekvervoer gaan vallen om daarmee de regeling voor gebroken diensten en de regeling voor eerder stoppen met werken in de cao 'Multimodaal vervoer' te verbeteren.

is er een praktijk dat delen van het aanbesteed werk via onderaanbesteding aan taxi's of besloten touringcar vervoer wordt gegeven, waardoor de cao's in de sector van het streekvervoer ondermijnt kunnen worden.

1.5 De schoonmaaksector

Introductie

De schoonmaak is een van de activiteiten die als eerste massaal werd uitbesteed, zowel door bedrijven als door publieke organisaties. Waar in de jaren 70 de meeste bedrijven, gemeenten, universiteiten en ziekenhuizen nog hun eigen schoonmakers in dienst hadden, komt dit vandaag de dag nog maar nauwelijks voor. Schoonmaak wordt sinds tientallen jaren voornamelijk geleverd door gespecialiseerde bedrijven, waaronder enkele hele grote, soms multinationale bedrijven en vele middelgrote en kleine aanbieders. Schoonmakers, voornamelijk vrouwen en veelal met een migratieachtergrond, zijn dus meestal in dienst van een schoonmaakbedrijf, maar verrichten hun werkzaamheden in het bedrijf van de klant. Bij de Rijksoverheid, gemeenten, provincies (ook al zijn de schoonmakers in praktijk van voorgaande drie instellingen vaak inbesteed), publiekrechtelijke instellingen zoals universiteiten en scholen en speciale-sectorbedrijven zoals Schiphol en de NS, valt het afsluiten van schoonmaakcontracten onder de aanbestedingsregels.

De schoonmaaksector is bij uitstek een sector waar problemen zijn met de kwaliteit van werk. Dit werd ook bij het grote publiek bekend, toen schoonmakers langdurig in staking gingen in 2010 om de problemen met de kwaliteit van werk in de sector aan de kaak te stellen. Deze problemen worden vaak in verband gebracht met het feit dat veel schoonmaak geoutsourcet en aanbesteed wordt. Hieronder zullen we hier dieper op ingaan. We bespreken eerst de problemen met kwaliteit van werk in de sector, bekijken daarna de relatie die ze hebben met aanbestedingen en bespreken vervolgens mogelijke oplossingen.

Problemen met kwaliteit van werk in de schoonmaak

Schoonmaak is belangrijk werk. Schoonmakers zorgen ervoor dat andere mensen kunnen werken in een schone, hygiënische en geordende omgeving. Dit is van levensbelang in bijvoorbeeld ziekenhuizen. Op andere werkplekken is het van groot belang dat afval zich niet ophoopt, toiletten en keukens schoon zijn, ramen worden gewassen en werkruimtes stofvrij zijn. Of zoals CNV Schoonmaak het zei: "Ik zeg wel eens, schoonmakers hebben waarschijnlijk meer levens gered dan dokters. Dokter gaan pas aan de slag als er iets mis is, maar de schoonmaak werkt preventief." Dit belang

resulteert echter vaak niet in een goede kwaliteit van werk voor schoonmakers. Tegelijkertijd is er wel verbetering waar te nemen in een aantal aspecten van de kwaliteit van werk in de afgelopen jaren. Maar zelfs dan behoort schoonmaak nog steeds bij de beroepen met de laagste kwaliteit van werk in Nederland. Dit is dan ook de reden dat schoonmakers in de afgelopen 15 jaar veel van zich hebben laten horen door middel van protesten en acties, zowel om aandacht voor hun beroep te vragen als om hun onderhandelingen met werkgevers en klantbedrijven kracht bij te zetten.

Dit geldt allereerst voor het loon. Schoonmaakwerk behoort tot de laagstbetaalde beroepen in Nederland, met uurlozen niet ver boven het minimumloon. Alle geïnterviewden, inclusief de grootste werkgeversorganisatie Schoonmakend Nederland (SN), zagen dit als een probleem, met uitzondering van brancheorganisatie Schoonmaken is een vak! (SieV), die de lonen en het aantal toeslagen dat werknemers kan krijgen juist te hoog vindt. De FNV ziet ook een probleem met de toeslagen, die zijn afgeschaft voor hotelschoonmakers maar die FNV opnieuw wil instellen. Naast het lage uurloon zijn ook lage inkomens voor schoonmakers een probleem.

Schoonmaker is een fysiek zwaar beroep dat fysieke schade oplevert, waardoor het moeilijk is dit tot je pensioen of op een duurzame manier te doen. Het is ook een beroep met vaak gespleten werktijden omdat klanten in veel gevallen willen dat hun gebouwen voor en na (en niet tijdens) de reguliere werk- of onderwijstijden worden schoongemaakt. Dit maakt het ten eerste moeilijk om veel uren te werken of er een activiteit naast te hebben. Daarnaast, aangezien veel schoonmakers vrouwen zijn met zorgtaken voor bijvoorbeeld schoolgaande kinderen, komen ze in de knel met het combineren van werk en zorg met deze gespleten werktijden. Gelukkig wordt er bij steeds meer klanten schoongemaakt gedurende de normale werktijden (dagschoonmaak). Verder geeft SN aan dat volgens hun eigen onderzoek veel medewerkers er juist voor kiezen om in de schoonmaak te werken vanwege de deeltijd: dit maakt het werk juist makkelijker te combineren met zorgtaken of andere privé-zaken.

Schoonmaakwerk biedt verder weinig ontwikkelingsmogelijkheden, van de ene kant omdat er relatief beperkte doorgroeimogelijkheden zijn binnen de branche en van de andere kant omdat werkgevers vaak niet erg bereid zijn in werknemers te investeren.

Aanbestedingscontracten zijn van relatief korte duur en bij nieuwe aanbestedingen gaat het contract in de meeste gevallen over naar een andere aanbieder (80% volgens CNV). Bij zo'n overgang gaan alle schoonmakers over naar de nieuwe aanbieder conform artikel 38 van de cao, behalve als ze zelf niet willen. Dit mechanisme werkt een kortetermijnvisie van werkgevers op het scholen van hun werknemers in de hand:

waarom scholen als ze binnenkort mogelijk overgaan naar de concurrent? Dit probleem is ten dele aangepakt in de cao. De opleidingseisen zijn vastgelegd in de cao en er is geregeld dat opleidingen worden vergoed vanuit de branchebijdrage. Werkgevers moeten deze branchebijdrage sowieso betalen, waardoor het hen niets extra's kost om de schoonmakers op te leiden. Een van de nieuwere regelingen is een omscholingsfonds: schoonmaker is niet voor alle schoonmakers het droomberoep (CNV) en je houdt het sowieso niet vol tot je 67e – dus er is behoefte aan omscholing (33% is geïnteresseerd in het leren van een ander vak). Met het fonds kunnen omscholings- of loopbaantrajecten aangeboden worden. Daarnaast zijn veel grotere schoonmaakbedrijven gediversifieerd in de afgelopen jaren en bieden ze bredere facility-managementpakketten aan klanten, met naast schoonmaak ook catering, receptie of beveiliging. Dit kan verdere loopbaanmogelijkheden opleveren voor schoonmakers.

De regeling dat werknemers overgaan naar de nieuwe aanbieder bij een aanbesteding, geeft ze de zekerheid dat ze hun baan niet zullen verliezen. Tegelijkertijd zitten er haken en ogen aan dit proces. Allereerst geldt de regeling alleen voor medewerkers die vallen onder de schoonmaak-cao. Kantoormedewerkers, medewerkers in ondersteunende activiteiten zoals onderhoud of werknemers op flexibele contracten hebben vaak een meer onzekere positie. Daarnaast blijven de condities waaronder men werkt niet per se gelijk en wordt het werk regelmatig zwaarder bij de nieuwe aanbieder.

Naast deze meer materiële problemen met de kwaliteit van werk, zijn immateriële aspecten minstens net zo belangrijk voor de schoonmakers. Schoonmakers voelen zich vaak niet gezien, niet gerespecteerd en niet gewaardeerd. Ze werken vaak als de rest die in het betreffende gebouw werkt er nog niet is of al weg is en hebben dus weinig contact met de mensen waarvoor ze schoonmaken. Daar krijgen ze dus geen waardering van en hun werk wordt gewoon voor lief genomen. Mensen kennen de namen van de mensen die elke dag hun kantoor schoonmaken niet eens, benadrukt SieV. De ontwikkeling richting dagschoonmaak leidt hier wel tot verbetering. Daarnaast horen ze nooit ergens echt bij: niet bij hun eigen werkgever want, daar voeren ze hun werk niet uit, en niet bij de klant want daar zijn ze niet in dienst. Schoonmakers identificeren zich vaak meer met de klant waar ze hun activiteiten uitvoeren dan met hun werkgever, maar de klanten voelen zich vaak maar erg beperkt verantwoordelijk voor het welzijn van de schoonmakers. Een ander geluid komt van SN dat aangeeft dat uit een survey dat zij hebben gehouden blijkt, dat medewerkers zich wel gewaardeerd voelen door hun werkgevers.

Daarnaast onderstrepen zowel CNV als Siev dat het beroep schoonmaker ook in de bredere maatschappelijke zin lijdt aan onderwaardering. Niemand droomt ervan om schoonmaker te worden, en niemand wordt vanuit zijn familie gestimuleerd om het schoonmaakvak in te gaan, aldus CNV. Het wordt gezien als een totaal failliet van je carrière wanneer je schoonmaakwerk accepteert, voegt SieV toe. Door deze lage status van schoonmaakwerk weten opdrachtgevers, vooral de kleinere opdrachtgevers, weinig van de activiteit en het beroep en willen ze er niet veel voor betalen. Dit staat in sterk contrast met het belang van het schoonmaakwerk. SN is overigens van mening dat deze onderwaardering van schoonmaakwerk niet meer zo'n probleem is.

Tegelijkertijd moet het duidelijk zijn dat er de laatste tien jaar wel verbeteringen zijn geweest in de kwaliteit van werk, bijvoorbeeld in de lonen (3,4% verhoging in april 2022, 2,75% per 1 april 2023, 1,5% per 1 april 2024) en de scholingsmogelijkheden (zoals hierboven aangegeven). Dit komt onder andere door de schoonmaakacties en de respectievelijke publieke aandacht voor de sector, door wat er bereikt wordt in cao-onderhandelingen en door de huidige sterkere arbeidsmarktpositie van schoonmakers als gevolg van schaarste aan werknemers.

De kwaliteit van werk en aanbestedingen

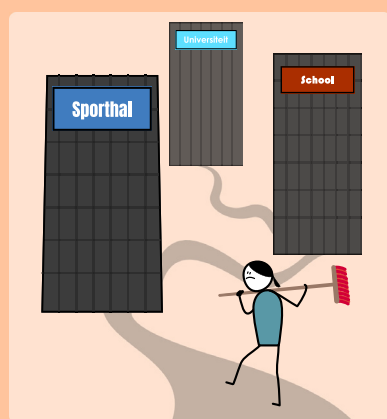
De bovengenoemde problemen met de kwaliteit van werk in de schoonmaaksector betreffen de sector in zijn geheel. Ze worden echter vaak versterkt door de aanbestedingsprocessen waarmee schoonmaakcontracten voor de (semi-) publieke sector worden afgesloten. Zowel de formele wijze waarop aanbestedingen zijn opgezet, als de manier waarop ze werken in de praktijk, kunnen negatieve effecten hebben op de kwaliteit van werk in de schoonmaak.

De eerste, en door alle geïnterviewden sterk benadrukte factor, is dat de aanbesteders of opdrachtgevers, dat wil zeggen de gemeenten, universiteiten, ziekenhuizen, provincies, scholen, Schiphol, de NS, enzovoorts, vooral geïnteresseerd zijn in een lage prijs en niet in eerste instantie in de kwaliteit van het geleverde werk en al helemaal niet in de kwaliteit van werk van de schoonmakers. In de meeste aanbestedingen zijn prijs-criteria dominant en als kwaliteitscriteria opgenomen worden dan zijn ze vaak makkelijk te vervullen, waardoor prijs toch weer de overhand heeft in het aanbestedingsproces. Dit leidt vervolgens tot sterke concurrentie op prijs tussen de aanbieders, wat weer druk zet op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de schoonmakers en kan leiden tot een 'race to the bottom', vooral in de zin van lage lonen en/of hoge werkdruk. Een aantal van de geïnterviewden gaf aan dat een aanbestedingsronde vaak een verkapte bezuinigingsronde is.

Deze nadruk op prijs heeft volgens de geïnterviewden een aantal redenen. Allereerst leiden de bovengenoemde onderwaardering en gebrek van kennis van schoonmaakwerk ertoe, dat men vaak de waarde ervan onderschat en niet bereid is er goed voor te betalen. Schoonmaak staat ver van de kernactiviteit van de aanbestedende organisaties en wordt vaak niet geïntegreerd in de ontwikkelingsplannen van de eigen organisatie. Dit wordt versterkt door het feit dat de verantwoordelijkheid voor de inkoop van schoonmaak vaak bij financiële afdelingen ligt en er weinig gespecialiseerde afdelingen zijn met inhoudelijke kennis van schoonmaakwerk.

Ten tweede vinden veel opdrachtgevers dat zij geen werkgeversverantwoordelijkheid dragen wat betreft de werknemers die aanbestede diensten zoals schoonmaak uitvoeren. De formele werkgeversverantwoordelijkheid ligt inderdaad bij de schoonmaakbedrijven, maar dat betekent niet dat de opdrachtgevers geen verantwoordelijkheid hebben voor de omstandigheden waaronder schoonmakers in hun organisatie werken. De voorwaarden van de aanbesteding die opdrachtgevers bepalen, hebben hier veel effect op. Dit gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel komt allereerst doordat de opdrachtgevers een grote afstand hebben tot de schoonmakers die ze niet zien als werknemers, die ze ook fysiek nauwelijks zien en wiens activiteiten ze niet zien als hun core business. Hierdoor zijn opdrachtgevers weinig bekend met en geïnteresseerd in de negatieve gevolgen van de focus op lage prijzen op de kwaliteit van werk.

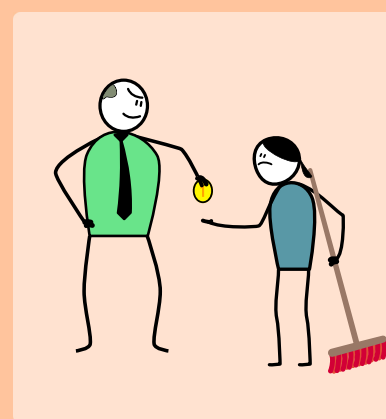
Volgens SN en de vertegenwoordiger van de Code Verantwoord Marktgedrag (CVM) zit er wel enige ontwikkeling in deze situatie. Zij geven aan dat er een groeiende minderheid van 'goede' inkopers is, vooral bij de Rijksoverheid, die hun inkoopmacht gebruiken om (sociale en ecologische) duurzaamheid na te streven en meer aandacht hebben voor de kwaliteit van werk van de schoonmakers.



Weinig binding



Anoniem



Laagbetaald in kleine arbeidscontracten

Naast de opdrachtgevers spelen ook de intermediairs die aanbesteders en aanbieder bij elkaar moeten brengen een belangrijke rol. CVM geeft aan dat dit een diverse groep is wat betreft hun visie op aanbestedingen. Zo zijn er intermediairs die betaald krijgen op basis van de bezuiniging die ze hebben weten te bewerkstelligen. Dit creëert een groot belang in het binnenhalen van de laagste prijs, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van werk. Waar intermediairs per uur worden betaald is dit belang beperkter.

Het verloop en de uitkomsten van het aanbestedingsproces wordt echter mede bepaald door de houding van de opdrachtnemers: de schoonmaakbedrijven. Zij gaan vaak mee in de prijscompetitie die de opdrachtgevers orkestreren en schrijven in op opdrachten met (te) lage voorwaarden. CVM noemt dit ‘klantgezwichtheid’, het onvoorwaardelijk meegaan in de manier van denken en werken van de klant. CVM geeft aan dat dit van de ene kant komt door het grote machtsverschil tussen opdrachtgever en -nemers, en dat het van de andere kant aangeeft dat in de heersende cultuur schoonmaakwerk is verworpen tot een simpele koopwaar. Daarnaast hadden de geïnterviewden allemaal wel voorbeelden van (voornamelijk grote) schoonmaakbedrijven die soms onder de kostprijs inschreven op aanbestedingen. Daar hadden deze bedrijven meerdere redenen voor. Bijvoorbeeld omdat ze later toch om meer geld gingen vragen of omdat ze een bepaalde klant graag in hun portfolio wilden hebben en/of omdat ze verwachtten het verlies goed te kunnen maken met aanpalende activiteiten bij dezelfde opdrachtgever. SieV onderstreepte verder nog dat veel aanbestedingen nauwelijks toegankelijk zijn voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) gezien de hoge voorfinanciering die ermee gepaard gaat, die voor de kleinere bedrijven makkelijk op kan lopen tot 50% van hun omzet. Het zijn dus veelal de grotere spelers die meedoen in het aanbestedingscircuit. En de vakbonden geven aan, dat het juist deze grote bedrijven zijn die het minst opkomen voor hun werknemers en ze het meest behandelen als koopwaar. Bij de kleinere schoonmaakbedrijven is de variatie groter: van bedrijven die prima met hun werknemers omgaan tot bedrijven die waar “De klant is koning” zo belangrijk is dat ze de schoonmaker echt alleen maar als productiefactor zien.

Ook hier zien de geïnterviewden dat er langzaam maar zeker wat verandering optreedt en dat er steeds meer aanbieders zijn die weigeren mee te dingen voor een aanbesteding met te minimale voorwaarden. Dit komt door de onhoudbaarheid van het model, maar ook door een (langzame) cultuurverandering gedreven door de acties van vooral de FNV, door meerdere positieve cases van partnerschap tussen opdrachtgevers en -nemers, en door de werking van de Code Verantwoordelijk Marktgedrag (zie beneden) waar steeds meer spelers zich bij aansluiten.

Als laatste is het ook goed om te kijken naar de rol van de schoonmakers zelf. De organisatiegraad is laag in de schoonmaak, een moeilijk te organiseren sector. Tegelijkertijd zijn de vakbonden erg actief in de sector en zijn er regelmatig acties. Daarnaast wordt de cao gebruikt door vakbonden en werkgevers samen om verbeteringen aan te brengen. Ook zijn er serieuze problemen met de naleving van de cao in een deel van de sector, waardoor volgens CNV ook veel slechte plekken onder de radar blijven.

Borging en verbetering van de kwaliteit van het werk bij aanbesteding

Uit de interviews zijn ook een aantal werkende instrumenten en mogelijke oplossingsrichtingen naar voren gekomen om de kwaliteit van werk te verbeteren. Een deel hiervan betreft het aanbestedingsproces zelf. Allereerst zouden de aanbesteders meer aandacht aan de kwaliteit van werk kunnen besteden in het opstellen van de voorwaarden van aanbestedingen en hier ook verantwoordelijkheid voor nemen. Dit zou betekenen dat zij de nog steeds dominante focus op prijs achter zich laten en ook hun indirecte werkgeversfunctie accepteren. Hierbij kan gedacht worden aan het verder bevorderen van dagschoonmaak, het stellen van minimum eisen wat betreft loon of andere voorwaarden, of het expliciet vereisen dat de cao wordt nageleefd. Wat dat laatste betreft, zit er volgens CNV wel een probleem, omdat dat eigenlijk al aangeeft dat je de opdrachtnemer niet vertrouwd, wat een slechte basis is voor samenwerking. Daar zit dan vervolgens ook weer een probleem met Europese aanbestedingen, waarbij je eigenlijk niet kan regelen dat je een bedrijf uit kan sluiten. Een ander instrument is om de uitvoerders en schoonmakers zelf te betrekken bij het formuleren van de aanbestedingen, wat kan helpen om de te verwachten effecten van specifieke aanbestedingen op de kwaliteit van tevoren bespreekbaar te maken, terwijl reguliere evaluaties, in samenspraak met de schoonmakers, een beter beeld van de praktijk kunnen geven aan de aanbesteders.

Daarnaast geven CVM en CNV de optie aan om met langere aanbestedingscontracten te gaan werken. Dit zou de stabiliteit en zekerheid van werknemers ten goede komen en continue druk om de kosten te verlagen verminderen. Daarnaast stelt CNV voor om bij afloop van een contract te evalueren hoe de aanbieder functioneert en of deze eventueel simpelweg door kan gaan, bij goed functioneren. Hiermee zou er nog meer stabiliteit en continuïteit kunnen komen in de schoonmaak en zouden de incentives eerder gericht zijn op goed functioneren dan op de laagste prijs bieden.

SIEV onderstreept verder dat het goed zou zijn om meer mogelijkheden te creëren voor het midden- en kleinbedrijf om deel te nemen aan aanbestedingen, aangezien deze over het algemeen betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zouden bie-

den aan hun werknemers. Op het moment is dit vaak financieel niet haalbaar voor de mkb-bedrijven vanwege bijvoorbeeld hoge voorinvesteringen. Het stimuleren van groepsinschrijvingen van mkb-bedrijven zou hier een positief effect kunnen hebben, aldus SIEV.

Naast het aanbestedingsproces zelf zijn er een aantal sector-brede initiatieven die een belangrijke rol (kunnen) spelen bij het verbeteren van kwaliteit van werk in de sector in het algemeen en ook in aanbestedingen. Allereerst is er de cao waarin arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd die ook in aanbestedingen gerespecteerd moeten worden. Beide cao-partijen geven aan dat de verstandhoudingen tussen werkgevers en vakbonden vrij goed zijn en dat de laatste jaren er heel wat bereikt is in de cao-onderhandelingen op het terrein van kwaliteit van werk. Beide partijen verwachten verdere verbeteringen in de komende jaren. De invloed van de cao is echter in zoverre beperkt, dat er problemen zijn met de naleving hiervan. De vakbonden zien hier een structureel en wijdverbreid probleem, terwijl de werkgevers het meer als iets incidentiels zien. Maar het is duidelijk dat een betere naleving van de cao, en dus het structureel aanpakken van gebreken hierin, een positief effect zal hebben op kwaliteit van werk in de sector.

Een tweede initiatief is de Code Verantwoord Marktgedrag. Deze code “doet een moreel appèl op opdrachtgevers, opdrachtnemers, inleners, vakbonden en tussenpersonen om sociaal verantwoord en met respect voor de kwaliteit van de dienstverlening opdrachten uit te zetten, aan te nemen en uit te voeren.” De code is niet juridisch afdwingbaar, maar meer een instrument dat kaders geeft om elkaar aan te spreken en aan te geven dat bepaalde praktijken niet acceptabel zijn (CNV). Ook probeert de code het gesprek en daarmee het vertrouwen binnen de sector te bevorderen. De code geeft aan welke zaken de actoren in de sector kunnen verbeteren en geeft ook handreikingen over hoe ze dit kunnen doen, inclusief inkoop en aanbestedingen. Er staat er een bepaling in de code dat opdrachtgevers tenminste een keer per jaar een gesprek moeten hebben met de schoonmakers. Verder heeft de code een klachtencommissie en een *best practice award* en financiert het onderzoek.

Op het moment is de code door meer dan 1600 partijen ondertekend, inclusief de hier geïnterviewde organisaties. De geïnterviewden zagen allemaal het nut van de code en haar bijdrage aan een (beginnende) cultuuromslag in de sector wat betreft de kwaliteit van werk. Tegelijkertijd werd er ook gewaarschuwd dat ook de vrijwillige code nalevingsproblemen heeft.

Naast de cao en de CVM heeft Schoonmakend Nederland een keurmerk opgesteld voor haar leden: Keurmerk Schoon (voorheen OSB-Keurmerk).⁷ Met dit keurmerk wil ze het mogelijk maken dat hun leden zich kunnen onderscheiden op kwaliteit. Het keurmerk bewaakt dat de financiële en personele administratie op orde is, de cao wordt toegepast, schoonmaakwerkzaamheden volgens afspraak worden uitgevoerd en het bedrijf bijdraagt aan een duurzame marktwerking. De eisen die het stelt aan de leden zijn de NEN 4400-1 (SNA-norm) of Schoonmakend Nederland-norm, het tekenen en volgen van de Code Verantwoordelijk Marktgedrag en een aantal schoonmaak-specifieke eisen zoals communicatie tussen schoonmaak- en glazenwassersbedrijf en opdrachtgever, meten van kwaliteit van schoonmaakwerk, beschikken over de juiste verzekeringen en het juist toepassen van de cao. Het keurmerk is zowel bedoeld om het gedrag van de leden te sturen als om zekerheid te geven richting opdrachtgevers dat ze met een net bedrijf werken, aldus SN.

Een laatste optie die door alle geïnterviewden genoemd werd was inbesteding, oftewel het onderbrengen van de schoonmaakactiviteit binnen de organisaties die op het moment uitbesteden. Zo kunnen gemeenten of universiteiten (weer) hun eigen schoonmaakafdeling opzetten waarbij de schoonmakers bij henzelf in dienst zijn. De meningen over deze optie zijn echter sterk verdeeld. De vakbonden zien vooral de voordelen: meer rust en zekerheid, geen constante druk op kosten via het aanbestedingsmechanisme en het feit dat de schoonmakers onder andere, meestal betere cao's zouden vallen. De bonden zijn dan ook blij met een aantal recente casussen van inbesteding.

SN denkt hier anders over. Ze is niet principieel tegen inbesteding, maar vindt dat de gevolgde argumentatie vaak niet klopt. Organisaties die gaan inbesteden met het argument dat dit beter is voor de schoonmakers hebben zelf vaak jarenlang aanbesteed tegen de laagste prijs. Nu zij inbesteden, maken ze opeens meer budget beschikbaar, maar hiermee hadden ze ook via aanbestedingen voor een betere kwaliteit van werk kunnen zorgen, aldus SN. Daarnaast ziet SN ook mogelijke nadelen aan inbesteding. Bij inbesteding zit je als medewerker vast aan één object, en dus zijn er minder door-groeimogelijkheden en minder uren te verdelen. Ook is het nog maar de vraag of de opdrachtgever voldoende personeel heeft, zodat specialisatie en professionalisering mogelijk is.

7 Zie <https://www.schoonmakendnederland.nl/over-keurmerk-schoon>

1.6 De bouwsector

De bouw is een sector waar aanbestedingen traditioneel een grote rol spelen bij de organisatie en verdeling van het werk. Opdrachtgevers in de bouw vormen een diverse groep. Hieronder vallen overheden zoals het Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en publieke organisatie zoals Rijkswaterstaat, havenbedrijven alsook onderwijsinstellingen (Hardeman, 2013). Tegelijkertijd is het een sector die gekenmerkt wordt door lange ketens van samenwerkende organisaties om de gevraagde werken uiteindelijk te leveren, van architectenbedrijven en ingenieursbureaus tot bouwbedrijven en installatiebedrijven (Visser, 2021). Hierdoor komt onderaanneming veelvuldig voor, soms wel tot vijftien schakels lang (interviews BN, FNV).

Tegelijkertijd is er veel diversiteit in het type werk en medewerkers dat nodig is bouwprojecten te realiseren. Wat betreft het type werk omvat de bouw zowel de Grond- Weg- en Waterbouw (GWW-projecten) en de Burgerlijke- en Utiliteitsbouw (B&U-projecten). GWW-projecten betreffen de realisatie van wegenbouw, grondwerken, waterbouw en railbouw. B&U-projecten omvatten de bouw en onderhoud van gebouwen, bruggen en andere constructies. De GWW-projecten vormen de grootste categorie van aanbestede werken (zo een 83% in 2012) met een gemiddelde omvang van 1 miljoen euro. En hoewel de utiliteitsbouw een relatief klein aandeel van de aanbestede werken beslaat (ongeveer 17% in 2012), gaat het hier om relatief grote en dure projecten met een gemiddelde omvang van maar liefst 5 miljoen euro (Hardeman, 2013; 11). De financiële belangen in de bouwsector zijn – relatief ten opzichte van de andere sectoren in dit rapport – relatief groot.

Er zijn ook vele type werknemers en specialisten nodig om het werk te realiseren, van metselaars tot architecten. In de cao Bouw & Infra worden er omwille van die diversiteit twee functiegroepen van elkaar onderscheiden: bouwplaatsmedewerkers en Uta-werknemers (Cao Bouw & Infra 2021-2022). Bepalend voor dit onderscheid is, dat voor bouwplaatsmedewerkers hun werkzaamheden op de bouwplaats zelf worden uitgevoerd, terwijl dat niet (noodzakelijk) geldt voor de werkzaamheden van de ‘Uitvoerend Technisch Administratief’ (UTA) medewerkers (Groot & Beck, 2020). De diversiteit is ook binnen de groep bouwplaatsmedewerkers erg groot. Zo worden er maar liefst 127 functietitels voor bouwplaatsmedewerkers genoemd, verspreid over vijf groepen: van asfalteerder tot hoofdboormeester (Cao Bouw & Infra 2021-2022).

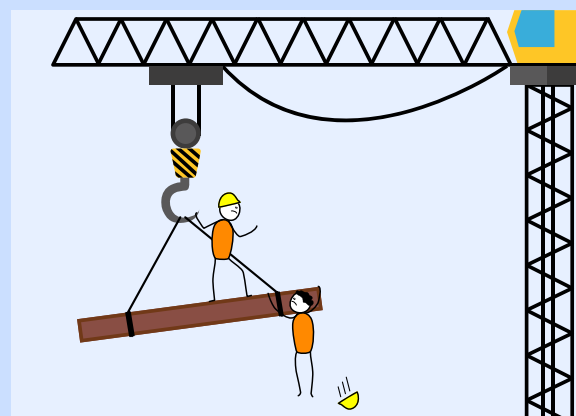
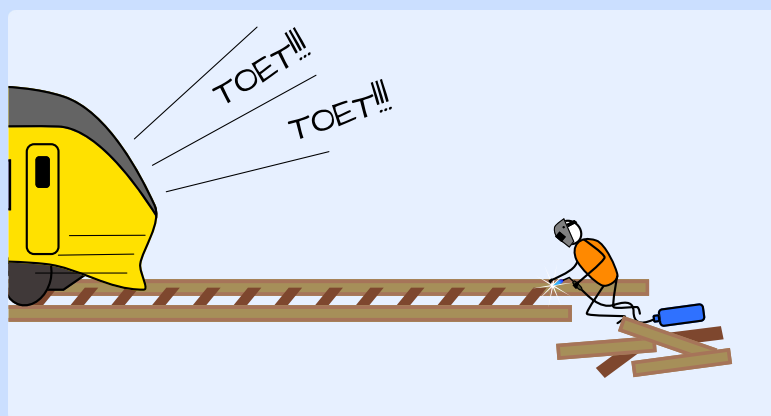
Al met al kan gesteld worden dat de bouw een uiterst complexe sector is, waar veel op het spel staat. Dit is enerzijds zo voor opdrachtgevers en werkgevers – gezien de grote bedragen en lange samenwerkingsketens die vereist zijn. Maar dit geldt zeker ook

voor werknemers. Vooral bouwplaatsmedewerkers werken dikwijls op grote hoogten of met gevaarlijke machines, waardoor hun veiligheid op het spel kan komen te staan. De bouw is dan ook een sector met relatief veel arbeidsongevallen (Inspectie SZW, 2021). Alvorens dieper in te gaan op de aanbestedingspraktijk binnen deze sector, duiken we eerst dieper in op de veiligheid en andere aspecten van de kwaliteit van werk in de bouw.

Problemen met de kwaliteit van werk in de bouwsector

Een belangrijk probleem van de kwaliteit van werk in de bouw is de belasting en de werkdruk die ervaren wordt. Uit onderzoek uitgevoerd door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) blijkt ten eerste, dat bouwplaatsmedewerkers hun werk als zeer fysiek belastend ervaren, terwijl Uta-medewerkers hun werk als vooral mentaal belastend ervaren. De uitval door ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid is dan ook met name groot onder bouwplaatsmedewerkers. Hier is er een sterke samenhang met leeftijd: bouwplaatsmedewerkers ouder dan veertig jaar ervaren het werk als meer belastend (zowel fysiek als mentaal) dan jongere medewerkers (Groot & Beck, 2020; 5-6). Dit zien we ook terug in cijfers: waar 6% van de UTA-medewerkers verwacht het werk fysiek niet vol te kunnen houden tot de pensioenleeftijd, is dit percentage onder bouwplaatsmedewerkers 40% (King, 2022; 14).

Een ander verschil tussen de bouwplaatsmedewerkers en het UTA-personeel zijn de loopbaanperspectieven. Uit ander onderzoek van de EIB blijkt dat een groot gedeelte van de bouwplaatsmedewerkers boven de 30 jaar ‘geen enkele functieverhoging heeft meegemaakt’. Daarnaast: diegene die wel een functieontwikkeling hebben meegemaakt geven aan dat dit slechts tot een beperkte toename in financiële of andere soort waardering. Deze problematiek speelt niet bij de UTA-medewerkers (EIB, 2021; 11).



Onveiligheid en risico van arbeidsongevallen

Ten derde toont de EIB aan dat de werktevredenheid tussen de verschillende functiegroepen wezenlijk van elkaar verschilt. Het bouwplaatspersoneel is gemiddeld minder tevreden over het werk dan het UTA-personeel – rapportcijfer 7 ten opzichte van een 7,7. Voor het UTA-personeel zijn bronnen van ontevredenheid vooral de werkdruk en het vele reizen. Voor het bouwplaatspersoneel draait het eveneens om werkdruk, maar tevens om de zware fysieke belasting en geeft maar liefst ‘twee derde aan ontevreden te zijn over de verdiensten’ (Groot & Beck, 2020.; 23). Ten slotte menen de onderzoekers dat deze belasting van medewerkers voor een belangrijk deel bepaald wordt door de condities waaronder de werkzaamheden binnen de afgesloten projectcontacten moeten worden uitgevoerd, met name de ‘tijdsdruk op projecten’ (ibid.; 9).

De tijdsdruk die bestaat op projecten wordt herkend door onze gesprekspartners in deze sector. Zij geven aan dat mede hierdoor de veiligheid als de eerlijkheid van het werk in de sector onder druk komen te staan (interviews BN, FNV, GCVB). Hieronder gaan we dieper op deze problematiek in.

Zoals gezegd is de bouw een sector waarin relatief veel ongevallen zijn. Deels is dit verklaarbaar, omdat er nu eenmaal veel met gevaarlijke machines en op grote hoogtes wordt gewerkt (Inspectie SZW, 2021). Echter, door de praktijk van aanbesteden zijn opdrachtgevers erg gericht op het binnenhalen van de laagste prijs. Dit legt druk op de hoeveelheid geld en tijd die er vrijgemaakt wordt om de veiligheid van medewerkers te waarborgen. Opdrachtgevers kijken eerst naar de hoeveelheid geld die zij beschikbaar hebben, en vervolgens pas naar het werk dat voor deze prijs – of het liefste wat minder – gedaan kan worden (interviews BN, FNV, GCVB). Aannemers doen ook aanbiedingen die niet veilig uitvoerbaar zijn.

Zowel Bouwend Nederland als de FNV benadrukken dat de druk op de prijs in de bouw extra zwaar gevoeld wordt omwille van twee redenen. Ten eerste zijn de marges in de sector laag. Bouwprojecten zijn complexe aangelegenheden, waardoor er rekening gehouden moet worden met vele soorten werk en een grote hoeveelheid voorwaarden en regelgeving. Tevens wordt de bouw gekenmerkt door lange ketens en vele lagen van onderaanneming. In de afgelopen jaren is er een groei te zien in de lengte van de ketens in de bouw, in sommige gevallen wel vijftien schakels lang. Dit is een gevolg van de werkwijze in de sector waarbij bouwbedrijven veel hebben afgeslankt, waarmee budget wordt verschoven van vaste lasten naar marges. Dergelijke lange ketens geven druk op de marges, omdat elke betrokken partij een bepaalde vergoeding opeist (interviews FNV, BN).

Ten tweede is de coördinatie tussen aanbiedende partijen buitengewoon laag, terwijl de concurrentie juist buitengewoon hoog is. De invoering van aanbestedingen heeft een einde gemaakt aan de ‘overlegcultuur’ die voorheen tussen bouwbedrijven heerste. Deze cultuur leidde uiteindelijk tot (heimelijke) prijsafspraken tussen aanbieders, culminerend in de ‘bouwfraude affaire’. Als tegenreactie hierop zijn aannemers ‘nu allergisch om met elkaar gezien te worden’ (interview FNV).

De groeiende concurrentie tussen bedrijven in de bouwsector is ook terug te zien in cijfers van het EIB. Zij constateert een daling van het aantal aanbestedingen tussen 2009-2012 van zo een 18% – met name bij het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Deze daling valt te verklaren uit de omvangrijke bezuinigingen waar deze partijen mee te maken hebben gehad, wat een nog grotere gerichtheid op kostenefficiëntie met zich meebrengt. De prijsniveaus waarvoor werk wordt gegund, ligt gedurende deze hele periode ‘ruim onder de door de opdrachtgevers gemaakte begrotingen’ – tot wel 35% lager (Hardeman, 2013; 7). De coronacrisis heeft dit probleem voor een deel van de sector versterkt: ongeveer 25% van de infrabedrijven geeft aan minder opdrachten binnen te hebben gekregen als direct gevolg van de crisis. Daarnaast zorgde de crisis ook voor een verschuiving: zzp’ers en kleine B&U-bedrijven konden de verminderde aantallen opdrachten aanvullen met opdrachten vanuit particulieren – consumenten en organisaties die nu meer tijd en/of geld hadden om te besteden aan herstel- en onderhoudsactiviteiten (King, 2022; 11).

Naast de veiligheid, staat de eerlijkheid van het werk ook onder druk in de bouw. Zoals genoemd is de meerderheid van de bouwplaatsmedewerkers ontevreden over de vergoeding die tegenover het werk staat (Groot & Beck, 2020). FNV geeft aan dat de groeiende lengte van de ketens in de bouw – de vele lagen van onderaanneming – de financiële waardering van het werk in gevaar brengt. Immers, hoe meer schakels er in de keten zitten, hoe minder er over blijft voor de werknemers die uiteindelijk het werk moeten doen (interview FNV). Ander onderzoek van de EIB toont tevens aan dat de lage financiële waardering van het bouwplaatspersoneel een belangrijke reden is voor medewerkers om uit te stromen (EIB, 2021). Echter, Bouwend Nederland benadrukt dat juist de relatief hoge lonen in de laagste schalen van de bouwsector – die liggen op zo een 14 à 15 euro per uur – oneerlijke situaties op de bouwplaats in de hand werkt. Hierbij gaat het dan niet om de oneerlijkheid in de ruil van vergoeding en arbeid tussen werkgever en werknemer, maar om oneerlijkheid tussen medewerkers onderling. Dit omdat de relatief hoge waardering van de onderste loonschalen een prikkel geeft om goedkopere, buitenlandse onderaannemers in te huren die tegen slechtere voorwaarden het werk willen doen. Deze voorwaarden zijn soms lager dan wat wij in Nederland acceptabel vinden (interview BN).

De eerlijkheid van het werk in de bouw wordt ook aangetast door problemen omtrent de naleving van de cao. Volgens zowel Bouwend Nederland als de FNV gaan opdrachtgevers er vaak onterecht van uit dat de cao wel wordt nageleefd door alle aannemers en onderaannemers. Hiermee schuiven opdrachtgevers effectief de verantwoordelijkheid voor eerlijk werk af naar partijen onderaan in de keten. De FNV benadrukt dat de opdrachtnemer steeds vaker ‘een regiebedrijf’ is, ‘in plaats van de uitvoerder’. Hierdoor heeft zij geen zicht op de feitelijke omstandigheden en voorwaarden waaronder het personeel op de bouwplaats werkt (interview FNV). Dit terwijl in de cao Bouw & Infra 2021-2022 expliciet een ‘vergewisplicht’ is opgenomen, die inhoudt dat de werkgever in het geval van onderaanneming controleert of de (onder)aannemer ‘zich houdt en blijft houden’ aan de bepalingen van de cao waaronder deze partij valt (Cao-partijen bouw & infra, 2021; 82). Opgemerkt dient te worden dat onderaanneming hier niet automatisch ook onderaanbesteding inhoudt: een aannemer kan een derde partij inhuren om het afgesproken werk uit te voeren, zonder dat daar een aanbestedingsprocedure bij aan te pas komt.

Naast de veiligheid en eerlijkheid van het werk, constateert de FNV nog enkele additionele problemen rondom de kwaliteit van werk die voortkomen uit de aanbestedingspraktijk. Ten eerste stelt zij dat dit de baanzekerheid van medewerkers aantast, met name wanneer het onderhoudsprojecten betreft. Wanneer een aannemer een nieuwe concessie binnenhaalt, is het voordelig voor deze werkgever om medewerkers ‘te stellen’ van dienst voorganger. Deze medewerkers hebben immers al ervaring met het te onderhouden object. Echter, omdat diens voorganger reeds heeft geïnvesteerd in het huidige personeel, zal deze er alles aan doen om te voorkomen dat deze zijn medewerkers verliest aan zijn concurrent. Door deze concurrentieslag zijn concessiewisselingen onzekere periodes voor werknemers in de bouw (interview FNV).

Ten tweede leidt de aanbestedingspraktijk volgens de FNV tot overspecialisatie van het personeel. ‘Voor elk vakgebiedje is er wel een bedrijfje dat je specifiek daarvoor kunt inhuren’ (interview FNV). Deze overspecialisatie is op twee punten schadelijk voor de kwaliteit van werk in de bouw. Ten eerste tast dit de financiële waardering van het werk aan. Dit omdat de medewerker niet meer een algemene, brede opleiding genoten hoeft te hebben, maar enkel opgeleid hoeft te zijn om een specifieke taak uit te voeren. Ten tweede is meer specialistisch werk ook meer repetitief. Het repetitieve karakter maakt het werk zowel mentaal als fysiek meer belastend voor de medewerker – en wat diens duurzame inzetbaarheid niet ten goede komt (interview FNV).

Vraagstukken rondom aanbestedingen in de bouw

Aanbestedingen in de bouw zijn op *grosso modo* drie verschillende wijzen georganiseerd.

- a. Openbaar zonder voorselectie.** Het grootste gedeelte van de aanbestedingen zijn openbaar zonder voorselectie (80% in de periode 2009-2012). Dit houdt in dat een in principe onbeperkt aantal aanbieders zich kan inschrijven voor de openbaar aangekondigde opdracht (Hardeman, 2013).
- b. Openbaar met voorselectie.** Van de openbare aanbestedingen in de bouw, wordt een noemenswaardige minderheid (17% in de periode 2009-2012) met voorselectie georganiseerd. Bij deze procedure wordt er eerst een voorselectie gemaakt uit het aantal geïnteresseerde partijen, en alleen de geselecteerde partijen mogen een inschrijving indienen (Hardeman, 2013). Hoewel de EIB deze procedure kenmerkt als openbaar, dient opgemerkt te worden dat expertisecentrum Pianoo deze wijze als een ‘niet-openbare procedure’ typeert – omdat de uiteindelijke gunning enkel plaatsvindt bij een select aantal partijen (Pianoo, 2022a).
- c. Onderhands aanbesteden.** Bij het onderhands aanbesteden hoeft de opdracht niet openbaar bekendgemaakt te worden, alsook gelden er geen voorschriften voor de duur van termijnen. Deze vorm van aanbesteden is verder onder te verdelen in *enkelvoudig* of *meervoudig* onderhands aanbesteden. Bij een dergelijke enkelvoudige aanbesteding wordt de opdracht direct gegund aan één partij. Bij meervoudige onderhandse aanbesteding er worden er eerst drie tot vijf gegadigden worden geselecteerd, die allen een offerte mogen indienen. De aanbestedende dienst gunt de opdracht aan een van deze partijen op basis van prijs-kwaliteitverhoudingen, laagste prijs of op laagste kosten (Pianoo, 2022b).

Volgens de EIB is er een trend van openbaar naar onderhands aanbesteden in de bouw. Opdrachtgevers zoals provincies en gemeenten kunnen dit realiseren door bijvoorbeeld de aanbestedingsdrempel op te hogen. Deze trend wordt gevoed doordat opdrachtgevers bij gebruik van onderhands in plaats van openbaar aanbesteden: a) meer vrijheid hebben in de keuze van gegadigden en b) zij opdrachtnemers kunnen prikkelen om betere kwaliteit te leveren, omdat prestaties uit het verleden een rol mogen spelen bij het onderhands gunnen van de opdracht (Hardeman, 2013).

Deze verschillende methodes van aanbesteden worden ingezet voor *werken* en *onderhoud* (interview FNV). Bij de aanbesteding van werken wil de opdrachtgever dat

er een bepaald onroerend goed wordt gerealiseerd, en de opdrachtnemer zorgt ervoor dat dit uitgevoerd wordt binnen de afgesproken parameters. De maatschappelijke waarde van het te leveren object staat hierbij voorop, naast de snelheid waarmee het object opgeleverd kan worden (interview BN). Bij een aanbesteding van *onderhoud* worden bepaalde objecten gebundeld, en diens onderhoud wordt voor enkele jaren – in de regel een drie tot vijf jaar – in de markt gezet. Deze vorm van aanbestedingen is volgens de FNV problematisch, omdat door de beperkte termijn de investeringsdrang van opdrachtnemers – in zowel het te onderhouden werk als in het personeel – verminderd is (interview FNV).

Volgens de FNV komt de strakke scheiding van de aanbesteding van werken enerzijds en onderhoud anderzijds de maatschappelijke waarde onder druk te staan. Dit omdat bij aanbestedingen het ‘altijd gaat om maken (of onderhouden) en teruggeven’ (interview FNV). Hierdoor hebben de opdrachtnemers een relatief kortdurende en beperkte verantwoordelijkheid voor het te leveren of te onderhouden object. Omdat aannemers die werk afleveren niet verantwoordelijk zijn voor het werk nadat het voltooid is, hebben ze minder prikkels om bijvoorbeeld duurzame materialen te gebruiken dan dat bij een koppeling van beide vormen van aanbesteding het geval zou zijn. Daarnaast hebben bij pure onderhoudsprojecten aannemers te maken met een initieel relatief kostbare opstartfase, en zal tegen het einde van de contractperiode de investeringsdrang snel afnemen (interview FNV).

De kostenefficiëntie is een tweede belangrijke overweging voor opdrachtnemers in de bouw. De ‘concurrentieslag’ in de sector is groot (interview FNV). Reeds genoemd is het dalend aantal aanbestedingen waar opdrachtnemers zich voor kunnen inschrijven, wat hen prikkelt om een zo goedkoop mogelijke inschrijving te realiseren (Hardeman, 2013; King, 2022). De FNV en Bouwend Nederland voegen hier aan toe, dat deze concurrentie versterkt wordt wegens de geschiedenis rondom de ‘bouwfraude’. Dit verwijst naar een periode van ongeveer tien jaar in de jaren 90 waarin opdrachtgevers voor miljoenen guldens zijn opgelicht door bouwbedrijven wegens kartelvorming en geheime prijsafspraken. Deze fraude kwam door het journalistiek programma Zembla in 2001 aan het licht, die de schaduwboekhouding van klokkenluider Ad Bos in handen kreeg. Volgens ditzelfde programma heeft een decennium aan bouwfraude naar schatting geleid tot illegale winsten van 15 tot 25 miljard euro (BNNVARA, 2021). Vakbond FNV geeft aan dat door deze stevige concurrentie wel degelijk meer efficiëntie is behaald, bijvoorbeeld door het herzien van interne processen. Echter, hierdoor is zoals boven reeds is aangegeven de kwaliteit van werk des te meer onder druk komen te staan (interview FNV).

Zowel Bouwend Nederland en de FNV geven aan dat de kwaliteit van werk voornamelijk instrumenteel gewaardeerd wordt – om een bepaalde maatschappelijke waarde of kostenefficiëntie te behalen (interviews BN, FNV). Beide partijen zien dit ook terug in de discussies rondom veiligheid. Bouwend Nederland geeft aan dat er vaak wel een incident nodig is voordat veiligheid weer op de agenda staat. Volgens deze werkgeversorganisatie wordt de veiligheid wel belangrijk maar – net als de eerlijkheid – vanzelfsprekend gevonden (interview BN). De FNV daarentegen stelt dat de gerichtheid op de directe veiligheid en het voorkomen van ongelukken zelf de instrumentele – in plaats van intrinsieke – waardering voor de kwaliteit van werk aangeeft. Immers, ongelukken die gebeuren tijdens een bepaalde concessieperiode leveren direct negatieve effecten op voor de betrokken medewerkers, en daarmee mogelijk ook reputatieschade voor de werkgever. Er is echter in de hele veiligheidsdiscussie volgens deze vakbond amper aandacht voor de veiligheid van de medewerker op de lange termijn – zoals de gevaren van repetitief werk, alsook het werken met schadelijke stoffen als asbest en kwartsstof (interview FNV). Problemen die voortkomen uit het werken met schadelijke stoffen uitten zich pas wanneer de aanbestedingstermijn voorbij is, en opdrachtgever en (onder)aannemers zich niet langer probleemeigenaar voelen. Dit terwijl ook de Inspectie SZW aangeeft dat gezondheidsschade op de langere termijn een ‘belangrijk risico van werken in de bouw’ is – en het is een van haar speerpunten in haar meerjarenplan 2019-2022 (2018; 40).

Bouwend Nederland geeft aan dat bovenstaande problematiek niet altijd overal even zwaar gevoeld wordt. Ten eerste zijn er verschillen tussen aanbesteders. Bovenstaande problematiek speelt vooral bij kleinere, minder professionele opdrachtgevers die ver af staan van de sector. De omvang en de mate van professionalisme verwijzen hier vooral naar de mogelijkheid om het aanbestedingsproces in goede banen te leiden. Enerzijds is er kennis nodig over de eisen en randvoorwaarden rondom veiligheid, en hoe dit te waarborgen in een aanbesteding. Anderzijds is er geld en tijd nodig voor controle en handhaving. Met name de gemeenten komen over als ‘onkundige eisenstellers’. Ook speelt de conjunctuurgevoeligheid van de bouw mee. Deze problemen worden versterkt in een laagconjunctuur, omdat er dan weinig projecten zijn. In zo een situatie wordt het voor aannemers nog belangrijker om opdrachtgevers tevreden te stellen – desnoods ten koste van de omstandigheden waaronder de (indirect) door hen ingehuurde krachten moeten werken (interview BN).

Innovaties en interventies in de bouw

Ontwikkelingen rondom de borging en verbetering van de kwaliteit van werk bij aanbestedingen in de bouw spelen op meerdere niveaus. Op het nationale niveau zijn er

de Aanbestedingswet, die in werking is getreden per april 2013, en de ‘Governance Code Veiligheid in de Bouw’ die per januari 2014 is ondertekend (GCVB, 2021b; Van Alphen, 2021). Op het niveau van de aanbestedende partijen speelt met name de rol van de opdrachtgever een belangrijk factor om de kwaliteit van werk te borgen en/of te verbeteren. Tot slot kan op sectoraal niveau de cao een relevant instrument zijn om de negatieve effecten van de aanbestedingspraktijk tegen te gaan (interviews BN, FNV).

De doelstellingen van de aanbestedingswet uit 2013 waren viervoudig:

1. De professionaliteit van de aanbestedende diensten verbeteren;
2. De kosten van (deelname aan) aanbestedingen verminderen;
3. Meer kansen geven aan het midden- en kleinbedrijf en zelfstandigen zonder personeel om mee te dingen met aanbestedingen;
4. Het verhogen van de maatschappelijke waarde van opdrachten (Van Alphen, 2021).

Zowel punt 2 als punt 3 zijn erop gericht op de deelname van het midden- en kleinbedrijf bij aanbestedingen te stimuleren, en zo meer (eerlijke) concurrentie te bewerkstelligen. Brancheorganisatie MKB Infra, die deze groep vertegenwoordigt, heeft 6 maanden na invoering van deze wet een evaluatie gehouden onder een groot aantal opdrachtnemers GWW en opdrachtgevers (met name kleine en middelgrote gemeenten). Hieruit blijkt ten eerste dat veel opdrachtgevers in hogere mate meervoudig onderhands aanbesteden, en hun drempelbedragen voor openbare aanbestedingen hebben verhoogd (Snoei & Weijmans, 2013; 16). Werkgeversvereniging Bouwend Nederland bevestigt deze ‘cultuuromslag’ en stelt dat daardoor er meer gewicht wordt gegeven aan kwaliteitscriteria. Echter, zij verwacht dat het effect op de kwaliteit van *werk* beperkt is, aangezien opdrachtgevers in de bouw geen werkgeversverantwoordelijkheid voelen, maar deze plaatsen bij de uitvoerder (interview BN).

Ten tweede blijkt uit het onderzoek van mkb-infra dat er ook bij (meervoudig) onderhandse aanbestedingen er nog ‘veel’ op laagste prijs wordt gegund. Dat wil zeggen: volgens opdrachtnemers en opdrachtgevers worden zes maanden na invoering van deze wet meer dan de helft van de opdrachten gegund op basis van laagste prijs in plaats van EMVI-criteria (Economisch Meest Voordelige Inschrijving, d.w.z. prijs-kwaliteit verhouding). Bij openbare aanbestedingen ligt dit aandeel gunningen op laagste prijs nog hoger (Snoei & Weijmans, 2013; 24). Dit sluit aan bij bevindingen van de EIB uit dezelfde periode, die stelt dat in 2011 bij 79% van de openbare aanbestedingen ‘prijs het enige criterium (was) om de opdracht te gunnen’ en dat ‘dit

percentage al jaren stabiel' is (Hardeman, 2013; 29). Het onderzoek van de EIB heeft echter ook gekeken naar welke kwaliteitscriteria precies gehanteerd bij 66 aanbestedingen die wél op EMVI worden gegund, welke zijn samengevat in onderstaande tabel.

Criterium	Aandeel in percentages
Uitvoeringsduur	41
Planning	22
Duurzaamheid	17
Risicobeheersing	14
<i>Social return</i>	13
Communicatie	13
Organisatie	8
Personeel	6
Bereikbaarheid	6

Bron: Hardeman, 2013; 30.

Opvallend is dat 'kwaliteit' in deze gunningen dus vooral lijkt te gaan om een snelle (uitvoeringsduur) en goed gefaseerde (planning) uitvoering van het werk. Dit wil overigens niet zeggen dat binnen deze factoren geen aandacht zou zijn voor veiligheid (immers dat zijn altijd basale eisen waaraan voldaan moet worden). Zaken die meer direct raken aan de kwaliteit van werk en werkenden – het criterium organisatie ('plan van aanpak met beschrijving van werkwijze, bezetting, verantwoordelijkheidsverdeling e.d.') en personeel ('aandeel eigen personeel, ervaring, opleiding en samenstelling van projectteam') (ibid.; 31) – worden slechts in een zeer kleine minderheid van deze eisen genoemd. Dit bevestigt het beeld dat Bouwend Nederland ons schetst, waarin zij stelt dat kwaliteit weliswaar meer centraal is komen te staan maar dat de kwaliteit van werk hierin geen doorslaggevende rol speelt (interview BN).

Een tweede ontwikkeling op nationaal niveau – en die meer direct gerelateerd is aan de kwaliteit van werk – is het ontstaan van de Governance Code Veiligheid in de Bouw. Dit is een netwerk van bouwondernemingen, opdrachtgevers en adviesbureaus dat door het ondertekenen van deze code de veiligheidscultuur in de sector wil verbeteren. Hiervoor richten de initiatiefnemers zich specifiek op de thema's uniformering, ketensamenwerking, opleidingen en kennisdeling (GCVB, 2021b). De code kan gezien worden als een 'opt-in'-initiatief van partijen 'uit het veld'. De oorspronkelijke ondertekenaars zijn omringd met ongeveer 1100' onderschrijvers' die worden geacht de instrumenten die de GCVB ontwikkelt ook toe te passen (wat nog niet altijd het geval

is). Hierdoor heeft de code enige ‘olievlekwerking’ en draagkracht in de sector. Ondertekenaars proberen via hun voorbeeldfunctie invloed uit te oefenen op de rest van de sector (interview GCVB).

Ondertekenaars van de code geven daarmee aan zichzelf aan de waarden en normen van de code te houden, waarbij ook specifieke acties horen. De kernwaarden die de veiligheidscultuur uitdrukken zijn ‘verantwoordelijkheid’, ‘leiderschap’ en ‘samenwerking’ om zo de veiligheid binnen de gehele keten te borgen. Het normatieve effect van de code is gestoeld op het principe ‘pas toe of leg uit’, waarmee ondertekenaars beloven openbare verantwoording af te leggen over hun intenties en daden, bijvoorbeeld via hun jaarverslag, website of op andere toegankelijke wijze (GCVB, 2014).

Binnen de code is er expliciet aandacht voor het tegengaan van de perverse prikkels die uitgaan van de aanbestedingspraktijk met het programma ‘Veiligheid in Aanbestedingen’, met als doel een progressief level playing field op veilig gedrag in de sector te bewerkstelligen. Hierin is de ‘Safety Culture Ladder’ – voorheen de Veiligheidsladder – in opgenomen. Deze ladder houdt een vijftal treden in waarop aannemers zich kunnen laten toetsen door een onafhankelijke partij. Er is expliciet gekozen voor een kwalitatieve gedragsaudit ten grondslag aan het certificatieproces. Bij een aanvraag zal een tweetal onderzoekers de partij bezoeken, en zij zullen observaties en (informele) gesprekken voeren met het personeel. Ook zullen zij diepte-interviews met managers houden waarin houding en gedrag (zaken als elkaar aanspreken, leren van incidenten, belonen, gedragsobservaties op de bouwplaats e.d.) besproken worden. Deze kwalitatieve wijze van onderzoeken komt de validiteit van het onderzoek ten goede, en dit houdt de kosten voor de aannemer laag (GCVB, 2021a). Naast deze certificering voor een SCL-certificaat, zijn er binnen ViA nog twee opties: een SCL Light (geen certificaat maar een statement) en een ASA, Approved Self Assessment (waarbij auditoren geen gedragsaudit doen, maar controleren of de self assessment goed wordt uitgevoerd en daaruit een passend actieplan wordt afgeleid).

Bouwend Nederland ziet de Safety Culture Ladder als een belangrijke stap vooruit, omdat deze zich richt op observaties en gedrag in plaats van het afvinken van lijsten. Desondanks zien zij dat hun kleinere leden het implementeren en naleven van de code als een grote last ervaren. Voor enkele van haar grotere leden is deze last wel te dragen, en Bouwend Nederland geeft dan ook aan dat sommige van deze leden de code inmiddels ondertekend hebben (interview BN).

De FNV benadrukt dat de hoogste treden van de ‘Safety Culture Ladder’ zo moeten worden gedefinieerd dat ze ruim voldoende kwaliteit garanderen. Ten tweede waar-

schuwt de FNV voor een mogelijk niet-bedoeld effect dat omwille van de veiligheid werkzaamheden vooral 's nachts te laten uitvoeren. Dit gaat dus ook ten koste van de arbeidsvoorwaarden en daarmee mogelijk ook van de kwaliteit van werkenden (interview FNV).

Naast het nationale niveau, zijn er ook betere praktijken op het niveau van de aanbestedende partijen mogelijk. Bouwend Nederland ziet veel mogelijkheden in 'programmatisch' in plaats van 'projectmatig' aanbesteden. In plaats van elk bouwproject als een afzonderlijk inkooptraject te behandelen, kan er een programma van opvolgende projecten worden gemaakt waarin uniforme kwaliteitseisen op worden toegepast. Zo kun je als aanbesteder meer tijd en moeite stoppen in het opstellen van de eisen, omdat ze een één klap gelden voor meerdere projecten. Op individuele projecten kan dan nog steeds concurrentie worden toegepast om binnen deze kaders een goede prijs-kwaliteit verhouding te vinden (interview BN).

Volgens de FNV kan er met name winst worden geboekt door projecten voor werken en onderhoud aan elkaar te koppelen. Dit biedt een prikkel voor aannemers om duurzamer te werken, omdat zij ook na oplevering verantwoordelijkheid behouden. Dit kan zich enerzijds uitten in meer verdergaande investeringen in het werk zelf – zoals het gebruik van meer duurzame materialen – maar anderzijds ook in betere investeringen in het personeel. Op deze manier kunnen aannemers ook daadwerkelijk de vruchten plukken van de investeringen in de bouw- en opstartfase (interview FNV).

Op het niveau van de aanbesteders en aanbieders kan er ook vooruitgang worden geboekt door de samenwerking aan te gaan met sociale partners en inspectie. De FNV noemt als voorbeeld van een 'tot dusver succesvol experiment' het Covenant in Rotterdam. Vooruitstrevend aan deze aanpak is, dat de opdrachtgever niet alleen in staat gesteld wordt om kwalitatieve eisen te stellen, maar dat er tevens samengewerkt wordt om de naleving hiervan daadwerkelijk te controleren door middel van toezicht (interview FNV).

Tot slot wordt de cao door zowel vakbonden als werkgeversverenigingen gezien als een belangrijk middel om bovenstaande problematiek aan te pakken. Belangrijke thema's binnen de cao-onderhandelingen zijn de waardering van het werk en de beperkte doorgroeimogelijkheden (interview FNV). Ook is de cao vernieuwend op meerdere punten. Ten eerste is er een verregerende vergewisplicht in opgenomen. Ten tweede kent de cao een koppeling met de uitzend-cao, om structurele inzet van uitzendkrachten te voorkomen (interview BN). Ten derde is de cao gebruikt om een nalevingscommissie in te stellen. Onder deze commissie valt een bureau dat werkgevers helpt in de

omgang met opdrachtnemers (interview FNV). Daarnaast hebben de sociale partners buiten de cao om tevens het programma ‘verantwoord ondernemerschap’ gestart. Hierin voeren ze gesprekken met hoofdaannemers over de vraag hoe zij kunnen controleren dat de cao inderdaad in de gehele keten wordt nageleefd (interview BN).

1.7 Conclusies

Een schematisch overzicht van de algemene bevindingen in de vier sectoren is te vinden in bijlage 1. Hieronder gaan wij dieper in op de zaken waarin de onderzochte sectoren overeenkomen of juist verschillen. Om te beginnen met de redenen waarom aanbestedingen een negatief effect kunnen hebben op de kwaliteit van werk van de mensen die het aanbestede werk uitvoeren.

Ten eerste zien we in alle vier de sectoren een focus op lage prijzen in de gehanteerde aanbestedingsmodellen, wat leidt tot neerwaartse prijsconcurrentie en daarmee druk op de kwaliteit van werk. Met name werkenden in de thuiszorg en in de schoonmaaksector hebben lage lonen. De bodem in het cao-salarisgebouw in het streekvervoer en in de bouw is wat hoger, maar ook in de bouw is bij aanbestedingen de focus op kostenefficiëntie toegenomen en is de naleving van de cao soms een probleem. Naast de beloning, is toenemende werkdruk een probleem in de sectoren die te maken hebben met aanbesteding. Voor thuiszorgmedewerkers betekent dit ‘dezelfde taken in minder tijd’ en bij wijze van spreken ‘liefst permanente beschikbaarheid’; voor buschauffeurs betekent werkdruk ‘het rode lampje op hun dashboard’ dat aangeeft dat ze achterlopen op de strakke rittijden. Ook in de hele (lange) keten van aanbesteed werk in het bouwbedrijf, is sprake van (toenemende) tijdsdruk die uiteindelijk ook bij de arbeidsbelasting van de werkende neerslaat. In de schoonmaak leidt concurrentie tussen aanbieders ook tot een hoge werkdruk. Een derde cluster van problemen in de kwaliteit van werk bij aanbesteding betreft de beperkte autonomie en de beperkte ruimte voor professionaliteit bij de uitvoering van het werk. Het meest illustratief is de vershraling van taken in de thuiszorg waar opgeknipte ‘zorgproducten’ sinds de invoering van de WMO gericht zijn op strikt noodzakelijke taken. Deze druk op maximale efficiency van het werken in aanbestede projecten leidt ertoe dat arbeid makkelijk kan worden opgevat als ‘koopwaar’ waarbij de inzet van werkenden makkelijk kan worden verruild en waarbij mensen zich soms weinig gewaardeerd en gerespecteerd voelen (dit laatste is vooral genoemd in de schoonmaak).

Ook waar er meer kwaliteitseisen worden opgenomen in de aanbestedingsprocedures, zijn deze kwaliteitseisen vaak makkelijk te vervullen en gaat de concurrentie dus toch uiteindelijk om de kosten. Ook dit zien we terug in alle vier de sectoren. Boven-

dien hebben die gehanteerde kwaliteitseisen meestal geen betrekking op kwaliteit van werk, maar vooral op kwaliteit van de geleverde diensten, of in het streekvervoer ook het materieel (namelijk ‘groene bussen’). Het belang van de kwaliteit voor de consument is niet altijd één op één gelijk aan dat van de werkenden. Dit kan geïllustreerd worden met de grote druk op streekvervoerders om op tijd te rijden, wat een belangrijk kwaliteitscriterium is bij aanbestedende provincies, maar ook leidt tot overmatige stress onder buschauffeurs.

Naast de hierboven toegelichte dominantie van kosten – en efficiencyoverwegingen bij de aanbestedende partijen, is er ook een andere oorzaak van die focus op prijs en beperkte kwaliteitseisen: namelijk gebrek aan kennis, ervaring en professionaliteit bij sommige opdrachtgevers, vooral bij kleinere opdrachtgevers. Een kleine gemeente kan bijvoorbeeld moeilijk expertise opbouwen met aanbestedingen: of dit nu het vaak veranderde sociaal domein betreft, of het complexe veiligheidsvraagstuk van aanbestede bouwprojecten. Deze factor speelt minder in het streekvervoer, omdat hier de aanbestedingscontracten erg op elkaar lijken en we te maken hebben met een relatief klein aantal aanbesteders van aanzienlijk omvang (de provincies en een paar grote stadregio’s).

Een andere oorzaak is dat weinig opdrachtgevers bereid zijn een deel van de werkgeversverantwoordelijkheid op zich te nemen. Ze vinden in veel gevallen de kwaliteit van het werk niet hun zaak, dat vinden ze een zaak van de formele werkgever en de wetgever. Het meest uitgesproken daarin lijken aanbestedende partijen in het streekvervoer, die er ook op wijzen dat vakbonden in deze sector ‘sterk genoeg’ zijn om werknemers te beschermen. Maar de problemen met de kwaliteit van het werk in de thuiszorg en de schoonmaaksector zijn misschien wel groter en deze sectoren kennen juist minder sterke cao’s. De bouwsector kent redelijke cao-lonen, maar wordt dan weer geplaagd door een niet altijd goede naleving daarvan, bijvoorbeeld ten aanzien van (uitzend-)migranten. Het is dan ook een zeer legitieme (politieke) vraag of aanbestedende partijen niet meer oog zouden moeten hebben voor de omstandigheden waaronder het door hun aanbesteed werk wordt verricht, ook al zijn zij in juridische zin niet de formele werkgever. Op dit vlak zijn er wel enige initiatieven, zoals het wettelijk verbod op het gebruik van goedkope alphahulpen in de thuiszorg en meer recente activiteiten van het Ministerie van SZW en VNG om de kwaliteit van thuiszorg beter te garanderen. Ook bij de aanbesteding van schoonmaak is discussie ontstaan onder aanbesteders om tot meer duurzame relaties te komen, zoals bij de Rijksoverheid. Soms proberen aanbesteders – veelal onder enige politieke druk vanuit provincies en gemeenten – de kwaliteit van werkgeverschap van de dienstverlener en van het werk zelf meer mee te wegen in het gunningsproces. Maar dan blijkt vaak

de kennis over de markt, de organisatie en inhoud van het werk en ook goede communicatie met de dienstverlenende bedrijven niet voldoende aanwezig te zijn. Het vraagt in ieder geval kennis en ook wel durf: kunnen er wel eisen worden gesteld aan de arbeidsvoorwaarden als niet aangetoond kan worden dat het direct bevorderlijk is voor de kwaliteit van de dienstverlening en hoe zit het dan met de controle of dat ook wordt gedaan?

Belangrijk is om hierbij op te merken dat met name gemeenten kampen met financiële tekorten. De invoering van aanbestedingen in de thuiszorg en de decentralisatie van andere onderdelen in het sociale domein is gepaard gegaan met forse bezuinigingen. Het is dan ook niet raar dat gemeenten scherp op de prijzen moeten sturen, temeer ze te maken hebben gehad met bijvoorbeeld cao-loonsverhogingen voor huishoudelijke hulpen (en recent in de jeugdzorg) en nieuwe landelijke abonnementstarieven voor thuiszorg, waarvoor ze maar zeer gedeeltelijk worden gecompenseerd oor het rijk. Het is ook onzeker wie de (gemeentelijke) afspraken over verhogingen van minimumlonen bij hun aanbestedingen moeten betalen. Gebrek aan middelen maakt ook, dat er weinig kan worden gecontroleerd hoe het in de praktijk met de kwaliteit van dienstverlening en arbeid staat.

Verder wordt er vaak gewerkt met contracten tussen de aanbesteder en de dienstverlener die van beperkte duur zijn. Al is er op dit vlak wel sprake van variëteit: de duur van aanbestedingscontracten in het streekvervoer is tien jaar, met de mogelijkheid van een verlenging van vijf jaar. Binnen andere sectoren is sprake van aanzienlijke verschillen in de contractduur. Nieuwe contracten gaan veelal naar nieuwe aanbieders en nieuwe contractrondes zijn veelal bezuinigingsrondes. Vooral in de schoonmaak en de bouwsector, waar de concurrentie onder de dienstverleners hevig is. De combinatie van bezuiniging en concurrentie brengt nog grotere gerichtheid op kostenefficiëntie met zich mee. Korte contracten zorgen er ook voor, dat werkgevers maar beperkt bereid zijn om in de werknemers te investeren. Zeker omdat het vaak zo geregeld is dat een groot deel van de uitvoerende werknemers over gaat naar de nieuwe aanbieder. Deze overgang naar de nieuwe aanbieder leidt ook tot onzekerheid onder de werknemers wat betreft de vraag wie er wel en niet meegaat en in hoeverre de bestaande kwaliteit van werk wordt gerespecteerd. In het streekvervoer is dat nog het beste geregeld, maar zelfs hier zijn er 'nomaden' die grote baanonzekerheid ervaren als de concessieverlening afloopt.

Waar er intermediairs actief zijn in het bij elkaar brengen van aanbesteder en aanbieder, kunnen zij ook een rol spelen in een nog grotere focus op prijs in plaats van kwa-

liteit. Zo zijn in de schoonmaaksector bemiddelaars die betaald krijgen op basis van de bezuiniging die ze hebben weten te bewerkstelligen. Waar intermediairs per uur worden betaald is dit belang minder.

Het komt ook voor dat aanbieders te goedkope offertes doen, waardoor ze geen goede kwaliteit van werk kunnen bieden aan hun werknemers. Soms wordt er zelfs onder de kosten geboden, omdat de aanbieder de opdracht prestigieus vindt en/of verwacht met additionele activiteiten toch winst te maken op de aanbesteding. Dit aspect wordt genoemd in de schoonmaaksector, de bouw en het streekvervoer.

In de sectoren waar zowel grote als kleinere bedrijven actief zijn, lijkt het erop dat kleinere bedrijven vaak meer aandacht hebben voor de kwaliteit van werk (thuiszorg en schoonmaaksector). Maar zij hebben het vaak moeilijk om mee te dingen om aanbestedingen, bijvoorbeeld door de omvang van het werk of de grote voorinvesteringen die de aanbesteding vereist.

Aanbieders hebben vaak ook last van ‘klantgezwichtheid’, wat betekent dat ze zich vooral richten op het voldoen van de wensen van de aanbesteder en minder aandacht hebben voor het beschermen van de kwaliteit van werk. Dit lijkt met name te spelen in de thuiszorg en de schoonmaaksector, maar bij de toenemende concurrentie tussen bouwbedrijven komt dit vraagstuk ook boven drijven.

Verder zijn er bepaalde aanbieders die de cao van hun sector, waarin veel elementen van kwaliteit van werk geregeld zijn, niet respecteren en onder de afgesproken standaarden gaan zitten om goedkoop aan te kunnen besteden. De sectoren van de bouw en de schoonmaak hebben het meest te maken met slechte naleving van de cao. Een positieve uitzondering lijkt het streekvervoer, al is ook hier discussie ontstaan of onderaanbesteding niet leidt tot ontwijking van de cao.

En als laatste reden: daar waar werknemers slechter georganiseerd zijn, zoals in de thuiszorg en de schoonmaaksector, zijn ze minder in staat om de aanbesteding te beïnvloeden en naleving van de cao te realiseren. Bovendien hebben deze sectoren al minder goede arbeidsvoorwaarden in hun cao geregeld, wat natuurlijk ook weer te maken heeft met die lage organisatiegraad. Het aandeel vakbondsleden in het streekvervoer, met name onder buschauffeurs, is daarentegen erg hoog, wat er mede toe heeft geleid dat de cao relatief goede voorzieningen kent, zoals veel vakantiedagen, rusttijden en beloning. De sterke positie van de vakbonden in het streekvervoer leidt er ook toe dat cao-bepalingen worden gerespecteerd in de aanbestedingscontracten en dat ze in relatief hoge mate worden nageleefd in de praktijk.

Tot slot zijn er in de bespreking van de vier sectoren een aantal oplossingsrichtingen aan bod gekomen, mogelijke interventies waardoor de kwaliteit van werk beter gewaarborgd kan worden. Allereerst kan het aanbestedingsproces zelf aangepast worden, bijvoorbeeld door de duur van contracten te verlengen of aanbieders te betrekken bij het opstellen van aanbestedingen.

Ten tweede kunnen aanbesteders, aanbieders en werknemers hun doelstellingen en gedrag aanpassen. Aanbesteders kunnen meer verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van werk door duidelijke sociale voorwaarden (wat betreft bijvoorbeeld loonniveaus, werkdruk, of arbeidsomstandigheden) op te nemen in hun aanbestedingen. Aanbieders kunnen hun eigen sociale voorwaarden stellen in plaats van mee te gaan in de neerwaartse spiraal in kwaliteit van werk, en ook hoogwaardigere alternatieven aanbieden aan de aanbesteders. Werknemers kunnen zich beter organiseren om zo beter collectieve druk uit te oefenen om de kwaliteit van werk te verbeteren.

Ten derde kunnen beleidsmakers, werkgevers en vakbonden de reguleringscontext waarbinnen aanbestedingen plaatsvinden aanpassen. Via wetgeving, cao's of gedragscodes kunnen externe standaarden opgesteld worden die verplicht of vrijwillig nageleefd moeten worden door de actoren binnen aanbestedingsprocessen. Zie hierover ook de juridische analyse in deel 3.

Een laatste mogelijkheid is, om te stoppen met aanbestedingen en de betreffende activiteiten in te besteden of op een andere manier te organiseren met als doel een verbetering in de kwaliteit van werk. Op deze manier kunnen de negatieve effecten van aanbestedingen geneutraliseerd worden. Hiervan zijn een aantal voorbeelden te geven, waarvan er enkelen in Deel 2 aan bod komen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat inbesteding geen makkelijke oplossing is, omdat het de (voorheen) aanbestedende partij tot werkgever maakt, met alle verantwoordelijkheden en mogelijk gebrek aan expertise van dien.

Deel 2

Case studies

2.1 Introductie case studies

Deel 2 van dit ebook omvat een reeks case studies uitgevoerd in de vier sectoren plus een sectoroverstijgende case. Achtereenvolgens komen cases in het streekvervoer, de schoonmaak, de bouw en de thuiszorg aan bod, gevolgd door een case van gemeenten die overwegen een minimumloon van € 14,00 in te stellen voor aanbestedingen.

De cases gaan in bijna alle gevallen over innovatieve praktijken rondom aanbestedingen die als doel hebben om de kwaliteit van het werk dat onder die aanbestedingen wordt verricht te verbeteren. Ze proberen niet zozeer om aan te tonen dat innovatie A leidt tot verbetering B. De cases hebben veeleer als doel om te laten zien dat ondanks dat aanbestedingen vaak een negatief effect hebben op de kwaliteit van werk, er ook legio mogelijkheden zijn om te werken aan de verbetering van de kwaliteit van werk binnen aanbestedingen. Ze beschrijven op welke manier vooral de aanbesteders maar ook de uitvoerende bedrijven en de werkenden zelf hier ruimte voor creëren en oplossingen bedenken. De cases dienen dan ook vooral als inspiratiebron voor de betrokkenen bij aanbestedingen die aan de slag willen met de kwaliteit van werk.

De eerste case die aan bod komt in het streekvervoer is echter deels uitzonderlijk. Deze case laat ook zien hoe innovaties die niet gericht zijn op de kwaliteit van werk hier toch, onbedoeld negatieve effecten op kunnen hebben. Dit aspect van deze case geldt dan ook voornamelijk als waarschuwing dat het belangrijk is bij alle maatregelen de mogelijke effecten op de kwaliteit van werk in acht te nemen.

2.2 Streekvervoer: aan- en inbesteden, betalingsbereidheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen in het stads- en streekvervoer

Inleiding

De invoering van aanbestedingen in het streekvervoer staat aan de basis van drie cruciale problemen met de kwaliteit van werk in deze sector: 1) de hoge werkdruk, 2) de lage autonomie en 3) baanonzekerheid. Daarnaast is ook het loon een belangrijke kwestie, zeker gezien de huidige inflatie.

Tijd is een centraal element in zowel de ervaren werkdruk als lage autonomie. De werkdruk bestaat voornamelijk uit de enorme tijdsdruk waaronder chauffeurs moeten rijden, gesymboliseerd door “het rode lampje” dat aanspringt wanneer een chauffeur niet op schema rijdt (interview FNV). De strakke arbeids- en rittijden leiden ook

tot een lage autonomie, daar chauffeurs in de regel weinig of geen tijd voor pauzes hebben en ook beperkte mogelijkheden hebben in het aanvragen van verlof of uitval door ziekte (interview CNV, Decicio et al., 2020). Waar deze twee problemen vooral de chauffeurs treffen, heeft de baanonzekerheid betrekking op ‘indirect personeel’. Dit is personeel dat bij een concessieovergang – in tegenstelling tot chauffeurs – niet automatisch overgaat naar de nieuwe werkgever. Voor hen gaat elke concessiewisseling met veel onzekerheid gepaard (interview FNV, CNV, VWOV).

Opdrachtgevers in het streekvervoer zouden hun rol kunnen gebruiken om deze zaken aan te pakken, bijvoorbeeld door minder eenzijdig gericht te zijn op lage kosten en efficiëntie (interview Pianoo). Of juist meer oog te hebben voor de belangen van chauffeurs en ander personeel, door aandacht te besteden aan sociale criteria, waaronder opleidings- en ontwikkelmogelijkheden (interview FNV). Maar nieuw beleid kan ook nadelig zijn voor de kwaliteit van werk. Hieronder worden een drietal beleidsveranderingen besproken die in één geval vooral negatieve en in twee gevallen vooral positieve effecten op de kwaliteit van werk hebben gehad of zullen hebben in de nabije toekomst.

Hierbij wordt gekeken naar twee zeer verschillende, doch innovatieve opdrachtgevers: de Metropool Regio Rotterdam Den Haag (MRDH) en het OV-bureau Groningen Drenthe (OVGD). De MRDH heeft als opdrachtgever te maken met drie opdrachtnemers: het internationale *Egged Bus Systems* (EBS), alsook de lokaal gewortelde Rotterdamse Elektrische Tram (RET) en de Haagsche Tramweg-Maatschappij (HTM). OVGD heeft een enkele opdrachtnemer, namelijk Qbuzz.

De MRDH heeft door de jaren heen zowel inbesteden als aanbesteden als inkoopmethodiek gehanteerd, en heeft in 2021 het programma “Arbeidsmarkt in Transitie” gestart met haar opdrachtnemers. Daarnaast hanteren beide opdrachtgevers eisen rondom maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Voor de MRDH was het vrij nieuw om eisen te stellen rondom MVO, eisen die zich met name concentreren op *social return*. Bij het OVGD stond MVO, en met name de positie van de buschauffeurs, al langer ter discussie. Deze discussie heeft er uiteindelijk toe geleid dat in 2019 MVO breed is opgezet binnen de gehele concessie: met als doel het openen van de *black box* van de dienstverlening en zicht te krijgen op de “volledige maatschappelijke waarde” van het in te kopen ov. Goed werkgeverschap is hier een onmisbaar onderdeel van.

De bevindingen in deze sector zijn gebaseerd op semigestructureerde interviews met acht personen van de zes betrokken organisaties, alsook gesprekken met twee medewerkers van de betrokken bonden (FNV en CNV) en drie medewerkers van HTM tijdens een staking te Den Haag.

Achtergrond

Het OVGD is ontstaan als een regionale samenwerking tussen de provincies Groningen, Drenthe en de stad Groningen. De hoofdafweging voor de oprichting van dit samenwerkingsverband is vervoerskundig geweest: de provinciegrenzen, met de daarbij behorende verschillende potjes geld, en het onderscheid tussen stads- en streekvervoer werden als belemmerend ervaren voor een kwalitatief hoogwaardig en kosteneffectief vervoerssysteem. Principieel is er toen al voor gekozen om de ‘ontwerprol’ bij de overheid te houden en om zo ‘grip te houden op het dienstverleningspakket’ door het OV-bureau verantwoordelijk te maken voor de ontwikkelfunctie van het ov met daaraan gekoppeld de ‘opbrengstverantwoordelijkheid’ voor de reizigersinkomsten. (interview OVGD). Naast de principiële keuze van de ‘ontwerprol voor een maatschappelijk product’ bij de overheid, ligt hier ook een visie op de optimale verdeling van verantwoordelijkheden en risico’s aan ten grondslag. Te weten: de overheid heeft sturing over de meeste variabelen die kosten en baten beïnvloeden (d.w.z. congestie/doorstroming, voorzieningenniveau, ritprijs, parkeerbeleid, et cetera) en dient logischerwijs ook de gevolgen daarvan te dragen. Ten tijde van het onderzoek heeft de OVGD de ‘GD-concessie’ met een looptijd van 2019 tot 2029 (CROW-KpVV, 2021). Zoals gezegd heeft Qbuzz deze concessie gegund gekregen.

De MRDH is een samenwerkingsverband tussen 23 gemeenten in de omgeving van Rotterdam en Den Haag. De hoofddoelstellingen van de organisatie zijn het inspelen op de vernieuwingen van de economie en het verbeteren van de bereikbaarheid van en in de regio (MRDH, 2022). MRDH beheerst meerdere concessies. Een deel van de vervoersdiensten waar de MRDH verantwoordelijk voor is worden inbesteed of onderhands gegund, terwijl een ander deel wordt aanbesteed. Hierover later meer.

Zowel de RET als de HTM waren tot 2007 gemeentelijke diensten (interview MRDH). De RET is in 2007 verzelfstandigd als naamloze vennootschap. Hierdoor heeft zij in 2012, na een openbare aanbestedingsprocedure, de concessie voor het stadsbusvervoer kunnen overnemen van Qbuzz. In 2017 is de RET “richting de MRDH gegaan” in een unieke constructie: de gemeente heeft 99% van de aandelen in de RET, terwijl de MRDH 1% van de aandelen heeft. In het kort voert de RET op moment van schrijven

zowel raildiensten uit (tram en metro), alsook busdiensten. De raildiensten zijn inbesteed, terwijl de busdiensten nog via aanbestedingen werden verworven (interview RET). Vanaf 2019 zijn ook de busconcessies inbesteed (interview MRDH).

HTM heeft een iets afwijkende historie. De railconcessie van HTM werd tot 2016 onderhands gegund en vervolgens inbesteedt. De busconcessie die HTM uitvoert werd tot 2012 onderhands gegund en vanaf 2019 inbesteed. Tussen 2012 en 2019 is deze concessie openbaar aanbesteed, waarbij de concessie aan de HTM gegund is (interview HTM). Deze aanbesteding vond plaats op basis van laagste prijs, en diende vooral om “marktconforme tarieven” te vinden die als basis zouden dienen voor de inbesteding die daarop volgde. Deze aanbesteding werd op laagste prijs gevoerd om bij de vervoerder “echt de noodzaak [te creëren] om de zaken zo efficiënt mogelijk te organiseren” (interview MRDH).

Zowel de MRDH als vervoerders geven aan, dat voor de doelstelling van dit onderzoek onderhands gunnen en inbesteden grotendeels op hetzelfde neerkomt. De verschillen zijn slechts formeel: net als bij een aanbesteding is er bij een inbesteding een programma van eisen en schrijft de vervoerder een aanbod (interview MRDH, HTM). Het belangrijkste is, dat bij beide inkoopmethodieken de vervoerder wordt uitgenodigd als enige aanbieder en dat er mogelijkheden zijn om gespreksmatig tot het beste product te komen door de verwachtingen op één lijn met elkaar te brengen (interview HTM).

Aanbesteding, innovaties en de kwaliteit van werk en werkenden

Hoewel de keuze voor in- of aanbesteding voor de opdrachtgever en opdrachtnemer slechts beperkt van invloed is, zijn er wel aanwijzingen dat de inkoopmethodiek uitmaakt voor de kwaliteit van werk. De medewerker van HTM die we spreken op de staking geeft aan, dat er sinds de invoering van aanbesteden sprake is van een “onmenselijke efficiëntie” waarin alles “tot achter de komma” vast moet liggen. Dit leidt tot constante tijdsdruk en onzekerheid over de beschikbare pauzes: “Ik heb nog één minuut om ergens te komen, en als er dan een kinderwagen voor je bus langs gaat of iemand met een rolstoel wilt instappen, dan zie je je koffiepauze als sneeuw voor de zon verdwijnen. [...] Dat vreet je op vanbinnen. Een paar dagen kan dat nog wel, maar niet dag in, dag uit.” (gesprek medewerker HTM).

Tegelijkertijd herkent de RET bij zowel de inbestede als aanbestede busconcessies de tijdsdruk en beperkte autonomie die buschauffeurs in heel het land ervaren. In diens

eigen woorden: “De busconcessie zit zo strak [...] ruimte in diensten en roosters is er niet. Ook heeft het personeel geen inspraak in de onregelmatige diensten. Dit alles om uit elk uur betaald loon zoveel mogelijk productiviteit te halen.” (interview RET).

In tegenstelling tot veel andere ov-bedrijven, gaan bij de lokaal sterk verankerde bedrijven RET en HTM concessiewisselingen niet gepaard met baanonzekerheid. Chauffeurs, en ook het indirect personeel, zijn hier lang in dienst en voelen zich sterk verbonden met het bedrijf en de stad (interview RET, HTM). Bij de EBS en het – sinds 2000 non-stop aanbestede streekbus vervoer – ligt dit anders. Voor de chauffeurs betekent zo een concessiewisseling weinig: zij krijgen een nieuw uniform, maar rijden onder dezelfde cao op grotendeels dezelfde lijnen. Maar elke concessieperiode staat de baanzekerheid van ‘niet-herleidbaar indirect personeel’ op het spel. De overdracht gebeurt door “de lijst” die de vertrekkende partij opstelt en aanbiedt aan de winnaar van de concessie. Medewerkers willen op de lijst om zo hun baan te behouden, maar niet iedereen komt erop. En ook als je op de lijst staat, is het geen garantie dat je je baan ook kunt behouden. Zo kan de nieuwe partij ervoor zorgen dat bepaalde mensen “onpraktisch woon-werkverkeer” of andere belemmeringen krijgen “zodat ze er zelf mee stoppen”. “Dat is het moment dat oud, ziek of duur eruit vliegt.” (interview EBS).

Naast het invoeren van aanbestedingen in het algemeen zijn ook de condities waaronder dit gedaan wordt van belang. Sinds de vorige concessie heeft hier een ingrijpende verandering in plaatsgevonden bij de MRDH. De MRDH heeft besloten om het in te kopen openbaar vervoer niet langer te bepalen aan de hand van dienstregelingsuren (DRUs), maar dienstregelingskilometers (DIRKs) (interview MRDH). DRUs was voorheen “de standaard” waarop vervoer werd ingekocht, en ook het OVGD koopt in op basis van DRUs (interview OVGB).

De MRDH maakte de overstap naar DIRKs om drie voornaamste redenen. Ten eerste sluit dit beter aan bij de productie-eenheid van het openbaar vervoer: het aantal ritten – die immers een gegeven aantal kilometers kennen. Ten tweede meent de MRDH dat de vervoerder hierdoor prikkels ervaart die haar belangen meer op één lijn brengen met die van reizigers. Bij DRUs is er “een prikkel om zo langzaam mogelijk te rijden, want elke kilometer brengt kosten met zich mee”. Dit terwijl er bij DIRKs de vervoerder de prikkel ervaart om zo “snel mogelijk” te rijden, wat in balans wordt gehouden omdat zij ook “op tijd wil kunnen rijden” en voldoende tijd wil inruimen tussen de haltes. Snelheid én punctualiteit zijn in het belang van de reiziger (interview MRDH). Ten derde meent de MRDH had de vervoerders over de juiste data beschikken om de snelst mogelijke routes te berekenen (interview MRDH, HTM).

Hierdoor zouden de risico's verbonden aan de wisselende gemiddelde snelheid en doorstroomsnelheid in de stad beter bij hen neer kunnen worden gelegd dan bij de MRDH (interview MRDH, RET).

De vervoerders hebben schoorvoetend ingestemd met de overstap van DRUs naar DIRKs. Het gevoel dat zowel de RET als HTM uitspreken is, dat ze het hebben moeten slikken (interviews HTM, RET). Zij hebben hier tegen geageerd, omdat zij het gevoel hebben verantwoordelijk te worden gehouden voor iets waar zij geen invloed op hebben: de doorstroomsnelheid in de stad. Bij wijze van compromis hebben de vervoerders kunnen bewerkstelligen dat er een gezamenlijke inspanningsverplichting is om de doorstroom op peil te houden (interviews HTM, MRDH, RET).

Los van de vele andere overwegingen die een rol kunnen spelen bij de keuze voor DRUs of DIRKs, geven alle drie de vervoerders aan, dat de keuze voor DIRKs de tijdsdruk voor de chauffeurs verhoogd (interviews EBS, HTM, RET). De RET merkt dat de groeiende werkdruk die hierdoor ontstaat leidt tot hoger verzuim (interview RET).

De medewerkers van de vakbonden FNV en CNV geven op de bijgewoonde staking aan dat deze werkdruk voortkomt uit de "efficiëntieslag sinds enkele jaren gemaakt is door HTM". Hierdoor is de tijdsdruk voor met name bus- en tramchauffeurs erg verhoogd zonder dat daar een adequate compensatie tegenover stond. Zij kunnen niet bevestigen dat deze groeiende tijdsdruk te maken heeft met de overstap van DRUs naar DIRKs, maar geven aan dat dit "goed zou kunnen". Als cao-onderhandelaars worden zij niet gevoed met dergelijke informatie uit het inkoopproces (gesprek medewerkers vakbonden).

Tijdens een gesprek aan de koffietafel tijdens de staking, lichten twee chauffeurs toe wat deze groeiende tijdsdruk inhoudt. Naast directe stress, zorgt de tijdsdruk er ook voor dat je "een asociale bestuurder" wordt: "Bij een stoplicht geef ik toch net even wat extra gas als ik daardoor niet voor rood hoeft te wachten, want dat kost weer dertig seconden. Of soms pak ik toch voorrang op voetgangers die ik anders voor zou willen laten gaan." Ook zorgt het ervoor dat je "niet zo klantvriendelijk bent als je zou willen zijn": "Een reiziger komt met een vraag, je luistert wel maar kijkt toch altijd met één oog naar de klok: ik heb nog maar één minuut." Al deze zaken zorgen dat je werkplezier er ook op achteruit gaat (gesprek medewerkers HTM).

De chauffeurs op de staking hebben ook het idee dat omleidingen en andere geplande verstoringen in het verkeer niet altijd adequaat worden doorgerekend in de planning. Dit verbaast hen, omdat zowel de gemeente als HTM van tevoren op de hoogte zou-

den kunnen of wellicht moeten zijn van deze verstoringen. Hier speelt mee dat er niet altijd geluisterd wordt als vertragingen en omleidingen doorgegeven worden door de chauffeurs. In de woorden van een van hen: “Zij zeggen: ‘We gaan het noteren’, maar als er verder niks veranderd, dan doe je dat op een gegeven moment niet meer.” (gesprek chauffeurs HTM).

De overgang van DRU naar DIRKs lijkt dus het probleem van tijdsdruk, dat ook voorheen bestond, versterkt te hebben, waarmee ook de kwaliteit van werk verder onder druk komt.

Bij het OVGD wordt gerekend in DRU's, maar liggen de rollen anders. In de ‘ontwikkeloverleggen’ tussen vervoerder en opdrachtgever (waarbij vaak ook chauffeurs zijn vertegenwoordigd) wordt besproken welke rijtijden gelden per route en waar knelpunten zitten. Dit gebeurt op grond van data-analyse door beide partijen aangevuld met ‘zachte’ informatie van betrokkenen. Het OV-bureau vergoed die overeengekomen rijtijd. Er ligt dus geen druk op de vervoerder om de rijtijd binnen de route te knijpen of te rekken. Er is wel een gezamenlijk belang om die rijtijd te bekorten, bijvoorbeeld door verbetering van de weginfrastructuur en het mijden van congestie. Dit genereert extra inkomsten, waarvoor het OV-bureau weer extra busuren (DRU's) kan inkopen. Waar wel een commerciële druk ligt, met invloed op de werkdruk van chauffeurs, is de optimalisering van ‘omlopen’. Hier gaat het om een aansluitende reeks van ritten, waartussen het tijdverlies geminimaliseerd moet worden door ‘buswissels’ zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Het maximaliseren van deze efficiëntie wordt door chauffeurs als belastend ervaren, doordat zij tijdens het wisselen weinig rust ervaren – zo hebben zij geen tijd om naar de wc te gaan. Deze druk is wel onderwerp van gesprek, maar is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de vervoerder (interview OVGD).

Programma Arbeidsmarkt in Transitie: kennisoverdracht en bredere inzetbaarheid

In reactie op de vergrijzing en de groeiende personeelstekorten in het openbaar vervoer heeft de MRDH in 2021 het programma “Arbeidsmarkt in Transitie” geïnitieerd. Dit programma is bedoeld om de vervoerders te helpen met het verjongen van de formatie, op zo een manier dat er een goede kennisoverdracht plaatsvindt tussen de generaties. Juist bij specialistisch werk zoals dat van chauffeurs is het van belang dat er geen kennis verloren gaat. Tegelijkertijd zou er idealiter bij deze jongere generatie kennisverbreding moeten plaatsvinden, zodat zij breder inzetbaar zijn dan hun voorgangers (interview MRDH).

Concreet houdt het programma een tijdelijke subsidieregeling in, waarmee vervoerders financieel gesteund worden met deze transitie (interview HTM). Zowel de RET als HTM hebben hiermee maatregelen gefinancierd om de duurzame inzetbaarheid, en daarmee de kwaliteit van werk van oudere werknemers, te borgen (interview HTM, RET). Een voorbeeld: HTM heeft de subsidie onder andere ingezet om oudere werknemers de mogelijkheid te geven minder uren en minder flexibele diensten te draaien (interview HTM). Dit is een “70/80 regeling”: een medewerker hoeft nog maar 70% van de tijd te werken, maar krijgt toch 80% betaald en 100% pensioen (gesprek medewerker HTM).

Om kennisverbreding te realiseren, gebruiken zowel de RET als HTM de subsidie om nieuwe “combi-functies” te ontwikkelen en deze te verankeren in de eigen, interne opleidingen. Zo kunnen (nieuwe) medewerkers leren om zowel trams als bussen te besturen, waarbij elke ‘soort’ tram en bus een eigen opleidingstraject vereist. Ook kunnen chauffeurs er voor kiezen om opgeleid en (gedeeltelijk) ingezet te worden als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) (interview HTM, RET). Zo wordt het werk meer afwisselend en zijn medewerkers duurzamer inzetbaar. Ook is het goed voor de ontwikkelmogelijkheden: bij HTM kan iemand beginnen als steward, zich ontwikkelen tot boa en uiteindelijk tot bus- en tramchauffeur (interview HTM). De RET benadrukt dat boa een zwaar beroep is, en dat er wegens de veiligheidsrisico’s er ook een betere financiële compensatie tegenover staat (interview RET).

De chauffeurs op de staking bevestigen dat het sinds kort mogelijk is om te wisselen tussen de functies van tram- of buschauffeur, of deze functies te combineren. Volgens hen vinden zij zelf en veel van hun collega’s dit “heel positief”. Mensen kunnen zo het voertuig of de combinatie kiezen die het beste bij hen past. Zo heb je in de tram geen reizigerscontact en kun je je eigen muziek opzetten tijdens het rijden. In de bus heb je juist wel reizigerscontact en geen muziek tijdens het rijden. Ook kan een bus vrij over de weg bewegen, terwijl een tram vast zit in de rails. Het enige dat HTM van de medewerkers vraagt, is dat zij na de opleiding twee jaar in de gekozen functie blijven werken (gesprek medewerkers HTM).

Het programma is nadrukkelijk een tijdelijke subsidie om de vervoerders te helpen hun organisaties toekomstbestendig te maken (interview HTM, MRDH). De RET waardeert deze steun, en geeft aan dat het wenselijk zou zijn deze eenmalige stimuleringsmaatregel om te zetten in een structurele bijdrage: “Ongeacht of opdrachtgevers nu aan- of inbesteden, ze moeten bereid zijn te betalen voor kwaliteit” (interview RET). De MRDH geeft aan dat van zo een structureel karakter vooralsnog geen sprake is, maar dat de focus van het programma zich over dienst korte looptijd wel heeft

verbreed. Waar deze initieel enkel gericht was op verjonging van de organisatie in het licht van de vergrijzing, gaat deze steeds meer om het aantrekkelijk maken van het werk van de chauffeurs in het licht van de personeelstekorten (interview MRDH). Op deze manier probeert het bij te dragen aan een verbeterde kwaliteit van werk voor zowel jongere als oudere chauffeurs.

MVO: van 'social return' tot 'volledige maatschappelijke waarde'

Zoals gezegd stellen zowel de MRDH als het OVGD eisen omtrent MVO in hun aanbestedingen. De MRDH is van oudsher “heel terughoudend” met het stellen van eisen aan de werkgevers-werknemersrelatie. Het opnemen van deze eisen hun inkoopdocumenten was dan ook een nieuwe ontwikkeling. De eisen van de MRDH richten zich met name op *social return*, waarbij het specifiek gaat om deelname van “mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt” aan het arbeidsproces (interview MRDH). Dit is een brede categorie van mensen die ‘lastig aan een baan komen’ of economisch niet-zelfstandig (kunnen) zijn, zoals mensen die (langdurig) in de bijstand verkeren of moeten rondkomen van een Wajong-uitkering (Swart & Visser, 2019; DFBonline.nl, 2022).

De MRDH is “positief verrast” over de inzet van EBS op dit gebied (interview MRDH). Het *social return*-beleid van EBS heeft hen een plek op de tweede trede van de Prestatieladder Sociaal Ondernemen (PSO) opgeleverd (interview EBS). De PSO is een instrument van TNO dat meet in welke bovengemiddelde mate bedrijven en organisaties sociaal ondernemen. Het percentage van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt, dat direct in dienst is of extern wordt ingehuurd, wordt hierbij vergeleken met de normen die PSO opstelt aan de hand van landelijke representatieve cijfers voor organisaties van een bepaalde grootte (PSO-Nederland, 2022). EBS haalt deze score door deels intern mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, maar voor het grootste gedeelte extern. Zij hanteren de PSO als selectiecriteria bij de inkoop van onder andere schoonmaak- en kantoordiensten (interview EBS).

In plaats van de *social return* te reduceren tot (slechts) arbeidsdeelname van mensen die anders lastig aan werk zouden komen, hanteert het OVGD juist een brede visie op de “volledige maatschappelijke waarde” van het openbaar vervoer. De instelling van deze opdrachtgever is, dat zij “geen *black box* willen inkopen” en zicht willen hebben op “hoe de dienstverlening tot stand komt” (interview OVGD). Illustratief voor het belang dat het OVGD hecht aan MVO, is dat het een van de zes kernonderdelen was van de gunningscriteria, naast uitvoeringskwaliteit, bedrijfsvoering, reizigersbeleving, kostendekking en databeheer. Inschrijvers moesten dus met “een apart plan” komen

op het vlak van MVO (interview QBuzz). Goed werkgeverschap en personeelswelzijn zijn hier belangrijk onderdeel van (interview OVG), maar de inschrijvers hadden ook vrijheid om zelf invulling te geven aan MVO (interview Qbuzz).

Tussen de wens om goed werkgeverschap te faciliteren en de wens om voor een gegeven hoeveelheid belastinggeld een optimaal vervoersproduct in te kopen, blijft een spanningsveld bestaan. Dit vraagt om actief opdrachtgeverschap, zowel in de aanbesteding als tijdens de beheerfase. Aanbesteden wordt door het OVG nadrukkelijk niet gezien als het ‘wegzetten van een verantwoordelijkheid’, maar als het delegeren van bepaalde taken en rollen om tot een maximale maatschappelijke waarde te komen (interview OVG).

Deze brede blik op de volledig maatschappelijke waarde van het openbaar vervoer, tezamen met het belang van goed werkgeverschap hierbinnen, is het uitvloeisel van ontwikkelingen in de provinciale politiek. Bij de concessie in 2005 werd de werkgeversverantwoordelijkheid volledig bij de markt neergelegd, conform de geest van de Wp2000. Echter begon na een moeizame concessie tussen 2005 en 2009 – en een zeer problematische concessiewisseling in 2009 – de politieke visie vanuit de provinciale staten te verschuiven: partijen meenden dat werknemers ‘te veel uitgeknepen’ werden om deze productiviteit en kwaliteit te bewerkstelligen. Zij vonden tevens dat de concessiewisseling te veel stress en ongemak voor de betrokken medewerkers opleverde. Het OVG pakte deze signalen op, door onder andere structureel overleg te organiseren met de bonden en met een vertegenwoordiging van de medewerkers in het regionale openbaar vervoer. Dit om ‘voeling’ te kunnen houden met wat er speelde onder de medewerkers, het gesprek aan te kunnen gaan met de werkgever, of om het eigen beleid aan te passen om stress-veroorzakende situaties aan te kaarten in het overleg met de ‘wegbeheerders’.

In de aanbesteding voor de huidige concessies GD-2020 is deze ontwikkeling verder uitgewerkt. Dit heeft in de nieuwste concessie geleid tot een pakket van eisen en gunningscriteria waarin goed werkgeverschap een onderdeel is van de maatschappelijke waarde van het openbaar vervoer. Dit is zowel ingegeven door de politiek gevoelde verantwoordelijkheid van de opdrachtgevende overheden, als door het commerciële belang dat het OV-bureau zelf heeft bij een vriendelijke, professionele chauffeur en klantenservicemedewerker (interview OVG).

De eisen van het OVG, tezamen met de invulling aan MVO gegeven vanuit Qbuzz, leiden tot een veelomvattend pakket aan maatregelen, waarbij de volgende het meest van belang zijn voor de kwaliteit van werk:

1. Qbuzz onderneemt een jaarlijks ‘Medewerkers Tevredenheid Onderzoek’ (MTO). Eis vanuit opdrachtgever was, dat deze MTOs jaarlijks worden afgenomen en vergelijkbaar zijn zodat trendanalyses uitgevoerd kunnen worden. Een tweede eis rondom de MTOs was, dat er groei in medewerkerstevredenheid moet worden gerealiseerd (interview Qbuzz). Daarnaast zou uit de MTO moeten komen, dat medewerkers ‘goed werkgeverschap’ zouden moeten ervaren. Deze onderzoeken, de trends en de te nemen maatregelen worden besproken met de opdrachtgever (interview OVG D).
2. In het kader van goed werkgeverschap is er een vertrouwenspersoon en een *compliance officer*. Zij komen voor de belangen van het personeel op. Ook werkt Qbuzz samen met de vakbonden om de veiligheidsproblematiek rondom Ter Apel aan te pakken (interview Qbuzz).
3. Het OVG D eist inzicht in alle niet-vertrouwelijke persoonsgegevens zodat zij – onafhankelijk van de MTOs – een eigen analyse kunnen uitvoeren op het vlak van personeelstevredenheid en personeelsbeleid (interview OVG D).
4. In het kader van ontwikkelmogelijkheden heeft Qbuzz ‘teamleiders’ aangesteld. Dit zijn chauffeurs die op de *Qbuzz academy* een opleiding hebben gevolgd om coaching en leiderschapsvaardigheden aan te leren. Dit betreft ongeveer 10% van de chauffeurs (interview Qbuzz)
5. De *Qbuzz academy* heeft eigen, geaccrediteerde trainingen die ze laten toetsen bij het CBR. Dit zijn bijvoorbeeld trainingen op het vlak van klantvriendelijkheid, omgaan met incidenten of het rijden in elektrische bussen. Dit om invulling te geven aan het ‘code 95 programma’: de wettelijke verplichting dat buschauffeurs 35 uur training in 5 jaar ontvangen. Doordat Qbuzz de trainingen zelf uitvoert en niet extern belegt, kan de inhoud worden toegespitst op de concrete praktijk van de chauffeurs. Door de trainingen te laten accrediteren, zijn deze ook van waarde voor chauffeurs die uiteindelijk Qbuzz verlaten. Bovenop deze ‘code 95 trainingen’ biedt Qbuzz extra trainingen aan voor een dag per jaar (interview Qbuzz).
6. In het kader van duurzame inzetbaarheid – buschauffeur is een zittend beroep en gemiddeld wisselt een buschauffeur ongeveer vier à vijf per dienst van bus – helpt een ergonomisch chauffeurs met het instellen van hun stoel en het bepalen van de beste houding. Ook zijn er oudenregelingen waardoor mensen voorkeuren kunnen aangeven voor meer stabiele diensten, bijvoorbeeld juist in de ochtend of avond. Ook is er een vroege uittredingsregeling, waarbij medewerkers hun pensioen twee jaar naar voren kunnen halen (interview Qbuzz).
7. Qbuzz heeft de chauffeurs in deze concessie een tablet gegeven waarop ze *e-learning* kunnen volgen (ontwikkeling), hun roosters en e-mail kunnen inzien

(transparantie) en waardoor op een laagdrempelige manier vragen kunnen worden gesteld. Bijvoorbeeld aan het einde van de dienst de vraag: “Hoe was je dag?” met een lachende, neutrale of treurige *smiley* als antwoordmogelijkheden. Deze tablet is het eerste ingezet in deze concessie en wordt in de toekomst over heel Qbuzz ‘uitgerold’ (interview Qbuzz).

Dat Qbuzz innovaties zoals het invoeren van tablets in deze concessie kan implementeren, komt omdat het een ‘ademende concessie’ is. In traditionele concessies krijgt de opdrachtgever ‘enkel de financiële ruimte om de dienstverlening en processen te draaien’, maar bij deze concessie zit er ‘financiële ruimte in voor ontwikkeling door middel van tussentijdse *businesscases*’ (interview Qbuzz). Ook speelde het OVGD budget vrij om de vervoerder de ruimte te geven te investeren in ecologische en sociale duurzaamheid, door een reële minimumprijs vast te stellen. In de woorden van het OVGD zelf: ‘Als je hier niet voor betaalt, dan weet je zeker dat je die dingen niet krijgt. Als je het mogelijk maakt om in de aanbesteding mee te gaan dan krijg je het goedkoop; en als je het niet meteen in de aanbesteding regelt, ga je daarna als overheid veel betalen’ (interview OVGD).

Hoewel het nog te vroeg is om de resultaten van bovenstaande programma’s te analyseren, zijn het belangrijke innovaties die er duidelijk op gericht zijn om niet alleen goede diensten te verlenen maar ook de daarvoor benodigde kwaliteit van werk te garanderen.

Conclusies

De hierboven besproken innovaties geven een aantal belangrijke inzichten in de relatie tussen aanbestedingen en de kwaliteit van werk. Een eerste les die getrokken kan worden uit deze casuïstiek is, dat de ‘productspecificaties’ van het in te kopen product onder bepaalde omstandigheden belangrijker kan zijn dan de gekozen inkoopmethode. De inbesteding of onderhandse gunning die plaatsvindt bij de MRDH, leidt weliswaar tot minder baanonzekerheid onder het indirect personeel, maar desondanks ervaren de chauffeurs van HTM toch dermate veel tijdsdruk en beperkte (financiële) waardering, dat er ten tijde van het onderzoek stakingen zijn georganiseerd. Alle vervoerders geven aan dat de overstap van DRUs naar DIRKs de tijdsdruk heeft verhoogd, of er nu in- of aanbesteed wordt.

Ten tweede laat de ervaring van het OVGD zien dat er ook onder het aanbestedingsmodel – onder wellicht wat uitzonderlijke omstandigheden – veel ruimte kan zijn om te sturen op personeelswelzijn en personeelsbeleid. Het OVGD benadrukt dat zij geen werkgeversverantwoordelijkheid draagt, maar dat zij als opdrachtgever wel de belan-

gentegenstelling tussen werkgever en -nemer kan verzachten. Zo is het personeel weliswaar de grootste kostenpost van de vervoerders, maar betekent dit automatisch ook in dat elke investering in personeel – bijvoorbeeld wanneer het aankomt op duurzame inzetbaarheid, professionalisering of verzuim – grote winsten oplevert. Een voorwaarde die hiervoor geldt – en die zowel zichtbaar is bij de ‘ademende concessie’ van het OVG D als bij het programma ‘Arbeidsmarkt in Transitie’ van de MRDH –, is dat de opdrachtgever bereid moet zijn te betalen voor kwaliteit van werk en dat intensief contractmanagement essentieel is.

Een derde belangrijke factor in deze casuïstiek is tevens een factor die beide opdrachtgevers vrij atypisch maakt: zij dragen uitzonderlijke verantwoordelijkheden richting (enkele van) hun opdrachtnemers. De MRDH is sinds 2016 aandeelhouder van de RET en HTM, en zij draagt ook enkele eigenaarsrechten (interview MRDH). Hierdoor is zij niet alleen als opdrachtgever verantwoordelijk voor de kwaliteit van dienstverlening, maar draagt zij ook aandeelhoudersverantwoordelijkheid. De RET ervaart dat de MRDH hierdoor een meer langetermijnperspectief hanteert op de relatie met de vervoerder, en daardoor ook relatief lange contracten kan afsluiten met in ieder geval de RET (interview RET). Dit geeft stabiliteit, ook voor de werknemers, en maakt intensieve samenwerking tussen MRDH en de uitvoerders mogelijk, inclusief langetermijnplanning en aandacht voor de positie van werknemers.

Ook het OVG D hanteert een ander model, typisch is voor aanbesteders in het openbaar vervoer. Het OVG D is niet alleen verantwoordelijk voor het beheer en de bekostiging van de concessie, maar zij is tevens verantwoordelijk voor de ontwikkelingsfunctie en de reizigersopbrengsten in de regio. Zo stelt zij de dienstregeling op hoofdlijnen zelf vast, in plaats van dit neer te leggen bij de vervoerder. Het vervoersbedrijf maakt de roosters en regelt de uitvoering. Het OVG D zelf vergelijkt zichzelf met een projectontwikkelaar, en de vervoerder met een aannemer. Dit terwijl in veel andere regio’s de vervoerder zowel projectontwikkelaar als aannemer is (interview OVG D). Dat het OVG D verantwoordelijk is voor de ontwikkelingsfunctie, maakt dat zij als een van de eerste in Nederland een ‘ademende concessie’ heeft kunnen opzetten. Het is in deze vorm relatief gemakkelijk om wijzigingen door te voeren en deze apart (reëel) te beprijzen, op basis van ‘open boek’. Daarmee ontstaat ruimte om diensten (gezamenlijk) tussentijds te innoveren, inclusief de in de vorige paragraaf besproken innovaties onder de vlag van ‘volledige maatschappelijke waarde’ met hun respectievelijke maatregelen op het gebied van kwaliteit van werk.

Qbuzz typeert de samenwerking dan ook als een ‘partnerschap’, omdat er vele contactpunten zijn tussen de organisatie en er op vele terreinen in gezamenlijkheid en

gelijkwaardigheid wordt gewerkt. Het OV-bureau typeert de relatie als multidimensionaal: enerzijds is er de ‘klant-leverancier relatie’ – met wederzijdse verplichtingen en toezeggingen. Anderzijds is er de ‘ontwikkelrelatie’, waarin de partijen in gezamenlijkheid inspelen op ontwikkelingen, kansen en bedreigingen. Zij ziet een helder onderscheid tussen deze twee dimensies als van groot belang voor een gezonde lange termijn samenwerking (interview OVGD).

2.3 Schoonmaak: Inbesteden, schoonmaakmedewerkers betrekken en luisteren

Inleiding

Zoals in de eerdere institutionele analyse is uiteengezet, is de schoonmaak bij uitstek een sector waarin onderwaardering van het vakgebied, en de daarmee samenhangende beperkte betalingsbereidheid van opdrachtgevers, heeft geleid tot een breed scala aan problemen op het gebied van werk. De sector werd gekenmerkt door lage lonen, gespleten werktijden, beperkte ontwikkelingsmogelijkheden en minimale investeringen in kennis en vaardigheden van medewerkers door de steeds wisselende werkgevers (interviews CNV, FNV, SN, SieV).

Niet voor niets is dit de sector waar de Code Verantwoordelijk Marktgedrag is ontstaan. Deze code doet een moreel appèl op zowel opdrachtgevers en opdrachtnemers om sociaal verantwoorde opdrachten uit te zetten, aan te nemen en uit te voeren (interview CNV). De vaak ‘onzichtbare’ schoonmaakmedewerker als mens centraal zetten – in zowel het contracteren als het aansturen van het werk – is de kerngedachte achter deze aanpak (Blokland, Nolet & van Straten, 2022). Ook kunnen opdrachtgevers ervoor kiezen volledig af te stappen van het aanbesteden als inkoopmethodiek, en de schoonmaak inbesteden om zo direct grip en zicht te hebben op de kwaliteit van werk (interviews CNV, FNV, SN, SieV).

Een drietal cases staan centraal in deze sector: 1) De Rijksschoonmaakorganisatie (RSO), die de inbestede schoonmaakdiensten voor de Rijksoverheid verzorgt. 2) De Provincie Flevoland, die bij de laatste concessie in 2019 schoonmakers actief heeft betrokken bij het aanbestedingsproces. En 3) De Universiteit van Amsterdam (UvA) die net als de provincie schoonmakers heeft geconsulteerd bij het aanbestedingsproces, maar welke tevens in samenwerking met uitvoerder Hago ervoor zorgt dat schoonmakers meer inspraak hebben in hun werk door middel van een gezamenlijke ‘weekstart’.

De casuïstiek in deze sector is gebaseerd op interviews met zestien personen gelieerd aan deze drie cases. Voor de casus RSO: vier mensen werkzaam bij de RSO en een medewerker van Categoriemanagement Schoonmaak van de Rijksoverheid, welke de inkoop verzorgt van de specialistische schoonmaak. Met betrekking tot de casus UvA: twee medewerkers van de UvA, één van Hago en een medewerker van de FNV betrokken bij de gesprekken met schoonmakers op de UvA. Ook is er een ‘weekstart’ bijgewoond op de Roeterseilandcampus. En tot slot voor de Provincie Flevoland: vier medewerkers van de provincie Flevoland, een adviseur die actief was bij de aanbesteding van provincie Flevoland en een medewerker van CSU. Daarnaast is er een groepsgeprek gehouden met negen schoonmaakmedewerkers en de objectleider werkzaam in het provinciegebouw.

Innovaties en kwaliteit van werk en werkenden

Inbesteding van de reguliere schoonmaak bij de Rijksoverheid

Het politieke besluitvormingsproces om de schoonmaak bij de Rijksoverheid in te besteden is begonnen in 2013 (Rijksschoonmaakorganisatie, 2022). Het thema werd politiek geagendeerd onder druk van rechtszaken die door schoonmaakmedewerkers bij gebouwen van de Rijksoverheid zijn aangespannen. De schoonmakers meenden, dat de Rijksoverheid medeplichtig was aan het creëren van onfatsoenlijke arbeidsomstandigheden door scherp op de laagste prijs schoonmaakdiensten in te kopen bij marktpartijen (interviews RSO).

In deze tijd dat de aanbestedingspraktijk in de schoonmaak sterk ter discussie stond – denk ook aan de grote stakingen bij NS en Schiphol – nam de Rijksoverheid zichzelf voor een voorbeeldfunctie te gaan spelen op het vlak van goed werkgeverschap, met name voor de lage loonschalen en kwetsbare medewerkers. Om goed werkgeverschap te tonen, zou de Rijksoverheid ook de volledige werkgeversverantwoordelijkheid op zich moeten nemen en de reguliere schoonmaak moeten inbesteden (interview RSO). Het politieke besluit tot inbesteding van de schoonmaak is in 2014 genomen, en het duurde tot 2016 voordat de RSO feitelijk in werking trad. Zij is klein begonnen, maar op moment van schrijven is zij uitgegroeid tot een van de grotere werkgevers in de schoonmaak met 515 locaties en 1700 medewerkers (interview RSO).

De RSO is verantwoordelijk voor de ‘reguliere’ schoonmaak. Dit omvat ongeveer 90% van al het schoonmaakwerk dat er moet gebeuren (interview RSO). De specialistische schoonmaak, zoals bijvoorbeeld glasbewassing, dieptereiniging van keukens alsook specialistisch vloeronderhoud worden via de RSO nog steeds aanbesteed. Bij deze

inkoop van schoonmaakdiensten stelt de Rijksoverheid voorwaarden rondom sociale duurzaamheid centraal en neemt zij de Code Verantwoordelijk Marktgedrag als uitgangspunt voor haarzelf en diens opdrachtnemers (interview CMS).

Bij de oprichting van de RSO klonk er een luid applaus van de schoonmaakmedewerkers. Zij konden zichzelf van de ene op de andere dag ambtenaar noemen. Uit de onderzoeken naar medewerkerstevredenheid van de RSO blijkt dat deze waardering hoog is en hoog blijft: zij scoort consistent tussen de 8.5 en 9 (interview RSO). Een oud-schoonmaker die inmiddels is doorgegroeid tot objectleider bij de RSO legt uit dat het belangrijkste verschil tussen de RSO als werkgever en de situatie ervoor is, dat hij zich hier thuis voelt en dat werk als schoonmaker nu 'leefbaar' is. Kortgezegd heeft de RSO door de werkgeversverantwoordelijkheid op zich te nemen 'de menselijkheid teruggebracht' in de sector (interview RSO).

De investering van de reguliere schoonmaak bij gebouwen van de Rijksoverheid ging niet over één nacht ijs, maar was een stapsgewijs proces. Dit omdat de contracten die de verschillende afdelingen van de overheid nog hadden lopen met marktpartijen eerst moesten aflopen, voordat er over kon worden gegaan tot investering. In dit proces kwamen er een heel aantal misstanden aan het licht, zoals het registreren van verlofuren die schoonmakers niet hadden opgenomen. 'Dan nam je personeel over en dan krijg je alle informatie wat betreft verlof, uren en salaris. Dan zag je dat er elke vrijdagmiddag een uur verlof was opgenomen, maar als je met die mensen praat dan hadden ze helemaal niets opgenomen. De werkgever schreef dat op om geld te besparen en omdat de medewerker met beperkte taalvaardigheid dat toch niet kon controleren' (interview RSO). Belangrijk om te benoemen is, dat deze misstanden voor een belangrijk deel voortkwamen uit de druk op de prijzen die destijds bestond. De verschillende opdrachtgevers – onderdelen van de Rijksoverheid zelf – faciliteerden deze misstanden door op lage prijzen te sturen en niet voldoende te controleren of deze prijzen realistisch waren (interview RSO).

Door de keuze voor investeringen kon de RSO direct twee verbeteringen doorvoeren in de arbeidsomstandigheden van de schoonmakers. Ten eerste paste zij nieuwe normen toe in het aantal m² per uur dat van schoonmakers verwacht werd. Deze nieuwe normen zijn tot stand gekomen in gesprek met de schoonmakers zelf. In algemene zin zijn de marges verruimd: waar bijvoorbeeld eerst twee minuten voor een sanitaire voorziening stond, werd dit opgehoogd naar vier minuten (interview RSO). Een medewerker licht toe: 'Maar ook bij ons is *the sky* niet *the limit*. Ook wij letten op de

centen. Als iets een uur werk is, dan krijg je [...] gewoon een uur. Het verschil is dat je vroeger bij de marktpartijen maar een half uurtje kreeg. Het onmogelijke werd gevraagd' (interview RSO).

Een tweede verbetering die de RSO direct heeft kunnen doorvoeren was de overstap naar dagschoonmaak, wat inhoudt dat schoonmaakmedewerkers zoveel mogelijk tussen 07:00 en 18:00 aan het werk zijn. Dit was onder andere belangrijk voor de werk-privé balans en de zichtbaarheid van schoonmakers: 'Schoonmakers konden eindelijk meer tijd met hun gezin doorbrengen, de kinderen van school halen en bij het avondeten aanschuiven' (interview RSO). Ook in het jaarverslag 2021 van de RSO zijn meerdere verhalen te lezen over de enorme impact die de invoering van de dagschoonmaak heeft gehad op het welzijn van de medewerkers: de schoonmakers worden zichtbaarder voor het kantoorpersoneel, die in RSO ook formeel hun collega's zijn vanwege hun ambtenarenstatus (Rijks-schoonmaakorganisatie, 2022). Inmiddels is de dagschoonmaak een breed gedeelde praktijk in de sector, en ook de schoonmaakbedrijven van de andere casussen laten hun medewerkers nu zoveel mogelijk in reguliere kantoortijden werken (interview CSU, Hago).

Toch zit de onachtzaamheid richting schoonmaakmedewerkers zo diep, dat ook bij de RSO de medewerkers door andere pandgebruikers wel eens worden genegeerd. Zo vertelt een medewerker van de RSO over een recentelijk voorbeeld. Een schoonmaker was de toiletten aan het schoonmaken en had een geel waarschuwingsbordje geplaatst. Een collega loopt zo langs het bordje en de schoonmaker. De schoonmaker zegt: "Goedemorgen!", maar de collega zei niks terug. De medewerker sprak de collega aan en vraagt of deze de schoonmaker had gezien, waarop deze reageert met: "Ja, hoezo?". Nadat de medewerker uitlegt dat, wat er zojuist gebeurde hetzelfde is alsof er iemand achter je bureau gaat zitten en plots op je computer begint te typen zonder iets te zeggen, bood de collega snel diens excuses aan. Kort gezegd ben je, zodra je een schoonmaakuniform aantrekt, al snel onderdeel van het decor in plaats van een mens (interview RSO).

Een andere ontwikkeling die de RSO heeft kunnen realiseren is de gestage uitbreiding van het aantal contracturen van medewerkers, wat bijdraagt aan hun bestaanszekerheid. Dit kon niet direct geregeld worden, omdat de contracten werden overgenomen onder de dan geldende voorwaarden. Toch zijn in de loop van de tijd de contracten zoveel als mogelijk uitgebreid. Waren deze in het begin gemiddeld 14 uur per week per medewerker, zo zijn deze inmiddels gegroeid naar gemiddeld 25 uur per week per medewerker (interview RSO).

De uitbreiding van het aantal uren zorgt ook indirect voor een grotere financiële zekerheid bij gezinnen van schoonmakers. Voordat zij bij de RSO werkzaam waren, waren veel schoonmakers *multi-jobbers* die bij meerdere werkgevers uren moesten ‘sprokkelen’ om rond te komen. Dit zorgt voor een uitermate complex huishoudboekje en een variabel inkomen, terwijl juist bij lage inkomens de marges klein zijn en veerkracht erg laag (interview RSO). Een oud-schoonmaker die inmiddels objectleider is licht toe: ‘Veel meer uren is belangrijk. Zo krijg je ook meer geld en hoef je niet bij zes werkgevers te werken.’ (interview RSO).

Een laatste ontwikkeling die de RSO heeft kunnen realiseren is het aanbieden van taalonderwijs. Veel schoonmakers hebben Nederlands als hun tweede of derde taal. De RSO faciliteert het taalonderwijs zowel in tijd als in geld, en laat medewerkers zich op hun eigen tempo ontwikkelen. Deze aanpak maakt het werk aantrekkelijk voor mensen die het ‘als springplank’ willen gebruiken naar bijvoorbeeld een Mbo-opleiding. Door taalvaardigheidstrainingen kosteloos aan te bieden, maakt de RSO een ontwikkeling mogelijk binnen of buiten de RSO (interview RSO).

Tot slot zijn de uurlonen van schoonmakers verbeterd. De loonontwikkeling tussen schoonmakers en andere ambtenaren is in 2021 gelijkgetrokken, en de loonschalen in 2022 (Rijksschoonmaakorganisatie, 2022b). Per 1 januari 2022 zijn de schoonmakers van de RSO ondergebracht in het loongebouw van het Rijk. Dit als gevolg van de in oktober 2021 afgesloten cao Rijk met een looptijd tot en met 31 maart 2022. Vervolgens is juli 2022 een akkoord bereikt over een nieuwe cao Rijk met een looptijd tot en met juni 2024. Deze nieuwe cao heeft ertoe geleid dat de salarissen van schoonmakers met ingang van 1 juli 2022 maar liefst tussen de 12,4% en 16,2% zijn gestegen en per 1 april 2023 nog verder zullen stijgen (interview RSO).

De specialistische schoonmaak wordt nog steeds extern ingekocht door de Rijksoverheid. De voornaamste reden hiervoor is dat de specialistische schoonmaak geen dagelijkse aangelegenheid is. Ook als inkoper van externe dienstverlener wil de Rijksoverheid graag een voorbeeldfunctie vervullen – aangezien zij zich op een bepaalde manier wel (indirect) verantwoordelijk voelt voor de mensen die zij inhuurt. Zo vraag zij van de aanbieders te verklaren dat zij handelen in de geest van de Code Verantwoordelijk Marktgedrag en neemt sociale duurzaamheid een belangrijke plaats in bij de aanbestedingsdocumenten (interview CMS).

De meest recente aanbestedingsdocumenten voor schoonmaakonderhoud en glasbewassing bij Defensie kunnen daarbij gelden als illustratie. Hierbij is sociale duurzaamheid een van de kernthema’s naast *social return*, klimaat en innovatie (Ministe-

rie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021; 12). Hier gelden de uitgangspunten dat de opdrachtnemer ‘zorgt voor een duurzame in-, door- en uitstroom van de in te zetten schoonmaakmedewerkers en glazenwassers’ en dat de opdrachtnemer ‘impact op het gebied van sociale duurzaamheid’ creëert. De goede gezondheid, persoonlijke ontwikkeling en het welzijn van schoonmaakmedewerkers en glazenwassers staat hierin centraal (ibid. 13). Sociale duurzaamheid is een sub-gunningscriterium vallend onder het gunningscriterium ‘beste prijs-kwaliteit verhouding’. Hierin telt kwaliteit voor 80% mee, waarvan sociale duurzaamheid met 30% de zwaarst wegende factor is (ibid. 20).

Betrekken schoonmakers bij aanbesteding: de UvA

Het verhaal van de UvA begint in 2016. In deze tijd organiseerde de FNV aanhoudende acties om de kwaliteit van werk van de schoonmaak bij de UvA aan de kaak te stellen. Juist omdat schoonmaakmedewerkers gewend zijn om ‘ongehoord en ongezien’ te zijn, werden deze acties georganiseerd als een *local issues fight*: schoonmaakmedewerkers deden zelf het woord en waren actief betrokken bij de acties (interview FNV).

Maar niet alleen schoonmaakmedewerkers en vakbondslieden waren betrokken bij deze acties. Ook studenten, medewerkers en docenten van de UvA kwamen op de voor de belangen van de schoonmaakmedewerkers (interview FNV). Zo is er in 2018 een ‘brandbrief’ van medewerkers, studenten en schoonmakers uitgegaan waarin de belangrijkste grieven van de schoonmaakmedewerkers werden benoemd en er voorgesteld werd om de schoonmaak in te besteden (Wolthekker, 2018). Door deze steun voelden de schoonmaakmedewerkers zich gezien en gehoord. Zij kaartten aan dat werkgever Hago hen een te hoge tijdsdruk oplegde en hen te veel van de ene naar de andere locatie stuurde. Ook waren de uitbetalingen lang niet altijd op orde en was er sprake van ‘vriendjespolitiek’ onder de schoonmakers: sommige mensen kregen meer uren voor dezelfde taken dan anderen (interview FNV).

Onder druk van deze acties hebben de UvA en Hago besloten om – in aanloop naar de concessie in 2019 – gesprekken te organiseren met de schoonmaakmedewerkers om zo hun vertrouwen terug te winnen en hun een stem te kunnen geven in het aanbestedingsproces. Tot die tijd was de UvA in de veronderstelling een goede relatie met ‘hun schoonmakers’ te hebben, maar door deze acties kwam bij de UvA ook op het netvlies dat de schoonmaakmedewerkers hun werkgevers wantrouwden en zich niet gehoord of beschermd voelde (interview UvA).

De gesprekken zijn in samenspraak tussen de UvA, Hago en de FNV tot stand gekomen. De centrale doelstelling was, dat de grieven van de schoonmaakmedewerkers op

een eerlijke en transparante wijze terecht zouden komen bij de UvA en het schoonmaakbedrijf (interviews Hago, UvA). De gesprekken namen meerdere dagen in beslag, en vertegenwoordigers van de UvA en Hago – waaronder de directeur en rayonmanager – waren aanwezig om uit te dragen dat beide partijen serieus geïnteresseerd waren in de ervaringen en ideeën van de schoonmakers. De studenten van de UvA en ook de FNV konden tijdens de gesprekken rondlopen om het open en eerlijke karakter van de consultatie te controleren (interview UvA). Voor deze aanpak, alsook de plek die ‘de waardering van de medewerker’ uiteindelijk kreeg in het vernieuwde contract tussen UvA en Hago, hebben zij gezamenlijk een finaleplaats bemachtigd bij de *best practice award* vanuit de Code Verantwoordelijk Marktgedrag (Codeschoonmaak.nl, 2022).

Zoals gezegd zijn de schoonmakers bij de UvA direct betrokken bij de aanbesteding (interview FNV, Hago, UvA). De UvA beseftte door de acties en de gesprekken dat ze als opdrachtgever meer moesten opkomen voor de belangen van ‘hun schoonmakers’. Dit kunnen zij als opdrachtgever doen, omdat juist zij eisen kunnen stellen aan *hoe* de dienstverlening gerealiseerd dient te worden. In de woorden van de UvA: ‘Wij betalen, dus wij bepalen.’ (interview UvA).

Zo heeft de UvA in het contract ‘de mens boven het geld’ gesteld door niet alleen een prijsplafond, maar ook een bodemprijs te hanteren (interview UvA). Een bodembedrag is positief voor de kwaliteit van werk in de schoonmaak. De opdrachtgever geeft dan een duidelijk signaal dat een goedkopere dienstverlening onverantwoord is. Ook hebben ze ‘de mens’ centraal gezet, wat zijn weerslag kreeg in een aantal eisen. Een eerste zeer belangrijke eis was, dat schoonmakers in principe op dezelfde locatie zouden blijven werken, waardoor ze niet ‘van hot naar her’ gestuurd zouden worden (interview UvA). Bij deze concessie is afgesproken dat medewerkers zoveel mogelijk binnen hetzelfde gebouw werkzaam zouden blijven, en tevens dat zij inspraak hebben in de locaties waar zij werken door middel van de ‘weekstart’ (interview UvA).

Een tweede belangrijke eis betrof de duurzame inzetbaarheid. Tijdens de gesprekken bij de UvA bleek dat er een oudere groep medewerkers was die het werk niet meer aankon. Hago kwam met het voorstel om deze medewerkers de toiletten te laten beheren, zoals ‘traditionele toilet dames’. Maar dit voorstel is ‘afgeschoten’ in de gesprekken met de schoonmakers: de medewerkers leek dat uitermate saai (interviews Hago, UvA). Uiteindelijk is er in het contract de afspraak gekomen dat deze medewerkers *facility hosts* zouden worden. *Facility hosts* zijn specifiek verantwoordelijk

voor de gezelschapsruimtes op de Roeterseilandcampus en kunnen hun taken op een rustiger tempo uitvoeren. Hierdoor kunnen zij zich meer als gastheer of gastvrouw opstellen richting studenten en andere medewerkers (interviews Hago, UvA).

Een derde eis betrof de zichtbaarheid van schoonmaakmedewerkers. Op de UvA werd ten tijde van de concessie al gewerkt met dagschoonmaak. De eis was, dat de schoonmaakmedewerkers ook zichtbaar hun identiteit als medewerker bij de UvA zouden kunnen uitdragen door middel van hun kleding en materiaal. Hago heeft ingespeeld op deze eis door kleding en karren te laten ontwerpen die passen bij de huisstijl van de universiteit en waarop het UvA-logo goed zichtbaar is. Zo horen en voelen de medewerkers zich meer thuis en zijn zij trotser op hun materialen (interview UvA).

Een laatste belangrijke eis is dat de schoonmakers beloond zouden worden voor goed werk. Dit heeft de vorm gekregen van een uitje dat wordt aangeboden als zij een hoog waarderingcijfer krijgen. De schoonmakers kunnen zelf kiezen welke invulling zij geven aan dit uitje. De kosten voor dit uitje worden 50/50 gedeeld door UvA en Hago. Ook is afgesproken dat zowel de facilitair managers van de UvA als de rayonmanager van Hago aanwezig zijn bij dit uitje om hun betrokkenheid met de schoonmakers uit te dragen (interview UvA).

Bij het organiseren van de gesprekken kwam de UvA er achter, dat de ‘vriendjespolitiek’ die speelde in het schoonmaakteam kwam doordat er een ‘harde kern’ van schoonmakers was die zijn wil directief oplegde aan de rest. Om deze vriendjespolitiek aan te pakken is een lijst met gedragsregels opgesteld als uitkomst van de consultatie. Deze regels zijn niet alleen ondertekend door de schoonmakers, maar ook door de directeur en rayonmanager van Hago alsook de facilitair managers van de UvA. Zoals de schoonmakers met elkaar om dienen te gaan, zo dienen de objectleider en werkgever ook met de schoonmakers om te gaan (interview UvA). De poster met gedragsregels bestaat uit geboden over hoe de leidinggevenden en medewerkers onderling met elkaar omgaan zoals ‘we roddelen niet over elkaar’. Deze geboden omvatten zeven thema’s: respect, roddelen, vriendjespolitiek, intimidatie, discriminatie en bedreiging, samenwerken, positief en afspraak is afspraak (observatie weekstart). Deze gedragsregels moeten er onder andere toe leiden dat er een eerlijke verdeling van uren plaatsvindt onder de schoonmakers, zodat iedereen voldoende tijd heeft voor zijn of haar taken.

Een belangrijke reden waarom Hago de concessie gegund heeft gekregen, is haar voorstel om wekelijkse, vaste gespreksmomenten te organiseren met de schoonmakers (interview UvA). Hierin was het zelfs een eis van Hago dat de opdrachtgever

minimaal een keer per maand aansluit bij deze gesprekken (interview Hago). De gesprekken worden normaliter begeleid door de objectleider. De facilitair managers van de UvA en de rayonmanager van Hago zijn eens in de maand aanwezig (interview UvA).

Tijdens de weekstart kunnen de schoonmaakmedewerkers allerlei zaken aangeven, bijvoorbeeld of de gebruikte materialen nog adequaat zijn of niet (interview UvA). Om goed naar de schoonmakers te kunnen luisteren, staan open vragen centraal in de weekstart: “hoe gaat het en wat kan er beter?” Ook is het van belang dat de mensen die het gesprek begeleiden goed doorvragen: “hoe kan het beter en wat zou er anders kunnen?”. Alle punten die de medewerkers aandragen worden op het ‘verbeterbord’ geschreven, en hier staat vermeld welke punten er zijn aangedragen, welke afspraken hieruit voort zijn gekomen, wie hiervoor verantwoordelijk is en wat de status is van het punt (interview Hago; observatie weekstart).

Door zulke gesprekken vinden er met regelmaat concrete verbeteringen plaats in de arbeidsomstandigheden. Een voorbeeld vanuit de bijgewoonde weekstart is dat – na wat geroezemoes – door een oudere dame als ‘woordvoerder’ aangeven is, dat de nieuw bestelde toiletborstels te groot zijn. Hierdoor zijn de oude toiletborstels nog niet vervangen. De facilitair manager geeft aan dat de toiletborstels via internet zijn besteld, waardoor hun omvang moeilijk in te schatten was. Er komt zo snel mogelijk een nieuwe order aan. De facility manager voegt toe: ‘De vorige [grote borstels] hebben we gekocht omdat ze zo goedkoop waren, maar goedkoop is duurkoop.’ (observatie weekstart).

Naast de arbeidsomstandigheden kunnen ook de arbeidsvoorwaarden verbeteren door een dergelijke weekstart. Zo worden in de schoonmaak de pauzes doorgaans niet doorbetaald. Maar voor de medewerkers van Hago die bij de UvA werken is afgesproken dat zij de pauze wel doorbetaald krijgen. Als tegenprestatie wordt er meer flexibiliteit van de staf gevraagd bij ‘ziek en piek’ (interview Hago). Ook hebben medewerkers via de weekstart inspraak in hun werktijden. Zo hebben de Marokkaanse schoonmakers kunnen afspreken dat zij eerder beginnen en stoppen met werken tijdens de Ramadan (interview UvA).

Betrekken schoonmakers bij aanbesteding: Provincie Flevoland

Tot slot zijn de innovaties bij de Provincie Flevoland van een meer recente datum. In 2019 moesten de afdelingen inkoop en facilitair een nieuw aanbestedingstraject inrichten, omdat het huidige contract met Hestas binnenkort zou aflopen. In samenwerking hebben deze afdelingen besloten dat zij onvoldoende deskundigheid in huis

hadden om de nieuwe aanbesteding zo in te richten, dat de ‘medewerker op 1, 2 en 3’ werd geplaatst. Via een ‘externe uitvraag’ is de provincie bij adviesbureau Central Services Geldermalsen (CSG) uitgekomen. De adviseur was direct betrokken geweest bij de oprichting van de Code Verantwoordelijk Marktgedrag, en hij was zich er terdege van bewust dat aanbestedingen in de schoonmaak vaak ‘doorspekt zijn van efficiëntie-denken’, wat bewust of onbewust ten koste gaat van de waardering van én aandacht voor de schoonmaakmedewerker (interview Flevoland, CSG).

In gesprek met de adviseur is het idee ontstaan om in het voortraject van de aanbesteding een gesprek te organiseren met de schoonmaakmedewerkers zelf. Het gesprek werd in 2020 georganiseerd en bewust laagdrempelig opgezet. Verspreid over drie tafels spraken de schoonmaakmedewerkers met het aanbestedingsteam vanuit de provincie, inclusief de extern adviseur vanuit CSG, de objectleidster en rayonmanager van Hectas. Ook was een vertegenwoordiger vanuit de vakbond CNV aanwezig bij het gesprek (interview Flevoland, CNV).

De verschillende tafels bespraken drie simpele vragen: ‘wat gaat er nu goed en waarom?’, ‘wat kan er beter en waarom?’ en ‘wat kan de Provincie Flevoland voor jullie doen om het werk prettiger te maken?’. De inbreng van de schoonmakers op al deze vragen is genotuleerd en verwerkt in een gespreksverslag waarin maar liefst 44 punten worden aangedragen. Dit verslag is onverkort opgenomen als bijlage bij de aanbestedingsdocumenten, met de vraag erbij: ‘hoe gaat de inschrijver hiermee om?’. Het antwoord van de inschrijvers is gebruikt als gunningscriterium (interview Flevoland, CSG).

In het document werden er zaken benoemd die al goed gingen: zo waren de medewerkers erg tevreden over de objectleiding, het teamgevoel onderling, de dagschoonmaak en het contact met de (meeste) gebouwgebruikers. Voor verbetering vatbaar was bijvoorbeeld de dienstkleding, het gebruikte materiaal, het ontvangen van waardering zoals het vieren van successen en deelname aan de ‘dag van de schoonmaker’, het bieden van doorgroeimogelijkheden en het gegeven dat schoonmakers vaak genegeerd of niet gezien worden (interview Flevoland). Vooral de toiletten in de lobby zijn daarom berucht, aangezien gasten en externen de schoonmaakmedewerkers vaker negeren dan medewerkers die al langer bij de Provincie werken en die hen kennen (groepsge-sprek schoonmaakmedewerkers CSU).

Een belangrijk verbeterpunt dat voortkwam uit de gesprekken was, dat veel medewerkers te veel tijdsdruk ervaarden. Dit punt is aangepakt doordat de Provincie een ‘realistisch prijsbereik’ vastlegde in de aanbesteding. Hierbij werd er zowel een bo-

vangrens maar ook een ondergrens afgesproken, waardoor de prijs uiteindelijk een klein onderscheidend vermogen had. De adviseur legt uit: ‘Daardoor stuur je alle inschrijvers richting hetzelfde gebied. Ze kunnen zich beperkt onderscheiden op basis van prijs.’ (interview Flevoland, CSG)

Het uitgebreid spreken met de schoonmaakmedewerkers, en hun wensen en grieven direct neerleggen in de aanbestedingsdocumenten, werd als erg positief en innovatief ervaren door de uiteindelijke winnaar CSU. ‘Dat maak je nooit mee.’ CSU heeft de opdracht gewonnen omdat zij ‘al veel doet’ op het vlak van medewerkerstevredenheid. Zo heeft zij *CSU academy* opgericht, waardoor ze intern doorgroeimogelijkheden voor schoonmakers kunnen aanbieden. Daarnaast hebben zij het programma ‘Fris op je werk’, waarin ze kortingen aanbieden op fysiotherapie, korting op de zorgverzekering en een budgetcoach wegens de krappe huishoudboekjes van veel gezinnen in de schoonmaak (interview CSU). Ook is er een ‘beloningsverplichting’ afgesproken. Deze houdt in dat medewerkers bloemetjes of andere presentjes krijgen bij een hoge waardering, maar ook dat zij – zoals alle schoonmaakmedewerkers van CSU – een eindejaarsuitkering krijgen: een bonus aan het einde van het jaar op basis van de winst van het afgelopen jaar (interview CSU, Flevoland). De schoonmakers waarderen deze beloningen, al worden ze wel als ‘minimaal’ ervaren. Zo kregen ze voor de dag van de schoonmaker ‘een heel klein koeltasje waar net één blikje cola in past’ (groepsgesprek schoonmakers CSU).

Naast dat CSU al erg actief was op het vlak van medewerkerstevredenheid, heeft zij ook de gunning gekregen omdat zij proactief de punten van de schoonmakers oppakte. Zo heeft de rayonmanager – nog voor het feitelijke werk begon – gesproken met de schoonmakers om de kleding en het materiaal door te nemen. Hierin hebben ze nieuwe, vulbare moppen getest met de schoonmaakmedewerkers en, pas nadat deze bevielen, hebben ze deze moppen in gebruik genomen (interview CSU). De schoonmakers waarderen deze nieuwe moppen zeer: zo hoeven ze ‘geen bak sop mee te sjouwen’ (groepsgesprek schoonmaakmedewerkers CSU).

Er zitten in de ogen van de schoonmaakmedewerkers zowel positieve als negatieve punten aan de nieuwe kleding van CSU. De kleding van CSU oogt professioneler dan die waar ze eerder in werkten. De broeken bevielen echter niet. In gesprek met CSU is de broek-kwestie opgelost: op initiatief van een van de schoonmakers met naaivaardigheden gaf CSU haar de stof om zelf broeken voor het schoonmaakteam te maken. Dat hier een gesprek over mogelijk was, en dat CSU ook luisterde naar hun oplossing, wordt erg gewaardeerd. Daarnaast is het teamgevoel erg sterk nu een collega persoonlijk de broeken heeft gemaakt (groepsgesprek schoonmaakmedewerkers CSU,

interview CSU). Tot slot kwam tijdens het groepsgesprek ook boven tafel dat de kleding van CSU, die uit het oogpunt van duurzaamheid gemaakt is van gerecycled plastic, niet goed ademt en dat de medewerkers daardoor veel zweten tijdens fysiek zware werkzaamheden (groepsgesprek schoonmaakmedewerkers CSU). De klachten over de stof kwamen terecht bij de rayonmanager en er werd ten tijde van het interview al gekeken naar alternatieve stoffen (interview CSU).

De verandering in hun werk sinds de overname door CSU die de schoonmaakmedewerkers het meest waarderen, ligt op het vlak van de doorgroeimogelijkheden. De provincie is met assistentie van CSU, de andere extern ingehuurde facilitaire leveranciers op het provinciehuis, onlangs de 'Facilitaire Coalitie' gestart. Dit is een samenwerking tussen leveranciers op tactisch en operationeel niveau. De betere samenwerking was al snel te merken in de samenwerking op operationeel niveau. Bij de catering, receptie en schoonmaak kunnen medewerkers voor elkaar inspringen, of een dagje meelopen met een andere facilitaire leverancier. Dit geeft een teamgevoel met andere medewerkers, en zo ontwikkelen de schoonmakers ook nieuwe vaardigheden en daarmee doorgroeimogelijkheden: 'Als ik de lobby schoonmaak, en de receptiöniste moet even naar het toilet, dan neem ik het even over. Ik weet intussen echt wel hoe de telefoon en computer werkt.' (groepsgesprek schoonmaakmedewerkers).

Een ander innovatief aspect van het contract van de Provincie Flevoland is dat zij eiste dat iedere schoonmaakmedewerker, inclusief de objectleider, overgaat naar de nieuwe werkgever. Dit laatste is ongebruikelijk. De objectleider is hier aangehouden omwille van twee overwegingen. Ten eerste een stuk continuïteit: zo kwam uit het gesprek met de medewerkers voorafgaand aan de aanbesteding, dat de directe leidinggevende een uitzonderlijke goede band heeft met het schoonmaakteam. Deze band wilden ze niet breken, aangezien concessiewisselingen – en dus wisselingen van werkgever – al een onzekere tijd is voor schoonmakers. Ten tweede vanuit medemenselijkheid richting de leidinggevende zelf: zij zat vlak voor haar pensioen, en als ze haar hadden laten gaan, dan was de kans groot dat ze moeite zou hebben elders aangenomen te worden (interview Flevoland).

CSU vond het overnemen van de objectleider een vrij unieke eis. Normaal valt de objectleider buiten het personeel dat overgenomen moet worden van de voorganger. CSU zag het overnemen van de objectleider als een risico: de objectleider was al op leeftijd en zij heeft zoveel kennis en ervaring dat, als zij wegvalt, ze moeilijk te vervangen is. Maar uiteindelijk was CSU onder de indruk van haar vaardigheden: 'Zij draait de hele winkel. Haar kwaliteiten zijn goed. Ik was heel blij.' (interview CSU). Ook

de schoonmaakmedewerkers zijn erg blij dat de objectleidster is aangebleven. In de woorden van een schoonmaakmedewerker zelf: ‘Als zij er niet meer is, dan storten we allemaal in.’ (groepsgesprek schoonmaakmedewerkers CSU).

Ondanks dit alles, leidde het nieuws dat CSU de concessie had gewonnen tot verbazing en angst onder de schoonmakers. Voordat zij die voor Hectas werkten, hadden al ervaring met CSU. De aanpak van CSU werd toen als ‘zeer streng’ ervaren en, in tegenstelling tot Hectas, waren er destijds problemen met het tijdig uitbetalen van de lonen (interview Flevoland). Tijdens het groepsgesprek lichten de schoonmaakmedewerkers toe: ‘CSU was vroeger heel slecht met uitbetalen. Je wist nooit wanneer je hoeveel geld kreeg.’ En met een ‘mager’ inkomen zoals dat van een schoonmaker, is deze onzekerheid extra belastend. Ook werd CSU als streng en wantrouwend ervaren: ‘We waren bang om terug te gaan naar CSU.’ (groepsgesprek schoonmaakmedewerkers).

CSU herkent dat er in het verleden wantrouwen is ontstaan vanuit de schoonmakers. Zij hadden toen de schoonmakers niet goed ‘meegenomen’ bij de overname van het contract en ze directief behandeld. Inmiddels hebben ze veel geleerd van andere grote transitieperiodes en snappen ze beter hoe om te gaan met de onzekerheid die een dergelijke periode voor schoonmakers met zich meebrengt. Toch komt het wantrouwen dat schoonmaakmedewerkers ervaren deels ook voort uit de bedrijfscultuur: ‘CSU is als bedrijf gebaseerd op controle. [...] Vertrouwen is goed, maar controle is beter.’ (interview CSU).

Ook tijdens deze concessieperiode wordt CSU door de schoonmaakmedewerkers als controlerend en wantrouwend ervaren. Dit uit zich bijvoorbeeld in hoe zij om gaan met ziekte: ‘Als je ziek bent, dan bellen ze je meerdere keren per dag op: “Hoe gaat het? Wat ben je aan het doen? Wanneer kun je werken?”’ Een andere schoonmaker vult aan: ‘Je bent zo bang. Want je moet steeds bellen. En dan gaat de telefoon weer.’ (groepsgesprek schoonmakers CSU). De uitbetalingen gaan bij CSU nu beter dan in het verleden, maar dit komt volgens de schoonmakers vooral door de actieve rol die de objectleidster hierin speelt. De objectleidster legt uit: ‘We werken hier nu allemaal zoveel jaar, dus wij krijgen 100% uitbetaald bij ziekte. En dan zie ik bij een van de dames toch weer 80% staan.’ Wanneer er dergelijke fouten in de loonstroken staan, moet de objectleidster achter CSU aangaan voordat deze gecorrigeerd worden (groepsgesprek schoonmaakmedewerkers).

Alles bij elkaar opgeteld vinden de schoonmaakmedewerkers dat hun betrokkenheid bij de aanbesteding wel heeft geleid tot een betere kwaliteit van werk. De gemaakte

afspraken worden erg gewaardeerd en de schoonmaakmedewerkers voelen zich meer gezien en gehoord. De ervaring leeft dat de Provincie ‘meer voor ons op[komt]’ tegenover CSU door ‘afspraken te maken en [te] zorgen dat ze zich er aan houden. Vanuit het oogpunt van de schoonmaakmedewerkers is deze actieve rol van de Provincie als belangenbehartiger dan ook erg belangrijk (groepsgesprek schoonmaakmedewerkers). Tegelijkertijd zien ze ook nog verbeterpunten op gebieden als vertrouwen en eerlijke behandeling.

Conclusies

De hierboven besproken cases laten zien dat er in de schoonmaaksector, bekend om de grote problemen met de kwaliteit van werk, velerlei mogelijkheden zijn om de negatieve invloed van aanbestedingen op deze kwaliteit van werk te verminderen. De sector wordt hier ook duidelijk toe aangespoord door protesten van de schoonmakers en de maatschappelijke discussie die hierdoor ontstaat, alsmede door initiatieven als de Code Verantwoord Marktgedrag.

De RSO heeft hierin de radicaalste stap gezet, door van aanbesteding naar inbesteding te bewegen. Hierdoor zijn de schoonmakers er op meerdere terreinen op vooruitgegaan, inclusief meer loon en zekerheid. Dit heeft in eerste instantie heel wat spanningen met de marktpartijen opgeleverd, die onder andere argumenteren dat de overheid ook via hen de kwaliteit van werk van de schoonmakers had kunnen verbeteren, nu blijkt dat de overheid bereid is er meer geld dan voorheen aan uit te geven. Nu de RSO echter een permanent onderdeel van het schoonmaaklandschap lijkt te zijn geworden, is er steeds meer potentieel voor samenwerking tussen de RSO en marktpartijen. Zo zou de RSO *best practices* op het vlak van sociaal werkgeverschap kunnen delen, terwijl marktpartijen inzichten kunnen delen over innovaties in de dienstverlening en technische uitvoering van de schoonmaak (interview RSO).

De cases van de UvA en Flevoland laten zien dat er ook binnen de aanbestedingen ruimte is voor het verbeteren voor de kwaliteit van werk. Opdrachtgevers kunnen duidelijke eisen op dit gebied opnemen. Deze eisen kunnen enerzijds gesteld worden aan de voorwaarden waaronder het werk georganiseerd en beloond wordt. Voorbeelden zijn het aangeven van algemene uitgangspunten (‘de mens boven het geld’), minimumprijzen, het versterken van duurzame inzetbaarheid en het verbeteren van de zichtbaarheid van en het respect voor de schoonmakers. Anderzijds kunnen er ook eisen gesteld worden aan het aanbestedingsproces zelf, zoals de directe betrokkenheid van schoonmaakmedewerkers zelf.

Daarnaast kunnen inspraakmechanismen worden opgenomen die gedurende de looptijd van een concessie bij kunnen dragen aan verdere verbetering van de kwaliteit van werk. Dit is een belangrijke factor in het (terug)winnen van het vertrouwen van de schoonmaakmedewerkers, die door de misstanden en ‘verharding’ in het verleden veel wantrouwen hebben ontwikkeld richting werkgevers en zich dikwijls in de steek gelaten voelden door de opdrachtgevers. Bij zowel de UvA als Flevoland voelen schoonmaakmedewerkers zich meer gehoord en serieus genomen door de opdrachtgever wegens de gesprekken die zijn georganiseerd, en de inspraak die zij krijgen in hun werk (interviews Flevoland, CSG, UvA). CSU en Hago benadrukken dat de schoonmaakmedewerkers inspraak geven in hun werk uiteindelijk ook in het belang is van de werkgevers: de medewerkers hebben meer en betere ideeën over hoe het werk uitgevoerd kan worden dan de leidinggevenden op kantoor (interview CSU, Hago).

In alle drie de besproken cases zijn belangrijke vorderingen gemaakt. Maar dit betekent niet dat de problemen met de kwaliteit van werk nu opgelost zijn. Een probleem dat maar deels is overwonnen, is de onderwaardering van schoonmaakwerk. Schoonmaakmedewerkers zijn door de invoering van de dagschoonmaak wel onderdeel zijn van de *fysieke* leefomgeving van pandgebruikers en medewerkers, maar zij zijn nog niet altijd automatisch onderdeel van de *sociale* leefomgeving. Dit blijft een uitdaging voor de toekomst.

Een laatste probleem waar weinig vooruitgang mee wordt gemaakt zijn de beperkte financiële middelen die worden vrijgemaakt door opdrachtgevers en werkgevers, waardoor de lonen in de schoonmaaksector relatief laag blijven. Zo is het lage loon bijvoorbeeld bij de RSO en de UvA een discussiepunt. Schoonmaakmedewerkers van de RSO gaven aan dat er ‘goed voor hen werd gezorgd’, maar vroegen zich juist daarom af waarom er niet meer loon bij kon (interview RSO). Ook op de UvA vragen de schoonmaakmedewerkers dikwijls om een hoger salaris. De enige optie die de UvA en Hago dan zien, is uitleg geven over hoe hun loon tot stand komt met geld waaruit nog allerlei andere zaken gefinancierd moeten worden (interview UvA). Dit probleem lijkt een structurele oorzaak te hebben, verband houdend met de onderwaardering van de schoonmaak. De hele sector wordt gekenmerkt door lage marges voor ondernemers (interview Hago). De gegroeide waardering voor schoonmakers is dus nog niet omgezet in substantieel betere lonen (met de RSO als gedeeltelijke uitzondering).

Het vrijmaken van financiële middelen door de werkgever, dan wel de opdrachtgever, is ook in bredere zin van groot belang bij zowel in- als aanbesteden. Bij de RSO is bewust gekozen voor een lagere arbeidsproductiviteit om de onredelijke werkdruk in de

schoonmaaksector destijds tegen te gaan – dat kost geld. De consultaties en terugkerende gesprekken die worden georganiseerd op de UvA en bij de Provincie Flevoland zijn ook niet gratis, evenmin als de aanpassingen aan de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden die hier uit voortvloeien. Het is belangrijk dat deze uitgaven niet worden gezien als kosten, maar als investeringen: de schoonmaakmedewerkers bij alle drie de organisaties waarderen het dat zij nu gehoord en gezien worden, en zij voelen zich serieus genomen als mens en professional. Dit komt uiteindelijk de kwaliteit van de dienstverlening ook ten goede, zo bevestigen ook de werkgevers. Dit vraagt om een serieuze opwaardering van het belang van de schoonmaak, dat zich toch duidelijk beezen heeft als essentieel beroep tijdens de covid-19-crisis.

2.4 Bouw: het belang van veiligheid en ladders

Inleiding

De bouwsector wordt gekenmerkt door een diversiteit aan werkgevers en -nemers. Voor de doelstellingen van dit onderzoek zijn de medewerkers ruwweg op te delen in twee groepen: bouwplaatsmedewerkers en Uitvoerend Technisch Administratief (UTA)-personeel (cao Bouw & Infra 2021-2022). Knelpunten op het gebied van de kwaliteit van werk liggen voor het UTA-personeel vooral in de mentale belasting, terwijl bouwplaatsmedewerkers hun werk als fysiek belastend ervaren alsook beperkte loopbaanperspectieven zien (Groot & Beck, 2020; EIB, 2021).

Voor beide groepen medewerkers geldt echter dat de werkdruk voornamelijk bestaat uit tijdsdruk die voortkomt uit de strakke deadlines van projectcontracten die via (openbare) aanbestedingen tot stand komen (Groot & Beck, 2020). Door deze tijdsdruk komt ook de veiligheid van met name bouwplaatsmedewerkers regelmatig in het geding (interview BN, FNV, GCVB). Om opdrachtgevers en bouwbedrijven hier op aan te spreken, is vanuit de Governance Code Veiligheid in de Bouw het project 'Veiligheid in Aanbestedingen' gestart, een initiatief waarin de zogenaamde *Safety Culture Ladder* (SCL) een centrale rol speelt (interview GCVB, GCVB 2021a; 2021b).

De casus in deze sector draait om ProRail, een organisatie die een leidende rol heeft gespeeld in het ontwikkelen en uitdragen van de SCL (interview GCVB). ProRail is voor diens primaire proces sterk afhankelijk van aanbestedingen en werkt zowel met volledig openbare aanbestedingen als aanbestedingen met voorselectie, waar het op 'erkende partners' aankomt. Dit betreft organisaties en bedrijven van wie de activiteit voor meer dan 10% spoor-gerelateerd zijn (interview ProRail).

De inzichten in deze sector zijn gebaseerd op interviews met vijf personen: drie medewerkers van ProRail en twee medewerkers van een groot bouwbedrijf en partner van ProRail. Aangezien een deel van deze casus de ontwikkeling van de SCL betreft, gaan we in deze sector iets dieper in op de achtergrond dan in de andere sectoren.

Achtergrond

Voor de privatisering was het spoorbedrijf de publieke dienstverlener die zowel verantwoordelijk was voor de treindiensten als het spoor. Met de liberalisering zijn deze taken opgeknipt en neergelegd bij de Nederlandse Spoorwegen en ProRail (interview partner). ProRail heeft hierbij de taak van spoorwegbeheerder gekregen, wat betekent dat zij onderhoud- en bouwwerkzaamheden uitvoeren op het Nederlandse spoorwegnet – bestaande uit 365 stations en ongeveer 7000 kilometer spoor (ProRail, 2022).

ProRail is een ‘speciaal sectorbedrijf’, wat inhoudt dat zij wat betreft aanbestedingen in de spoorsector ‘erkende’ van ‘niet erkende’ partijen van elkaar kan onderscheiden (interview ProRail). Deze ‘erkeningsregeling’ is uniek voor de vrij kleine en relatief gesloten spoorsector. De strenge, door ProRail gedefinieerde eisen waar organisaties aan moeten voldoen staan in principe los van de aanbestedingswetgeving, al zijn ook hier de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht van toepassing (interview partner, ProRail).

ProRail werkt met vele erkende partners, actief in vijf sectoren: de spooraanneemers, de onderhoudsaanneemers, de ingenieursbedrijven, de kabel- en boorbedrijven, werkplekbeveiligingsbedrijven en personeelsbedrijven. Enkel bij ‘erkende’ werken, diensten en leveringen is sprake van aanbesteding met voorselectie, terwijl in andere gevallen partners gecontracteerd worden via openbare aanbestedingen. De SCL wordt inmiddels toegepast in nagenoeg alle aanbestedingen, maar dat was niet altijd het geval (interview ProRail).

Het ontstaan van de SCL begint in 2011, toen het thema ‘veiligheid’ als een belangrijk thema was geagendeerd bij het bestuur. Zo bleek uit een analyse dat de *injuries frequencies rate* in de railbranche zo’n tien tot vijftien keer hoger was dan bij de best presterende bedrijven. Het idee om dit middels een veiligheidsladder aan te pakken leunde op twee primaire overwegingen. Ten eerste is bijna al het werk bij ProRail uitbesteed, wat maakt dat de organisatie haar inkoopkracht moet inzetten om zaken te verbeteren. Ten tweede was er in het verleden al succes geboekt met de CO₂-ladder. Dit succes was mogelijk voor herhaling vatbaar (interview ProRail).

De SCL is sterk geïnspireerd op de *Hearts and Minds* benadering van veiligheid (interview ProRail). Deze aanpak wordt gedragen door Shell, in samenwerking met universiteiten in Leiden, Manchester en Aberdeen (Shell Contractor, 2022). Deze benadering gaat ervan uit dat een veilige werkomgeving in een organisatie alleen mogelijk is, wanneer alle medewerkers intrinsiek belang hechten aan veiligheid en dit belang volledig integreren in hun houding en gedrag (Hearts and Minds, 2022).

De SCL wijkt echter op twee cruciale punten af van de *Hearts and Minds* benadering. Deze gaat enkel over continue verbetering binnen de eigen organisaties. Dit terwijl ProRail ook de veiligheid in de keten wilde verbeteren. Daarnaast is de *Hearts and Minds* benadering gebaseerd op zelfreflectie en zelfmeting. Dit maakte de benadering te subjectief. Om haar inkoopkracht in te kunnen zetten om de veiligheid te verbeteren, heeft ProRail een extern (onafhankelijk), intersubjectief perspectief nodig. Daardoor ontstond het idee om audits door twee externe auditoren uit te laten voeren. Deze kunnen informatie verzamelen door middel van (kwalitatieve) interviews, observaties en gesprekken en vervolgens samen reflecteren op wat ze zien, voelen, proeven en ruiken bij de organisaties die zij bezoeken (interview ProRail).

ProRail heeft de SCL het eerste toegepast in 2012 als gunningscriteria bij haar 'erkennde partners'. Vanwege de brede nationale belangstelling voor de SCL en om de SCL meer draagvlak te geven, heeft ProRail in 2016 het beheer en de verdere ontwikkeling van de SCL overgedragen aan de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Op dat moment kwam ook de Governance Code Veiligheid in de Bouw op (interview ProRail).

In de ontwikkelfase kende de SCL van ProRail vijf treden die de mate waarin veiligheid is geïntegreerd in alle bedrijfsprocessen aangeven en die werden toegepast op zes dimensies van het bedrijfsproces. Bij elk niveau op elke dimensie gaf deze SCL antwoord op de vraag: 'welke houding en gedrag is hier wenselijk?' (interview ProRail). De SCL zoals deze verder is uitgewerkt door NEN is in grote mate trouw gebleven aan de aanpak van ProRail: deze kent vijf treden die worden toegepast op zes aspecten van de bedrijfscultuur, hieronder samengevat.

Treden SCL	Beschrijving	Beoordeelde aspecten	
		bedrijfscultuur SCL	Beschrijving
Trede één: Pathologisch	Wat niet weet, wat niet deert.	Leiderschap en betrokkenheid	Belangstelling management, betrokkenheid medewerkers, waardering prestaties
Trede twee: Reactief	Verandergedrag is ad hoc en van korte duur.	Beleid en strategie	Oorzaken ongevallen, continuïteit en verdienmodel organisatie
Trede drie: Berekenend	Veiligheidsregels worden belangrijk gevonden.	Organisatie en opdrachtnemers	Contracteren (onder)aannemers, competenties en training (nieuwe) medewerkers, functioneren veiligheidsmedewerkers en -functionaris
Trede vier: Proactief	Veiligheid heeft een hoge prioriteit en wordt continue verbeterd.	Werkplek en procedures	Rapportage en analyse ongevallen, veiligheidsregels en protocollen, afstemming gebruikers
Trede vijf: Vooruitstrevend	Veiligheid is volledig geïntegreerd in alle bedrijfsprocessen	Afwijkingen en communicatie	Meldcultuur en inspecties werkplekken, communicatie en evaluatie
		Audits en statistieken	Audits en statistieken op veiligheidsgedrag en verbetering

Bronnen: Veiligheidsladder NEN (2022a; 2022b); bedrijfsaspecten vrij vertaald door auteur

Dat ProRail de SCL extern heeft belegd bij NEN is achteraf gezien cruciaal geweest voor het succes van de SCL. Hierdoor werd het ‘geen ProRail-dingetje’ wat zij zelf direct aan hun partners zouden opleggen. Ook hebben zij hierdoor zichzelf kunnen laten auditen, zonder dat de kritiek gegeven kon worden dat de ‘slager zijn eigen vlees keurt’ (interview ProRail). De SCL werkt praktisch als een korting naar rato het veiligheidsniveau dat partners van ProRail weten te behalen (interview partner, ProRail). In de woorden van een adviseur van ProRail: ‘In feite betekent dit, dat je als opdrachtgever bereid bent te betalen voor een deel van de kosten die opdrachtnemer op zich neemt om de veiligheid te garanderen.’ (interview ProRail). Intussen wordt er – onder invloed van het programma ‘Veiligheid in Aanbesteden’ – niet alleen een korting gegeven, maar ook bepaalde minimumniveaus geëist van partners die met ProRail willen samenwerken, variërend van minimaal niveau 2 tot minimaal trede 4. Vanaf 2025 wordt in de gehele bouwsector minimaal niveau 3 gevraagd (interview partner).

In de beginjaren zette ProRail de SCL enkel in bij haar directe samenwerkingsverbanden. Dat wil zeggen dat er geen SCL-eisen werden gesteld aan de partners van partners, die via onderaanneming bij projecten van ProRail betrokken worden. Sinds 2021 stelt zij echter ook een minimumeis voor onderaannemers: deze moeten minimaal trede 2 behalen (interview ProRail). Dit past in de lijn van de Governance Code, die immers stelt dat de hoofdaannemer ketenverantwoordelijkheid draagt voor het doen en laten van aannemers én onderaannemers (interview partner).

Het bouwbedrijf dat als partner van ProRail deelneemt aan dit onderzoek was een van de eerste bedrijven die trede vijf behaalde van de SCL. Dit was in 2019. In 2016 heeft deze organisatie de moeilijke stap kunnen maken van trede 3 – waarbij het meer om de regels gaat – naar trede 4, waarbij houding en gedrag echt meer centraal komen te staan. Als belangrijke succesfactor hiervoor benoemt een medewerker dat ze in 2016 een zeer gericht en simpel ‘denkkader’ hebben ontwikkeld: ‘Het heet: “Signaleren, handelen, leren.” Het uitgangspunt was dat – hoe goed je iets ook organiseert – medewerkers altijd wel onveilige situaties tegenkomen [...]. Het enige wat we verwachten is, dat medewerkers proactief om zich heen kijken: “klopt het?”, “zo niet, doe er wat aan en leer ervan.” (interview partner).

Belangrijk is het kwalitatieve karakter van het audits waarop de SCL certificering is gebaseerd (interviews ProRail, partner). De eerste stap van de SCL is, dat de auditors open interviews houden met de directie. Hier vragen ze niet direct of letterlijk naar bepaalde zaken, maar meer open: ‘wat kom ik hier tegen?’ Als tweede stap zijn er toetsende gesprekken met medewerkers, waarbij het van belang is dat er meerdere en diverse medewerkers worden gesproken. Deze gesprekken zijn open van opzet. Vragen die worden gesteld zijn zaken als ‘wat doe je aan veiligheid?’, ‘waarom doe je dat?’ en ‘wat levert het op?’ (interview partner).

Het kwalitatieve karakter zorgt ervoor dat partners die de audits ondergaan dikwijls positief verrast zijn. De partnerorganisatie merkt op dat het kwalitatieve karakter van het onderzoek er aan bijdraagt, dat de auditors minder makkelijk om de tuin te leiden zijn. Kwantitatief onderzoek gaat vaak over papierwerk en datasets. Hier hanteren aannemers dikwijls de strategie: ‘if you can’t convince ‘em, confuse ‘em’. Dit terwijl de auditors van de SCL persoonlijk spreken met medewerkers van verschillende afdelingen en specialismen, waardoor je als organisatie je veiligheidsbeleid zo goed op orde moet hebben dat alle medewerkers het kennen, snappen en kunnen toepassen (interview partner).

Implementatie, variatie en obstakels

Zowel ProRail als diens partner geven aan dat de SCL van cruciaal belang is voor de kwaliteit van werk in de bouw. Dit met name omdat de SCL veiligheid 'holistisch' benadert: het gaat niet alleen over fysieke veiligheid en arbeidsomstandigheden, maar zeker ook om de sociale veiligheid van medewerkers en of zij de situaties die zij tegenkomen of zorgen die zij hebben veilig kunnen uitten. De SCL vereist dat er een open dialoog over veiligheid mogelijk is en dat zorgen van medewerkers niet 'worden platgeslagen' door leidinggevenden. Een hoge score op de SCL houdt in dat medewerkers zich niet alleen veilig, maar ook gehoord voelen (interview ProRail, partner).

Een teamleider monteurs van de partnerorganisatie legt uit dat deze organisatie alleen zo hoog heeft kunnen scoren doordat fysieke én sociale veiligheid diep zijn verankerd in de organisatie. Zo is hij als teamleider van de 'horizontale lijn' verantwoordelijk voor het borgen van 'veiligheidsthema's', te weten: aandacht, pro-activiteit, vakmanschap, ketensamenwerking en innovatie. Hij staat naast medewerkers op de 'verticale lijn' die verantwoordelijk zijn voor de financiën en productie. 'Hierdoor kan ik goed opkomen voor de veiligheid van mijn monteurs, en zij hebben ook het gevoel dat ze bij mij terecht kunnen [...]. Je werkt veilig, of je werkt niet.' (interview partner).

Alhoewel de invloed van de SCL op de fysieke en sociale veiligheid in algemene zin positief is, blijkt uit de verhalen van medewerkers dat er ook veel variatie is in de mate waarin de SCL deze positieve werking heeft of kan hebben. Kort gezegd kan de SCL verschillend uitwerken in verschillende sectoren, voor verschillende organisaties, voor verschillende soorten bouwprojecten, en voor verschillende soorten medewerkers betrokken bij deze bouwprojecten. Hieronder gaan we kort in op elk van deze bronnen van variatie.

Om te beginnen zijn er verschillen tussen de sectoren waarmee ProRail samenwerkt, te weten de spooraanneemers, de civiele aanneemers en ingenieursbedrijven, kabel- en boorbedrijven, werkplekbeveiligingsbedrijven en personeelsbedrijven. Ten eerste omdat er een historisch verschil is tussen deze sectoren, en het belang dat zij 'traditioneel' aan veiligheid hechten. Zo zijn de spooraanneemers van oudsher erg actief op fysieke veiligheid vergeleken met de civiele bouw, waardoor het makkelijker is om dit 'veiligheidsbewustzijn' uit te breiden met een sociale dimensie (interview ProRail, interview partner). Ook de werkplekbeveiligingsbedrijven zijn erg actief op veiligheid, en daardoor makkelijker te overtuigen van het belang van de SCL. Veiligheid is immers onderdeel van hun primaire proces (interview ProRail).

Ten tweede kan dit verschil tussen sectoren deels verklaard worden door de verschillende inkoopkracht die ProRail heeft in de verschillende sectoren. In sommige sectoren heb je als opdrachtgever in de regel minder invloed, omdat de marktwerking groter is. Dit is het geval wanneer er meer aanbieders en meer opdrachtgevers actief zijn (interview ProRail, partner).

Naast verschillen tussen sectoren, zijn er ook verschillen tussen organisaties. Een eerste verschil bestaat er tussen ProRail en diens partners. ProRail gaat 'zeer ijverig' te werk en heeft een voortrekkersrol wanneer het aankomt op de SCL. Al in 2012 heeft ProRail de SCL op zichzelf toegepast. Het resultaat was teleurstellend, aangezien ze net niet trede 2 haalden. Ondanks dat het bestuur veiligheid hoog in het vaandel had staan, bleek uit de audit dat er lager in de organisatie onvoldoende bekendheid was met de initiatieven vanuit het bestuur en dat richtlijnen niet of anders werden uitgevoerd. (interview ProRail).

Naar aanleiding van deze teleurstellende score heeft ProRail een intensief verbetertraject gevolgd. Met behulp van dit verbetertraject heeft zij in 2019 trede 4 behaald, gevolgd door een terugval naar trede 3 in 2020. Deze terugval maakte reacties los onder de partners van ProRail, die ProRail hierop aanspraken. Deze terugval is een signaal dat voortgang op de SCL niet vanzelfsprekend is, en dat organisaties hun niveau kunnen verliezen (interviews ProRail).

Tevens merken ProRail en diens partner een verschil in de mate waarin grote dan wel kleine organisaties de SCL omarmen. Voor grotere bedrijven zijn de schaalvoordelen die gemoeid zijn met het borgen van fysieke en sociale veiligheid eerder merkbaar, en zijn de relatieve kosten van een audit lager (interviews ProRail, partner). Daarentegen boden vooral kleinere bedrijven weerstand. Volgens hen had veiligheidsbeleid enkel 'rendement' op grote schaal en was de audit een te zwaar instrument: het kost tijd en geld om de auditors te ontvangen en hen de managers en medewerkers te laten spreken (interview ProRail). Daarnaast zijn het MKB en de specialistische ambachtslieden, zoals schilders en perronbouwers, een 'moeilijk te bereiken groep'. Deze kleinere bedrijven worden vaak via onderaanneming betrokken bij werkzaamheden, waardoor er minder zicht en grip is op hun veiligheidsbeleid (waarover later meer). Daar komt bij dat kleinere bedrijven dikwijls geen eigen veiligheidsfunctionaris of -medewerker hebben, maar deze extern moeten inhuren (interview ProRail).

Een belangrijke, hieraan gerelateerde barrière in de doorwerking van de SCL door de samenwerkingsketens in spoor- en bouwsector, is onderaanneming. In het algemeen geldt dat hoe groter een opdracht is, hoe meer onderaanneming erbij komt kijken.

Deze ketens blijken dikwijls langer dan dat ProRail voorheen zelf dacht, soms wel tot zeventien lagen diep (interview ProRail). In de beginjaren van de SCL stelde ProRail geen eisen aan de onderaannemers, omdat zij de mate waarin de SCL doorwerkt in de keten had overschat. Voortschrijdend inzicht heeft ProRail geleerd dat elke laag onderaanneming een barrière is voor de verspreiding van veiligheidsbewustzijn en de controle en handhaving van veiligheidsbeleid (interview ProRail). Hierdoor zien zowel ProRail als diens partner de 'ketenverantwoordelijkheid' en de eis dat álle partijen in de bouw voldoen aan bepaalde minimumeisen vanuit het programma 'Veiligheid in Aanbestedingen' als een belangrijke ontwikkeling om deze barrière te beslechten (interviews ProRail, partner).

Een derde bron van variatie is de aard van het project: er is een verschil tussen 'bouwen' enerzijds en 'onderhoud' anderzijds. Bij bouwen draait een project om de oplevering van concreet onroerend goed zoals een gebouw, stuk spoor of een brug. Dit is een meer planbare aangelegenheid dan onderhoudsprojecten, waar aannemers vaak met onvoorziene en acute omstandigheden te maken hebben, zoals bijvoorbeeld sein- en wisselstoringen. Vooral wanneer aannemers zich op een 'te scherpe prijs' inschrijven, en er in 'te korte tijd' veel geregeld moet worden, dan schiet de veiligheid er al snel bij in (interview ProRail).

Tijdsdruk zet veiligheid op veel manieren onder druk. Illustratief hiervoor is de 'buitendienststelling', de praktijk dat er vanwege de veiligheid van personeel alleen onderhoud aan het spoor gepleegd wordt terwijl de trein buiten dienst gesteld is (interview ProRail, partner). Echter zorgt de buitendienststelling ook voor een hoge tijdsdruk. Buitendienststellingen kosten erg veel geld en daardoor worden deze minutieus gepland en voorbereid om deze zo kort mogelijk te laten duren. De teamleider monteurs van de partnerorganisatie legt uit dat een dergelijke buitendienststelling voor zijn medewerkers voelt als 'een race tegen de klok'. Het is dan 'moeilijker je te concentreren op de speerpunten van het veiligheidsbeleid', omdat je het werk zo snel mogelijk af wilt hebben en 'veel op de automatische piloot wilt werken.' (interview partner).

Conclusies

Veiligheid is een belangrijk probleem in het spoorwezen en in de bouw in het algemeen. De SCL werd twaalf jaar geleden in het leven geroepen om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de veiligheidssituatie van de werkenden in het spoorwezen en is inmiddels uitgegroeid tot een volwassen instrument. Vandaag de dag gebruiken ProRail zelf, en de partners en onderaannemers die via aanbestedingen voor

ProRail werken, de SCL om de veiligheid in hun activiteiten steeds beter te waarborgen. Hiermee leveren ze een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van werk.

Tegelijkertijd is er nog veel verbetering mogelijk: de implementatie van de SCL is nog nogal variabel met grote verschillen in praktijk. Ook blijft tijdsdruk er in bepaalde situaties voor zorgen dat veiligheid niet voldoende aandacht krijgt. Een laatste factor is het 'ladder'-karakter van de SCL. Aan de ene kant zijn 'ladders' een wijdverspreid en goed geaccepteerd instrument. Hierbij geldt het historische succes van de Co2-ladder als een paradigma voor de SCL (interviews ProRail, partner). Aan de andere kant merkt ProRail dat sommige partners 'laddermoe' beginnen te worden. Twee veelgehoorde klachten tegen ladders spelen hierbij een rol. Ten eerste dat er een limiet zit aan 'hoeveel ladders er in een contract passen'. Hierdoor worden de lijstjes en contracten steeds omvangrijker. En al deze eisen moeten gecontroleerd en gehandhaafd worden, wat middelen en menskracht wegtrekt dat naar de realisatie van projecten kan gaan (interview ProRail). Zo geldt voor de SCL dat er voor elke trede een oplopend aantal eisen geldt: op trede twee moet er voldaan zijn aan vijftig eisen, terwijl op trede 5 sprake is maar liefst 180 eisen (interview partner).

Een tweede veelgehoorde klacht tegen 'ladders' is dat zij allemaal een plafond kennen. Het instrument verliest dus zijn onderscheidend vermogen wanneer iedereen het maximum niveau heeft bereikt. ProRail erkent deze mogelijkheid, maar ziet het niet direct als problematisch. Bij de Co2-ladder zitten immers nu ook bijna alle partijen op het hoogste niveau, maar hierdoor heeft iedereen wel een minimumniveau bereikt en is er veel voortgang geboekt. Het is dus van belang om de ladder ambitieus genoeg te maken en te zorgen dat het maximumniveau wezenlijke verbeteringen bewerkstelligt wanneer deze eenmaal de laagste gemene deler is geworden (interview ProRail).

2.5 Thuiszorg: Regionalisering en kwaliteit in de ambulante zorg en huishoudelijke ondersteuning in Centraal Gelderland

Inleiding

De voorafgaande analyse maakt duidelijk dat de voornaamste problematiek rondom de kwaliteit van werk en werkenden in de thuiszorg neerkomt op een viertal zaken: 1) de relatief lage lonen, 2) de hoge werkdruk, 3) beperkte mogelijkheden voor professionele ontwikkeling en 4) veel regeldruk en daarmee samenhangend weinig ervaren

autonomie (interviews ActiZ, FNV, Nu'91, ZNL). Met name de FNV alsook het Ministerie van VWS zien een verband tussen deze zaken en de introductie van aanbesteden tezamen met decentralisering en bezuinigingen. Wegens hun bescheiden middelen – zowel financieel maar ook wat betreft formatie en expertise – kunnen individuele gemeenten slechts in beperkte mate invulling geven aan ‘goed opdrachtgeverschap’ tijdens de gehele aanbesteding van voortraject tot handhaving. Een regionale samenwerking tussen gemeenten wat betreft de inkoop in het sociaal domein is een manier waarop gemeenten hun middelen kunnen bundelen om zo meer grip en zicht te houden op de thuiszorg in hun regio (interview FNV, VWS).

Hier staat één dergelijk regionaal samenwerkingsverband centraal: regio Centraal Gelderland. De regio Centraal Gelderland werkt onder andere samen om zorg en ondersteuning te realiseren voor inwoners in de deelnemende gemeenten. Inkoop Sociaal Domein Centraal Gelderland (verder te noemen Inkoop SDCG) verzorgt sinds 2017 het inkoopproces, het contractbeheer en het contractmanagement voor zowel Wmo als Jeugdzorg voor de elf deelnemende gemeenten in Midden-Gelderland: Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Wageningen, Westervoort en Zevenaar (Inkoop SDCG, 2022a). Inkoop SDCG is opgericht in 2017, met als doel het bundelen van de expertise van de samenwerkende gemeenten om gezamenlijk een meer professionele invulling te geven aan hun opdrachtgeverschap in het sociaal domein (interviews Inkoop SDCG, Arnhem, Rheden).

Een van de uitgangspunten van de inkoop binnen het sociaal domein van de regio Centraal Gelderland is het lokale en regionale partnerschap met hun opdrachtnemers. Hierbij wordt uitgegaan van een gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het oplossen van maatschappelijke opgaven die gebied gebonden (lokaal en regionaal) en integraal aangepakt moeten worden.

De innovatieve praktijken die in deze casus centraal staan liggen op meerdere vlakken: er wordt gewerkt met een ‘semi’-open house inkoopmethodiek, tezamen met uitgebreide kwaliteitseisen met bijbehorend integraal controle en handhavingskader. Tot slot heeft er innovatie plaatsgevonden in de tarieven en producten. Deze innovaties komen hieronder aan bod, na een korte achtergrond van het samenwerkingsverband zelf.

De bevindingen wat betreft deze sector zijn gebaseerd op (meerdere) semigestructureerde interviews met negen personen van zes organisaties: de regionale inkooporganisatie (Inkoop SDCG) en twee gemeenten (Arnhem en Rheden), alsook drie aanbidders. De aanbidders zijn te typeren als een grote en middelgrote aanbieder in de

thuiszorg enerzijds, en anderzijds een schoonmaakbedrijf gespecialiseerd in de huishoudelijke ondersteuning. In het kader van de vertrouwelijkheid wordt enkel naar de organisatie en niet naar de persoon verwezen wat betreft de bronvermelding. De verwijzing naar de aanbieders geschiedt door middel van een acroniem: GA voor de grote aanbieder, MGA voor de middelgrote aanbieder en SB voor het schoonmaakbedrijf gespecialiseerd in de huishoudelijke ondersteuning.

Innovaties en de kwaliteit van werk en werkenden

'Semi'-open house inkoopmethodiek

Inkoop SCDG hanteert sinds haar oprichting een *open house* inkoopmethodiek. Over dit inkoopmodel wordt vaak gedacht dat de inkoper weinig grip en zicht heeft op de kwaliteit van de ingekochte diensten (Pianoo, 2022). Inkoop SCDG laat graag zien dat dit niet het geval hoeft te zijn. In de beginjaren van de organisatie was er inderdaad 'een overdaad aan aanbieders' (interview Inkoop SDCG). Gemeenten hadden moeite met het monitoren van een grote hoeveelheid wisselende aanbieders: 'Iedere dag, iedere aanbieder die wilde kon zich inschrijven en als ie aan de eisen voldeed was ie binnen.' (interview Arnhem).

In deze beginperiode (2017 -2019) waren er maar liefst 700 tot 900 aanbieders actief in de regio (interview Inkoop SDCG, Arnhem). Naast dat er problemen waren met de hoeveelheid van aanbieders, liet de kwaliteit van aanbieders ook dikwijls te wensen over. De regio had veel last van zogenaamde 'zorgcowboys' (interview Inkoop SDCG, Arnhem). Zorgcowboys zijn organisaties die bewust of onbewust 'in grijs gebied' opereren, door onder andere op allerlei manieren de personeelskosten te drukken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het inzetten van ongekwalificeerd personeel voor de individuele begeleiding en specialistische zorg, de onverantwoordelijke inzet van onbetaalde krachten zoals vrijwilligers of stagiaires, of het geven van onvoldoende begeleiding aan medewerkers in de huishoudelijke ondersteuning wat betreft het zelfstandig werken of het uitoefenen van hun signaleringsfunctie. Er zijn zelfs organisaties die de cao met voeten treden en bijvoorbeeld de reiskosten van hun personeel niet vergoeden (interview Inkoop SDCG, Arnhem, Rheden, GA, MGA, SB). Zorgcowboys hebben zo een negatieve invloed op de kwaliteit van werk.

In 2019 heeft de organisatie daarom de inkoopprocedure herzien en is zij samen met cliëntenraden, gemeenten en aanbieders tot een 'semi'-*open house* inkoopmethodiek gekomen die, tezamen met strengere kwaliteitseisen en handhaving, zouden moeten leiden tot een vermindering in het aantal 'zorgcowboys' in de regio (interview Inkoop SDCG, Arnhem, Rheden).

Het ‘semi’ in *semi-open house* verwijst naar de beperkte inschrijvingstermijn die de regio hanteert. Na het sluiten van de termijn worden er geen inschrijvingen meer geaccepteerd (interview Inkoop SCDG). Hiermee wordt het recht op zorglevering door gecontracteerde aanbieders geborgd. Zo is het ook mogelijk om bij aanbieders die langer dan twaalf maanden geen zorg of ondersteuning leveren de raamovereenkomst of een deel hiervan te beëindigen. Door verschillende inkoopinstrumenten in te zetten is succesvol het aantal aanbieders teruggebracht naar een passend aantal, gebaseerd op de vraag en behoefte van gemeenten: het aantal aanbieders is ten tijde van het veldwerk nog slechts iets meer dan 300 (interview Arnhem). Dit wordt als positief voor de kwaliteit van werk gezien. Ten eerste maakt een reductie in het aantal aanbieders de regionale thuiszorg meer overzichtelijk en ‘behapbaar’ voor gemeentes (interview Arnhem). Dit zorgt ervoor dat de regionale inkooporganisatie, alsook gemeenten, de kwaliteit van aanbieders – van zowel dienstverlening als werkenden – beter kunnen monitoren (interview Inkoop SDCG, Arnhem). Ten tweede lijken vooral ‘zorgcowboys’ ontmoedigd te worden door deze innovatie, aangezien deze tegelijkertijd is ingevoerd met de verhoogde en meer integraal gehandhaafde kwaliteitseisen (interview Arnhem, GA), zoals hieronder besproken.

Uitgebreide kwaliteitseisen en integraal controle- en handavingskader

Naast de eindige inschrijvingsperiode, heeft de regio er in 2019 ook voor gekozen om verhoogde kwaliteitseisen te stellen aan de aanbieders in de regio (interview Inkoop SDCG). Deze periode wordt gekarakteriseerd door een omslag in het vertrouwen jegens aanbieders, zo illustreert het volgende citaat:

‘Bij de decentralisatie is ook hier in de regio erg gekozen voor *high trust, high penalty* [...]. In beginsel was het: we gaan ervan uit dat het goed zit. Maar wegens de vele publicaties rondom zorgcowboys is die naïviteit wel een beetje weg.’ (interview Arnhem)

Deze kwaliteitseisen zijn een uitkomst van het ‘Project Kwaliteit’. In dit project werden deze eisen ontwikkeld, tezamen met een integraal periodiek controlesysteem en handavingsplan, waar we later op terugkomen (Inkoop SDCG, 2017; 6). Dit project vertegenwoordigt een omslag in de benadering van aanbieders: van blind vertrouwen naar vertrouwen op basis van transparantie. Hierbij gaat het om transparantie ‘in hetgeen van de zorgaanbieders en andere belanghebbende partijen wordt verwacht, en vertrouwen in elkaar en in de te leveren kwaliteit’ (ibid., 10).

Het gehele kwaliteitskader bestaat uit 21 eisen (Inkoop SDCG, 2022b). De kwaliteit van de zorgmedewerkers is hierin van cruciale betekenis. Zo kan zorg die verleend

wordt door onbekwame medewerkers bijvoorbeeld tot onveilige situaties leiden. Hoewel de eisen een geïntegreerd geheel vormen, zijn de meest relevante eisen de volgende (interview Inkoop SDCG):

- **Eis 2 Ondersteunings- of behandelplan:** ‘Ongeacht de verwijzer (toegang of geautoriseerde verwijzer) wordt de te verlenen ondersteuning door de opdrachtnemer verwerkt in een ondersteunings- of behandelplan. Dit plan dient gereed te zijn voor de start van de ondersteuning.’ (ISDCG, 2022b; 3).
- **Eis 3 Evaluatie:** ‘Op initiatief van opdrachtnemer vindt, tenminste 6 weken voor afloop van de indicatie, evaluatie plaats van het ondersteunings- of behandelplan en de uitvoering daarvan.’ (ibid.; 4).
- **Eis 6 Veiligheid cliënt:** ‘In het kader van de geboden hulp/ondersteuning wordt de veiligheid van de cliënt gewaarborgd.’ (ibid., 5).
- **Eis 7 Kwaliteitssysteem:** ‘De opdrachtnemer werkt aantoonbaar aan kwaliteit: de inschrijver beschikt over een kwaliteitssysteem (beleid, protocol of beschreven werkwijze vertaald in een kwaliteitshandboek)’ (ibid., 5).
- **Eis 13 Personeelsbeleid:** ‘De opdrachtnemer is zelf bekwaam en gekwalificeerd en/of beschikt over aantoonbaar bekwaam en gekwalificeerd personeel in voor het uitvoeren van de gevraagde dienstverlening, zet gekwalificeerde medewerkers in en dient dit op ieder moment aan opdrachtgever te kunnen aantonen.’ (ibid., 9).
- **Eis 15 Medewerkers: Verklaring Omtrent Gedrag (VOG):** ‘Bestuurders (conform uittreksel KvK) en alle hulpverleners (alle medewerkers, inclusief uitzendkrachten, zzp’ers, stagiaires en vrijwilligers), die direct contact hebben met cliënten zijn in het bezig van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) die bij indiensttreding niet ouder is dan 3 maanden en bij het inzetten op de gecontracteerde zorg door Inkoop SDCG, niet ouder dan 3 jaar.’ (ibid., 9).
- **Eis 17 Rechten van de cliënt en gedragscode:** ‘De hulp/ondersteuning wordt verstrekt met respect en inachtneming van de rechten van de cliënt. [...] Verder houden medewerkers zich aan de door de zorgaanbieder vastgestelde gedragscode die schriftelijk is vastgelegd, ...’ (ibid., 10).
- **Eis 18 Vaste zorg/hulpverlener:** ‘De opdrachtnemer draagt ervoor zorg dat de aangeboden individuele ondersteuning door zo weinig mogelijk verschillende medewerkers wordt uitgevoerd. De opdrachtnemer streeft ernaar de cliënt een vaste medewerker toe te wijzen.’ (ibid., 11).

Wat betreft de kwalificaties van de medewerkers, zijn de eisen aangescherpt ten opzichte van de eisen van voor 2019. In de vorige contracten was bijvoorbeeld opgeno-

men dat mensen ‘een hbo-opleiding’ of ‘een mbo-opleiding’ moesten hebben afgerond. Dit terwijl de nieuwe eisen expliciet om een ‘zorg en welzijn’ opleiding vragen. Ook dient er een goede verhouding te zijn tussen hbo- en mbo-geschoold personeel, en mag slechts een bepaald percentage van de medewerkers uit vrijwilligers en/of stagiairs bestaan (interview Inkoop SDCG).

De kwaliteit van werk wordt niet expliciet benoemd als thema binnen deze kwaliteitseisen of de kwaliteitsdiscussie in de regio (interview Inkoop SDCG, Arnhem, Rheden). Toch zijn vooral de eisen rondom opleidingen, de kwaliteit van werknemers en de inzet van onbetaalde krachten direct of indirect wel van belang voor de kwaliteit van werk. Deze eisen bewaken niet alleen dat er voldoende bevoegde en bekwame medewerkers worden ingezet, maar ook dat deze de juiste financiële waardering ontvangen (interview Arnhem, GA, MGA).

Daarnaast heeft de eis, dat opdrachtnemer er naar streeft om elke cliënt een vaste medewerker aan te wijzen, mogelijk ook een positief effect op de kwaliteit van werk. Deze houdt immers ook in dat medewerkers zoveel mogelijk vaste cliënten hebben, waardoor zij vastigheid ervaren en goede relaties met cliënt kunnen opbouwen (interview Arnhem, Inkoop SDCG).

Voor wat betreft de algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning, dienen medewerkers huishoudelijke ondersteuning te zijn opgeleid en te zijn getraind conform de Collectieve Arbeidsovereenkomst cao VVT (2018-2019), een vergelijkbare cao zoals de Collectieve Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf, Arbeid en Gezondheid (cao Schoonmaak 2017-2019) of in het bezit zijn van een diploma Zorghulp mbo-niveau 1/ Basisopleiding schoonmaak of een vergelijkbare ervaring en/of opleiding. Daarnaast moet elke medewerker een interne opleiding voor clientbejegening gevolgd hebben. Door daarnaast tevens een VOG te eisen, tezamen met de eis voor een personeelsbeleid vindt er een ‘check’ plaats om zorgcowboys ‘buiten de deur te houden’ (interview GA, MGA). De aanbieders die wij gesproken hebben erkennen allemaal dat een medewerker in de huishoudelijke ondersteuning weliswaar *formeel* niet hoog geschoold is, maar dat zij zeker niet onbekwaam mag of kan zijn. Zo bieden zij ‘onofficiële’ trainingen aan en geven zij een degelijke begeleiding aan deze medewerkers. Dit omdat de huishoudelijke ondersteuning vraagt om medewerkers die zelfstandig kunnen werken, die sociale vaardigheden bezitten om met kwetsbare cliënten om te gaan en die de expertise hebben om hun signaleringsfunctie uit te voeren. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om het kunnen herkennen van eenzaamheid of depressie via subtiele signalen die duiden op zelfverwaarlozing (interview GA, MGA).

In het kader van de signalering voert Inkoop SDCG ook steekproefsgewijs *quick scans* uit (interview Inkoop SDCG). Zo is de grote aanbieder die wij hebben gesproken tweemaal onderworpen geweest aan zo een *quick scan*: een wat betreft de thuisbegeleiding en een ander gericht op de groepsbegeleiding (interview GA). Wanneer uit een *quick scan* het beeld ontstaat dat de aanbieder op enkele punten in gebreke is, dan volgt een signaalgesprek met als doel de aanbieder de mogelijkheid tot herstel te bieden (interview Inkoop SDCG).

Een van de meest voorkomende signalen is dat er geen (adequaat) ondersteunings- en behandelplan is aangeleverd voordat de zorg of ondersteuning van start is gegaan. Vooral kleinere organisaties hebben soms moeite om het papierwerk hiervoor rond te krijgen – inclusief het verplicht bespreken en laten ondertekenen van dit plan door de cliënt. Daarnaast is er dikwijls sprake van de inzet van onvoldoende geschoold personeel. Soms zijn deze schendingen glashelder, bijvoorbeeld wanneer medewerkers worden aangenomen ‘op basis van levenservaring’. In andere gevallen ‘schuurt het er echt tegenaan’. Bijvoorbeeld wanneer een doktersassistente wordt ingezet voor de huishoudelijke ondersteuning (interview Inkoop SDCG).

Een ander onderdeel van het controle en handhavingskader – de jaarrekeninganalyse – is ingevoerd op initiatief van de gemeente Arnhem (interview Inkoop SDCG). Hierin maakt de regio gebruik van een open source dataset van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport waarin aanbieders hun cijfers deponeren, bijvoorbeeld met betrekking tot de omzet en personeelskosten. De kengetallen die voortkomen uit deze dataset worden gebruikt om de financiële stabiliteit en rechtmatigheid van de dienstverleners in te schatten. Wanneer een organisatie bijvoorbeeld ‘drie ton omzet per personeelslid’ draait, of de personeelskosten ‘niet ongeveer 80% van de volledige organisatiekosten’ bedragen, dan wordt de organisatie aangemerkt als uitbijter. Samen met de kwaliteitssignalen kan deze analyse een aanleiding zijn voor een *quick scan* of een signaleringsgesprek met de aanbieder (interview Arnhem).

De verschillende instrumenten voor controle en handhaving zijn een noodzakelijke aanvulling op de uitgebreide kwaliteitseisen, omdat de regio er ervaring mee heeft dat sommige aanbieders enkel op het moment van verificatie aan de kwaliteitseisen (willen) voldoen. Zo zijn er gevallen bekend dat medewerkers vlak voor het verificatiegesprek zijn aangenomen, die een maand later alweer zijn uitgestroomd en waar geen gekwalificeerde medewerkers voor is terug gekomen (interview Inkoop SDCG).

De controle en handhaving van de kwaliteitseisen is van belang voor de kwaliteit van werk. Zo kan er immers snel worden geacteerd op verontrustende signalen van aan-

bieders, waardoor ‘zorgcowboys’ worden aangepakt en afgeschrikt. Dit moet dan resulteren in de inzet van voldoende gekwalificeerd en dus financieel adequaat gewaardeerd personeel. Zo eist de regio bijvoorbeeld dat medewerkers in de specialistische begeleiding ten minste een hbo-niveau zorg en welzijnsopleiding hebben voltooid. Wanneer er toch lager geschoold personeel wordt ingezet, kan dit zelfs leiden tot terugvorderingen bij de aanbieders (interview Arnhem).

Daarnaast is een van de meer voorkomende signalen, dat zorgaanbieders stagiaires onrechtmatig declarabel inzetten. Hiermee wordt bedoeld dat zij worden ingezet als zelfstandige declarabele krachten, terwijl zij altijd boventallig zouden moeten zijn en onder begeleiding zouden moeten staan (interview Inkoop SDCG). Door dergelijke situaties aan te pakken, worden aanbieders ervan weerhouden om overmatig te leunen op onbetaalde krachten om het werk gedaan te krijgen.

Vermindering producten, aanpassing tarieven en langere contracten

Een laatste innovatie die de regio heeft doorgemaakt heeft betrekking op de contracten: vermindering in de producten, verhoging van de tarieven en verlenging van de termijnen. Waren er voor deze periode nog ongeveer tweehonderd verschillende zorgproducten in de regio, zo zijn het er nu nog maar zeventig (interview Inkoop SDCG). Wat betreft de Wmo-gefinancierde thuiszorg (d.w.z. de huishoudelijke ondersteuning) werkt de regionale inkooporganisatie op dit moment met drie producten, met de volgende (ingekorte) productomschrijvingen:

1. Algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning: ‘Cliënten hebben ondersteuning in de huishouding nodig voor het geheel of gedeeltelijk overnemen van bepaalde huishoudelijke taken. Zij zijn in staat om de medewerker huishoudelijke ondersteuning zelf aan te sturen en regie te voeren.’ (ISDCG, 2022c, 3).
2. Huishoudelijke ondersteuning (Maatwerkvoorziening): ‘Huishoudelijke ondersteuning is bedoeld voor personen die thuis wonen met een vorm van beperking (conform de Wmo 2015). De mate waarin een cliënt in staat is om te gaan met zijn beperking is bepalend voor de te bieden ondersteuning. Een belangrijke vraag hierbij is bovendien in welke mate de cliënt in staat is om eigen regie te voeren, nog leerbaar is in het aanleren van het omgaan met zijn beperkingen in combinatie met het uitvoeren van huishoudelijke taken.’ (ibid.; 6).
3. Combi-ondersteuning thuis: ‘[Bedoeld voor] situaties waarbij huishoudelijke ondersteuning alleen niet meer toereikend is. Met het combineren van huishoudelijke ondersteuning (maatwerkvoorziening) en begeleiding (maatwerkvoorziening) door één zorgverlener, ontstaat het geïntegreerde aanbod van Combi-ondersteuning thuis (COT).’ (ibid., 8).

Hoe meer producten er zijn, hoe minder autonomie medewerkers hebben die cliënten bepaalde producten leveren. Door meer algemene productomschrijvingen te hantieren, zijn medewerkers minder beknot in de taken die zij mogen uitvoeren (interview Inkoop SDCG) en hebben zij meer autonomie.

Daarnaast heeft de toevoeging van ‘combi-ondersteuning thuis’ vrijwel zeker een positief effect op de kwaliteit van werk in de regionale thuiszorg. Zo heeft een van de aanbieders die wij gesproken hebben een aparte functie ingesteld: ‘combi-ondersteuner’. Deze functie is meer veeleisend en vraagt dus – in tegenstelling tot de algemene voorziening – wel een bepaald scholingsniveau. Hierdoor krijgen medewerkers ook een hogere vergoeding, en hebben zij door hun uitgebreide takenpakket ook grotere doorgroeimogelijkheden (interview GA). Een kanttekening die hierbij gemaakt kan worden is, dat gemeenten deze combi-ondersteuning relatief weinig inzetten (interview MGA). Ter illustratie: de eerder genoemde aanbieder heeft rond de 20 ‘combi-ondersteuners’ in dienst, wat een relatief laag aantal is van het totale aantal van 480 medewerkers in de thuiszorg (interview GA).

Ondanks dat alle samenwerkende gemeenten dezelfde productomschrijvingen hantieren, zijn er nog wel enkele verschillen op te merken in de gehanteerde eenheden per product. Zo hanteert de gemeente Overbetuwe het hoogste maximum aantal minuten per week aan huishoudelijke ondersteuning voor de algemene voorziening (180 minuten per week), gevolgd door Arnhem, Duiven, Westervoort en Renkum (150 minuten per week) en Zevenaar (121,15 minuten per week). Een wezenlijk lager maximum geldt voor de gemeenten Rheden en Rozendaal (90 minuten per week) (Ibid.; 3).

De tijd die een medewerker krijgt voor een cliënt heeft een direct effect op de werkdruk en daarmee op de kwaliteit van werk. De zorgaanbieders die wij gesproken hebben benadrukken dat de verschillen op papier groter zijn dan in de praktijk (interview GA, MGA). Zo blijkt ook uit een eerdere marktconsultatie dat ondanks het *maximum* van 2,5 uur per week, er ook in Arnhem in de regel slechts 2 uur per week wordt gedeclareerd (Inkoop SDCG, 2019). Ook merken de grotere aanbieders geen structurele verschillen tussen de gemeenten wat betreft de werving van personeel of het verzuim (interview GA, MGA). Dit komt mede omdat het lage maximum dat geldt voor Rheden en Rozendaal uitzonderlijk is.

Naast de variatie in eenheden zijn er nog verschillen tussen de producten wat betreft de product specifieke eisen. Met name relevant voor dit onderzoek zijn de specifieke eisen op het vlak van de opleiding, inschaling en beloning van medewerkers. Voor de algemene voorziening geldt dat de medewerkers ‘opgeleid en getraind’, maar ook (fi-

nancieel) beloond kunnen worden conform ofwel de cao VVT alsook de cao Schoonmaak (ibid.; 5-6). Voor de maatwerkvoorziening en combi-ondersteuning geldt dat enkel de cao VVT van toepassing wordt geacht (ibid.; 8 & 11).

De toepassing van de verschillende cao's in de algemene voorziening is geen vrije keuze van de aanbieders, maar wordt bepaald door de werkingssfeer van de cao zelf. Zo vallen de grote en middelgrote zorgaanbieder die wij gesproken hebben onder cao VVT (interview GA, MGA), terwijl het kleinere schoonmaakbedrijf juist onder de cao schoonmaak valt (interview SB). De zorgaanbieders zijn kritisch over de opkomst van op huishoudelijk ondersteuning gerichte schoonmaakbedrijven. Zij vrezen dat schoonmaakmedewerkers onvoldoende getraind en begeleid worden bij het uitvoeren van hun signalerende functie (interview GA, MGA).

Kijkend naar de meest recente cao-vvt en cao schoonmaak zelf, is het goed denkbaar dat de opkomst van schoonmaakbedrijven in de huishoudelijke ondersteuning inderdaad schadelijk kan zijn voor de kwaliteit van werk in de thuiszorg. De cao schoonmaak heeft immers een lager basisuurloon dat ook minder snel oploopt over de dienstjaren heen, uiteengezet in de onderstaande tabel.

Dienstjaren	Basisuurloon cao schoonmaak 2022-2024	Basisuurloon cao-vvt 2022-2023	Nominaal (en percentueel) verschil
0	11,83	11,89	0,06 (0,5%)
1	12,25	12,46	0,21 (1,6%)
2	12,70	13,04	0,34 (2,6%)
3	13,09	13,61	0,52 (3,8%)
4	13,50	14,18	0,68 (4,8%)

Tabel 1: Vergelijking basisuurloon thuiszorg en schoonmaak

Bron: cao Schoonmaak 2022-2024 (2022); cao VVT 2022-2023 (2022)

De gemeente Rheden staat achter haar keuze voor de eerdere pilot met de inzet van schoonmaakdiensten en meent dat schoonmaakmedewerkers een goed alternatief kunnen zijn wanneer het op de algemene voorziening aankomt. Immers, deze cliënten kunnen zelf nog regie voeren en de ondersteuning komt veelal neer op schoonmaakwerkzaamheden. Zij is zich ervan bewust dat dit tot een lagere financiële vergoeding voor medewerkers leidt, maar voelt zich genoodzaakt deze stap te zetten in het licht van het personeelstekort in de zorg (interview Rheden).

Het schoonmaakbedrijf zelf benadrukt dat de schoonmakers zelf er juist erg op vooruit gaan wat betreft hun kwaliteit van werk. De deadlines zijn minder strak en werk-

nemers hebben dus meer autonomie, er is een lagere werkdruk en schoonmakers in de huishoudelijke ondersteuning hebben in de regel meer gunstige tijden dan schoonmakers elders. Ook zijn de medewerkers erg positief over de grotere waardering die ze krijgen van cliënten, des te meer nu de schoonmakers geen rode schorten meer dragen maar blauwe verplegingskleding (interview SB).

Een tweede verandering in de contracten die de regio heeft doorgemaakt is een verhoging van de tarieven. De inkooporganisatie werkt met de eis van reële tarieven in zowel de jeugdzorg als de Wmo (interview Inkoop SDCG). Voor de algemene voorziening is dit 45 eurocent per minuut, terwijl dit voor de maatwerkvoorziening om 49 cent per minuut en de combi-ondersteuning om 54 eurocent per minuut bedraagt (Inkoop SDCG, 2022c). Deze tarieven zijn in 2020 verhoogd op basis van een uitgebreide uitvraag bij de aanbieders (interview Inkoop SDCG). De aanbieders hebben zich succesvol hard gemaakt om de toen geldende tarieven te verhogen (interview MGA).

Het effect van de verhoogde tarieven op de kwaliteit van werk in de regionale thuiszorg is hoogst onzeker. Dit omdat deze tarieven gelden voor alle aanbieders, en dus ook voor ‘zorgcowboys’ die een slechtere kwaliteit van werk kennen dan ‘fatsoenlijke’ aanbieders. Zo merkt een van de zorgaanbieders op: ‘Hiermee hou je de zorgcowboys niet tegen. Die houden gewoon nog meer over. Maar met de oude tarieven lukte het de fatsoenlijke organisaties niet om uit de rode cijfers te blijven.’ (interview MGA). Vermoedelijk zijn hogere tarieven dus wel gunstig voor de (eerder genoemde) continuïteit van aanbieders en dus van werkgevers, maar dit is niet definitief vast te stellen.

Een laatste innovatie binnen deze casuïstiek houdt in dat de regio vanaf 2019 langere termijnen hanteert dan ervoor. In de periode voor de oprichting van de regionale inkooporganisatie hadden contracten in de regel een termijn van drie jaar. In de beginjaren van Inkoop SDCG (2017-2019) werden deze termijnen onveranderd gehandhaafd (interview GA). Bij de herziening van de inkoop in 2019 heeft de regio ervoor gekozen voor een raamovereenkomst van vier jaar, met daarna een jaarlijkse evaluatie en mogelijkheid om telkens met één jaar te verlengen. Deze langere contractperiode zou het theoretisch gezien makkelijker moeten maken om mensen in vaste dienst te nemen. Tegelijkertijd stellen de aanbieders dat dit potentiële effect vrijwel geheel teniet wordt gedaan door de tarieven die de regio hanteert. De tarieven in de regio zijn namelijk niet dekkend voor de hogere loonschalen, waardoor aanbieders heel scherp moeten beoordelen of de toegevoegde ervaring van de medewerker het geld waard is (interview GA, MGA).

Conclusies

De regionale samenwerking in Centraal Gelderland heeft op directe en indirecte wijze een aantal positieve effecten gehad op de kwaliteit van werk in de ambulante zorg en huishoudelijke ondersteuning in de regio. Een belangrijke rol hierin wordt gespeeld door de overstap naar de ‘semi’-*open house* inkoopmethodiek, het ophogen en uitbreiden van de kwaliteitseisen en het controle- en handhavingssysteem. De kwaliteitseisen omvatten onder andere eisen rondom opleidingen, de kwaliteit van werknemers, de inzet van voldoende bevoegde en bekwame medewerkers, het beperken van de inzet van onbetaalde krachten, een adequate beloning en het streven om elke cliënt een vaste medewerker toe te wijzen. Hier wordt ook regelmatig op gecontroleerd en als er aanleiding toe is, kan er een *quick scan* gemaakt worden.

Deze innovaties zijn onder andere mogelijk gemaakt, omdat er een breed gevoelde noodzaak was om ‘zorgcowboys’ en de daarbij horende bedenkelijke praktijken wat betreft de kwaliteit van werk aan te pakken. Denk hierbij aan het gebruik van ongekwalificeerd personeel voor individuele begeleiding en specialistische zorg, de onverantwoordelijk inzet van onbetaalde krachten zoals vrijwilligers of stagiaires, het geven van onvoldoende begeleiding aan medewerkers in de huishoudelijke ondersteuning wat betreft het zelfstandig werken of het uitoefenen van hun signaleringsfunctie, het niet respecteren van cao’s, het niet vergoeden van reiskosten, et cetera. Zowel in de lokale politiek, maar ook bestuurlijk, leefde de perceptie dat er te veel aanbieders waren ‘die de kantjes er van af lopen en snel geld willen verdienen’. Deze zorgcowboys werden gezien als ‘rotte appels’ die de zorg in de gehele regio aantastten. De kwaliteitseisen moesten omhoog en dat mocht best leiden tot minder aanbieders (interview Inkoop SDCG; Arnhem). Voor een belangrijk deel is deze wens ook uitgekomen, gezien het sterk gedaalde aantal aanbieders en de strengere en effectievere controle op naleving.

Daarnaast heeft de regio ingezet op de vermindering van het aantal producten dat aanbieders gevraagd wordt aan te bieden, de verhoging van de tarieven en de verlenging van de contracttermijnen. Dit heeft ook een aantal (mogelijke) positieve effecten op de kwaliteit van werk gehad, waaronder een verhoging van de autonomie van werknemers, betere beloning, het creëren van een nieuwe functie (combi-ondersteuner) met een hogere vergoeding en een uitgebreider takenpakket en grotere door-groeimogelijkheden. Toch worden deze mogelijke positieve effecten niet altijd gerealiseerd, bijvoorbeeld doordat de combi-ondersteunerfunctie maar heel beperkt wordt aangeboden of omdat de langere contracten voor aanbieders niet per se tot langere contracten van werknemers leiden

De regionale samenwerking is een belangrijke factor geweest in het bedenken en implementeren van bovenstaande innovaties, bijvoorbeeld doordat ze het probleem van gebrekkige lokale middelen en expertise verminderd.

Daarnaast is ook de voortrekkersrol van de gemeente Arnhem in het regionale samenwerkingsverband cruciaal geweest. De gemeente Arnhem was verantwoordelijk voor de invoering van de jaarrekeninganalyse en is tevens initiatiefnemer voor meerdere pilots die raken aan de kwaliteit van werk en werkenden (interview Inkoop SDCG). Op het moment van schrijven staat de gemeente aan het begin van een nieuwe pilot: het oprichten van een regionale *pool* van toezichthouders die uitvoering geven aan het besproken handhavingskader (interview Arnhem), van groot belang voor de kwaliteit van werk in de regio. Alhoewel het kwaliteitstoezicht belegd is bij de GGD, ligt het opdrachtgeverschap voor de *quick scans* en het toezicht op signalen bij de regionale inkooporganisatie (interview Inkoop SDCG). De toezichthouders die de *quick scans* en signalering uitvoeren, worden geleverd door de gemeenten, en niet elke gemeente heeft hier evenveel formatie voor. De regionale pool van toezichthouders zou deze ongelijkheid moeten opheffen. Op dit moment zijn de gemeente Westervoort, Duiven en Zevenaar voornemens om aan te sluiten bij deze pilot (interview Arnhem).

Zo is de regionale samenwerking in Centraal Gelderland een factor geworden die direct en indirect een positieve invloed op de kwaliteit van werk uitoefent. De case geeft aan dat er heel wat mogelijkheden zijn om de kwaliteit van werk in de ambulante zorg en huishoudelijke ondersteuning aan te pakken. Als de noodzaak om problemen als zorgcowboys aan te pakken breed gedeeld wordt, dan blijken er veel opties te zijn om dit te realiseren.

2.6 Casus € 14 minimum uurloon in gemeentelijke aanbestedingen

Het onderzoek dat centraal staat in dit rapport richt zich voornamelijk op de thuiszorg, het streekvervoer, de bouw en de schoonmaak volgens het principe van 'grootste waarschijnlijkheid'. In al deze sectoren wordt er veelvuldig gebruikt gemaakt van aanbestedingen en zijn er partijen die de aandacht vestigen op problematiek met de kwaliteit van werk die uit deze aanbestedingspraktijk voortkomt. Een van de problematische dimensies is vaak de beloning van werknemers die onder een aanbesteding werken, het resultaat van de nadruk op lage kosten.

Deze laatste casus biedt een inkijk in een mogelijk sector-overstijgende aanpak waarmee een adequate financiële waardering van uitvoerend personeel in aanbestedingen geborgen zou kunnen worden: enkele gemeenteraden hebben recentelijk een motie aangenomen om een minimumuurloon van € 14 als uitgangspunt te nemen voor mensen die in opdracht van de gemeente werken. Concreet gaat het om de gemeenten Heerlen, Utrecht en Den Haag. De gemeente Heerlen was hierbij de koploper, waar dit uitgangspunt al in januari 2022 was uitgesproken in de raad (gemeente Heerlen, 2022a). Dit uitgangspunt is verder uitgewerkt in het coalitieakkoord 2022-2026 (gemeente Heerlen, 2022c). In februari 2022 werd het uitgangspunt van € 14 als minimumloon behandeld in de gemeente Utrecht middels een motie (gemeenteraad Utrecht, 2022), waarop de gemeente Den Haag volgde in juni 2022 (SP Den Haag, 2022). Meer gemeenten zouden in de toekomst kunnen volgen, te meer omdat op 11 mei 2022 de PvdA in de Tweede Kamer een motie heeft ingediend welke de regering verzoekt om ‘te onderzoeken op welke manier gemeenten € 14 als voorwaarde kunnen stellen bij aanbesteden’ (Tweede Kamer, 2022).

De casuïstiek is gebaseerd op interviews met vier personen uit de gemeente Heerlen en Utrecht: twee medewerkers van de gemeente Heerlen, een raadslid van de gemeenteraad Utrecht en een medewerker van de gemeente Utrecht. Deze personen zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij het aankaarten dan wel uitvoeren van het uitgangspunt. Dit verslag is iets anders van opzet dan de sector-specifieke verslagen: eerst zullen wij de achtergrond schetsen over hoe deze uitgangspunten zijn geagendeerd. Daarna lichten we de overwegingen toe die spelen bij de uitvoering.

Achtergrond

In beide gemeenten bestaat historisch al veel draagvlak voor het verbeteren van de bestaanszekerheid en positie van de kwetsbare werknemers met lagere lonen (interview Heerlen, Utrecht). In de gemeente Heerlen is een brede coalitie van SP, CDA, VVD, D66, PvdA, GroenLinks, Partij van de Dieren en Partij Hoensbroeksbelang gevormd (interview Heerlen). In de gemeente Utrecht is er een sterke rol voor partijen PvdA en GroenLinks alsook D66 weggelegd (interview Utrecht).

Bij beide gemeenten is het vaststellen van uitgangspunt van € 14 in 2022 voorafgegaan door een zogenaamde ‘postzegelmotie’: een motie die een signaal dient af te geven aan de landelijke politiek dat het minimumloon verhoogd dient te worden naar € 14 (interview Utrecht, gemeente Heerlen, 2022b). Het uitgangspunt werd bij de gemeente Heerlen uitgesproken als reactie op ‘artikel 33 vragen’ in januari 2022 (interview Heerlen). Hierin gaf het college aan dat ‘de gemeente in haar rol als opdrachtgever vanaf volgend jaar, daar waar mogelijk, voor opdrachten in een sector waar de

zogenoemde cruciale beroepen werkzaam zijn, een hoger uurloon als uitgangspunt hanteert'. Hierbij werd direct de link gelegd met een minimumuurloon van € 14, aanzien dit uurloon reeds geldt voor de medewerkers die direct in dienst zijn van de gemeente (gemeente Heerlen, 2022a; 1).

Dit uitgangspunt heeft in juni 2022 zijn beslag gekregen in het coalitieakkoord van de gemeente Heerlen. Hier geven de partijen aan, dat zij 'ervoor zorgen dat mensen die werken bij de gemeentelijke organisatie én bij organisaties die werkzaamheden uitvoeren voor de gemeente, een loon ontvangen dat tenminste het niveau heeft van de laagste gemeentelijke loonschaal (dat is nu € 14,-)' (gemeente Heerlen, 2022c; 15).

Bij de gemeente Utrecht was de motie van 2022 direct verbonden aan de acties 'Voor14' van de FNV. De PvdA en GroenLinks hebben deze acties gesteund (interview Utrecht). In zowel de gemeente Heerlen als Utrecht zijn de moties van 2021 en 2022 niet alleen gesteund door linkse partijen, maar ook door D66 (interview Utrecht, gemeente Heerlen, 2022b). Het gemeenteraadslid vertelt dat dit een belangrijke factor is, zodat deze moties niet gezien kunnen worden als 'een linkse hobby' (interview Utrecht).

Een factor die een belangrijke rol heeft gespeeld bij de gemeente Utrecht is de voortrekkersrol van de gemeente Heerlen. Wanneer er eenmaal één gemeente is die een dergelijke motie heeft aangenomen, worden linkse partijen in anderen gemeenten door onder andere de FNV aangespoord om net zo een motie in te dienen. Door deze strategie kunnen vroege successen in de 'Voor14'-campagne leiden tot een sneeuwbaalffect (interview Utrecht).

Een barrière die overwonnen moest worden in de Utrechtse gemeenteraad was, dat het College van B&W sterk had afgeraden om de motie in te dienen. Bij het college leefde de angst dat het een onuitvoerbaar motie zou zijn, omdat deze indruist tegen het gelijkheidsbeginsel: de externe medewerkers zouden dan meer betaald krijgen wanneer zij voor de gemeente Utrecht werken dan voor hun werkzaamheden voor andere opdrachtgevers. De partijen die achter de motie stonden hebben dit argument kunnen omdraaien, juist omdat een minimumloon van € 14 recentelijk is afgesproken in de cao gemeenten. Hierdoor konden zij betogen dat het er juist sprake is van een ongelijke behandeling wanneer externe medewerkers minder betaald krijgen dan interne medewerkers van de gemeente (interview Utrecht).

Tot slot is het belangrijk te benoemen dat het minimumuurloon van € 14 bij beide gemeenten wordt gezien als een uitgangspunt (interview Heerlen, gemeenteraad

Utrecht, 2022). Het karakter van een *uitgangspunt* is hierbij belangrijk, zodat het niet per se als een eis hoeft te worden vastgelegd in het Programma van Eisen. Een ‘zachtere lezing’ zou bijvoorbeeld zijn, om het minimumuurloon van € 14 te hanteren als gunningscriterium (interview Heerlen, Utrecht). Ook benadrukt het raadslid van de gemeente Utrecht dat er ‘een wereld van mogelijkheden’ ligt tussen deze opties (interview Utrecht).

Overwegingen bij aanbestedingen

Medewerkers van beide gemeenten zien beide opties – het uitvoeren van de motie als eis *of* gunningscriterium in aanbestedingen – als buitengewoon uitdagend (interview Heerlen, Utrecht).

Een barrière die met beide gemeenten wordt besproken is het rond krijgen van de juridische onderbouwing (interview Heerlen, Utrecht). Volgens de aanbestedingswetgeving mag de opdrachtgever enkel eisen stellen die direct gerelateerd zijn aan de opdracht. Wat de medewerkers betaald krijgen is echter een onderdeel van de bedrijfsvoering, en de bedrijfsvoering heeft in de regel slechts een indirect verband met de kwaliteit van dienstverlening, aldus de medewerkers (interview Utrecht).

De medewerker van de gemeente Heerlen legt uit dat de juridische onderbouwen voor een eis van een minimumuurloon van € 14 aan die zaken moet voldoen. Ten eerste moet het duidelijk zijn dat het doel is om medewerkers te beschermen. Ten tweede moet het geen beperking vormen voor het vrije verkeer van diensten. Tot slot geldt er tevens een noodzakelijkheidseis, welke inhoudt dat de maatregel niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk (interview Heerlen). Ook de gemeente Utrecht geeft aan dat het juridisch complex is om argumenten op te tuigen voor dit specifieke bedrag als minimumloon (interview Utrecht).

Een ander punt is de prioritering. De financiële waardering van medewerkers is nu politiek een belangrijk thema, maar er worden ook andere eisen gesteld door middel van aanbesteden. Denk hierbij aan maatschappelijk verantwoord inkopen, of een voorkeur aangeven voor lokaal of regionaal midden- en kleinbedrijf. Deze verschillende eisen kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Daarom is het van belang dat er in de nabije toekomst duidelijkheid komt over de prioritering tussen deze looneisen en de andere eisen die gemeenten graag willen stellen (interview Heerlen, Utrecht).

De verschillen tussen het sociaal domein en het fysiek domein (e.g. de bouw van een school of de aanleg van een park) zijn een tweede belangrijke overweging waar medewerkers van gemeenten tegen aanlopen in het verder concretiseren van dit uitgangs-

punt. Voor de gemeente Utrecht geldt dat zij in het sociaal domein slechts beperkt gebruikmaken van aanbesteding: veel medewerkers werken in dit domein via externe inhuur, en niet zozeer via de inkoop van diensten (interview Utrecht).

In het fysiek domein wordt veelvuldig gebruikgemaakt van aanbestedingen. Dit gaat vaak samen met onderaanbesteding, en elke laag maakt effectieve controle en toezicht lastiger (interview Heerlen, Utrecht). Ten tweede is er in het fysieke domein vaak sprake van internationale opdrachten en samenwerking, en eisen of gunningscriteria rondom specifieke lonen stellen kan al snel leiden tot discriminatie van buitenlandse bedrijven (interview Heerlen, Utrecht). De medewerker van gemeente Utrecht vraagt zich af: ‘Stel de gemeente koopt de herinrichting van een plein in. Gaat die 14 euro dan ook gelden voor alle Poolse medewerkers die werken volgens de Poolse cao?’ (interview Utrecht). Tot slot is juist de toepassing van de motie in het fysiek domein wellicht slechts beperkt effectief. Veel lonen in de bijvoorbeeld de bouw zijn al hoger dan € 14 gezien het zware en zeer specialistische karakter van het werk (interview Heerlen, Utrecht).

Een laatste obstakel waarvoor beide gemeenten zich gesteld zien, zijn hun beperkte middelen en mogelijkheden. Dit betreft voornamelijk de financiën van de gemeente. Verwacht wordt dat het minimumuurloon een kostprijs opdrijvend effect heeft dat op zijn minst deels bij de opdrachtgever terecht komt (interview Heerlen). Ook de medewerker van de gemeente Utrecht benadrukt dat het uitvoeren van deze motie hoe dan ook geld kost. ‘Als het uurtarief van externe medewerkers omhoog gaat, dan moet ook het gemeentelijk budget omhoog – anders leidt het tot ontslagen.’ (interview Utrecht).

De aanpak die beide gemeenten kiezen in het uitwerken van de motie of uitgangspunt is wezenlijk verschillend. De gemeente Heerlen kiest, vanwege de hiervoor geschetste dilemma's, voor een *case-by-case* aanpak. Zo worden ten tijde van het interview de mogelijkheden bekeken om het uitgangspunt van € 14 per uur te implementeren bij een volgende aanbesteding: de glasbewassing. Dit kan gevolgen hebben voor het mogelijke aantal inschrijvingen, mede ook door de hoge eisen die reeds worden gesteld aan duurzaamheid & social return (interview Heerlen).

De aanpak van de gemeente Utrecht ligt nog niet vast, maar als eerste idee noemt de medewerker de mogelijkheid om de focus te leggen op inhuur en niet inkoop. De eerder genoemde juridische barrières gelden namelijk enkel in de aanbestedingswetgeving en dus voor inkoop. Bij inhuur spelen zulke barrières geen rol. Daarnaast meent de gemeente dat inkoop een te brede categorie is om deze motie in toe te

passen. Hierbij kan het bijvoorbeeld ook gaan om het inkopen van materialen, kantoorartikelen en kerstpakketten. Het is onrealistisch om te eisen of te controleren dat alle medewerkers die betrokken zijn bij de totstandkoming van deze producten allemaal minimaal € 14 per uur betaald zouden moeten worden. Bijvoorbeeld wanneer deze producten (deels) in het buitenland worden gemaakt of tot stand komen door ketens die de hele wereld over gaan. ‘De grens in de keten is onduidelijk.’ (interview Utrecht).

Wat betreft de arbeidsvoorwaarden op inhuur ‘is de gemeente Utrecht al heel goed bezig’. Zo krijgen alle medewerkers die ingehuurd worden via uitzendbureaus al een minimumloon van € 14 per uur, omdat deze inhuur gelijk getrokken is met de gemeentelijke cao. Daarnaast werkt de gemeente met de inhuur van Zzp’ers, maar hun uurtarief begint vanaf schaal 10. Het uitvoeren van de motie is daar dus overbodig. Wat overblijft is een zeer kleine groep medewerkers: enkele tientallen op de 5500 medewerkers die de gemeente Utrecht in dienst heeft. De komende maanden gaat de gemeente ‘hiermee aan de slag’, om te kijken wat ze voor deze mensen kunnen betekenen (interview Utrecht).

De gemeente Heerlen benadrukt dat er een groeiend draagvlak voor het verhogen van het minimumloon lijkt te zijn. Dat meerdere gemeenten een dergelijke lijn invoeren, en dat ook op landelijk en Europees niveau de discussie rondom het minimumloon speelt, zou mogelijk een factor kunnen zijn in het versterken van de juridische onderbouwing en het oplossen van andere dilemma’s. Hoe beter de aanbesteder de noodzaak kan onderbouwen, hoe sterker zij staat. Ook maakt dit groeiend draagvlak het makkelijker om aanbieders erop aan te spreken, dat ze hun personeel tenminste € 14 per uur zouden moeten betalen (interview Heerlen).

Tot slot benadrukken de medewerkers van beide gemeenten dat dit dossier makkelijker opgelost zou zijn, wanneer de landelijke politiek gekozen zou hebben voor een minimumuurloon van € 14. En aangezien het kabinet ervoor heeft gekozen het minimumloon te verhogen met 10%, is daardoor dit niveau nog niet bereikt. Zowel deze uitgangspunten, als de eerdere ‘postzegelmoties’, vormen daarmee een groeiende oproep aan de Rijksoverheid om het minimumuurloon van € 14 landelijk in te voeren (interview Heerlen, Utrecht).

Conclusies

Deze wat afwijkende case is voornamelijk bedoeld om de groeiende aandacht van gemeenten voor de mogelijkheid om een minimumloon van € 14 per uur onderdeel te maken van aanbestedingen. Dit zou een interessante sectoroverstijgende maatregel

kunnen zijn die de lage beloning van de laagstbetaalde werknemers die onder aanbestedingen werken te verbeteren, en daarmee hun kwaliteit van werk. Er zijn echter, zoals aangegeven, een aantal obstakels die het invoeren van een dergelijke minimumlooneis door gemeenten bemoeilijken. Voor een belangrijk deel zijn dit juridische obstakels: het is vaak onduidelijk wat mag en niet mag. Deze vraag wordt in detail besproken in het volgende deel van dit e-boek.

Oplossingsrichtingen

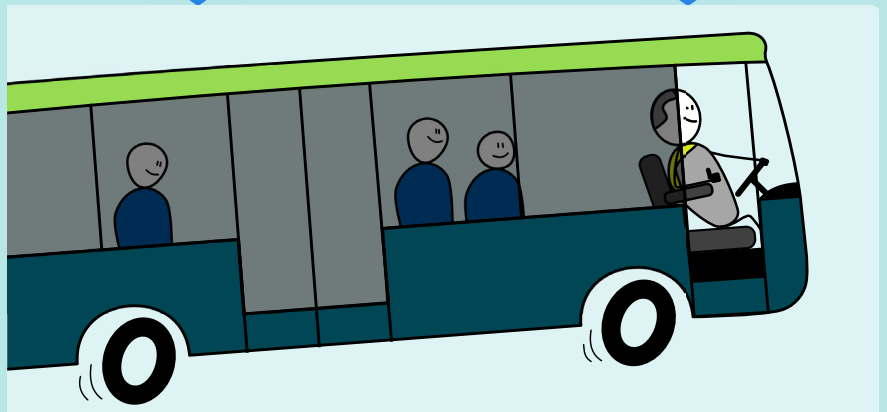
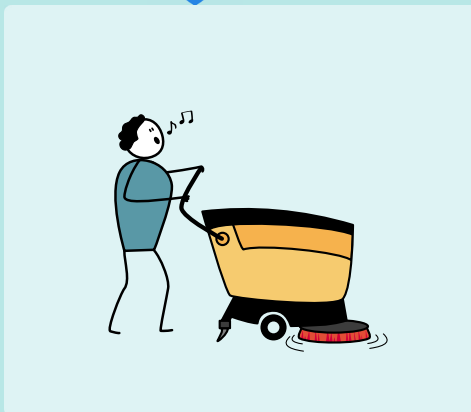
Andere regels



Minder concurrentie op prijs



Samen kwaliteit van werk bespreken



Betere kwaliteit van werk

Deel 3

Aanbestedingsrecht en arbeidsrecht: een prikkelende relatie

3.1 Inleiding

Aanbestedingsrecht en arbeidsrecht lijken twee rechtsgebieden die weinig met elkaar te maken hebben en kunnen krijgen en dit heeft diverse redenen. Primair is aanbestedingsrecht Europees recht: het is ontstaan uit het verlangen van de Europese Unie (toen nog Europese gemeenschap) om de Europese markt voor overheidsopdrachten open te breken. Daartoe zijn in de loop der jaren een aantal richtlijnen opgesteld die overheden en andere aanbestedende diensten verplichten een opdracht door middel van specifieke procedures in de markt te zetten, zodat er mededinging tussen de prospectieve opdrachtnemers ontstaat. Hoewel er ook op nationaal niveau aanbestedingsrechtelijke procedures zijn ontwikkeld, heeft het aanbestedingsrecht uit de richtlijnen, zodra deze van toepassing zijn, voorrang op deze nationaalrechtelijke procedures. Daarmee is het Europese aanbestedingsrecht leidend en zowel op Europees als op nationaal niveau het geldende recht. Nationaal aanbestedingsrecht komt alleen aan de orde als het Europese recht niet van toepassing is. Arbeidsrecht is juist overwegend nationaal recht. Er zijn op specifieke gebieden wel Europeesrechtelijke voorschriften ter bescherming van werknemers en het verwezenlijken van gelijke behandeling; de grote arbeidsrechtelijke aangelegenheden als (collectieve) arbeidscontracten, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden zijn nog steeds nationaal geregeld.

Hoewel er lange tijd relatief weinig aandacht aan is besteed⁸, heeft de relatie tussen aanbestedingsrecht en arbeidsrechtelijke aangelegenheden een geschiedenis die teruggaat tot de jaren tachtig van de vorige eeuw. Nog voordat de grote aanwas van aanbestedingsrechtelijke zaken bij de nationale rechters en het Hof van Justitie van de EU begon, moest het Hof al oordelen over de vraag of sociaalrechtelijke eisen in een inschrijvingsdocument waren toegestaan. Het betrof de zaak Beentjes⁹ waarin de aanbestedende dienst als eis had opgenomen dat langdurig werklozen voor de uitvoering van de opdracht moesten worden ingezet. Het Hof oordeelde dat deze eis verenigbaar was met de aanbestedingsrichtlijn, mits hij geen belemmering voor inschrijvers uit andere EU-lidstaten vormde en de eis in het inschrijvingsdocument was opgenomen.

Dat deze eerste sociale aangelegenheid in het (Europese) aanbestedingsrecht werd gevolgd door vele andere zaken is geen toeval. In 1987 beperkte het aanbestedings-

8 Recent wel: I. Lintsen, *De continuïteit van de arbeidsrelatie bij aanbestedingen* (diss.), Wolters Kluwer, 2022.

9 HvJEU **31/87**, **20 september 1988**, ECLI:EU:C:1988:422.

recht zich nog tot de aanbesteding van werken¹⁰ en leveringen¹¹; in 1992 kwam daar richtlijn 92/50¹² voor de aanbesteding van dienstverlening bij. En hoewel het heel goed mogelijk is dat sociale aspecten bij werken en leveringen een rol spelen, komen bij dienstverlening veel sneller de rechten van werknemers en zelfstandig werkenden in het geding.

Om de sociale aspecten in het aanbestedingsrecht te bespreken, kijk ik primair naar de verplichtingen op sociaal gebied die de, in 2016 in werking getreden Rl. 2014/24 oplegt aan aanbestedende diensten en naar de mogelijkheden die de richtlijn biedt aan aanbestedende diensten om iets aan de kwaliteit van de arbeid te doen. Daarbij bekijk ik ook de verhouding tussen het collectieve arbeidsrecht en het aanbestedingsrecht. Kan daar zoals in het mededingingsrecht een uitzondering gevonden worden op de toepasselijkheid van het aanbestedingsrecht, zodat de verplichtingen daaruit even opzij geschoven kunnen worden? En is ook de wetgever gebonden aan grenzen met betrekking tot zijn sociale regelgeving als deze aanbestedingen in de lidstaat nadelig dreigen te beïnvloeden? Kan de nationale wetgever werknemers meer bescherming bieden dan de Uniewetgever, of is hier toch sprake van standaardharmonisatie?¹³ En kan de nationale wetgever bescherming bieden bij opdrachten die onder de drempelwaarden vallen die in de Europese richtlijnen zijn opgenomen, als daar geen sprake is van een grensoverschrijdend element?¹⁴

Voorts zie ik de vraag wat er gebeurt met de werknemers van een dienstverlener die een aanbesteding verliest. Worden ze overgenomen door de volgende opdrachtnemer? En is er dan sprake van een overgang van onderneming, of een enkele herplaatsing? En, als de wet niet regelt dat de werknemers worden overgenomen, is het dan überhaupt toegestaan dat de aanbestedende dienst zo'n overname voorschrijft? Of dat een cao dit regelt, zoals in de catering en de schoonmaakbranche gebruikelijk is? Het zijn vragen die steeds vaker aan de orde komen.

10 Rl. 71/305, Pb. 1971, L 815.

11 Rl. 77/62, Pb 1977, L 13.

12 Pb. 1992, L 209.

13 E. Steyger, [Aanbestedingswet 2012 en de Europese richtlijnen: hand in hand?](#), *Ars Aequi* 2014, p. 430- 437.

14 Wanneer er sprake is van een grensoverschrijdend element in overheidsopdrachten die op zichzelf buiten de toepassing van de richtlijnen vallen, moeten deze opdrachten toch in concurrentie worden aanbesteed op grond van artikel 46 VWEU. Een grensoverschrijdend element wordt, ruw gezegd, aangenomen als een opdracht onder de drempel zich daadwerkelijk in de belangstelling kan verheugen van potentiële inchrijvers uit andere EU-lidstaten (zie o.m. zaak C-318/15, *Tecneudi*, ECLI:EU:C:2016:747).

In dit artikel wil ik op deze vragen ingaan. Daarvoor is het primair nodig om een kort beeld van de vereisten van het aanbestedingsrecht te schetsen en duidelijkheid te verschaffen over de manieren waarop een uitbesteding van een opdracht vorm kan krijgen. Vervolgens kijk ik wat de wettelijke bepalingen in de richtlijn op sociaal gebied verplichten alsmede wat zij de aanbestedende diensten toestaan op sociaal gebied. Daarna zie ik hoe de verplichtingen en mogelijkheden in de jurisprudentie met betrekking tot sociale aangelegenheden zijn vormgegeven, ook daar waar deze jurisprudentie op de inmiddels ingetrokken richtlijnen is gebaseerd.

Tenslotte nog een kleine kanttekening. Als het gaat om het arbeidsrecht bestaat de neiging om ten aanzien van de kwaliteit van werk te kijken naar het arbeidsomstandighedenrecht (opgenomen in de Arbeidsomstandighedenwet) en het medezeggenschapsrecht van ondernemingsraden. Doordat het aanbestedingsrecht de relatie tussen aanbestedende dienst en inschrijvers en daarmee uiteindelijk de opdrachtnemer regelt is deze wetgeving niet op deze relatie van toepassing. Arbeidsomstandighedenrecht en medezeggenschapsrecht is alleen van toepassing op de relatie tussen werkgever en werknemer. Weliswaar zijn opdrachtnemers ook werkgevers en moeten zij dus rekening houden met de kwaliteit van werk; een aanbestedende dienst hoeft dat niet, zolang dat niet wettelijk is voorgeschreven. Dat betekent dat het aanbestedingsrecht als stoorzender kan werken ten aanzien van de kwaliteit van werk. Daar zou de Uniewetgever misschien eens aandacht moeten besteden. In dit artikel ga ik daar, omwille van de toch al ruime reikwijdte van de besproken materie, niet op in.

3.2 Korte schets van het aanbestedingsrecht

Het aanbestedingsrecht heeft een lange geschiedenis. Al in het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam de eerste aanbestedingsrichtlijn op het gebied van werken tot stand¹⁵, die vergeleken bij de huidige aanbestedingsrichtlijn 2014/24 een vrij rudimentaire omvang had. Sedertdien is het veld enorm gejuridiseerd, niet alleen waar het gaat om aanbestedingen die volgens het Europese recht moeten geschieden, maar tevens volgens het nationale beleid, waar, al dan niet gestimuleerd door jurisprudentie van het Hof van Justitie, eveneens aanbestedingsregels zijn ontwikkeld. Het is dan ook ondoenlijk om hier een uitputtende verhandeling te geven en ik zal

15 Zie noot 10.

dan ook volstaan met een korte schets van hetgeen voor de elementen van dit artikel van belang is. Voor het overige wijs ik op de grote hoeveelheid literatuur die voorhanden is.¹⁶

Aanbestedingsrecht ziet op de aanbestedingen van overheidsopdrachten. Aanbestedingen die door particulieren worden gedaan, worden op grond van diverse rechterlijke uitspraken wel geraakt door de beginselen van het aanbestedingsrecht. Dit geldt met name waar het gaat om het hanteren van de aanbestedingsbeginselen als precontractuele verplichting. Maar aanbestedingen door particulieren zijn wel vrijwillig en kunnen dus achterwege worden gelaten. Formeel zijn alleen die organisaties die in de richtlijnen worden aangewezen als aanbestedende dienst: de staat, zijn territoriale lichamen (alsmede samenwerkingsverbanden daartussen¹⁷) en publiekrechtelijke instellingen. Dit laatste omvat alle publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties, die activiteiten van algemeen belang verrichten en waarin een overheid, ruw gezegd, overheersende invloed heeft, door middel van de financiering of de zeggenschap in het bestuurs- of toezichtsorgaan.

Daarnaast zijn alleen opdrachten die in de markt worden gezet door middel van een overeenkomst in de zin van het burgerlijk wetboek, gesloten tussen een aanbestedende dienst en een onderneming, aanbestedingsplichtig. Dit betekent dat een activiteit die door de overheid gefinancierd wordt door middel van een subsidie of een activiteit waarvoor zij een vergunning verleent, in beginsel niet aanbestedingsplichtig is. Ik zeg bewust in beginsel, want de functionele uitleg van de aanbestedingsrichtlijnen staat niet toe dat subsidiëring gebruikt wordt om de aanbestedingsplicht te omzeilen om een activiteit te realiseren die eigenlijk kwalificeert als een overheidsopdracht. In dat geval is er wel een aanbestedingsplicht. Daarnaast heeft het Hof van Justitie met betrekking tot verstrekking van (schaarse) vergunningen steeds meer van de lidstaten geëist dat deze in mededinging zouden worden vergeven, zodat daarvoor toch een vorm van “aanbesteding”, althans een procedure in concurrentie nodig is, ook al hoeft deze niet volgens de richtlijnen plaats te vinden.¹⁸ En die jurisprudentie heeft weer gevolgen gehad in Nederland zowel voor vergunningen¹⁹ als private schaarse rechten, zoals de verkoop of uitgifte in erfpacht van grond door overheden.²⁰

16 Omwille van de ruimte verwijs ik slechts naar enkele handboeken: E. Pijnacker Hordijk, G.W. van der Bend, J.F. van Nouhuys, *Aanbestedingsrecht*, Sdu 2009 (4e druk); M.J.J.M. Essers, *Aanbestedingsrecht voor overheden*, Reed business 2009. Er is echter veel meer voorhanden.

17 Ook dat volgt uit Beentjes, zie noot 9.

18 Zie o.m. zaak C-203/08, *Sporting Exchange*, ECLI:EU:C:2010:307.

19 ABRS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927.

20 HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

Europese aanbestedingen zijn op grond van de richtlijnen gebonden aan zeer strakke regels, zowel op het gebied van termijnen als hetgeen van inschrijvers geëist mag worden. Dit levert op dat er eigenlijk van de richtlijn niet of nauwelijks mag worden afgeweken, wanneer de richtlijn dit niet expliciet toestaat.²¹ Dat is ook de reden dat de vraag, in hoeverre zowel de lidstaten aan de aanbestedende diensten als de aanbestedende diensten zelf andere eisen mogen stellen dan die strikt gebonden zijn aan de opdracht die in de markt gezet mag worden, tamelijk urgent is.

De beginselen van het aanbestedingsrecht beogen het belangrijkste doel van de richtlijnen te dienen: het openbreken van de Europese markten voor overheidsopdrachten voor ondernemers uit de EU-lidstaten. Daarvoor is het nodig dat inschrijvers op een aanbestedingsprocedure zoveel mogelijk gelijke kansen worden geboden.²² Om dit te bereiken zijn in de jurisprudentie van het Hof van Justitie drie beginselen geïdentificeerd die fundamenteel zijn om die gelijke kansen mogelijk te maken: het beginsel van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie. Deze beginselen zijn in richtlijn 2014/24 gecodificeerd in artikel 18. Daarbij moet op het volgende worden gewezen. De term 'discriminatoire' moet worden uitgelegd als ongelijke behandeling in het recht van de interne markt van de Unie. Dit betekent dat, wanneer een eis in de aanbestedingsstukken een grotere belemmering om in te schrijven op een aanbesteding opwerpt voor potentiële inschrijvers uit andere lidstaten dan die waar de aanbestedende dienst gevestigd is, al als discriminatoire kan worden aangemerkt. Daarmee moet het begrip dus ruimer worden uitgelegd als discriminatie in enge zin, namelijk een formele gelijke behandeling van verschillende gevallen of een ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Als aan een van de beginselen van het aanbestedingsrecht niet is voldaan is de aanbesteding eigenlijk meteen in rechte aantastbaar. Daarop kom ik hieronder nog terug.

Aanbestedingsrecht is in hoge mate rechtersrecht. De aanbestedingsrichtlijnen kennen, zowel op nationaal als op Europees niveau, geen publiekrechtelijke toezichthouder, zoals het mededingingsrecht wel heeft in de Autoriteit Consument en Markt. Er is dus geen 'autoriteit' bij wie ondernemers kunnen klagen, en die aanbestedende diensten tot de orde kan roepen met behulp van sancties als boetes en dwangsommen. Het belangrijkste middel om het aanbestedingsrecht te handhaven is (in Neder-

21 E. Steyger, *Aanbestedingswet 2012 en de Europese richtlijnen: hand in hand?*, *Ars Aequi* 2014, p. 430- 437.

22 Dat echte gelijke kansen niet bestaan moge duidelijk zijn, het gaat hier om een mogelijke gelijke toegang tot een aanbesteding, zie hierover o.m. A.W.G.J. Buijze, *Transparant waartoe? Over de toegevoegde waarde van transparantie voor het realiseren van publieke waarden*, preadvies voor de VAR, 2022, Boom juridisch Den Haag, 2022, p. 40-45.

land) een civiele kortgedingprocedure die aangespannen moet worden binnen twintig dagen nadat een voorlopig gunningsbesluit is genomen. Wel kan de Europese Commissie, al dan niet na een klacht, nationale aanbestedingsprocedures in een infractieprocedure betrekken tegen de lidstaat, maar dit komt zelden voor.

Doordat praktisch alle procedures bij de rechter over aanbestedingen aanvagen door middel van een (civielrechtelijk) kort geding,²³ waarvan bij verlies, lang niet altijd (vrij zelden eigenlijk) hoger beroep wordt ingesteld, laat staan cassatie, kan gesteld worden dat de jurisprudentie op dit rechtsgebied zeer divers is (of, zo u wilt, chaotisch). En hoewel het Hof van Justitie het laatste woord heeft, als het gaat om de interpretatie van de reikwijdte van de richtlijnen, komen daar lang niet alle relevante vragen over de interpretatie en de reikwijdte over de richtlijnbevestigingen terecht.²⁴ Daarnaast heeft Nederland ook nog een Commissie van Aanbestedingsexperts, die valt onder het ministerie van BZK en daarmee niet echt onafhankelijk is, die weliswaar geen recht spreekt, maar wel gezaghebbende (niet bindende) adviezen geeft. De Commissie bestaat uit een voorzitter en een vicevoorzitter en schakelt ad-hocexperts in op basis van deskundigheid. De Commissie compliceert het toch al ietwat chaotische beeld van de rechtspraak, omdat zij soms niet aarzelt om van nationale rechtspraak en zelfs Europese rechtspraak af te wijken door er een eigen invulling aan te geven.²⁵

Kortom, over hetgeen wat wel mag en niet mag in het aanbestedingsrecht bestaat geen absolute zekerheid en is het vaak een kwestie van uitproberen.

3.3 De terminologie in het aanbestedingsrecht

In het aanbestedingsrecht circuleren, met name ook door de sterke juridisering van het vakgebied, verschillende termen voor de diverse procedures waarmee overheidsopdrachten worden uitbesteed. Waar de term aanbesteding zelf primair verwijst naar de competitieve procedures die geregeld zijn in de richtlijn, zijn er op basis van jurisprudentie en beleid allerlei alternatieven ontwikkeld, die door het Hof van Justitie van de EU soms wel en soms niet onder het aanbestedingsrecht in enge zin worden

23 Er zijn ook aanbestedingen die bij de bestuursrechter komen, bijvoorbeeld concessies in het openbaar vervoer.

24 Zie o.m. Vزر. Zeeland-West-Brabant, 19 juni 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:4205; Hof 's-Hertogenbosch, 12 mei 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1697, waar het stellen van prejudiciële vragen zeer wenselijk was geweest.

25 Zie o.m. Advies 198, 19 april 2015 CvA, en Rb. Den Haag 14 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY3976; zie ook zaak C440/13, Croce, ECLI:EU:C:2014:2435 en Advies 210 van 3 april 2015 CvA.

gebracht, hetgeen dan weer bij een wijziging of volledige herziening van de richtlijn gecodificeerd wordt. Helaas worden in het aanbestedingsrecht zelf de termen nogal eens door elkaar gebruikt, hetgeen de helderheid dan weer niet vergroot.²⁶

Om die reden heb ik dan ook besloten de volgende omschrijvingen te hanteren, die afhankelijk van het voorwerp van onderzoek (expliciet) kunnen worden aangepast. Ik zeg bewust 'omschrijvingen' en niet 'definities' omdat de concepten die ik beschrijf onder invloed van de jurisprudentie nog aan evolutie onderhevig zijn.

Het gaat om de volgende activiteiten:

1. **Zelfvoorziening (inhouse-aanbesteding):** bij zelfvoorziening of *in-house*-aanbesteding gaat het om een aanbestedende dienst die een opdracht wegzet binnen de eigen organisatie (bijvoorbeeld een gemeente die het onderhoud van de plantsoenen laat doen door de eigen plantsoendienst). Dit veroorzaakte lange tijd geen problemen tot de Staat binnen de eigen organisatie de Rijksbrede scanstraat (ondergebracht bij de belastingdienst) en de Rijksschoonmaakorganisatie (ondergebracht bij het ministerie van sociale zaken) oprichtte als shared service centers (een soort ondernemingen binnen de staat).²⁷
2. **Inbesteding: twee vormen**
 - **Toekenning alleenrecht** (artikel 11 Rl. 2014/21): een opdracht verstrekken per publiekrechtelijk besluit aan een andere aanbestedende dienst op grond van wettelijk voorschrift, waarmee een uitsluitend (alleen) recht wordt toegekend dat verenigbaar is met het VWEU. Dit mag eigenlijk alleen als het gaat om een taak waarin de markt niet afdoende kan voorzien, en dus een activiteit van algemeen belang is, maar daar lopen nog rechtszaken over. Hierbij kan gedacht worden aan een gemeente die de gemeentelijke taak van de exploitatie van een fietsenstalling exclusief toekent aan één in een formeel besluit genoemde exploitant.
 - **Inbesteding aan een andere aanbestedende dienst**, onder de voorwaarden van zeggenschap over de ontvangende aanbestedende dienst die het merendeel van zijn werkzaamheden verricht voor de opdrachtgevende aanbestedende dienst (Artikel 12 Rl. 2014/24). Denk hierbij aan een ge-

26 E. Steyger, Naschrift bij W.A. Janssens, De inbestedende Staat binnen de Europese Context, (on) deelbaar)?, TAAN 2017/6.

27 Over deze shared service centers zijn klachten ingediend bij de CvA en rechtszaken aangespannen. Er zijn twee CvA-adviezen gegeven (198 en 255) en specifiek over de RSO is geoordeeld door het Hof Den Haag dat deze vorm van zelfvoorziening is toegestaan (Hof Den Haag 15 mei 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:898).

meente die een taak uitbesteedt aan een door haarzelf opgerichte stichting. Inmiddels is de omgekeerde weg (naar boven een opdracht verstrekken) ook mogelijk, maar nog nauwelijks toegepast.

3. **Quasi-inbesteding:** hetzelfde als onder de hier bovenstaande omschrijving, maar dan door meerdere aanbestedende diensten die via publiekrechtelijke (gemeenschappelijke regeling) of privaatrechtelijke weg (oprichtingsstatuten of aandeelhouderschap) aan de voorwaarden van artikel 12 Rl. 2014/24 voldoen. Het oude stelsel onder de Wet sociale werkvoorziening, waarbij meer gemeenten een stichting oprichtten om de werkzaamheden te verrichten en daar zeggenschap in hadden is er een voorbeeld van.
4. **Open house:** methode om een opdracht over verschillende opdrachtnemers te spreiden door middel van het stellen van minimumeisen of geschiktheidseisen waaraan alle ondernemers die aan deze eisen voldoen een deel van de koek kunnen krijgen. Het Hof van Justitie van de EU ziet dit niet als een aanbesteding. Gemeenten werken hier mee in de zorgsector, door alle zorgaanbieders die zich aanmelden een contract te geven. De methode is omstreden, omdat, wanneer de minimumeisen te hoog worden er toch weer geselecteerd gaat worden, en er dan sprake kan zijn van een verkapte aanbesteding.²⁸ Het is nog niet duidelijk wanneer de grens tussen een open house en een gewone aanbesteding wordt overschreden.
5. **Aanbesteding:** een methode waarbij een opdrachtnemer wordt gekozen aan de hand van selectie-eisen en gunningscriteria en in competitie met anderen als beste uit de bus komt en een overeenkomst onder bezwarende titel sluit. Een aanbesteding kan volgens de richtlijn zowel op basis van laagste prijs als laagste kosten plaatsvinden, als op basis van het criterium economisch meest voordelige inschrijving (emvi) waarbij een afweging wordt gemaakt tussen prijs en kwaliteit. De Nederlandse Aanbestedingswet heeft in beginsel gekozen voor de emvi als preferent criterium, waarbij aanbestedende diensten het moeten motiveren als ze gebruik maken van het laagste prijs criterium. Binnen dit begrip aanbesteding zijn er diverse vormen die als het gaat om opdrachten boven het Europese drempelbedrag aan de regels van de richtlijn moeten voldoen. Onder de drempel is alleen de Aanbestedingswet 2012 van toepassing tenzij er sprake is van een grensoverschrijdend belang of effect.²⁹

28 Zie o.m. V. Jasarevic, I.J. van den Berge, M.J. Mutsaers, T.G. Zweers-te Raaij, Kroniek Europese en nationale jurisprudentie aanbestedingsrecht en adviezen van de Commissie van Aanbestedings-experts 2019, Tijdschrift Aanbestedingsrecht, 2020/3; zie ook CvA advies 529.

29 Zie noot 14.

Tenslotte is er nog de *publiek-publieke samenwerking*, (art. 12, vierde lid, Rl. 2014/24) die samenwerking tussen twee overheden betreft zonder dat er sprake is van inbesteding of het toekennen van een alleenrecht. Deze is alleen toegestaan als de opdracht uitvoering geeft aan de samenwerking om de openbare diensten (de taken van algemeen belang dus) die zij moeten uitvoeren, wordt verleend ter verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen. Daarnaast mag zij uitsluitend berusten op overwegingen van openbaar belang en mag het samenwerkingsverband van aanbestedende diensten op de open markt niet meer dan 20% van de onder de samenwerking vallende activiteiten voor zijn rekening nemen. Ook dit is dus eigenlijk geen aanbesteding, maar is in de richtlijn geregeld omdat er redelijk wat prejudiciële vragen over kwamen bij het Hof van Justitie.

3.4 Sociaal aanbestedingsrecht: social return als basis

Zoals hierboven al gezegd is het sociale element door het Hof van Justitie van de EU in het aanbestedingsrecht binnengeloodst door middel van, wat nu wordt genoemd, 'social return'. Het idee was dat sociale voorwaarden in aanbestedingsdocumenten konden worden opgenomen om de inschrijvers te dwingen iets terug te doen voor de samenleving (of meer precies: voor het gebied waarin de aanbestedende dienst werkzaam is). Deze voorwaarden die door aanbestedende diensten in eerste instantie nogal ruim en vaak ten eigen voordele werden uitgelegd zijn in de loop der tijd nogal verengd. Het gaat in beginsel om het aanstellen van een bepaald percentage mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt. Of er ook andere sociale voorwaarden geoorloofd zijn, is lang onduidelijk geweest, en ook met de bepalingen uit richtlijn 2014/24 niet geheel opgelost.

De eerste door het Hof toegestane social return eis dateert al uit 1988 uit het arrest Beentjes³⁰ Het Hof oordeelde dat: 'de voorwaarde inzake het inzetten van langdurig werklozen verenigbaar is met de richtlijn, indien zij voor inschrijvers uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap geen direct of indirect discriminerende werking heeft. Een dergelijke aanvullende bijzondere voorwaarde moet in de aankondiging van de opdracht worden vermeld'.

Dit criterium is door het Hof later zo uitgelegd dat een sociale voorwaarde in een aanbesteding er niet toe mag leiden dat inschrijvers uit andere EU-lidstaten in een nadeliger positie zouden komen in de aanbesteding dan inschrijvers uit de eigen lidstaat.

³⁰ Zie noot 9.

Dit beginsel komt in het aanbestedingsrecht regelmatig terug, aangezien het aanbestedingsrecht geen uitzondering vormt op het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, maar juist beoogt dat vrije verkeer te stimuleren. En dat kan betekenen dat sociale eisen en vrij verkeer uit het aanbestedingsrecht met elkaar in botsing komen. Om die reden zijn er twee pijlers voor sociale bepalingen in de richtlijn opgenomen: enerzijds verplichtingen voor de aanbestedende diensten, zodat deze in beginsel in alle lidstaten gelijke voorwaarden moeten toepassen en anderzijds mogelijkheden voor sociale eisen zowel voor de wetgever als voor aanbestedende diensten die door de aanbestedingsbeginselen begrensd worden. Het is tussen deze grenzen waarbinnen de sociale kant van het aanbestedingsrecht zich bevindt.

3.5 Richtlijn 2014/24: sociale verplichtingen en mogelijkheden

Verplichtingen voor de lidstaten

In 2016 is Rl. 2014/24 van kracht geworden die is geïmplementeerd in de gewijzigde Aanbestedingswet 2012. In tegenstelling tot de eerdere richtlijnen, die relatief weinig aandacht besteedden aan sociale aspecten bevat Rl. 2014/24 een sterkere verplichting om zich aan sociale aspecten te houden in aanbestedingen. De considerans (overweging 37) geeft een summier toelichting op de achtergrond van deze versterking: 'Met het oog op een goede integratie van milieu, sociale en arbeidseisen in procedures voor overheidsopdrachten is het met name van belang dat de lidstaten en de aanbestedende diensten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan de milieu-, sociaal- en arbeidsrechtelijke verplichtingen die van toepassing zijn op de plaats waar de werkzaamheden en worden uitgevoerd of de diensten worden verricht, en die voortvloeien uit wetten, regelingen en collectieve overeenkomsten van de lidstaten of de Unie, mits deze regels en de toepassing ervan in overeenstemming zijn met het Unierecht.'

Tot 2014 werden sociale bepalingen in aanbestedingsprocedures, zeker als zij door de nationale wetgever werden voorgeschreven als een belemmering van het vrije verkeer op de Europese interne markt gezien. Daar wordt hieronder op teruggekomen. Door het opnemen van de mogelijkheid op Europees niveau is de kans groter dat het belemmerende effect wat verminderd wordt, ook al beperkt de considerans die mogelijkheid weer door te verwijzen naar de overeenstemming met het Unierecht.

Centraal voor wat betreft de sociale kant van de richtlijn staat artikel 18. Artikel 18 bevat primair de beginselen van het aanbestedingsrecht: non-discriminatie, transpa-

rantie en proportionaliteit, met het expliciete verbod om de mededinging kunstmatig te beperken. Het tweede lid verplicht de lidstaten bij de uitvoering van overheidsopdrachten te voldoen aan de toepasselijke verplichtingen uit het milieu, sociaal- en arbeidsrecht uit hoofde van het Unierecht, het nationale recht én collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit laatste is een novum want tot dusver werd de wetgever juist niet geacht aanbestedende diensten te dwingen rekening te houden met verplichtingen uit de cao.³¹ Daar wordt op teruggekomen in paragraaf 9.

Artikel 18 is opgenomen in hoofdstuk II van de richtlijn (Algemene regels) als algemeen beginsel van aanbestedingsrecht, waarmee het op gelijke voet staat met de reeds bekende verplichtingen om non-discriminatoir, transparant en proportionele wijze te handelen. In de Nederlandse aanbestedingswet valt de verplichting onder de bijzondere voorwaarden (artikel 2.80 t/m 2.81a Aanbestedingswet 2012), waarbij de lidstaat aanbestedende diensten slechts verplicht de inschrijvers of de gegadigden te verzoeken om aan te geven dat zij bij het opstellen van hun inschrijving rekening hebben gehouden met de verplichtingen op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht uit hoofde van het recht van de Europese Unie, nationale recht of collectieve arbeidsovereenkomsten of uit hoofde van de in bijlage X van richtlijn 2014/24/EU vermelde bepalingen van internationaal milieu-, sociaal en arbeidsrecht. Artikel 2:81a verplicht aanbestedende diensten de niet-naleving door de opdrachtnemer van de toepasselijke verplichtingen op het gebied van arbeidsbescherming en arbeidsvoorwaarden te melden bij de Nederlandse Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de uitvoering van een overheidsopdracht. Dit is opmerkelijk. Waar op de andere beginselen van aanbestedingsrecht uit artikel 18 van de richtlijn (geïmplementeerd voor Europese aanbestedingen in de artikelen 1.4, 1.8 en 1.9 Aanbestedingswet 2012 en voor nationale aanbestedingen in 1:12) in feite bij een juridische procedure de sanctie staat dat de aanbesteding niet geldig is, en er zelfs een dwangsom kan worden opgelegd bij een ernstige schending van die beginselen,³² lijkt de verplichting van artikel 18, tweede lid, richtlijn 2014/24 in de Nederlandse wet aanmerkelijk lichter te worden opgevat, dan het algemene beginsel dat is neergelegd in de richtlijn.

Het kan zijn dat de Nederlandse opvatting is ingegeven door artikel 57 van de richtlijn. Artikel 57 regelt de uitsluitingsgronden voor inschrijvers door aanbestedende diensten. Artikel 57 eerste lid, bevat de verplichte uitsluitingsgronden, die alleen

³¹ Zaak C346/06, Rüffert, ECLI:EU:C:2008:1893.

³² Vzr. rechtbank Rotterdam, 19-04-2022, ECLI:NL:RBROT:2022:3351.

kunnen worden gematigd in specifieke omstandigheden. Daarbij gaat het om zaken als crimineel gedrag als witwassen, kinderhandel, omkoping, fraude en dergelijke. Artikel 57, vierde lid, bepaalt dat aanbestedende diensten een inschrijver *kunnen* uitsluiten indien deze niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 18, tweede lid. Daartoe moet de aanbestedende dienst wel aantonen dat de toepasselijke verplichtingen zijn geschonden. Artikel 57, zesde lid, biedt vervolgens de mogelijkheid dat een inschrijver kan aantonen dat hij zijn leven heeft gebeterd. In dat geval mag de aanbestedende dienst de inschrijver niet uitsluiten. Het gaat hier dus om een facultatieve en geen verplichte uitsluitingsgrond. Dat kan er toe geleid hebben dat Nederland artikel 18, tweede lid, niet tot de algemene beginselen van aanbestedingsrecht rekent. Ik zie dat anders. Hoewel het in artikel 57, vierde lid, om een bevoegdheid tot uitsluiting gaat en niet om een verplichting moet het, in combinatie met de verplichting van de lidstaat om te waarborgen dat aanbestedende diensten zich aan de sociale verplichtingen houden, toch een incentive zijn voor een rechter (en daarmee ook voor de aanbestedende dienst zelf) om tot uitsluiting over te gaan bij een niet weerlegde schending van artikel 18. Zo kan dit artikel als een krachtig middel worden gezien om *past performance* van een inschrijver te laten meewegen in een aanbesteding, zij het overwegend in negatieve zin.

Een ander artikel waarin artikel 18, tweede lid, een rol speelt is artikel 69 van Rl. 2014/24 betreffende de (qua prijs) abnormaal lage inschrijvingen. Primair is artikel 69 aanmerkelijk strikter dan haar voorganger (artikel 56 Rl. 2004/18). Waar artikel 56 Rl. 2004/18 een bevoegdheid bevatte van de aanbestedende dienst om bij een abnormaal lage inschrijving een toelichting te vragen, introduceert artikel 69 een verplichting daartoe. Vervolgens verplicht het derde lid van artikel 69 de aanbestedende dienst zonder meer tot afwijzing van de inschrijver, als de abnormaal lage inschrijving te wijten is aan het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 18, tweede lid. Het is nog wel de vraag tot hoever de onderzoeksplicht van de aanbestedende dienst reikt. Maar is het is al heel wat dat er een verplichting bestaat.

Uit het bovenstaande blijkt dat door de introductie van artikel 18, tweede lid, in de richtlijn het cao-recht in het aanbestedingsrecht aanmerkelijk aan kracht en status heeft gewonnen. Dit kan zijn weerslag hebben op andere sociale eisen die vastgelegd zijn in een cao, bijvoorbeeld bij de overname van personeel, zoals hieronder nog besproken zal worden.

Mogelijkheden om sociale eisen te stellen

Waar de verplichtingen voor de aanbestedende diensten op sociaal gebied gering zijn, zijn er in de richtlijn wel aanmerkelijk meer mogelijkheden gecreëerd om sociale eisen te stellen.

Een artikel dat expliciet over sociale voorwaarden rept, is artikel 87 dat de mogelijkheid biedt om voorwaarden aan de uitvoering van de opdracht te stellen. Hier gaat het om voorwaarden op economisch- of innovatiegebied dan wel milieugerelateerde of sociale of arbeidsgerelateerde voorwaarden. Of dit artikel een ruimere reikwijdte zal krijgen dan de nu gehanteerde social returnverplichtingen in aanbestedingen valt nog niet in te schatten, maar lijkt reëel te zijn. Uit de randnummers 97 en 98 van de considerans blijkt dat contractvoorwaarden mogen beogen dat maatregelen ter stimulering van de gelijkheid van mannen en vrouwen op het werk, een hogere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, het combineren van werk en privéleven worden genomen, alsmede milieubescherming en dierenwelzijn worden bevorderd. Tevens moeten de basisverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) naar de inhoud worden nageleefd, en mogen meer kansarmen worden geworven dan op grond van de nationale wetgeving is vereist. De Uniewetgever heeft bewust gepoogd de sociale maatregelen niet te beperken tot de 'klassieke' social return. De voorwaarde dat de maatregelen gerelateerd moeten zijn aan het voorwerp van de opdracht voorkomt overigens wel dat de aanbestedende dienst eisen stelt aan het algemene ondernemingsbeleid op sociaal of milieugebied.

Voorts bevat artikel 67, tweede lid, van de richtlijn bij de gunningscriteria de expliciete mogelijkheid de concurrentie uitsluitend te laten plaatsvinden op kwaliteit, omdat voor de gunning een vaste prijs of vaste kosten gehanteerd mogen worden. De eerdere richtlijnen repten daar niet over en het was nog wel eens een punt van discussie of die vaste prijs gehanteerd mocht worden. Daar is nu duidelijkheid over. Deze mogelijkheid is primair relevant voor opdrachten die door middel van een subsidie in de markt worden gezet, omdat subsidies veelal vooraf worden vastgesteld. Tevens kan het een factor van belang worden, wanneer aanbestedingen voor arbeidsintensieve opdrachten (denk aan thuiszorg, schoonmaak en catering) overwegend de concurrentie op kwaliteit laten plaatsvinden en voor een vaste prijs in de markt gezet worden. Zeker wanneer vervolgens sociale gunningcriteria of uitvoeringsvoorwaarden worden opgenomen in de aanbestedingsdocumenten, kan artikel 67, tweede lid, een grote rol gaan spelen in het voorkomen van een 'race to the bottom' voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden in arbeidsintensieve sectoren.

Hoe de sociale aspecten die opgenomen zijn in de richtlijn zullen gaan uitpakken is afhankelijk van de interpretatie van nationale rechters en uiteindelijk het Hof van Justitie van de EU. Niettemin kan er nu al door aanbestedende diensten en belanghebbenden zoals vakbonden met enige inventiviteit naar de richtlijn gekeken worden.

Zo zou artikel 18, tweede lid, voor Nederland een extra relevantie kunnen krijgen in het licht van het arrest FNV-Kiem.³³ Dit arrest betreft de reikwijdte van een collectieve arbeidsovereenkomst zoals deze is gedefinieerd in artikel 1 WCAO. In het tweede lid van dit artikel worden aannemingen van werk en overeenkomsten van opdracht waarin arbeidsvoorwaarden zijn geregeld onder omstandigheden onder de werking van de cao gebracht. Daarmee zouden met name zelfstandigen zonder personeel, die onder dezelfde voorwaarden werken als werknemers in dezelfde bedrijfstak de bescherming van de cao verkrijgen tegen de werking van het mededingingsrecht.

Het Hof heeft deze bescherming tegen de werking van artikel 101 VWEU geaccepteerd voor zover het om zogeheten 'schijnzelfstandigen' gaat, waarmee zelfstandigen die zich in eenzelfde situatie bevinden als werknemers onder de werking van de cao vallen. Aanbestedende diensten kunnen zich naar mijn mening op dit arrest beroepen in hun aanbestedingsstukken, als zij van inschrijvers eisen dat zij de voorwaarden van artikel 18, tweede lid, gaan toepassen op de door de inschrijvers gecontracteerde dienstverrichters. Dit kan met name in sectoren waar veel schijnzelfstandigen opereren (de bouw, de thuiszorg etc.) van groot belang zijn, omdat daarmee de aanbestedende dienst de inschrijvers niet de mogelijkheid biedt op dit punt op prijs te concurreren.

3.6 Sociale en andere specifieke diensten

In de richtlijn is een speciale regeling getroffen voor Sociale en andere specifieke diensten (de zogeheten SAS-diensten genoemd in bijlage XIV, die onder de oude richtlijn alleen aanbestedingsplichtig waren als er een grensoverschrijdend belang was (bijlage 2B diensten), maar op grond van artikel 74 Rl. 2014/24 wel Europees aanbestedingsplichtig zijn als zij boven een bepaald drempelbedrag uitkomen. Dat drempelbedrag is op dit moment € 750.000,00; onder dit bedrag wordt er geen grensoverschrijdend belang aanwezig geacht en kan de reguliere nationale procedure, voor zover aanwezig, worden toegepast.

Voor deze diensten kan, als de waarde gelijk is of hoger dan het drempelbedrag de in artikel 75 Rl. 2014/24 vereenvoudigde procedure worden gehanteerd, die er op neer-

33 Zaak C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, 4 december 2014.

komt dat er een aankondiging of een vooraankondiging wordt gedaan met behulp van de in artikel 51 van de richtlijn voorgeschreven standaardformulieren (waarin de technische voorschriften worden neergelegd) en de resultaten van de aanbesteding bekend wordt gemaakt door middel van een aankondiging van de gegunde opdracht, wederom door middel van standaardformulieren uit artikel 51 van de richtlijn). De aankondigingen kunnen per kwartaal worden gebundeld. Met andere woorden: er worden door de richtlijn betrekkelijk weinig eisen gesteld aan de aanbestedingsprocedure.

In twee Nederlandse wetten, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet, die bij uitstek de inkoop van SAS-diensten door gemeente betreffen, is neergelegd dat in door gemeente georganiseerde aanbestedingen uitsluitend het emvi-criterium mag worden gehanteerd en niet mag worden gegund op de laagste prijs. Er is in 2022 een wijziging van deze wetten aangenomen³⁴ waarin in beide wetten het emvi criterium wordt verlaten, maar het verbod op gunnen op de laagste prijs gehandhaafd blijft. Wel zijn gemeenten gehouden bij gemeentelijke verordening te regelen dat er een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van diensten door derden en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan, waarbij rekening wordt gehouden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden. Besteden zij aan, dan moet er in een aanbestedingsprocedure rekening worden gehouden met de te leveren kwaliteit van de werkzaamheden (artikel 2.11 en 2.12 Jeugdwet en artikel 2.6.4 en 2.6.6. Wmo).

Hoewel de verwijzing naar de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de kwaliteit in relatie tot de werknemers die het werk moeten doen op zichzelf een goede zaak is, lijkt het toch enigszins op *windowdressing*.³⁵ Immers, als aanbestedende dienst zullen de gemeenten kwaliteit en prijs tegen elkaar af moeten wegen, en zolang er te weinig geld is om beide wetten goed uit te voeren (hetgeen na de bezuinigingen die in 2015 met de decentralisatie van deze dienstverlening gepaard gingen chronisch is), zullen de arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden van de medewerkers, met name

34 Wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 teneinde de uitvoeringslasten bij het aanbesteden van diensten als bedoeld in die wetten te verlichten, alsmede grondslagen op te nemen voor het stellen van regels die bij de inkoop of subsidiëring van die diensten in acht worden genomen (Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015, Stb 2022, 188).

35 Zie ook advies van de Raad van State van 9 december 2020, gepubliceerd op 16 juni 2022, W13.20.0255/III, inzake het wetsvoorstel resultaatsgericht beschikken in de Wmo.

op het gebied van tijdsdruk, als eerste worden prijs gegeven in een aanbesteding. Dan kan de gemeente in haar verordeningen nog zoveel mooie bepalingen hebben gezet, de economische realiteit gaat het dan toch winnen.

3.7 Gevolgen van de richtlijn voor de nationale wetgever

De nationale wetgever werd, zeker onder de oude richtlijnen, door het aanbestedingsrecht behoorlijk in haar mogelijkheden om sociale verplichtingen voor aanbestedende diensten op te nemen beknot.

Zo leidden de verplichtingen op het gebied van vrij verkeer die lidstaten ertoe dwingen om inschrijvers op aanbestedingen niet te benadelen onder de oude richtlijnen, ertoe dat een wettelijke maatregel van een Duitse deelstaat, die aanbestedende diensten in hun bestek verplichtte om in hun aanbestedingsdocumenten op te nemen dat inschrijvende ondernemingen verplicht zouden zijn het geldende cao-loon te hanteren, niet werd geaccepteerd door het Hof van Justitie³⁶. Immers op deze wijze werd het voor het hele grondgebied van de deelstaat onmogelijk gemaakt om te concurreren op loonkosten, hetgeen voor ondernemingen uit (bijvoorbeeld) de Oostelijke lidstaten van de EU het onaantrekkelijker maakte om in te schrijven dan dat het zonder deze voorwaarde was geweest.

Na deze zaak Ruffert,³⁷ waarin het Hof overigens wel accepteerde dat de (nationale of deelstaat-) wetgever aanbestedende diensten mocht verplichten een minimumloon te hanteren, is het niet helderder geworden. Ook aan de eis het minimumloon te betalen, zijn beperkingen verbonden, zoals blijkt uit Bundesdruckerei GmbH vs. Stad Dortmund.³⁸ In deze zaak besteedde de aanbestedende dienst haar drukwerk uit aan een onderneming die niet in de eigen lidstaat was gevestigd, maar in een andere lidstaat (i.c. Polen). In deze aanbesteding had Stad Dortmund geëist dat de inschrijvers zouden aanbieden het wettelijk minimumloon dat door Land Nordrhein-Westfalen was vastgesteld, te betalen aan hun werknemers. Hoewel deze voorwaarde geoorloofd zou zijn geweest als de opdracht in Duitsland zelf zou zijn uitgevoerd, was deze niet geoorloofd nu de inschrijver de opdracht wilde uitvoeren door uitsluitend gebruik te maken van een onderaannemer die in een andere lidstaat was gevestigd. Het argument was dat de werknemers in deze andere lidstaten geen behoefte zouden hebben

36 Zaak C346/06, ECLI:EU:C:2008:189, Ruffert.

37 Zie noot 36.

38 Zaak C-549/13, ECLI:EU:C:2014:2235.

aan dezelfde loonbescherming als de werknemers in Duitsland voor wie de wettelijke maatregel getroffen zou zijn, en dus de verplichting om in die situatie het Duitse minimumloon te betalen de handel zou belemmeren en minder aantrekkelijk zou maken.

Ook deze verplichting is alweer genuanceerd in de zaak RegioPost.³⁹ Daarin oordeelde het Hof dat artikel 26 van Rl. 2004/18 (waarvan het equivalent is opgenomen in artikel 87 RL 2014/24) zich niet verzet tegen een regeling waarbij inschrijvers worden verplicht zich bij de inschrijving voor een bepaalde opdracht aan de werknemers die die opdracht uitvoeren het wettelijk minimumloon dat geldt in de desbetreffende deelstaat te betalen, terwijl in het nationale (federale) recht, geen wettelijk minimumloon bestaat. Een algemene verplichting wordt daar inschrijvers nog niet mee opgelegd, want daarbij moeten de aanbestedende diensten wel toetsen of er ten opzichte van inschrijvers uit andere EU-landen niet discriminatoir gehandeld wordt en of de wettelijke regeling in overeenstemming is met Detacheringsrichtlijn 96/71.⁴⁰

De introductie van artikel 18 in Rl. 2014/24 kan gezien worden als een (in elk geval gedeeltelijke) afrekening met de jurisprudentie van het Hof van Justitie in de zaken Rüffert en RegioPost. Volgens die arresten werd de wetgever juist niet geacht aanbestedende diensten te dwingen rekening te houden met verplichtingen uit de cao;⁴¹ artikel 18 Rl. 2014/24 dwingt daar nu wel toe. Of dit ook een afrekening is met Bundesdruckerij⁴² is niet zeker. Op de problematiek van het voorschrijven van een beloning hoger dan het minimumloon wordt zowel hieronder als in de casuïstiek nog teruggekomen.

3.8 Nederlandse jurisprudentie met betrekking tot sociale eisen

Nederlandse jurisprudentie met betrekking tot in een aanbestedingsprocedure gestelde sociale eisen is relatief schaars. Veelal hebben dergelijke zaken betrekking op de doelgebondenheid van de maatregel en de reikwijdte van de aan de overheid gegeven bevoegdheid.

Zoals hierboven al gezegd bevat richtlijn 2014/24, meer dan haar voorgangers, expliciet mogelijkheden om sociale voorwaarden op te nemen als gunningscriteria. Artikel

39 Zaak C-115/14, ECLI:EU:C:2015:760.

40 Zie ook TRA 2016/19 mt. nt. M Kuhllmann.

41 Zaak C346/06, Rüffert, ECLI:EU:C:2008:189.

42 Zaak C-549/13, zie noot 38.

70 schrijft voor dat er speciale voorwaarden aan de opdracht verbonden mogen worden mits deze verband houden met het voorwerp van de opdracht in de zin van artikel 67 van de Rl. De voorwaarden kunnen verband houden met milieu- of sociale of arbeid gerelateerde overwegingen. Artikel 67 Rl. 2014/24 bepaalt dat een gunningscriterium verband houdt met de opdracht wanneer zij betrekking heeft op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten en in elk stadium van hun levenscyclus met inbegrip van factoren die te maken hebben met: a) het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van deze werken, leveringen of diensten, of b) een specifiek proces voor een andere fase van hun levenscyclus. Milieu- en arbeid gerelateerde voorwaarden worden met deze twee criteria ook geacht verband te houden als zij niet tot de materiële essentie van het werk, de levering of de dienst behoren.⁴³ Criteria voor dit productie- of verrichtingsproces zijn bijvoorbeeld dat bij de vervaardiging van de aangekochte producten geen toxische chemische stoffen zijn gebruikt, of dat de aangekochte diensten worden verricht met gebruikmaking van energie-efficiënte machines. Conform de rechtspraak van het Hof omvat dit ook gunningscriteria of contractvoorwaarden betreffende de levering of het gebruik van fair-tradeproducten tijdens de uitvoering van de te gunnen opdracht. Criteria en bedingen inzake handel en de voorwaarden daarbij kunnen bijvoorbeeld inhouden dat het bewuste product een fair-tradeproduct moet zijn, en dat geëist wordt dat de producent een minimumprijs ontvangt en de meerprijs bij hem terechtkomt.

Hier moet de kanttekening worden gemaakt dat de verplichting zonder onderscheid moet worden opgelegd aan alle inschrijvers. Daarbij heeft de aanbestedende dienst de verplichting om zich er van te vergewissen, dat inschrijvers uit andere lidstaten op gelijke voet behandeld worden met Nederlandse inschrijvers.⁴⁴ Daarnaast mag een zodanige gunningsvoorwaarde de opdrachtnemer niet zodanig belasten, dat hij de opdracht niet meer op commerciële wijze kan uitvoeren. Wanneer dat het geval zou zijn is niet zeker, nu de inschrijvers op de aanbesteding hun prijs kunnen berekenen met inachtneming van de in de aanbestedingsdocumenten opgenomen verplichting.

Waar het gaat om de toelaatbaarheid van voorwaarden met betrekking tot salariëring, wordt nog al eens verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak

43 Zie in dit verband de Conclusie van A-G Kokott bij zaak C-368/10, (ECLI:EU:C:2011:840) waarin zij over het gunningscriterium emvi stelt: Het hoeft hierbij niet noodzakelijkerwijs om economische criteria te gaan. De waarde van een offerte voor de aanbestedende dienst kan immers ook worden beïnvloed door factoren die verder gaan dan zuiver economische overwegingen. Dat blijkt reeds uit de bewoordingen van artikel 53, lid 1, sub a, van richtlijn 2004/18, volgens welke bij de bepaling van de economisch meest voordelige inschrijving de esthetische en functionele kenmerken en de milieukenmerken een rol kunnen spelen’.

44 Zie zaak C-368/10 Max Havelaar koffie, ECLI:EU:C:2012:284.

van de Raad van State inzake de gemeente Eindhoven en Novadic-Kentron.⁴⁵ Deze zaak ging over een salarishnorm die bij gemeentelijke subsidieverordening werd opgelegd aan een gesubsidieerde instelling voor de medewerkers van die instelling. Bij overschrijding van deze norm zou het in de subsidieverleningsbeschikking genoemde bedrag bij de subsidievaststelling verminderd worden. Het college van B&W van Eindhoven achtte deze bepaling gerechtvaardigd, nu deze betrekking zou hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht. Op deze wijze zouden er geen onnodig dure middelen (lees personeel) worden ingezet om de gesubsidieerde activiteit te verrichten. De Afdeling bestuursrechtspraak meende dat weliswaar de gesubsidieerde activiteit wordt verricht met behulp van medewerkers, maar dat een bepaling in de algemene subsidieverordening die betrekking heeft op de beloning van die medewerkers te ver verwijderd is van de gesubsidieerde activiteit om als een geoorloofde verplichting in de zin van artikel 4:39 Awb te worden aangemerkt. Artikel 4:39 Awb bepaalt dat verplichtingen verbonden aan een subsidieverlening, die niet strekken tot de verwezenlijking van het doel van de subsidie alleen zijn toegestaan voor zover dat bij wettelijk voorschrift is bepaald.

De vraag is of de vergelijking van een sociale verplichting in het aanbestedingsrecht met de uitspraak van de Afdeling over subsidies in het aanbestedingsrecht helemaal opgaat. Subsidieverlening heeft een ander karakter dan het aanbesteden van een opdracht. Dit is primair het gevolg van het veelal budgettaire karakter van subsidie: een organisatie vraagt subsidie aan tot een bepaald bedrag en dient daarvoor een activiteit te verrichten die veelal (maar niet altijd) in het algemeen belang is. De subsidieontvanger is aan een aantal voorwaarden en verplichtingen gebonden bij het verrichten van die activiteit. Een subsidie wordt voorlopig verleend en pas na vaststelling (meestal na de looptijd van de subsidie) definitief. De subsidiërende instantie kan, wanneer de activiteit niet naar tevredenheid verricht is, of wanneer er subsidie 'over' is, de subsidie lager vaststellen dan in de oorspronkelijke verleningsbeschikking. Dit zijn allemaal voorwaarden die in een aanbesteding niet gehanteerd kunnen worden.

Niettemin is er wel een parallel. Ook artikel 70 Rl. 2014/24 (artikel 2.80 Aanbestedingswet) stelt de eis dat, wanneer aanbestedende diensten bijzondere voorwaarden aan de opdracht verbinden, deze gerelateerd moeten zijn aan het voorwerp van de opdracht. Dit criterium is in de aanbestedingsjurisprudentie nog niet uitgekristalliseerd. Dit is van belang voor het geval aanbestedende diensten salariseisen in een aanbestedingsdocument willen vastleggen.

45 ABRS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2348.

Dat het vastleggen van salaris- of daarmee samenhangende opleidingscriteria duidelijk en ondubbelzinnig moet, blijkt uit een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam uit 2017⁴⁶ betreffende Wmo-arrangementen waarin een bezwaarmaker (PerspeKtief) aangaf dat een bepaald opleidingsniveau (mbo-2) niet in de aanbestedingsstukken voorkomt, terwijl de gemeente Rotterdam dit wel als een harde eis hanteerde en PerspeKtief op dit criterium onvoldoende beoordeelde. Dat de gemeente voor de onderbouwing van haar stelling dat het opleidingsniveau bekend moest zijn, verwees naar een beroepscompetentieprofiel van de bedoelde medewerker dat geen deel uitmaakte van de aanbestedingsstukken en naar een factsheet tarieven dat daar wel deel van uitmaakte, was voor de voorzieningenrechter niet duidelijk genoeg. De gemeente had deze eisen waarschijnlijk wel aan de aanbesteding kunnen verbinden als zij daar duidelijk en ondubbelzinnig over was geweest in haar aanbestedingsstukken. Maar ook hier kan het probleem blijven bestaan of er voldoende relatie is met de opdracht. In deze zaak was dit mogelijk wel het geval geweest, omdat het hier ging om de opleidingseisen aan een nachtelijke huismeester, die hulp moest bieden aan cliënten van de instelling.

In een zaak betreffende de uitvoering van de Wmo 2015,⁴⁷ achtte de voorzieningenrechter een aanbesteding waarin de aanbestedende dienst aan inschrijvers zodanige voorwaarden stelde, dat het gebruik van het persoonsgebonden budget door zorgvragende burgers ontmoedigd werd ten faveure van zorg in natura onrechtmatig, nu de wet de burger een vrije keuze zou bieden tussen beide zorgvormen. De rechtvaardiging van de gemeente, dat het met zorg in natura gemakkelijker zou zijn de burger maatwerk te bieden werd niet aanvaard. Volgens de voorzieningenrechter wendden de gemeenten hun bevoegdheid tot het inkopen van zorg in natura-zorg voor een ander doel aan dan zij is verleend (het beginsel van *detournement de pouvoir*). Even ter verduidelijking: een bestuursorgaan mag een bij wet verleende bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor zij hem verkregen heeft (artikel 3.3. Awb jo. 3.14 BW). In casu had een aantal gemeenten op basis van de Wmo de bevoegdheid (en dus ook de verplichting) om op gelijke voet zorg in natura of een persoonsgebonden budget toe te kennen. De gemeenten hadden echter óók de bevoegdheid om als aanbestedende dienst op basis van de Aanbestedingswet 2012 eisen te stellen aan de inschrijvers die die zorg zouden moeten gaan verlenen. In het Programma van Eisen hadden de aanbestedende diensten het de potentiële opdrachtnemers onmogelijk gemaakt om tegelijkertijd dezelfde zorg die zij in natura aanboden, tevens als zorg via een PGB aan te bieden. Daarmee werd het voor de burger moeilijker gemaakt om hun zorg via

46 ECLI:NL:RBROT:2017:7504.

47 Rb Noord-Nederland 30 oktober 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5015

een PGB te regelen. De voorzieningenrechter beoordeelde deze wijze van aanbesteden onrechtmatig, omdat de burger de vrije keus tussen zorg in natura en zorg via een PGB ontnomen werd. De bevoegdheid tot eisen te stellen in de aanbesteding was aldus misbruikt, omdat deze niet verleend was met het doel het gebruik van het PGB te beperken. In deze zaak ging het dus niet zozeer om de verbondenheid van de gestelde eisen met het voorwerp van de opdracht, als wel het schenden van het beginsel van *detournement de pouvoir*, zoals hierboven beschreven.

De Commissie van Aanbestedingsexperts oordeelde in advies 166 dat een social return eis in een aanbesteding voor leveringen (van print en kopieerpapier) niet proportioneel was vanwege de lage arbeidscomponent van de opdracht. De jaarlijkse loonsom voor het vervullen van de opdracht zou maximaal € 250.000,00 zijn, terwijl het percentage werknemers met een achterstand op de arbeidsmarkt dat in dienst genomen zou moeten worden 5% zou moeten bedragen. Dit betekende dat het percentage werknemers dat in dienst genomen zou moeten worden niet gerelateerd was aan de loonsom, maar aan de volledige waarde van de opdracht. De Commissie achtte dit percentage disproportioneel vanwege het arbeidsextensieve karakter van de opdracht. Hoewel proportionaliteit in de richtlijn niet is genoemd als een algemeen beginsel van aanbestedingsrecht, wordt het op nationaal niveau er wel in gelezen. Dit is ook de oorzaak van het bestaan van de Gids Proportionaliteit⁴⁸ een op basis van een AmvB verplicht te volgen richtsnoer. Het verplicht gebruik geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures.

3.9 Zijn er andere mogelijkheden voor het stellen van sociale eisen door aanbestedende diensten?

De vraag is dan vervolgens of uit de richtlijn zelf en de jurisprudentie van diverse rechters op Europees en nationaal niveau ten opzichte van de hierboven beschreven specifieke gevallen afgeleid kan worden in hoeverre aanbestedende diensten sociale voorwaarden kunnen stellen. Uiteraard moet dit nader bekeken worden naar aanleiding van hetgeen aanbestedende diensten zelf willen.

Een actuele vraag aan de hand waarvan de toepasselijkheid van de jurisprudentie onderzocht kan worden is de mogelijkheid opdrachtnemers een hoger loon te beta-

48 De Gids Proportionaliteit, laatstelijk herzien op 1 januari 2022, is een beleidsregel opgesteld door een schrijfgroep bestaand uit vier leden en een onafhankelijk voorzitter, ambtelijk ondersteund vanuit het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Twee leden zijn werkzaam bij marktpartijen en twee leden bij aanbestedende diensten.

len dan het minimumloon (als er geen cao is) of om opdrachtnemers te verplichten werknemers tussen de 18 en de 23 jaar geen minimumjeugdloon te betalen maar het gewone minimumloon.

In beide gevallen geldt het volgende: ondernemingen zijn niet verplicht hun werknemers het minimumloon te betalen (zij mogen, als er geen cao is uiteraard een hoger loon betalen) of om jongeren onder de 23 jaar het minimumjeugdloon te betalen. De wet staat het minimumloon of het minimumjeugdloon toe, maar ondernemingen kunnen er voor kiezen hun werknemers meer te betalen of om jongeren tussen de 18 en 23 jaar het gewone minimumloon te betalen of een hoger loon. Maar mag een aanbestedende dienst het betalen van een hoger loon of het afwijken van het minimumjeugdloon voor een potentiële opdrachtgever als gunningsvoorwaarde hanteren?

Een veelgehoord argument tegen een gunningsvoorwaarde als hier bedoeld, is dat daarmee wordt ingegrepen in de bedrijfsvoering van inschrijvers, hetgeen verboden zou zijn. Dit argument lijkt mij onjuist. Nu we in feite al niet weten wat 'bedrijfsvoering' precies inhoudt, en met een verplichting tot tewerkstelling van langdurig werklozen, zoals toegestaan in het hierboven besproken Beentjesarrest, wel degelijk wordt ingegrepen in de bedrijfsvoering van inschrijvers, wijst alles erop dat op sociaal gebied wel het een en ander wordt toegestaan. Dit is ook te zien in de heden ten dage gehanteerde social return eisen, waarin inschrijvers een bepaald percentage werknemers met achterstand op de arbeidsmarkt in dienst moeten hebben. Het enkele feit dat daarmee een opdrachtnemer mogelijk zijn bedrijfsvoering moet aanpassen is geen reden om een zodanige voorwaarde niet te hanteren.⁴⁹ Een potentiële opdrachtnemer kan er immers voor kiezen om níet in te schrijven.

Het criterium dat met name van belang is, is gelegen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie, namelijk dat buitenlandse inschrijvers niet door een gunningsvoorwaarde mogen worden benadeeld ten opzichte van Nederlandse inschrijvers. Voor het gewone minimumloon geldt dat de wetgever mag eisen dat de aanbestedende dienst dit de opdrachtnemer moet laten betalen (in overeenstemming met de Detacheringsrichtlijn); een hoger loon dan het minimumloon dat niet is voorgeschreven in een cao kan natuurlijk wel een benadeling opleveren voor inschrijvers uit het buitenland. Dit geldt met name voor een verplichting van een aanbestedende dienst om werknemers die normaal gesproken het minimumjeugdloon betaald zouden mogen worden, nu het minimumloon (of hoger) te moeten betalen. Het verschil tussen het minimumjeugdloon en het gewone minimumloon in Nederland is aanmerkelijk groter dan in andere EU-lidstaten (voor zover deze al een minimumjeugdloon hebben).

49 Zie ook Rb Amsterdam, 4 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7456.

Dit betekent dat inschrijvers uit andere EU-lidstaten die inschrijving op een aanbesteding waarin het toegestaan is het (Nederlandse) minimumjeugdloon te hanteren, in feite een voordeel kunnen hebben ten opzichte van de betaling van jongeren in de eigen lidstaat. Dit is overigens in het EU-recht toegestaan: de eigen onderdanen (en dus ook inschrijvers) mogen benadeeld worden ten opzichte van onderdanen uit andere lidstaten. Omgekeerd mag niet. Als een aanbestedende dienst het betalen van het minimumjeugdloon verbiedt, kan dit voor inschrijvers uit andere lidstaten een nadeel vormen in die zin dat zij helemaal geen minimumjeugdloon meer mogen betalen, terwijl zij anders mogelijk een minimumjeugdloon zouden kunnen betalen dat weliswaar minder verschilt van het gewone minimumloon in de Nederlandse situatie, maar toch een lagere betaling mogelijk maakt.

Vervolgens is het de vraag of een gunningsvoorwaarde met betrekking tot een verplichting tot het betalen van een hoger loon dan het minimumloon of een verbod op het betalen van het minimumjeugdloon in redelijke verhouding staat tot de opdracht, zoals artikel 1:13 Aanbestedingswet 2012 eist. Daarbij komt primair aan de orde of de vergelijking met de hierboven besproken uitspraak van de Afdeling in Novadic Kentron over subsidies hier helemaal opgaat. Zoals gezegd: subsidieverlening heeft een ander karakter dan het aanbesteden van een opdracht. Dit is het gevolg van het veelal budgettaire karakter van subsidie: een organisatie vraagt subsidie aan tot een bepaald bedrag en dient daarvoor een activiteit te verrichten. De subsidieontvanger is (vaak) aan een aantal voorwaarden en verplichtingen gebonden bij het verrichten van die activiteit. Een subsidie wordt voorlopig verleend en pas na vaststelling (meestal na de looptijd van de subsidie) definitief. De subsidiërende instantie kan, wanneer de activiteit niet naar tevredenheid verricht is, of wanneer de subsidie niet geheel verbruikt is, de subsidie lager vaststellen dan in de oorspronkelijke verleningsbeschikking.

Bij het aanbesteden van een opdracht zijn het de inschrijvers die concurreren om de opdracht en dus ook concurreren op de laagste prijs. Om die laagste prijs te bereiken is het soms aantrekkelijk om gebruik te maken van de mogelijkheden die de wetgever biedt op het gebied van beloning van werknemers. Hoezeer ook het gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving' in de huidige Aanbestedingswet 2012 ook de voorkeur krijgt: de hoogte van de prijs zal altijd een factor blijven. Na het verwerven van de opdracht is de financiële verantwoordingsplicht ten opzichte van de aanbestedende dienst (even afgezien van situatie waarin wanprestatie wordt gepleegd o.i.d.) nihil. Een voorwaarde betreffende salariëring van de medewerkers heeft dus geen nadeel voor de opdrachtnemer zodra hij de opdracht heeft verworven.

Dit betekent dat inschrijvers de prijs kunnen berekenen met inachtneming van de verplichting om een loon hoger dan het minimumloon of een verplichting geen minimumjeugdloon maar het gewone minimumloon te betalen.

De vergelijking met de uitspraak in Novadic-Kentron gaat dientengevolge niet op en aan deze subsidie-uitspraak valt dus niet af te meten of met de gunningsvoorwaarde in een redelijke verhouding staat tot de opdracht. Uit de niet-ongebruikelijke en al sedert de jaren 80 van de vorige eeuw gebruikelijke voorwaarden op het gebied van tewerkstelling van mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt, valt zelden een criterium af te leiden dat betrekking heeft op de redelijke verhouding tot de opdracht.

Wel kan uit het in de vorige paragraaf besproken advies 166 van de Commissie van aanbestedingsexperts worden afgeleid dat een sociaal gunningscriterium een niet zodanige belasting voor de uitvoering van de opdracht mag opleveren, dat de uitvoering door de opdrachtnemer niet meer op marktconforme wijze mogelijk is. Tevens blijkt uit de besproken uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland inzake de Wmo, dat een gunningscriterium niet gebruikt mag worden om een ander doel te bereiken dan het doel waarvoor de bevoegdheden aan de aanbestedende dienst op basis van een andere regeling gegeven is.

Uit het bovenstaande blijkt dat een aanbestedende dienst een sociale verplichting om een loon hoger dan het minimumloon of jongeren onder de 23 jaar geen minimumjeugdloon te betalen onder een aantal voorwaarden mogelijk zou kunnen zijn.

Primair moet de verplichting zonder onderscheid worden opgelegd aan alle inschrijvers. Daarbij heeft de aanbestedende dienst de verplichting om zich ervan te vergewissen dat inschrijvers uit andere lidstaten door de verplichting niet benadeeld worden ten opzichte van in Nederland gevestigde inschrijvers. Wanneer dat het geval zou zijn is niet zeker, nu de inschrijvers op de aanbesteding hun prijs kunnen berekenen met inachtneming van de in de aanbestedingsdocumenten opgenomen verplichting. Niettemin kan ik mij voorstellen, in het geval van het niet betalen van het minimumjeugdloon aan jonge werknemers, dat wanneer een opdracht wordt aanbesteed waarbij het voor de hand ligt dat een aanzienlijk aantal van de werknemers van de inschrijver tussen de 18 en 23 jaar is, en de inschrijver hen bij het uitvoeren van andere opdrachten wel het minimumjeugdloon mag betalen en dat ook daadwerkelijk doet, het administratief een belasting oplevert die hem zal belemmeren om in te schrijven op de aanbesteding. Tevens kan ik mij voorstellen dat in een aanbesteding waarop logischerwijs veel wordt ingeschreven door werk-leerbedrijven de aanbestedende dienst eveneens niet zonder meer de gunningsvoorwaarde kan hanteren.

Hoe in de toekomst de voorwaarde uit Rl. 2014/24 met betrekking tot de verhouding tot het voorwerp van de opdracht uitgelegd gaan worden, is nog niet duidelijk. Gezien het criterium van belasting van de opdrachtnemer door de voorwaarde is het gemeenten verzoeken om een hoger loon dan het minimumloon te betalen of nooit het minimumjeugdloon te hanteren misschien te vergaand. Wel zouden gemeenten of andere aanbestedende diensten gestimuleerd kunnen worden om bij het in de markt zetten van opdrachten te bezien of de voorwaarde gehanteerd kunnen worden, als zij dit op een goede wijze kunnen motiveren.

3.10 Aanbesteding: overname van werknemers, overgang van onderneming of een niet toegestane voorwaarde?

Over de vraag of het overnemen van werknemers na een aanbesteding een toegestane voorwaarde is, verschillen de opvattingen nogal.

Op dit moment zijn er drie spelers die een overname van werknemers kunnen voorschrijven: de wetgever, de sociale partners en aanbestedende diensten. De wetgever heeft een overname van werknemers in een beperkt aantal wetten voorgeschreven. De Wet personenvervoer 2000 (WP 2000) stelt dat in geval een vervoersconcessie overgaat naar een nieuwe concessiehouder, de nieuwe concessiehouder verplicht is het directe personeel en een deel van het indirecte personeel inclusief de bijbehorende rechten en verplichtingen, over te nemen (artikel 36 WP2000). De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet bevatten zwakkere verplichtingen voor de opdrachtnemers. De Wmo 2015 en de Jeugdwet bevatten wel overleg- en inspanningsverplichtingen met betrekking tot overname van personeel. In artikel 2.6.5., eerste lid Wmo 2015 staat dat:

“De aanbieder aan welke een overheidsopdracht voor het leveren van een voorziening wordt gegund, overlegt met de aanbieder of aanbieders die in opdracht van het college laatstelijk voor hem die voorziening leverden dan wel na hem gaan leveren, over de overname van het betrokken personeel.”

De Jeugdwet kent in artikel 2.13, eerste lid sub a een vergelijkbare bepaling:

“Indien het college met een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling een overeenkomst heeft gesloten, ziet het college er op toe dat de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling met degenen die vóór hem in op-

dracht van het college jeugdhulp leverden of kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering uitvoerden, in overleg treedt over:

- a. de overname van het betrokken personeel, onverminderd het bepaalde in de artikelen 662 en 663 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (..)”

Deze bepalingen betekenen overigens niet, dat er niet feitelijk een overgang van onderneming kan plaatsvinden, die onder artikel 7:662 e.v. BW valt. Ze verplichten er echter niet toe, hetgeen niet bijdraagt aan de werkzekerheid van het personeel.

Daarnaast kunnen de sociale partners in een sector in de cao opnemen dat bij contractswisseling het personeel overgenomen wordt, zoals in de cao Contractcatering-branche en de Schoonmaak cao. Deze bepalingen kunnen echter overruled worden als zij te zeer strijden met de vrijheid van ondernemerschap van de nieuwe opdrachtnemer. Als voorbeeld kan gelden het arrest Parkwood.⁵⁰ In die zaak bepaalde de Britse wetgeving dat bij overgang van een onderneming de verkrijger gebonden is aan dynamische clausules die verwijzen naar collectieve overeenkomsten waarover wordt onderhandeld en die worden vastgesteld na de datum van overgang. In dit geval ging het om een overgang van onderneming van een publiekrechtelijke rechtspersoon naar een privaatrechtelijk rechtspersoon. Onder die omstandigheden oordeelde het Hof, dat moest worden aangenomen dat de verkrijger zijn activiteiten niet zou kunnen voortzetten zonder aanzienlijke aanpassingen en veranderingen door te voeren, aangezien er tussen die twee sectoren onvermijdelijk verschillen bestaan op het vlak van de arbeidsvoorwaarden. Nu de dynamische clausules verwezen naar cao's waarover nog onderhandeld werd, zou de manoeuvreerruimte van de verkrijger zodanig beperkt kunnen worden dat het evenwicht tussen de belangen van de werkgevers en de belangen van de verkrijger als werkgever verstoord zouden raken niet in overeenstemming zou zijn met de vrijheid van ondernemerschap van Parkwood. Daarmee oordeelde het Hof dat de Britse wetgeving niet in overeenstemming was met Richtlijn 2001/23 (overgang van ondernemingen) en buiten toepassing moet worden gelaten. Als de vrijheid van ondernemerschap al in staat is de wetgever te overrulen, dan kan gerust worden aangenomen dat clausules in een cao, onder omstandigheden, zeker ook overruled kunnen worden.

De derde speler die een verplichting tot overname van personeel door opdrachtnemers zou kunnen bewerkstelligen is de aanbestedende dienst zelf. Deze zou de over-

⁵⁰ Zaak C-426/11, Parkwood, ECLI:EU:C:2013:521.

name van personeel als voorwaarde kunnen stellen in de aanbestedingsstukken. Het is echter de vraag of een zo ver gaande voorwaarde voldoet aan de criteria die in de vorige paragraaf uiteen zijn gezet.⁵¹

Op zichzelf zal de verplichting zonder onderscheid worden opgelegd aan alle inschrijvers. Dan is het al snel de vraag: heeft de aanbestedende dienst inschrijvers uit andere lidstaten door de verplichting niet benadeeld ten opzichte van in Nederland gevestigde inschrijvers. Voorts houdt de verplichting tot overname van het personeel als gunningsvoorwaarde het risico in zich dat de nieuwe opdrachtnemer zodanig belast wordt dat hij de opdracht niet meer op commerciële wijze kan uitvoeren. Dit kan al snel het geval zijn als de nieuwe opdrachtnemer zelf in personeel kan voorzien om de opdracht uit te kunnen voeren. Tenslotte is het de vraag in hoeverre de voorwaarde een relatie heeft met het voorwerp van de opdracht. Dat zal per geval moeten worden bezien.

Veel jurisprudentie is er niet op dit gebied. Wel is er in 2020 een uitspraak gedaan door de voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat een dergelijke voorwaarde niet bindend zou kunnen zijn.⁵² Het ging hier om een cateringcontract dat door de Stichting Fontys (een hbo-opleiding) was gegund aan het cateringbedrijf Sodexo. In de vervolgens gesloten overeenkomst tussen partijen, waarvan de aanbestedingsdocumenten inclusief de Nota's van Inlichtingen deel uitmaken was vastgelegd dat Fontys de Code Verantwoordelijk Marktgedrag had ondertekend en dat Fontys verwachtte dat de inschrijvers zich ook zouden conformeren aan de Code. In de Nota van Inlichtingen was vervolgens de vraag opgenomen of Fontys kon bevestigen dat bij contracteinde de Code zou worden nageleefd, in die zin dat het betrokken personeel conform het 'werk naar werk' principe naar de volgende opdrachtnemer zouden overgaan. Fontys beantwoordde die vraag met 'Ja'.

De uitvoering van de overeenkomst liep niet soepel en Sodexo had een interventieplan opgesteld om tot een betere exploitatie te komen. Echter, vanwege corona sloot Fontys haar gebouwen, waardoor de exploitatie uiteraard niet meer mogelijk was. Toen vervolgens partijen het niet eens werden over de financiële afwikkeling, zegde Sodexo eenzijdig de overeenkomst op. Wel stelde Sodexo zich op het standpunt dat Fontys (gezien de aanbestedingsstukken en haar antwoord in de Nota van Inlichtingen) er voor moest zorgen, dat het personeel van Sodexo vanaf de beëindigingsdatum

51 Zie ook I. Lintsen, De werkzekerheid in gedrang bij publieke aanbestedingen? *ArbeidsRecht* 2017, 28.

52 Rechtbank Oost-Brabant, 11 september 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:4374.

van het contract onder te brengen bij een nieuwe opdrachtnemer en daarvoor een aanbestedingsprocedure uit moest schrijven. Fontys weigerde daarover enige toezegging te doen.

Sodexo startte een kortgedingprocedure om de overname van personeel (en daarmee een nieuwe aanbesteding) af te dwingen. De voorzieningenrechter ging hier niet in mee. Hij oordeelde dat een beroep op de Code en het daaruit volgende antwoord op de vraag in de Nota van Inlichtingen niet kon worden afgeleid dat Fontys een verplichting ten aanzien van Sodexo had om te zorgen voor onderbrenging door het personeel. Hij baseert dat op twee gronden: primair zou de Code Verantwoordelijk Marktgedrag niet bindend zijn, maar slechts een moreel appél doen op de aangesloten partijen en zou er dus geen verplichting uit de Code af te leiden zijn. Dit argument is nogal zwak, zeker als er in de Nota van Inlichtingen (die wel bindend is) naar verwezen wordt. Wel hout snijdt het argument dat de vraag en dus ook het antwoord in de Nota van Inlichtingen uitdrukkelijk betrekking had op een reguliere contractbeëindiging, en niet, zoals hier op een eenzijdige voortijdige beëindiging door een van de partijen (en dan met name de zittende opdrachtnemer). Daaruit kon geen verplichting voor Fontys worden afgeleid om een nieuwe aanbesteding uit te schrijven en vervolgens een contract te sluiten met een nieuwe opdrachtnemer. Ook de contractsvrijheid, die in Nederland geldt, zou zo'n verplichting voorkomen.

Of uit deze uitspraak valt af te leiden dat het opnemen van een contractvoorwaarde betreffende het overnemen van personeel al dan niet acceptabel zou zijn, waag ik te betwijfelen. Niet alleen betrof het hier een bijzondere situatie waarin de eis van Sodexo niet gehonoreerd kón worden door haar eigen handelen; daarnaast kon, zoals de voorzieningenrechter terecht overwoog, ook niet zonder meer van Fontys verlangd worden dat zij, midden in een pandemie, die veroorzaakte dat haar gebouwen gesloten waren en de toekomst van de opdracht op dat moment heel ongewis was, een nieuw contract zou sluiten.

Wanneer het personeel na een aanbesteding overgaat naar een andere opdrachtnemer zonder dat er sprake is van een overgang van onderneming in de zin van artikel 7:662 e.v. BW is het niet zeker dat de arbeidsvoorwaarden van de overgenomen werknemers hetzelfde blijven en niet verslechteren. In de cao VVT2019-2021 (de cao voor Verpleeg- verzorgingshuizen en Thuiszorg) staat in artikel 12-2, derde lid, de voorwaarde opgenomen dat, indien de werknemers als gevolg van een aanbesteding overgaan naar een nieuwe werkgever, deze verplicht is aan alle betrokken werknemers

een arbeidsovereenkomst aan te bieden met minimaal dezelfde arbeidsvoorwaarden. Dit artikel is in werking getreden op 1 april 2020 en is afgelopen op 31 augustus 2021. Jurisprudentie er over ontbreekt.

3.11 Europese aanbesteding en diverse arbeidsrechtelijke grondrechten

De diverse Europeesrechtelijke vrijheden, en dan met name het vrij verkeer van diensten staan nog wel eens op gespannen voet met nationaal cao-recht en sociale grondrechten waaronder het stakingsrecht.

Het Hof heeft ten aanzien van acties van vakbonden in de arresten *Viking* en *Laval*⁵³ geoordeeld dat zij het vrij verkeer niet mogen hinderen. Het ging hier niet om regulering, maar om acties ten aanzien van ondernemers uit een andere lidstaat dan waar de vakbond actief was. In *Viking* betrof het een stakingsactie gericht tegen het omvlaggen van schepen door een Finse ondernemer naar de Estse om onder de Finse cao's uit te komen. In *Laval* ging het om een collectieve actie tegen het rekruteren van eigen werknemers in Letland voor de bouw van een school in Zweden, waarbij Laval weigerde de Zweedse cao toe te passen. In beide gevallen oordeelde het Hof dat acties binnen de werkingssfeer van het vrij verkeer van diensten vielen en een belemmering door middel van collectieve actie daarvan niet geoorloofd was, ook al erkende het Hof dat het recht collectief actie te voeren als grondrecht erkend is in de Europese Unie.⁵⁴

Met betrekking tot het aanbestedingsrecht is het nu de vraag in hoeverre collectieve acties de werking van de richtlijnen kunnen beperken. Daarin zijn verschillende scenario's denkbaar.

Primair is er de situatie dat een aanbestedende dienst een aanbesteding voor een opdracht beoogt uit te schrijven en de werknemers van de zittende opdrachtnemer(s) van mening zijn dat dit niet noodzakelijk is, en met een staking beogen de aanbesteding te voorkomen.

Daarnaast is er de mogelijkheid dat werknemers van de bedrijven die zich voornemen op een aanbesteding in te schrijven zich verzetten tegen de voorwaarden die de aanbestedende dienst in de aanbestedingsleidraad wil opnemen, bijvoorbeeld op sociaal gebied.

53 *Viking* (zaak C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772) en *Laval* (zaak C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809)

54 Zie uitgebreid S. Prechal, S.A. de Vries, 'Viking/Laval en de grondslagen van het interne markt-recht', *SEW* 2008/188.

Tevens is het mogelijk dat de werknemers van de zittende opdrachtnemers zich verzetten tegen de wijzigingen in de opdrachten die in een nieuwe aanbesteding, omdat deze de condities waarin de werknemers hun werk doen aanzienlijk wijzigen (en vaak verslechteren).

In al deze scenario's is de collectieve actie niet gericht tegen de werkgever van de werknemers, maar tegen de aanbestedende dienst die wel last heeft van de staking, maar in sommige gevallen geen partij is bij het geschil. De aanbestedende dienst zal ook in de meeste gevallen niet direct betrokken zijn bij het geschil. Het is zelfs niet uit te sluiten dat niet alleen de werknemers, maar ook de ondernemingen die zich voorgenomen hadden om in te schrijven tegenover de aanbestedende dienst komen te staan.

Dat de aanbestedende dienst in beginsel geen partij is bij het geschil is op zichzelf geen reden om een staking te verbieden. In 2011 heeft de rechtbank Rotterdam geoordeeld dat een staking waarbij de aanbestedende dienst geen rechtstreeks betrokkene is omdat het niet gaat om arbeidsvoorwaarden maar om een politieke beslissing, desalniettemin rechtmatig kan zijn, omdat er geen zwaarwegende procedureregels zijn veronachtzaamd en niet kon worden geoordeeld dat de bonden in redelijkheid niet tot hun actie hadden kunnen komen.⁵⁵ Deze uitspraak had betrekking op het openbaar vervoer, waarbij de bonden met de staking wilden bereiken dat de gemeente het stadsvervoer niet zou aanbesteden, maar na wetswijziging tot inbesteding zou overgaan. De rechter oordeelde dat er geen sprake was van een zuiver politieke actie nu met name de met een openbare aanbesteding beoogde bezuinigingen mogelijk een aanzienlijk invloed zouden hebben op de werkgelegenheid en de collectieve arbeidsvoorwaarden in ruime zin.

Een staking tegen de voorwaarden die een aanbestedende dienst in haar Programma van Eisen wilde opnemen (of liever gezegd: niet wilde opnemen) kon eveneens gerechtvaardigd worden geacht. De FNV had met de wethouder van Almere onderhandeld over de opname van voorwaarden betreffende sociale veiligheid in het bestek van een concessieverlening voor busvervoer, maar deze voorwaarden kwamen niet terecht in het uiteindelijke PvE. Het ging hier om eisen betreffende cashless betalen en het installeren van toegangspoortjes in de bussen, waardoor de bussen alleen konden worden betreden via de achteringang. De acties van FNV werden, gezien ook het vooroverleg met de wethouder niet voortijdig of disproportioneel geacht.⁵⁶

55 Rechtbank Rotterdam, 14 februari 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BP7407.

56 Rb. Midden-Nederland, 4 april 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:1899.

In 2009 had de Rechtbank Utrecht al een staking van de schoonmakers op Schiphol geaccepteerd, die het oogmerk had een compensatie te bewerkstelligen voor de werknemers van de schoonmaakbedrijven voor de ingrijpende wijzigingen die de schoonmaakwerkzaamheden zouden ondergaan vanwege de aanbesteding.⁵⁷ Bijzonder aan deze zaak was dat de luchthaven niet alleen tegenover FNV Bondgenoten stond, maar tevens tegenover een aantal schoonmaakbedrijven en hun brancheorganisatie. Eerder hadden de schoonmaakbedrijven zelf een kort geding gevoerd om de staking te voorkomen, dat was afgewezen. Nu de FNV had aangekondigd maatregelen te nemen om overlast tegen te gaan, oordeelde de voorzieningenrechter dat de staking niet disproportioneel kon worden geacht.

3.12 Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt, dat het nog niet duidelijk is welke sociale voorwaarden in een aanbesteding wel de toets zullen doorstaan aan het aanbestedingsrecht en welke niet. Dit is primair het gevolg van het feit dat aanbestedingsrecht rechtersrecht is; het wordt in hoge mate door de praktijk in de rechtszaal vormgegeven. Daarnaast is van belang dat aanbestedingsrechtelijke zaken veelal zowel in eerste als in laatste instantie beslecht worden door voorzieningenrechters in kort geding. In de meeste aanbestedingszaken wordt niet in hoger beroep gegaan en al helemaal niet in cassatie. Door de snelheid waarmee de zaken in kort geding behandeld worden, worden er ook zelden prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de uitleg van de richtlijnen. Het gevolg is (daar is in paragraaf 2 al op gewezen), dat voorzieningenrechters geen grote lijnen kunnen destilleren uit de hogere rechtspraak en dus vaak puur op basis van de voorliggende feiten moeten beslissen, die altijd een eigenstandige invulling hebben. Dit betekent dat het moeilijk voorspelbaar is of een aanbesteding houdbaar is of niet. Niettemin kunnen er uit de voorhanden zijnde rechtspraak wel een aantal criteria worden gedestilleerd waaraan sociale voorwaarden in elk geval moeten voldoen. Als een voorgenomen eis in een aanbesteding aan die criteria voldoet valt er wel een inschatting te maken over de houdbaarheid ervan.

Primair zijn er natuurlijk de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht: is een sociale voorwaarde niet objectief, non discriminatoir of transparant, dan is deze in elk geval verboden⁵⁸.

⁵⁷ Rb. Utrecht, 4 april 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BI0903.

⁵⁸ Zie op het gebied van een milieugerelateerde eis: zaak 368/10, ECLI:EU:C:2012:284 (Commissie vs. Nederland, Max Havelaar).

Daarnaast zijn er voor sociale eisen nog wat meer specifieke criteria die cumulatief zijn.

- De eis moet duidelijk en ondubbelzinnig in de aanbestedingsstukken opgenomen staan.
- De eis moet zonder onderscheid van toepassing zijn op alle potentiële inschrijvers.
- De eis mag inschrijvers van buiten Nederland niet (feitelijk) benadelen ten opzichte van Nederlandse inschrijvers.
- De eis mag de (potentiële) opdrachtnemer niet zodanig belasten dat hij de opdracht niet meer op commerciële wijze kan uitvoeren.
- De eis moet verband houden met het voorwerp van de opdracht.
- De eis mag niet gebruikt worden voor een ander doel dan waartoe de bevoegdheid tot het stellen van de eis is verleend.
- De eis moet in overeenstemming zijn met de contractsvrijheid.

Dit betrekkelijk klinische rijtje voorwaarden waaraan sociale eisen in aanbestedingen moeten voldoen klinkt als volstrekt vanzelfsprekend, maar uit de veelheid van jurisprudentie die nodig was om ze uit te destilleren, blijkt dat het vooralsnog dat per geval zal moeten worden gezien en moeten worden beargumenteerd of een eis toelaatbaar is of niet. Het rijtje moet dan ook niet als limitatief, maar slechts als indicatief worden beschouwd en er kan geen absolute waarde anders dan als minimumvoorwaarden aan worden toegekend.

Wel kunnen ze worden toegepast op eisen die in aanbestedingen door partijen (sociale partners, aanbestedende diensten, potentiële opdrachtnemers, werknemers) wenselijk worden gezien en per geval worden beoordeeld. Daarbij moet worden vastgesteld dat de eisen onder het derde en het vijfde gedachtestreepje vermoedelijk het lastigst toetsbaar zijn.

Als een sociale voorwaarde toelaatbaar moet worden geacht dan is de kans wel groot, dat de erkende arbeidsrechtelijke grondrechten zoals beschreven in paragraaf 13 erop van toepassing zijn, ook al is de aanbestedende dienst niet altijd partij in een eventueel conflict. Dit betekent dat de aanbestedende dienst, door het stellen van sociale voorwaarden partij kan worden in een conflict tussen de uiteindelijke opdrachtnemer als werkgever en werknemers, omdat de opdrachtnemer ook als werkgever gehouden is zich aan de aanbestedingsvoorwaarden (die blijven gelden als het contract gesloten is) en het gesloten contract zelf te houden. Daarmee wordt de aanbestedende dienst

onderdeel van een relatie, waarvan hij, zonder de sociale voorwaarden geen deel van zou hebben uitgemaakt. Een dergelijke actieve houding van een aanbestedende dienst versterkt de mogelijkheid om sociale voorwaarden geaccepteerd te krijgen.

Tot slot

Aanbestedingen zijn op het moment onderdeel van het Nederlandse en Europese maatschappelijk debat en dit is niet voor niks. Met name de mogelijke negatieve effecten van aanbestedingen op de kwaliteit van werk worden steeds vaker aangehaald als een van de problematische aspecten van aanbestedingen. In dit e-boek worden deze negatieve effecten uitgebreid belicht. In veel gevallen leiden aanbestedingspraktijken tot lage lonen, hoge werkdruk, beperkte autonomie, onzekerheid, weinig loopbaanmogelijkheden, gebrek aan respect en zichtbaarheid, en/of onveilige werksituaties. De specifieke situatie van sectoren bepaalt dan welke van deze factoren het belangrijkste zijn. Problemen met de kwaliteit van werk bestaan natuurlijk in de hele arbeidsmarkt en worden niet alleen door aanbestedingen veroorzaakt. Tegelijkertijd spelen aanbestedingen wel degelijk een versterkende rol. En is het ook erg problematisch dat dit soort problemen ontstaan in de context van aanbestedingen door overheden of publieke instellingen, die het algemeen belang van de burgers, en dus ook van de werkenden, moeten dienen.

De redenen voor deze negatieve effecten zijn legio. Het gaat hierbij in eerste instantie om de dominantie van kosten – en efficiencyoverwegingen bij de aanbestedende partijen, ook door hun beperkte financiële middelen, waardoor er weinig eisen gesteld worden wat betreft kwaliteit van werk. Andere redenen zijn onder andere gebrek aan kennis, ervaring en professionaliteit bij sommige opdrachtgevers, vooral bij kleinere opdrachtgevers; het feit dat weinig opdrachtgevers bereid zijn een deel van de werkgeversverantwoordelijkheid op zich te nemen en vinden dat kwaliteit van werk bij aanbestedingen niet hun verantwoordelijkheid is; de korte contracten die vaak gebruikt worden en leiden tot weinig duurzame relaties tussen aanbesteders en aanbieders, en tot veel onzekerheid bij en weinig investeringen in werknemers; te lage offertes door of ‘klantgezwichtheid’ bij aanbieders; slechte naleving van de cao; of slecht georganiseerde werknemers. Daarnaast bestaat er een wijdverbreid geloof in aanbestedingsland dat de Europese aanbestedingsregels weinig tot geen ruimte laten om aandacht te geven aan de kwaliteit van werk.

In dit e-boek laten we echter zien dat het ook anders kan en dat het wel degelijk mogelijk is om binnen aanbestedingen te zorgen voor een betere kwaliteit van werk. In algemene termen onderkennen we hier vier soorten mogelijke oplossingen. Allereerst kan het aanbestedingsproces zelf aangepast worden, bijvoorbeeld door de duur van

contracten te verlengen of aanbidders te betrekken bij het opstellen van aanbestedingen. Ten tweede kunnen aanbesteders, aanbidders en werknemers hun doelstellingen en gedrag aanpassen. Aanbesteders kunnen meer verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van werk door duidelijke sociale voorwaarden (wat betreft bijvoorbeeld loonniveaus, werkdruk, of arbeidsomstandigheden) op te nemen in hun aanbestedingen. Aanbidders kunnen hun eigen sociale voorwaarden stellen in plaats van mee te gaan in de neerwaartse spiraal in kwaliteit van werk, en ook hoogwaardigere alternatieven aanbieden aan de aanbesteders. En werknemers kunnen zich beter organiseren om zo beter collectieve druk uit te oefenen om de kwaliteit van werk te verbeteren.

Ten derde kunnen beleidsmakers, werkgevers en vakbonden de reguleringscontext waarbinnen aanbestedingen plaatsvinden aanpassen. Via wetgeving, cao's of gedragscodes kunnen externe standaarden opgesteld worden die verplicht of vrijwillig nageleefd moeten worden door de actoren binnen aanbestedingsprocessen. En een laatste mogelijkheid is, om te stoppen met aanbestedingen en de betreffende activiteiten in te besteden of op een andere manier te organiseren met als doel een verbetering in de kwaliteit van werk.

De case studies in Deel 2 van dit e-boek geven in meer detail weer hoe partijen in specifieke aanbestedingssituaties de verbetering van de kwaliteit van werk kunnen aanpakken. Zo werken aanbesteders en aanbidders in een aantal van de cases samen om duurzamere relaties op te bouwen en over langere termijn samen aan een betere kwaliteit van werk te werken. Dit wordt vaak ondersteund door langer-lopende contracten, 'ademende concessies' die gedurende de aanbesteding aangepast kunnen worden aan nieuwe omstandigheden of behoeften, een minimumprijs voor het te verrichte werk, en extra financiële middelen. Aanbesteders kunnen ook eenzijdig eisen stellen omtrent de kwaliteit van werk en innovatieve manieren vinden om in het aanbestedingsproces 'de medewerker op één, twee en drie te zetten'. Zo hanteren meerdere aanbesteders in verschillende sectoren eisen op het vlak van goed werkgeverschap, alsook de zeggenschap of tevredenheid van medewerkers. Verder kunnen aanbesteders zoals gemeenten de regionale samenwerking opzoeken om zo hun inkoop te professionaliseren en betere eisen te kunnen stellen aan de kwaliteit van werk. Ook kan er gekozen worden voor een open house inkoopmethodiek, waar er via minimumeisen gestuurd kan worden op de kwaliteit van werk. Tot slot kan er – zoals in sommige cases in het stadsvervoer en de schoonmaak – gekozen worden voor inbesteden. Hierdoor neemt de opdrachtgever direct de werkgeversverantwoordelijkheid op zich.

Tot slot laat de juridische analyse zien dat er binnen het Europees aanbestedingsrecht wel degelijk ruimte is voor aanbestedende diensten om eisen te stellen op het

vlak van de kwaliteit van werk. Zo heeft het Hof van Justitie van de EU reeds in 1988 in de zaak Beentjes geoordeeld dat sociaalrechtelijke eisen in een inschrijvingsdocument zijn toegestaan, mits deze geen belemmering voor inschrijvers uit andere EU-lidstaten vormen. Met name artikel 67 en 87 van de RI 2014/24 – die in 2016 is geïmplementeerd in de gewijzigde aanbestedingswet – bieden mogelijkheden aan aanbestedende diensten om sociale of arbeidsgerelateerde eisen te stellen aan hun opdracht. Daarnaast bevat de gewijzigde aanbestedingswet sterkere verplichtingen voor aanbestedende diensten om zich aan sociale aspecten te committeren dan diens voorganger. Centraal voor wat betreft de sociale kant van de richtlijn staat artikel 18, het tweede lid, welk lidstaten verplicht bij de uitvoering van overheidsopdrachten te voldoen aan de toepasselijke verplichtingen uit het milieu, sociaal- en arbeidsrecht uit hoofde van het Unierecht, het nationale recht én collectieve arbeidsovereenkomsten. Het moet wel gezegd worden dat, ondanks dat er binnen het Europees aanbestedingsrecht ruimte is om eisen te stellen aan de kwaliteit van werk, het moeilijk blijkt voor aanbestedende diensten om de grenzen hard te bepalen. Mede doordat het aanbestedingsrecht daarmee ‘rechtersrecht’ is, is er onzekerheid over wat nu wel of niet mag.

Maar de belangrijkste conclusie van dit e-boek is dat aanbestedingen niet per se negatieve effecten op kwaliteit van werk hoeven te hebben. We hebben laten zien dat er wel degelijk juridische en beleidsruimte is waarbinnen positieve resultaten geboekt kunnen worden. Dit vereist een bereidheid bij de verschillende betrokken partijen om samen te werken, om kwaliteit van werk serieus te nemen en om hierin te investeren. Hier ligt ook een verantwoordelijkheid voor de nationale overheid om dit soort beleid te stimuleren en, waar nodig, mogelijk te maken via regelgeving of adequate financiering.

Literatuur

- Alders, P. (2015). Self-managed care teams to improve community care for frail older adults in the Netherlands. *International Journal of Care Coordination*, Vol. 18(2-3), 57-61.
- Arends, I., Prinz, C., Abma, F. (2017). *Job quality, health and at-work productivity*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 195, Paris: OECD.
- Barnard, C. (2017). To boldly go: social clauses in public procurement. *Industrial Law Journal*, 46(2), 208-44.
- Basis en Beleid (2017). *Verschillen in arbeidsvoorwaarden voor multimodale concessies*. Vleuten.
- Beuving, J., de Vries, G. (2015). *Doing Qualitative Research: The Craft of Naturalistic Inquiry*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Berkhout, B., Knieriem-Bosman, M., Schenderling, P., Poels, W., Zwaveling, E., van Dam, F. (2019a). *Evaluatie AMvB reële prijs Wmo 2015. Rapportage eerste meetronde*. Berenschot Groep B.V.: Utrecht.
- Berkhout, B., Knieriem, M., Schenderling, P., Poels W., Zwaveling, E., (2019b). *Cao-afspraken. Nieuwe HBH-loonschaal en verhoging cao VVT 4%*. Berenschot Groep B.V.: Utrecht.
- Blokland, K., Nolet, R., van Straten, J. (2021). *Mens en Markt. De Code Verantwoordelijk Marktgedrag*. Stichting Code Verantwoordelijk Marktgedrag: Gorinchem.
- BNNVARA (2021). *De bouwfraude 20 jaar: een explosief dossier*. Laatst geraadpleegd 16-12-2021 via <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/de-bouwfraude-20-jaar-een-explosief-dossier>.
- Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer, 17 maart 2019.

- Brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer (betreft aanpak inkoop en aanbesteden Sociaal Domein), 15 november 2019.
- Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer, 20 November 2018.
- Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer, 15 mei 2019.
- Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over verantwoord opdrachtgeverschap aan de Tweede Kamer, 1 april 2019.
- Cao-partijen bouw & infra, (2021). *Cao Bouw & Infra 2021-2022*.
- Cao Schoonmaak 2022-2024 (2022). *Collectieve arbeidsovereenkomst in het schoonmaak- en glazenwassersbedrijf van 1 januari 2022 tot en met 20 juni 2024*. Laatst geraadpleegd 15-8-2022 via <https://www.fnv.nl/getmedia/be-1a3dee-1a1f-4981-890e-cfb808605853/319-schoonmaak-en-glazenwassers-bedrijf-cao-2022-2024-v160522.pdf?ext=.pdf>.
- Cao VVT 2022-2023 (2022). *De cliënt centraal. DE MEDEWERKER OP ÉÉN! CAO Verpleeg-, Verzorgingshuizen, Thuiszorg en Jeugdgezondheidszorg 2022-2023*. Laatst geraadpleegd 15-8-2022 via <https://www.actiz.nl/sites/default/files/2022-05/CAO-VVT-2022-2023.pdf>.
- Codeschoonmaak.nl, (2022). *Overzicht best practices*. Laatst geraadpleegd 26-9-2022 via <https://www.codeschoonmaak.nl/overzicht-best-practices/>.
- CPB (2015). *Taken uitbesteed, maar dan? De gemeente als inkoper binnen het sociaal domein*, Den Haag.
- CROW-KpVV (2021). *Concessieposter Regionaal openbaar vervoer per 1 januari 2021*. Laatst geraadpleegd 14-9-2022 via <https://www.crow.nl/kennis/bibliotheek-verkeer-en-vervoer/kennisdocumenten/regionaal-openbaar-vervoer-per-1-januari-2021>.
- Decisio, Twynstra Gudde, inno-V (2020). *Effecten openbaar aanbesteden OV*, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 8 maart 2020, Amsterdam.
- DFBonline.nl (2022). *De Financiële Begrippenlijst: afstand tot de arbeidsmarkt*. Laatst geraadpleegd 15-9-2022 via <https://www.dfbonline.nl/begrip/22961/afstand-tot-de-arbeidsmarkt>.

- Dhondt, S. (2017). Sociale innovatie en marktwerking, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 25 (2): 170-172 171.
- EIB, (2021). *Trends op de bouwarbeidsmarkt 2021-2025*. Economisch Instituut voor de Bouw: Amsterdam.
- Eijkel, R. van, Torre, A. van, Kattenberg, M., Eggink, E. (2017). *De markt voor huishoudelijke hulp: Gemeentelijk inkoopbeleid en gebruik door burgers onder de Wmo 2007*, Den Haag: CPB/SCP.
- Flecker, J., Hermann, C. (2011). The liberalization of public services. Company rections and consequences for employment and working conditions. *Economic and Industrial Democracy* 32 (3) 523-544.
- Follow the Money (2021). *Dossier Zorgcowboys*. Laatst geraadpleegd 24-12-2021 via <https://www.ftm.nl/dossier/zorgcowboys>.
- FNV(2007). *Marktwerking? Time-out!*, maart 2017, Amsterdam. document beschikbaar op: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwimptnZ_KTsAhVM66QKH-Z4wDtgQFjAAegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Feuropadecentraal.nl%2Fpraktijkvraag%2Fis-financiering-van-schuldhelpverlening-een-dab%2Fnotitie-fnv-marktwerking-time-out%2F&usg=AOvVaw3jCzq-b_fMhG-QA4EtAZvaX.
- Gallie D. (2018). *Quality of work and innovative capacity: implications for social equality*, QuInnE Working Paper No. 8.
- GCVB, (2014). *Governance Code Veiligheid in de Bouw*.
- GCVB, (2021a). *Verdiepend Webinar Veiligheid in Aanbestedingen*. Bijgewoond 5 oktober 2021.
- GCVB. (2021b). *Over de Governance Code Veiligheid in de Bouw*. Laatst geraadpleegd 16-12-2021 via <https://gc-veiligheid.nl/gcvb/over-de-code>.
- Gemeente Heerlen, (2022a). *Memo: nagekomen beantwoorden van de vragen inzake loon en zekerheid cruciale beroepen*. Laatst geraadpleegd 3-10-2022 via <https://heerlen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/c11c3dc7-6512-45d3-a3a7-156537c85cea?documentId=9d9b3466-8795-4fb5-ba5f-7fc5a9aada5>.
- Gemeente Heerlen, (2022b). *Motie aansluiting bij coalitie minimumuurloon naar € 14*. Laatst geraadpleegd 3-10-2022 via <https://heerlen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/c11c3dc7-6512-45d3-a3a7-156537c85cea?documentId=9d9b3466-8795-4fb5-ba5f-7fc5a9aada5>.

formatie.nl/Agenda/Document/17b9014f-5fa2-4373-bf2f-02d6a1dc2336?documentId=5f855d61-456c-43b9-9dbf-3a8bbdod6245&agendaItemId=27376867-4f21-4b39-9aa6-97d6591c007e.

- Gemeente Heerlen, (2022c). *Coalitieakkoord Heerlen 2022-2026. Uit Liefde Voor Onze Stad*. Laatst geraadpleegd 16-12-2022 via <https://www.heerlen.nl/gemeente-heerlen/coalitieakkoord-2022-2026.pdf>.
- Gemeenteraad Utrecht, (2022). *Motie: Minimumloon van € 14 voor iedereen die werkt voor de gemeente*. Laatst geraadpleegd 3-10-2022 via https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiStJeR8cP6AhUhh_oHHZUdDE8QF-noECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Futrecht.bestuurlijkeinformatie.nl%2FDocument%2FView%2F303b9467-f68b-4f10-8881-bfb9ofcobicoc&usg=AOvVaw2xYhwLy7vvezxhClNNPY_5.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press: New York.
- Gobo, G. (2008). *Doing Ethnography*. Sage Publications: London.
- Groot, P., & Beck, H. (2020). *Duurzame inzetbaarheid in de bouw en infra: kansrijke richtingen voor beleid*. Economisch Instituut voor de Bouw: Amsterdam.
- Governance Code Veiligheid in de Bouw (2022). *Over de Governance Code Veiligheid in de Bouw*. Laatst geraadpleegd 8-2-2022 via <https://gc-veiligheid.nl/gcvb/over-de-code>.
- Grimshaw, D., Rubery, J., Anxo, D., Bacache-Beauvallet, M., Neumann, L., Weinkopf, C. (2015). Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market factors. *European Journal of Industrial Relations*, 21(4), 295-313.
- Groot, P., Beck, H. (2020). *Duurzame inzetbaarheid in de bouw en infra: kansrijke richtingen voor beleid*. Economisch Instituut voor de Bouw: Amsterdam.
- Hardeman, S. (2013). *De feiten rond aanbesteden. Clustering, proportionaliteit en gebruik EMVI bij aanbesteding van werk*. Economisch Instituut voor de Bouw: Amsterdam.
- Hearts and Minds, (2022). *Hearts and Minds safety culture toolkit*. Laatst geraadpleegd 4-10-2022 via <https://heartsandminds.energyinst.org/>.

- Heinen, B.-B. (2021). *De AMvB Reële prijs Wmo 2015 is niet slechts van toepassing als de gemeente zorg of hulp inkoopt via een aanbestedingsprocedure*. Laatst geraadpleegd 24-12-2021 via <https://cassatieblog.nl/overheidsrecht/de-amvb-reele-prijs-wmo-2015-is-niet-slechts-van-toepassing-als-de-gemeente-zorg-of-hulp-inkoopt-via-een-aanbestedingsprocedure/#:~:text=De%20bepaling%20bevat%20een%20nadere%20regeling%20van%20het,de%20deskundigheid%20van%20de%20beroepskrachten%20en%20de%20arbeidsvoorwaarden>.
- Hermann, C., Flecker, J. (red.) (2012). *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions and Service Quality in Europe*, London: Routledge.
- Houtman, I., Hooftman, W., de Vroome, E. (2017). Duurzame inzetbaarheid van werknemers in de sector zorg en welzijn, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2017 (33) 2: 126-144.
- Inspectie SZW (2018). *Opdrachtgeverschap gemeenten WMO 2015*, Den Haag.
- Inspectie SZW, (2018). *Meerjarenplan 2018-2022*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag.
- Inspectie SZW (2019). *Jaarplan 2020*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag.
- Inspectie SZW, (2021). *Monitor Arbeidsongevallen 2020*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag.
- Jaehrling, K. (2015). The state as a ‘socially responsible customer’? Public procurement between marketmaking and market-embedding, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 21(2): 149 –164
- Jaehrling, K., Johnson, M., Larsen, T., Refslund, B. and Grimshaw, D. (2018). Tackling Precarious Work in Public Supply Chains: A Comparison of Local Government Procurement Policies in Denmark, Germany and the UK, *Work, Employment and Society*, Vol. 32(3): 546 –563.
- Jurist Wevers (2016). *Onderzoek gemeentelijk WMO-beleid. Juridische toets van het huishoudelijk hulp beleid*,
- Keune, M., de Beer, P. (2020) Van winst en consumptie naar publieke diensten. *Socialisme en Democratie* 77(3): 3-16

- Keune, M., Pedaci, M. (2020). Trade union strategies against precarious work: Common trends and sectoral divergence in the EU, *European Journal of Industrial Relations*, 26(2): 139-155.
- Keune, M., Ramos Martín, N., Mailand, M. (eds.) (2020). *Working under pressure. Employment, job quality and labour relations in Europe's public sector since the crisis*. Brussel: ETUI.
- Macfarlane, R., Anthony Collins Solicitors LLP (2014). *Tackling poverty through public procurement*. JRF report, Joseph Rowntree Foundation. <http://www.swalecvs.org.uk/files/8413/9894/0116/poverty-procurement-social-mobility-full.pdf>.
- Maslowski, R., Vlasblom, J., Rözer, J., Smit, A. (2021). *Robotisering en de kwaliteit van werk. Een kennissynthese*. Den Haag: SCP.
- Meer, M. van der, Schaapman, M., & Aerts, M. (2007). *Marktwerking en arbeidsvoorwaarden: de casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg*. (AIAS working paper; Nr. 07-63).
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018). *Actieagenda Beter Aanbesteden*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/16/actieagenda-beter-aanbesteden>.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Kabinetsstandpunt: Aanbestedingen Stads- en Streekvervoer*. Dordrecht: De Longte.
- Mori, A. (2017). The impact of public services outsourcing on work and employment conditions in different national regimes, *European Journal of Industrial Relations*, 23(4), 347-364.
- Mori, A. (2020). *Employment Relations in Outsourced Public Services. Working Between Market and State*. Palgrave Macmillan.
- MRDH, (2022). *Metropoolregio Rotterdam Den Haag: wie zijn we en wat doen we?* Laatst geraadpleegd 14-9-2022 via <https://www.youtube.com/watch?v=PV7oStYhbnM>.
- Painoo, (2021a). *Aanbesteden, inbesteden, subsidie of Open House*. Laatst geraadpleegd 14-12-2021 via <https://www.pianoo.nl/nl/sectoren/sociaal-domein/checklist-inkoop/aanbesteden-inbesteden-subsidie-open-house>.

- Pianoo, (2021b). *Open House als inkoopmethodiek*. Laatst geraadpleegd 14-12-2021 via <https://www.pianoo.nl/nl/sectoren/sociaal-domein/checklist-inkoop/aanbesteden-inbesteden-subsidie-open-house/open-house-als>.
- Pianoo (2021c). *Aanbestedingsprocedures voor SAS-diensten*. Laatst geraadpleegd 23-12-2021 via *Aanbestedingsprocedures voor SAS-diensten | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden*.
- Piannoo, (2021d). *Inbesteden*. Laatst geraadpleegd 23-12-2021 via *Inbesteden | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden*.
- Pianoo, (2022). *Niet-openbare procedure*. Laatst geraadpleegd 24-2-2022 via [Niet-openbare procedure | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#).
- Pianoo, (2022b). *Enkelvoudig of meervoudig onderhands aanbesteden*. Laatst geraadpleegd 24-2-2022 via [Enkelvoudig of meervoudig onderhands aanbesteden | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#).
- Pique (2009). *Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity, summary report*. www.pique.at/reports/pubs/pique_SummaryReport_Download_May2009.pdf.
- Pot, F. (2020). *Vakbond en ‘goed werk’*. In: Eshuis, W. (red.). *De vakbond en de werkvloer*. Amsterdam: De Burcht.
- Programma Beter Aanbesteden (2022). *Webinar Kick-Off Week Beter Aanbesteden*. Webinar 24 april 2022. Laatst geraadpleegd 21-12-2022 via <https://www.pianoo.nl/nl/over-pianoo/bijeenkomsten/webinars-en-verslagen-algemeen>.
- ProRail, (2022). *Over ons*. Laatst geraadpleegd 21-9-2022 via <https://www.prorail.nl/over-ons>.
- Prins, T., Wiekart, H., de Haas, B., de Bruin, J., de Wilde, R., Kuijpers, J. (2021). *Onderhandelaarsakkoord voor de verlengde CAO voor de Verpleeg- en Verzorging en Thuiszorg, en Jeugdgezondheidszorg 2021*. Laatst geraadpleegd 10-2022 via <https://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2021/06/Onderhandelaarsakkoord-VVT-2021-1.pdf>.
- Ravenswood, K., en Kaine, S. (2015). The role of government in influencing labour conditions through the procurement of services: Some political challenges, *Journal of Industrial Relations*, 57(4), 544-562.

- RCG (2017). “Zicht op kwaliteit” Jeugdwet en Wmo 2015: Integrale aanpak kwaliteit, toezicht en handhaving. Laatst geraadpleegd 11-08-2022 via <https://www.wsp-mg.nl/home+inkoop/download+documenten+website/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1502081>.
- RCG (2019). *Notulen Marktconsultatie HBH*. Marktconsultatie gehouden op 28-03-2019 in de Raadzaal Gemeentehuis Westervoort.
- RCG (2022a). *Algemeen Inkoopdocument. Procesbeschrijving Inkoopprocedure*. Laatst geraadpleegd 03-08-2022 via <https://www.inkoopscdg.nl/home+inkoop/download+documenten+website/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2068726>.
- RCG (2022a). *Inkoop Sociaal Domein Centraal Gelderland*. Laatst geraadpleegd: 25-7-2022 via <https://www.inkoopscdg.nl/home+inkoop/default.aspx>.
- RCG (2022b). *Algemene inkoopdocumenten. Algemeen programma van eisen*. Laatst geraadpleegd 11-8-2022 via <https://www.inkoopscdg.nl/home+inkoop/download+documenten+website/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2068727>.
- RCG (2022c). *Inkoopdocument huishoudelijke ondersteuning. Productbeschrijvingen*. Laatst geraadpleegd 11-8-2022 via <https://www.inkoopscdg.nl/home+inkoop/download+documenten+website/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2189580>.
- Refslund, B., Jaehrling, K., Johnson, M., Koukiadaki, A., Larsen, T., Stiehm, Ch. (2020) .Moving in and Out of the Shadow of European Case Law: The Dynamics of Public Procurement in the Post-Post-Rüffert Era. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(5): 1165-1181.
- Rijksoverheid, (2021). *Duurzaam bouwen*. Laatst geraadpleegd 16-12-2021 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-bouwen-en-verbouwen/duurzaam-bouwen>.
- Rijksschoonmaakorganisatie, (2022a). *Historie*. Laatst geraadpleegd 28-9-2022 via <https://www.rijkschoonmaak.nl/de-rso/historie-tijdlijn>.
- Rijksschoonmaakorganisatie, (2022b). *Jaarverslag 2021: Rijksschoonmaakorganisatie*. De Rijksschoonmaakorganisatie: Den Haag.
- Rijkswaterstaat, (2022). *Aanbesteden*. Laatst geraadpleegd 24-2-2022 via [Aanbesteden | Rijkswaterstaat](#).

- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2012). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage.
- Schulten, T. (2012). Pay and other social clauses in public procurement – a European overview. In: Schulten, Th., Alsos, K., Burgess, P. and Pedersen, K. (2012) *Pay and other social clauses in European public procurement. An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom*. Study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU). Düsseldorf: WSI/Hans Böckler Stiftung
- SER (2020). *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg*. Den Haag: SER.
- SER (2010). *Overheid én markt. Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, Den Haag: SER.
- Shell Contractor (2022). *Hearts and Minds*. Laatste geraadpleegd 20-9-2022 via <https://www.shellcontractor.com/hearts-and-minds/>.
- Snoei, G., & Weijmans, M. (2013). *Monitor Nieuwe Aanbestedingswet Oktober 2013*. MKB Infra Brancheorganisatie.
- SP Den Haag, (2022). *Succes: Minimaal 14 euro voor alle mensen die voor de gemeente werken*. Laatste geraadpleegd 3-10-2022 via <https://denhaag.sp.nl/nieuws/2022/07/succes-minimaal-14-euro-voor-alle-mensen-die-voor-de-gemeente-werken>.
- Stichting van de Arbeid (2016) *Verkenning: Overgang van werknemers en hun arbeidsvoorwaarden bij aanbesteding, uitbesteding en (schijn)faillissement*. Den Haag.
- Swart, L., & Visser, D. (2019). *Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt in beeld*. Centraal Planbureau: CPB Notitie. Laatste geraadpleegd 15-9-2022 via <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-IBO-jongeren-met-afstand-tot-de-arbeidsmarkt-in-beeld.pdf>.
- Tweede Kamer, (2022). *Arbeidsmarktbeleid, motie van het lid Kathmann (vergaderjaar 2021-2022, 29 544, nr. 1097)*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer.
- Unk, N., Telgen, J. (2019). Managing challenges in social care service triads – Exploring public procurement practices of Dutch municipalities, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 25: 5-17.

- Uenk, N., Peters. E. (2021). *Eerlijk, gezond en veilig werk in de thuiszorg een handreiking aan gemeenten als opdrachtgever in het sociaal domein*. Den Haag: Ministerie van SZW en de Inspectie SZW in samenwerking met de VN.
- Van Alphen, J. (2021). *Aanbestedingen*. Laatst geraadpleegd 16-12-2021 via <https://www.bouwendnederland.nl/actueel/onderwerpen-a-z/aanbestedingen>.
- Veiligheidsladder NEN (2022a). *Ladder treden*. Laatst geraadpleegd 20-9-2022 via <https://safetycultureladder.com/nl/de-veiligheidsladder/ladder-treden/>.
- Veiligheidsladder NEN (2022b). *Beoordelingscriteria*. Laatst geraadpleegd 20-9-2022 via <https://safetycultureladder.com/nl/de-veiligheidsladder/beoordelingscriteria/>.
- Visser, N. (2021). *Monitor bouwketen: najaar 2021*. Economisch Instituut voor de Bouw: Amsterdam.
- VNG (2019). *Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid*, juli 2019.
- Vrangbæk, K., Petersen, O., Hjelm, U. (2015). Is contracting out good or bad for employees? A review of international experience, *Review of Public Personnel Administration*, 35(1), 3-23.
- Warhurst, C., Mathieu, C., Keune, M. en Gallie, D. (2018). *Linking innovation and job quality: challenges and opportunities for policy and research*, QuInnE Working Paper No. 11 http://178.62.198.40/uploads/files/63_WP_11.pdf.
- Wolthekker, D. (2018). *Medewerkers, studenten en schoonmakers schrijven brandbrief aan bestuur*. Laatst geraadpleegd 26-9-2022 via <https://www.folia.nl/actueel/118497/medewerkers-studenten-en-schoonmakers-schrijven-brandbrief-aan-bestuur>.
- WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag.
- WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag.
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford publications.

Auteurs

Prof. Dr. Maarten Keune is hoogleraar sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is verbonden aan AIAS-HSI, een instituut voor interdisciplinair onderzoek op het terrein van arbeid aan de Universiteit van Amsterdam.

Dr. Simon Kuijpers is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan AIAS-HSI, een instituut voor interdisciplinair onderzoek op het terrein van arbeid aan de Universiteit van Amsterdam.

Prof. mr. Elies Steyger is hoogleraar Europees bestuursrecht aan de vrije Universiteit en ten tijde van dit onderzoek advocaat te 's-Hertogenbosch.

Dr. Frank Tros is als senior onderzoeker verbonden aan AIAS-HSI, een instituut voor interdisciplinair onderzoek op het terrein van arbeid aan de Universiteit van Amsterdam.

Bijlage 1

Tabel 1: institutionele vergelijking tussen de vier sectoren

Aspect	Thuiszorg	Streekvervoer	Bouwbedrijf	Schoonmaak
Invoering aanbestedingsmodel	2007	2001	Lange geschiedenis, aanbestedingswet 2013	
Aanbesteders	Gemeenten (WMO)	Provincies, regio's	Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en meer	Gemeenten, scholen, ziekenhuizen, Schiphol, NS etc.
Dienstverlenende bedrijven	Veel kleine en grote dienstverleners	5 grote spelers	Zeer divers (en veel onder-aanneming)	Veel kleine en aantal grote dienstverleners
Aanbestedingsmodellen	Quasi-inbesteden; Open House; Aanbesteding	Uniform	Openbaar zonder/met voorselectie; Onderhands	
Problemen met kwaliteit van werk bij aanbesteding	Lage lonen, werkdruk, zware belasting, uitholling functies, lage autonomie, weinig professionele/loopbaanontwikkeling	Werkdruk, weinig autonomie, baanonzekerheid kantoor- en flexwerkers; overgang werkgever onder chauffeurs	Werkdruk, ongevallen, fysieke belasting, laag loopbaanperspectief, naleving cao	Lage lonen, fysieke belasting, onzekerheid, sociale onderwaardering, laag loopbaanperspectief, (naleving cao)
Cao's	Cao Verpleeg-, Verzorgingshuizen, Thuiszorg en Jeugdgezondheidszorg ('VVT')	OV, multimodaal vervoer, paar ondernemingscao's	Cao Bouw&Infra	Cao Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf

Aspect	Thuiszorg	Streekvervoer	Bouwbedrijf	Schoonmaak
Organisatiegraad werknemers	Laag	Zeer hoog (80% chauffeurs)	Middelhoog	Laag
Acties van vakbonden in relatie tot aanbesteding en werk	Juridische procedures	Via cao ('plaspauzes')	Recent op agenda ('Sociaal verantwoord aanbesteden', FNV)	Publieke acties, cao, Code verantwoord marktgedrag
Acties van werkgevers in relatie tot aanbesteding en werk			Initiatief grote bedrijven (Governance Code Veiligheid, 2014)	Initiatief Rijksoverheid inzake kwaliteit en duurzaamheid; Code verantwoord marktgedrag
Regels om negatieve effecten te verminderen	Interventies VWS/VNG (reële tarieven, handreikingen kwaliteit, loslaten emvi); Nieuwe cao bepaling over garantie arbeidsvoorwaarden bij nieuwe aanbesteding	Wp2000, art. 37: overname personeel naar nieuwe concessiehouders. Cao: recuperatie-50 vakantiedagen + plaspauzes	Aanbestedingswet 2013; Cao-bepalingen over arbeidsvoorwaarden, uitzendwerk, naleving	Cao bepalingen over loon, werktijden, scholing, overname personeel