BUREAU KLB
ONDERZOEK
ADVIES
PROCES

Sociaal aanbesteden in het groen

Een verkenning in opdracht van de werkgroep Verankering Arbeid, op initiatief van VHG en FNV Bondgenoten

KLB

Colofon

Auteurs
Dr. Kees Le Blansch
Marijke Drabbe
Drs. Gaby Hoof-Sattler (Tendercoach)

Bureau KLB
Postbus 137
2501 CC Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 302 58 30
Fax: +31 (0)70 302 58 39

E-mail: info@bureauklb.nl
Internet: www.bureauklb.nl

Datum: 15 september 2011

De hovenierssector investeert in deze activiteit via het Productschap Tuinbouw

Copyright Bureau KLB
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Voorwoord		**5**
Samenvatting		7
1.	**Inleiding**	**9**
1.1	Achtergrond en doel van deze verkenning	9
1.2	De gevolgde aanpak	9
1.3	Leeswijzer	10
2.	**De gevolgen van aanbesteden in het groen**	**11**
2.1	Inleiding	11
2.2	Het algemene beeld	11
2.3	De kijk van werkgevers	15
2.4	De kijk van werknemers	17
2.5	De kijk van aanbesteders	20
3.	**Analyse: de problematiek**	**23**
3.1	De samenhangende effecten	23
3.2	Goedkoop en duurkoop	23
3.3	Harde criteria, zachte gevolgen	25
4.	**Wie kan wat doen**	**27**
4.1	Inleiding	27
4.2	Wat kan de groene sector doen	27
4.3	Wat kunnen aanbesteders doen	29
5.	**Wat wil de groene sector**	**33**
5.1	Inleiding	33
5.2	Uitgangspunten	33
5.3	Naar een verbond	34
5.4	Naar sociaal aanbesteden	35
6.	**Wat staat de groene sector te doen**	**37**
	Bijlage A: Geraadpleegde bronnen	**41**
	Bijlage B: Verslag werkbijeenkomst	**43**

Voorwoord

De werkgroep Verankering Arbeid heeft ons, Bureau KLB, opdracht gegeven een verkenning uit te voeren naar de negatieve sociale effecten van de huidige praktijk van aanbesteden en mogelijke manieren om deze tegen te gaan. De verkenning is gefinancierd door het Productschap Tuinbouw. In dit rapport doen we verslag van de uitkomsten ervan.

Als bureau met een stevige betrokkenheid bij arbeidsverhoudingen, maatschappelijk verantwoorde inkoop van diensten en sociale aspecten van duurzaamheid heeft het ons bijzonder verheugd dat wij de partij waren die deze verkenning kon en mocht uitvoeren.

Het onderzoek had niet kunnen plaatsvinden zonder de bereidwillige medewerking aan de interviews van werkgevers, werknemers, hun vertegenwoordigers en de aanbesteders in het groen. Wij zijn hen hiervoor dank verschuldigd.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn we geholpen èn constructief kritisch begeleid door een begeleidingscommissie waarin zitting hadden dhr. B. Gijsberts en mw. L. van Vliet (vanuit de VHG), en mw. M. Daamen en mw. Z. Naber (vanuit FNV Bondgenoten). Wij hebben de prettige samenwerking met hen zeer op prijs gesteld. Datzelfde geldt voor de productieve samenwerking met de ondersteuners mw. J. in den Haak (FNV Bondgenoten) en mw. C. Smeele (VHG).

Uiteraard laat het bovenstaande onverlet dat alleen de auteurs van dit rapport verantwoordelijk zijn voor de eventuele tekortkomingen ervan. Wij hebben onze uiterste best gedaan zorgvuldig met de door onze gesprekspartners verstrekte informatie om te gaan en hopen met dit rapport bij te dragen aan versterking van de sociale kwaliteit in de groene sector.

Den Haag / Houten, 15 september 2011

Dr. Kees Le Blansch
Marijke Drabbe
Drs. Gaby Hoof-Sattler (Tendercoach)

Sociaal Aanbesteden in het Groen

Samenvatting

- *Achtergrond van de verkenning*

De werkgroep Verankering Arbeid maakt zich zorgen over de effecten van de huidige praktijk van aanbesteden op de sociale kwaliteit in de groene sector. In haar ogen is sprake van een voortdurende, overmatige en eenzijdige druk op de prijs van de dienstverlening in het groen. Volgens haar leidt deze tot verschraling, aftakeling en uitholling van de kwaliteit van het werk en van het werken in de sector.

Het is vanwege deze zorgen dat de werkgroep, op initiatief van VHG en FNV Bondgenoten en met financiering van het Productschap Tuinbouw, opdracht heeft gegeven tot de verkenning waarvan de uitkomsten in dit rapport worden beschreven. Deze samenvatting geeft deze op hoofdlijnen weer.

- *De verkenning*

Om het gewenste in- en uitzicht te verkrijgen is documentatie bestudeerd en zijn vooral gesprekken gevoerd met betrokken partijen: werkgevers (6), werknemers (-vertegenwoordigers) (8) en aanbestedende partijen in het groen (8). Daarnaast heeft een werkbijeenkomst plaatsgevonden met betrokken resp. geïnterviewde partijen waarin de eerste bevindingen zijn getoetst en is besproken wat er moet gebeuren.

- *De zorgen*

De verkenning laat duidelijk zien dat de zorgen van VHG en vakbonden breed worden herkend en gedeeld. De partijen in en om het groen maken zich vooral zorgen over de waardering van de sector. Prijs en kwaliteit (inclusief sociale kwaliteit) staan onder grote druk. Opleidingen en trainingen komen in de knel, werkdruk wordt hoger, aan veiligheid en gezondheid wordt getornd en de flexibiliteit die van werknemers gevraagd wordt is onevenredig groot. Het percentage flexwerkers neemt toe. Het is moeilijk jongeren binnen te krijgen en te houden. Door de vergrijzing zullen veel werknemers stoppen met werken. Dit maakt dat er veel vakkundigheid verdwijnt.

Hoewel bij de verschillende betrokkenen soms enige moedeloosheid is te bespeuren, is er ook strijdbaarheid: men is er trots op in het groen te werken en het hoveniersvak te bedrijven. Bovendien zijn er vele redenen om aan te nemen dat er bij alle betrokken partijen – en om te beginnen bij de meest betrokken partijen: de werkgevers, werknemers en de aanbesteders – de wil is om het tij te keren.

- *Uitgangspunten*

De gedachte dat de bereidheid tot actie breed gedeeld wordt, is gestoeld op diverse uitgangspunten:
– Het zorgwekkende beeld is voor alle betrokken partijen herkenbaar en bekend.
– Partijen hebben vele gedeelde belangen en behoeften:
  - dat er vertrouwen, respect en waardering voor goed geleverd vakwerk nodig is;
  - dat er in het groen goed werk moet kunnen worden gedaan voor een redelijke prijs;
  - dat in de groene sector kwaliteit en vakmanschap op een efficiënte manier geleverd moeten kunnen worden met inzet van gekwalificeerd en ervaren personeel;

  - dat de groene sector een sociale bedrijfstak moet zijn, waar plaats is voor jong en oud alsook voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, en waar gezond en veilig tot aan het pensioen gewerkt kan worden;
  - dat de markt grotendeels lokaal/regionaal is georganiseerd.
- Partijen kunnen alleen maar *samen* inhoud geven aan MVO en duurzaam inkopen (met oog voor de sociale component).
- Partijen delen de opvatting dat aanbesteden een redelijke prijs op een transparante en verantwoorde manier tot stand kan laten komen. Ook zijn zij het erover eens dat aanbesteden als zodanig geen instrument voor bezuinigingen is.

- *Naar een verbond*

Uit het bovenstaande volgt al dat de betrokken partijen elkaar nodig hebben om het tij te keren. De groene sector wil hier actief aan werken in de vorm van een 'verbond'. Daaraan ligt (1) een sociaal verhaal ten grondslag, dat (2) door een brede coalitie gedeeld wordt die (3) collectief het verbond sluit.

  - *Het verhaal*

    Het is nodig eenieder ervan te doordringen dat verandering nodig is. Daarvoor moet het sociale verhaal – waar het onderhavige rapport alle elementen al van bevat – indringend uitgedragen worden. Hoe dat precies moet, staat nog te bezien (de vertelwijze van de schoonmaaksector biedt wat dat betreft inspiratie).

  - *De brede coalitie*

    De groene sector wil een zo breed mogelijke coalitie vormen rondom de gewenste veranderingen. Daar horen in ieder geval de werkgevers, werknemers en sociale partners uit de groene sector bij, alsook de mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en hun werkgevers en vertegenwoordigers. Essentieel voor de coalitie zijn ook de aanbestedende partijen, publiek en privaat.

  - *Het verbond*

    Met de gehele coalitie wil de groene sector een verbond sluiten. Grote inspiratiebron voor dit verbond vormt de Code Verantwoord Marktgedrag uit de schoonmaaksector. Deze code verplicht partijen tot resp. goed opdrachtgeverschap, goed werkgever- en opdrachtnemerschap en goed werknemerschap, met medewerking van andere betrokken partijen. Voorts regelt de code (beknopt) het een en ander over implementatie en naleving van de afspraken. De groene sector wil iets soortgelijks doen met de eigen coalitie, en daarmee tegelijk het algemene principe van verantwoord marktgedrag uitdragen.

- *Naar sociaal aanbesteden*

Verantwoord marktgedrag op het gebied van aanbesteden rust in de ogen van de groene sector op drie pijlers, die in het verbond vastgelegd en uitgewerkt moeten worden:

1. Goede sociale criteria (het onderhavige rapport bevat hiervan voorbeelden)
2. Sociale criteria zwaar meewegen bij selectie en vooral ook gunning van opdrachten
3. Goed toezicht op uitvoering, zodat bedrijven gehouden worden aan de sociale en andere kwaliteiten die zij op schrift toezeggen te zullen realiseren.

Den Haag / Houten, 15 september 2011

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van deze verkenning

De werkgroep Verankering Arbeid maakt zich zorgen over de effecten van de huidige praktijk van aanbesteden op de sociale kwaliteit in de groene sector. In haar ogen is sprake van een voortdurende, overmatige en eenzijdige druk op de prijs van de dienstverlening in het groen. Volgens haar leidt deze tot verschraling, aftakeling en uitholling van de kwaliteit van het werk en van het werken in de sector.

Het is vanwege deze zorgen dat de werkgroep, op initiatief van VHG en FNV Bondgenoten, opdracht heeft gegeven tot de verkenning waarvan de uitkomst in dit rapport wordt beschreven. Verkend is of de genoemde zorgen terecht zijn en breder gedeeld worden, en wat de betrokken partijen tegen deze eventuele ongewenste gevolgen van het aanbesteden kunnen en willen doen.

Het doel van de verkenning is dus het verkrijgen van:
- zicht op sociale effecten van aanbesteding in de groenvoorziening, en op ervaringen en opvattingen van betrokken partijen;
- uitzicht op (mogelijke, haalbare en werkzame) manieren om ongewenste sociale effecten tegen te gaan;
- en (als onderdeel van dat laatste) inzicht in (kenmerken van) specifieke (aanbestedings-) criteria om sociale kwaliteit van werk in groenvoorziening te behouden en te verbeteren.

De verkenning is uitgevoerd met financiële ondersteuning vanuit het Productschap Tuinbouw.

1.2 De gevolgde aanpak

Om het gewenste in- en uitzicht te verkrijgen is documentatie bestudeerd en zijn vooral gesprekken gevoerd met betrokken partijen: werkgevers, werknemers (-vertegenwoordigers) en aanbestedende partijen in het groen. Onderstaande tabel geeft dit weer. In bijlage A bij dit rapport zijn alle geraadpleegde bronnen weergegeven.

Tabel 1. Geraadpleegde bedrijven/organisaties en personen

	Bedrijven / organisaties	Personen
Werkgevers groene sector	5	6
Werknemers (-vertegenwoordigers) groene sector	6	8
Aanbestedende partijen in het groen	6	8

Wat betreft contactpersonen bij bedrijven (werkgevers en werknemers) is gezocht naar bedrijven waar sociaal aanbesteden enigermate een issue is, ofwel doordat er positieve ervaringen mee zijn en/of omdat men de risico's ervan aan den lijve ervaart. Gestreefd is naar enige spreiding over ervaren risico's en positieve ervaringen op het gebied van arbeidsplaatsen (al dan niet SW), arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen. Ook is gestreefd naar enige spreiding over de hele groene sector (en

in het bijzonder over groenvoorziening, interieurbeplanting en boomverzorging). Wat de (aanbestedende) overheden betreft is minder maatgevend geweest of voor alle gesprekspartners sociaal aanbesteden een issue is.
Deze wijze van selecteren (onderlinge doorverwijzing) heeft ertoe geleid dat de meeste van de respondenten wat gevoeliger voor de problematiek en wat 'verlichter' in hun opvattingen zijn. Van een 'representatieve steekproef' (voor zover dat bij een respondentengroep van deze omvang al mogelijk zou zijn) is dan ook geen sprake. Wel kunnen we stellen dat zowel aantal als aard van de aldus gesproken respondenten passen bij de aard van de onderhavige verkenning. Die is er immers op gericht een eerste (en niet noodzakelijk het definitieve) beeld van de problematiek en zicht op oplossingsrichtingen te verkrijgen.

Op basis van de eerste inzichten is voorts in workshopverband d.d. 8 september 2011 van gedachten gewisseld met en tussen betrokken partijen. Het verslag van deze bijeenkomst is opgenomen als bijlage B bij deze rapportage.

De verkenning is begeleid door een begeleidingscommissie waarin vanuit de VHG dhr. B. Gijsberts en mw. L. van Vliet zitting hadden, en vanuit FNV Bondgenoten mw. M. Daamen en mw. Z. Naber.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) zetten we de gevolgen van het aanbesteden in het groen op een rij zoals die door de gesprekspartners zijn aangedragen; allereerst hun gezamenlijke beeld, vervolgens de specifieke kijk van resp. werkgevers, werknemers en aanbesteders.
In hoofdstuk 3 presenteren we een korte analyse van de problematiek. We beschrijven de samenhangende effecten, de directe en indirecte kosten en opbrengsten en ook de minder tastbare gevolgen van het aanbesteden.
Hoofdstuk 4 geeft weer wat, volgens respondenten, de groene sector en de aanbesteders kunnen doen om de huidige ontwikkelingen te keren, inclusief de sociale criteria die aanbesteders kunnen hanteren.
Hoofdstuk 5 beschrijft tot slot de opgave die de werkgevers en werknemers (-vertegenwoordigers) in het groen voor zich zien, om een hand uit te steken naar de aanbesteders om gezamenlijk de sociale kwaliteit van het werken in de groene sector te verbeteren.
Bijlage A bevat een overzicht van de geraadpleegde bronnen. Bijlage B bevat het verslag van de werkbijeenkomst van 8 september 2011.

2. De gevolgen van aanbesteden in het groen

2.1 Inleiding

De eerste vraag waarop de verkenning zicht moet bieden luidt: wat zijn de ervaringen en opvattingen van de betrokken partijen over de wijze waarop opdrachtverlening en aanbesteding in de groene sector plaatsvinden en over wat daarvan de effecten in het algemeen en de sociale effecten in het bijzonder zijn?

In dit hoofdstuk geven we aan de hand van de interviewresultaten een antwoord op deze vraag. We schetsen allereerst het gezamenlijke beeld van de algemene gang van zaken in de sector. Vervolgens beschrijven we de specifieke kijk van resp. werkgevers, werknemers en aanbesteders. In tekstkaders beschrijven we op geraadpleegde documentatie gebaseerde verdieping en achtergronden bij relevante thema's.

Tekstkader 1: Over aanbesteden

Onder 'aanbesteden' verstaan we de wijze van opdrachtverstrekking waarbij gegadigden op basis van een specificatie van een aanbesteder een aanbieding doen voor de uitvoering van een werk of dienst, en de aanbesteder op grond hiervan de opdracht aan de als best beoordeelde bieder gunt.

Onderscheiden vormen van aanbesteding zijn:
- de enkelvoudig onderhandse aanbesteding (aanbesteding na offerte van één daartoe uitgenodigde aanbieder);
- de meervoudig onderhandse aanbesteding (aanbesteding na keuze uit offertes van meerdere daartoe uitgenodigde aanbieders);
- de niet-openbare aanbesteding (aanbesteding na keuze uit aanbiedingen van meerdere, vooraf uit een openbare inschrijving geselecteerde aanbieders);
- de openbare aanbesteding (aanbesteding na keuze uit aanbiedingen op een openbare oproep).

Over het algemeen geldt dat de hoger op bovenstaande lijst gelegen vormen van aanbesteding worden gebruikt bij kleinere bedragen en de laatste vormen juist voor de hogere bedragen. Bij bedragen boven €193.000 voor diensten en leveringen en € 4.845.000 voor werken is dit ook wettelijk verplicht voor decentrale overheden[1] (op basis van de Nederlandse uitwerking in de BAO van Europese Richtlijn 2004/18/EG). Voor de water- en energie-voorziening, het vervoer en de postdiensten (nutssectoren) zijn soortgelijke bepalingen[2] vastgelegd (2004/17/EG, uitgewerkt in de BASS).

2.2 Het algemene beeld

- *Meer aanbestedingen*

In de groene sector wordt méér werk door aanbesteding vergeven dan, zeg, tien of twintig jaar geleden. Alle geïnterviewde personen ervaren dat zo. Op vragen naar hoeveelheden geeft iedereen ongeveer dezelfde schatting: 'vroeger' werd 20% van de omzet aanbesteed en ging 80% één-op-één; tegenwoordig is dat omgekeerd en komt 80% van het werk uit de aanbesteding. En dat aandeel stijgt nog steeds. Dat effect is nog versterkt doordat de markt

[1] Voor de nationale overheid gelden andere drempels.
[2] Ook voor deze sectoren gelden andere drempels.

gegroeid is als gevolg van steeds meer outsourcing en uitbesteding van groenwerk door overheden, instellingen en bedrijven.
Exacte cijfers over aanbestedingen in het groen zijn er niet. Zie tekstkader 2.

Er worden meerdere oorzaken genoemd voor de aanbestedingstrend. Om te beginnen is er de Europese verplichting voor overheden en een deel van de instellingen om diensten en werken boven bepaalde bedragen 'Europees openbaar' aan te besteden (zie tekstkader 1). Veel gesprekspartners wijzen ook op de bouwfraude die in de jaren negentig van de vorige eeuw in Nederland speelde. Een te innige band tussen overheden en aannemers was daarvan één van de oorzaken. Meer verzakelijking en transparantie was de reactie. Ofwel: meer (openbaar) aanbesteden, ook bij bedragen die ver onder de Europese aanbestedingsgrenzen liggen. Alle overheden hebben daarvoor eigen (verschillende) interne richtlijnen. En voorts zijn er nog de eeuwige druk op de overheidsfinanciën en de bezuinigingen die ook weer leiden tot druk op het inkoopproces en op (in financieel opzicht) scherp inkopen.

Tekstkader 2: Aanbestedingen in het groen

Het is lang en vruchteloos zoeken naar concrete cijfers over de ontwikkelingen in aard en omvang van de aanbestedingen in de groene sector.

Jaarrapporten over de groene sector bevatten nauwelijks tot geen gegevens die hier inzicht in geven (zie bijvoorbeeld de bedrijfsvergelijkende onderzoeken in opdracht van de VHG, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009).

Rapporten over aanbestedingen analyseren ontwikkelingen veelal op een zodanig schaalniveau dat er niet uit te destilleren is wat in de groene sector gebeurt. Een voorbeeld hiervan is te vinden bij de 'Nalevingsmeting Europees Aanbesteden 2008' (Significant, 2010). Hierin zijn de aanbestedingen in het groen onderdeel van de pakketten 'Exploitatie, Beheer Gebouwen, Installaties' (groenvoorziening) en 'Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW)' (realisatie, groot en klein onderhoud groenvoorzieningen en realisatie, groot en klein onderhoud sportvelden). Het eerstgenoemde pakket heeft overall het hoogste inkoopvolume (3,3 miljard Euro) en het hoogste aantal inkooppakketten. Het GWW pakket heeft een inkoopvolume van 1,3 miljard Euro. Welk deel van deze bedragen in de groene sector wordt aanbesteed, is niet na te gaan. (Voor een soortgelijk voorbeeld zie EIB, 2010a).

De best beschikbare aanwijzing over de aantallen openbare aanbestedingen in het groen komt uit de 'Monitor openbare aanbestedingen' (EIB, 2010b). Daaruit valt indicatief af te leiden dat er in de groenvoorziening jaarlijks in de orde van duizend openbare aanbestedingen plaatsvinden.

- *Meer druk op de prijs*

Het meer aanbesteden van diensten in het groen heeft geleid tot druk op de prijzen. Ook dat is een algemeen gedeeld beeld. In de afgelopen twintig jaar is de marktprijs van het aanbestede groenwerk[3] alleen maar omlaag gegaan, bevestigt iedereen. Voor een deel is dat direct gevolg van het feit dat markten door aanbesteding zijn geopend en opdrachten open staan voor meer gegadigden. De markt is competitiever geworden.

[3]Er worden wel ook uitzonderingen genoemd. Zo is de druk op de prijzen van dak- en gevelbeplanting (dat niet zelden ook wordt aanbesteed of in onderaanneming bij een aanbesteed werk wordt uitgevoerd) beduidend minder en wordt een veel zwaarder gewicht toegekend aan de kwaliteit van het werk en het geleverde product.

Voor een ander deel speelt echter een rol dat bij veel aanbestedingen de prijs een (erg) belangrijke rol speelt. Naar verluidt wordt bij veel aanbestedingen gegund op prijs. Gunning op basis van economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) vindt in de groene sector weinig plaats, en waar het wel plaatsvindt wordt aan de prijs een relatief zwaar gewicht toegekend.

Dit verhaal behoeft wel nog enige nuancering. Immers, bij bestekken waarin naast de prijs ook andere zaken worden meegewogen, spelen die 'andere zaken' alleen een rol voor zover de inschrijvingen elkaar niet teveel ontlopen qua inschrijvingsprijs. En dat blijkt nu juist wel vaak het geval te zijn. Het is – aldus de meeste respondenten – in de groene sector min of meer vaste prik dat één of meer inschrijvers ver onder de 'marktprijs' of zelfs de kostprijs duiken. Daarmee laten ze de aanbestedende dienst weinig andere keus dan de opdracht aan hen te vergeven. En dat voor een prijs die voor het budget van de aanbesteder weliswaar aantrekkelijk is, maar met een lagere score op andere (kwaliteits-) criteria en voor een financiële vergoeding die vragen oproept over hoe de uitvoerder gaat voorzien in de loon- en andere kosten die hij moet maken (en over hoe hij er nog iets aan gaat verdienen).

De markt is dus niet alleen competitiever geworden, er is ook meer ruimte voor prijsvechtergedrag (en wellicht ook voor prijsvechterbedrijven). En dat gedrag is besmettelijk. Ook bedrijven die uit zichzelf geneigd zijn sterker in te zetten op onderscheidende kwaliteit, komen in de positie dat ze werk nodig hebben of het zich anderszins niet kunnen permitteren om niet aan het bodemprijsgevecht mee te doen. En zo ontstaat een neergaande prijsspiraal – door de open concurrentie, door de rol van het prijscriterium in de aanbesteding, en doordat de (meeste) bedrijven het spel zelf ook meespelen.

- *Zorgen in de sector*

Bijna alle geïnterviewden bevestigen voluit dat ze zich zorgen maken over de ontwikkelingen in de sector die het gevolg zijn van de gegroeide aanbestedingspraktijk. De eerste, breed gedeelde zorg betreft de kwaliteit van product en dienstverlening. Men zou kunnen zeggen dat als gevolg van de dominante rol van de prijs en de ondergeschoven rol van kwaliteitscriteria, de marktvraag naar kwaliteit afneemt. Tegelijk maakt de lagere opbrengst van het werk het soms moeilijk om de tijd, middelen en het vakmanschap te investeren om het werk goed te doen. Een veelgehoorde uitspraak in de interviews is: 'Vroeger vroeg de klant een 7 en kreeg hij een 8; nu kijken we of we ook niet met een zesje kunnen wegkomen.'

Deze ontwikkeling treedt overigens niet over de volle breedte op; er zijn bedrijven (ook grotere, die zich in principe wel op deze markten kunnen bewegen) die zich er verre van proberen te houden, die niches opzoeken en die er de voorkeur aan geven buiten de aanbestedingen te blijven. In concreto betekent dat vooral dat men wegblijft van het grootschalig groenonderhoud.

Een volgende zorg betreft de druk op de efficiency en op kostenreductie (en op de rendementen) die het gevolg zijn van de lagere prijzen op de markt. Die druk laat zich in verschillende bedrijven op heel uiteenlopende plaatsen voelen: bij de één in lagere investeringen in materieel en onderhoud, bij de ander in druk op de arbeidsvoorwaarden,

en soms ook in druk op het werk (werkdruk), in verminderde zorgvuldigheid, in minder aandacht voor arbeidsomstandigheden. En in algemene zin wordt meer calculerend gewerkt, met scherper oog voor wat wel en wat niet moet volgens het bestek, en dan vaak ook niet zozeer naar de geest maar vooral naar de letter van het bestek.

Meer wisselende contracten betekent ook dat bedrijven meer buiten de eigen regio moeten meedingen om aan voldoende opdrachten te komen. Dat betekent veel reisbewegingen, langere werktijden en nog meer druk.

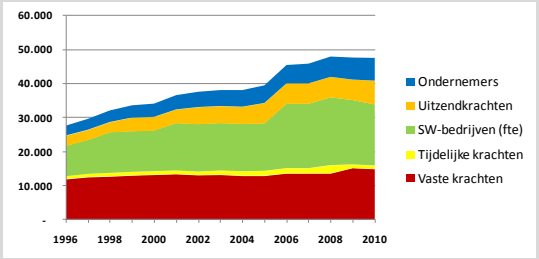
Deze zorgen betreffen de wijze waarop het werk moet worden gedaan. Er zijn echter ook zorgen over wie het werk doen. Daarover hieronder meer.

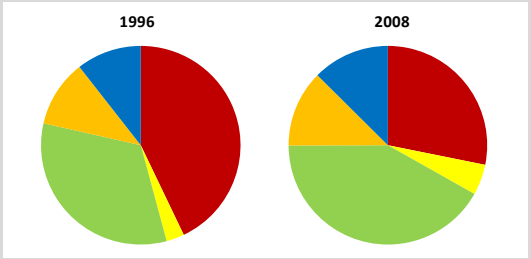
- *Meer flexibele arbeid*

De druk op de prijs, de vele contractwisselingen en de daarmee samenhangende dynamiek leiden bij veel bedrijven tot een zoektocht naar lossere, goedkopere arbeidscontracten. Veel bedrijven maken gebruik van constructies met tijdelijke werknemers, uitzendkrachten en onderaannemers om fluctuaties in de werkhoeveelheid op te vangen. Langs die weg zijn de afgelopen jaren ook steeds meer arbeidskrachten vanuit Oost-Europa in de Nederlandse groensector werkzaam. Een aantal interviewpartners heeft voorgerekend dat deze arbeidskrachten beduidend minder kosten dan werknemers die conform de Nederlandse (VHG) Cao betaald worden – ook waar deze arbeidskrachten – naar zeggen – via 'keurige, geregistreerde' uitzendbureaus worden betrokken. Het beeld is dat alle grotere bedrijven de afgelopen jaren de 'flexibele schil' om hun bedrijf hebben vergroot (zie tekstkader 3).

Tekstkader 3: De flexibele schil bij hoveniersbedrijven

Onderstaande figuren, gebaseerd op gegevens van het Productschap Tuinbouw, laten duidelijk zien dat de groei van de werkgelegenheid bij hovenierbedrijven in de afgelopen 10 jaar nauwelijks tot niet heeft geleid tot een groei van de hoeveelheid vaste krachten. Daardoor is het aandeel vaste krachten in dit deel van de beroepsbevolking (sterk) gedaald en dat van de flexibele schil gestegen.





- *SW*

Door dit alles heen speelt het gegeven dat – ook traditioneel – een flink aandeel van het gemeentelijke groenwerk wordt verricht door werknemers met een SW-indicatie: bij SW bedrijven, bij groenvoorzieningbedrijven of in enig samenwerkingsverband tussen deze (Zie ook hiervoor tekstkader 3). De huidige regeringsplannen voor SW-ers en andere mensen met afstand tot de arbeidsmarkt zullen dit nog versterken.

Er zitten vele facetten aan de rol van de SW in de groene sector. Waar sommigen het groenwerk door SW-ers en SW-bedrijven (in bepaalde omstandigheden) zien als oneerlijke concurrentie (gesubsidieerde arbeid, gedwongen winkelnering bij gemeenten), zien anderen het werken met hen als een vorm van maatschappelijk verantwoord en sociaal ondernemerschap.

2.3 De kijk van werkgevers

Alle hierboven beschreven zorgen leven ook bij de geïnterviewde werkgevers. Hun kijk op de problematiek zoomt evenwel nog wat verder in op wáár in de aanbestedingspraktijk de kern van de problematiek zit. Bovendien geven ze nader aan welke keuzeruimte ze nog ervaren, en wat voor hun bedrijf de kosten en baten van het aanbesteden zijn.

- *Vraag en aanbod*

Iedere geïnterviewde werkgever vertelt globaal hetzelfde verhaal, zoals dat hierboven ook is weergegeven. Allen ervaren ze de toegenomen concurrentie, de druk op de prijzen, de dynamiek in de markt. Maar ook noemen ze specifieke zaken in de uitvraag die tot verdere kaalslag leiden:

– De soms te kortcyclische aanbestedingen (een jaar of minder), die nauwelijks ruimte laten voor investeringen in het werk of in de relatie.
– De soms te grote aanbestedingen ineens, die de toegang voor kleinere aanbieders, de uitvoering in eigen beheer en het kwaliteitsmanagement bemoeilijken.
– De soms te weinig concrete uitvraag op (product en sociale) kwaliteit, die maakt dat de mooist geschreven en vormgegeven plannen van aanpak het hoogste scoren – niet zelden zonder veel relatie met de feitelijke of geleverde kwaliteiten.

De werkgevers hebben ook kijk op hoe hun collega-bedrijven hier mee omgaan. Ze beschrijven hoe de concurrentie wordt gevoerd met bodemprijzen, maar ook met soms oncontroleerbare kwaliteitsclaims of het nemen van risico's (bijv. een gok op goede weersomstandigheden). De concurrentie verandert ook, nu naast de al eerder genoemde prijsvechters de markt ook steeds meer wordt betreden door o.m. loonwerker-, bosbouw-, grondverzet- en landbouwexploitatiebedrijven.

De werkgevers ervaren ook de reactie van de aanbestedende diensten, die er soms ook last van hebben dat ze niet de kwaliteit krijgen waarvoor ze wel (bereid zijn te) betalen. Enerzijds neemt deze de vorm aan van steeds meer formele kwaliteitseisen waaraan opdrachtnemers – aantoonbaar – moeten voldoen. Zoals:

– Specifieke referentie-eisen voor eerdere, (al dan niet aantoonbaar naar tevredenheid en met goed gevolg uitgevoerde) vergelijkbare werkzaamheden
– Specifieke economische eisen, waaruit continuïteit en draagkracht blijkt
– Kwaliteitskeurmerken, zoals Groenkeur ('Kwaliteit Vakmanschap Garantie') of ISO 9000
– Specifieke competenties, zoals VCA (personeel met veiligheidscertificaat; een of meerdere sterren), ETW (European Treeworker; specifiek opgeleid personeel), ETT (European Tree Technician, idem)

Gevolg van deze eisen is dat de omvang van de inschrijvingen en de hoeveelheid daarbij aan te leveren materiaal sterk toeneemt. Sommige werkgevers noemen het proces van

certificering en professionalisering wel ook als positieve opbrengst van de aanbestedings-trend. Andere werkgevers (en ook sommige opdrachtgevers) zien dit meer als 'lege hulzen' aangezien ze niet voortkomen uit een intrinsieke drive naar kwaliteit maar uit een eis vanuit de markt. En doordat bijna iedereen zo'n keurmerk heeft, verliest het ook zijn onderscheidend vermogen, aldus deze laatste groep.
Anderzijds timmeren aanbesteders de contracten steeds meer dicht met harde criteria en boetebedingen, die erop gericht zijn om onvoldoende geleverde kwaliteit te kunnen sanctioneren.

Gevolg van deze ontwikkelingen is dat steeds vaker sprake is van calculerend gedrag en juridificering in de betrekkingen tussen opdrachtgever en –nemer. Voor wederzijds vertrouwen is zo steeds minder plaats. Veelgehoorde uitspraken van werkgevers zijn: "Je wordt betaald voor wat je niet doet." En: "Klantenbinding en lange termijnrelaties zijn er niet meer. Je staat altijd klaar voor een klant en dan ketst het uiteindelijk af op een Euro."

- *Veranderend speelveld*

Aanbesteden van groenwerkzaamheden is een vak. Het vereist een combinatie van inkoopkennis en groenkennis. Werkgevers ervaren dat die competenties steeds meer worden gescheiden. Steeds vaker hebben opdrachtgevers (gemeenten, grote instellingen) afzonderlijke inkoopafdelingen. De coördinatie met de groenexpertise binnenshuis blijkt soms een hele opgave te zijn, terwijl deze met het uitbesteden van het groenwerk bij veel aanbesteders ook verdwijnt. Dat heeft direct ook weer gevolg voor het toezicht op en de handhaving van de uitvoering van de contracten. Ook dat toezicht komt soms los van de inkoop- en groendisciplines te staan. Gevolg is dat verhoudingen verder juridificeren, dat voor vertrouwen nog minder plaats is. En vooral: dat het voor alle partijen steeds moeilijker wordt kwaliteit te realiseren.

Een ontwikkeling die hiermee verband houdt is de opkomende rol van ingenieursbureaus en inkoopondersteuners. Deze nemen opdrachtgevers een deel of al het werk uit handen bij het schrijven van bestekken, het voeren van de aanbestedingsprocedure, het opstellen van de contracten en zelfs het voeren van de directie en het toezien op en handhaven van de uitvoering. Deze bureaus kunnen specifieke deskundigheid en veel ervaring inbrengen.

- *De eigen speelruimte*

Het zijn ook de werkgevers die meer in detail aangeven welke speelruimte ze hebben om met beperktere financiële middelen toch hun diensten te kunnen blijven verlenen. Een aantal van hen zoekt die, als gezegd, vooral buiten de sfeer van de aanbestedingen. Men richt zich op specifieke niches en investeert extra in deskundigheid en vertrouwen.

Anderen richten zich (ook) op de markten waar meer of hoofdzakelijk wordt aanbesteed. Hoe dekken zij hun kosten, vooral gezien het feit dat de grootste kostencomponent wordt gevormd door het personeel? De geïnterviewde werkgevers geven aan dat de speelruimte die zij hebben om de loonkosten van het vaste personeel te drukken, zeer beperkt is. De prijsdruk leidt daar tot – zoals iemand het uitdrukte – 'meer indringend overleg' over het opnemen van vrije dagen en de vergoeding van reistijd. Men wordt voorzichtiger met opleidingen, met investeringen. Zoals iemand zei: "het toolboxoverleg in het kader van

veilig werken en VCA wordt verplaatst naar de avond." Ook ontstaat er meer druk op efficiënt werken en op het de zaken niet mooier maken dan contractueel verplicht. Wat de geïnterviewde werkgevers betreft loopt men hierbij echter al gauw tegen de grenzen aan van wat verantwoord is, qua afspraken, qua werkdruk en qua gezond en veilig werken. Al geven zij ook aan dat ze – bij andere bedrijven – praktijken zien die deze grenzen overschrijden.

De meest belangrijke speelruimte die werkgevers hebben – het is al gezegd – komt tot uitdrukking in de flexibele schil. Tekstkader 3 spreekt wat dat betreft boekdelen. En daarmee komt het grootste deel van de groei in de groene sector terecht bij tijdelijke krachten in wie slechts beperkt wordt geïnvesteerd, wier ervaring en vakkennis minder behouden blijven voor bedrijven en de sector (en van wie ook niet altijd duidelijk is volgens welke Cao ze worden betaald).

- *De kosten en baten*

En tot slot hebben de werkgevers ook de kosten en baten van het aanbesteden goed in beeld. Die kosten betreffen in eerste aanleg de calculatie- en dossierkosten die bij iedere inschrijving aan de orde zijn. Grotere bedrijven hebben daarvoor afzonderlijke afdelingen die als overhead op de kosten drukken, bij kleinere bedrijven komt dit bij de management- en boekhoudlasten. Hier bovenop komt een multiplier, aangezien tegenover iedere verkregen opdracht al gauw een veelvoud aan niet-gegunde opdrachten staat. Eén werkgever noemt in concreto een verhouding van 1 op 5 ("Tegenover iedere ton omzet staat bij ons 5 ton aan inschrijfwaarde.").
Andere genoemde kosten zijn die van de benodigde certificaten. Een geïnterviewde werkgever uit een middelgroot bedrijf wijst erop dat VCA, groenkeur en ETW een bedrijf zo rond de 6 à 7.000 Euro per jaar kost.

Het steekt een aantal werkgevers dat opdrachtgevers – althans, in hun ogen – groenaanleg en –onderhoud alleen als kostenpost zien. Zij benadrukken dat het groen een maatschappelijke en ook economische waarde vertegenwoordigt. Slecht onderhoud daarvan betekent waardevermindering – een principe dat voor het onroerend goed beduidend beter wordt begrepen dan voor het openbaar groen.

2.4 De kijk van werknemers

In de gesprekken met de werknemers komen minder de details van aanbesteding, prijsvorming en relaties met de opdrachtgever naar voren. In de kijk van werknemers komt meer tot uitdrukking hoe de druk op de sector uitwerkt in de praktijk van het dagelijkse werk.

- *Druk op het werk*

Werknemers vertellen in de interviews over het werk dat sneller moet en over de mindere tijd en middelen om het werk goed en zorgvuldig te doen. "Vroeger kon je aan de tuin bij het bejaardentehuis twee dagen besteden, nu nog maar driekwart dag." En: "Normaal snoei je zo'n 20 à 30 bomen per dag, maar bij slechte aanbestedingen moet je er 40 à 50 per dag doen." Daardoor wordt het werk minder goed gedaan. Ook schiet de veiligheid er soms bij in, ook al is dat duidelijk niet de bedoeling. "De eigen veiligheid staat voorop, daar wordt

niet aan getornd. Maar als het heel druk is dan gebeurt het wel dat de netheid of het je houden aan verkeersregels eronder lijden." Er zijn verhalen over zware werkzaamheden die met te weinig hulpmiddelen moeten worden verricht, waardoor rugklachten ontstaan. En juist als er druk op staat, is er – zacht gezegd – ook minder waardering als werknemers hun eigen verantwoordelijkheid nemen door onveilig werk stil te leggen.

Meer nog dan in het eigen werk, ziet men misstanden bij collega's in andere bedrijven. Waar het bedrijf zelf een aanbesteding is misgelopen, ziet men de concurrent het werk uitvoeren met buitenlandse werknemers en scholieren. "Ik zie de loonwerkers nu op zaterdag met hun tractor rijden, met daarbij schooljongens zonder VCA en zonder helmen of oranjerode hesjes." Men ziet dat boomverzorging wordt uitgevoerd door (veel goedkopere) mensen zonder ETW-certificaat, of hooguit onder supervisie van een ETW-er. Daar komt bij dat alle geïnterviewde werknemers aangeven zelf ook zelden of nooit gecontroleerd te zijn op de juiste (bij de inschrijving vereiste) papieren.

- *Druk op collegialiteit en cohesie*

Het vaker werken met tijdelijke Oost-Europese arbeidskrachten kan nogal eens leiden tot communicatieproblemen binnen de teams. "Een collega met wie je je werk en je ervaring een tijdje kunt delen, dat is er niet meer bij." Werknemers wijzen er hierbij op dat er ook meer in het algemeen minder tijd en ruimte is voor overleg binnen de bedrijven, waardoor de werkvloer steeds verder van het management af komt te staan. "Overleg wordt vaak weggewuifd vanwege werkdruk, het komt nooit goed uit. Maar zulk overleg kan belangrijke informatie geven van de werkvloer aan de werkleiding, en het is ook de kans om jouw zegje te doen. Dat soort dingen – gezondheid, veiligheid, werkoverleg, medezeggenschap – die komen dan onder druk. Alles moet snel."

Een werknemer met een SW indicatie vertelt dat ook voor SW-ers de omstandigheden onder invloed van aanbesteden in bepaalde opzichten moeilijker worden. Er wordt steeds meer flexibiliteit van werknemers gevraagd, bijvoorbeeld wat werklocatie betreft. Voor SW-ers kan een gebrek aan voldoende structuur echter lastig zijn. En juist ook bij deze groep komt het nogal eens voor dat de steeds vaker voorkomende eis van certificaten en diploma's op bezwaren stuit. Hoewel … in één van de bezochte bedrijven had een groep SW-ers pas een cursus 'greenkeepers' voor onderhoud van golfbanen met goed gevolg afgelegd. Met zichtbare trots, aldus de geïnterviewde.
Sowieso geldt dat het werk met SW-ers veel maatwerk vraagt. Een werknemers-vertegenwoordiger van een bedrijf dat met veel SW-ers werkt, ervaart het om die reden als onterecht dat zijn bedrijf met scheve ogen wordt aangekeken. "Men denkt dat wij veel goedkoper kunnen inschrijven. Maar het vraagt veel begeleiding en mensen zijn niet 100% productief. Als we echt zoveel goedkoper waren dan wonnen we alle aanbestedingen. Maar dat is duidelijk niet zo."

- *Druk op de voorwaarden en omstandigheden*

Als gevolg van de prijsdruk staan ook de loonruimte en de arbeidvoorwaarden onder druk, zo is al in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk gemeld. Meerdere werknemers en ook hun vakbonds- en OR-vertegenwoordigers ervaren dit ook zo. Men wijst op de verschraling van de CAO, het verdwijnen van 'de leuke dingen' en de staking van 2004/2005. Bij dat laatste

speelde bovendien dat er van toenemende spanning sprake was vanwege de onvoldoende naleving van de Cao door werkgevers, aldus de gesprekspartners.

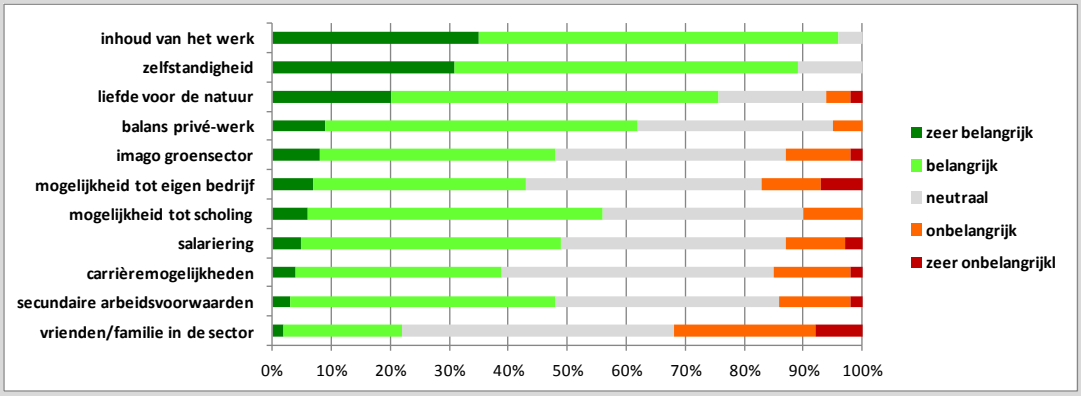
De werknemers vertellen ook verhalen (voornamelijk over praktijken bij collega-bedrijven) van in hun ogen oneigenlijke manieren waarop kosten via de werknemers worden bespaard. “Men neemt werk aan de andere kant van Nederland aan. Men opent daar zogenaamd een steunpunt – wat in feite gewoon een parkeerplaats is. Dáár moeten de jongens dan op eigen gelegenheid naartoe. Dáár staat iemand met een bus klaar en van dáár rijdt men dan naar het werk. De jongens rijden op eigen kosten en zo wordt er bespaard.”
“Er kwam bij ons iemand werken die bij zo’n prijsvechter vandaan kwam. Zijn mond viel bij ons open, hij wist niet beter dan dat werken op zaterdag en op overuren gewoon 100% wordt uitbetaald (in plaats van de bij Cao verplichte 150%) en dat je reistijd ook niet wordt betaald.”

- *Druk op het vakmanschap*

Veel van de gesproken werknemers (-vertegenwoordigers) geven aan dat het werk om alle bovenstaande redenen steeds minder leuk en minder bevredigend wordt. “De mensen doen hun werk uit liefde, ze willen het goed doen. Daaruit putten ze hun arbeidstevredenheid, dat het schoon en mooi wordt. Het zijn vakmensen, die willen niet zo snel hoeven te werken, niet zoveel meters hoeven te maken.” En iemand anders: “Het is zonde van het vak. Want het is een mooi vak.”

Tekstkader 4: Drijfveren van werknemers om in de groene sector te werken

In het bedrijfsvergelijkend onderzoek 2006 in de hovenierssector in opdracht van de VHG (SEO, 2007), is nagegaan wat de drijfveren van werknemers zijn om in deze sector te werken. De onderzoekers merken met nadruk op dat de cijfers gebaseerd zijn op inschattingen van werkgevers en dat dit niet een ideale meting is. Onderstaande figuur geeft de uitkomsten weer. Duidelijk is dat de vakinhoudelijke drijfveren de boventoon hebben.



Veel van de geïnterviewden (niet alleen de werknemers) menen dat het werken in het groen om alle bovengenoemde redenen (en daarnaast: het is buiten, koud, lichamelijk werk) aan een imagoprobleem lijdt. “Werken in het groen wordt steeds meer iets van ongeschoolde

mensen die een kunstje komen doen. Dat tast het imago van de sector en van het vak aan. Kijk naar de taakstraffen. Mensen worden het groen ingejaagd, vakmensen en misdadigers lopen door elkaar."

Het verslechterde imago wordt als één van de redenen gezien dat de sector steeds minder aantrekkelijk wordt voor nieuwe instroom. Een aantal van de geïnterviewde werknemers verzorgt praktijklessen of inleidingen op VMBO's en zegt het slechtere imago aan den lijve te ervaren. "Opleidingen drogen op. Er zijn heel weinig mensen die groen willen leren. Het is dramatisch met de uitstroom. Het vak kietelt gewoon niet genoeg." En iemand anders: "Ik zeg wel eens: over tien jaar is het beroep uitgestorven."
Achtergrondinformatie over het sectorimago en de arbeidsmarkt is opgenomen in tekstkader 5.

Tekstkader 5: Imago van hoveniersbedrijven en de arbeidsmarkt

Aequor heeft in 2008 onderzoek uitgevoerd naar het arbeidsmarktperspectief voor de hoveniers sector. Uit dit rapport:

"Veel Nederlanders, met name jongeren, hebben geen duidelijk beeld bij de groene sector, zo blijkt uit recente imago-onderzoeken. Nederlanders kennen de sector voornamelijk traditionele waarden toe: ambachtelijk, kleinschalig en handmatig. Het werken in de sector wordt over het algemeen positief beoordeeld als het gaat om de inhoud en de arbeidsomstandigheden, maar de Nederlander heeft een minder positief beeld van de carrièremogelijkheden binnen de hoveniers sector. Terwijl jongeren het juist belangrijk vinden om doorgroeimogelijkheden te hebben, afwisseling te hebben en voldoende salaris te krijgen" (Aequor, 2008, p.6).

"De kans op het vinden van geschikt personeel is gering voor werkgevers. De afstemming tussen arbeidsmarkt enerzijds en onderwijsmarkt anderzijds dreigt scheef te lopen. Nu, maar zeker in de toekomst, is het van belang om te investeren in het reeds werkzame personeel. Daarnaast is het nodig om een bredere doelgroep aan te speken zoals allochtonen en herintreders. Zo kunnen voldoende mensen worden opgeleid voor het vak van hovenier" (idem, p.1).

2.5 De kijk van aanbesteders

Ook de geïnterviewde aanbesteders[4] ervaren allen enige van de genoemde ontwikkelingen in de sector en maken zich daar ook bijna allemaal zorgen om. Hun primaire zorg betreft het toegenomen 'gedoe' om kwaliteit te realiseren. Daarnaast zien ze ook bijna allemaal ook andere schadelijke – sociale – gevolgen voor de sector zelf, waarvoor ze zich tot op zekere hoogte ook wel meeverantwoordelijk voelen. Vanuit hun eigen rol en positie proberen de meest geïnterviewde aanbesteders daar ook iets aan te doen, maar niet altijd met succes.

- *'Gedoe' om kwaliteit*

Eén aanbesteder zegt over zijn ervaringen: "Wat je merkt, elke dag meer, is dat door de lage inschrijfprijzen bedrijven eerst advocaten naar de opdrachtgevers sturen om een paar kwartjes weg te halen. Je kan bijna geen project meer afronden zonder een brief van een advocaat." En even later verzucht hij: "Wij willen een redelijke prijs betalen voor redelijk werk. Die gekke lage prijzen, daar hebben we niks aan, daar hebben we alleen maar ellende

[4] We roepen hier nog in herinnering (zoals in hoofdstuk 1 opgemerkt) dat aannemelijk is dat de meeste van de gesprekspartners bij dit onderzoek wat gevoeliger voor de problematiek en wat 'verlichter' in hun opvattingen zijn.

van. Een aannemer moet wat kunnen verdienen, als dat niet gewoon gaat doet hij dat via advocaten, met het mes op tafel. Vóór de aanbesteding is alles pais en vree, daarna deugt er niks meer. Kwaliteit wordt steeds lastiger te realiseren."

De andere geïnterviewde aanbesteders ervaren allemaal wel een beetje hetzelfde, al staan tegenover negatieve ervaringen ook altijd een aantal goede. Een andere aanbesteder over de groene sector: "Ze maken elkaar helemaal gek met inschrijvingen. Daarmee manoeuvreert de sector zich in een positie waarin ze geen kwaliteit meer kan leveren. [Als we openbaar aanbesteden en gunnen op laagste prijs] is het een en al procedures wat de klok slaat." En nog een ander: "Soms heb je aannemers die je eigenlijk niet wilt. Dan vergt het veel meer toezicht, is er veel meer discussie, gaat het lastig. Dat los je heel moeilijk op."

- *De schade voor de sector zelf*

Naast onvrede over het 'gedoe' waar men zelf mee te maken krijgt, noemen de aanbesteders nog andere schadelijke effecten:

– *Druk op de budgetten;* hoewel men de directiebegroting nauwelijks of niet aanpast als gevolg van de lage inschrijfprijzen, is er vanuit de beleidsomgeving van de aanbesteders wel de neiging om de lagere prijzen als bezuinigingen in te boeken.
– *'Het verkeerde signaal aan de politiek';* een aanbesteder: "De politiek zegt nu: 'zie je wel, het kan toch veel goedkoper, we hebben altijd te duur gewerkt.' Ik blijf dat heel vervelend vinden, de politiek loopt er mee weg terwijl dit niet is vol te houden."
– *Neergang van professionaliteit en vakmanschap;* een aantal van de geïnterviewde aanbesteders geeft aan er zelf ook belang bij te hebben dat de groenbedrijven mensen vasthouden en in hen investeren. Zij zijn in dat opzicht niet gelukkig met de ontwikkelingen die zij in de bedrijven waarnemen.

- *De reactie van de geïnterviewde aanbesteders*

De uiteindelijke houding van de aanbesteders tegenover de huidige praktijk loopt sterk uiteen. Aan de ene kant is er een houding van moedeloosheid aan te treffen bij enkele aanbesteders, die ervan uitgaan dat het schip niet te keren is. "Ik heb niet de illusie dat het lukt om die prijsvechters eruit te houden. Het blijft een kat- en muisspel, je doet een zet, zij doen een tegenzet."
Daartegenover staat een aanbesteder die zich heel senang voelt bij wat hij noemt "een gezonde competitie tussen opdrachtgever en aannemer, gericht op het verkrijgen van het maximum van wat jij wilt hebben." Deze laatste aanbesteder combineert een bestek 'waarin de lat best hoog ligt' met een streven naar stevig toezicht. "Niet kwekken maar checken, vertrouwen is goed maar controle is beter."

Weer anderen bevinden zich tussen deze twee uitersten. Een aanbesteder: "Je hebt elkaar als opdrachtgever en als aannemer nodig. Het is niet wij-zij." Om die reden kiest deze aanbesteder voor een prijsdictaat, vanuit de ervaring dat men er bij die methode bij discussies altijd goed uitkomt. Een andere aanbesteder heeft vooral goede ervaringen met voorselectie. "Als je een branche hebt waar je bij openbaar aanbesteden meer dan 4 of 5 geschikte aanbieders overhoudt, moet je voorselecteren. Dan neem je de branche serieus en verplicht je jezelf om na te denken wat je belangrijk vindt bij aanbesteding: prijs, ziekteverzuim, anciënniteit, et cetera." Een derde heeft een 'fixed price' methode

ontwikkeld in een poging om bedrijven vooral op kwaliteit te laten concurreren (een methode die af en toe toch nog ontspoort vanwege de bijna onmogelijke kortingen die bedrijven erbij geven).

Meerdere van de geïnterviewde aanbesteders geven aan goede handvatten te missen om op kwaliteit te selecteren. Certificaten en keurmerken worden als onvoldoende onderscheidend ervaren, en bovendien gezien als zaken die iets zeggen over de in te zetten middelen en niet over de kwaliteit van het uiteindelijke product.

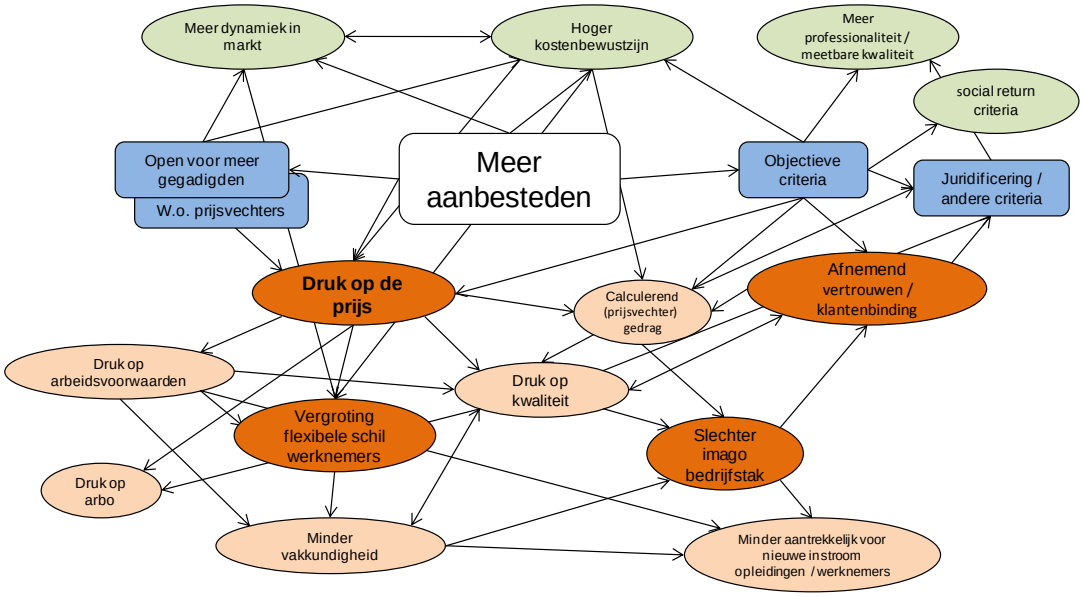
Als men last heeft van prijsvechters, waarom plaatst men die dan niet buiten de orde (door bijv. een beperking van de prijsrange, zoals hier en daar wel gebeurt)? Enkele van de gesprekspartners voelen daar wel voor of doen dat al. Meerderen vinden dat echter niet hun rol. “Als een bedrijf kijkt naar het totaalrendement van de bedrijfsvoering en van daaruit naar de bijdrage van iedere afzonderlijke opdracht (die dus niet steeds afzonderlijk maximaal rendement hoeft te hebben), is het niet mijn rol om dat punt te bewaken.” Een ander: “Je kunt los van de prijs in je voorwaarden en criteria voldoende dwingende eisen opnemen zodat je kwaliteit garandeert.”

3. Analyse: de problematiek

3.1 De samenhangende effecten

In de ervaren effecten van het aanbesteden die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, is een zekere logische samenhang waarneembaar. Onderstaande figuur geeft deze samenhang weer. Het is een aantal objectieve kenmerken van het aanbestedingsproces die, in combinatie met de aanwezigheid van prijsvechters (gedrag), tot een bijna logisch-dwingende ontwikkeling leiden richting prijsdruk, vergroting van de flexibele schil, afnemend vertrouwen en een slechter imago van de sector.

Figuur 1. Sociale en andere) effecten aanbesteden



3.2 Goedkoop en duurkoop

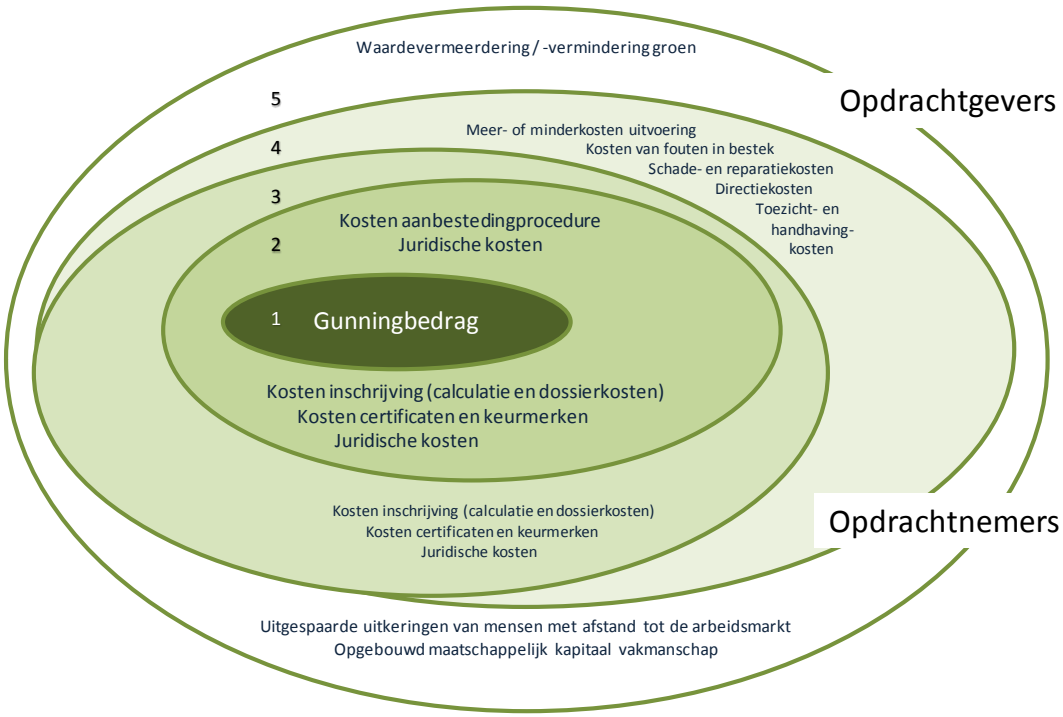
Centraal in de neerwaartse spiraal die het gevolg lijkt te zijn van de aanbestedings-ontwikkeling, staat 'druk op de prijs'. Groenwerk wordt steeds goedkoper, in zo ongeveer alle betekenissen van het woord. Althans, zo lijkt het. Meerdere gesprekspartners benadrukken dat aanbesteden uiteenlopende andere, soms verborgen kosten met zich meebrengt die men die bij een reële kosten/batenanalyse ook in ogenschouw moet nemen.

In wezen vormt het bedrag waarvoor een opdracht wordt gegund, slechts het topje van de ijsberg. Vóór men aan gunnen toekomt, moeten immers eerst alle procedurekosten voor de aanbesteding worden gemaakt (incl. juridische kosten). Dat geldt zowel voor de aanbestedende dienst als voor de inschrijver, en niet alleen voor de inschrijver die de opdracht gegund krijgt maar ook voor alle mededingers die achter het net vissen. En nádat men gegund heeft, staan nog bepaald niet alle kosten van de uitvoering vast. Zoals één gesprekspartner vanuit een aanbestedende dienst het formuleerde: "Je kunt niet al een half

uur na opening van de enveloppen spreken van aanbestedingswinst. En dat is ook niet hetzelfde als besparingen. Je weet pas hoeveel je kwijt bent na afloop van het contract, als je weet wat het meer- en minderwerk was, als je de fouten in het bestek weet, en de reparaties die nodig waren."

Van de kant van de groenbedrijven wordt nadrukkelijk gepleit voor een nog bredere kijk op de kosten en opbrengsten van groenwerk. Wat zijn de maatschappelijke kosten van het verdwijnen van alle groendeskundigheid en van het bij de uitkeringsinstanties terecht komen van alle voorheen vaste krachten die in de groensector werkzaam waren? En andersom: wat is de maatschappelijke (èn economische!) waarde van al het openbare groen, en van het werk bieden aan mensen met afstand tot de arbeidsmarkt (die nu veelal op uitkeringen aangewezen zijn)?

Figuur 2. Kosten en opbrengsten van aanbesteding groenwerk



Legenda
1. Directe kosten contract aanbesteed groenwerk
2. Kosten aanbesteding contractpartijen
3. Kosten aanbesteding mededingers
4. Kosten uitvoering aanbesteed groenwerk
5. Maatschappelijke kosten en baten groenwerk

Bovenstaande figuur geeft de verschillende niveaus weer waarop naar kosten en opbrengsten van aanbesteden van groenwerk gekeken kan worden. De suggestie die uit deze figuur spreekt, is dat een te eenzijdig streven naar een laag gunningbedrag wel eens zou kunnen leiden tot veel (hogere) andere (aanloop- en vervolg) kosten. Goedkoop zou daardoor wel eens duurkoop kunnen worden. De boodschap aan aanbesteders: (1) het is

maar de vraag of rücksichtslos op laagste prijs in maximale concurrentie aanbesteden tot de meest economisch bestede Euro leidt. En (2): ook om (financieel-) economische redenen kan het verstandig zijn méér aspecten te laten meewegen dan alleen de prijs.

3.3 Harde criteria, zachte gevolgen

Opmerkelijk is dat het principe van (openbare) aanbesteding erop gericht is een transparant en rechtvaardig proces tot stand te brengen. Harde en objectieve criteria moeten leiden tot de beste, en de best te verantwoorden, keuze. In de hiervóór beschreven praktijk zien we echter dat – de duidelijke effecten op de prijs even daargelaten – de meeste effecten zich voordoen op zaken die zich moeilijk laten objectiveren en in criteria laten uitdrukken. We lopen ze hieronder langs en illustreren ze met een aantal uitspraken.

- *Vertrouwen*

Misschien wel het meest fundamentele gevolg van het aanbesteden is het afnemende vertrouwen. Primair gaat het hier om het verdwijnende vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Harde criteria, boetebedingen en uitwisselbaarheid van relaties leiden tot calculerend gedrag en juridificering, en laten voor vertrouwen weinig ruimte meer. Zoals iemand opmerkt: "'Klantenbinding' bestaat niet meer, investeren in relaties heeft geen zin meer." "Waarom nog klaar staan voor een klant als het straks toch afketst op een Euro", aldus een ander. "Managers worden verantwoordelijk zonder dat ze verstand van groen hebben, dat maakt het lastig om op vertrouwen te werken," vertelt een derde.

Maar ook het vertrouwen tussen de groenvoorzieners onderling vermindert. "Er treedt verruwing op, er komt meer afstand." En uiteindelijk is het zelfs het vertrouwen in de continuïteit die aftakelt. "Het lijkt steeds wel alsof het iedere keer weer het laatste werk is, en dus is er altijd wel iemand die denkt dat het dan maar voor de helft moet."

- *Kwaliteit*

Onder invloed van aanbesteden verandert het 'kwaliteit'-begrip. Wat 'kwaliteit' is of wat wij als 'kwaliteit' ervaren, laat zich vaak niet makkelijk benoemen. Het heeft iets te maken met zorg, met liefde voor het vak, met authenticiteit, met gaafheid.[5] Een bekende definitie van 'kwaliteit van dienstverlening' is: 'kwaliteit is de verwachtingen van de klant overtreffen.' Dergelijke kwaliteit laat zich slecht in criteria vangen. Een aanbesteder: "Het is in de groene sector lastig om harde kwaliteitseisen te stellen." Toch is dat wat bij aanbesteden gebeurt, althans, geprobeerd wordt. Gevolg is dat niet meer geprobeerd wordt de verwachtingen van de klant te overtreffen, maar om precies te doen wat de klant in zijn bestek specificeert – en niet meer dan dat. Niet meer een 8 leveren als de klant vraagt om een 7, maar zien of je ook kan wegkomen met een 6-.

- *Imago*

Veel zorgen gaan over identiteit en imago van de bedrijfstak. Deels betreft dat het imago richting opdrachtgever en publiek. "Als we niet oppassen worden we een

[5] Het boek 'Zen of de kunst van het motoronderhoud' van Robert Pirsig (1974) draait in zijn geheel om dit 'transcendente' kwaliteitsbegrip.

sjoemelbedrijfstak." Maar veel zorgen betreffen ook het imago van het werk. Het beeld lijkt steeds minder te zijn dat het mooi werken in het groen is, waar mensen met vakmanschap omgaan met levende zaken en met de natuur. Het beeld wordt steeds meer dat het om snel, routinematig en goedkoop werk gaat dat je door iedereen kunt laten doen. In het groen lopen de mensen met taakstraffen, de mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en de vaklui door elkaar, waarbij soms niet voor iedereen helder is wie wie is. De zorg is dat het zodoende steeds minder aangenaam en bevredigend wordt om in het groen te werken, dat dit leidt tot minder nieuwe instroom in de sector en uiteindelijk tot het verdwijnen van het vakmanschap.

- *Sociaal*

Het idee van 'sociaal aanbesteden' wordt in en om de groene sector al gauw uitgelegd als 'aanbesteden met een stevige percentage social return'. Anderen beschouwen dit juist niet als sociaal, wanneer er binnen de opdracht eigenlijk geen reëel werk is voor SW-ers of wanneer hun inschakeling ten koste kan gaan van dienstverbanden van vaste krachten. Het gaat hier om een reëel dilemma, waar niettemin wel degelijk uit te komen is. Alle gesprekspartners zijn het erover eens dat in de sector naast en met elkaar plaats is voor groene vakmensen en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. De kernvraag van het sociaal aanbesteden ligt dan ook elders: bij de mate waarin aanbesteders en opdrachtnemers, mede met behulp van social return en andere sociale criteria, serieuze zaak maken van het meewegen van de sociale kwaliteit van het werk – voor alle betrokkenen.

- *Waardering*

Uiteindelijk zou het minst tastbare ook wel eens het meest essentiële aspect van het werk kunnen zijn waar aanbesteden op doorwerkt: de mate waarin er waardering is voor het werken in het groen. Als een opdrachtgever het werk niet op waarde wil of kan schatten, is er voor degenen die zich met groenwerk bezighouden ook weinig waardering. Als werken in het groen alleen als kostenpost wordt gezien, geeft dat weinig blijk van waardering voor enig vakmanschap. Als er geen (deskundig) toezicht is op de kwaliteit van de uitvoering, spreekt daaruit ook geen waardering voor degene die zijn werk goed doet.

Er is enige parallel waarneembaar met de schoonmaakbranche, waar een belangrijke eis van het stakende personeel was dat zij gerespecteerd worden in hun werk. Ook voor serieus groenwerk geldt dat het waardering verdient. Is die waardering er niet, dan ontaardt het werk in een liefdeloze uitvoering van het bestek, zonder vertrouwen of (sociale) kwaliteit.

4. Wie kan wat doen

4.1 Inleiding

Wie kan wat doen om de ongewenste effecten van aanbesteden tegen te gaan? In de interviews en het bureauonderzoek is op deze vraag ook ingegaan. Het grove beeld dat daaruit naar voren komt, luidt – (erg) kort door de bocht geformuleerd – dat de werknemers niet zouden weten hoe je hier iets aan kunt doen, dat de werknemersvertegenwoordigers vinden dat de werkgevers boter op hun hoofd hebben, dat volgens de werkgevers de aanbesteders dingen anders moeten doen en dat de aanbesteders van mening zijn dat de groene sector zich anders moet opstellen.

In dit hoofdstuk zetten we achtereenvolgens op een rij wat, volgens respondenten, de groene sector en de aanbesteders kunnen doen om de huidige ontwikkeling te keren. Daarbij gaan we ook in meer detail in op de sociale criteria die aanbesteders kunnen hanteren.

4.2 Wat kan de groene sector doen

Er zijn verschillende dingen genoemd die de groene sector zelf zou kunnen doen tegen de ongewenste effecten van het aanbesteden. We noemen de algemene richting van die activiteiten en geven er een kleine toelichting bij.

- *"De groene sector zou zelf ook eens met oplossingen moeten komen in plaats van alleen maar beren op de weg te zien"*

Meerdere aanbesteders merken op dat bedrijven in de groene sector in het dagelijks contact meer bezwaren dan uitwegen opperen. Dat bemoeilijkt een constructieve zoektocht naar oplossingen. Bovendien, zo zeggen aanbesteders, kan het geen kwaad als de bedrijven zich realiseren dat degenen met wie ze dagelijks contact hebben meestal ook maar weinig speelruimte hebben en vaak ook politiek gestuurd zijn. De groene sector bereikt er meer mee als ze de juiste soort verbeteringen op de juiste niveaus voorstelt.

- *Beter toezien op naleving Cao*

In het voorgaande is beschreven dat – juist in een sector waar de lonen de grootste kostencomponent vormen – de prijsdruk de neiging heeft door te werken in druk op de arbeidsvoorwaarden. Om dit tegen te gaan, om oneigenlijk kostenvoordeel over de ruggen van werknemers te voorkomen en af te stoppen en om daarmee ook een rem te zetten op de neerwaartse spiraal, zou verbeterde toezicht door de sector zelf op naleving van de Cao (in welke vorm dan ook) wenselijk zijn.

- *(Verdere) afstemming met andere branches voor uitlijning van Cao's*

Een beetje in dezelfde richting gaat de aanbeveling om Cao's van branches die in het groen werkzaam zijn op elkaar af e stemmen, vooral dáár waar het gaat om gelijksoortige functies. Dit voorkomt oneigenlijke concurrentie op sociale voorwaarden tussen bedrijven die onder verschillende Cao's vallen. Met name de Cumela sector en de bosbouw worden in dit verband vaak genoemd. Overigens wordt daarbij veelal ook in één adem aangegeven dat de Cumela Cao (LEI) en de VHG Cao elkaar al niet veel ontlopen.

- *Weigeren om op dubieuze aanbestedingen / slechte bestekken in te gaan*

Naar verluidt doen er nogal wat bestekken de ronde die botte prijsconcurrentie stimuleren, die teveel concurrentie om te kleine opdrachten uitlokken ("10 concurrerende offertes voor een opdracht van € 50.000.") of die onduidelijkheid laten over de wijze van beoordeling. Bedrijven die daarop ingaan, doen in wezen zichzelf ook de gevolgen aan. Een 'eenvoudige' remedie is om deze aanbestedingen links te laten liggen. Uiteraard is dit soms makkelijker gezegd dan gedaan. Individuele bedrijven kunnen om opdrachten zitten te springen, terwijl hun individuele weigering weinig zoden aan de dijk zet (= weinig leerervaringen bij aanbesteders teweeg brengt). Collectieve weigering is lastig te organiseren en zal al gauw ook de (terechte) aandacht van de NMA trekken. Wel is denkbaar dat bijvoorbeeld sectororganisaties aanbesteders op matige kwaliteit van hun bestekken wijzen.

- *Aanbesteders helpen om kwaliteit te selecteren*

In het verlengde van het voorgaande ligt de aanbeveling aan de groene sector om aanbesteders te helpen om op gewenste kwaliteit te selecteren. Die hulp kan op verschillende niveaus liggen:

- *Kwaliteitszorg*
  Meerdere aanbesteders zeggen behoefte te hebben aan een handvat om daadwerkelijk op productkwaliteit te kunnen selecteren. Dat handvat moet onderscheidend werken en niet op middel- maar op productniveau inzicht bieden. Het is aan de groene sector om zo'n handvat te ontwikkelen en aan te bieden.
- *Specialiseren*
  Iets soortgelijks vragen aanbesteders op het niveau van specifieke sterkten van individuele groene bedrijven: onderscheid je, specialiseer je, geef ons iets waarop we kunnen kiezen en selecteren.
- *Kwaliteit van aanbesteding*
  Aanbesteders kunnen geholpen worden bij het verbeteren van het aanbestedings-proces. Dat kan door – zoals hierboven gezegd – hen te wijzen op onvolkomenheden in de aanbesteding, door mee te werken aan evaluaties achteraf, en door hen ideeën en modellen aan te bieden voor goede aanbestedingsprocedures en bestekken. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op welke elementen deze zouden kunnen bevatten.
- *Sociale criteria*
  Onderdeel van die elementen kunnen sociale criteria zijn, aan de hand waarvan bij aanbestedingen bedrijven kunnen worden geselecteerd die ook op sociaal gebied als kwaliteitsbedrijf gelden. Zie ook daarvoor verder de volgende paragraaf.

- *(Precompetitief) overleg tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in het groen*

Marktconsultaties (precompetitieve overleggen) zijn een gangbare vorm voor marktpartijen om elkaar te helpen kwalitatief hoogwaardige aanbestedingen tot stand te brengen. Dergelijk overleg vindt nog maar mondjesmaat in deze sector plaats. De groene sector kan dit bevorderen. Ook over de hierboven genoemde punten kan in marktconsultaties overleg plaatsvinden.

- *Een boodschap aan opdrachtgevers afgeven waar zij niet omheen kunnen*

Veel gesprekspartners uit de groene bedrijven menen dat de meeste aanbesteders wel in algemene zin op de hoogte zijn van de situatie in de branche, maar niet doordrongen zijn van de ernst ervan. Er is daarom meer nodig dan alleen een herhaalde uitleg. De boodschap zal duidelijk afgegeven moeten worden. In dit opzicht kijkt men in de groene sector met een schuin oog naar de schoonmaaksector, waar de stakingen in 2010 (de langste staking in NL ooit) hebben geleid tot bewustwording bij aanbestedende bedrijven en bij de samenleving als geheel. De groene sector staat voor de uitdaging om een soortgelijke bewustwording tot stand te brengen.

4.3 Wat kunnen aanbesteders doen

Ook wat aanbesteders kunnen doen zetten we op een rij met een kleine toelichting erbij.

- *Eigen aanbestedingsdeskundigheid behouden of versterken*

In algemene zin is het van belang dat aanbesteden op een deskundige manier gebeurt. Wat de opdrachtgever werkelijk wil, moet goed in het bestek tot uitdrukking komen. Duidelijk moet zijn wat een inschrijver moet doen om aan criteria en wensen te voldoen. Een aanbesteder vraagt van inschrijvers veel voorwerk, het gaat om belangrijke zaken. Dan is het ook van belang dat dit professioneel gebeurt.
Een oplossing die sommige opdrachtgevers hiervoor kiezen om een deskundig bureau in te huren, kan goed werken, àls althans de afstemming over de prioriteiten en inhoudelijke wensen van de opdrachtgever goed gebeurt.

- *Eigen groendeskundigheid behouden of versterken*

Iets soortgelijks geldt voor het specifieke groenwerk dat gedaan moet worden; aanbesteders moeten daarvan weten wat zij willen en waarom ze waarnaar vragen. Anders gezegd: zij moeten het aanbod voor groenwerk dat aanbieders hen doen, op waarde kunnen schatten.

Het belang van deze deskundigheid strekt niet alleen tot de aanbesteding, maar ook tot de uitvoering. Deels is groendeskundigheid wenselijk om gedurende de uitvoering beslissingen te kunnen nemen over nieuw ontstane situaties of over betere oplossingen dan in het bestek voorzien. En voor een ander deel zal ook het opgeleverde product op waarde geschat moeten kunnen worden. De aanbestedende partij zal moeten kunnen beoordelen of de uitvoering conform het bestek geschiedt en bij afwijking moeten kunnen ingrijpen. Daarover gaat ook de volgende suggestie.

- *Zorgen voor betere toezicht op en handhaving van de uitvoering*

Goed toezicht en goede handhaving zijn voor de aanbesteder van belang om zich ervan te verzekeren dat hij ook daadwerkelijk krijgt waarvoor hij betaalt. Ook de mededingers en de markt als geheel hebben er belang bij dat dit goed gebeurt. Eerlijke concurrentie veronderstelt dat de winnaar mag en *moet* leveren wat gevraagd werd. Als daaraan getornd kan worden, ontaardt competitie op het scherpst van de snede in vals spel. En dat geldt niet alleen voor toezicht op de afspraken over het uit te voeren werk, maar ook over de andere voorwaarden waar bij de aanbesteding naar werd gevraagd – van voorwaarden met betrekking tot gediplomeerd en gecertificeerd personeel tot en met de te treffen veiligheidsmaatregelen.

- *Geen extreem prijsvechtergedrag (meer) accepteren*

De neergaande spiraal is voor een belangrijke deel mede het gevolg van prijsvechtergedrag. Ook aanbesteders geven aan hier last van te hebben. Zij kunnen zich hier tegen wapenen door dit type gedrag niet (meer) te accepteren. Denk aan het instellen van een vaste prijs, aan een prijsdictaat, aan het beperken van de prijsrange waarbinnen men inschrijvingen accepteert, of uiteindelijk zelfs aan het toepassen van uitsluitingen.

- *Meer 'met vertrouwen' aanbesteden*

Zoals beschreven geven meerdere partijen – groenvoorzieners en aanbesteders – aan het te betreuren dat het vertrouwen uit de markt lijkt te verdwijnen. Vertrouwen gaat hand in hand met investeren in relaties, het werken aan reputatie en een gedeeld begrip van kwaliteit. Opdrachtgevers kunnen in hun aanbestedingsgedrag – ook onder voorwaarden van transparantie en verantwoordbaarheid – meer ruimte maken voor een vertrouwensband met opdrachtnemers. Denk aan:

– *Meer ondershands of met voorselectie aanbesteden*
  Onder de wettelijke aanbestedingsgrens kan men ondershands aanbesteden. Boven die grens is aanbesteding met voorselectie mogelijk. In beide gevallen is dit wenselijk, omdat dit meer ruimte laat voor het uitfilteren van bedrijven waarmee een vertrouwensband (verder) opgebouwd kan werden.
– *In kleinere percelen aanbesteden*
  Aanbesteding in meerdere kleine percelen in plaats van in één grote, creëert minder een sfeer van erop-of-eronder. Het schept ruimte om met meer opdrachtnemers herhaaldelijk ervaring op te doen en vertrouwen op te bouwen. En bovendien werpt het minder drempels op voor kleinere, lokale bedrijven om afzonderlijk in te schrijven in plaats van dat men het in onderaanneming of als combinatie moet doen.
– *Minder kortcyclisch aanbesteden*
  Door niet in contracten voor één jaar maar voor meerdere jaren (eventueel met verlengingsopties) aan te besteden, schept men ruimte voor inwerken, investeren, routine opbouwen en elkaar leren kennen.
– *Om plan van aanpak vragen*
  Het is aanbevelenswaardig om inschrijvers de gelegenheid te bieden zich te onderscheiden door in het bestek om een plan van aanpak te vragen. Hierin kunnen meer kwalitatieve zaken in de sfeer van de kwaliteitsbewaking, de communicatie, personele aangelegenheden en veiligheids- en gezondheidsmaatregelen worden gewaardeerd. Het is wel zaak tevoren duidelijk te maken hoe de inhoud van deze plannen van aanpak gescoord gaat worden. Èn van belang is die eisen zodanig concreet te stellen dat het plan van aanpak dat daarop geschreven wordt in de praktijk ook goed controleerbaar en afdwingbaar is.
– *Reële referentie-eisen*
  Bedrijven die aantoonbaar met goed gevolg en tot tevredenheid van de opdrachtgever vergelijkbare opdrachten hebben uitgevoerd, verdienen enig vertrouwen. Te zwaar leunen op (al te specifieke) referentie-eisen belemmert echter de toetreding van nieuwkomers op de (betreffende deel-) markt.

– *Reële omzeteisen*
  Een soortgelijke aantekening past ten aanzien van omzeteisen. Te zware omzeteisen creëren oneigenlijke drempels.

- *(Meer) ook op sociale geschiktheids-, selectie- en gunningscriteria selecteren*

Opdrachtgevers kunnen zich bij hun aanbestedingen meer bedienen van sociale criteria. Daarmee kan men de opdracht gunnen aan dat bedrijf dat het optimum biedt qua te leveren dienst, prijs en sociale kwaliteit. Anders gezegd: daarmee kan men maatschappelijk verantwoord aanbesteden.

'Je bedienen van sociale criteria' betekent twee dingen: (1) passende sociale criteria opnemen in het bestek, en (2) die criteria het juiste gewicht geven. Wat die passende sociale criteria betreft, is in onderstaand tekstkader een aantal aan de praktijk ontleende aangrijpingspunten weergegeven. Aanbesteders kunnen hierop gebaseerde criteria in hun bestek opnemen. Wat het juiste gewicht betreft: het gaat hier zowel om de toekenning van het gewicht aan deze criteria vis-à-vis het gewicht dat aan prijs en uitvoeringskwaliteit hangt, alsook om de vraag of op basis van deze criteria geselecteerd of gegund wordt. Als gunning mede plaatsvindt op basis van een stevige meeweging op deze criteria, maakt dat voor het sociaal beleid in de sector een verschil.

Tekstkader 6: Toe te passen sociale criteria bij aanbestedingen

De onderstaande relevante sociale criteria zijn ontleend aan reële voorbeelden van aanbestedingen, waarbij selectie en/of gunning mede aan de hand hiervan heeft plaatsgevonden. Zij zijn hier opgenomen ter inspiratie en vormen zeker geen uitputtende lijst.

– Aandeel eigen personeel bij uitvoering opdracht
– Aandeel specifiek deskundig personeel
  - in het algemeen
  - bij uitvoering opdracht

  Denk aan:
    - ETW / ETT
    - verkeersregelaars
    - onkruidverwijderaars
    - flora/fauna geschoold
– Beschikbaarheid, inhoud en actualiteit scholings- en opleidingsplannen
– Aanwezigheid, aantallen en inzet leerlingen- en stageplaatsen
– Percentage personeelsverloop; anciënniteit van het personeel
– Percentage ziekteverzuim
– Toepassing arbocatalogus
– Betaling alle werknemers conform Nederlandse Cao ('s)
  - W.o.: betaling reiskosten werknemers
– Afdracht sociale lasten werknemers
– Beschikking over een OR (verplicht bij > 50 werknemers) of over Personeelsvertegenwoordiging (< 50 werknemers)
– Lidmaatschap brancheorganisatie
– Passende *Social Return* eisen (passend bij aard van de opdracht; passend bij het streven naar het integreren in het arbeidsproces van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt)

5. Wat wil de groene sector

5.1 Inleiding

De in de vorige hoofdstukken beschreven zorgen en mogelijke uitwegen zijn besproken op een werkbijeenkomst met vertegenwoordigers van de groene sector d.d. 8 september 2011. Besproken is of en hoe men zich in de geschetste beelden herkent en wat men vindt dat er moet gebeuren.

In dit hoofdstuk geven we op grond van de uitkomsten van deze bijeenkomst weer welk perspectief en welke concrete acties de groene sector voor zich ziet om de ongewenste effecten van het aanbesteden tegen te gaan en de negatieve spiraal te keren. We beschrijven achtereenvolgens de leidende uitgangspunten, de coalitie die men wil smeden en de veranderde praktijk die men wil nastreven.

5.2 Uitgangspunten

De zorgen die in de eerste hoofdstukken van dit rapport zijn beschreven, worden breed herkend en gedeeld. Men maakt zich vooral zorgen over de waardering van de sector. Prijs en kwaliteit (incl. sociale kwaliteit) staan onder grote druk. Opleidingen en trainingen komen in de knel, werkdruk wordt hoger, aan veiligheid en gezondheid wordt getornd en de flexibiliteit die van werknemers gevraagd wordt is onevenredig groot. Het percentage flexwerkers neemt toe. Door het slechte imago van de branche haken jongeren af. Door de vergrijzing zullen veel werknemers stoppen met werken. Dit maakt dat er veel vakkundigheid verdwijnt.

Hoewel bij de verschillende betrokkenen soms enige moedeloosheid is te bespeuren, is er ook strijdbaarheid: men is er trots op in het groen te werken en het hoveniersvak te bedrijven. Bovendien zijn er vele redenen om aan te nemen dat er bij alle betrokken partijen – en om te beginnen bij de *meest* betrokken partijen: de werkgevers, werknemers en de aanbesteders – de wil is om het tij te keren.

De gezamenlijke uitgangspunten op een rij:

- Het getoonde beeld is voor alle betrokken partijen herkenbaar en bekend; dat blijkt uit de interviews, uit de workshop en uit eenieders dagelijkse waarneming.
- Alle betrokken partijen hebben er belang bij dat het werken in het groen plaatsvindt in een sfeer van vertrouwen, respect en waardering voor goed geleverd vakwerk.
- Iedereen, opdrachtgevers, opdrachtnemers en werknemers, hebben er – zeker op de langere termijn – belang bij dat er in het groen goed werk wordt gedaan voor een redelijke prijs.
- Iedereen heeft er ook belang bij dat de groene sector een branche is waar kwaliteit en vakmanschap op een efficiënte manier geleverd kunnen (blijven) worden met inzet van gekwalificeerd en ervaren personeel.
- Iedereen (zeker ook de opdrachtgevers van overheidszijde) heeft er belang bij dat de groene sector een sociale bedrijfstak is, waar plaats is voor zowel jonge, zich ontwikkelende als voor oudere en meer ervaren krachten, alsook voor mensen met

afstand tot de arbeidsmarkt, en waar eenieder op een gezonde en veilige manier kan doorwerken tot de pensioengerechtigde leeftijd.
- Iedereen erkent dat de aard van het werk en van een deel van de betrokken werknemers met zich meebrengen dat het werk bij voorkeur lokaal/regionaal plaatsvindt.
- Juist ook bij de uitdagingen op het sociale vlak waar de groene sector momenteel voor staat, kunnen partijen elkaar vinden en versterken bij het realiseren van alle gezamenlijke, bovengenoemde belangen.
- Partijen kunnen elkaar in dat verband helpen en hebben elkaar in dat verband nodig, om verder vorm te geven aan (gezamenlijk) maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en duurzaam inkopen (met aandacht voor de 3 P's, waarvan People er één is, naast Planet en Profit).
- Het proces van aanbesteden kan helpen om een redelijke prijs op een transparante en verantwoorde manier tot stand te laten komen.
- Aanbesteden is geen (althans: een oneigenlijk en asociaal) middel voor bezuinigingen. Goed werk voor een onredelijke prijs laten doen, betekent bezuinigen over de rug van de (werknemers in) groene sector.

5.3 Naar een verbond

Uit de genoemde uitgangspunten volgt al dat de betrokken partijen elkaar nodig zullen hebben om het tij te keren. De uitweg die de groene sector voor zich ziet, is er dan ook primair in gelegen die gezamenlijkheid te benadrukken in de vorm van een 'verbond'. Aan dat verbond zitten drie elementen: (1) het verhaal duidelijk neerzetten; (2) de brede coalitie vormen; en (3) het verbond afsluiten.

- *Het verhaal*

Het onderhavige rapport bevat alle elementen van het verhaal dat de aanleiding vormt voor het nieuwe initiatief. Dit verhaal kan en moet beter verteld worden. Maar er is meer nodig om eenieder er ook werkelijk van te doordringen dat verandering nodig is. Iets dat verder gaat dan een geschreven of verteld verhaal en dat zichtbaar maakt dat het zo niet langer kan. Wat dat is, hoe dat moet, dat staat nog te bezien. Enige inspiratie kan geput worden uit de wijze waarop de schoonmaaksector haar verhaal voor het voetlicht heeft gebracht (al is het de vraag of het gebezigde middel – de langste staking – in de groene sector op zijn plaats is).

- *De brede coalitie*

De groene sector wil een zo breed mogelijke coalitie vormen rondom de gewenste veranderingen. Qua betrokkenen bij deze coalitie valt in ieder geval te denken aan:
- De bedrijven uit de groene sector en hun brancheorganisatie VHG
- De werknemers uit de groene sector en hun vertegenwoordigers in OR-en en bij FNV Bondgenoten en CNV Vakmensen
- De mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, de SW organisaties en hun vertegenwoordigers (waaronder de sociale partners, CEDRIS en vakbonden)
- De aanbestedende partijen, waaronder in ieder geval
  - Gemeenten en hun vereniging de VNG
  - Provincies en hun overleg IPO
  - Het Rijk

- In het groen aanbestedende bedrijven en instellingen
- Professionele ondersteuners van aanbestedingen en ingenieursbureaus

Naast het streven om met al deze partijen een gezamenlijk verbond aan te gaan, is met enkele partijen in het bijzonder voorwerk te verrichten om de mogelijkheden tot sociaal aanbesteden te vergroten. Dat zijn ten eerste de partijen die de mensen met afstand tot de arbeidsmarkt vertegenwoordigen. Eerder is al opgemerkt dat in de groene sector naast en met elkaar plaats is voor groene vakmensen en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Dit moet echter wel verder handen en voeten gegeven worden om niet-sociale valkuilen te vermijden.
Ten tweede zijn dat de sociale partners van andere in het groen werkzame sectoren. Door met hen Cao's uit te lijnen op vergelijkbare functies in het groen, kan worden voorkomen dat de concurrentie gevoerd wordt op basis van relatieve soepelheid van Cao's.

- *Het verbond*

Met de gehele coalitie wil de groene sector een verbond sluiten (in de werkbijeenkomst gekscherend aangeduid als 'het Verbond van Houten'). Grote inspiratiebron voor dit verbond vormt de Code Verantwoord Marktgedrag zoals die door betrokkenen bij de schoonmaak- en glazenwasserbranche is vastgelegd (25 mei 2011). De groene sector stelt zich voor een soortgelijke code op te stellen, toegesneden op de situatie in het groen.

De code in de schoonmaak is gebaseerd op de gezamenlijke afspraak dat omwille van verantwoord marktgedrag partijen zich (hoofdzakelijk moreel) verplichten tot resp. goed opdrachtgeverschap, goed werkgever- en opdrachtnemerschap, goed werknemerschap en goed makelaarschap, en dit alles met medewerking van andere betrokken partijen. Voorts regelt de code (beknopt) het een en ander over implementatie en naleving van de afspraken.

De groene sector wilt iets soortgelijks doen met de eigen coalitie, en daarmee tegelijk het algemene principe van verantwoord marktgedrag (als uitwerking van duurzaam inkopen in de dienstensectoren) uitdragen.

5.4 Naar sociaal aanbesteden

Verantwoord marktgedrag op het gebied van aanbesteden rust in de ogen van de groene sector op drie pijlers:
1. Goede sociale criteria
2. Sociale criteria zwaar meewegen
3. Goed toezicht op uitvoering

Over alle drie deze criteria is in het voorgaande rapport al veel gezegd. Hoofdstuk 4.3 bevat diverse voorbeelden en uitwerkingen van toepasbare sociale criteria, alsook verdere aangrijpingspunten voor 'aanbesteden met vertrouwen'. En ook elders is al betoogd dat pas in het zwaar meewegen van deze sociale criteria bij de selectie en vooral bij de gunning sprake kan zijn van sociaal aanbesteden – voor zover althans bedrijven ook gecontroleerd en gehouden worden aan de sociale en andere kwaliteiten die zij op schrift toezeggen te zullen realiseren.

Verdere uitwerking van deze pijlers en principes van sociaal aanbesteden kan binnen het verbond plaatsvinden.

6. Wat staat de groene sector te doen

De zorgen van de groene sector over de gevolgen van de heersende praktijk van aanbesteden zijn in de vorige hoofdstukken beschreven, evenals het perspectief dat de sector voor ogen staat om uit de neerwaartse spiraal te komen. Wat staat de betrokken partijen – de VHG en de vakbonden – nu te doen?

In dit slothoofdstuk beschrijven we 5 acties die we aanbevelen als concrete stappen om het gewenste perspectief dichterbij te brengen.

1. ***Sociaal en eerlijk***
   Aanbesteders beschouwen in toenemende mate 'social return' als (onderdeel van) sociaal aanbesteden. In de groene sector verstaat men onder sociaal aanbesteden (ook) iets anders en vindt men de vereiste inzet van SW-ers in sommige gevallen juist een minder sociale maatregel. Bijvoorbeeld wanneer die inzet geen zinvol werk voor SW-ers oplevert of regulier vakwerk verdringt. Sommigen menen dat de subsidies tot oneerlijke concurrentie leiden.

   Het verdient daarom aanbeveling om – bijvoorbeeld door middel van een niet al te omvangrijk onderzoek – helder en inzichtelijk te krijgen hoe de kosten en baten van de inzet van SW-ers zich verhouden tot die van reguliere vakmensen. Voor een eerlijke vergelijking is het zaak daarbij zowel CAO-schalen en subsidies te betrekken, alsook de kosten van begeleiding, van verschillen in inzetbaarheid, flexibiliteit en arbeidsproductiviteit, van uitval en verzuim en van andere relevante factoren. Het ligt ook voor de hand onderscheid te maken tussen verschillende functiecategorieën en soorten werk, aangezien deze nogal kunnen verschillen qua haalbaarheid, uitvoerbaarheid en aantrekkelijkheid voor enerzijds mensen met een SW indicatie en anderzijds reguliere vaklieden.

   Het aldus verkregen inzicht helpt om aanbesteders helder voor te kunnen houden wanneer welke inzet van SW-ers past bij sociaal aanbesteden en wanneer niet, en onder welke voorwaarden. Tegelijk kunnen zo scheve ogen binnen de groene sector worden voorkomen en onterechte verhalen over valse concurrentie worden weerlegd.

2. ***Controleerbare Cao-naleving***
   Het is duidelijk welke eisen de Cao stelt qua arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Veel minder duidelijk is of bedrijven zich hier wel of niet aan houden. Noch VHG, noch de vakbonden hebben hier duidelijk inzicht of overzicht. Het is dan ook zeer de vraag of en hoe aanbesteders dit wel te weten kunnen komen en hierop controle kunnen uitoefenen. Voorts komt uit de hier gerapporteerde verkenning naar voren dat ook werknemers niet altijd weten waar ze op grond van de Cao recht op hebben.

   Het is dan ook aanbevelenswaardig om in sociale partnerverband na te denken over een manier om naleving van de Cao voor de sector zelf en voor de aanbesteders beter controleerbaar te maken. Eén van de manieren waarop dit kan, is door de Cao-voorlichting aan werknemers te intensiveren en werknemers ook een rol te geven bij het

toezicht op de naleving. Bij dat laatste past bijvoorbeeld een vraag- en meldpunt over Cao-afwijkingen. Ook kan de sector zijn licht opsteken bij andere sectoren waar een zekere vorm van Cao controle plaatsvindt, zoals bijv. de uitzendbureaus, de textielverzorging, de schoonmaak- en de taxibranche.

3. ***Modellen van sociaal aanbesteden***
Welke manier van sociaal aanbesteden adviseert de groene sector aan aanbesteders? Aanbevolen wordt om op deze vraag een antwoord te ontwikkelen. Een voorkeursmodel voor sociaal aanbesteden kan als zodanig onderdeel zijn van een te sluiten verbond. In de voorgaande hoofdstukken zijn hiervoor ingrediënten benoemd. De onderstaande elementen komen de onderzoekers in het bijzonder als aanbevelenswaardig voor:
- Bij voorkeur geen opdrachten (onnodig) clusteren; omvangrijke opdrachten verdelen in percelen
- Niet te kortcyclisch aanbesteden (tenminste voor twee jaar plus enige jaren verlengingsopties)
- Bij voorkeur ondershands of met voorselectie aanbesteden
- Gunnen op basis van EMVI
- Gunnen met uitsluiting van onrealistisch lage inschrijvingen
- Vragen om een plan van aanpak met duidelijk toetsbare en handhaafbare criteria
- Voorzien in goed toezicht op de uitvoering en goede handhaving van de overeengekomen prestaties
- Goede sociale criteria toepassen en deze zwaar laten meewegen
- Goede sociale criteria kunnen zijn:
  * Naleving van de Cao (voor alle betrokken werknemers, inclusief ingehuurd personeel en uitzendkrachten)
  * Aandeel eigen personeel in vaste dienst bij uitvoering van de opdracht
  * Vakbekwaamheid van het (in te zetten) personeel
  * Aanwezigheid, inhoud en actualiteit scholings- en opleidingsplannen
  * Aanwezigheid, aantallen en inzet leerlingen- en stageplaatsen
  * Percentage personeelsverloop; anciënniteit van het personeel
  * Percentage ziekteverzuim

4. ***Het verbond en de afspraken***
Op basis van de hiervoor genoemde ingrediënten en de daarbij te benoemen verantwoordelijkheden van opdrachtgevers, opdrachtnemers, werkgevers en werknemers, alsook met een schuin oog naar het voorbeeld van de Code Verantwoord Marktgedrag zoals die in de schoonmaaksector is ontwikkeld, kan een ontwerptekst worden opgesteld van een verklaring voor bij het af te sluiten 'Verbond'.

Het is aanbevelenswaardig om daar snel een begin mee te maken. Bij overeenstemming tussen VHG en vakbonden is al direct sprake van een stevige basis voor een verder uit te bouwen coalitie. Met een dergelijke ontwerptekst in de hand kan de groene sector vervolgens haar coalitie verder smeden. In eerste instantie kunnen de in sociaal opzicht voorop lopende overheden, instellingen en bedrijven – en niet te vergeten ook de partners uit de SW sector – worden betrokken. In tweede instantie kan een zekere kritische massa helpen om ook wat minder vooroplopende aanbesteders over de streep

te trekken om toe te treden tot het verbond.

5. ***Het verhaal en hoe het te vertellen***
   En dan is er nog de opgave om glashelder en overtuigend de noodzaak voor de gewenste veranderingen en het belang van toetreding tot het verbond voor het voetlicht te brengen.

   Voor een deel is dat een kwestie van het helder en inzichtelijk verwoorden daarvan. Het is aanbevelenswaardig dat te doen. Het onderhavige rapport draagt daarvoor bruikbare elementen aan.

   Voorts is het zaak een goede manier van communiceren te vinden die de boodschap ook daadwerkelijk overbrengt. Dit moet een manier zijn die past bij de aard van en de verhoudingen binnen de groene sector. Er kan gebruik worden gemaakt van de communicatieve en ook mobiliserende kracht die de brancheorganisatie en de vakbonden van zichzelf al hebben. Ingespeeld kan worden op specifieke momenten of gelegenheden, bijvoorbeeld het op de markt komen van heel grote, heel goede of wellicht juist heel slechte aanbestedingen. Schrijnende situaties kunnen worden uitgelicht en partijen kunnen op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Met een goede inzet van de zeggingskracht van de sociale partners en van het aansprekende verhaal dat zij te vertellen hebben, moet het mogelijk zijn de totstandkoming van een omvangrijke coalitie teweeg te brengen en deze te inspireren tot een krachtig verbond.

Bijlage A: Geraadpleegde bronnen

A.1 Geïnterviewde personen

Dhr. H. Aasman	Dolmans landscaping, regio Noord
Dhr. B.A.M. Bosman	Ministerie van Defensie
Dhr. P. Brock	Van Helvoirt groenprojecten
Dhr. A. Bunnik	Van der Spek Hoveniers
Dhr. F. Crucq	BTL
Dhr. B. Gijsberts	Boogaart Almere
Dhr. W.A. van Ginkel	Koninklijke Ginkel Groep
Dhr. A. Goppel	Gemeente Rotterdam
Dhr. G. Haven	Dolmans landscaping, regio Noord
Dhr. H. Inkelaar	NIC
Dhr. O. Janssen	BTL
Dhr. J. de Jong	Gemeente Dronten
Dhr. H. Keijzers	Gemeente Weert
Dhr. W. Korstanje	Boogaart Almere
Dhr. J. Koudys	CNV Vakmensen
Dhr. L. Kressin	FNV Bondgenoten
Dhr. E. van der Linden	Gemeente Rotterdam
Dhr. D. Oosthoek	Rabobank
Dhr. W. op 't Roodt	Gemeente Weert
Dhr. H. van Scherpenzeel	Boomtotaalzorg
Mw. H. van der Spoel	Dolmans landscaping, regio Noord
Dhr. J. Stoop	Stoop groenvoorziening
Dhr. D. van de Weetering	Gemeente Almere

A.2 Geraadpleegde documentatie

- Aequor, 2008; Onderwijs- en Arbeidsmarkt Hoveniers
- *Code Verantwoordelijk Marktgedrag Schoonmaak- en Glazenwassersbranche,* 2011
- *Collectieve Arbeidsovereenkomst voor het Hoveniersbedrijf in Nederland,* 2010
- De Onderlinge, 2011; *Op tijd beginnen! Partnerships in het groen*
- Europese Commissie, 2010; *Sociaal kopen; Gids voor de Inachtneming van Sociale Overwegingen bij Overheidsaanbestedingen*
- Economisch Instituut voor de Bouw, 2010a; *Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers, 2009-2010.*
- Economisch Instituut voor de Bouw, 2010b; *Monitor openbare aanbestedingen*
- SEO, 2007; *Snoeien doet groeien? Bedrijfsvergelijkend onderzoek VHG 2005*
- SEO, 2007; *Groei in groen? Bedrijfsvergelijkend onderzoek VHG 2006*
- SEO, 2009; *De groensector in 2007. Bedrijfsvergelijkend onderzoek VHG 2007*
- SEO, 2010; *Stilte voor de storm? Bedrijfsvergelijkend onderzoek VHG 2008*

- SEO, 2011; *Groenbedrijven in tijden van crisis. Bedrijfsvergelijkend onderzoek VHG 2009*
- Significant, 2010; *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2008*.
- Stichting Groenkeur, 2010; *Groenkeur Beoordelingsrichtlijn Groenvoorzieningen*
- TNO, 2011; *Social return bij inkoop door gemeenten*.
- Van Vugt, B., 2010; *De Waarde van Groen*
- VHG/Stadswerk, 2010; *Doelmatig en efficiënt gunnen en selecteren bij groenprojecten*
- VNO NCW, MKB NL, MVO NL, NEVI en De Groene Zaak, 2011; *Advies Duurzaam Inkopen*

Bijlage B: Verslag werkbijeenkomst

Plaats: VHG, Houten
Datum: 8 september 2011

Aanwezig: Dhr. A. Bunnik (Van der Spek Hoveniers), dhr W.A. van Ginkel (Koninklijke Ginkel Groep), dhr. B. Gijsberts (Boogaart Almere), mw. S. van Houten (FNV Formaat), dhr. F. van Jaarsveld (Boom Totaalzorg), dhr. W. Korstanje (Boogaart Almere), dhr. J. Koudys (CNV Vakmensen), dhr. J. Menges (Tomin Groep), dhr. G. Peters (BTL), dhr. K. van Remunt (Diamant-groep Xtra), dhr. R. van der Spek (Van der Spek Hoveniers), dhr. J. Stoop (Stoop Groenvoorziening), mw. M. Uijtewaal (Boom Totaalzorg), mw. L. van Vliet (VHG), dhr. D. van Zuidgeest (Zuidkoop).

Gespreksleiding / verslag: dhr. C.G. Le Blansch en mw. M. Drabbe (beiden Bureau KLB)

Opening / inleiding / kennismaking

Linda van Vliet opent de bijeenkomst en heet iedereen welkom. Zij meldt dat mw. Daamen en mw. Naber van FNV Bondgenoten en dhr. Roozen van VHG helaas verhinderd zijn. Dhr. Gijsberts zal door omstandigheden pas later aanschuiven. Linda geeft aan dat het thema 'sociale effecten van aanbesteden' meer en meer actueel wordt, mede als gevolg van de behandeling van de nieuwe aanbestedingswetgeving in de komende maanden. Ook wijst ze op verspreide initiatieven, waarvan de meest recente die van Prorail is die voortaan alleen nog wil werken met bedrijven die hun werknemers conform CAO betalen. Na haar inleiding geeft Linda het woord aan de Kees Le Blansch die de workshop verder zal begeleiden.

Ook Kees heet iedereen van harte welkom. Hij meldt dat naast werkgevers en werknemers ook aanbestedende partijen waren uitgenodigd om bij deze workshop aanwezig te zijn. Van alle leden van VHG, FNV en CNV waren in een vroeg stadium al 'namen en rugnummers' beschikbaar zodat de datum snel naar de achterbannen kon worden gecommuniceerd. Met aanbestedende diensten zijn kort voor de workshop nog interviews ingepland, zodat zij ook pas laat zijn uitgenodigd. Gevolg is dat helaas allen verhinderd blijken te zijn.

Vandaag is het de bedoeling dat wij praten over de ontwikkelingen in de sector als gevolg van het aanbesteden in het groen. Gezamenlijk zullen we bezien welke maatregelen nodig/nuttig zijn om de sociale kwaliteit van het werken in de sector te verbeteren en hoe deze richting aanbesteders / opdrachtgevers te communiceren.

Kees stelt voor te beginnen met een kort kennismakingsrondje, waarbij eenieder de zin afmaakt "De groene sector is (weer) een goede sector om in/mee te werken (d.w.z. van goede sociale kwaliteit) als ……". Dit levert de volgende uitspraken.

Tabel 1: afgemaakt zinnen voorstelronde

De groene sector is (weer) een goede sector om in te werken (d.w.z. van goede kwaliteit) als
– de kennis, kunde, expertise ook in de prijs gewaardeerd worden door opdrachtgevers.
– aanbesteden geen doodstrijd meer is.
– de werkende mens meer centraal komt te staan.
– de branche als "volwaardig" wordt gezien!
– we in staat zijn om te zorgen voor goede opleidingen/trainingen om uitdagende "groene projecten" uit te voeren!
– inkopen niet alleen om prijs gaat – geeft ruimte voor goed werkgeverschap.
– de sector de ruimte krijgt om het prijsniveau te bepalen dat nodig is om kwaliteit te bieden.
– de sociale kwaliteit niet vermindert: werkdruk – veiligheid – gezondheid – flexibiliteit.
– er ook genoeg aanwas is voor de sector, er is vergrijzing.
– het ambacht gewaardeerd wordt en het groen economische waarde krijgt.
De groene sector is (weer) een goede sector om mee te werken (d.w.z. van goede kwaliteit) als
– OR en directie een constructieve dialoog kunnen voeren over gevolgen voor bedrijf + werknemers.
De groene sector is (weer) een goede sector om in/mee te werken (d.w.z. van goede kwaliteit) als
– het vertrouwen en respect tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer weer toeneemt door middel van meer samenwerken.
– wij onze vergaarde kennis en kunde tegen een passende beloning uit kunnen dragen naar onze opdrachtgevers.
– we zelf eerst weten wat we willen.

Kees geeft aan dat uit deze uitspraken al veel spreekt dat ook naar voren kwam bij de interviews die hij de afgelopen periode met verschillende betrokkenen heeft gehouden.

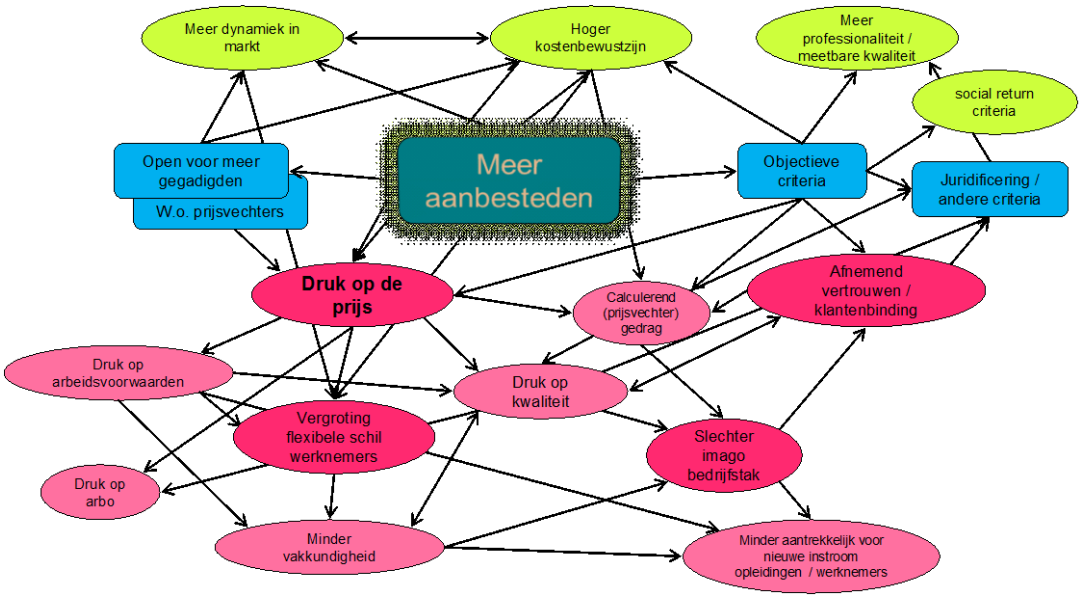
Eerste bevindingen problematiek

Bureau KLB heeft, door middel van bureauonderzoek en interviews, een verkenning uitgevoerd naar (ervaringen met) sociale effecten van aanbesteden in het groen en naar manieren om ongewenste sociale effecten tegen te gaan, w.o. d.m.v. specifieke aanbestedingscriteria.

De sociale effecten van aanbesteden waren geoperationaliseerd aan de hand van de bekende 4 A's, te weten effecten op arbeidsplaatsen, arbeidsvoorwaarden, arbeids-omstandigheden en arbeidsverhoudingen. Uit de interviews is al als conclusie naar voren gekomen dat ook een 5e 'A' effecten ondervindt, te weten 'arbeidsinhoud'. Voorts is een hoofdconclusie dat zo ongeveer alle betrokkenen zich zorgen maken over de ontwikkelingen in de sector als gevolg van het aanbesteden – al zijn er wel enige verschillen tussen de zorgen van werkgevers, werknemers en de aanbesteders/opdrachtgevers.

Aan de hand van onderstaand schema licht Kees de effecten toe die geïnterviewden in samenhang hebben genoemd als gevolgen van het aanbesteden.

Figuur 1: (Sociale en andere) effecten aanbesteden



Het bespreken van de effecten bij het aanbesteden lokt bij de deelnemers reacties uit. Enerzijds bevestigen deze het beeld. Men maakt zich vooral zorgen over de waardering van de sector. Prijs en kwaliteit (incl. sociale kwaliteit) staan onder grote druk. Opleidingen en trainingen komen in de knel, werkdruk wordt hoger, aan veiligheid en gezondheid wordt getoornd en de flexibiliteit die van werknemers gevraagd wordt is onevenredig groot. Het percentage flexwerkers neemt toe. Door het slechte imago van de branche haken jongeren af. Door de vergrijzing zullen veel werknemers stoppen met werken. Dit maakt dat er veel vakkundigheid verdwijnt. De gedachte leeft dat accountants en juristen het laatste woord hebben, de aanbestedingswet is er en moet worden uitgevoerd. Er zal gewerkt moeten worden aan herstel van het vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Samenwerking en wederzijds respect zou het uitgangspunt voor het oplossen van de problemen moeten zijn.

Anderzijds is er bij een aantal deelnemers enige moedeloosheid te bespeuren (naast strijdbaarheid bij andere deelnemers: zij benadrukken dat werken in het groen en het vak zaken zijn om trots op te zijn). Het getoonde beeld is herkenbaar en bekend, alle betrokken partijen weten dit en toch verandert er niets. Hoe komen we uit deze neergaande spiraal? Die vraag staat centraal in het volgende onderdeel van de werkbijeenkomst.

Wie kan wat doen?

Kees stelt voor om in kleinere groepjes te bespreken wie wat kan doen om de negatieve spiraal te doorbreken en oplossingen vorm te geven. Hiervoor heeft hij op kaarten ideeën gezet die zijn voortgekomen uit de interviews. De groene kaarten bevatten de dingen die de groene sector zelf zou kunnen doen, de gele kaarten de dingen die de aanbesteders/-opdrachtgevers zouden kunnen doen. Op deze kaarten mag naar hartenlust gekrast en

geamendeerd worden. Daarnaast zijn er lege kaarten om eigen ideeën op te schrijven. En verder is de opdracht aan elke groep om de twee keer drie maatregelen te kiezen die de groene sector resp. de opdrachtgevers/aanbesteders vooral moeten oppakken.

De aanwezigen gaan in drie gemengde deelgroepjes uiteen en bespreken de benodigde maatregelen. Na terugkeer aan de plenaire tafel blijkt dat geen nieuwe kaartjes beschreven zijn. De drie groepjes hebben heel uiteenlopende selecties gemaakt uit de groene en gele kaartjes, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2: wie kan wat doen - volgens de workshopdeelnemers

Het is goed als de groene sector zelf …	Gekozen	*Het is goed als opdrachtgevers/aanbesteders …*	Gekozen
• … (precompetitief) overleg organiseert tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in het groen	3 keer	• meer ondershands of met voorselectie aanbesteden	2 keer
• … aanbesteders helpt om kwaliteit te selecteren (bijv. goed en overtuigend kwaliteitszorgsysteem). (Bij één groep is 'goed en overtuigend kwaliteits-zorgsysteem' doorgehaald)	2 keer	• eigen groendeskundigheid behouden of versterken. (Eén groep heeft hieraan toegevoegd: "en daarmee (vakinhoudelijke) samenwerking bevorderen.")	2 keer
• … "zelf ook eens met oplossingen komt in plaats van alleen maar beren op de weg te zien."	1 keer	• voor betere controle en toezicht op de uitvoering zorgen. (Eén groep heeft hieraan toegevoegd: "en betere handhaving")	2 keer
• … beter toeziet op naleving CAO	1 keer	• (meer) ook sociale geschiktheids-, selectie- en gunningscriteria hanteren	2 keer
• … (verdere) afstemming pleegt met andere branches voor uitlijning van Cao's	1 keer	• geen extreem prijsvechtergedrag (meer) accepteren	1 keer
• … een boodschap aan opdrachtgevers afgeeft waar zij niet omheen kunnen. (De betreffende groep heeft toegevoegd: "ook bij de hoogste baas .")	1 keer	• eigen aanbestedingsdeskundigheid behouden of versterken	0 keer
• … collectief weigert om op dubieuze aanbestedingen / slechte bestekken in te gaan	0 keer		

De eerste conclusie die Kees uit de reacties trekt, is dat geen van de groepjes zelf een andere actie heeft benoemd. Kennelijk kan men met de al beschreven acties uit de voeten.

Iedereen wil dat de groene sector zelf (precompetitief) overleg organiseert (bijv. in een platform) tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in het groen. Maar is dit voldoende om een tot een doorbraak te komen? Er is wel lef van de kant van de ambtenaren (aanbesteders) nodig om iets te doen met de kennis die zij hebben. De schoonmaakbranche heeft aangetoond dat als het werk niet gedaan wordt er grote sociale consequenties aan verbonden zijn. Iets dergelijks zou ook in de groene sector moeten gebeuren.

Uit de discussie die volgt komt naar voren dat er niet echt behoefte is aan iets nieuws: wat vooral van belang is dat de zorgen en het sociale verhaal goed begrepen worden door de opdrachtgevers. Vooral waar dit de overheid is, moet zij zich hierdoor aangesproken voelen.

De tijd is er op zich ook goed voor. Het is van belang dat goed in beeld komt wat de sociale gevolgen zijn, dat door de wijze van aanbesteden de vaste krachten in de kaartenbakken van de sociale dienst terecht komen en dat hun arbeidsplaats wordt ingenomen door vaak ook minder gekwalificeerde tijdelijke krachten.
Daarbij is het ook van belang dat de kostenkant helder in beeld komt. De maatschappelijke kosten en baten worden maar voor een klein deel bepaald door de directe inschrijfprijs waarvoor gegund wordt. Daarachter zit een heel kostenpalet dat verband houdt met kwaliteit, meerkosten, juridische kosten, procedurekosten, maatschappelijke kosten van leegloop en uitkeringen. En daar komt nog bij dat een focus op alleen kosten bijna doet vergeten dat het bij groen gaat om maatschappelijke en economische waarden. Als de maatschappij, de politici en de besluitvormers groen weer meer als waarde zien (zoals ze dat ook bij onroerend goed of bij infrastructuur doen), worden de uitgaven daarvoor ook meer als investering en waardebehoud gezien dan als puur kosten.
Dàt verhaal vertellen, dat is het eerste dat moet gebeuren.

De aantekeningen op de flap

- Een groot verhaal
- Echte kosten sociaal (mvo) inzichtelijk te maken
- Brede coalitie te vormen
- In samenspraak (SW/groen) in sector de kansen te pakken, vermijdt valkuilen
- Goede (sociale e.a.) criteria opstellen

Vervolgens is het zaak dat er een brede coalitie achter dit verhaal gaat staan, dat het verhaal namens een brede groep betrokkenen, ook van buiten het groen, naar buiten wordt gebracht. VHG en de vakbonden zouden gezamenlijk kunnen optreden en kunnen proberen een zo breed mogelijke coalitie op te zetten.

Vervolgens ontstaat de discussie over wat 'sociaal' eigenlijk is bij 'sociaal aanbesteden.' Een SW medewerker in de plaats van een contractant? Werken door heel Nederland en dus ook reizen door heel Nederland? De Cao van SW en VHG zijn verschillend. Hoe kan je dit matchen? Aangegeven wordt dat deze discussie niet ontlopen moet worden, daar liggen juist – ook in de komende tijd – veel kansen. Er liggen ook valkuilen, maar die zijn goed te omzeilen.
En dit alles raakt tevens aan de oproepen aan de VHG om de uitlijning tussen de eigen Cao en die in de aanpalende sectoren aan te pakken en daar het overleg voor te zoeken.

Twee groepen vinden het met prioriteit van belang dat opdrachtgevers ondershands of met voorselectie aanbesteden. Daartegenover wordt opgemerkt dat niet ongebruikelijk is dat na voorselectie alsnog een harde concurrentie op niets dan de prijs plaatsvindt – zodat je nog steeds even ver van huis bent.
De aanwezigen zien het verder ook als taak voor de groene sector om aanbesteders te helpen om kwaliteit te selecteren (wat niet hetzelfde hoeft te zijn als grootse kwaliteitszorgsystemen te gaan bouwen) en om daarvoor de goede kwaliteits- en sociale criteria te stellen. Want die laatste zijn allebei nodig. In het volgende deel van de workshop wordt daarop voortgegaan.

Kort wordt er nog bij stilgestaan dat de maatregelen 'eigen aanbestedingsdeskundigheid behouden of versterken' (opdrachtgevers/aanbesteders) en 'collectief weigeren om op dubieuze aanbestedingen / slechte bestekken in te gaan' (groene sector) in geen van de top drieën zijn geselecteerd. De NMA zou dat laatste ook met argusogen bezien.

Sociale aanbestedingscriteria

Vervolgens opent Kees het gesprek over sociale aanbestedingscriteria. Iedereen is het er – in reactie op gepresenteerde stellingen – over eens dat het van belang is dat bij aanbestedingen ook sociale criteria (voor geschiktheid, selectie, gunning of bij contractvoorwaarden) worden opgenomen.

Wat zijn goede criteria? Opgemerkt wordt dat die beter geëist en getoetst kunnen worden in de vorm van harde certificaten à la ISO 14001 voor milieu. Dat zijn harde eisen die ook krachtig ge-audit worden. Maar zijn zulke certificaten er ook voor sociale kwaliteit? Opgemerkt wordt dat er niets mis hoeft te zijn aan het laten opstellen van een plan van aanpak, als maar duidelijk is aan welke criteria die plannen getoetst gaan worden en als daar dan ook wel stevig op geselecteerd wordt. En handhaving, daar staat of valt het uiteindelijk mee.

De discussie leidt zo al met al tot de conclusie dat sociaal aanbesteden moet rusten op drie pijlers:

1. Goede kwaliteits- en sociale criteria;
2. Bij gunning een toekenning van juiste (zware) gewichten aan kwaliteits- en sociale criteria (zodat de prijs niet alsnog volledig doorslaggevend wordt); en
3. Goed toezicht op en handhaving van de uitvoering conform de aanbieding.

Uit de 'goede' voorbeelden die hem tijdens interviews zijn aangerekt, heeft Kees een groslijst van denkbare sociale criteria opgesteld (een deel daarvan is weergegeven in het kader rechts).

De aanwezigen zien in de meeste van deze criteria wel iets. Uiteindelijk gaat het erom:

- ben je in staat om het werk te doen en dus de afspraken na te komen?
- wat voor personeel zet je in (eigen mensen, SW, flexwerkers, Polen, Bulgaren)?
- wat doe je aan social return?

Sociale criteria (een greep)

- Aandeel eigen personeel bij uitvoering opdracht
- Aandeel specifiek deskundig personeel (in het algemeen / bij uitvoering opdracht):
  - ETW / ETT
  - verkeersregelaars
  - onkruidverwijderaars
  - flora/fauna geschoold
- Scholings/opleidingsplannen
- Leerlingen / stageplaatsen
- % Personeelsverloop
- % Ziekteverzuim
- Toepassing arbocatalogus
- Betaling alle werknemers conform NL CAO ('s)
  - W.o.: betaling reiskosten werknemers
- Afdracht sociale lasten werknemers
- Verplichte OR bij > 50 werknemers
- Correcte en duidelijke SW en Social Return eisen (niet klakkeloos in alle aanbestedingen etc.)

Hoe vertellen we het de opdrachtgever

Als laatste onderdeel van de werkbijeenkomst wordt de vraag aan de orde gesteld: 'hoe vertellen we het de opdrachtgever? In de discussie komt veel terug van wat in de voorgaande onderdelen van de bijeenkomst is gezegd. Eerst zal er opgeschreven moeten worden welke mensen in de sector werken (eigen mensen, SW, Polen, Bulgaren). Hierdoor

komen de problemen in het zicht en kan dit onder de aandacht van de politiek worden gebracht.
Het is moeilijk te bepalen waar je het slechte verhaal moet neerleggen. Het verhaal zal breed gedragen moeten worden. Wat de schoonmaakbranche heeft gedaan kunnen we als voorbeeld nemen en daar een eigen draai aan geven. Een code voor verantwoord marktgedrag die door alle parijen ondertekend zou moeten worden, zou goed werken. Het verhaal zou concreet en overtuigend moeten zijn en met een schokeffect gepresenteerd moeten worden. Het schokeffect is nodig omdat de problemen bij alle partijen reeds bekend zijn maar het tot nu toe niet gelukt is met een oplossing te komen. VHG kan uitzoeken hoe dit bereikt kan worden. Er moeten oplossingen worden gevonden, want de branche gaat ten onder als er niets gedaan wordt. Er zijn mogelijkheden om prijs en kwaliteit weer in overeenstemming te brengen en de branche weer gezond te maken. Een code voor verantwoord marktgedrag (als naam wordt gesuggereerd 'Het Verbond van Houten'), ondertekend door alle partijen, zou uitkomst kunnen bieden.

Terugblik op en nabranders bij de bijeenkomst

Kees maakt bij wijze van afsluiting een rondje langs de aanwezigen en vraagt om wat men nog mee wil geven.

De bijeenkomst is door iedereen als nuttig ervaren. Jammer dat er geen vertegenwoordigers van aanbestedende partijen aanwezig zijn. Veel van wat besproken is, is bekend. Het is goed om alles eens op een rij te zetten. De uitdaging is voor dit verhaal (Verbond van Houten) een brede coalitie te vinden zodat iedereen, werkgevers groene sector, werknemers groene sector en aanbestedende partijen groen werken, weer voor een goede prijs hoog kwalitatief werk kunnen leveren/ontvangen. Dit is geen makkelijke taak en het zal even duren voor er successen behaald gaan worden. Iedereen is het er over eens dat, als het lukt om het bovenstaande verhaal breed onder de aandacht te brengen, er mogelijkheden worden geschapen om de problemen aan te pakken.

Afsluiting

Bert Gijsberts is deelgenoot van het voortraject geweest en is dus op de hoogte van wat vandaag is besproken. Hij is heel blij dat deze samenkomst tot stand is gekomen. Hier spreekt vertrouwen uit dat als er iets afgesproken gaat worden, er draagvlak is en dat men zich aan de afspraken houdt. Ook de sector voelt zich verplicht om de problemen die er zijn op te lossen. De opdrachtgever is niet gericht op degene waarmee gewerkt wordt maar wil ook van de onrust binnen de branche af. In de aanbestedingswet kan je opnemen dat lokale overheden meer zelf kunnen beslissen. Dat je sociaal aanbesteden en duurzaamheid vastlegt. Zo zou je de reisuren moeten kunnen beperken. De mogelijkheid is er om inbreng te leveren.
De schoonmaakbranche heeft door middel van een staking de problemen in die branche goed duidelijk weten te maken. Binnen de groene sector ligt dit iets anders maar het moet mogelijk zijn ook voor deze branche de problemen duidelijk naar voren te brengen. Het imago van de sector moet omhoog zodat we weer trots kunnen zijn. Dit zou ook gedragen moeten worden door de politiek. Ministeries die nu verkondigen dat iedereen zomaar in de groene sector kan werken, zouden door de bonden op de vingers getikt moeten worden. Het

imago van de sector moet omhoog. Het zal een lange weg worden maar er zijn mogelijkheden om bruggen te bouwen.

Het eindrapport zal door Kees Le Blansch worden opgeleverd aan de commissie. Hij zal ook de input van deze dag hierin verwerken. Marijke Drabbe maakt het verslag van deze dag. Bert verzoekt de aanwezigen het rapport en het verslag nauwkeurig te lezen waarna VHG het stokje zal overnemen.

Bert, en na hem Kees, danken alle aanwezigen voor hun inbreng.

Houten / Den Haag
8-12 september 2011