

*TNO-rapport*  
5441/2510106

## **Evaluatie aanbestedingsprocedure Reï ntegratiecontracten**

Zelfevaluatie Lisv  
Juridische aspecten

TNO Arbeid

Polarisavenue 151  
Postbus 718  
2130 AS Hoofddorp

Telefoon 023 554 93 93  
Fax 023 554 93 94

Datum  
4 april 2001

Auteur(s)  
Lisv (Zelfevaluatie)  
Prof. Dr. L.W. Gormley (Juridische aspecten)

Redactie: H.F. de Haan

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2001 TNO Arbeid

## Inhoud

1. Inleiding.....	1
2. Bestuursvergadering van 17 november 1999.....	1
3. Bestuursvergadering van 15 december 1999.....	3
4. Opzet aanbestedingsprocedure .....	5
4.1 Rol sectorraden .....	5
4.2 Wijze van aanbesteden.....	6
4.3 Termijnen.....	6
4.4 Aankondiging van de opdrachten.....	6
4.5 Selectiecriteria .....	7
4.5.1 Uitsluitingsgronden.....	8
4.5.2 Inschrijving Kamer van Koophandel.....	8
4.5.3 Plaatsingspercentage .....	8
4.5.4 Verantwoordingsinformatie .....	10
4.5.5 Kwaliteitswaarborgen.....	10
4.5.6 Intake en bemiddeling in eigen beheer.....	11
4.6 Gunningscriteria .....	11
4.7 Regiefunctie Lisv.....	12
4.8 Inwerkingtreding nieuwe offerteprocedure.....	13
5. Evaluatie.....	13
Bijlage 1    Overzicht relevante Lisv-documenten.....	13
Bijlage 2    I 99.39.....	14
Bijlage 3    M 00.022.....	15
Bijlage 4    Juridische aspecten .....	16

## **Toelichting**

In het kader van de evaluatie van de aanbestedingsprocedure van reï ntegratiecontracten heeft het Lisv een zelfevaluatie opgesteld. De tekst van deze zelfevaluatie is door TNO Arbeid aangevuld op basis van het dubbelinterview van 13 maart 2001 met mevrouw drs. I. de Kroon en de heer mr. M.J.P.M. Kieviet.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de relevante documenten van het Lisv. Twee daarvan zijn integraal als respectievelijk bijlage 2 en 3 bijgevoegd.

Bijlage 4 bevat een beschouwing van prof.dr. L.W. Gormley, hoogleraar Europees Recht aan de Rijksuniversiteit Groningen en expert op het gebied van het aanbestedingsrecht, van enkele juridische aspecten van de aanbestedingsprocedure.

## Inleiding

De directe aanleiding voor het vaststellen door het Lisv van de aanbestedingsprocedure reï ntegratiecontracten vormde de afschaffing van de gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening met ingang van het contractjaar 2000. Voor arbeidsgehandicapten bestond deze situatie in 1999 de facto al en voor wat betreft de populatie moeilijk plaatsbare werklozen was er op basis van artikel 130 WW in 1999 op beperkte schaal vrije inkoop mogelijk. Een parallelle ontwikkeling, die zich vanaf medio 1999 had voltrokken, was de opkomst van reï ntegratiebedrijven, die gesitueerd waren in de B-poot van uitvoeringsinstellingen.

Op dat moment was er, in het kader van de SUWI-ontwikkelingen, nog sprake van dat de uitvoeringsinstellingen geprivatiseerd zouden worden. De meest nadrukkelijke exponent van deze ontwikkeling vormde de Uvi Gak met het reï ntegratiebedrijf Gak Sociale Zekerheid (Gak SZ). Gedurende 1999 werden in toenemende mate door deze Uvi reï ntegratietrajecten gegund aan Gak SZ, zodat er eind 1999 een situatie was ontstaan dat Gak SZ een marktaandeel had van 50% voor wat betreft de populatie jonggehandicapten en van 30% voor wat betreft overige arbeidsgehandicapten.

Om duidelijk te krijgen op basis van welke gronden de Uvi's tot nu toe reï ntegratiecontracten hadden afgesloten, werd hen met informatievoorschrift I 99.39 d.d. 26-10-1999 (zie bijlage 2) gevraagd uiteen te zetten hoe zij hun aanbestedingsstrategie hadden vormgegeven en wat de uitkomsten daarvan waren geweest. De door de Uvi's gegeven informatie resulteerde er echter niet in dat een duidelijk en helder beeld ontstond van de condities waaronder reï ntegratiebedrijven gevraagd werd om offerte uit te brengen en op grond van welke overwegingen de contracten vervolgens gegund werden.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben het Lisv aanleiding gegeven tot een herbezinning inzake de invulling van het opdrachtgeverschap m.b.t. de aanbesteding van reï ntegratietrajecten. Voor dit proces van herbezinning was, als gevolg van externe factoren, slechts de periode van oktober 1999 tot december 1999 beschikbaar.

## Bestuursvergadering van 17 november 1999

In deze vergadering werd door het Lisv-bestuur een eerste aanzet gegeven tot de inrichting van een door het Lisv te regisseren aanbestedingsproces. Doelstellingen en uitgangspunten hierbij waren:

- De inrichting van het aanbestedingsproces moet een bijdrage leveren aan de 'vrije winkelnering' (concurrentie) op de reï ntegratiemarkt en de transparantie van die markt.
- Bij de inrichting van een aanbestedingsproces moet sprake zijn van een uniforme set (kwaliteits)vereisten, waaraan alle betrokken actoren dienen te voldoen.

- Er wordt een procedure ontwikkeld voor één jaar (2000), die vervolgens wordt geëvalueerd. Argumenten hierbij zijn geweest:
  - Een periode van één jaar is op zich voldoende om alle betrokken actoren, met name de Uvi's, voldoende ervaring op te laten doen.
  - Het institutionele landschap verandert als gevolg van het SUWI-proces snel en ingrijpend. Het is daarom raadzaam een periode van 'slechts' één jaar te kiezen.
- Bij de inrichting van de procedure wordt aangesloten bij de vigerende wet- en regelgeving, onder andere omdat het SUWI-perspectief op dat moment nog te onzeker was.
- Het Lisv behoudt de regie voor het gehele proces: het Lisv is verantwoordelijk voor de inrichting van de procedure en heeft ook de vrijheid om de opdrachtgeverpositie nader in te vullen.

Ten aanzien van de inrichting van de offerteprocedure is in eerste instantie gekeken naar het van toepassing zijnde wettelijke regime. Dit was, gelet op het feit dat het Lisv een zelfstandig bestuursorgaan is en de aard van de van toepassing zijnde dienstverlening, de Europese Richtlijn Diensten. Binnen deze Richtlijn wordt eerst een onderscheid gemaakt naar de waarde van de diensten die worden aanbesteed, waarbij voor 1999 als drempelbedrag de waarde van f 444.067,- (excl. BTW) was vastgesteld. Indien de waarde van de opdracht dit bedrag te boven zou gaan, dan zijn de Europese aanbestedingsregels van toepassing. Omdat reïntegratiediensten te kenmerken zijn als 'plaatsing van personeel en personeelsverschaffing' (categorie 22, CPC 872), is het aanbestedingsregime zoals vastgesteld voor diensten vallende onder Bijlage 1B van toepassing. Concreet komt dit erop neer dat de aanbestedende partij kan volstaan met het in acht nemen van de verplichtingen die in de artikelen 14 en 16 van de richtlijn zijn genoemd. Dit betreft de volgende bepalingen:

- In de beschrijving van de opdracht mogen geen specificaties worden vermeld waardoor bepaalde dienstverleners worden begunstigd of uitgeschakeld, tenzij dergelijke specificaties door het voorwerp van de opdracht gerechtvaardigd zijn (art. 14 lid 6).
- Achteraf dient in het Supplement op het Publicatieblad van de EG te worden gepubliceerd dat er een opdracht is geplaatst en aan wie deze opdracht is gegund (art. 16 lid 1 en 3).

Dit van toepassing zijnde wettelijke regime bood naar de mening van het Lisv te weinig waarborgen dat tegemoet zou worden gekomen aan een aantal essentiële voorwaarden voor vrije winkelnering, namelijk dat een ieder die zich daartoe aangewezen acht offerte uit kan brengen en dat de criteria waaraan deze offerte moet voldoen bekend en helder geformuleerd zijn. Besloten werd daarom dat het Lisv zowel de criteria zou bepalen inzake de inrichting van de offertes als dat er criteria zouden worden ontwikkeld waaraan de offertes zouden worden getoetst.

Daarbij werd het volgende stramien reeds vastgesteld op basis waarvan een nadere uitwerking zou plaatsvinden:

- duidelijke omschrijving van de doelgroep waarop geoffreerd moet worden, zowel naar karakteristieken als naar omvang;
- duidelijke omschrijving van het geografische gebied, waarop de offerte betrekking zou moeten hebben;
- duidelijke omschrijving van het karakter van de verlangde dienstverlening, alsmede de prijsstelling daarvan;
- vaststelling van het minimaal te leveren prestatieniveau;
- vaststelling van minimaal te leveren verantwoordingsinformatie.

Naast de inhoudelijke en procedurele aspecten van het aanbesteden, is het van belang te bepalen wie de facto en wie formeel als aanbesteder/opdrachtgever optreedt. Besloten werd om de aanbestedende rol, de feitelijke uitvoering van de aanbestedingsprocedure, bij de Uvi's te laten. Dit om een scheiding te handhaven tussen de opdrachtgeversrol enerzijds en de uitvoerdersrol anderzijds. Wel werd besloten om als uitgangspunt voor een verdere uitwerking van de aanbestedende rol te opteren voor een versterkte betrokkenheid van sectorraden respectievelijk sociale partners, in sectoren zonder sectorraad respectievelijk van het Lisv zelf t.a.v. de Wajongpopulatie.

Ten aanzien van de inwerkingtreding van de nieuwe aanbestedingsprocedure werd besloten om als datum 01-01-2000 te hanteren. In de nadere uitwerking ten behoeve van de bestuursvergadering van 15 december 1999 diende bepaald te worden hoe omgegaan zou moeten worden met de contracten die doorlopen in 2000. Het openbreken van deze contracten was daarbij geen optie, omdat hierdoor de continuïteit van de dienstverlening teveel in gevaar zou komen.

## **Bestuursvergadering van 15 december 1999**

De Uvi's werden over de op handen zijnde aanbestedingsprocedure geïnformeerd door middel van de Afstemmingsoverleggen REA en WW. Er werd een speciale bijeenkomst belegd op 3 december 1999 om met de Uvi's van gedachten te wisselen inzake te formuleren selectiecriteria m.b.t. de aanbieders van een offerte.

Deze eisen waren deels ontleend aan selectie-eisen die gehanteerd worden in het kader van de (volledige werking van de) Europese Richtlijn Diensten en deels specifiek geënt op de van toepassing zijnde dienstverlening, het reintegreren van moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten en werklozen. Omdat er ten aanzien van het aanbieden van reintegratiedienstverlening sprake was van een in ontwikkeling zijnde markt, waarbij op dat moment nog geen sprake was van het bestaan van (door de branche geformuleerde) verplichte beroepskwalificaties en kwaliteitseisen ten aanzien van de te verrichten dienstverlening zelf, bevond het formuleren van selectie-eisen zich in een continu spanningsveld. Enerzijds bestond er de wens om zodanige waarborgen in de procedure te bouwen dat een voldoende niveau van dienstverlening

zou zijn gegarandeerd, zowel vanuit het perspectief van de cliënt als vanuit het belang van de publieke opdrachtgever, anderzijds diende te worden voorkomen dat er zodanige eisen werden gesteld dat het voor een groot aantal (nieuwe) aanbieders niet mogelijk zou zijn om aan deze eisen te voldoen.

Daarnaast diende nog een nadere uitwerking te worden gegeven aan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de aan te besteden opdrachten. Inzake dit laatste onderwerp, was reeds in de bestuursvergadering van 17-11-1999 geconstateerd dat de wettelijke noodzaak om aan te besteden onder meer was gebonden aan de waarde van de opdracht. In de bestuursvergadering van 15-12-1999 werd geconstateerd dat het niet wenselijk was om uit te gaan van slechts 1 opdracht, namelijk de reï ntegratie van de gehele populatie, waarvoor het Lisv wettelijk verantwoordelijk is. Besloten werd om de opdracht te bepalen op het niveau van de sector, mede in het licht van de rol van sectorraden als decentraal opdrachtgever. Daarbinnen werd nog ruimte gelaten voor een nadere verfijning (bv. op brancheniveau) om recht te kunnen doen aan de aard van de arbeidsgehandicapten- c.q. werkloosheidsproblematiek binnen de sectoren/branches. Omdat het van toepassing zijnde (Europese) aanbestedingsregime mede afhankelijk is van de waarde van de opdracht en dit feitelijk dus van opdracht tot opdracht zou kunnen verschillen, werd besloten om op alle te formuleren opdrachten hetzelfde aanbestedingsregime, met de bijbehorende selectie- en gunningseisen, van toepassing te laten zijn. Feitelijk betekende dit dat het Lisv voorschreef dat ook opdrachten die volgens Europese regelgeving in het geheel niet zouden hoeven worden aanbesteed wel dienden te worden aanbesteed.

Op deze hoofdregel werd één uitzondering geformuleerd. Voor het jaar 2000 werden de Uvi's in de gelegenheid gesteld om maximaal 2 opdrachten te gunnen waarop wel het aanbestedende proces op zich, maar niet de selectie- en de gunningscriteria van toepassing waren. De waarde van ieder van deze opdrachten diende daarbij wel onder de f 444.067,- te liggen, om te voorkomen dat grote(re) populaties buiten de aanbestedingsprocedure om aanbesteed zouden worden en aldus de hoofdregel zou worden ondergraven. Achterliggende gedachte bij deze uitzonderingsregel was dat het Lisv de Uvi's in de gelegenheid wenste te stellen om te experimenteren met het inkopen van reï ntegratietrajecten voor met name zeer moeilijk plaatsbare cliënten. Door zowel de selectie- als de gunningscriteria buiten toepassing te verklaren werd mede beoogd veelbelovende nieuwkomers een kans te geven om zich een plek op de markt te veroveren.

Ten aanzien van de rolverdeling bij het aanbestedende proces werd de opdrachtformulerende rol, i.c. voor welke doelgroep wordt in welke regio('s) welke dienstverlening verlangd bij sectorraden respectievelijk het Lisv belegd. Bepalend daarbij waren zowel de aanwezigheid van een sectorraad als de duur van de werkloosheid c.q. arbeidsongeschiktheid.

- Ten aanzien van de reï ntegratie van ontslagwerklozen was reeds door het Lisv besloten om akkoord te gaan met de afspraken die gemaakt waren in de Task-

force reï ntegratie (een directie-overleg van SZW, CBA en Lisv onder voorzitterschap van SZW), waarbij bepaald was dat ontslagwerklozen wiens eerste werkloosheidsdag lag voor 01-01-1999 door Arbeidsvoorziening (ten laste van het Prestatiebudget) een reï ntegratietraject aangeboden zouden krijgen. Dit betekende dat alleen werklozen met een eerste werkloosheidsdag na 01-01-1999 onder de aanbestedingsprocedure zouden vallen. Daar waar er een sectorraad was, zou de sectorraad de opdracht(en) voor deze populatie formuleren, indien er geen sectorraad was zou dit door het Lisv geschieden.

- Ten aanzien van arbeidsgehandicapten gold hetzelfde met betrekking tot de aanwezigheid van een sectorraad met daarbij een aparte regeling voor de subpopulatie arbeidsgehandicapten, waarvoor de claimbeoordeling WAO-WAZ-Wajong langer dan 2 jaar geleden had plaatsgevonden. Reeds in de bestuursvergadering van 17-11-1999 was een aanzet gegeven om de opdrachtformulering inzake deze laatste groep cliënten bij het Lisv te beleggen. De redenen hiervoor waren als volgt. Ten eerste werd gesteld dat de kennis over deze personen zelf (opleidingsniveau, belastbaarheid etc.) zeer beperkt was. Ten tweede werd aangenomen dat het belang van de kennis en vaardigheden die de uitkeringsgerechtigden hebben opgebouwd in c.q. over de sector/branche afneemt naar mate men langere tijd niet meer werkzaam is in deze sector of branche. Dit aspect maakt deze cliënten dan ook als zodanig beperkt(er) inzetbaar voor de sector. Tenslotte werd aangenomen dat ook de binding die de personen zelf ervaren met de sector waarin zij ooit werkzaam waren door de tijd heen is afgenomen. Wel zouden sectorraden in de gelegenheid worden gesteld om advies aan het Lisv uit te brengen inzake deze populatie.

Aansluitend op de bestuursvergadering van 15 december 1999 is M 99.127 opgesteld. Deze 'mededeling' van het Lisv is in feite het 'handelingskader' voor alle actoren die zijn betrokken bij het aanbesteden van reï ntegratiecontracten. In het volgende hoofdstuk wordt meer gedetailleerd ingegaan op een aantal elementen van de procedure.

## **Opzet aanbestedingsprocedure**

### **Rol sectorraden**

In het verdere proces van de aanbesteding hebben sectorraden een belangrijke rol toebedeeld gekregen. Daarbij werd aangehaakt bij de adviserende bevoegdheden die de sectorraden jegens de Uvi's hebben in het kader van hun decentraal opdrachtgeverschap. Deze rol(verdeling) werd op een later tijdstip nog eens, maar dan heel specifiek m.b.t. de aanbestedingsprocedure, uiteengezet in mededeling M 00.022 (zie bijlage 3).

Ten aanzien van de aan te besteden populaties betreffende sectoren zonder sectorraad werd besloten om sociale partners van de betreffende sectoren zoveel mogelijk



bij de opdrachtformulering te betrekken door actief de bij hen levende (reï ntegratie)wensen te inventariseren.

#### **Wijze van aanbesteden**

De hoofdregel bij de aanbesteding van diensten die vallen onder de volledige werking van de Europese Richtlijn Diensten is dat dit via een openbare of een niet-openbare procedure kan geschieden. De Richtlijn geeft hierbij aan dat de aanbestedende partij in principe vrij is in de keuze welke procedure gevolgd wordt.

Kenmerkend onderscheid tussen beide wijzen van aanbesteden is dat bij de openbare procedure bedrijven direct een offerte kunnen uitbrengen naar aanleiding van een gepubliceerde opdracht, terwijl bij de niet-openbare procedure eerst sprake is van aanmelding als gegadigde. De aanbestedende dienst kiest uit deze aanmeldingen, op basis van vooraf bekend gemaakte objectieve criteria, minimaal 5 bedrijven die vervolgens worden uitgenodigd om offerte uit te brengen.

De offertes worden, inzake beide aanbestedingsregimes, eerst beoordeeld aan de hand van vooraf bekend gemaakte (selectie)criteria, waarna gunning van de opdracht geschiedt. Voor beide wijzen van aanbesteding geldt in beide stadia dat het wel is toegestaan om een toelichting te vragen op uitgebrachte offertes, maar dat het verboden is om te onderhandelen over contractuele voorwaarden.

Omdat er überhaupt sprake was van een nieuwe procedure en er aldus geen inzicht was in de merites van de ene wijze van aanbesteden versus de andere (bv. met betrekking tot de doelstelling van transparantie), heeft het Lisv ervan afgezien om een voorkeur te bepalen voor één van beide wijzen van aanbesteding.

#### **Termijnen**

Inzake de van toepassing zijnde termijnen is in eerste instantie gekeken naar wat hieromtrent was bepaald in de Europese Richtlijn Diensten. Geconcludeerd werd dat de daarin opgenomen gangbare termijnen dermate lang waren, ook gezien het traject dat daarna nog zou moeten worden doorlopen, dat het, ten behoeve van een voor spoedige contractering van reï ntegratiebedrijven, in de rede lag om de termijnen voor aanmelding als gegadigde en indiening van offertes te bekorten. Daarbij is uiteraard wel in ogenschouw genomen dat reï ntegratiebedrijven voldoende tijd dienen te krijgen om hun aanbieding te doen. Aldus werd besloten om, indien de Uvi tot openbare aanbesteding wenste over te gaan, de termijn voor de indiening van offertes maximaal 30 werkdagen te laten beslaan en bij niet-openbare aanbesteding maximaal 55 werkdagen.

#### **Aankondiging van de opdrachten**

De procedure start met de feitelijke aankondiging van de opdrachten in de media. Gezien het feit dat niet verplicht was dat deze aankondigingen gepubliceerd werden in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (vanwege het feit dat de aan te besteden diensten vallen onder de Bijlage IB diensten), werd besloten om de Uvi's te adviseren om te publiceren in landelijke dagbladen en, zo de opdrachtformulering

daar aanleiding toe zou geven, tevens in regionale bladen. Op deze wijze zou gegarandeerd zijn dat een voldoende aantal aanbieders kennis zou kunnen nemen van de aanbestedingen. Inzake de inhoud van de aankondigingen zelf werd wel een format voorgesteld, gebaseerd op het format dat gebruikt moet worden indien de volledige Richtlijn van toepassing is, maar dit werd niet dwingend aan de Uvi's voorgeschreven. Reden hiervoor was dat de in het format opgenomen punten geen uitpuittend karakter hadden en op dat moment nog niet volledig voorzien kon worden welke punten relevant zouden zijn bij de onderhavige aanbestedingen. Een punt waar a priori wel extra aandacht aan werd besteed, was de mogelijkheid tot deelinschrijving. Dit werd met name ingegeven door de idee dat het wenselijk kon zijn om, vooral daar waar het ging om grote opdrachten (in termen van de omvang van de te reïntegreren doelgroep), meerdere bedrijven te contracteren. Dit zou ten eerste de afhankelijkheid van een bedrijf kunnen verminderen (indien er zich bij dit bedrijf problemen zouden voordoen) en tevens zou het kleinere reïntegratiebedrijven in de gelegenheid stellen om ook een deel van de opdracht in de wacht te slepen. Eén en ander diende wel duidelijk in de aankondiging naar voren te komen omdat het achteraf, bij de gunning van opdrachten, niet meer mogelijk is om alsdan te besluiten om een opdracht te verdelen over meerdere aanbieders.

### **Selectiecriteria**

Zoals reeds gesteld, werd in de bestuursvergadering van 17 november 1999 reeds een eerste aanzet gegeven tot het ontwikkelen van selectiecriteria, die vervolgens nog werden doorgesproken met de Uvi's in een bijeenkomst van 3 december 1999. Eén en ander resulteerde uiteindelijk in de onderstaande selectiecriteria, onderverdeeld naar uitsluitingsgronden en kwalitatieve criteria.

### **Uitsluitingsgronden**

Van deelneming aan een opdracht wordt uitgesloten iedere dienstverlener:

- die in staat van faillissement, vereffening, surséance van betaling verkeert, dan wel zijn werkzaamheden heeft gestaakt of in een andere soortgelijke toestand verkeert;
- wiens faillissement is aangevraagd of tegen wie een procedure van vereffening of surséance van betaling aanhangig is gemaakt;
- die bij een rechterlijke beslissing die kracht van gewijsde heeft, veroordeeld is geweest voor een delict dat de beroepsmoraliteit van de dienstverlener in het gedrang brengt;
- die in de uitoefening van zijn beroep een ernstige fout heeft begaan, vastgesteld op elke grond die de aanbestedende dienst aannemelijk kan maken;
- die niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de betaling van zijn belastingen overeenkomstig de wettelijke bepalingen;
- die niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de betaling van de sociale verzekeringsbijdragen overeenkomstig de wettelijke bepalingen.

### **Kwalitatieve criteria**

- De aanbieder dient te zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en daarvan een bewijs te overleggen.
- De aanbieder dient in staat te zijn om ten aanzien van de bij hem aanbestede opdracht ten minste 35% van de bij hem aangeleverde cliënten te plaatsen in een dienstverband.
- De aanbieder dient, ten aanzien van de bij hem aanbestede opdrachten, per kwartaal de navolgende set verantwoordingsinformatie te kunnen leveren:
  - aantal personen waarvoor het reïntegratietraject in de rapportageperiode is beëindigd;
  - aantal personen waarvoor in de rapportageperiode een scholing is ingekocht;
  - aantal personen waarvoor het reïntegratietraject in de rapportageperiode is beëindigd zonder dat er een plaatsing is gerealiseerd;
  - aantal personen waarvoor het reïntegratietraject in de rapportageperiode is beëindigd, waarbij de duur van het gerealiseerde dienstverband minder dan 6 maanden bedraagt;
  - aantal personen waarvoor het reïntegratietraject in de rapportageperiode is afgesloten en waarbij een plaatsing is gerealiseerd.
- De aanbieder dient een beschrijving te geven van de maatregelen die hij treft om kwaliteit te waarborgen. Daarbij dienen in ieder geval te worden overlegd:
  - een privacyreglement;
  - een klachtenreglement;
  - een bedrijfsplan, waarin in ieder geval is opgenomen een overzicht van het personeel wat thans in dienst is en/of zal worden ingehuurd.
- De aanbieder dient minimaal in staat te zijn om de navolgende onderdelen van de dienstverlening in eigen beheer uit te voeren:
  - het intakegesprek met de cliënt, alsmede het opstellen van het arbeidsintegratieplan;
  - de feitelijke bemiddelingsactiviteiten tot en met de plaatsing van cliënt op een dienstbetrekking;
  - overige relevante activiteiten kunnen, onder behoud van verantwoordelijkheid, in onderaanneming worden gegeven.

Onderstaand volgt een uiteenzetting van de redenen waarom voor bovenstaande criteria gekozen is.

#### **Uitsluitingsgronden**

Deze criteria zijn rechtstreeks overgenomen uit de Europese Richtlijn Diensten en vormen een bodemgarantie dat de aanbieder van reïntegratiediensten een bonafide bedrijf is.

#### **Inschrijving Kamer van Koophandel**

Ook deze eis is overgenomen uit de Europese Richtlijn Diensten en vormt een gangbare eis aan bedrijven die wensen in te schrijven op een aanbesteding van een publiekrechtelijke organisatie.

#### **Plaatsingspercentage**

Met de vaststelling van een minimaal te behalen plaatsingspercentage werd beoogd potentiële aanbieders vooraf duidelijk te maken dat van hen een bepaald prestatieniveau

veau werd verwacht. De norm van 35% was gebaseerd op de globaal (door Arbeidsvoorziening) behaalde reïntegratieresultaten over de afgelopen jaren. Reden voor het Lisv om te kiezen voor één globale norm was het ontbreken van accurate en actuele plaatsingspercentages van meer specifiek omschreven doelgroepen. Evenals in voorgaande jaren werd daarbij tevens door het Lisv voorgeschreven wat onder een plaatsing verstaan diende te worden ten aanzien van de populaties moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten en werklozen (zie de bijlage “Definities en informatie reïntegratie 2000” van M 99.127). Daarnaast werden duidelijke omschrijvingen geboden inzake de toerekenbaarheid van plaatsingen en de berekening van het plaatsingspercentage. Het verplicht voorschrijven van deze definities had zowel tot doel dat de Uvi's op een eenduidige wijze met deze cruciale variabelen zouden omgaan als dat aan aanbieders van reïntegratiediensten vooraf duidelijk zou zijn hoe de resultaten berekend en geteld zouden worden.

### **Verantwoordingsinformatie**

Deze eis werd gesteld op tweeërlei gronden:

- indien aanbieders aan deze voorwaarde kunnen voldoen, impliceert dit dat zij hun administratieve processen op orde hebben;
- door aanlevering van deze informatieset aan de Uvi's zijn deze op hun beurt in staat om aan de door het Lisv verlangde verantwoordingsinformatie te voldoen.

### **Kwaliteitswaarborgen**

Bij het formuleren van kwaliteitswaarborgen heeft het Lisv zich rekenschap gegeven van het feit dat de 'markt voor reï ntegratiebedrijven' een zich in hoog tempo ontwikkelende markt is waarbij bovendien nog geen 'branche-standaard' in de vorm van een erkend pakket aan kwalificatie-eisen of certificering beschikbaar is. In het kader van het garanderen van minimale kwaliteitswaarborgen, werd daarom besloten om te eisen dat reï ntegratiebedrijven beschikken over een privacyreglement, een klachtenreglement en een bedrijfsplan.

Inzake het privacyreglement waren de overwegingen dat het reï ntegratiebedrijf, ten behoeve van de uitoefening van zijn taak, per definitie beschikt over informatie over de cliënt. Omdat het hierbij om vertrouwelijke informatie gaat, dienden e-bedrijven in het op te stellen reglement aan te geven hoe zij omgaan met deze informatie, zowel in relatie tot de eigen medewerkers als in relatie tot bedrijven en/of personeel dat wordt ingehuurd voor het verrichten van werkzaamheden.

Een op te stellen klachtenreglement is als selectie-eis opgenomen om te waarborgen dat klachten van de cliënt op een heldere, professionele wijze in behandeling worden genomen en dat deze op een adequate wijze worden afgehandeld. Aanvullend werd daarbij aan de Uvi's de eis gesteld om in de af te sluiten contracten een rapportageverplichting op te nemen jegens reï ntegratiebedrijven inzake de omvang en de aard van de klachten die gedurende de looptijd van het contract door het betreffende bedrijf in behandeling genomen zijn.

Omdat bleek dat reï ntegratiebedrijven behoefte hadden aan een stramien waaraan de reglementen zouden moeten voldoen, besloot het Lisv om inzake beide reglementen een minimum pakket van eisen te ontwikkelen. Deze pakketten zijn afgestemd met de Uvi's in het Afstemmingsoverleg REA en vervolgens in de vorm van I-brief 00.020 (d.d. 15 mei 2000) wereldkundig gemaakt.

In het mee te zenden bedrijfsplan dienden in ieder geval een aantal elementen opgenomen te zijn, zoals een opgave van de ondernemingsdoelstellingen voor de komende jaren, de activiteiten die daartoe zouden worden ondernomen, alsmede de middelen waarmee deze activiteiten zouden worden gefinancierd. In relatie tot de te verrichten activiteiten werd tevens aan reï ntegratiebedrijven verplicht gesteld om een opgave te verstrekken van het personeel dat in dienst was, inclusief die personen waarvan men de verwachting had deze te zullen inhuren voor het verrichten van werkzaamheden. Van genoemd personeel dienden beknopt de kwalificaties te worden weergegeven, alsmede de plannen voor de eventuele werving van nieuw personeel. In dit

kader diende ook aandacht te worden besteed aan opleidingsplannen en de mogelijkheden die het bedrijf anderszins biedt om de vakbekwaamheid van het personeel op peil te houden. Een specifiek aandachtspunt bij die bedrijven die offerte wensten uit te brengen inzake de arbeidsgehandicaptenpopulatie was de mate waarin arbeidsdeskundige capaciteit aanwezig was.

Bij het bepalen van deze selectie-eis werd uitgegaan van de veronderstelling dat ieder reï ntegratiebedrijf sowieso over een bedrijfsplan zou beschikken, ook nieuw opgerichte bedrijven, omdat een bedrijfsplan de basis vormt voor een kredietaanvraag. Tevens werd met deze selectie-eis reeds een link gelegd naar een van de gunningscriteria, namelijk vakbekwaamheid personeel.

#### **Intake en bemiddeling in eigen beheer**

Deze selectie-eis werd om tweeërlei redenen gesteld. Ten eerste werd daarmee beoogd voor de cliënt een garantie in te bouwen dat hij gedurende het e-traject zoveel mogelijk met vaste contactpersonen te maken zou krijgen. Het is voor cliënten, zo is ook uit diverse onderzoeken gebleken, verwarrend en contraproductief indien zij meerdere malen hun verhaal moeten doen en daarbij steeds geconfronteerd worden met andere personen. Daarnaast is met deze selectie-eis beoogd te voorkomen dat grote 'organizers' zouden inschrijven op trajecten, deze gegund zouden krijgen om vervolgens deze reï ntegratietrajecten weer in onderaanbesteding te geven. Naar de mening van het Lisv was een dergelijk scenario niet ondenkbeeldig en diende dit voorkomen te worden omdat van een dergelijke constructie een prijsopdrijvende en concurrentiebelemmerende werking uitgaat.

#### **Gunningscriteria**

Ingevolge de Europese Richtlijn Diensten kan er, inzake de gunning van opdrachten, gekozen worden uit twee gunningscriteria, zijnde de prijs of de economisch voordeligste aanbidding. Indien gekozen zou worden voor het criterium 'laagste prijs' dan zou, mede als gevolg van de vastgestelde selectie-eisen, de aanbieder die een minimale plaatsingscore van 35% kan garanderen tegen een zo laag mogelijke prijs de opdracht gegund krijgen.

Bezien vanuit het feit dat de 35%-norm als een ondergrens gezien diende te worden, in combinatie met de gunstige economische omstandigheden van dat moment, oordeelde het Lisv voor een gunningscriterium waarvan een stimulans zou uitgaan om een zo groot mogelijk aantal plaatsingen te behalen. Daarom werd gekozen om als gunningscriterium te hanteren 'economisch meest voordelige aanbidding'.

Als onderliggende criteria werd daarnaast gekozen voor:

- plaatsingspercentage;
- doorlooptijd;
- prijs;
- in het verleden behaalde resultaten;
- vakbekwaam personeel.

Plaatsingspercentage, doorlooptijd(en) en prijs zijn voor de hand liggende criteria om te kiezen indien het om de plaatsing van arbeidsgehandicapten en werklozen gaat. Bij

reï ntegratie van deze groepen gaat het er immers om dat deze cliënten in zo groot mogelijke aantallen (plaatsingspercentage), zo snel mogelijk (doorlooptijd) tegen zo laag mogelijke kosten (prijs) een nieuwe dienstbetrekking vinden. De andere twee criteria liggen wellicht wat minder voor de hand. Voor 'in het verleden behaalde resultaten' werd gekozen om als tegenwicht te kunnen dienen voor de beloften die in het kader van de eerste drie selectiecriteria zouden worden gemaakt. Naast de kwantiteit van de plaatsingen diende daarbij ook aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van de plaatsingen, gezien het belang dat het Lisv hecht aan plaatsing van cliënten in reguliere dienstbetrekkingen. 'Vakbekwaamheid personeel' is als criterium opgenomen vanuit twee gedachten. Ten eerste wint dit criterium aan belangrijkheid naarmate de te reï ntegreren doelgroep moeilijker en/of specifieker wordt. Hierbij werd onder andere gedacht aan jonggehandicapten en nierpatiënten. Ten tweede werd hiermee getracht een criterium in het leven te roepen waardoor het gemakkelijker zou worden om contracten te gunnen aan bedrijven die nieuw opgericht waren. Deze bedrijven konden dan, als zelfstandig functionerende eenheid, weliswaar niet bogen op aansprekende prestaties uit het verleden, maar het personeel dat in dienst was zou, door opgave van kwalificaties en bij andere bedrijven gegenereerde resultaten, in deze lacune kunnen voorzien.

In de Europese Richtlijn Diensten wordt aangegeven dat de aanbestedende dienst zo mogelijk een rangorde moet aangeven in de criteria. Dit is ook letterlijk zo door het Lisv geï nterpreteerd, zijnde dat er geen verplichting was om vooraf aan belanghebbenden mede te delen welke zwaarte aan ieder der onderscheiden gunningscriteria zou worden toebedeeld. Gezien ook de grote diversiteit aan mogelijk te onderscheiden doelgroepen achtte het Lisv het niet opportuun om vooraf te bepalen welk gewicht ieder der criteria in de schaal zou moeten liggen. Alhoewel de gehele doelgroep als zodanig moeilijk plaatsbaar is, kan worden gesteld dat de positie op de arbeidsmarkt voor sommige groepen zwakker is dan voor anderen. Dit kan onder andere te maken hebben met de aard van de beperkingen (bij de arbeidsgehandicaptenpopulatie), de duur van de arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, de leeftijd van cliënten of de regio waarin cliënten woonachtig zijn. Gegeven deze omstandigheden wenste het Lisv de Uvi's de ruimte te bieden om, samen met sectorraden, te bepalen hoe zwaar elke criterium bij iedere individuele opdracht zou moeten wegen opdat de opdracht gegund zou worden aan het bedrijf dat de beste resultaten zou kunnen genereren. Bovendien bestond er de vrees dat, indien vooraf zou worden aangegeven hoe zwaar ieder criterium zou wegen, offertes zouden worden 'toegeschreven' naar de gehanteerde rangorde, waarbij, meer dan anders het geval zou zijn, niet-realistische aanbiedingen zouden worden gedaan

#### **Regiefunctie Lisv**

Vanaf het moment dat de aanbestedingsprocedure in wording was, heeft het Lisv de wens gehad om nauw betrokken te zijn bij de uitvoering ervan. Hiertoe zouden de Uvi's het Lisv periodiek informatie dienen te verschaffen inzake de te publiceren aankondigingen, de ingediende offertes, de stand van zaken met betrekking tot de gunningen, etc. Daarnaast zou periodiek informatie worden uitgewisseld op de bijeen-

komsten van het Afstemmingsoverleg. De inhoudelijke bewaking van het traject zou daarbij in handen zijn van diegene die de opdracht had geformuleerd, zijnde de sectorraden of het Lisv zelf

#### **Inwerkingtreding nieuwe offerteprocedure**

In de bestuursvergadering van 17 november 1999 was reeds besloten dat de nieuwe procedure zou ingaan met ingang van 1 januari 2000. Dit kan zo geïnterpreteerd worden dat alle contracten die worden afgesloten en die betrekking hebben op in het jaar 2000 te verrichten reïntegratie-activiteiten onder de werking vallen van het nieuwe regime. Ook kan betoogd worden dat de procedure geldt voor alle in het jaar 2000 nieuw aan te besteden reïntegratiecontracten. Op het moment dat de nieuwe aanbestedingsprocedure werd vastgesteld waren de onderhandelingen tussen Uvi's en reïntegratiebedrijven voor het contractjaar 2000 in volle gang en sommige contracten waren reeds afgesloten. Indien de eerstgenoemde interpretatie gehanteerd zou worden, dan had dit ertoe geleid dat alle contractonderhandelingen afgebroken hadden moeten worden tot het moment dat het door het Lisv ontworpen model vastgesteld zou zijn. Gezien de stappen in het aanbestedingsproces, i.c. het formuleren en aankondigen van de opdrachten, de offertevraag, toetsing aan de selectiecriteria en de gunningsprocedure zou dit ertoe hebben geleid dat de eerste contracten voor het jaar 2000 pas in mei/juni 2000 afgesloten konden worden. Dit zou ertoe leiden dat cliënten in principe 5 tot 6 maanden zouden moeten wachten alvorens voor hen een reïntegratietraject kon worden gestart.

Het behoeft geen nader betoog dat dit met name vanuit het oogpunt van de cliënt een zeer onwenselijke situatie is. Daarom werd besloten om de nieuwe procedure van toepassing te laten zijn op alle contracten die in het jaar 2000 nieuw werden aanbesteed. Om te garanderen dat dan ook alle aanbieders onder het nieuwe regime zouden vallen, werd wel bepaald dat alle contracten die door de Uvi nog onder het oude regime zouden worden afgesloten, als maximale looptijd 31-12-2000 hadden.

### **Evaluatie**

Besloten werd dat de werking van en de ervaring met de aanbestedingsprocedure na het eerste jaar geëvalueerd zouden worden. De uitgangspunten, zoals geformuleerd in de hoofdstukken 2 en 3, zouden daarbij het ijkpunt vormen.

## **Bijlage 1      Overzicht relevante Lisv-documenten**

---

Document-nummer	Datum	Titel
I 99.39	26-10-1999	Opdrachtverlening reïntegratie
B 3/900	17-11-1999	Opdrachtverlening reïntegratie
B 3/950	15-12-1999	Offerteprocedure reïntegratie
B 3/951	15-12-1999	Criteria offerte-aanvraag reïntegratie

---



---

M 99.127	20-12-1999	Aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten
M 00.022	25-02-2000	Rolverdeling uvi-sectorraad in relatie tot aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten
I 00.14	12-04-2000	Aanvullende informatie inzake de aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten
I 00.20	15-05-2000	Klachten- en privacyreglement

---

Zie: [www.lisv.nl](http://www.lisv.nl)

## Bijlage 2 I 99.39

Aan de directies van de uitvoeringsinstellingen

Dames en heren,

De Staatssecretaris van SZW heeft recent herbevestigd dat - gelet op artikel 15 van het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling - niet kan worden getolereerd dat uitvoeringsinstellingen arbeidsbemiddelingscontracten afsluiten met een bedrijf in de B-poot.

In het kader van de betreffende casus heeft de staatssecretaris tevens uitgesproken dat van enige strijd van het verbod van bemiddeling in de B-poot met het mededingingsrecht niet is gebleken.

Wij vragen naar aanleiding van het voorgaande uw aandacht voor de volgende twee aspecten.

### 1. Bemiddeling in B-poot

Het Lisv gaat er op basis van de met u afgesloten administratie-overeenkomsten van uit dat u ook op dit gebied wet- en regelgeving respecteert.

Indien er aanleiding zou zijn tot twijfel uwerzijds of er spanning bestaat tussen door u aangegane contracten en het verbod tot bemiddeling in de B-poot, verzoeken wij u met ons in overleg te treden. Hetzelfde verlangen wij van u indien u zelf op dit punt geen twijfel heeft, maar er mogelijk wel aanleiding zou kunnen bestaan tot verschillende interpretaties terzake.

### 2. Contractvorming

Punt van aandacht vormt tevens de wijze waarop de contractvorming met reïntegratiebedrijven gestalte krijgt respectievelijk behoort te krijgen. De uitvoeringsinstellingen voeren immers de aanbestedende rol bij reïntegratieactiviteiten uit in opdracht van het Lisv.

Met het oog op beraad van het Lisv-bestuur over het te voeren beleid in deze, verzoeken wij u ons over uw aanpak te informeren.

Onze benadering is dat de uitvoering van uw rol zodanig dient te worden ingevuld dat optimaal van de voordelen van vrije inkoop wordt geprofiteerd.

Dit houdt bijvoorbeeld in dat u een voldoende aantal potentiële opdrachtnemers in staat stelt een offerte in te dienen en dat u die offertes op prijs en kwaliteit vergelijkt. We gaan er tevens vanuit dat u uw opdrachten zodanig spreidt dat vrije inkoop ook in de toekomst gegarandeerd blijft.

In aanvulling op de contracten met reï ntegratiebedrijven die u ons ter kennisneming hebt toegezonden, verzoeken wij u in dit licht uw aanbestedingsstrategie alsmede de uitkomsten daarvan te expliciteren.

Met name zijn wij geï nteresseerd in het relatieve aandeel dat elk van de door u gecontracteerde bedrijven heeft in het totaal van uw cliënten c.q. trajecten.

We verzoeken u ons deze informatie binnen een week te doen toekomen.

Hoogachtend,

drs R. de Groot,  
directeur

### **Bijlage 3 M 00.022**

Aan de directies van de uitvoeringsinstellingen

Dames en heren,

Op 16 februari 2000 is er, op initiatief van het Lisv, met de sectorraden een themamiddag Reï ntegratie gehouden. Daarbij is de nieuwe aanbestedingsprocedure reï ntegratiecontracten uitgebreid aan de orde gekomen. Gebleken is dat er bij sectorraden een grote behoefte bestaat aan een verduidelijking van hun positie in de aanbestedingsprocedure. Onderstaand treft u dan ook een korte schets aan van de positie van sectorraden bij de aanbesteding van reï ntegratiecontracten.

De sectorraden hebben een belangrijke rol bij de start van het aanbestedingsproces, de opdrachtformulering. Bij de opdrachtformulering wordt vastgelegd voor welke doelgroep, in welke regio('s), welke activiteiten worden verlangd. Afhankelijk van de kenmerken van cliënten alsmede de beoogde dienstverlening, kan de doelgroepformulering heel ruim (bijv. de gehele WW-populatie van een bepaalde sector) of heel eng (een zeer specifieke arbeidsgehandicaptenpopulatie binnen een branche) worden vastgesteld. Over de door de sectorraad geformuleerde opdracht vindt overleg plaats tussen de uvi en de sectorraad, waarbij de uvi slechts gemotiveerd mag afwijken van de door de sectorraad gekozen formulering. Een

reden waarom de uvi zou willen afwijken van een door de sectorraad gekozen opdrachtformulering is bijv. dat er in de formulering discriminerende bepalingen zijn opgenomen.

Nadat de opdrachtformulering is vastgesteld volgt de publicatie van de opdracht, waarna de aanmelding door gegadigden (niet-openbare procedure) of de indiening van offertes (openbare procedure) volgt. Bij de niet-openbare procedure meldt de uvi aan de sectorraad welke gegadigden zich aangemeld hebben en wordt de sectorraad geraadpleegd alvorens tot een definitieve keuze van gegadigden wordt overgegaan. Deze gegadigden dienen daarbij uiteraard wel aan de door het Lisv opgestelde selectiecriteria te voldoen.

Vervolgens informeert de uvi de sectorraad over de, naar aanleiding van zowel de openbare als de niet-openbare procedure, binnengekomen offertes.

Tenslotte raadpleegt de uvi de sectorraad alvorens wordt overgegaan tot de uiteindelijke gunning van de opdracht. De sectorraad kan de uvi daarbij adviseren over zowel de inhoudelijke beoordeling met betrekking tot de gunningscriteria als over de weging van de onderscheiden criteria op basis waarvan de uiteindelijke gunning tot stand komt. In het eerste geval gaat het bijv. om bij de sectorraad aanwezige kennis omtrent de door een reï ntegratiebedrijf (in het verleden) behaalde resultaten. In het tweede geval geeft de sectorraad, indachtig de kenmerken van de te reï ntegreren doelgroep, een advies inzake de te hanteren rangorde in de onderscheiden gunningscriteria. Evenals dit geldt ten aanzien van de opdrachtformulering, kan de uvi alleen gemotiveerd afwijken van de door de sectorraad gegeven adviezen. Daarbij dient overigens ten alle tijden te worden uitgegaan van de door het Lisv vastgestelde gunningscriteria en is het niet toegestaan dat er andere dan de in mededeling M 99.127 opgesomde criteria in de procedure worden betrokken.

Wij vertrouwen erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

drs R. de Groot,  
directeur

## **Bijlage 4 Juridische aspecten**

### **Europese Richtlijn Diensten**

Het uitgangspunt van het Lisv, namelijk dat de betreffende diensten onder de classificatie 1B vallen, is correct. Op basis van art. 9 van Richtlijn 92/50 zijn daardoor alleen de eisen van artikelen 14 (technische specificaties) en 16 (aankondiging van de uitslag) van toepassing voor opdrachten die boven de drempels liggen. Het maakt in

deze niets uit of de CPC-classificatie 872 (plaatsing van personeel en personeelverschaffing) is of 93 (Gezondheids- en sociale diensten): beide zijn 1B activiteiten.

Ondanks het feit dat de andere bepalingen van de richtlijn niet van toepassing zijn, moeten de volgende algemene regels van het EG-recht wel worden gerespecteerd:

- Het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit. Zowel rechtens als feitelijk mag er geen directe of indirecte, duidelijke of verkapte discriminatie zijn. Zowel bedrijven uit de EU-landen als bedrijven uit de overige EER-landen (Noorwegen, Liechtenstein en IJsland) moeten op gelijke wijze worden behandeld als Nederlandse bedrijven.
- Er mogen geen handelsbelemmeringen ontstaan in de vorm van beperkingen op goederen (bv. door een voorkeur voor nationale producten of gebruik van nationale technische specificaties; dit laatste zou ook een inbreuk zijn op de eisen van art. 14 van de richtlijn), diensten, personen of vestiging die de toegang voor bedrijven, goederen, personen of diensten van EU- of EER-landen zou bemoeilijken.

Aanbestedingsregels voor 1B diensten zijn, behalve bovengenoemde uitzonderingen, volledig overgelaten aan nationale regels. ZBO's mogen hun eigen regels vaststellen. Dit betekent dat de organisatie van de aanbesteding en de (toepassing van de) selectiecriteria en de gunningscriteria (inclusief de weging daarvan) door de betrokken ZBO's zelf kunnen worden geregeld. Wel is het zo dat een ZBO in elk geval zich moet gedragen volgens de regels die hij heeft gesteld of die hem binden. Als bepaalde procedures zijn vastgesteld, moeten zij dus worden gerespecteerd. Ook aan de toets van 'behoorlijk bestuur' moet altijd worden voldaan. Dat betekent ook (op basis van algemene principes) dat alle inschrijvers op gelijke manier moeten worden behandeld (bv. niemand mag een 'head start' krijgen door extra informatie te ontvangen). Ook moeten alle inschrijvers die aan de selectiecriteria voldoen op gelijke manier worden behandeld en moeten dezelfde criteria op dezelfde wijze worden toegepast. Dit betekent dat een aanbestedingsprocedure altijd non-discriminerend moet zijn. Een publiekrechtelijke opdrachtgever moet zich altijd kunnen verantwoorden.

Het staat de aanbestedende organisaties vrij om voor een openbare, niet-openbare of beperkte procedure te kiezen, en uiteraard hun eigen passende selectiecriteria vast te stellen. De uitsluitingscriteria die het Lisv heeft gehanteerd zijn rechtstreeks afgeleid van art. 29 van de richtlijn, hoewel punt (g) van art. 29 is niet overgenomen (wie zich in ernstige mate schuldig heeft gemaakt aan valse verklaringen bij het verstrekken van inlichtingen, daarvan kan worden verlangd of hij deze inlichtingen niet heeft verstrekt). Het staat het Lisv en de Uvi's vrij om punt (g) niet te gebruiken.

De eis ingeschreven te zijn bij een Kamer van Koophandel en daarvan een bewijs te kunnen overleggen lijkt echter niet acceptabel: dit is te veel op Nederland gericht. Een betere formulering zou zijn: 'dient aan te tonen dat hij volgens de eisen die gelden in het land waar hij is gevestigd, is ingeschreven in het beroepsregister of in het handelsregister ... (verder de formule van art. 30, leden 2 en 3 van Richtlijn 92/50)'.

De overige kwalitatieve eisen (inclusief de kwaliteitswaarborgen) lijken zeer redelijk en noodzakelijk om tot een passende evaluatie van de offertes over te kunnen gaan.

### **Aanbestedingsprocedure vergelijkbare diensten**

Over de vraag hoe deze aanbestedingsprocedure zich verhoudt tot andere procedures met vergelijkbare diensten kan, met inachtneming van de kanttekeningen die elders in deze bijdrage worden geplaatst, in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat deze procedure voor wat betreft de gestelde selectie-eisen en gunningscriteria redelijk en verstandig is geweest en niet in overdreven mate de administratieve lasten voor de aanbieders heeft verhoogd. Concrete vergelijkingen met andere procedures, bij voorbeeld op het niveau van de gunningscriteria, zijn echter minder zinvol aangezien deze per sector en/of per project kunnen verschillen.

### **Gunningscriteria**

Het staat het Lisv en de Uvi's ook vrij om de gunningscriteria vast te stellen. Volgens de algemene principes (zie boven) moeten zij niet willekeurig zijn of worden toegepast. Terecht is ervan uitgegaan dat de criteria in dalende volgorde zouden moeten worden gepresenteerd. Dit is ook de aanpak van de richtlijn en 'best practice' volgt deze lijn, ook buiten de toepassingsfeer van de richtlijn. Er is toch geen verplichting om vooraf aan te kondigen welke wegingsfactor van toepassing is per individueel criterium.

Het ligt zeer voor de hand dat de Uvi's de sectorraden en het Lisv raadplegen over de criteria per doelgroep, en uiteraard over de weging daarvan. Het Lisv achtte het niet opportuun om vooraf te bepalen hoe zwaar elk criterium zou wegen. In de zelfevaluatie wordt daar een respectabele reden voor gegeven (zie paragraaf 4.6). Hoewel de leden van de sectorraden advies zouden hebben gegeven over de wegingsfactoren, zou uiteraard de beslissing bij de betrokken Uvi liggen. Vanuit het oogpunt van transparantie (en dossiervorming) en met een oog op eventuele bezwaar- c.q. beroepsprocedures is het toch aan te bevelen om de wegingsfactoren vooraf te hebben vastgesteld. Dit voorkomt beschuldigingen van een oriëntatie van factoren in de richting van een of meerdere bepaalde inschrijvers. Er is echter geen enkele verplichting om die wegingsfactoren vooraf bekend te maken.

### **Aanbesteding buiten de procedure om**

De suggestie om meer dan twee opdrachten of zelfs 20% van het totaal buiten de aanbestedingsprocedure om te verlenen is niet overtuigend. Dit zou een aanzienlijke mogelijkheid openen voor vriendjespolitiek, dubieuze praktijken of zelfs corruptie, met als resultaat een minder dan frisse smaak in de mond. Op dit punt zou wel aanbevolen kunnen worden om alleen de meest kleinschalige en incidentele opdrachten buiten de procedure te verlenen (bv. in het geval van onverwachte nieuwe opdrachten of extra opdrachten die in de loop van een jaar nodig zijn en die niet tot de volgende algemene ronde kunnen wachten).

### **Overige aanbevelingen**

Het is duidelijk dat er voldoende redenen zijn om de gunningcriteria (en wegingsfactoren) aan te passen aan de betreffende type contracten; verschillende cliënten hebben immers verschillende soorten diensten of producten nodig. Maar afgezien van dit punt dient de aanbestedingsprocedure gelijk te zijn voor alle Uvi's (met als enige uitzondering de eerdergenoemde kleinste opdrachten. Dit leidt ook tot de gewenste transparantie voor een landelijke evaluatie van de wijze waarop deze publieke middelen worden besteed. Het maakt het ook makkelijker voor inschrijvers (reïntegratiebedrijven), omdat zij dan weten dat de procedure in principe wordt gehandhaafd.

Met deze kanttekeningen kan worden gesteld dat de criteria die gehandhaafd zijn, passend lijken om voldoende garanties te bieden dat de beste aanbieder wordt geselecteerd en dat er door het opvolgen van de bovengenoemde suggesties voldoende grond is om structureel te verwachten dat de procedures transparant zullen verlopen. Het is overigens van belang om hieraan toe te voegen dat op basis van de verstrekte informatie geen uitspraak kan worden gedaan over de vraag of door een representatieve audit van de al gevoerde procedures (laat staan van elke procedure op zich) zekerheid kan worden aangeboden dat in de uitvoeringspraktijk van de aanbesteding de beste aanbieder op een transparante wijze is gekozen. Deze kanttekening is niet bedoeld om twijfels uit te spreken over de procedure, maar reflecteert het feit dat er geen opdracht is verleend om een dergelijke audit uit te voeren.

Als model van 'best practice' is het gebruik van de UAR-Diensten 2000 van de Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht aan te bevelen. Dit kan als nuttig model gebruikt worden en kan voorkómen dat er een wildgroei van uiteenlopende procedures ontstaat.

Prof.dr. L.W. Gormley  
Rijksuniversiteit Groningen