

TNO-rapport
5441/2510106

Evaluatie aanbestedingsprocedure reï ntegratiecontracten

De rol van de Uvi's

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)
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

TNO Arbeid (voorheen NIA TNO) is een kennisintensieve dienstverlener voor bedrijfsleven en overheid op het gebied van strategische arbeidsvraagstukken. Met als uitgangspunt een optimale inzet van mensen, houdt TNO Arbeid zich bezig met de innovatie van arbeid, organisatie en technologie, bevordering van arbeidsparticipatie en versterking van arbeidsomstandighedenbeleid.

Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO

Inhoud

| | |
|---|----|
| 1. Inleiding..... | 1 |
| 1.1 Achtergrond..... | 1 |
| 1.2 Evaluatie..... | 1 |
| 1.3 De rol van de Uvi's..... | 2 |
| 2. Algemeen oordeel procedure..... | 3 |
| 3. Interne organisatie..... | 4 |
| 4. Rol en inbreng van sectorraden..... | 6 |
| 5. Formulering opdrachten..... | 7 |
| 6. Niet-openbare aanbesteding..... | 9 |
| 7. De selectie..... | 10 |
| 8. De gunning..... | 13 |
| 9. De uitslag van de gunningen..... | 16 |
| 10. Eindresultaat m.b.t. doelstellingen Lisv..... | 19 |
| 11. Nieuwe vragen, overige zaken..... | 20 |

Inleiding

Achtergrond

In 2000 is ten behoeve van de uitvoering van de arbeidstoeleiding en bemiddeling van arbeidsgehandicapten en moeilijk plaatsbare ontslagwerklozen door private reï ntegratiebedrijven voor de eerste maal een aanbestedingsprocedure gehanteerd. Opdrachtgever hierbij is het Lisv en namens deze de Uvi's. Het Lisv heeft hiervoor in Mededeling M 99.127 een model vastgesteld, waarmee het Lisv heeft beoogd dat het proces rond de selectie en de uiteindelijke contractering van reï ntegratiebedrijven een transparant karakter krijgt.

Mededeling 99.127 is uitgangspunt en leidraad voor de Uvi's. De Uvi en de sectorraad hebben ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De rolverdeling tussen beide heeft het Lisv nader toegelicht in Mededeling M 00.022. In de praktijk komt het erop neer dat de Uvi's 'kavels' hebben vastgesteld van enige tientallen tot enige honderdtallen te reï ntegreren personen. Deze kavels worden beschreven door combinaties van kenmerken als regio, duur arbeidsongeschiktheid, ontslagwerkloosheid, leeftijd, geslacht, grove diagnosecategorie of sector/branche. In dagbladadvertenties in juli en augustus 2000 is hiervan melding gemaakt. Reï ntegratiebedrijven konden hierop hun offertes indienen. Volgens het bovengenoemde Lisv-model kon dit volgens een openbare of een niet-openbare procedure. Volgens de openbare procedure kunnen alle belangstellende bedrijven rechtstreeks een offerte indienen. Op basis van de vooraf bekende selectie- en gunningscriteria dient de aanbestedende dienst een keuze te maken. In de niet-openbare procedure dienen de bedrijven zich als gegadigden te melden. Op grond van de vooraf bekende objectieve criteria worden ten minste vijf bedrijven verzocht een offerte in te dienen (of alle als er minder dan vijf reageren). Hieruit maakt de aanbestedende dienst een keuze voor opdrachtverlening op basis van de vooraf bekende selectie- en gunningscriteria. Voor de procedure(onderdelen) zijn maximale termijnen vastgesteld.

Evaluatie

In opdracht van het Lisv evalueert TNO Arbeid de ervaringen die in het afgelopen jaar zijn opgedaan met de aanbestedingsprocedure. Dit evaluatieonderzoek is gericht op de aanbestedingsprocedure van reï ntegratiecontracten in de breedste zin des woords. Zowel het Lisv, in de hoedanigheid van grondlegger van het model, het gekozen model zelf, de Uvi's als uitvoerders van het model, de sectorraad als opdrachtformuleerders en adviseurs van de Uvi en de reï ntegratiebedrijven, als de aanbieders van reï ntegratietrajecten, zijn onderwerp van onderzoek.

De mede met het oog op het contractjaar 2002 voor het Lisv meest urgente evaluatievraag komt rechtstreeks voort uit de eerdergenoemde doelstelling van het aanbestedingsmodel.

1. Hebben het aanbestedingsmodel opgesteld door het Lisv en de uitwerking die de Uvi's eraan hebben gegeven, geleid tot een transparante markt (een 'level playing field')? Zijn er aan alle bedrijven in het algemeen voldoende kansen geboden mee te dingen?

Volgens de startnotitie van het Lisv voor het evaluatie-onderzoek kunnen nog de volgende afgeleide vragen gesteld worden naar gelang de verschillende actoren:

2. Wat zijn voor het Lisv de redenen geweest om te komen tot dit aanbestedingsmodel?
3. Op welke wijze hebben de Uvi's de richtlijnen van het Lisv nader geconcretiseerd en geïmplementeerd?
4. Op welke wijze is er door de Uvi's invulling gegeven aan de adviserende rol van de sectorraden en het Lisv?
5. Wat zijn de ervaringen en meningen van de sectorraden over de procedure en hun inbreng daarbij?
6. Wat zijn de ervaringen met en meningen van reïntegratiebedrijven en branche-organisaties over de procedure?

De rol van de Uvi's

In dit deelrapport van het evaluatie-onderzoek wordt ingegaan op de ervaringen die de Uvi's in het afgelopen jaar hebben opgedaan met de aanbestedingsprocedure. Om de als derde en vierde genoemde onderzoeksvragen nader te concretiseren is in het projectvoorstel van TNO Arbeid van 29 januari 2001 een uitgebreid overzicht opgenomen van de voor de Uvi's relevante thema's.

Om de benodigde informatie te verkrijgen is aan de Uvi's een gestructureerde vragenlijst verzonden. Tevens is hen gevraagd een eigen evaluatie op te stellen, waarin zij op hun eigen wijze hun ervaringen en aanbevelingen kunnen verwerken. Alle Uvi's hebben zowel de vragenlijst ingevuld geretourneerd als een eigen evaluatie opgesteld. Zowel TNO Arbeid als het Lisv hebben deze documenten ontvangen.

In dit rapport worden de hoofdlijnen van het onderzoek weergegeven. Aansluitend op de aard van de vraagstelling en het aantal Uvi's is voor deze rapportage gekozen voor een kwalitatieve opzet. Hierbij is veel aandacht geschonken aan de verwoording en argumentatie van elke afzonderlijke Uvi. Om deze kwalitatieve informatie te structureren zijn 10 centrale items geformuleerd. Voor elk item is de beschikbare informatie gerangschikt in één of meerdere tabellen en wordt per item een beknopte samenvatting gegeven. Ook wordt voor elk item een overzicht gegeven van de door de Uvi's aangedragen 'verbeterpunten'.

De opzet van deze rapportage is gebaseerd op de volgorde van de items:

- Algemeen oordeel procedure
- Interne organisatie
- Rol en inbreng sectorraden
- Formulering opdrachten
- Niet-openbare aanbesteding
- Selectie
- Gunning
- Uitslag van de gunningen
- Eindoordeel m.b.t. doelstellingen Lisv
- Nieuwe vragen, overige zaken.

Algemeen oordeel procedure

Algemeen oordeel procedure: totstandkoming, inhoud, relaties tussen Lisv en Uvi's

| | |
|--------|---|
| GAK | <ul style="list-style-type: none"> • De mededelingen van het Lisv waren onduidelijk. Evenmin heeft het Lisv zich een duidelijke coördinerende rol toegeëigend. Daardoor was er geen centrale afstemming en hebben de Uvi's de procedure verschillend ingevuld. Dit heeft onder andere geleid tot onduidelijkheid bij Rib's. |
| Cadans | <ul style="list-style-type: none"> • Ook bij navraag bij het Lisv bleef er onduidelijkheid bestaan over tal van begripsbepalingen. • Er is een verwarrende situatie ontstaan doordat het Lisv enerzijds de 1B-procedure heeft gevolgd en tevens een 'eigen' procedure heeft voorgeschreven omdat het vond dat de 1B-procedure onvoldoende garantie bood voor een transparante aanbesteding. Uit het vonnis van een kort geding dat door een Rib is aangespannen, trekt Cadans de conclusie dat de aanbesteding volledig had moeten verlopen volgens de 1A-procedure. Wanneer toch voor een eigen procedure wordt gekozen, moet deze geheel eigenstandig zijn. |
| SFB | <ul style="list-style-type: none"> • De Uvi's zijn door het Lisv overvallen, er was onvoldoende tijd beschikbaar voor overleg en er was onvoldoende inspraak. • M 99.127 riep veel vragen op. Door het gebrek aan helderheid nam de tijdsdruk verder toe. • Eigenlijk was het ontwikkelen van een dergelijke procedure niet nodig. Wanneer de door het Lisv genoemde aanleiding wordt onderschreven, namelijk dat sommige Uvi's andere belangen lieten prevaleren dan die van hun cliënten, dan moet worden geconstateerd dat ook op andere, meer efficiënte wijzen hetzelfde had kunnen worden bereikt. |
| GUO | <ul style="list-style-type: none"> • De procedure voor 2002 dient bij voorkeur in samenwerking tussen Uvi's en Lisv tot stand te komen. • De contacten met het Lisv zijn gedurende het gehele proces goed geweest. In het begin waren er veel onduidelijkheden en problemen, deze zijn gaandeweg opgelost. Niet vergeten moet worden dat ook voor het Lisv de procedure nieuw was. • De afstemming met andere Uvi's is marginaal geweest, er is nauwelijks informatie uitgewisseld over de te volgen procedure, het programma van eisen voor de aanbieders en de interpretatie en weging van criteria. Hierdoor ontstonden onduidelijkheden bij Rib's. |
| USZO | <ul style="list-style-type: none"> • De organisatie van de aanbestedingsprocedure is goed verlopen (opmerking TNO Arbeid: hiermee kan ook de interne organisatie bij de Uvi zelf worden bedoeld). |

Samenvatting

- Ten minste drie van de vijf Uvi's hebben het door het Lisv aangereikte kader (M 99.127) als ontoereikend ervaren. Dit betreft vrijwel alle aspecten van de procedure: de totstandkoming van de procedure op zich (onvoldoende inbreng van de Uvi's), de positie van de sectorraden (onduidelijk) en de selectie- en gunningscriteria (onvoldoende geoperationaliseerd).
- Er is bij de Uvi's een grote behoefte aan een uniforme aanbestedingsprocedure.

- De rechtmatigheid van de procedure is door het vonnis in een kort geding ondermijnd.

Verbeterpunten

- De Uvi's willen graag eerder en intensiever worden betrokken bij het bijstellen van de huidige procedure of het ontwikkelen van een nieuwe procedure.
- Wat de Uvi's betreft zou uiterlijk 1 april 2001 met de activiteiten voor de aanbestedingsprocedure van 2002 moeten worden gestart.

Interne organisatie

De interne organisatie: projectgroep, procedures en programma's, administratieve lasten

| | |
|--------|---|
| GAK | <ul style="list-style-type: none"> • Er is een projectgroep Aanbesteding samengesteld waarin alle managers Arbeidstoeileiding (AT) waren opgenomen. Daarnaast is er een adviesgroep samengesteld met drie managers AT, twee relatiebeheerders en enkele stafmedewerkers. • Op advies van een extern adviesbureau is de Lisv-procedure verder ingevuld. Dit heeft geleid tot het Programma van Eisen, waaraan het Lisv zijn goedkeuring heeft gegeven. Dit programma is intern geëvalueerd. • Het opstellen van een dergelijke programma is zeer arbeidsintensief, waardoor in volgende fasen van het proces vertragingen optraden, maar ook noodzakelijk. Het maakt het mogelijk om offertes adequaat met elkaar te vergelijken. Het programma is van belang bij alle fasen van de procedure, van opdrachtformulering tot en met het monitoren van de contracten. • Tijdens de gehele aanbesteding is er constant samenwerking gezocht, zowel intern (bv. met juridische medewerkers) als extern (Lisv, Ctsv, Tweede Kamer). Toch is niet altijd voorkomen dat er 'ruis' is opgetreden in de communicatie en de samenwerking. • Door het beperken van telefonische en persoonlijke contacten met Rib's is ruimte ontstaan voor de direct betrokkenen om zich op de feitelijke werkzaamheden te concentreren. • Op zich is de procedure goed verlopen en is het Programma van Eisen een goed handvat gebleken, óók |
| Cadans | <ul style="list-style-type: none"> • De organisatie van de procedure heeft meer tijd en menskracht gevergd dan op voorhand was te verwachten. Ongeveer 15 medewerkers zijn betrokken geweest bij de uitvoering. De procedure heeft geleid tot een enorme stroom van papier. In volgende procedures moet dit door heldere eisen vooraf worden verminderd. • Cadans heeft een externe adviseur ingeschakeld, mede om de objectiviteit in de gehele uitvoering van de procedure te bewaken. |
| SFB | <ul style="list-style-type: none"> • De volgende werkzaamheden zijn verricht: opzetten van een meldingsregistratie, maken van een matrix voor de selectie, ontwikkelen van een scoreformulier en het inrichten van teams voor de beoordeling van aanmeldingen en offertes. • De procedure was voor iedereen zeer arbeidsintensief en leverde aanmerkelijk meer werk op dan in voorgaande jaren. |
| GUO | <ul style="list-style-type: none"> • De activiteiten zijn vooral uitgevoerd door een vast 'aanbestedingsteam'. Daarnaast is een landelijk informatiepunt ingericht t.b.v. de Rib's en voor de administratieve ondersteuning van het aanbestedingsteam. • De procedure is zeer arbeidsintensief, tijdrovend en kostbaar. Bovendien was moeilijk van tevoren te schatten hoeveel extra capaciteit de nieuwe procedure zou kosten. In de praktijk bleken er pieken en dalen te ontstaan en was het proces lastig beheersbaar. Het inhuren van extra administratieve capaciteit is slecht bevallen. • De procedure is ook moeilijk uitvoerbaar vanwege de benodigde combinatie van expertise en (veel) administratieve handelingen. Het ontwikkelen van een vast format voor de aanlevering van offertes en van standaarden voor het beoordelen van offertes heeft veel tijdsbesparing opgeleverd. • Belangrijk is de afstemming geweest met de deskundigen van de districtskantoren (draagvlak én inbreng om offertes te beoordelen). |
| USZO | <ul style="list-style-type: none"> • Er is veel energie gestoken in de communicatie met Rib's. • Het beoordelen van de offertes is tijdrovend gebleken. De aanbestedingsprocedure heeft desondanks niet tot problemen geleid in de organisatie. De interne organisatie is goed verlopen. • In eerdere jaren nam een en ander aanmerkelijk minder tijd in beslag. |

Samenvatting

- Door het ontbreken van een door het Lisv volledig uitgewerkte procedure hebben de Uvi's veel tijd en energie gestoken in het ontwikkelen van eigen procedures, programma's van eisen, protocollen, formats, e.d.
- De Uvi's verschillen in de mate waarin zij een beroep hebben gedaan op externe expertise en capaciteit. In meerdere gevallen is dit gedaan om de eigen procedure te ontwikkelen, in een enkel geval om de communicatie naar de sectorraden te kanaliseren.
- De Uvi's vinden dat zij er redelijk tot goed in zijn geslaagd om het door het Lisv (bewust) gecreëerde 'vacuüm' in de aanbestedingsprocedure op te vullen. Het ontwikkelen van eigen procedures (en het toepassen daarvan) noemen zij een zeer arbeidsintensief maar tevens bijzonder leerzaam proces.
- Tegelijk wordt het als een ontwikkelingsproces gezien, waarbij de investeringen zich pas op langere termijn terugbetalen.
- Alle Uvi's hebben de wijze van aanbesteding bekendgemaakt door middel van advertenties in landelijke dagbladen (niet opgenomen in tabel). De Uvi's hebben aan dit kanaal en deze vorm de voorkeur gegeven vanwege het bereik en de mogelijkheid in één keer veel informatie over te kunnen dragen. Sommige Uvi's hebben daarnaast ook andere kanalen ingeschakeld, zoals het organiseren van een informatiebijeenkomst en het plaatsen van een mededeling op hun web-site. Twee Uvi's, GAK en GUO, hebben Rib's waar zij in het recente verleden mee hebben samengewerkt, geattendeerd op de advertenties en de procedure.
- Ook de Rib's zijn volgens de Uvi's met een hoge 'administratieve lastendruk' geconfronteerd.
- Het ontwikkelen maar vooral het toepassen van de procedure heeft een bijna extreem beslag gelegd op de interne organisatie van de Uvi's. Dit beslag staat volgens de Uvi's in geen verhouding tot de inspanningen die in voorgaande jaren zijn geleverd. Ook is in die jaren een andere werkwijze toegepast, namelijk het gericht benaderen van Rib's met een offerteverzoek. Een ander verschil is dat het aanbestedingsproces in die jaren veel meer decentraal was georganiseerd. Het is mogelijk dat de Uvi's bij het beoordelen van de hoeveelheid extra inspanningen in verband met de nieuwe procedure de decentrale tijdsinvesteringen in voorgaande jaren hebben onderschat en/of uitsluitend hebben gekeken naar de toegenomen centrale tijdsinvesteringen.

Verbeterpunten

- Er worden verschillende mogelijkheden genoemd om de administratieve lastendruk van de Uvi's te verminderen:

- het (uitsluitend of vaker) hanteren van de niet-openbare procedure;
- het verdelen van het jaarlijkse aantal reï ntegratiecontracten in kleinere eenheden en deze tranche-gewijs en gespreid over het jaar aanbesteden;
- het bieden van de mogelijkheid tot het verlengen van de huidige jaarcontracten indien de resultaten bevredigend zijn;
- het aanbesteden van een (veel) groter deel van de reï ntegratiecontracten ‘buiten de procedure om’.
- Ook vragen de Uvi’s zich af of de (administratieve) lastendruk voor de Rib’s niet kan worden vermindert.
 - Een mogelijkheid daartoe biedt dossiervorming bij Uvi’s zodat Rib’s niet bij elke offerte een bedrijfsplan hoeven mee te sturen.
 - Ook zou (frequenter) kunnen worden gewerkt met voorlichtingsbijeenkomsten. Hierbij kan veel informatie worden overgedragen en vragen worden beantwoord.
 - Ook zou frequenter gebruik kunnen worden gemaakt van nieuwe media (web-site, e-mail).

Rol en inbreng van sectorraden

Rol en inbreng van sectorraden: procedure, definitie, samenwerking

| | |
|--------|---|
| GAK | <ul style="list-style-type: none"> ● De rol van sectorraden is van meet af aan onduidelijk geweest en is dat ook gebleven, ondanks M 00.022. Het meest onduidelijk bleek de rolverdeling rond de gunning. ● De rol van sectorraden is belangrijk bij de opdrachtverlening. In gezamenlijk overleg is tot een opdrachtformulering gekomen. Gebleken is echter dat sectorraden wel inzicht hebben in de sectorale vraag naar arbeidskrachten, maar veel minder in de specifieke kenmerken van WW en REA uitkeringsgerechtigden. ● “Achteraf moet het Gak constateren dat de sectorraden in de huidige procedure eerder bij beslismomenten betrokken hadden moeten worden, zoals het opstellen van het Programma van Eisen en het opstellen van de zogenoemde puntenkaart. De aandacht is echter geheel gericht geweest op het zo objectief mogelijk uitvoeren van de aanbestedingsprocedure. Dit om eventuele schadeclaims van niet-geselecteerde reïntegratiebedrijven te voorkomen. Deze keuze is helaas ten koste gegaan van de aandacht voor de inbreng van de sectorraden”. ● Sectorraden zouden (meer) kunnen worden aangesproken op hun sectorale kennis. Echter, ‘ervaring over sectoren heen’ is ook erg belangrijk. Dan valt op dat vrijwel geen enkele sectorraad een specifieke doelgroep heeft kunnen aanwijzen. |
| Cadans | <ul style="list-style-type: none"> ● De Uvi’s zijn (te) laat geïnformeerd over de rol van de sectorraden, die daardoor geen rol meer konden spelen in de procedure. Echter, M 00.022 schiet eveneens te kort. Ook daarin is namelijk de rol van sectorraden bij het formaliseren van de selectiecriteria en de gunningscriteria onvoldoende uitgewerkt. Daarnaast hebben sommige sectorraden gedurende de procedure wensen geuit t.a.v. de rapportageverplichtingen en de gunningscriteria. De vraag rijst daarom of het Lisv de sectorraden wel voldoende heeft betrokken bij het opstellen van de procedure. |
| SFB | <ul style="list-style-type: none"> ● M 99.127 was niet erg helder, met name ten aanzien van de rol van sectorraden. Die onduidelijkheid werd pas veel later door I 00.14 weggenomen. ● Omdat de sectorraden pas heel laat een oordeel gaven en zonder verdere opmerkingen accoord zijn gegaan, kan er worden getwijfeld aan het nut van hun adviesrol bij het formuleren van opdrachten. |
| GUO | <ul style="list-style-type: none"> ● In het begin waren er veel onduidelijkheden over de procedure en de rol van de sectorraden. Hierdoor was veel overleg nodig met Actor (sector-adviesbureau), de sectorraden en het Lisv. Pas na een aanvullende mededeling van het Lisv is dit alles duidelijk geworden. ● Uitgangspunt was dat Actor een belangrijke rol had bij de vaststelling van de doelgroepen en de advisering over de gunning (zowel inhoudelijk als bij het vaststellen van de weging). ● De sectorraden zijn continu op de hoogte gehouden van de aanmeldingen en is advies gevraagd bij de eerste selectie van Rib’s. |
| USZO | <ul style="list-style-type: none"> ● De sectorraden en het Lisv zijn voortdurend betrokken bij het proces (accordering opdrachten, advisering bij selectie). De sectorraden hebben overigens lang niet altijd gebruik gemaakt van hun adviesmogelijkheden. |

Samenvatting

- Met M 99.127 in de hand waren er, zeker in het begin van de aanbestedingsprocedure, voor de Uvi's veel onduidelijkheden over de rol van de sectorraden. Een deel van die onduidelijkheid is, voor sommige Uvi's, weggenomen door latere bijeenkomsten en mededelingen (met name M 00.022 en ook wel I 00.14).
- Dit is echter niet bij alle Uvi's het geval geweest, waardoor de relatie tussen Uvi's en sectorraden gedurende het aanbestedingsproces niet alleen niet opklaarde, maar soms zelfs verslechterde.
- Het inschakelen van een sector-adviesbureau als intermediair tussen Uvi en sectorraden is bij een Uvi goed bevallen.

Verbeterpunten

- Er bestaat bij de Uvi's een grote behoefte aan meer duidelijkheid over de taakverdeling, bevoegdheden en 'communicatie-momenten' tussen Uvi's en sectorraden. Deze duidelijkheid zou vooraf, door middel van een eenduidige en bij voorkeur gezamenlijk ontwikkelde, procedure moeten worden gecreëerd.

Formulering opdrachten

Formulering opdrachten: kavels, doelgroepen, criteria

| | |
|--------|--|
| GAK | <ul style="list-style-type: none"> • De staf AG/WW heeft de afdeling Statistiek& Onderzoek opdracht gegeven prognoses op te stellen. Prognoses van het aantal in te kopen trajecten zijn echter zelden actueel. Daarom is aanbesteed op basis van <i>bandbreedten</i>, waarbij geen garanties zijn gegeven voor een bepaald minimum aantal trajecten. • Bij de opdrachtformulering is nadrukkelijk rekening gehouden met (regionale) doelgroepen, onder andere om kleinere regionale bemiddelaars een kans te geven. • Al met al is de opdracht te weinig geformuleerd op basis van specifieke doelgroepen (mede door het ontbreken aan inzicht in populatiekenmerken van de uitkeringsbestanden). Meer differentiatie naar specifieke doelgroepen is noodzakelijk, dit betreft zowel het Programma van Eisen als de samenstelling van de kavels. Te denken valt aan een Programma van Eisen voor REA, WW en WAJONG. • De doelgroepomschrijving is in overleg met de sectorraden bepaald (zie 4). • Bewust is gekozen om in het merendeel van de aanbestedingen geen deelinschrijving toe te staan. Deelinschrijvingen verhogen de administratieve lasten en het is dan minder goed te voorzien of het beoogde aantal trajecten wordt gerealiseerd. Achteraf blijkt hierover bij Rib's onduidelijkheid te hebben bestaan. • Voor 2001 zijn alle in te kopen trajecten in één keer vergeven. Het verdient aanbeveling om een volgende keer naast de twee vrije aanbestedingen een veel ruimere marge toe te staan om vrij contracten te sluiten. Dit is met name van belang voor de Rib's die zich richten op de meer specifieke doelgroepen. |
| Cadans | <ul style="list-style-type: none"> • De afdeling SI&O heeft een prognose opgesteld van de aantallen trajecten voor werklozen en arbeidsgehandicapten in 2001. Deze prognose is besproken met sectorraden en Lisv. • Bij de totstandkoming van de kavels is nauw samengewerkt met de sectorraden. De uiteindelijke kavels zijn behoorlijk gespecificeerd. Vooral het onderscheid naar regio is zeer zinvol, Cadans heeft gekozen voor een zo groot mogelijke geografische spreiding. Over het onderscheid naar uitvaloorzaken kan op dit moment nog geen uitspraak worden gedaan. Weinig aanbieders hebben dit laatste onderscheid goed tot uitdrukking laten komen. • Cadans heeft de mogelijkheid geboden om op delen van een perceel in te schrijven. Slechts weinig Rib's hebben dit gedaan. • Door een minder gespecificeerde uitsplitsing naar doelgroepen en de mogelijkheid van gunning van een perceel aan meerdere bedrijven, zou aan de regionale uitvoerder een keuzemogelijkheid worden gegeven. Voordelen hiervan zouden zijn dat wellicht een betere match tussen cliënt en Rib kan worden gemaakt en dat een gevoel van 'gedwongen winkelniering' kan worden voorkomen. |
| SFB | <ul style="list-style-type: none"> • De opdrachten zijn tot stand gekomen na een inventarisatie van het bestand en een inschatting van de instroom. Hierbij is met name gekeken naar de omvang van de populatie per doelgroep. |

| | |
|------|---|
| GUO | <ul style="list-style-type: none"> • De opdrachtformulering is niet tot stand gekomen conform M 00.022 maar, na overleg met de sectorraden, door SFB, waarna de sectorraden commentaar hebben geleverd. • De sectorraden hebben de doelgroepen in nauw overleg met het GUO geformuleerd. • De doelgroepen zijn gebaseerd op statistische informatie van het GUO. Probleem daarbij is dat op basis van informatie uit 1999 in het voorjaar van 2000 een inschatting moest worden gemaakt van het aantal potentiële kandidaten in 2001. • In overleg met het GUO zijn er uiteindelijk minder doelgroepen vastgesteld dan eerst werd voorgesteld. Grote aantallen doelgroepen maken de uitvoering minder beheersbaar. Toch zijn de kavels nog vrij klein vanwege de nadere specificatie naar aandoening, deelsectoren en regio, zodat er mogelijkheden zijn tot maatwerk. • Toch kunnen er, als gevolg van de gunning aan een bepaald Rib en mede afhankelijk van sector, regio of aandoening, problemen ontstaan m.b.t. de formulering en de omvang van de doelgroep. Meer differentiatie maakt meer maatwerk mogelijk, maar GUO-medewerkers zijn het niet gewend om met zoveel doelgroepen te werken. |
| USZO | <ul style="list-style-type: none"> • In overleg met de sectorraden en het Lisv is ervoor gekozen de WAO en WW populatie in zijn totaal aan te besteden zonder daarbij specifieke sectordoelgroepen te benoemen (m.u.v. één kleine groep). Overwegingen hierbij zijn onder andere geweest dat in het verleden ook meestal is gekozen voor Rib's die voor een brede doelgroep kunnen werken en zodoende meer maatwerk kunnen leveren en meer continuïteit in de dienstverlening kunnen bieden. Tevens heeft een rol gespeeld dat cliënten slechts op basis van meer algemene kenmerken kunnen worden geselecteerd uit de bestanden. • Naarmate opdrachten doelgroepspecifieker worden aanbesteed, zijn er minder mogelijkheden om uit te wijken indien de keuze niet de juiste blijkt te zijn. Een oplossing is het breder aanbesteden en de aanbesteding te mogen spreiden over meerdere Rib's. |

Samenvatting

- Uvi's hebben problemen om de omvang van de kavels goed te kunnen inschatten. Tussen raming en aanbesteding zit al snel een periode van een jaar.
- De inbreng van sectorraden (sectorale kennis) wordt door de Uvi's soms als teleurstellend ervaren.
- De Uvi's hebben moeite om op basis van specifieke criteria selecties te maken uit hun bestanden om zodoende ook specifieke kavels te kunnen definiëren.
- Uvi's willen graag uit meerdere Rib's kunnen kiezen, ook op regionaal niveau, en proberen daarom regionale monopolies tegen te gaan.
- Die criteria beïnvloeden weer andere zaken, zoals de grootte van het kavel, het s) en hun expertise. Dit leidt volgens de Uvi's tot enkele dilemma's waarvoor niet gemakkelijk een oplossing kan worden gevonden.
 - Kleinere kavels hebben volgens sommige Uvi's als voordelen dat zij meer kans op maatwerk bieden en dat kleine, nieuwe, regionale en/of gespecialiseerde Rib's meer kans hebben op honorering van hun offertes. Als een mogelijk nadeel van kleinere kavels wordt de toename van de administratieve lastendruk door een toename van het aantal offertes genoemd.
 - Nadelen van grote(re) kavels kunnen zijn: een verlies aan herkenbaarheid, een grotere kans op regionale monopolies en een grotere kans op afroaming. De voordelen van grote(re) kavels betreffen vooral schaalvoordelen: minder offertes, lagere administratieve lastendruk.
 - De Uvi's hebben overigens geen eensluidende mening over of oplossing voor deze dilemma's.
- Weinig Rib's hebben voor specifieke doelgroepen geoffreerd. De Rib's die dat wel hebben gedaan, hadden echter zelden de economisch meest voordelige aanbidding.
- Niet opgenomen in tabel: de Uvi's zijn van mening dat in het algemeen alle geïnteresseerde Rib's tijdig, voldoende en in gelijke mate informatie hebben ontvangen over de aanbesteding.

Verbeterpunten

- De meeste Uvi's hebben een voorkeur voor een formulering van doelgroepen langs andere lijnen dan die van sectoren. In dit verband worden onder andere genoemd: een indeling op basis van het type uitkering (WAO, WW, WAJONG) en binnen de categorie arbeidsgehandicapten een indeling op basis van aandoening.
- Als één van de mogelijke oplossingen voor het dilemma van de grootte van de kavels wordt door de Uvi's genoemd het combineren van 'groot' en 'klein': grote kavels waarvan delen afzonderlijk kunnen worden aanbesteed aan verschillende Rib's die een vergelijkbare prijs/kwaliteit-verhouding bieden. Dit heeft het voordeel dat er een keuze-mogelijkheid komt voor de individuele cliënt. De nieuwe aanbestedingsprocedure biedt op dit punt een paradox: de marktwerking is toegenomen door een groter aantal aanbieders, maar voor de individuele cliënt blijft er veelal sprake van 'gedwongen winkelnering'.
- Een andere mogelijkheid is het toestaan van een gezamenlijke inschrijving op hetzelfde kavel.
- De meeste Uvi's willen graag een groter deel van de reïntegratiecontracten buiten de procedure om aanbesteden, met name om kleine en nieuwe Rib's meer kansen te bieden.

Niet-openbare aanbesteding

Niet-openbare aanbesteding: toepassing en voorkeur

| | |
|--------|--|
| GAK | <ul style="list-style-type: none"> • Slechts éénmaal toegepast. Omdat geen van de gegadigden voldeed aan het Programma van Eisen, zijn zij allen uitgenodigd om een offerte in te dienen. Er is dus niet geselecteerd op de selectiecriteria. • Gelet op de totale doorlooptijd van het aanbestedingsproces bestond er een sterke voorkeur voor de openbare procedure. Doordat er echter bij de Rib's geen sprake was van 'zelfselectie' heeft dit geleid tot een aantal van 2000 offertes van bijna 200 Rib's. Mede gelet op de hoeveelheid werk is het raadzaam in een nieuwe procedure te kiezen voor de niet-openbare procedure. Die procedure dient dan wel te zijn gebaseerd op heldere uitgangspunten. • De door het Lissv ontwikkelde criteria zijn niet afdoende om tot een adequate selectie van Rib's te komen, met name de criteria voor de niet-openbare procedure moeten beter worden uitgewerkt. |
| Cadans | <ul style="list-style-type: none"> • Niet toegepast. • Wij hebben geen inhoudelijke voor- of nadelen kunnen ontdekken in het hanteren van de openbare of de niet-openbare procedure. De openbare procedure was korter en daarom het beste alternatief. |
| SFB | <ul style="list-style-type: none"> • Wel toegepast. • Voor het niet-openbare regime is gekozen om te voorkomen dat een grote bulk aan offertes moest worden beoordeeld. Op deze wijze kan snel een voorselectie worden gemaakt. |
| GUO | <ul style="list-style-type: none"> • Wel toegepast. Voor elk Rib dat zich had aangemeld, is gekeken naar de specialisatie van het bedrijf naar doelgroep en sector en naar de geografische spreiding. Op deze wijze kon beter invulling worden gegeven aan de 'tussentijdse selectie' en kon aan de geselecteerde bedrijven gericht om offertes worden gevraagd. • GUO heeft deze procedure gehanteerd omdat het proces dan beter beheersbaar is (tijdswinst en overzichtelijker proces vanwege minder offertes). Deze procedure biedt ook aan Rib's meer duidelijkheid. Ook bij een volgende aanbesteding wil GUO deze procedure hanteren. |
| USZO | <ul style="list-style-type: none"> • Wel toegepast. • USZO geeft de voorkeur aan een niet-openbare aanbesteding, bespaart alle partijen (Uvi's en Rib's) veel tijd en kosten en maakt een goede voorselectie mogelijk. |

Samenvatting

s zijn niet te verifiëren en vaak weinig zeggend.

- Doordat elke Uvi de selectiecriteria zelf nader heeft uitgewerkt, is bij Rib's veel onduidelijkheid ontstaan.
 - Pas in een laat stadium heeft het Lisv inhoudelijke eisen gesteld aan het klachten- en privacyreglement van Rib's. Deze eisen kwamen echter te laat om nog te worden toegepast.
 - Het is de vraag of de door het Lisv omschreven 'bijzondere positie van Arbeidsvoorziening' (die tot uiting diende te komen in een versoepeling van enkele regels) verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel.
 - De procedure moet duidelijker aangeven of het voor Rib's mogelijk is om gezamenlijk in te schrijven.
 - De procedure gaf niet duidelijk hoe Rib's moesten aantonen dat zij aan de criteria voldeden. In de advertenties van Cadans was daarom opgenomen dat inschrijvers schriftelijk moesten aantonen dat zij aan de Lisv-eisen voldeden. Deze toevoeging bleek echter niet toegestaan, waardoor in een latere fase tot 'reparatie' moest worden overgegaan.
-

| | |
|------|---|
| SFB | <ul style="list-style-type: none">• Offertes die werden afgewezen op de selectiecriteria, werden door een tweede team herbeoordeeld. Twijfelgevallen werden plenair besproken in het beoordeelteam.• Ten aanzien van de geografische spreiding zou eigenlijk moeten worden geëist dat een Rib een vestiging moet hebben in de regio waar hen een perceel wordt gegund.• De selectie-criteria werken in bepaalde gevallen te strikt. Ook hier had aandacht moeten zijn voor de in het verleden behaalde resultaten.• De selectie-criteria zijn niet nader geoperationaliseerd.• Drie teams bestaande uit een staffunctionaris en een regionale functionaris hebben de offertes beoordeeld. Alle offertes zijn door twee teams beoordeeld. Bij het beoordelen is gebruik gemaakt van een scoringsformulier. |
| GUO | <ul style="list-style-type: none">• De selectie-criteria van het Lisv waren zeer theoretisch en vrij algemeen gesteld. In principe was het vrij eenvoudig om aan deze criteria te voldoen. Probleem was dat er nauwelijks een mogelijkheid was om het materiaal van aanbieders te toetsen. Daarom hebben aanbieders later een verklaring moeten tekenen dat ze voldoen aan bepaalde criteria. Een criterium dat werd gemist was of de aanpak en de producten geschikt waren voor een specifieke doelgroep.• De selectie-criteria zijn nader geoperationaliseerd en voor elk criterium is vastgelegd op welke wijze de beoordeling plaats heeft.• Met de beoordeling van de selectiecriteria is qua termijnen soepel omgegaan. Ontbrekende gegevens konden binnen de gestelde termijn alsnog worden opgestuurd.• Er is veel energie gestoken in de communicatie met (afgewezen) Rib's. Zorgvuldigheid stond hierbij voorop. |
| USZO | <ul style="list-style-type: none">• Er is gebruik gemaakt van de door het Lisv vastgestelde algemene selectiecriteria. Deze zijn redelijk in overeenstemming met de eigen visie daarop.• Tevens is kenbaar gemaakt dat van geïnteresseerde Rib's wordt verwacht dat zij een goede kennis hebben van en ervaring met de reintegratie van arbeidsgehandicapten en werkloze overheids- en onderwijsmedewerkers en een goede kennis hebben van de relevante maatregelen en van de plaatsingsmogelijkheden in deze sectoren.• Er zijn geen knelpunten ondervonden bij de selectie.• Het zou nuttig zijn om de omvang van de beschikbare capaciteit bij Rib's mee te laten wegen. |

Samenvatting

- Van de vijf Uvi's heeft alleen SFB de vastgestelde selectie-eisen niet nader geoperationaliseerd. De vier overige Uvi's hebben dat wel gedaan, maar zijn daarbij verschillend te werk gegaan.
 - GAK, Cadans en GUO hebben een schriftelijke verklaring verlangd van Rib's op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de gronden voor uitsluiting niet op hen van toepassing zijn of dat zij voldoen aan de door het Lisv gestelde eisen. Cadans meldt dat dit 'verzoek' naderhand moest worden ingetrokken omdat het niet was toegestaan. GAK en GUO melden hierover echter niets.
 - De nadere operationalisering van GUO bestaat vooral uit een nauwkeurige beschrijving van de wijze waarop zal worden beoordeeld in hoeverre aan de criteria wordt voldaan door de Rib's.
 - USZO verwacht van Rib's expliciete uitspraken over hun relevante kennis en ervaringen met de betreffende doelgroepen, de wet- en regelgeving en de plaatsingsmogelijkheden.
 - Een interessant aspect van de nadere operationalisering van GAK in hun Programma van Eisen is de eis dat Rib's bij hun offerte een inhoudelijke omschrijving bijvoegen van drie soortgelijke opdrachten over de laatste drie jaren en dat zij een lijst leveren met maximaal vijf referenties. Deze eisen hebben echter betrekking op de niet-openbare procedure, waarvan GAK nauwelijks gebruik heeft gemaakt.
 - Met uitzondering van Cadans, waar een aanvullende selectie-eis bij nader inzien niet werd toegestaan, geven alle Uvi's aan dat zij bij de operationalisering van de selectie-criteria binnen de kaders van M 99.127 zijn gebleven.
- Bij ontstentenis van een branche-kwalificatie-profiel of een BOREA-certificering hebben de meeste Uvi's behoefte aan een verdere of meer nauwkeurige operationalisering van de selectiecriteria. Een dergelijke operationalisering betreft een aantal zaken:
 - de keuze van de criteria (welke wel en welke niet);
 - de wijze waarop de criteria worden geformuleerd (inhoud);
 - de wijze waarop moet worden gecontroleerd of aangetoond of een Rib aan de criteria voldoet (actieve of passieve controle).
- De Uvi's hebben de ontvangen offertes nauwgezet beoordeeld en hebben meestal een intern 'controle-systeem' ontwikkeld om tot een zekere 'interbeoordelaarsbetrouwbaarheid' te komen. Dit geldt ook voor het gunnen.
- Er zijn aanzienlijke verschillen geweest tussen de Uvi's in het al dan niet toestaan van het later toezenden van 'ontbrekende bescheiden'. Tegenover de meer formele houding van GAK en SFB om nazendingen niet toe te staan, staat het soepeler standpunt van Cadans en GUO waarbij dit wel was toegestaan. GUO voegt hieraan toe dat de procedure voor alle partijen nieuw was en dat het nooit de bedoeling van de procedure kan zijn geweest om offertes op 'kleine formaliteiten' af te wijzen. Voor zover dit kan worden overzien, heeft geen van de s

ná een aanvankelijke selectie bepaalde, niet-geselecteerde Rib's verzocht alsnog ontbrekende informatie toe te zenden.

- Doordat de Uvi's op meerdere punten verschillend te werk zijn gegaan bij de selectie, zijn zij ook geconfronteerd met de vragen en irritatie bij de Rib's die van deze verschillen (aanvankelijk) niet op de hoogte waren.
- Er lijken verschillen te zijn tussen Uvi's in de moeite die zij hebben ondernomen om niet-geselecteerde Rib's van hun beslissing op de hoogte te brengen. Dit komt niet zo zeer door het gebruikte communicatiekanaal, want alle Uvi's hebben de Rib's schriftelijk van hun beslissing op de hoogte gebracht, als wel door het al dan niet leveren van maatwerk in de motivering, in de bereidheid om desgewenst die motivering telefonisch nader toe te lichten en het inrichten van een permanente telefonische 'help-desk'. Twee Uvi's hebben klachten ontvangen van niet-geselecteerde Rib's, deze hadden met name betrekking op verschillen tussen Uvi's in het selectieproces.
- Het vragen naar referenties wordt door sommige Uvi's gezien als een goede methode om meer nauwkeurige en meer realistische informatie te verkrijgen over de gekozen selectiecriteria, met name het plaatsingspercentage, de afwikkeling van klachten en de bescherming van de privacy.
- De gestelde termijnen vormen, mede door het inzetten van extra capaciteit door de Uvi's, in het algemeen geen probleem (niet opgenomen in tabel). Uitzondering hierop is het GAK, waar de managers AT drie maanden lang overuren hebben moeten maken, hetgeen ten koste is gegaan van het aansturen van hun afdeling.
- Bij twee Uvi's zijn klachten ingediend naar aanleiding van de selectieprocedure (niet opgenomen in tabel). Deze klachten hadden met name betrekking op de verschillen in werkwijzen van de Uvi's tijdens het selectieproces.

Verbeterpunten

- Volgens de Uvi's dient de bovengenoemde operationalisering vóór de start van de volgende aanbestedingsprocedure beschikbaar te zijn.
- Een aanvullend selectie criterium zou de (maximale) capaciteit van Rib's kunnen zijn om reïntegratietrajecten uit te voeren.
- Het opvragen van referenties door Uvi's zou hen veel relevante informatie kunnen opleveren over de ervaringen van opdrachtgevers (werkgevers) met Rib's.
- Media-uitingen als advertenties moeten uiterst zorgvuldig worden gecomponeerd. Dit betreft zeker ook de daarin vermelde selectiecriteria, zoals Cadans heeft ervaren.

De gunning

De gunning: procedure, criteria, weging, werkwijze en toepassing

- GAK
- Ook bij de gunning is de rolverdeling tussen Uvi en sectorraden niet duidelijk.
 - De gunningscriteria zijn nader geoperationaliseerd middels het Programma van Eisen, met name de deskundigheid van het personeel, de in het verleden behaalde resultaten en het plaatsingspercentage. Het Lisv en de sectorraden zijn hierover niet geraadpleegd, omdat aangenomen is dat dat een verantwoordelijkheid van de Uvi is.

| | |
|--------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • De selectiecriteria en de gunningscriteria dienen van elkaar te worden gescheiden. • Er zijn geen gewichten toegekend aan de verschillende criteria. Wanneer offertes voldeden aan het Programma van Eisen, zijn de scores op de criteria op een puntenkaart vermeld (met uitzondering van vakbekwaamheid personeel, want dat was dan in een eerder stadium al accoord bevonden). • Een knelpunt is dat Rib's hun offertes lang niet altijd toeschreven op een bepaald aanbestedingsnummer, waardoor het vaak voorkwam dat meerdere Rib's gelijk scoorden. Er zou daarom meer informatie aan Rib's moeten worden verstrekt over de betreffende doelgroep en duidelijker moeten worden omschreven wat Uvi's van Rib's verwachten. |
| Cadans | <ul style="list-style-type: none"> • De gunningscriteria zijn niet nader geoperationaliseerd door Cadans. • Een aantal gunningscriteria is sterk subjectief, taalkundige aspecten lijken soms belangrijker dan inhoudelijke. Een toets op de betrouwbaarheid van offertes is nauwelijks mogelijk. Dit is opgelost door teams te formeren van drie personen die elk een eigen beoordeling opstelden. Vervolgens zijn gemiddelde scores berekend. • Het is verwarrend dat het plaatsingspercentage zowel bij de selectie als bij de gunning als criterium is gebruikt. Tevens zou een volgende keer duidelijker moeten worden aangegeven of een door een Rib opgegeven plaatsingspercentage expliciet wordt gegarandeerd of niet. • Het Lisv heeft niet voorgeschreven welke weging aan de gunningscriteria moest worden toegekend. Elke Uvi heeft dit daarom zelf gedaan, tijdens het aanbestedingsproces. Het vonnis in het kort geding maakt duidelijk dat de weging vóóraf bekendgemaakt moet worden. • In de gunningsfase zijn de voorstellen voorgelegd aan de sectorraden. Omdat hun rol hierbij echter niet van tevoren kenbaar was gemaakt, konden zij geen inhoudelijke rol vervullen. • Vanuit de regionale kantoren is te weinig invloed mogelijk geweest op de gunning. Hierdoor is geen recht gedaan aan hun ervaringen uit het verleden. |
| SFB | <ul style="list-style-type: none"> • De gunningscriteria zijn niet nader geoperationaliseerd door SFB. • Uvi's noch Lisv hebben zich tijdens het aanbestedingsproces altijd strikt gehouden aan de procedure. Gevolg hiervan was dat sommige Rib's eenmalig toegestane uitzonderingsposities ook elders claimden. Bij de procedure van 2002 moet dit zo mogelijk worden voorkomen. |
| GUO | <ul style="list-style-type: none"> • Het is nog maar de vraag of de beste bedrijven uiteindelijk de contracten gegund hebben gekregen. • Het zou zorgvuldiger zijn geweest indien de beoordelingssystematiek en de weging van de criteria van tevoren in Lisv-verband zouden zijn afgestemd. • De gunningscriteria van het Lisv zijn deels objectief (doorlooptijden, plaatsingspercentage en prijs) en deels subjectief (ervaring uit het verleden, expertise personeel). • Van de vijf gunningscriteria is het criterium 'de in het verleden behaalde resultaten' het belangrijkste omdat vooral op basis daarvan een inschatting kan worden gemaakt van de te bereiken resultaten. Dit criterium zou in de procedure van 2002 zwaarder moeten wegen, óók om te voorkomen dat in de offertes opnieuw plaatsingspercentages worden genoemd die tot op heden geen enkel bedrijf ooit heeft waargemaakt. • De gunningscriteria zijn nader geoperationaliseerd na afstemming met de sectorraden. Voor het beoordelen van de offertes is een <i>standaard</i> ontwikkeld waarin per Rib de beoordeling is vastgelegd. In die standaard zijn de factoren opgenomen die een rol spelen bij de criteria, een wegingsfactor en een oordeel over diverse onderdelen van de offerte. Daarna zijn de offertes per doelgroep vergeleken. • In eerste instantie heeft het aanbestedingsteam een systematiek gehanteerd waarbij de scores van de offertes als indicatief zijn beschouwd, waarna een keuze werd gemaakt op basis van ervaringen van het GUO en sectoren, risicospreiding aanbieders en beheersbaarheid van de uitvoering. De directieraad van het GUO is hiermee, na een negatief oordeel hierover van het Lisv, niet accoord gegaan. Uiteindelijk zijn de opdrachten uitsluitend gegund op basis van de Lisv-criteria. Bij gelijke scores is een herberekening uitgevoerd waarbij opnieuw is gekeken naar de vakbekwaamheid van het personeel (kennis van sector en doelgroep) en de in het verleden behaalde resultaten en ervaringen. |
| USZO | <ul style="list-style-type: none"> • Een commissie heeft aan de hand van opgestelde beoordelingsformulieren, waarin alle gunningscriteria staan vermeld, de inhoud van de offertes in kaart gebracht. • Mede met het oog op de mobiliteit van cliënten is de voorkeur gegeven aan landelijk opererende Rib's. |

Samenvatting

- Van de vijf Uvi's hebben alleen GAK en GUO de gunningscriteria nader geoperationaliseerd. GAK heeft dit vastgelegd in het Programma van Eisen, waarbij met name de deskundigheid van het personeel, de in het verleden behaalde resultaten en het plaatsingspercentage (met verrekening van het uitvalpercentage) nader zijn gespecificeerd. GUO heeft de offertes per doelgroep beoordeeld op basis van de voorgeschreven gunningscriteria. Hiervoor heeft GUO een standaard met relevante factoren vastgesteld.
- Eigenlijk beschouwen de Uvi's het nader operationaliseren van de gunningscriteria en het bepalen van eventuele weegfactoren van die

criteria (zie het blok 'uitgelicht' verderop in dit hoofdstuk) als één logisch samenhangend geheel.

- Voor wat betreft het operationaliseren van de gunningscriteria geven alle Uvi's aan dat zij binnen het kader van M 99.127 zijn gebleven en dat zij deze operationalisering hebben vastgesteld vóór de publicatie van de opdrachten of vóór de ontvangst van de offertes. Van de Uvi's heeft alleen GUO een tussentijdse wijziging overwogen. Dit voorstel kreeg intern echter geen steun en is daarom niet toegepast. USZO merkt overigens op dat er weliswaar geen tussentijdse wijziging is doorgevoerd, maar dat er bij nader inzien wel een 'bandbreedte' is gehanteerd.
- Voor wat betreft het bepalen van de weegfactoren wordt door enkele Uvi's opgemerkt dat er geen kader was, zodat zij wat dit betreft vrij in hun handelen zijn geweest. SFB en GUO vermelden hierbij overigens expliciet dat zij deze weging hebben afgestemd met het Lisv en de betreffende sectorraden. GAK heeft daarentegen voor een meer eigenstandige koers gekozen. Het tijdstip waarop de weging is vastgesteld varieert. Cadans, GUO en USZO hebben dit gedaan vóór de ontvangst van de offertes, GAK en SFB naderhand. Geen van de Uvi's heeft de wegingsfactoren naderhand gewijzigd.
- Zoals uit het bovenstaande al naar voren komt, vertonen de Uvi's onderling ook aanmerkelijke verschillen in de wijze waarop zij de sectorraden bij het gehele gunningsproces hebben betrokken.
- Evenals bij de selectiecriteria hebben de Uvi's behoefte aan een meer nauwkeurige operationalisering van de gunningscriteria én van de onderlinge weging van die criteria. Doel van die operationalisering is, wat betreft de Uvi's, ook het beter kunnen beoordelen van het realiteitsgehalte van de offertes (met name plaatsingspercentage en capaciteit in relatie tot de vakbekwaamheid van het benodigde personeel).
- De offertes van Rib's zijn vaak niet doelgroep-specifiek, terwijl Uvi's daar vaak wel behoefte aan hadden. Voor deze discrepantie zijn verschillende verklaringen mogelijk, zoals het verstrekken van onvoldoende informatie door de Uvi's en het zich onvoldoende verdiepen in de specifieke kenmerken van kavels en/of het opteren voor grotere, meer algemeen gedefinieerde kavels door de Rib's.
- Ook het gunnen is een arbeidsintensieve procedure, niet alleen het ontwikkelen en toepassen van een bepaalde procedure, maar ook de uitvoering (het opbouwen van een nieuw netwerk met tal van nieuwe organisaties).
- Bij het gunnen konden, vanwege de gehanteerde procedure, lang niet altijd de opgebouwde regionale kennis over kwaliteit en concrete positionele ervaringen worden benut.

Verbeterpunten

- Het uniformeren van het gunningsproces.
- Het maken van een duidelijk onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria.
- Aparte aandacht verdient de situatie waarbij twee of meer offertes een gelijke score behalen.
- Het uniformeren van de berekeningswijzen om tot een gemiddelde trajectprijs te komen (zie onder), hetzij op het niveau van de Uvi's (die dan de Rib's daarvoor een vast format moeten aanbieden, zoals enkele Uvi's hebben gedaan), hetzij voor alle Uvi's gezamenlijk.

Uitgelicht: Op welke wijze heeft u bij de onderscheiden opdrachten gewichten aan de gunningscriteria toegekend?

| | |
|--------|--|
| GAK | Er zijn geen wegingsfactoren ontwikkeld. Zie hiervoor het Programma van Eisen. "Beoordeling op wensen. Indien meerdere aanbieders gelijkelijk de economisch voordeligste aanbidding offrenen, worden aan de hand van de in de offertes verstrekte gegevens beoordeeld op de mate waarin en de wijze waarop zij ten opzichte van elkaar aan de wensen voldoen." |
| Cadans | De weging is ontwikkeld door het vaste beoordeelteam. Dit is begeleid door een extern deskundige van PricewaterhouseCoopers. Zie hiervoor bijlagen D, E en G van de Procedurebeschrijving. |
| SFB | Er is een weging ontwikkeld waarbij per doelgroep en per gunningscriterium een aantal punten wordt toegekend. Zie hiervoor de brief van SFB aan het Lisv van 15 november 2000. |
| GUO | Met deskundigen van de districts kantoren is een landelijke bijeenkomst georganiseerd, onder andere ter vaststelling van de weging van de diverse criteria per doelgroep. Op basis van die input is een standaard vastgesteld van de factoren die een rol spelen bij de criteria. Tevens zijn voorlopige wegingsfactoren vastgesteld (variërend van een factor 4 voor een criterium dat extra zwaar weegt en een factor 1 voor een criterium dat slechts licht weegt). Per criterium is ook een waardeoordeel toegekend aan de diverse onderdelen van de offerte, voor elk onderdeel is vastgesteld of dit een hoge, gemiddelde of lage waardering (resp. 2, 1 en 0 punten). Voor nadere informatie: zie het enquête-formulier (vraag 4.11). |
| USZO | Aan de gunningscriteria zijn de volgende wegingsfactoren toegekend: plaatsingspercentage 30; doorlooptijden 10; resultaat uit het verleden 20; prijs 25; kwaliteit personeel 15. |

Uitgelicht: Heeft u, in relatie tot de operationalisering van de gunningscriteria, de in de offertes geboden informatie moeten bewerken (bv. om tot een gemiddelde trajectprijs te komen)?

| | |
|--------|---|
| GAK | Ja, de offertes waren zeer divers omtrent de wijze van samenstelling van de trajectprijs. |
| Cadans | Ja, het was nodig om de doorlooptijden en de prijzen apart op te vragen bij de Rib's, deze konden niet eenduidig uit de offertes worden afgeleid. |
| SFB | Ja, het bepalen van de gemiddelde trajectprijs leverde veel werk op. |
| GUO | Nee, er zijn offerteformulieren verzonden die door de offererende Rib's moesten worden ingevuld. Daarin moesten de Rib's een gemiddelde trajectprijs vermelden. |
| USZO | Nee, er zijn offerteformulieren verzonden die door de offererende Rib's moesten worden ingevuld. Daarin moesten de Rib's een gemiddelde trajectprijs vermelden. |

De uitslag van de gunningen

De uitslag van de gunningen: procedure, gunning, uitslag, communicatie

| | |
|-----|--|
| GAK | <ul style="list-style-type: none"> • Het tijdstip van gunnen is laat in het jaar geweest (november-december 2000). Voor Rib's betekende dit soms dat zij niet meer in staat bleken om tijdig nieuw personeel aan te trekken. • Bij grote kavels is niet altijd gegund aan de economisch meest voordelige aanbidding. Meestal is dan aan meerdere Rib's (die als tweede of derde waren geëindigd) gegund, met name om monopolieposities tegen te gaan. • Dit probleem kan wellicht worden ondervangen door gefaseerd aan te besteden. • Voor de ondertekening van de contracten is een gezamenlijke bijeenkomst met alle gegunde Rib's geweest. Dit leek een efficiënte zet, maar werd om twee redenen minder gewaardeerd dan verwacht. Ten eerste was het niet openlijk geconfronteerd met een kleiner wordend marktaandeel en ten tweede ontmoetten regionale managers van het GAK landelijke in plaats van regionale vertegenwoordigers van Rib's. • Het toestaan van de mogelijkheid tot een optionele verlenging van afgesloten contracten is om meerdere |
|-----|--|

| | |
|--------|--|
| | redenen wenselijk. Ten eerste kunnen op deze wijze goede samenwerkingsrelaties worden opgebouwd met (nieuwe) Rib's. Ten tweede kunnen op deze wijze de administratieve lasten worden verlaagd, zowel bij de s als bij de Uvi's. Indien dit niet (op grote schaal) wordt toegestaan door het Lisv, is gefaseerd aanbesteden een alternatief. |
| Cadans | <ul style="list-style-type: none"> • Er zijn geen contractbesprekingen geweest met de Rib's. Dat is achteraf als een gemis ervaren. • Doordat er moest worden gegund aan de economisch meest voordelige offerte en geen risicospreiding was toegestaan, zijn veel trajecten naar dezelfde Rib gegaan. Hierdoor heeft men, zeker in de regio, het gevoel dat maatwerk niet meer mogelijk is. Voor dit probleem zijn drie oplossingen denkbaar. Ten eerste door te werken met een minder gespecificeerde doelgroepbepaling waardoor het aantal trajecten per doelgroep toe zal nemen. Ten tweede door toe te staan dat meerdere Rib's een perceel wordt gegund (zoals Cadans bij sommige opdrachten heeft gedaan) of moet worden gegund wanneer een bepaald maximum aantal trajecten wordt overschreden. Ten derde door de subjectieve criteria zwaarder te laten wegen. |
| SFB | <ul style="list-style-type: none"> • De procedure brengt Uvi's in een onmogelijke positie. Wanneer eerst bij Rib's moet worden nagevraagd of zij de gunning willen accepteren, is het naderhand vragen van advies over de gunningen aan het Lisv en de sectorraden weinig zinvol meer. • Offertes zeggen feitelijk nog helemaal niets. Pas als de resultaten van Rib's over een aantal jaren bekend zijn, kunnen zij goed worden beoordeeld. • Soms zijn opdrachten gegund aan meerdere aanbieders die hoog hadden gescoord. Op deze wijze wordt voorkomen dat er per doelgroep een monopolie wordt gecreëerd. |
| GUO | <ul style="list-style-type: none"> • Geef Uvi's de vrijheid en reken af op behaalde resultaten. • Door gebruik te maken van <i>bandbreedtes</i> is bereikt dat niet per doelgroep een monopolie van één Rib is gecreëerd. Tevens heeft dit het voordeel van risicospreiding. Het werd daardoor mogelijk om per doelgroep een vergelijking te maken tussen de werkwijze, de (beloofde) resultaten, etc. Het verdient aanbeveling om het werken met bandbreedtes in de procedure voor 2002 te formaliseren. • Voor de procedure van 2002 zou een groter deel van de trajecten (bv. 20%) buiten de procedure om moeten worden aanbesteed. • Een criterium dat de volgende keer een rol zou moeten spelen is <i>de beheersbaarheid van de uitvoering</i>. Het kan nu voorkomen dat een aantal trajecten aan een Rib wordt gegund waarbij het aantal niet in verhouding staat tot de grootte of capaciteit van dat Rib. Dat betekent dat een dergelijk bedrijf sterk zal moeten groeien en wellicht ook qua organisatie en cultuur zal veranderen. Het is de vraag of daarmee de offerte nog wel reëel is. • Regionaal en sectoraal is er soms onvoldoende aanbod van c.q. concurrentie tussen Rib's. • Regiokantoren van het GUO moeten als gevolg van de uitkomsten bestaande contacten afbreken en nieuwe contacten opbouwen voor veelal slechts een beperkt aantal projecten per regio. |
| USZO | <ul style="list-style-type: none"> • Vanwege geringe scoringsverschillen is er in de top een <i>bandbreedte</i> gehanteerd. Hierdoor konden de best presterende bedrijven per doelgroep worden vastgesteld, soms eindigden meerdere bedrijven bovenaan. Deze bandbreedte had geen consequenties voor de uitslag van de gunningen (ook omdat de opdrachten zijn verdeeld over meerdere bedrijven). |

Samenvatting

- In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de Uvi's het gunnen naar 'eer en geweten' hebben uitgevoerd. Dat betekent ook dat zij in principe de opdrachten hebben gegund aan Rib's die de economisch meest voordelige aanbieder hebben gedaan. Echter, de Uvi's zijn lang niet altijd overtuigd van het realiteitsgehalte van de offertes, met name van de daarin vermelde plaatsingspercentages. De criteria van het Lisv en de eigen systematiek van de Uvi's leiden bij een strikte hantering tot een bepaalde, onvermijdelijke keuze, waar men relatief vaak niet gelukkig mee kon zijn. De praktijk van de komende jaren (de uitvoering van de reïntegratietrajecten) zal de waarde van dergelijke plaatsingspercentages moeten uitwijzen, volgens de Uvi's.
- Eén van de (weliswaar beperkte) mogelijkheden om aan deze 'onvermijdelijke keuze' te ontsnappen is het toekennen van een opdracht aan meerdere Rib's. Alle Uvi's hebben dit in meerdere of mindere mate gedaan.
- Rib's waaraan niet is gegund zijn door de Uvi's schriftelijk van hun beslissing op de hoogte gebracht (niet opgenomen in tabel). Bij deze brief was meestal een korte motivatie gevoegd. Bij enkele Uvi's, met name Cadans, SFB en USZO, kon desgewenst telefonisch nadere informatie worden ingewonnen. Bij Cadans kon tevens het dossier worden ingezien. GAK en Cadans hebben klachten ontvangen van Rib's, bij Cadans heeft dit zelfs geleid tot een kort geding.
- Rib's waaraan wel is gegund zijn door de Uvi's schriftelijk en/of telefonisch van hun beslissing op de hoogte gebracht (niet opgenomen in tabel). SFB heeft als enige Uvi gekozen voor een meer persoonlijke benadering waarbij regiomanagers contact hebben opgenomen met de betreffende Rib's en een afspraak hebben gemaakt.
- Alleen Cadans heeft ná het bekend maken van de uitslag een wijziging daarin aangebracht. Reden hiervoor was dat duidelijk was geworden dat één van de gegunde bedrijven slechts een gedeelte van de totale doelgroep waarop was geoffreerd, kon bedienen. In overleg met en met instemming van het betreffende Rib is een deel van deze opdracht aan het als tweede geëindigde Rib toegekend.
- De Uvi's hebben zich veelal pas bij de uitslag van het gunnen gerealiseerd dat hun (regionale) netwerk er in snel tempo heel anders uit komt te zien. De waarde van goede ervaringen met Rib's waaraan nu niet is gegund, zijn opeens heel betrekkelijk geworden.
- Van de Uvi's heeft alleen SFB een bepaling opgenomen in de contracten inzake het voorkomen van afoming (niet opgenomen in tabel). Hierbij wordt verwezen naar bijlagen 4 en 5 van het werkprotocol van SFB, waarin echter geen expliciete bepalingen hieromtrent staan.
- Vier van de vijf Uvi's hebben contractbesprekingen gevoerd met Rib's. GAK heeft dit niet gedaan, maar zal dit bij een volgende pro-

cedure wel doen (niet opgenomen in tabel). De vier Uvi's hebben geen knelpunten ervaren bij de contractbesprekingen. USZO merkt hierbij op dat deze besprekingen zijn aangegrepen om tevens afspraken te maken over factureringsdata, oplevertermijnen en aansprakelijkheidsclausules. Met uitzondering van het GAK hebben de Uvi's in hun contracten met Rib's ontbindende voorwaarden opgenomen. De aard van deze voorwaarden is echter niet eenduidig.

- Tot nu toe heeft alleen Cadans de uitslag van de gunningen gemeld aan het Bureau voor Officiële Publicaties in Luxemburg. Cadans heeft hiervoor een eigen format ontwikkeld op basis van het format van PricewaterhouseCoopers en het Lisv. De overige Uvi's wachten met melding tot de contractbesprekingen volledig zijn afgerond. Een enkele Uvi wacht nog op het format dat door het Lisv beschikbaar zou worden gesteld.

Verbeterpunten

- Toevoegen als gunningscriteria: de beheersbaarheid van de uitvoering en het toestaan van een zekere risicospreiding. De Uvi's zijn, toen de uitkomst van alle gunningen eenmaal bekend werd, bezorgd geraakt over al te hevige groei- en krimpbewegingen bij Rib's.
- De Uvi's vermelden weinig over de risico's van afoming. Afspraken hierover lijken echter wel gewenst, maar hoe zouden deze kunnen worden geoperationaliseerd?
- De formele afhandeling van het gunningsproces, het melden van de gunning in Luxemburg, behoeft de nodige aandacht.

Eindresultaat m.b.t. doelstellingen Lisv

| Eindresultaat m.b.t. de doelstellingen van het Lisv (transparantie, concurrentie, objectiviteit) | |
|--|--|
| GAK | <ul style="list-style-type: none"> • Opdrachtformulering op zich hoeft niet bij te dragen aan het bevorderen van de concurrentie. • Ook de vraag of de uiteindelijk geformuleerde opdrachtverlening door Gak Nederland heeft bijgedragen aan het bevorderen van de concurrentie is niet eenduidig te beantwoorden. Enerzijds geldt dat hoe specifiek de opdracht is, des te specifiek Rib's zich op de doelgroep zullen richten. Specialisatie leidt in dit geval tot minder concurrentie onderling. Anderzijds geldt ook dat hoe specifiek de opdracht, des te meer bedrijven zich zullen moeten onderscheiden. In dat geval is er meer concurrentie. Dit laatste hoeft overigens niet altijd te betekenen dat de producten goedkoper worden. |
| Cadans | <ul style="list-style-type: none"> • Opdrachtformulering draagt bij aan het bevorderen van de concurrentie tussen Rib's. Daarnaast is door de uitvoering van de procedure goed zicht ontstaan op de 'e- vorderd. |
| SFB | <ul style="list-style-type: none"> • De opdrachtformulering heeft slechts ten dele bijgedragen aan het bevorderen van de concurrentie tussen Rib's, onder andere omdat elk Rib op de advertenties kon reageren. |
| GUO | <ul style="list-style-type: none"> • Positief is dat er meer transparantie op de markt is gekomen (welke Rib's zijn er en wat hebben ze te bieden) en dat daardoor de keuzemogelijkheden aan de vraagkant zijn vergroot. • Het resultaat m.b.t. de concurrentie-doelstelling is niet eenvoudig te omschrijven. Offertes kunnen alleen goed met elkaar worden vergeleken als ze gelden voor dezelfde doelgroep(en). Wanneer Rib's niet voortdurend een onderscheid maken tussen doelgroepen, zoals nu is gebeurd, dan is vergelijken niet goed mogelijk. |
| USZO | <ul style="list-style-type: none"> • Over het algemeen heeft de aanbestedingsprocedure een positieve bijdrage geleverd aan het aanscherpen |

Samenvatting

- De Uvi's zijn, onder veel voorbehoud, gematigd positief in hun reacties. Tegelijk zijn zij nog te zeer in beslag genomen door de gang van zaken in het afgelopen jaar om zich hierover een duidelijk beeld te kunnen vormen. Voor een belangrijk deel wordt dit uiteraard ook veroorzaakt doordat veel van de voordelen van de nieuwe procedure zich pas op termijn kunnen uitkristalliseren.

Nieuwe vragen, overige zaken

Nieuwe vragen

De aanbestedingsprocedure heeft ook nieuwe vragen opgeroepen waarvoor, op basis van de huidige gang van zaken, nog niet direct een passend antwoord is gevonden.

- Werkgevers hebben voor het eerste ziektejaar vaak een contract met een bepaald Rib. Na dat jaar moeten cliënten worden overgedragen aan een Rib dat via de aanbestedingsprocedure een opdracht is gegund. Die wisseling is niet wenselijk. Hoe kan dat worden voorkomen?
- In hoeverre zouden cliënten zelf een Rib moeten kunnen kiezen? Zouden cliëntenorganisaties (meer) betrokken moeten worden bij de aanbesteding?
- Het toestaan van 'bandbreedtes' bij het wegingsproces vergroot voor Uvi's het aantal keuzemogelijkheden. Hierdoor kan echter ook de objectiviteit van de beoordeling verminderen. Hoe beide te combineren?
- Nog onduidelijk is of in de uitvoering van de contracten het aantal doelgroepen beheersbaar zal zijn. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de monitoring van de uitvoering.
- Hoe verloopt de aanbestedingsprocedure vanaf 2002?

Overige zaken

- De beeldvorming in de media ('veiling van arbeidsongeschikten') is volgens een Uvi niet erg gelukkig geweest. Het Ctsv zou daaraan een negatieve bijdrage hebben geleverd. Volgende keer zou er, al dan niet in UWV-verband, gezamenlijk moeten worden opgetrokken.