



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Aanbesteden en kwaliteit van werk in Nederland

Kuijpers, S.; Keune, M.; Tros, F.

DOI

[10.5117/MEM2024.1.004.KUIJ](https://doi.org/10.5117/MEM2024.1.004.KUIJ)

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Mens en Maatschappij

License

Article 25fa Dutch Copyright Act (<https://www.openaccess.nl/en/in-the-netherlands/you-share-we-take-care>)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Kuijpers, S., Keune, M., & Tros, F. (2024). Aanbesteden en kwaliteit van werk in Nederland. *Mens en Maatschappij*, 99(1), 62-89. <https://doi.org/10.5117/MEM2024.1.004.KUIJ>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Aanbesteden en kwaliteit van werk in Nederland

Simon Kuijpers
Universiteit van Amsterdam
s.kuijpers@uva.nl

Maarten Keune
Universiteit van Amsterdam
m.j.keune@uva.nl

Frank Tros
Universiteit van Amsterdam
F.H.Tros@uva.nl

Abstract

Public procurement and the quality of labour in the Netherlands

In labour-intensive sectors, public procurement's focus on price competition and efficiency jeopardises job quality. This study shows procurement's negative impacts in all job quality dimensions in four sectors in the Netherlands. Employing an actor-institutionalist lens, the research investigates these problems by analysing several actor positions, interactions, and orientations. The findings show a 'wicked problem' in which the stakeholders in procurement do not share the same problem definition and experience a limited and unclear scope of actions. However, the article shows that actors have opportunities to enhance job quality in the context of procurement at the national, sectoral and local levels.

Keywords: public procurement, quality of labour, actor-centred institutionalism, wicked problems

1 Inleiding

Nederland is een van de meest ijverige landen in Europa wat betreft aanbesteding in het publieke domein. Reeds decennialang staat zij met een

percentage van zo een 45% aan de top van de EU wat betreft het aandeel overheidsuitgaven dat via aanbestedingen wordt georganiseerd (OECD, 2023). Tegelijkertijd staat het gebruik van marktwerking om (semi-) publieke dienstverlening te organiseren steeds meer ter discussie wegens de mogelijke negatieve effecten op de kwaliteit van werk voor de medewerkers die de diensten uitvoeren (Keune, Ramos Martín & Mailand 2020). Dit debat is alleen maar heftiger geworden sinds de start van de coronacrisis, waardoor er steeds meer wordt getwijfeld aan het idee dat de markt zoveel mogelijk ruimte moet krijgen in sectoren als bijvoorbeeld de zorg (Keune & de Beer 2020).

Van aanbesteden is sprake wanneer een opdrachtgever één of enkele opdrachtnemers selecteert op basis van een concurrentieproces op basis van selectie-eisen en gunningscriteria (Keune, Kuijpers, Steyger, & Tros, 2023). De academische literatuur laat zien dat de aanbestedingspraktijk in meerdere sectoren en onder meerdere omstandigheden negatieve effecten kan hebben op verschillende aspecten van de kwaliteit van werk. Een complicerende factor bij het begrijpen van de relaties tussen de aanbestedingspraktijk en de kwaliteit van werk is dat de inzet van aanbestedingen getypeerd kan worden als een *wicked problem* (Aitken, 2022). Dit is een dynamische maatschappelijke kwestie waarbij veel belanghebbenden betrokken zijn, elk met hun eigen begrip van de situatie, normatieve opvattingen, diagnoses en prognoses. Het dynamisch, veranderlijk karakter van regels en praktijken maakt tevens dat de verschillende belanghebbenden incomplete informatie bezitten, die strijdig is met die van andere actoren (Rittel & Webber, 1973). Juist het tegelijk voorkomen van conflicterende opvattingen op de normatieve dimensie en complexiteit op de feitelijke dimensie maakt deze problemen zo *wicked*, ofwel weerbarstig (Bannink & Trommel, 2019).

Illustratief voor deze diversiteit in opvattingen en verklaringen in de Nederlandse context is het contrast tussen recente publicaties van de vakbond FNV en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In een witboek typeert FNV de inzet van aanbestedingen als doorgeslagen marktwerking met verregaande negatieve consequenties voor zowel arbeidsvoorwaarden als -omstandigheden (FNV, 2021). Dit terwijl een evaluatieonderzoek van het Ministerie, zelf een belangrijke opdrachtgever, vooral de positieve gevolgen van de introductie van marktwerking in het Openbaar Vervoer ziet: de kosten zijn gedaald en de reizigerstevredenheid is gestegen. Daarnaast zijn volgens dit rapport de negatieve gevolgen op de kwaliteit van werk minimaal en beperkt tot een specifieke groep medewerkers (Decisio et al., 2020).

Dit artikel verkent en verklaart de (mogelijke) problemen met de kwaliteit van werk die voortkomen uit de aanbestedingspraktijk in vier sectoren in Nederland: de thuiszorg, het stads- en streekvervoer, de bouw en de

schoonmaak. Zowel de sector overstijgende focus van deze studie, als het grootschalige veldonderzoek – in totaal 55 interviews met 98 personen – stelt ons in staat op een breder en dieper zicht te krijgen hoe de dynamiek tussen opdrachtgevers, werkgevers en werknemers de weerbaarheid van deze problemen kan verklaren. De volgende, tweeledige, onderzoeksvraag staat hierin centraal: *Welke problemen op het vlak van de kwaliteit van werk komen voort uit de aanbestedingspraktijk, en hoe kunnen deze problemen verklaard worden op basis van de handelingsmogelijkheden en -perspectieven van de betrokken actoren?* In de volgende paragraaf schetsen we de theoretische achtergrond. Daarna bespreken we de gehanteerde methodiek. De bevindingen worden, aansluitend bij de tweeledige onderzoeksvraag, in twee secties uiteengezet. We sluiten het artikel af met conclusies en reflecties.

2 Theoretische achtergrond

‘Kwaliteit van werk’ is een complex begrip dat meerdere dimensies kent afhankelijk van verschillende omstandigheden en ontwikkelingen op het niveau van banen, beroepen, organisaties en sectoren (WRR, 2020). Academische studies hanteren verschillende conceptualisering, veelal op basis van correlatieve analyses. Recente voorbeelden zijn de Kwaliteit van Werk index, de Kwaliteit van Werkgelegenheid index (Steffgen, Sischka, & de Henestrosa, 2020), en de Kwaliteit van Werkleven index (Bhende, Mekoth & Reddy, 2020). De dimensies in deze indexen zijn wegens hun inductieve karakter dikwijls overlappend en onvolledig. Om de theoretische validiteit van deze kwalitatieve analyse te waarborgen, hanteren we in dit onderzoek het vierdimensionale concept ‘Kwaliteit van Werk’ zoals uiteengezet door Pot (2020):

1. Arbeidsvoorwaarden: bestaanszekerheid, beloning, zeggenschap, professionele ontwikkeling
2. Arbeidsinhoud: taakdiversiteit, tempo, hulp en ondersteuning, informatievoorziening
3. Arbeidsomstandigheden: psychische, sociale en fysieke veiligheid, contactmogelijkheden
4. Arbeidsverhoudingen: consultatie, bejegening, controle, afspraken, beschikbaarheid buiten werktijd.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat de keuze voor aanbesteden, met name in arbeidsintensieve sectoren, kan leiden tot negatieve effecten op de kwaliteit van werk (Flecker & Hermann, 2011). Een *race to the bottom* in

de kwaliteit van werk is bij de keuze voor aanbesteden een risico wegens de kostenconcurrentie voor aanbieders die ontstaat door de introductie van marktwerking (Mori, 2020; Hermann & Flecker, 2012; Vrangbæk, Petersen, & Hjelm, 2015; Jaehrling 2015). Het gaat dan om neerwaartse druk op de lonen, verhoging van de werkdruk, stress en het ziekteverzuim (Mori 2017; 2020). Het als dwingend ervaren juridische kader van Europese aanbestedingsrichtlijnen en de bijbehorende nationale wetgeving speelt hierbij een belangrijke rol (Mori 2020; Hermann & Flecker, 2012, Vrangbæk, Petersen, & Hjelm, 2015; Jaehrling 2015). Centrale beginselen van het Europese en Nederlandse aanbestedingsrecht zijn objectiviteit, transparantie en non-discriminatie, zoals vastgelegd in richtlijn 2014/24 artikel 18. De eis van non-discriminatie is daarbij cruciaal om marktwerking op Europees niveau te organiseren: de eisen in de aanbestedingsstukken mogen niet meer of minder belemmerend (discriminerend) zijn voor potentiële inschrijvers uit verschillende lidstaten van de EU (Steyger, 2022: 4).

Binnen de huidige EU- en nationale regelgeving is ruimte om deze negatieve effecten te reduceren of te voorkomen (Jaehrling et al., 2018; Mori, 2017; Keune & Pedaci, 2020; Ravenswood & Kaine, 2015; Uenk & Telgen, 2019). Zo biedt artikel 87 van richtlijn 2014/24/EU de mogelijkheid om sociale of arbeidsgerelateerde voorwaarden aan een opdracht te stellen, terwijl artikel 67, lid 2, de mogelijkheid bevat om concurrentie uitsluitend te laten plaatsvinden op kwaliteit (Keune, *et al.*, 2023; 128). Het is voor actoren vaak onduidelijk hoeveel ruimte er is om sociale voorwaarden, waaronder over de kwaliteit van werk, te stellen aan aanbesteding. De partijen betrokken bij aanbesteding ervaren onzekerheid of bepaalde sociale eisen tegenstrijdig zijn met de aanbestedingsdoelstellingen van niet-discriminatoire, transparante en objectiviteit (Steyger, 2020). Omdat de speelruimte op dit terrein niet rechtstreeks voortvloeit uit regelgeving, is de theoretische benadering van het *actor-centred institutionalism* een passende benadering (Scharpf, 1997). Deze sociologische benadering richt zich niet alleen op de institutionele omstandigheden (zoals aanbestedingsrecht en gedeelde normen), maar ook op de handelingsperspectieven van actoren (Bannink & Trommel, 2019; Scharpf, 1997/2000). De instituties waar partijen zoals aanbesteders, opdrachtnemers en werknemers zich in bevinden zijn niet deterministisch, maar geven ruimte in wat die partijen denken en willen doen. Een centraal kenmerk van een weerbaarstig probleem is de combinatie van cognitieve complexiteit én normatieve verschillen onder de partijen betreffende het probleem en eventuele oplossingen (Bannink & Trommel, 2019). Daarom bouwen we in dit onderzoek voort op het onderscheid tussen cognitieve en normatieve oriëntaties (Bannink & Trommel, 2019; Scharpf, 2000).

Normatieve oriëntaties omvatten de voorkeuren, normen en waarden van actoren en dienen als criteria voor de evaluatie van uitkomsten. Cognitieve oriëntaties verwijzen naar het begrip dat een actor heeft van diens eigen situatie en (vermeende) kennis van partijen (Scharpf, 2000).

Handelingsmogelijkheden van actoren worden gevormd door hun onderlinge machts- en afhankelijkheidsrelaties (Scharpf, 2000). De relatie tussen de aanbesteder en de aanbieder is een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie: de aanbesteder huurt een derde partij in om namens haar een breed bereik aan complexe taken uit te voeren (Chrisidu-Budink & Przedanska, 2017; Soudry, 2007; Zogning, 2017). In principe is dit een hiërarchische relatie, waarin de opdrachtgever de machtigste partij is (Zogning, 2017). De aanbesteder beslist immers wie zij inhuurt, en doordat de aanbesteder de derde partij betaalt, heeft zij een machtsmiddel in handen om de aanbieder te belonen en te straffen. Toch heeft de opdrachtnemer ook mogelijkheden voor tegenmacht op basis van een kennisvoordeel: alleen de opdrachtnemer weet precies hoe de taken moeten worden uitgevoerd of zijn uitgevoerd (Chrisidu-Budink & Przedanska, 2017; Soudry, 2007; Zogning, 2017).

Passend bij de karakterisering van de aanbestedingspraktijk als een weerbarstig probleem, lopen de oriëntaties van aanbesteders en opdrachtnemers (de formele werkgevers), ten aanzien van de relatie tussen deze praktijk en de kwaliteit van werk zeer uiteen. Aanbesteders kunnen zich ver verwijderd voelen van zelfs indirecte verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van werk; zij kunnen net als werkgevers een intrinsieke of instrumentele waardering hebben van een goede kwaliteit van werk; of ze kunnen zichzelf indirect werkgeverschap toekennen en welke de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van werk van aanbesteders en werkgevers onderstrepen.

In aanvulling op het academisch veld rondom aanbesteden en de focus op de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie (Chrisidu-budink & Przedanska, 2017), is er wanneer we kijken naar de kwaliteit van werk sprake van een driehoeksverhouding tussen opdrachtgever, opdrachtnemer/werkgever, en werknemer (cf. Groenendijk, 1997). De machtsrelatie tussen werkgevers en werknemers is inherent ongelijk (Edwards, 2003; Watson, 2003). Niettemin kennen de sectoren in deze studie – de bouw, het streekvervoer, de thuiszorg en de schoonmaak – in de afgelopen jaren personeelstekorten wat werknemers meer macht geeft. Deze personeelstekorten houden in grote mate verband met het gegeven dat medewerkers niet langer een te lage kwaliteit van werk accepteren (Causa et al., 2022).

Het borgen of verbeteren van de kwaliteit van werk in de context van aanbestedingen is een weerbarstig probleem wegens de complexe driehoeksverhouding tussen aanbesteders, dienstverleners en medewerkers

(Aitken, 2022; Bannink & Trommel, 2019, cf. Groenendijk, 1997). Door als opdrachtgever van de werkgever te fungeren, wordt de aanbesteder een ‘derde partij’ in het bepalen van de voorwaarden waartegen en omstandigheden waaronder de diensten worden verricht (Jaehrling, 2015). Gunningseisen en selectiecriteria die aanbesteders hanteren kunnen effect hebben op de kwaliteit van werk van werknemers bij de dienstverleners. De aanbesteder fungeert *de facto* als een indirecte werkgever van de medewerkers van ingekochte diensten. Tegelijkertijd is het *de jure* zeer onduidelijk hoeveel ruimte er precies is voor aanbesteders op enige werkgeversverantwoordelijkheid op zich te nemen (Steyger, 2022).

3 Methode

Om een gedegen overzicht te kunnen geven van een verscheidenheid aan ervaren problemen en verklaringen richt het empirisch onderzoek zich op een viertal sectoren: de thuiszorg, het stads- en streekvervoer, de bouw en de schoonmaak. Deze studie volgt het integratieve *case study* model, welke zich richt op het verkrijgen van overkoepelende inzichten uit de vier sectoren. De verschillen tussen de sectoren staan minder centraal (Yin, 2011).

De keuze voor de vier sectoren is gebaseerd op het idee dat deze vier sectoren de meest rijke informatie opleveren (Yin, 2011). Ten eerste zijn het arbeidsintensieve sectoren, waarin er vermoedelijk meer ervaring is met negatieve effecten van de aanbestedingspraktijk op de kwaliteit van werk (Flecker & Hermann, 2011). Ten tweede zijn het sectoren die zeer verschillende aanbestedingspraktijken en machtsrelaties kennen, wat het inzicht in de relatie tussen aanbestedingen en kwaliteit van werk kan vergroten. Tot slot zijn het allemaal sectoren waar het gebruik van aanbestedingen ter discussie staat.

Dit onderzoek is voornamelijk gebaseerd op interviews, aangevuld met de analyse van relevant materiaal zoals rapporten, websites of nieuwsitems (Rubin & Rubin 2012). In totaal zijn er 55 interviews uitgevoerd met 98 personen verspreid over vele organisaties. Tweemaal is er gekozen voor een groepsinterview, in beide gevallen met een groep schoonmaakmedewerkers. Bij een kwetsbare groep zoals schoonmaakmedewerkers, helpt een groepsinterview om het machtsoverwicht van de onderzoeker te verminderen (Beuving & de Vries, 2015).

De geïnterviewden zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de aanbestedingspraktijk en het streven naar een evenwichtige representatie van de belangrijkste actoren betrokken bij aanbestedingen in de

vier sectoren. Het gaat hier op nationaal niveau om het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (1), het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1), een patiëntenbelangenorganisatie (1) en het expertisecentrum aanbesteden Pianoo (3). Op sectoraal niveau betreft het voornamelijk medewerkers van de relevante vakbonden (11) en werkgeversorganisaties (8). Mensen betrokken bij voluntaristische codes (4) en een koepelorganisatie (1) zijn eveneens geïnterviewd.

Op het lokale niveau van aanbesteders en opdrachtnemers is ervoor gekozen om respondenten te selecteren wegens hun betrokkenheid bij initiatieven of programma's die negatieve effecten van de aanbestedingspraktijk tegen proberen te gaan. Hierdoor is de kans het grootste dat we mensen spreken die ervaring hebben met deze negatieve effecten en eventuele oplossingen. In totaal zijn er op het lokale niveau 34 interviews gehouden met 52 mensen. Deze mensen zijn betrokken bij verschillende organisaties, programma's of initiatieven, zoals Regionale inkooporganisatie (6), Spoorwegbeheerder (3), Rijsschoonmaakorganisatie (5), Gemeente (7), Provincie (5), Universiteit (2), Lokale vakbond (1), Aanbieders/werkgevers (9) en Werknemers (22). Voor alle groepen informanten geldt dat zij bewust geselecteerd zijn, en geen statistisch representatieve 'streekproef' vormen. Dit kwalitatieve onderzoek poogt te laten zien *hoe* de aanbestedingspraktijk van invloed is op de kwaliteit van werk, en niet *hoe vaak* de waargenomen oorzaken en gevolgen voorkomen (Beuving & de Vries, 2015).

Alle interviews waren semi-gestructureerd opgezet (Yin, 2011). Vragen centreerden zich rond de thema's a) kwaliteit van werk, b) de aanbestedingspraktijk en c) de effecten van aanbestedingspraktijk op de kwaliteit van werk. De onderzoekers hanteerden een responsieve stijl van interviewen, wat inhoudt dat de setting, de onderwerpen, en het aantal deelnemers bepaald werd in samenspraak met de respondenten zelf. Dit om de vertrouwens- en samenwerkingsrelatie met de geïnterviewden voorop te zetten (Rubin & Rubin, 2012). Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een gesprek met een inkoopmanager dieper inging op de aanbestedingspraktijk, terwijl een uitvoerend medewerker ons meer kon vertellen over het werk en de effecten van de aanbestedingspraktijk.

De interviews zijn geanalyseerd in drie rondes volgens de thematische analysestrategie (Gobo, 2008). Ten eerste een open codeerproces om verschillende aspecten van de kwaliteit van werk, de aanbestedingspraktijk en diens effecten te identificeren in de data. Ten tweede een axiale analyse om de verschillende aspecten aan elkaar te relateren en te categoriseren aan de hand van hun achterliggende verklaringen. Tot slot een selectieve codeeronde om de empirische onderbouwing voor de verschillende problemen

en verklaringen te controleren en illustratieve voorbeelden en citaten te selecteren. Zoals gangbaar in kwalitatief onderzoek wisselden dataverzameling en -analyse elkaar af. Theoretische saturatie was bereikt wanneer het nieuwste interview geen nieuwe informatie over de sector of casus opbracht (Beuving & de Vries, 2015; Yin, 2011). Om dit proces te bewaken was één van de onderzoekers aanwezig bij alle interviews, en was diegene verantwoordelijk voor de eerste codeerronde.

4 Bevindingen

De presentatie van de bevindingen volgt de tweeledige opzet van de onderzoeksvraag. In het eerste gedeelte geven we antwoord op de beschrijvende vraag welke soorten problemen met de kwaliteit van werk voortkomen uit de aanbestedingspraktijk. Het tweede gedeelte van deze sectie is gericht op de vraag waarom deze problemen voortbestaan en hoe handelingsmogelijkheden en -perspectieven van de betrokken partijen daar een verklaring voor kunnen geven.

4.1 Problemen met de kwaliteit van werk

We zien dat, hoewel niet alle dimensies van de kwaliteit van werk in alle sectoren en organisaties even belangrijk zijn, op vrijwel alle dimensies van de kwaliteit van werk negatieve effecten van de aanbestedingspraktijk ondervonden worden. Problemen met de verschillende dimensies van kwaliteit van werk die ervaren worden als verband houdend met de aanbestedingspraktijk staan opgesomd in Tabel 1. Hieronder zal deze problematiek per dimensie worden toegelicht. We beperken ons hierbij tot problemen die door actoren op meerdere niveaus (d.w.z. nationaal, sectoraal en/of lokaal) werden benoemd, het kan zijn dat de aanbestedingspraktijk in individuele gevallen tot meer of andere problemen leidt.

4.1.1 *Arbeidsinhoud*

Een breed herkend probleem dat voortkomt uit de aanbestedingspraktijk is het tempo waarop de werknemer de ingekochte dienst wordt verwacht uit te voeren en daarmee samenhangend de werkdruk. Deze tijdsdruk houdt verband met de productie-eenheid die de opdrachtgever inkoopt bij de werkgever. Zo staat er in de schoonmaak sector een specifiek aantal minuten voor een aantal vierkante meter vloer. Hierin werd vooral in het verleden nogal eens 'het onmogelijke gevraagd' (Interview 20, cf. interviews 17, 18, 20, 25). In de huishoudelijke hulp wordt vaak een specifieke hoeveelheid

Tabel 1. Problemen in de kwaliteit van werk in vier sectoren verband houdend met de aanbestedingspraktijk (thuiszorg, stads- en streekvervoer, bouw en schoonmaak)

Sectoren:	Inhoud	Omstandigheden	Voorwaarden	Verhoudingen
Thuiszorg	Hoge werkdruk		Beperkte ontwikkelingsmodelijkheden Lage lonen	Lage autonomie
Stads- en streekvervoer	Hoge werkdruk		Baanonzekerheid	Lage autonomie
Bouw	Hoge werkdruk	Fysieke veiligheid	Beperkte ontwikkelingsmodelijkheden Lage lonen	
Schoonmaak	Hoge werkdruk	Gespleten werktijden en -plekken	Beperkte ontwikkelingsmodelijkheden Lage lonen	Wisselende werkgevers

minuten gereserveerd voor op voorhand vastgelegde zorgtaken behorende tot specifieke 'zorgproducten' (Interview 25, cf. interviews 1,25, 26, 53). Sinds het gemeentelijke aanbestedingsmodel in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is geïntroduceerd en het tevens onderwerp is geworden van bezuinigingen, is het aantal minuten voor taken in de huishoudelijke hulp verminderd (Interview 10).

Het meest illustratieve voorbeeld van deze tijdsdruk is te vinden in het streekvervoer. De vertrek- en aankomsttijden van buslijnen zijn zeer precies vastgelegd en de concessiehoudende busmaatschappij heeft strakke prestatieafspraken. Symbool voor deze werkdruk staat 'het rode lampje op het *dashboard* van de chauffeur dat aangeeft als de bus te laat is' (Interview 12). Medewerkers die wij spreken beginnen spontaan over deze tijdsdruk wanneer wij hen vragen naar problemen in hun werk. Zo spreekt een planner over 'onmenselijke efficiëntie' waarin alles 'tot achter de komma vast moet liggen' (Interview 33). Twee buschauffeurs lichten toe hoe deze tijdsdruk constant gevoeld wordt: "Een reiziger komt met een vraag, je luistert wel maar kijkt toch altijd met één oog naar de klok: ik heb nog maar één minuut." (Interview 34). Ook leidt deze tijdsdruk tot onzekerheid over de beschikbare pauzes: "Ik heb nog één minuut om ergens te komen, en als er dan een kinderwagen voor je bus langs gaat of iemand met een rolstoel wilt instappen, dan zie je je koffiepauze als sneeuw voor de zon verdwijnen. [...] Dat vreet je op vanbinnen. Een paar dagen kan dat nog wel, maar niet dag in, dag uit." (Interview 34).

4.1.2 *Arbeidsomstandigheden*

Problemen in de arbeidsomstandigheden die gerelateerd zijn aan de aanbestedingspraktijk zijn wat meer sectorspecifiek. Zo is de bouw sowieso een sector waar ongevallen relatief vaak voorkomen, aangezien er met gevaarlijke machines en op gevaarlijke hoogtes wordt gewerkt (Inspectie SZW, 2021). Onveilige situaties worden echter in de hand gewerkt door de grote tijdsdruk die op bouwprojecten wordt gelegd. Wegens de omvang en complexiteit van bouwprojecten, staat er veel geld op het spel voor de opdrachtgever. Deze voelt dat ook een sterkte prikkel om de prijs zoveel mogelijk te drukken. Hierdoor moet werk zo snel mogelijk geleverd worden en onderhoud zo snel mogelijk worden gedaan onder vaak onvoorziene en acute omstandigheden (Interview 38). Door deze tijdsdruk worden echter onbedoeld de veilige werkomstandigheden van met name het bouwplaats op het spel gezet (Interviews 14, 15, 16). Ook kan het voorkomen dat aannemers zich op een ‘te scherpe prijs’ inschrijven om een project binnen te halen. De veiligheid schiet er dan snel bij in wanneer er ‘in korte tijd veel geregeld moet worden’ (Interview 40). Zo legt een teamleider monteurs uit dat wanneer je werk ‘een race tegen de klok’ is, je zo ‘veel mogelijk op de automatische piloot wilt werken’. Hierdoor is het ‘moeilijk je te concentreren op de speerpunten van het veiligheidsbeleid’ (Interview 42).

De schoonmaak is van oudsher een beroep met gespleten werktijden, aangezien aanbesteders vaak het liefste zien dat gebouwen voor en na reguliere werk- of onderwijs tijden worden schoongemaakt. Dit maakt het werk moeilijk te combineren met bijvoorbeeld zorg voor familieleden of het eigen huishouden. Een probleem dat wordt versterkt doordat veel schoonmaakmedewerkers vrouw zijn, waardoor zulke zorgtaken eerder van hen worden verwacht door hun omgeving (Interview 17, 18, 21). Dit probleem van gespleten werktijden is de laatste jaren sterk verminderd, aangezien het steeds normaler wordt voor opdrachtgevers om te werken met dagschoonmaak: het schoonmaakwerk vindt zoveel mogelijk plaats binnen reguliere kantoortijden (Interview 17, 18, 19, 20, 21).

Desondanks is er nog steeds sprake van een ‘gespleten werkplek’ in de schoonmaak. Het is staande praktijk dat de schoonmaak van meerdere panden geregeld wordt in één contract tussen opdrachtgever en werkgever (Interview 45). Illustratief voor de mogelijke negatieve gevolgen op de kwaliteit van werk is de casus van de Universiteit van Amsterdam. Door acties van het schoonmaakpersoneel, onder begeleiding van de FNV en met grote steun onder de medewerkers en studenten, werd onder andere aangekaart dat schoonmaakmedewerkers ‘van hot naar her worden gestuurd’ (Interview 49, Wolthekker, 2018). Deze wisselende werkplekken ontstaan

omdat de werkgever de diensten van medewerkers financieel zo efficiënt mogelijk wilt inrichten (Interview 47). In de nieuwe contractering tussen de universiteit en het schoonmaakbedrijf is mede onder druk van deze acties afgesproken dat schoonmakers in principe op eenzelfde locatie werkzaam zijn (Interviews 46, 47).

4.1.3 *Arbeidsvoorwaarden*

Wat betreft arbeidsvoorwaarden spelen in vrijwel alle sectoren, met uitzondering van het streekvervoer, twee voornaamste problemen. Ten eerste een lage financiële waardering van medewerkers die de ingekochte diensten uitvoeren, en ten tweede beperkte investeringen in de mogelijkheden voor professionele ontwikkeling van deze medewerkers (Interviews 8, 9, 16, 18, 19, 21; EIB, 2021)

De druk op de lonen die gerelateerd is aan de aanbestedingspraktijk, is goed zichtbaar in de bouwsector. De grootste vakbond en werkgeversvereniging in de sector geven ten eerste aan dat het internationale karakter van de aanbestedingspraktijk hier een directe rol speelt. Bouwprojecten zijn immers vrijwel zonder uitzondering van zulke financiële waarde dat zij Europees dienen te worden aanbesteed. Dit zorgt voor een prikkel voor werkgevers om zo goedkoop mogelijke buitenlandse werknemers in te huren. Ten tweede zijn de ketens van onder aanneming in de sector zeer lang (Interview 15, 16). Illustratief is het voorbeeld van Pro-rail, dat na een interne audit er achter kwam dat sommige ketens in de spoorbouw veel langer waren dan voorheen gedacht, ‘soms wel tot zeventien [onderaannemings] lagen diep’ (Interview 38). Deze lange ketens maken het moeilijk voor de opdrachtgever om zicht te hebben op arbeidsvoorwaarden – waaronder adequate financiële waardering – waaronder het werk wordt uitgevoerd (Interview 15, 16). De vakbond voegt toe dat hoe meer schakels er in de keten zitten, hoe minder er overblijft voor de werknemers (Interview 16). Opgemerkt dient te worden dat onderaanneming niet altijd gelijk staat aan onderaanbesteding.

De schoonmaakbranche is vanouds een sector met beperkte ontwikkelingsmogelijkheden, voor een groot deel voortkomend uit maatschappelijke onderwaardering (Interview 18, 19, 20, 21). ‘Niemand droomt er van om schoonmaker te worden’, geeft een vakbond aan (Interview 21). Schoonmaakwerk wordt gezien als ‘een totaal failliet van je carrière’, voegt een werkgeversvereniging toe (Interview 19). Toch is ook deze branche illustratief voor hoe deze ontwikkelingsmogelijkheden verder worden beperkt door de aanbestedingspraktijk. Opdrachtgevers sluiten relatief

korte aanbestedingscontracten af met opdrachtnemers, en in de meeste gevallen gaat het contract over naar een nieuwe aanbieder (Interview 21). Conform artikel 38 van de cao-schoonmaak, gaan alle schoonmaakmedewerkers over naar een nieuwe werkgever als de aanbesteder een nieuw contract afsluit. Schoonmaakmedewerkers hebben hierdoor, net als sommige thuiszorgmedewerkers, zeer veel wisselende werkgevers (Interview 21, 50, 51). Dit vergroot de werkzekerheid voor schoonmakers, maar geeft werkgevers weinig aanleiding om te investeren in hun medewerkers. Waarom zou je immers investeren in medewerkers van de concurrent?

Een vergrootte baanonzekerheid is een derde probleem in de arbeidsvoorwaarden dat verband houdt met de aanbestedingspraktijk. Het eerder genoemde artikel 38 van de cao-schoonmaak zou vanzelfsprekend niet nodig zijn wanneer er niet steeds van werkgever zou worden gewisseld. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er voor de schoonmaak voor inbesteden gekozen wordt, zoals bij de Rijksoverheid in de vorm van de Rijksschoonmaakorganisatie (Interview 43). Artikel 38 geldt daarnaast enkel voor de medewerkers die onder de cao-schoonmaak vallen, en niet onder ondersteunend of leidinggevend personeel. Zo is het gangbaar om de directe leidinggevende van de schoonmaakploeg te vervangen, aangezien opdrachtgever en werkgevers het adagium hanteren dat 'nieuwe bezems beter schoonmaken' (Interview 50).

Hoe baanonzekerheid voort kan komen uit de aanbestedingspraktijk is ook goed zichtbaar in het streekvervoer. Net als schoonmakers, gaan ook chauffeurs bij een aanbesteding over naar een nieuwe werkgever (Interview 2, 3, 11, 12, 13). Dit geldt echter alleen voor vaste arbeidscontracten: chauffeurs met een tijdelijk of flexibel contract ervaren een grote baanonzekerheid rondom concessiewisselingen (Interview 12, 13). Daarnaast is de positie van 'niet herleidbaar indirect personeel' bij een concessiewisseling hoe dan ook onzeker (Interview 37). De Wet Personenvervoer 2000 is duidelijk over het recht van buschauffeurs, 'direct personeel', om met een concessie over te gaan naar een nieuw vervoersbedrijf. Ook stelt artikel 40 van deze wet dat de vertrekkende vervoerder 'indirecte personen' zoals kantoormedewerkers op een lijst moet zetten, welke een aanbod krijgen van de nieuwe vervoerder (Interview 11). Een werkgever vertelt hoe medewerkers wanhopig kunnen zijn om op 'de lijst' te komen. En zelfs als je er op komt, dan kan de nieuwe vervoerder zorgen voor praktische barrières zoals 'onpraktisch woon-werk verkeer' waardoor de werknemer 'er zelf mee stopt'. 'Dat is het moment dat oud, ziek of duur eruit vliegt', aldus de werkgever (Interview 37).

4.1.4 *Arbeidsverhoudingen*

Dat schoonmakers bij uitstek te maken krijgen met zeer veel wisselende werkgevers, zorgt ook voor verstoorde arbeidsverhoudingen. Schoonmakers staan altijd op afstand van hun sociale werkomgeving: ze werken bij een gebouw van een klant waar ze niet in dienst zijn, die steeds andere werkgevers inhuurt om hen aan te sturen (Interview 21). Werkgevers zijn slechts korte tijd verantwoordelijk voor een groep medewerkers, en er is weinig tijd om wederzijds vertrouwen op te bouwen. Door deze aanbestedingspraktijk zijn er dikwijls ‘verharde relaties’ tussen werkgevers en werknemers, en worden werknemers gewantrouwd en directief aangestuurd (Interview 21, 43). Een schoonmaakmedewerker illustreert dit aan de hand van ziekteverlof: ‘Als je ziek bent, dan bellen ze je meerdere keren per dag op: “Hoe gaat het? Wat ben je aan het doen? Wanneer kun je werken?”’ Een andere schoonmaker vult aan: ‘Je bent zo bang. Want je moet steeds bellen. En dan gaat de telefoon weer.’ (Interview 52). Het schoonmaakbedrijf geeft aan: ‘[Ons] bedrijf is gebaseerd op controle. [...] Vertrouwen is goed, maar controle is beter.’ (Interview 51).

De aanbestedingspraktijk kan ook druk leggen op de arbeidsverhoudingen door de autonomie van medewerkers aan te tasten. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de thuiszorg, waar het personeel hoe dan ook een hoge administratieve druk en beperkte professionele autonomie ervaart (Interviews 5, 6, 7, 8, 9). Maar juist in de hulp in de huishouding is door marktwerking het takenpakket verder verschaald: medewerkers dienen zich te beperken tot de strikt noodzakelijke taken (Interview 1, 10). Het takenpakket van medewerkers houdt daarnaast direct verband met de zorgproducten die gemeenten inkopen. Hoe meer en dus meer specifieke productomschrijvingen een gemeente hanteert, hoe meer beknot medewerkers zijn in de taken die ze mogen uitvoeren (Interview 22, 27, 28, 29).

Kortom, in de context van aanbesteding zijn er veel problemen in de kwaliteit van het werk. Met name de hoge en steeds hoger wordende werkdruk is zichtbaar in alle sectoren. Dit is niet zo vreemd omdat aanbesteders al snel selecteren op de aangeboden prijs van elkaar beconcurrerende dienstverleners en in de contracten tussen aanbesteders en dienstverleners veelal gedetailleerde (resultaat) afspraken staan waarmee de factor arbeid steeds meer op basis van (kosten-) efficiency wordt gestuurd en georganiseerd. Problemen met de veiligheid op de bouwplaats en gespleten werktijden en lage autonomie van werkenden in de andere drie sectoren zijn daaraan meer of minder direct gerelateerd.

4.2 Handelingsperspectieven en -mogelijkheden in driehoeksverhoudingen bij aanbesteden

Na bovenstaande beschrijving van de problemen met de kwaliteit van werk gerelateerd aan de aanbestedingspraktijk, kunnen we beginnen te verklaren waarom deze problemen voortbestaan. Hierbij gaan we dieper in op de handelingsperspectieven van de betrokken actoren: waarom opdrachtgevers of werkgevers niet altijd zicht hebben op problemen in de kwaliteit van werk gerelateerd aan de aanbestedingspraktijk of niet de noodzaak voelen om die aan te pakken. Ook richten we ons op de handelingsmogelijkheden van actoren: waarom opdrachtgevers of werkgevers soms niets aan de problemen kunnen doen, zelfs wanneer zij dit willen. Tot slot besteden we aandacht aan de mediërende rol van geïnstitutionaliseerde arbeidsverhoudingen in het oplossen of voorkomen van deze problematiek.

Een eerste belemmering aan de zijde van aanbesteders is dat een aanbestedingsprocedure een complexe en tijdrovende aangelegenheid is, die veel specialistische kennis en een 'duidelijke waardebeoordeling' vraagt: welk belang moet worden gehecht aan welke aspecten van kwaliteit en prijs? (Interview 54). Vooral kleinere aanbesteders hebben niet altijd de expertise en formatie in huis om optimaal uiting te geven aan hun rol als opdrachtgever (Interview 1, 4, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20). Illustratief is de vaak lastige situatie waar gemeenten zich in bevinden. De afgelopen decennia hebben zij verantwoordelijkheden voor een groeiend takenpakket gekregen, waar zij steeds minder middelen voor beschikbaar hebben (Interview 1, 10, 53). Vooral de inkoop in het sociale domein is bijzonder specialistisch (Interview 53). Het inkopen van op basis van kwaliteit-prijs verhouding vraagt niet alleen veel kennis en expertise over de kosten, kwaliteit en organisatie van zorgproducten, maar ook een duidelijke waardebeoordeling. Vanuit de gedachte van de WMO wordt van gemeenten verlangd om marktwerking, innovatie en efficiëntie te bevorderen (Interview 4). Een deskundige van het expertisecentrum Pianoo geeft daarbij aan dat de WMO niet altijd duidelijk is over de prijs die voor innovatie en efficiëntie betaald mag worden: 'Ook als aanbieders daarvoor moeten omvallen? Of als het personeel te weinig wordt betaald?' (Interview 4). Gemeenten maken hun eigen afwegingen met betrekking tot deze vragen, waarbij de politieke kleur van de gemeente en hun houding ten aanzien van marktwerking een belangrijke rol speelt. Ook zijn niet alle gemeenten overtuigd van het idee dat een goede kwaliteit van werk een goede kwaliteit van dienstverlening bevordert (interview 25, 53).

Gemeenten kunnen samenwerken in regionale verbanden om hun expertise te bundelen. Vooral in de beginjaren van de WMO was er een sterke groei in regionale samenwerkingsverbanden. Deze werd al na enkele

jaren gevolgd door vele lokale (af)splitsingen, vooral omdat gemeenten het gevoel hadden hun autonomie te verliezen (Uenk, 2020). Deze autonomie ligt zowel op cognitief als normatief vlak, zo illustreert de situatie van een regionale inkooporganisatie die opgezet is als een ‘modulaire samenwerking’: samenwerkende gemeenten kunnen per type zorgproduct bepalen of zij dit lokaal of in regionaal verband willen inkopen (Interview 22). De gemeenten en werkgevers menen net als de inkooporganisatie zelf dat deze samenwerking het inkoopproces heeft geprofessionaliseerd en er winsten zijn geboekt op het vlak van de kwaliteit van werk, met name in de hulp in de huishouding (Interview 23, 25, 26, 27, 28). Toch zijn er enkele gemeenten binnen de samenwerking die de hulp in de huishouding lokaal inkopen om pragmatische of principiële redenen (Interview 22, 25, 27). Zo is er een gemeente die ervoor heeft gekozen om schoonmaakdiensten in te zetten in plaats van zorgpersoneel voor de algemene hulp in de huishouding. Voor deze kleine gemeente is de keuze vooral ingegeven door kostenoverwegingen: schoonmakers zijn goedkopere werknemers die net zo een goede kwaliteit van dienstverlening kunnen leveren als zorgpersoneel (Interview 26). De werkgever, een inmiddels in huishoudelijke hulp gespecialiseerde schoonmaakbedrijf, benadrukt tevens dat voor de schoonmaakmedewerkers de kwaliteit van werk erop vooruit gaat: zij ervaren minder tijdsdruk en hebben betere relaties met hun veelal vaste cliënten (Interview 29).

Een tweede belemmering is dat opdrachtgevers of werkgevers een beperkte betalingsbereidheid kunnen tonen wegens maatschappelijke onderwaardering van het werk – met name van schoonmakers, huishoudelijke hulpen en bouwplaatsmedewerkers. Schoonmakers worden dikwijls genegeerd door de mensen om hen heen. Illustratief voor hun sociale uitsluiting in de gebouwen die zij schoon houden is dat veel kantoormedewerkers de naam niet weten van de persoon die elke dag hun werkplek schoonmaakt. Opdrachtgevers zien schoonmakers zowel letterlijk als figuurlijk niet en voelen nauwelijks verantwoordelijkheid voor hun kwaliteit van werk. Een schoon gebouw wordt dikwijls gezien als een vanzelfsprekendheid die vooral zo min mogelijk moet kosten (Interview 17, 19, 20). De praktijk van aanbestedingen, die sterk wordt ingegeven door kostenconcurrentie en verdergaande efficiëntie, hangt nauw samen met deze maatschappelijke onderwaardering (Interview 17, 18, 19, 20, 21).

In de bouw leiden vooral bouwplaatsmedewerkers aan deze onderwaardering. De vakbond ziet dit, samen met de meerderheid van de bouwplaatsmedewerkers zelf (EIB, 2021), in de lage financiële vergoeding die tegenover het werk staat (Interview 16). De werkgeversorganisatie meent daarentegen dat de ‘relatief hoge lonen aan de onderkant van de schaal’ juist de inhuur van

goedkopere buitenlandse arbeidskrachten in de hand werkt (Interview 15). Het idee dat het onproblematisch is om ergens een lagere prijs te betalen voor dezelfde arbeid, kan ook gezien worden als een teken van onderwaardering. Daarbij komt dat zowel de werkgeversvereniging als de vakbond aangeven dat in de aanbestedingspraktijk de kwaliteit van werk vooral instrumenteel en niet intrinsiek gewaardeerd wordt. Dit is volgens beiden te zien in de discussie rondom de invloed van de aanbestedingspraktijk op de veiligheid van het bouwplaats personeel (Interview 15, 16). Veiligheid staat vaak pas na een incident weer op de agenda (Interview 15). Daarnaast gaat de veiligheidsdiscussie met name over het voorkomen van ongelukken die gebeuren tijdens de concessietermijn. Deze leveren reputatieschade op voor de opdrachtgever en werkgever. Er is echter volgens de vakbond maar weinig aandacht voor de veiligheid van de medewerker op de lange termijn – zoals het werken met schadelijke stoffen als asbest en kwartsstof (Interview 16).

Een derde aspect dat meespeelt in de handelingsoriëntaties en -mogelijkheden van opdrachtgevers en werkgevers is de harde splitsing tussen opdrachtgeversverantwoordelijkheid enerzijds en werkgeversverantwoordelijkheid anderzijds. Deze harde splitsing wordt zowel ingegeven door de wettelijke aanbestedingsrichtlijnen alsook door de aanbestedingspraktijk. De aanbestedingsrichtlijnen leggen op dat aanbesteders slechts (kwaliteits) eisen kunnen stellen indien zij objectief, transparant en niet-discriminatoir zijn ten opzichte van bedrijven uit de interne Europese markt (Steyger, 2022). Opdrachtgevers zijn hierdoor ‘huiverig om eisen te stellen’ uit angst om ‘te sturen op de bedrijfsvoering’ (Interview 53). Zij moeten er immers zelf van overtuigd zijn dat zij juridisch waterdichte argumentatie hebben waarom hun specifieke eisen voldoen aan deze criteria. Daarbij komt dat er grote onzekerheid heerst over welke eisen overeind zouden blijven in de rechtszaal (Interview 54, 55). Naast opdrachtgevers, zijn werkgevers dikwijls eveneens overtuigd van de harde splitsing tussen de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en de werkgever. In alle vier de onderzochte sectoren is er soms weerstand tegen eisen die gesteld worden door de opdrachtgever met het argument dat deze ‘op de stoel van de werkgever’ gaat zitten (Interview 27). Zij zien het de taak van de opdrachtgever om een goede opdracht te formuleren en de werkgever van voldoende middelen te voorzien om deze doelen zo effectief en efficiënt mogelijk te behalen (Interview 27, 29, 31, 36, 37, 41, 47, 51). Het probleem lijkt te zijn dat de handelingsperspectieven van aanbesteders en dienstverleners verschillend zijn, maar dat in de aanbestedingspraktijk de aanbesteders soms zulke gedetailleerde prestatieafspraken maken dat ze wel degelijk ingrijpen in de bedrijfsorganisatie van dienstverleners zonder (indirecte) werkgeversverantwoordelijkheid te dragen.

Tegelijkertijd hoeft deze splitsing opdrachtgevers- en werkgeversverantwoordelijkheden niet te bestaan. De meest radicale optie die sommige opdrachtgevers hebben is om diensten in te besteden. Onder druk van rechtszaken van schoonmaakmedewerkers en acties van de vakbonden ontstond er rond 2013 politieke steun voor het idee van de Rijksoverheid medeplichtig was aan het creëren van onacceptabele arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden door schoonmaakdiensten tegen een lage prijs in te kopen bij marktpartijen (Interview 43; Rijksschoonmaakorganisatie, 2022). Bij de oprichting van de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO) werd er luid geapplaudisseerd door de schoonmaakmedewerkers, die zichzelf vanaf toen ambtenaren en dus collega's van de andere 'pandgebruikers' konden noemen (Interview 43, 45). Volgens een werknemer van de RSO is het belangrijkste verschil dat de medewerkers zich nu 'thuis voelen' op hun werk, en dat de RSO door het dragen van werkgeversverantwoordelijkheid 'de menselijkheid heeft teruggebracht' (Interview 45). De werkgevers in de schoonmaaksector waren vooral in de beginjaren zeer kritisch op deze keuze van de Rijksoverheid. Inmiddels heeft de RSO goede samenwerkingen met de vele marktpartijen kunnen opzetten, waarbij wederzijds leren centraal staat (Interview 43). Toch blijft de werkgeversvereniging kritisch. Zij meent dat het niet zozeer de keuze is voor aan- of inbesteden, maar dat de Rijksoverheid bij de keuze voor inbesteden ook tevens meer budget beschikbaar heeft gemaakt en dus een hogere betalingsbereidheid tonen wat zorgt voor verbeteringen in de kwaliteit van werk (Interview 18).

Maar ook binnen de aanbestedingspraktijk kan een opdrachtgever erkenning geven aan zijn rol als 'derde partij' in het vormen van de kwaliteit van werk. Enerzijds kan dit op het niveau van individuele opdrachtgevers en werkgevers. Een voorbeeld is het atypische aanbestedingsmodel dat gehanteerd wordt door het OV-Bureau Groningen Drenthe. Zij is als opdrachtgever niet alleen verantwoordelijk voor het bekostigen en beheren van de concessie, maar tevens draagt zij verantwoordelijkheid voor de reizigersopbrengsten en de ontwikkelfunctie in de regio. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat het OV-bureau de dienstregeling op hoofdlijnen vaststelt (Interview 35). Zij is hierdoor een van de eerste aanbesteders in het streekvervoer dat een 'ademende concessie' heeft kunnen opzetten (Interview 36). Hierdoor is er ruimte om (gezamenlijk) tussentijds te innoveren in de kwaliteit van werk en dienstverlening (Interviews 35, 36, 37). Het OV-bureau benadrukt dat zij geen directe werkgeversverantwoordelijkheid draagt, maar dat zij als opdrachtgever de belangentegenstelling tussen werkgever en -nemer kan verzachten (Interview 35). De werkgever voegt er aan toe dat het OV-bureau zich onderscheidt van andere opdrachtgevers door de hoge mate

van expertise op het vlak van vervoer en aanbestedingen, alsook de grotere betalingsbereidheid om gezamenlijk innovaties te ontwikkelen en door te voeren (Interview 37).

Anderzijds kunnen opdrachtgevers en werkgevers op collectief niveau deze erkenning organiseren. Zo is in de schoonmaaksector de Code Verantwoordelijk Marktgedrag opgericht naar aanleiding van grootschalige acties van de vakbonden (Interview 17). Deze voluntaristische code doet een moreel appel op diens ondertekenaars, 'opdrachtgevers, opdrachtnemers, inleners, vakbonden en tussenpersonen om sociaal verantwoord en met respect voor de kwaliteit van de dienstverlening opdrachten uit te zetten, aan te nemen en uit te voeren' (Code Verantwoordelijk Marktgedrag, 2023). Zowel opdrachtgevers als werkgevers in de schoonmaaksector zien onder invloed van deze code een groeiende minderheid van 'goede inkopers' ontstaan – waaronder het Rijk, provincies en universiteiten – die hun inkoopmacht gebruiken om de kwaliteit van werk en duurzaamheid van de sector te bevorderen (Interview 17, cf. 18).

Vergelijkbaar is de situatie in de bouw, waar opdrachtgevers en werkgevers een Governance Code zijn gestart om aandacht te vragen voor: a) hoe onveilige situaties op de bouwplaats door de aanbestedingspraktijk worden bevorderd en b) hoe aanbestedingen als een middel gebruikt kunnen worden om de veiligheid van bouwplaatsmedewerkers te borgen en verbeteren (Governance Code Veiligheid in de Bouw, 2023). Een belangrijk instrument om via aanbestedingen te sturen op de veiligheid binnen deze code, is de 'veiligheidsladder' (Interview 14, 38). Deze ladder onderscheidt vijf niveaus van de mate waarin de bedrijfscultuur bij de werkgever de veiligheid van medewerkers borgt, uiteenlopend van een 'pathologische' of 'reactieve' benadering tot een 'pro-actieve' of 'voorstrevende' benadering (Veiligheidsladder NEN, 2023). De ladder werkt praktisch als een 'korting' die de opdrachtgever gunt aan werkgevers (Interview 41, cf. 40). In de woorden van een van diens ontwikkelaars: 'In feite betekent [het hanteren van de veiligheidsladder] dat je als opdrachtgever bereid bent te betalen voor een deel van de kosten die de opdrachtnemer op zich neemt om de veiligheid te garanderen' (Interview 38). Een groeiende groep opdrachtgevers en werkgevers sluiten zich aan bij deze code, en zij worden geacht de instrumenten die binnen de Code worden ontwikkeld ook daadwerkelijk toe te passen (Interview 14).

Een laatste maar niet de minste belemmering in de handelingsmogelijkheden voor aanbesteders die betalingsbereidheid zouden willen tonen is een gebrek aan middelen. Exemplarisch hier is de vaak lastige situatie voor gemeenten, die door een gebrek aan expertise, financiën en formatie soms

moeilijk uiting kunnen geven aan goed opdrachtgeverschap (Interview 1, 5). Zo geeft de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten aan dat gemeenten vaak ‘zeer afgeleid bezig’ zijn met de kwaliteit van werk in de thuiszorg aangezien zij ‘primair bezorgd [zijn] om een adequate dienstverlening onder opstapelende bezuinigingen’ vast te houden (Interview 10).

Voor werkgevers geldt daarentegen dat hun soms grote afhankelijkheidspositie ten opzichte van opdrachtgevers het borgen of bevorderen van de kwaliteit van werk in de weg staat. Deze sterke afhankelijkheidspositie is zichtbaar in alle vier de onderzochte sectoren. In de schoonmaak en de bouw is sprake van een hoge mate van concurrentie tussen opdrachtnemers om een beperkt aantal opdrachten. Werkgevers voelen dan een sterke prikkel om onrealistisch lage prijzen te vragen, om desnoods met verlies een prestigieuze opdracht toch binnen te halen (Interview 14, 17). De Code Verantwoordelijk Marktgedrag kwalificeert dit treffend als ‘klantgezwichtheid’ van de opdrachtnemer (Interview 17). Ook in de bouw is er sprake van een hoge mate van concurrentie, die verder wordt versterkt door de daling in het aantal aanbestedingen dat de laatste jaren zichtbaar is. Deze daling komt voort uit de omvangrijke bezuinigingen waarmee het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten te maken hebben gehad (EIB, 2021).

In het streekvervoer en de thuiszorg hield de invoering van het aanbesteden direct verband met de wens van de overheid om meer controle te hebben over de vervoersbedrijven en thuiszorgorganisaties. In beide sectoren leefde er maatschappelijk en politiek de perceptie dat er ‘teveel koffie werd gedronken’ – in de kantine onder buschauffeurs dan wel aan de keukentafel met de cliënt (Interview 1, cf. 41). Gemeenten zagen zich overgeleverd aan aanbieders van zorg, die ‘de hoofdprijs’ vroegen voor hun diensten. Het organiseren van concurrentie tussen aanbieders was een belangrijke manier om de machtsrelatie tussen gemeenten en aanbieders om te keren (Interview 1). In het streekvervoer leefde daarentegen het idee dat buschauffeurs te weinig uren werkten per week en de arbeidsproductiviteit te laag was vanwege de organisatie van het openbaar vervoer als een publieke dienst (Interview 11). In beide gevallen zien we dat de als beperkt ervaren productiviteit van werknemers aanleiding was voor publieke instanties om (noodgedwongen) de rol van opdrachtgever op zich te nemen, en via het organiseren van concurrentie een sterkere machtspositie ten opzichte van dienstverleners te verwerven.

Tot slot wordt de bovenstaande dynamiek in handelingsmogelijkheden en -oriëntaties tussen aanbesteders, opdrachtnemers en werknemers beïnvloed door de rol van geïnstitutionaliseerde arbeidsverhoudingen. De machtspositie van werknemers en vakbonden is belangrijk voor het

agenderen van problemen met de kwaliteit van werk die voortkomen uit de aanbestedingspraktijk.

Om te beginnen spelen in alle vier de onderzochte sectoren personeelstekorten. Dit vergroot de noodzaak van werkgevers om werknemers te behouden, en biedt mogelijk een verklaring waarom wij in alle sectoren opdrachtgevers en werkgevers vonden die zich actief bekommeren om en bereid zijn te betalen voor een hogere kwaliteit van werk. Deze personeelstekorten, tezamen met de organisatiegraad en het vermogen van vakbonden om werknemers te mobiliseren zijn belangrijke factoren in die de vakbondsmacht in deze sectoren verklaren. Zo hebben de grootschalige acties in de schoonmaak hun succes te danken aan onder andere de schaarste van werknemers in de sector, publieke respons over het belang van schoonmaakwerk in de maatschappij, de bereidheid van opdrachtgevers en werkgevers om samen te werken, en de directe betrokkenheid van schoonmaakmedewerkers zelf bij deze acties (Interview 17, 20, 21). Deze acties hebben niet alleen geleid tot verbeteringen in de cao op het vlak van de lonen en scholingsmogelijkheden, maar zijn ook directe aanleiding geweest tot de oprichting van de Code Verantwoordelijk Marktgedrag en inbesteding bij de Rijkschoonmaakorganisatie (Interview 17, 18, 43).

De cao kan ook handelingsmogelijkheden van aanbestedingspartijen, en voornamelijk werkgevers sturen, zoals in de bouw. Opdrachtgevers, werkgeversverenigingen en vakbonden in de bouw geven aan dat de zeer lange, internationale ketens van (onder)aanneming het zicht en grip op de daadwerkelijke arbeidsomstandigheden verminderd hebben (Interview 15, 16, 38). In de cao Bouw & Infra 2021-2022 is daarom een 'vergewisplicht' opgenomen: in het geval van onderaanneming controleert de werkgever of de (onder)aannemer 'zich houdt en blijft houden' aan de bepalingen van de cao waaronder deze partij valt (Cao-partijen bouw & infra, 2021; 82). Aanbesteder Pro-rail heeft een actieve rol gespeeld in de ontwikkeling van de veiligheidsladder, en is vooruitstrevend in het toepassen van de ladder op zichzelf en haar partners en de daaraan gekoppelde onderaannemers. (Interview 38, 39).

5 Conclusie

In de literatuur is er nog betrekkelijk weinig aandacht voor de relatie tussen aanbestedingen en de kwaliteit van werk. In dit artikel geven we een gedetailleerde analyse van deze relatie in vier sectoren in Nederland, het EU land waar de overheid relatief gezien het meest aanbesteedt. We laten

allereerst zien dat problemen met de kwaliteit van werk in de aanbestedingspraktijk alomtegenwoordig zijn. Sommige van deze problemen, zoals een hoge werkdruk of lage lonen, raken (bijna) alle sectoren, terwijl een probleem als fysieke veiligheid sectorspecifiek is voor de bouw. Ze ontstaan doordat aanbesteders (te)veel vragen voor beperkte budgetten en/of doordat uitvoerders (te) laag offeren.

Deze problemen zijn van de ene kant gerelateerd aan de handelingsoriëntaties van opdrachtgevers en uitvoerders, die in de meeste gevallen maar beperkt gericht zijn op het borgen of verbeteren van de kwaliteit van werk (of daar zelfs tegenstrijdig mee zijn). Ze zijn onzeker over wat precies de spelregels zijn die voortkomen uit de aanbestedingsregelgeving op nationaal en Europees niveau wanneer het aankomt op het meewegen van, en sturen op, de kwaliteit van werk middels aanbestedingen. Ook zien ze over het algemeen een harde splitsing tussen opdrachtgeversverantwoordelijkheid en werkgeversverantwoordelijkheid, waardoor aanbesteders kwaliteit van werk vaak niet als hun taak zien. Daarbij komt dat het juist de opdrachtgevers zijn die de aanbestedingscontracten met de meer afhankelijke dienstverleners/werkgevers bepalen. Daarnaast worden beide partijen beïnvloed door de maatschappelijke onderwaardering van bepaalde soorten werk.

Van de andere kant zijn de problemen met kwaliteit van werk gerelateerd aan de handelingsmogelijkheden van aanbesteders en opdrachtnemers die actief problemen in de kwaliteit van werk willen aanpakken. Zij worden allereerst belemmerd door de vaak beperkte middelen die zij tot hun beschikking hebben. Ook hier spelen de machtsrelaties een belangrijke rol: opdrachtgevers hebben relatief weinig zicht op de kwaliteit van werk, en dit informatievoordeel kan worden uitgebuit door werkgevers die willen besparen op hun personeelskosten. Werkgevers daarentegen zijn dikwijls overgeleverd aan de macht en eisen van de opdrachtgever, waardoor zij onrealistische beloftes kunnen doen ten nadele van hun personeel en de kwaliteit van werk om maar aan een opdracht te komen.

Dit onderzoek bevestigt dat het een weerbarstig probleem (*wicked problem*) is om de kwaliteit van werk te verbeteren in het model van aanbesteding. Zaken als budgetten, prijsafspraken en financiële verantwoording domineren al snel de oriëntaties en discussies van de partijen in het model. Bovendien spelen aanbestedingen zich af in een politieke context waar mensen verschillende normen en waarden hebben en waarbij er bovendien vaak geen consensus is over de vraag of lage kwaliteit van werk wel een gevolg is van het aanbestedingsmodel en over de vraag of investering in mensen zich terugbetaald in betere dienstverlening. Toch heeft dit onderzoek laten zien dat er *wel* wat aan kan worden gedaan binnen het aanbestedingsmodel

en dat er aanbesteders en uitvoerders zijn die, op verschillende manieren, bezig zijn om de kwaliteit van werk te verbeteren. Sommige aanbesteders en dienstverleners in de onderzochte sectoren zijn zich bewust geworden van de ontstane problemen en zoeken samenwerking op om gezamenlijk tot verbeteringen te komen. Ondanks het grootschalig veldwerk onderliggend aan deze studie, is het onderzoek exploratief van aard. De bevindingen moeten niet opgevat worden als een statistisch representatief beeld van alle problematiek die verband houdt met de aanbestedingspraktijk. Toekomstig onderzoek zou zich bijvoorbeeld kunnen richten op het in kaart brengen van de omvang van aanbestedingsgerelateerde problematiek in de kwaliteit van werk. Ook blijft het een open vraag in hoeverre het beeld dat deze studie schetst van toepassing is op andere (Europese) landen, en hoe eventuele internationale verschillen verklaard kunnen worden.

Bijlage

Tabel B1. Overzicht interviews en informanten

Interview	Positie(s)	Type organisatie	Niveau	Sector
1	Medewerker	Ministerie VWS	Nationaal	Thuiszorg
2	Medewerker	Ministerie I&W	Nationaal	Stads- en streekvervoer
3	Beleidscoördinator	Belangenorganisatie	Nationaal	Stads- en streekvervoer
4	Adviseur (2) en Jurist	Expertisecentrum	Nationaal	
5	Bestuurder	Werkgeversorganisatie	Sectoraal	Thuiszorg
6	Beleidsadviseur	Vakbond	Sectoraal	Thuiszorg
7	Bestuurder	Vakbond	Sectoraal	Thuiszorg
8	Cao-onderhandelaar	Vakbond	Sectoraal	Thuiszorg
9	Juridisch beleidsadviseur & directie ondersteuning (2)	Vakbond	Sectoraal	Thuiszorg
10	Programmamanager	Koepelorganisatie	Sectoraal	Thuiszorg
11	Voorzitter	Werkgeversorganisatie	Sectoraal	Stads- en streekvervoer
12	Bestuurder	Vakbond	Sectoraal	Stads- en streekvervoer

13	Cao-onderhandelaars (2)	Vakbond	Sectoraal	Stads- en streekvervoer
14	Kerngroepleden (3)	Governance Code Veiligheid in de Bouw	Sectoraal	Bouw
15	Beleidsadviseurs (2)	Werkgeversorganisatie	Sectoraal	Bouw
16	Bestuurder	Vakbond	Sectoraal	Bouw
17	Voorzitter	Code Verantwoordelijk Marktgedrag	Sectoraal	Schoonmaak
18	Adviseur (2) en woordvoerder	Werkgeversorganisatie	Sectoraal	Schoonmaak
19	Commissielid	Werkgeversorganisatie	Sectoraal	Schoonmaak
20	Bestuurder	Vakbond	Sectoraal	Schoonmaak
21	Onderhandelaar	Vakbond	Sectoraal	Schoonmaak
22	Inkoopadviseur	Regionale inkooporganisatie	Lokaal	Thuiszorg
23	Kwaliteitscoördinator	Regionale inkooporganisatie	Lokaal	Thuiszorg
24	Relatiemanager	Regionale inkooporganisatie	Lokaal	Thuiszorg
25	Adviseurs (2)	Gemeente	Lokaal	Thuiszorg
26	Contractmanager	Gemeente	Lokaal	Thuiszorg
27	Manager	Aanbieder/Werkgever	Lokaal	Thuiszorg
28	Manager	Aanbieder/Werkgever	Lokaal	Thuiszorg
29	Directrice	Aanbieder/Werkgever	Lokaal	Thuiszorg
30	Beleidsadviseur	Regionale inkooporganisatie	Lokaal	Stads- en streekvervoer
31	Concessiemanager	Aanbieder/Werkgever	Lokaal	Stads- en streekvervoer
32	Concessiemanager	Aanbieder/Werkgever	Lokaal	Stads- en streekvervoer
33	Operationeel manager	Werknemer	Lokaal	Stads- en streekvervoer
34	Buschauffeurs (3)	Werknemer	Lokaal	Stads- en streekvervoer
35	Directeur & Projectleider (2)	Regionale inkooporganisatie	Lokaal	Stads- en streekvervoer
36	Directeur marktontwikkeling	Aanbieder/Werkgever	Lokaal	Stads- en streekvervoer

37	Manager	Aanbieder/Werkgever	Lokaal	Stads- en streekvervoer
38	Adviseur	Spoorwegbeheerder	Lokaal	Bouw
39	Adviseur	Spoorwegbeheerder	Lokaal	Bouw
40	Adviseur	Spoorwegbeheerder	Lokaal	Bouw
41	Manager	Aanbieder/Werkgever	Lokaal	Bouw
42	Monteur	Werknemer	Lokaal	Bouw
43	Directeur & Adviseur (2)	Rijksschoonmaakorganisatie	Lokaal	Schoonmaak
44	Inkoopmanager	Rijksschoonmaakorganisatie	Lokaal	Schoonmaak
45	Manager & medewerker (2)	Rijksschoonmaakorganisatie	Lokaal	Schoonmaak
46	Facilitair managers (2)	Universiteit	Lokaal	Schoonmaak
47	Rayonmanager	Werknemer	Lokaal	Schoonmaak
48	Medewerkers (15)	Werknemer	Lokaal	Schoonmaak
49	Medewerker	Vakbond	Lokaal	Schoonmaak
50	Hoofd facilitair, adviseurs (3) en extern materiedeskundige	Provincie	Lokaal	Schoonmaak
51	Manager	Aanbieder/Werkgever	Lokaal	Schoonmaak
52	Medewerkers (9)	Werknemer	Lokaal	Schoonmaak
53	Managers (2)	Gemeente	Lokaal	Algemeen
54	Manager	Gemeente	Lokaal	Algemeen
55	Raadslid	Gemeente	Lokaal	Algemeen

Referenties

- Aitken, A. (2022). Developing social entrepreneurship through public procurement: a wicked problem! *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, DOI: 10.1108/IJEBR-02-2022-0175.
- Bannink, D., & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy & Society*, 38(2), 198-217.
- Barnard, C. (2017). To Boldly Go: Social Clauses in Public Procurement. *Industrial Law Journal*, 46 (2): 208-244. doi:10.1093/indlaw/dww036
- Beuing, J., & de Vries, G. (2015). *Doing Qualitative Research: The Craft of Naturalistic Inquiry*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bhende, P., Mekoth, N., Ingalhalli, V., & Reddy, Y. V. (2020). Quality of work life and work–life balance. *Journal of Human Values*, 26(3), 256-265.

- Cao-partijen bouw & infra, (2021). *Cao Bouw & Infra 2021-2022*. Laatst geraadpleegd 20-12-2023 via <https://www.bouwendnederland.nl/media/10655/cao-bouw-en-infra-2021-2022.pdf>
- Causa, O., Abendschein, M., Luu, N., Soldani, E., & Sorio, C. (2022). *The post-COVID-19 rise in labour shortages*. OECD Economics Department Working Papers No. 1721. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/e60c2d1c-en>.
- Chrisidu-Budnik, A., & Przedanska, J. (2017). The Agency Theory Approach to the Public Procurement System. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 7(1), 154-165.
- Code Verantwoordelijk Marktgedrag (2023). *De Code in de praktijk*. Laatst geraadpleegd 25-7-2023 via <https://www.codeverantwoordelijkmarktgedrag.nl/de-code-in-de-praktijk/>.
- De Beer, P., & Keune, M. (2017). *Dutch Unions in a Time of Crisis*. In: S. Lehnendorff, H. Dribbusch, & T. Schulten (Eds.) *Rough Waters: European Trade Unions in a Time of Crises*. ETUI: Brussels.
- Decisio, Twynstra Gudde, inno-V (2020). *Effecten openbaar aanbesteden OV*. In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Amsterdam.
- Edwards, P. (2003). The Employment Relationship and the Field of Industrial Relations. *Industrial relations: theory and practice*, 2, 1-36.
- Flecker, J., Hermann, C. (2011). The liberalization of public services. Company reactions and consequences for employment and working conditions. *Economic and Industrial Democracy* 32 (3) 523-544.
- FNV (2021). *Goed Public Werk, Minder Markt, Meer Samenwerking*. Stichting FNV Pers.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press: New York.
- Gobo, G. (2008). *Doing Ethnography*. Sage Publications: London.
- Governance Code Veiligheid in de Bouw (2023). *Over de Governance Code Veiligheid in de Bouw*. Laatst geraadpleegd 7-2-2023 via <https://gc-veiligheid.nl/gcvb/over-de-code>.
- Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change*, 27, 207-229.
- Hermann, C. & Flecker, J. (red.) (2012). *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions and Service Quality in Europe*, London: Routledge.
- Inspectie SZW, (2021). *Monitor Arbeidsongevallen 2020*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag.
- Jaehrling, K. (2015). The state as a 'socially responsible customer'? Public procurement between marketmaking and market-embedding, *European Journal of Industrial Relations*, 21(2): 149-164

- Jaehrling, K., Johnson, M., Larsen, T., Refslund, B., & Grimshaw, D. (2018). Tackling Precarious Work in Public Supply Chains: A Comparison of Local Government Procurement Policies in Denmark, Germany and the UK, *Work, Employment and Society*, 32(3): 546–563.
- Keune, M. & de Beer, P. (2020) Van winst en consumptie naar publieke diensten. *Socialisme en Democratie* 77(3): 3-16
- Keune, M., Kuijpers, S., Steyger, E., & Tros, F. (2023). *Aanbesteden en kwaliteit van werk: problemen en mogelijke oplossingen*. Amsterdam: Instituut Gak.
- Keune, M. & Pedaci, M. (2020). Trade union strategies against precarious work: Common trends and sectoral divergence in the EU, *European Journal of Industrial Relations*, 26(2): 139-155.
- Keune, M., Ramos Martín, N. & Mailand, M. (eds.) (2020) *Working under pressure. Employment, job quality and labour relations in Europe's public sector since the crisis*. Brussel: ETUI.
- Leiser, M. S., & Wolter, S. C. (2017). Empirical Evidence on the Effectiveness of Social Procurement Policy: The Case of the Swiss Apprenticeship Training System. *LABOUR*, 31(2), 204-222. Brussel: ETUI.
- Mori, A. (2017). The impact of public services outsourcing on work and employment conditions in different national regimes, *European Journal of Industrial Relations*, 23(4), 347-364.
- Mori, A. (2020). *Employment Relations in Outsourced Public Services*. Working Between Market and State. Palgrave Macmillan.
- OECD (2019). *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2023). *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>.
- Pianoo (2023). *Inkopen in het kort – metrokaart*. Laatst geraadpleegd 7-2-2023 via <https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort-metrokaart>.
- Pot, F. (2020). *Vakbond en 'goed werk'*. In: Eshuis, W. (red.). *De vakbond en de werkvloer*. Amsterdam: De Burcht.
- Ravenswood, K., & Kaine, S. (2015). The role of government in influencing labour conditions through the procurement of services: Some political challenges, *Journal of Industrial Relations*, 57(4), 544-562.
- Rittel, H. W., J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2012). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, CO: Westview.

- Scharpf, F. W., (2000). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33(6), 762-790.
- Soudry, O., (2007). A principal-agent analysis of accountability in public procurement. In: Gustravo Piga & Khi V. Thai (Eds.), *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-Sharing* (pp. 432-51). Boca Raton, FL: PrAcademics Press.
- Steffgen, G., Sischka, P. E., de Henestrosa, M. F. (2020). The Quality of Work Index and the Quality of Employment Index: A Multidimensional Approach of Job Quality and Its Links to Well-Being at Work. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17, 7771, doi:10.3390/ijerph17217771.
- Steyger, E. (2022). *Aanbestedingsrecht en arbeidsrecht: een prikkelende relatie*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Stichting Code Verantwoordelijk Marktgedrag, (2023). *Over de Code*. Laatste geraadpleegd 7-2-2023 via <https://www.codeverantwoordelijkmarktgedrag.nl/over-de-code/>.
- Uenk, N. (2020). Golfbewegingen en voortdurende dynamiek. *Sociaal Bestek*, 84(8), 28-30.
- Uenk, N. & Telgen, J. (2019). Managing challenges in social care service triads – Exploring public procurement practices of Dutch municipalities, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25: 5-17.
- Van den Broeck, A., Vansteenkiste, M., De Witte, H., Soenens, B., & Lens, W. (2010). Capturing autonomy, competence, and relatedness at work: construction and initial validation of the Work-related Basic Need Satisfaction scale. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83, 981-1002.
- Veiligheidsladder NEN (2023). *Ladder treden*. Laatste geraadpleegd 25-7-2023 via <https://safetycultureladder.com/nl/de-veiligheidsladder/ladder-treden/>.
- Vrangbæk, K., Petersen, O., en Hjelmær, U. (2015). Is contracting out good or bad for employees? A review of international experience, *Review of Public Personnel Administration*, 35(1), 3-23.
- Watson, T. J. (2003). *Sociology, Work, and Industry. Fourth Edition*. Routledge: New York.
- Wolthekker, D. (2018). *Medewerkers, studenten en schoonmakers schrijven brandbrief aan bestuur*. Laatste geraadpleegd 20-12-2023 via <https://www.folia.nl/actueel/118497/medewerkers-studenten-en-schoonmakers-schrijven-brandbrief-aan-bestuur>.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag.
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford publications.
- Zogning, F. (2017). Agency theory: A critical review. *European Journal of Business and Management*, 9(2), 1-8.

Over de auteurs

Simon Kuijpers is postdoctoraal onderzoeker bij het AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam.

Maarten Keune is hoogleraar Sociale Zekerheid en Arbeidsverhoudingen bij AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam.

Frank Tros is socioloog en senior onderzoeker bij AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam.