

Beleidsbrief Recht om uit te dagen

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Aanleiding	4
2. Wat is het Recht om uit te dagen?	4
3. Wat willen we ermee bereiken?	4
4. Wat is het Recht om uit te dagen niet?	5
4a. Recht om uit te dagen vs. maatschappelijke initiatieven	5
4b. Recht om uit te dagen versus maatschappelijk aanbesteden	6
4c. Recht om uit te dagen versus commerciële aanbesteding	6
5. De keuzes	7
5a. Welke taken komen in aanmerking voor het Recht om uit te dagen?	7
5b. Wie mag ons uitdagen?	7
5c. Wanneer bied je als provincie gelegenheid uit te dagen?	8
5d. Hoe borg je kwaliteit en professionaliteit?	8
5e. Hoe laten we het Recht om uit te dagen passen bij ons inkoopbeleid?	9
6. Ons beoordelingskader voor uitdagingen	10
7. Randvoorwaarden	11
8. Aandachtspunten	11
9. Kansrijke terreinen	12
9a. Openbaar vervoer	12
9b. Natuurbeheer	13
9c. Andere mogelijkheden	14
10. Een voorgesteld proces	14
11. Acties	14

Samenvatting

In ons coalitieakkoord namen we de ambitie op (verbanden van) burgers het recht te geven 'om provinciale taken over te nemen als zij het denken beter en/of goedkoper te kunnen, het zogenaamde Recht om uit te dagen'. In deze beleidsbrief schetsen we een kader om om te gaan met toekomstige uitdagingen.

Het Recht om uit te dagen wordt vaak in één adem genoemd met andere, verwante fenomenen. We leggen uit dat het verschil met *maatschappelijke initiatieven* is dat bij het Recht om uit te dagen het draait om het overnemen van een bestaande (of nieuwe) overheidstaak, terwijl maatschappelijke initiatieven vaak op zichzelf staan. Bij *maatschappelijk aanbesteden* ligt het onderscheid in de al dan niet actieve rol die we aannemen (wachten op de uitdager of die actief opzoeken). Tussen commercieel aanbesteden en het Recht om uit te dagen liggen twee grote verschillen: bij *commercieel aanbesteden* ligt het initiatief, net als bij maatschappelijk aanbesteden, bij de overheid, niet de maatschappij, en daarnaast ligt de focus bij klassiek aanbesteden op commerciële aspecten, niet op maatschappelijke meerwaarde.

Vervolgens behandelen we een reeks aan aspecten waarop keuzes nodig zijn om tot een kader voor het Recht om uit te dagen te komen. Ten aanzien van de taken die we openstellen voor uitdaging stellen we voor het Recht om uit te dagen vooralsnog alleen van toepassing op uitvoerende provinciale taken en diensten te verklaren en binnen die categorie niet op vergunningverlening, toezicht, subsidiebeoordeling/toekenning en intern ondersteunende taken (bedrijfsvoering). Daarnaast zien we geen reden een onderscheid te maken tussen langdurige/ permanente taken of kortdurende/eenmalige taken.

Als het gaat om wie ons 'mag' uitdagen zien we geen reden voor beperkingen. Ook stellen we geen beperking aan de rechtsvorm van de uitdager.

Wat betreft de tijdstippen waarop onze taken kunnen worden uitgedaagd onderscheiden we drie situaties. Als het taken betreft die we zelf uitvoeren staan ze permanent open voor uitdaging. Uitbestede taken kunnen alleen worden uitgedaagd bij aflopen van het contract, tenzij we in dat contract al hebben opgenomen dat dat of in zijn geheel, of delen ervan uitgedaagd kan/kunnen worden.

Kwaliteit, professionaliteit en continuïteit willen we borgen in het contract. Als we (kunnen) kiezen voor 1 op 1 onderhandse uitbesteding doen we dat na overleg met de uitdager over de relevante eisen, in situaties met meerdere partijen hanteren we ook een kern van kwaliteitseisen voor alle meedingers. Zekerheidshalve willen we bij de eerste uitdagingen terugvalopties in beeld hebben gebracht voor het geval iets misgaat.

In relatie tot ons inkoopbeleid maken we onderscheid tussen uitdagingen die alleen goedkoper zijn, en uitdagingen die (ook) meer maatschappelijke meerwaarde bieden. De eerste categorie krijgt (binnen de eerder opgenoemde grenzen), en mits aan de minimale eisen wordt voldaan, altijd recht om mee te dingen met andere partijen naar een opdracht. Maar boven de €30.000 krijgen deze 'alleen goedkopere' partijen in principe geen recht op onderhandse gunning. Als sprake is van extra maatschappelijke meerwaarde vergroten we de mogelijkheden op onderhandse gunning in vergelijking met ons 'standaard' inkoopbeleid.

Het bovenstaande leidt uiteindelijk tot vier hoofdcriteria waarop een uitdaging beoordeeld zal worden: de aard van de uitgedaagde taak, vertrouwen in de uitdager, creatie van maatschappelijke meerwaarde en kosten.

Het kader sluit af met bespreking van een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om uitdaggers voldoende helderheid en gelegenheid te bieden, aandachtspunten bij de verdere gang van zaken, een schets van een tweetal kansrijke gebieden (openbaar vervoer en natuurbeheer), een voorstel voor het proces om met binnenkomende uitdagingen om te gaan en de eerst uit te voeren acties als u besluit in te stemmen met dit kader.

1. Aanleiding: Recht om uit te dagen in Coalitieakkoord en Nederland

We gaven in ons coalitieakkoord aan ons bewust te zijn van de veranderende wereld. De verhouding tussen burgers, overheid en markt verandert. Er is sprake van meer nieuw maatschappelijk initiatief zoals de opkomst van lokale energiecoöperaties, zorgcoöperaties en sociaal ondernemerschap. In antwoord daarop willen we als provincie 'meer verbinden dan regisseren en meer helpen dan sturen'. Als provincie geloven we in de eigen kracht van mensen en sociale verbanden.

Daarbij past dat we in het coalitieakkoord bij de ambitie Modern Bestuur als resultaat 35 het *Recht om uit te dagen* hebben opgenomen: "we geven (verbanden van) burgers ook het recht om provinciale taken over te nemen als zij het denken beter en/of goedkoper te kunnen, het zogenaamde Recht om uit te dagen". De provincie Fryslân is vooralsnog de enige provincie die dit onderwerp in haar coalitieakkoord heeft opgenomen.

Recht om uit te dagen is een uit Engeland afkomstig instrument (Right to challenge) en is daar onderdeel van de Localism Act. In Nederland is het Recht om uit te dagen opgenomen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en zijn veel gemeenten bezig het vorm te geven. De relatie tussen overheid en bewoners verandert met het Recht om uit te dagen in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer.

2. Wat is het Recht om uit te dagen?

Er zijn verschillende definities van het Recht om uit te dagen in omloop. Daarin zijn wel een aantal gemeenschappelijke kenmerken te onderscheiden. Recht om uit te dagen draait om te beginnen om een initiatief vanuit externe partijen. Dat kunnen (verbanden van) burgers zijn, maar ook non-profit organisaties of (sociale) ondernemers. Het initiatief waar het om gaat behelst een voorstel vanuit die partijen om een publieke taak over te nemen (tegen betaling, dus het gaat niet (geheel) om vrijwilligerswerk). En het argument om die taak over te mogen nemen valt uiteen in twee hoofdcomponenten: de uitdagers kunnen die taak beter uitvoeren, goedkoper, of allebei.

Variaties zitten op terreinen als het wel of niet onderhands gunnen van de opdracht (soms wordt slechts recht op meedingen in een aanbesteding tussen meerdere partijen gegund) en op het Recht om uit te dagen van toepassing verklaren op het overnemen van een hele taak of ook mogelijk achten op een deel van een taak (coproductie). Soms gaat het om een lokaal gebonden taak of voorziening, soms is die beperking er niet.

3. Wat willen we ermee bereiken?

Natuurlijk is de 'waarom-vraag' cruciaal: wat willen we bereiken met het invoeren van het Recht om uit te dagen? Dat gaat om drie dingen:

- als overheid meer gebruik maken van de eigen kracht van mensen en sociale verbanden. Indien mogelijk die sociale verbanden versterken (toename gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid)
- een uitvoering van onze taken die meer maatschappelijke meerwaarde biedt dan voorheen
- een uitvoering van onze taken die een minder groot beslag legt op gemeenschaps-geld (goedkoper is)

Elke succesvolle overdracht aan een uitdager zal automatisch bijdragen aan het eerste doel, en in ieder geval of het tweede of het derde doel, bij voorkeur beiden.

En hoe gaan we kijken of het bijdragen aan die doelen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden? Als gezegd, aan het eerste doel draagt elke succesvolle overdracht bij. Op dat terrein turven we dus domweg hoeveel succesvolle uitdagingen deze coalitieperiode hebben plaatsgevonden. Het hoort bij de aard van een Recht om uit te dagen (het initiatief ligt niet bij ons) dat we hiervoor geen streefgetallen kunnen noemen.

Om na te gaan of die uitdagingen daadwerkelijk tot meer maatschappelijke meerwaarde hebben geleid gaan we aan het eind van deze periode een evaluatie met gebruikers uitvoeren (tenzij uitdaggers die claim sowieso niet gedaan hebben, maar enkel aangaven goedkoper te kunnen zijn). Het succes van het derde doel meten we af aan de aan die taak bestede middelen, in vergelijking met het geld dat er voorheen naartoe ging.

Wanneer, dan, zijn we uiteindelijk tevreden? Dat ligt niet in het aantal gerealiseerde uitdagingen, want als gezegd, een streefgetal op dat terrein is in tegenspraak met de aard van het fenomeen. Wel zijn we tevreden als de uitdagingen die gerealiseerd zijn allemaal geleid hebben tot meer maatschappelijke meerwaarde, lagere kosten, of bij voorkeur beide.

We zullen u bij de eindbalans van ons coalitieakkoord de vraag voorleggen of u wenst door te gaan met het bieden van een Recht om uit te dagen. Als er voor die tijd aanleiding is om tussentijds aanpassingen te doen in de uitgangspunten en criteria rondom RtC, en natuurlijk als sprake is van een succesvolle uitdaging, zullen we u daarover informeren in de P&C-cyclus.

4. Wat is het Recht om uit te dagen *niet*?

Recht om uit te dagen is in Nederland een recent fenomeen, en de afbakening ervan is nog lang niet helder. Daarnaast is die afbakening ook niet altijd even helder te trekken. Soms is er sprake van overlap met of overloop in zaken die er aan verwant zijn. We schetsen hier de verhouding van het Recht om uit te dagen tot drie relevante andere vormen van maatschappelijk initiatief of overdracht van taken.

4a. Recht om uit te dagen versus maatschappelijke initiatieven/burgerinitiatieven

De laatste jaren kennen een opkomst van maatschappelijke initiatieven. Als provincie kennen we bijvoorbeeld maatschappelijke initiatieven als Holwerd aan zee en Kening fan 'e greide. Op lokaal schaalniveau zien we veel gezamenlijke initiatieven om duurzame energie op te wekken, voorzieningen overeind te houden, en dergelijke. De Dorpentop D1000 die Doarpswurk in oktober (mede) organiseerde is ook een voorbeeld van een maatschappelijk initiatief/burgerinitiatief.

Veel maatschappelijke initiatieven zijn geen vorm van Recht om uit te dagen. Maatschappelijke initiatieven zijn vaak aanvullingen op de bestaande taken, springen in op taken die de overheid niet meer uitvoert (bijvoorbeeld in verband met bezuinigingen) of spelen zich eigenlijk geheel buiten de overheid af. Bij Recht om uit te dagen, daarentegen, gaat het om het overnemen van bestaande lokale voorzieningen en taken die tot dat moment door de overheid werden uitgevoerd. De D1000 vormt een goede illustratie van dit verschil. Het is een burgertop, een initiatief voor en door burgers, waar zij bepalen wat ze belangrijk vinden voor hun stad, dorp of provincie. De D1000 kan mogelijk wel uitmonden in een Recht om uit te dagen, als een van de uitkomsten van de Dorpentop gericht is op het overnemen van een bepaalde taak van de overheid door burgers.

4b. Recht om uit te dagen versus maatschappelijk aanbesteden

Recht om uit te dagen heeft veel overeenkomsten met maatschappelijk aanbesteden. Bij maatschappelijk aanbesteden worden publieke taken waarvoor de overheid eindverantwoordelijk is (deels) overgedragen aan (combinaties van) bewoners/(sociaal)ondernemers/ maatschappelijke instellingen.

Het wezenlijke verschil tussen beide is het beginpunt: bij Recht om uit te dagen komt het initiatief vanuit de samenleving. Initiatiefnemers dagen de overheid uit om een zelfgekozen maatschappelijke taak of dienst over te nemen. Bij maatschappelijk aanbesteden ligt het initiatief bij de overheid, die de gemeenschap uitdaagt om een specifieke maatschappelijke taak of dienst over te nemen.

Bij maatschappelijk aanbesteden kun je als overheid gericht sturen dan bij Recht om uit te dagen, waar je afhankelijk bent van een initiatief uit de samenleving zelf. Bij Recht om uit te dagen is het voordeel weer dat vooraf zeker is dat er maatschappelijk draagvlak is om de taak over te nemen. Recht om uit te dagen en maatschappelijk aanbesteden dienen echter hetzelfde doel (de samenleving de gelegenheid geven overheidstaken over te nemen) en kunnen daarom gezien worden als twee zijdes van dezelfde medaille.

4c. Recht om uit te dagen versus commerciële aanbesteding

Bij klassiek aanbesteden maakt een opdrachtgever bekend dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en vraagt bedrijven om een offerte in te dienen. Het doel van het aanbestedingsbeleid is tweeledig: zowel om concurrentie tussen de bedrijven (aanbieders) te stimuleren, als om alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans te geven de opdracht te verkrijgen.

Klassiek aanbesteden kent twee grote verschillen met het Recht om uit te dagen. Net als bij maatschappelijk aanbesteden komt het initiatief bij klassiek aanbesteden vanuit de overheid en niet vanuit de samenleving zoals bij het Recht om uit te dagen. Daarnaast ligt de focus bij klassiek aanbesteden op commerciële aspecten zoals bijvoorbeeld kosten, niet op maatschappelijke meerwaarde zoals bij zowel het Recht om uit te dagen als bij maatschappelijke aanbesteding.

5. De keuzes

Het Recht om uit te dagen is in de kern eenvoudig. (Verbanden van) burgers stellen voor iets te gaan doen wat wij voorheen deden. Eenmaal dieper erin gedoken roept dit in de kern eenvoudige begrip echter een waaier van aandachtspunten en keuzes op. Die behandelen we hieronder.

5a. Welke taken komen in aanmerking voor het Recht om uit te dagen?

De provincie heeft een reeks aan taken. Dat zijn de directe uitvoerende taken en diensten (onderhoud wegen, toezicht, enz.), maar ook taken als beleid ontwikkelen, faciliteren of regie voeren in maatschappelijke processen, enzovoorts. Gezien de complexiteit en veelheid aan aspecten die met de invoering van het Recht op uit te dagen gepaard gaan, kiezen we ervoor dat recht vooralsnog te beperken tot direct uitvoerende taken en diensten. We verwachten dat op dat terrein ook de meeste kansen en interesse zullen liggen.

Maar dat is niet het einde van de keuzes die gemaakt moeten worden. Binnen onze uitvoerende taken en diensten zijn er diensten waarvan het te verkiezen is dat de uitvoering door de overheid zelf gebeurt, vanwege hun potentiële gevoeligheid en mogelijke belangenconflicten. Dan gaat het om taken als vergunningverlening en toezicht, of de beoordeling van subsidieaanvragen.

Daarnaast is bij het Recht om uit te dagen de mogelijkheid van het creëren van extra maatschappelijke meerwaarde van belang. Er zijn vooral intern gerichte taken waarbij die externe maatschappelijke meerwaarde lastig voorstelbaar is (catering, schoonmaak, beveiliging, ICT ed. Als daar al een extra maatschappelijke meerwaarde te creëren is zal dat bijvoorbeeld zitten in de inzet van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, en dat wordt al afgedekt door ons beleid ten aanzien van social return). Concurrentie op kosten vindt bij deze taken al periodiek plaats, als ze opnieuw worden uitbesteed. Het ligt daarom voor de hand om deze taken eveneens niet open te stellen voor het Recht om uit te dagen.

Tenslotte is de vraag of het Recht om uit te dagen alleen zou moeten gelden voor meer permanente, langdurige taken, of ook voor eenmalige, kortdurende uitvoeringstaken zou kunnen gelden (het organiseren van handelsmissies bijvoorbeeld). We zien geen reden om hierin onderscheid te maken, dus: beide.

Voorgestelde keuzes:

- het Recht om uit te dagen is vooralsnog alleen van toepassing op uitvoerende provinciale taken en diensten
- en binnen die categorie niet van toepassing op vergunningverlening, toezicht, subsidiebeoordeling/toekenning, intern ondersteunende taken (bedrijfsvoering)
- het Recht om uit te dagen kan zowel worden uitgeoefend ten aanzien van langdurige/ permanente taken als ten aanzien van kortdurende/eenmalige taken

5b. Wie mag ons uitdagen?

We sluiten op voorhand geen partijen uit van de mogelijkheid ons uit te dagen, dus ook geen commerciële organisaties en ZZP'ers. Cruciaal is niet wie ons uitdaagt, maar het oogmerk van die uitdaging: het bieden van maatschappelijke meerwaarde.

Subsidies kunnen alleen door rechtsvormen (stichtingen, bedrijven, e.d.) worden aangevraagd. Voor het Recht om uit te dagen is die beperking er niet. Opdracht kan ook verleend worden aan natuurlijke personen. We stellen daarom ons Recht om uit te dagen open voor elke rechtsvorm, inclusief natuurlijke personen.

Voorgestelde keuzes:

- iedere externe partij kan ons uitdagen
- we stellen geen beperking aan de rechtsvorm van de uitdager.

5c. Wanneer bied je als provincie gelegenheid uit te dagen?

Onder de taken die externe partijen kunnen uitdagen zijn taken die we daadwerkelijk zelf uitvoeren (uitvoering door ambtenaren), en taken die we uitbesteden. De taken die we zelf uitvoeren kunnen we in principe relatief snel overdragen. Het voorstel is daarom die permanent open te stellen voor uitdaging.

Dat ligt wat anders bij taken die we uitbesteden. Vaak ligt hier een meerjarig contract aan ten grondslag. Dat naar believen openbreken of zelfs verbreken getuigt niet alleen van onbehoorlijk bestuur, maar kan ook tot kostbare juridische consequenties leiden. We stellen hier een tweekoppig antwoord op voor:

- Alle uitbestede taken zijn uit te dagen bij aflopen van het contract
- Neem bij in ieder geval een deel van de uitbestedingen in het contract op dat dat of in zijn geheel, of delen ervan uitgedaagd kan worden.

Tenslotte is het, om de hypothetische situatie te voorkomen dat de uitdagingen op dezelfde taak elkaar in hoog tempo opvolgen, nuttig vast te leggen dat een eenmaal uitgedaagde en overgedragen taak gedurende een bepaalde tijd niet opnieuw uitgedaagd kan worden.

Voorgestelde keuzes:

- Al onze zelf uitgevoerde uitvoerende taken en diensten (behoudens de eerder genoemde uitzonderingen) staan permanent open voor uitdaging
- Alle uitbestede taken zijn uit te dagen bij aflopen van het contract
- We gaan bij een deel van de uitbestedingen in het contract opnemen dat dat of in zijn geheel, of delen ervan uitgedaagd kan/kunnen worden.

5d. Hoe borg je kwaliteit en professionaliteit?

Als een Recht om uit te dagen leidt tot opdrachtverlening aan de uitdagers, betekent dat dat anderen dan voorheen die taak gaan uitvoeren. Het kan ook betekenen dat in die uitvoering zelf zaken veranderen, bijvoorbeeld om een beloofde hogere maatschappelijke meerwaarde te bereiken.

Of nu sprake is van een aanbod van hogere maatschappelijke meerwaarde of niet, in alle gevallen is van belang waarborgen te hebben voor de geleverde kwaliteit, en de professionaliteit waarmee die geleverd wordt. Dan wel om te garanderen dat de beloofde meerwaarde ook echt geleverd wordt, dan wel om te bewaken dat de kostenbesparing niet ten koste gaat van de kwaliteit.

Het voor de hand liggende instrument om dit te bereiken is het contract dat met de uitdager wordt opgesteld als tot gunning wordt overgegaan. Meestal hebben we aan een taak nu al kwaliteitseisen verbonden. We stellen echter niet voor die een op een in het contract over te nemen. Een uitdaging kan juist meerwaarde bieden door zaken net iets anders aan te pakken. Daarnaast betekent kwaliteit borgen ook niet dat een fout maken meteen fataal is voor de overeenkomst. Als provincie maken we immers ook fouten. Daarom willen we voor het afsluiten van elk contract met de uitdager bespreken welke kwaliteitseisen beide partijen zinvol en nodig lijken. In een situatie waarin aanbesteed wordt onder meerdere partijen komen deze bovenop een harde kern aan kwaliteitseisen die voor de uitbesteding nodig zijn. Periodiek wordt besproken of (nog) aan de overeengekomen kwaliteitseisen wordt voldaan.

Een aspect van kwaliteit is ook de continuïteit van de taakuitoefening. Een contract met 'gangbare' commerciële partijen geeft over het algemeen redelijke zekerheid over de taakuitoefening voor de duur van het contract. Bij de meer diverse partijen die naar verwachting onze taken zouden kunnen uitdagen is die zekerheid wellicht wat minder. Het is daarom verstandig om in de beginperiode van onze omgang met het Recht om uit te dagen voor de eerste uitdagingen terugvalopties in beeld te hebben die op korte termijn ingezet kunnen worden.

Voorgestelde keuzes:

- We borgen kwaliteit en professionaliteit in het contract met de uitdager, en stellen de eisen daarvoor in gezamenlijk overleg vast
- We zorgen bij de eerste uitdagingen voor terugvalopties

5^e. Hoe laten we het Recht om uit te dagen passen bij ons inkoopbeleid?¹

In ons inkoopbeleid zijn we gebonden aan twee soorten kaders. De eerste is het kader dat ons door wet en (Europese) regelgeving wordt opgelegd. Het tweede hebben we zelf daaraan toegevoegd.

Het wettelijk kader legt vast dat we boven een bedrag van €209.000 (periode 2016-2017) verplicht zijn opdrachten Europees aan te besteden. Dat houdt in dat als een uitdaging het bedrag van €209.000 te boven gaat, we sowieso deze niet een op een kunnen accepteren, maar een Europees aanbestedingsproces moeten doorlopen. Boven €150.000 zou in principe nationaal moeten worden aanbesteed.

Zelf hebben we vastgelegd in ons eigen inkoopbeleid dat voor leveringen en diensten tot een bedrag van € 30.000 1 op 1 gunning mogelijk is. Tussen € 30.000 en € 70.000 kan gemotiveerd daartoe worden besloten, daarboven moet meervoudig onderhands of openbaar worden aanbesteed.

We willen met ons beleid ten aanzien van Recht om uit te dagen niet teveel afwijken. Daarom stellen we voor dat als het bedrag van een uitdaging de € 30.000 niet te boven gaat, we als de uitdaging aan de criteria voldoet tot onderhandse gunning overgaan.

Als de uitdaging een bedrag behelst tussen de € 30.000 en € 70.000 maken we onderscheid tussen een uitdaging die enkel goedkoper is en een uitdaging waarbij (ook) sprake is van maatschappelijke meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie. Als de uitdaging enkel goedkoper is, is feitelijk sprake van een commercieel voorstel. In dat geval krijgt de uitdager de uitnodiging mee te dingen in een aanbesteding onder meerdere partijen, maar geen garantie van gunning. Als de uitdaging (ook) extra maatschappelijke meerwaarde biedt en voldoet aan de criteria gaan we standaard over tot onderhandse gunning, en wijken dus op dit punt af van ons standaard inkoopbeleid.

Tussen de € 70.000 en €150.000 wordt een uitdaging met duidelijk maatschappelijke meerwaarde aan GS voorgelegd en wordt per geval bekeken of er voldoende zwaarwegende redenen zijn om tot onderhandse gunning over te gaan. Zo niet, en in alle gevallen waarin wel sprake is van lagere kosten maar geen extra maatschappelijke meerwaarde krijgt een uitdager de uitnodiging tot deelneming in een aanbesteding met meerdere partijen.

Boven de €150.000 wordt een uitdager in alle gevallen uitgenodigd tot deelname in een aanbesteding met meerdere partijen, mits aan bepaalde minimumeisen is voldaan.

Voorgestelde keuzes:

- Voor een uitdaging t/m €30.000 volstaat het dat deze *of* extra maatschappelijke meerwaarde biedt *of* goedkoper is, om tot onderhandse gunning over te gaan

¹ De genoemde bedragen zijn totaalbedragen. Als een uitdaging meerdere jaren (maar maximaal 4) bedraagt gaat het dus om het totaal van die jaren. Als het om een uitdaging zonder afgesproken eindjaar gaat of met een duur van meer dan 4 jaar wordt gerekend met vier keer het jaarbedrag.

- Voor een uitdaging tussen de €30.000 en €70.000 kan bij aantoonbare extra meerwaarde en gelijke of lagere kosten ook tot onderhandse gunning worden overgegaan. Bij enkel lagere kosten wordt de uitdager uitgenodigd om mee te draaien in een aanbestedingsprocedure onder meerdere partijen
- Voor een uitdaging tussen de €70.000 en €150.000, bij aantoonbare extra meerwaarde en gelijke of lagere kosten, ligt het besluit tot onderhandse gunning per geval bij GS. Bij enkel lagere kosten wordt de uitdager uitgenodigd om mee te draaien in een aanbestedingsprocedure onder meerdere partijen
- Voor een uitdaging boven de €150.000 en of maatschappelijke meerwaarde, of lagere kosten, of beide, wordt de uitdager, bij het voldoen aan de minimumeisen, uitgenodigd om mee te draaien in een nationale of Europese aanbestedingsprocedure onder meerdere partijen

Procedure bij verschillende financiële omvang uitdagingen, bij voldoen aan criteria

< € 30.000	€ 30.000 - € 70.000	€ 70.000 - €150.000	➤ €150.000
Onderhandse gunning	Bij meerwaarde: onderhandse gunning Alleen lagere kosten: Uitdager uitgenodigd voor aanbesteding meer partijen conform regels inkoopbeleid	Bij meerwaarde: onderhandse gunning besluit GS Alleen lagere kosten: Uitdager uitgenodigd voor aanbesteding meer partijen conform regels inkoopbeleid	(mits voldaan aan minimumeisen:) Doorverwijzing naar optionele nationale/Europese aanbesteding

6. Ons beoordelingskader voor uitdagingen

De voorgestelde keuzen in het voorafgaande leveren twee typen resultaten op. Het eerste is een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om als organisatie goed met het Recht om uit te dagen om te kunnen gaan (zie daarvoor paragraaf 6).

Daarnaast kunnen we komen tot een lijstje criteria dat gebruikt kan worden om een binnenkomende uitdaging te beoordelen. Voor het definitieve kader hebben we die aangevuld vanuit de criteria in het Waarderingskader maatschappelijk initiatief van Instituut voor Publieke Waarden, dat deels ook waardevolle inzichten voor het Recht om uit te dagen bood. Dat leidde tot een beoordelingskader gebaseerd op vier hoofdcriteria, met per criterium elk een aantal bijpassende vragen:

Aard van de uitdaging

- Is hetgene uitgedaagd wordt een huidige of nieuwe provinciale voorziening of uitvoerende taak (zelf uitgevoerd of uitbesteed)?
- Is er geen sprake van vergunningverlening, toezicht, subsidiebeoordeling/toekenning of bedrijfsvoering (behalve als de uitdager een overheid is)?
- gaat het om een door ons zelf uitgevoerde taak, *dan wel* een uitbestede taak waarvan de contracttermijn (vrijwel) afloopt, *dan wel* een uitbestede taak waar in het contract de mogelijkheid tot (gedeeltelijke) vervanging door een Recht om uit te dagen is opgenomen?

Vertrouwen

- Is aannemelijk, bijvoorbeeld op basis van kennis en ervaring, dat de initiatiefnemers de prestatie kunnen leveren?
- Lijkt voldoende continuïteit gewaarborgd?
- Is er draagvlak voor de uitdaging bij betrokkenen buiten de initiatiefnemer(s)?

Kosten

- Hoe verhouden de kosten van het initiatief voor de provincie zich tot de kosten van de huidige uitvoering? (randvoorwaarde: duurder mag niet)
- Treedt er ook verandering op in andere zaken die van de provincie gevraagd worden (kennis leveren, begeleiding, etc)?
- Zijn er aan het initiatief lagere of hogere kosten voor anderen verbonden dan bij de huidige uitvoering? Zo ja, welke en voor wie?
- Treedt er ook verandering op in andere zaken die van derden gevraagd worden (kennis leveren, begeleiding, etc)?

Maatschappelijke meerwaarde

- Wijkt het aanbod af van het huidige provinciale aanbod?
- Zo ja, biedt het aanbod meer maatschappelijke waarde, en op welke punten dan?
- Zijn er ook punten waarop het aanbod een achteruitgang betekent? Zo ja welke?
- Bij welke partijen vallen de extra voordelen of juist nadelen?
- Botsen de doelstellingen van de uitdaging op bestaande regels en (provinciaal) beleid? Zo ja, zijn die te wijzigen of opzij te zetten, of is dit onoverkomelijk?

Maatschappelijke meerwaarde is een term die nadere uitwerking behoeft. Wat we er in ieder geval onder verstaan zijn uitdagingen die bijdragen aan een of meer van de volgende zaken:

- inschakeling van meer mensen met afstand tot de arbeidsmarkt als voorheen
- het creëren of in stand houden van maatschappelijke voorzieningen (dorpshuis, andere ontmoetingsplek,
- innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (sociale innovatie)
- meerwaarde in de uitvoering, bijvoorbeeld door gebruik van natuurvriendelijke materialen
- betere aansluiting van het aanbod op de klant/doelgroep
- mensen voelen zich meer betrokken bij de lokale gemeenschap (gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid neemt toe)

Mocht er aanleiding zijn in de praktijk van het Recht om uit te dagen om bovenstaande criteria aan te passen of aan te vullen, dan zullen we dat vanzelfsprekend doen.

In een kader als bovenstaand is een zekere mate van subjectiviteit nooit geheel uit te bannen. Daarom is het kader ook geen afvinklijstje, maar een leidraad om het gesprek te voeren, op basis waarvan uiteindelijk besloten wordt wel of niet op de uitdaging in te gaan.

7. Randvoorwaarden

Er zijn een aantal randvoorwaarden die vervuld moeten worden om een effectieve Recht om uit te dagen praktijk mogelijk te maken. Dan gaat het om zaken als een duidelijk 'loket' om een uitdaging in te dienen, een vast contactpersoon voor de uitdagers, eventueel ondersteuning bij het indienen ervan, helderheid over aansprakelijkheid als iets misgaat, het opnemen van een 'mogelijkheid tot uitdagen' clause in in ieder geval een deel van onze nieuwe contracten, maar ook domweg de mogelijkheid om ons uit te dagen breder bekend maken.

Een van de eerste randvoorwaarden is het opstellen van een standaard Recht om uit te dagen contract, (zoveel mogelijk) in begrijpelijk Nederlands (dat vervolgens per situatie passend gemaakt wordt. Als het contract zelf in begrijpelijk Nederlands opstellen een brug te ver is, zal het in ieder geval voorzien worden van een heldere toelichting). Daarnaast is cruciaal dat we voor eventuele uitdagers heldere informatie beschikbaar hebben over de inhoud en kosten van potentieel uit te dagen taken.

8. Aandachtspunten

Het is niet voorspelbaar hoe hoog de vlucht is die het Recht om uit te dagen zou kunnen nemen. Als dat een zeer hoge vlucht is, zijn in theorie ook verstrekkende gevolgen mogelijk. Zo is er een risico van 'cherry picking': uitdagers nemen een taak uit een veel breder pakket of systeem over, waardoor dat systeem als geheel lastiger te coördineren valt en daarmee inefficiënter wordt. Mocht dit een reëel risico dreigen te worden, dan kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanwijzen van 'minimale' modules van taken die uitgedaagd kunnen worden (bijvoorbeeld geen losse bruggen maar bediening langs een hele route), zodat nog sprake is van een efficiënt geheel. Dat kan dan gekoppeld worden aan afstemmingsafspraken met eventuele taken die 'gewoon' door ons blijven worden uitgevoerd.

Als inwoners bepaalde taken van de provincie overnemen, kan dit ten koste gaan van de werkgelegenheid. Dit is eigenlijk alleen het geval als vrijwilligers taken van betaalde krachten overnemen. Dat is bij Right to Challenge niet het geval, daar gaat het om betaald taken overnemen. Er kan wel sprake zijn van verdringing: inwoners nemen taken over die medewerkers van de provincie zelf uitvoerden of die bepaalde bedrijven of personen voor de provincie uitvoerden. Als het Recht om uit te dagen grote proporties mocht aannemen, kan er in theorie zoveel werk worden overgedragen dat binnen het ambtelijk apparaat overcapaciteit ontstaat en inkrimping nodig is. Dat zou dan bijdragen aan een verdere noodzaak tot inkrimping bovenop de al geplande. Voorlopig zijn hier geen aanwijzingen voor.

Een ander aandachtspunten is de blijvende herkenbaarheid van een provinciale taak als deze door een uitdager is overgenomen. Daar kan desgewenst door contractuele afspraken voor zorg worden gedragen.

Waar we gelegenheid willen bieden aan uitdagers om taken net iets anders uit te oefenen (zie 4d), juist om de gelegenheid tot meer maatschappelijke meerwaarde te bieden, vergt het Recht om uit te dagen ook wat van onze werkwijze. We hadden het bij de randvoorwaarden al over de begrijpelijkheid van contracten. Daarnaast zullen we ook moeten kijken of de (strengheid van) voorwaarden die we stellen aan commerciële aanbieders een op een geschikt zijn voor uitdagers. En welke vormen van contact tussen ons en de uitdager het beste werken als de uitdaging gehonoreerd is. We zullen hiervoor ideeën uitwerken, maar gaan er ook vanuit dat dit deels maatwerk zal zijn en geleerd wordt in de daadwerkelijke toepassing. Het Recht om uit te dagen kan in de praktijk nog op regels of procedures botsen waar we nu nog geen botsingen voorzien hebben. Dan zal ons uitgangspunt zijn om de uitdaging toch, indien ook maar enigszins mogelijk, de ruimte te bieden.

9. Kansrijke terreinen

In het GS-stuk d.d. 5 juli 2016 is aangegeven dat Openbaar Vervoer, Natuurbeheer en Handelsmissies kansrijke gebieden zijn voor het Recht om uit te dagen. Voor de Handelsmissies geldt dat deze inmiddels op initiatief van de provincie via een prijsvraag zijn uitgeschreven. De gebieden OV en Natuur zijn de afgelopen tijd nader onderzocht.

A. Openbaar vervoer

Binnen OV lopen er al zaken die op het Recht om uit te dagen lijken. Zo is in de Nota van Uitgangspunten OV, die op 26 oktober 2016 door PS is vastgesteld, opgenomen dat de mogelijkheid van lokaal initiatief ingebed wordt in de concessie voor het busvervoer in 2020. Opname in de concessie betekent dat de partij die de concessie wint zich verplicht als een dergelijk initiatief opkomt en voldoet, dit in te bedden in de overige dienstregeling.

Op dit moment loopt al enige tijd de subsidieregeling Bûtenút Foarút, voor creatieve ideeën voor personenvervoer in het buitengebied. Waar het bij het voornemen voor de nieuwe busconcessies gaat om structurele, vervangende initiatieven (een zuiver Recht om uit te dagen) gaat het bij Bûtenút Foarút om aanvullende, incidentele initiatieven. Als hier succesrijke zaken uit komen zou dit op termijn wel kunnen uitmonden in Recht om uit te dagen.

Mogelijkheden Recht om uit te dagen

Binnen OV is er ruimte voor nieuwe concepten aan de onderkant, bijvoorbeeld als alternatief voor de Opstapper. Deze taxi(bus) wordt ingezet op plekken die niet worden bediend met een lijndienst, of op momenten dat een lijndienst niet rijdt. In Noordoost Fryslan wordt de Opstapper ingebracht in een mobiliteitscentrale, samen met gemeentelijk doelgroepenvervoer; mogelijk gebeurt dit later ook in andere delen van Fryslan. Het is denkbaar dat er andere alternatieven zijn voor de Opstapper. Ook is het wenselijk om te kijken naar mogelijke alternatieven voor zwakke buslijnen. Hiervoor kunnen voorstellen worden gevraagd, bijvoorbeeld aan inventieve taxiondernemers, groepen bewoners, gemeenten en andere partijen.'

B. Natuurbeheer

Op het gebied van natuur zijn er verschillende vormen van verwerving, inrichting en beheer. Er is een (landelijke) subsidieregeling voor beheer. De provincie beheert grond nooit zelf. Er zijn verschillende beheertypes waar een bepaald landelijk bepaald tarief aan gekoppeld is. Het natuurbeheer wordt gedaan door de grote Terrein beherende organisaties (TBO's) als het Fryske Gea en Staatsbosbeheer maar ook door particulieren. Voor particulieren worden nu –in opdracht van de provincie- collectieven opgericht. Er loopt een onderzoek naar de (financiële) realiseerbaarheid van de Friese Natuuropgave. Aan die realiseerbaarheid zou het Recht om uit te dagen wellicht een (bescheiden) bijdrage kunnen leveren. Ook wordt er een Natuurvisie ontwikkeld (als onderdeel van de Omgevingsvisie) waar uitdagingen uit voort zouden kunnen komen.

Natuurbeheer

Op een aantal manieren kunnen terreinen de functie van natuur krijgen en worden beheerd:

1. De provincie koopt grond aan, richt deze in als natuur en zet dit vervolgens (vrij) op de markt. Een andere partij koopt de grond en vraagt bij de provincie subsidie aan voor natuurbeheer.
2. De provincie koopt grond aan, verkoopt deze grond als natuurgrond maar laat inrichting en beheer over aan derden. Deze kunnen een subsidie aanvragen.
3. Een derde partij vormt eigen grond om naar natuur en vraagt hiervoor een subsidie aan voor omvorming, inrichting en beheer

Agrarisch natuurbeheer

Bij agrarisch natuurbeheer gaat het om het beheer van natuurwaarden op landbouwgrond in niet-EHS-gebieden. Hiervoor is net een nieuw (landelijk) stelsel van kracht. In Fryslân zijn er zeven collectieven van verenigde boeren. Deze collectieven zijn opgericht in opdracht van de provincie en krijgen subsidie voor het beheer. Zij nemen voor de duur van 6 jaar provinciale (beheer)pakketten af.

Mogelijkheden Recht om uit te dagen

Eventuele mogelijkheden voor uitdaging liggen bij de realisering en het beheer van de natuuropgave voor gronden die liggen binnen de EHS. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het contractueel inbouwen van de mogelijkheid een deel van een grotere beheeropdracht uit te dagen (vergelijkbaar met de OV-concessies) of er kan gewerkt worden met 'overgangsnatuur'. Ook kan gedacht worden aan andere wijzen van aankoop en omvorming.

C. Andere mogelijkheden

Dat we hier apart op natuurbeheer en openbaar vervoer ingaan, betekent zeker niet dat we het Recht om uit te dagen daartoe willen beperken. Enkel dat we op die terreinen een extra inspanning willen leveren. In principe stellen we al onze uitvoerende taken open voor het Recht om uit te dagen, behalve de uitzonderingen genoemd in 4a. We kunnen ons ook voorstellen dat we uitgedaagd worden op bepaalde onderhoudstaken, op de bediening van andere bruggen dan alleen die in Baard, groenvoorziening van de provinciale wegen binnen de kleine kernen, gladheidsbestrijding en dergelijke. Tenslotte kan de provincie in de toekomst ook nieuwe taken krijgen die geschikt zijn voor het Recht om uit te dagen.

10. Een voorgesteld proces

Voor het begeleiden en beoordelen van de uitdagingen kan er, net als in Rotterdam, Eindhoven en Tilburg waar al met Recht om uit te dagen geëxperimenteerd wordt, een beoordelingsgroep opgericht worden. De groep kan bestaan uit een ambtelijk technisch voorzitter, een jurist, een financieel specialist/bedrijfskundig adviseur en inhoudsdeskundige ambtenaren waarop het voorstel betrekking heeft. De leden van deze groep begeleiden de uitdagingen en schrijven een advies aan Gedeputeerde Staten. Als er een uitdaging binnenkomt (via het Klant Contact Centrum bijvoorbeeld), wordt deze naar deze groep doorverwezen. Op deze manier wordt er een duidelijk punt gecreëerd waar de uitdagingen naar toe moeten en beoordeeld worden.

De groep gebruikt bij haar beoordeling de criteria die zijn weergegeven in subparagraaf 4f (en concretiseert deze, indien nodig, bij haar instelling nog verder). Als geconstateerd wordt dat de uitdaging aan de criteria voldoet wordt deze vervolgens afhankelijk van de omvang direct gehonoreerd, dan wel aan GS voorgelegd, dan wel voor een aanbestedingsprocedure uitgenodigd (zie 4e).

Het is zeker denkbaar deze groep in de toekomst breder in te zetten voor begeleiding en eerste beoordeling van alle initiatieven uit de buitenwereld, maar dat valt buiten de afbakening van dit kader.

11. Uitvoering

We willen in het verdere verloop van 2017 de volgende acties afronden om het Recht om uit te dagen verder te kunnen ondersteunen.

- a) Standaardcontract laten opstellen
- b) Opstellen beslisboom
- c) Samenstellen adviescommissie
- d) Verder uitwerken criterium maatschappelijke meerwaarde
- e) Communicatiestrategie opstellen over hoe we het Recht om uit te dagen actief onder de aandacht gaan brengen
- f) Bepalen in hoeverre we Open data al in kunnen zetten voor het Recht om uit te dagen
- g) Experimenten OV/Natuur verder uitwerken

We verwachten vooralsnog geen extra financiële middelen nodig te hebben voor deze acties.