

# BESTUURLIJK AANBESTEDEN 2.0

WAT IS HET, WAT IS HET NIET EN IS HET BRUIKBAAR VOOR DE  
TRANSITIE EN TRANSFORMATIE VAN DE AWBZ EN JZ?

TIM ROBBE



# DUIDELIJKHEID OVER BESTUURLIJK AANBESTEDEN

In 2011 schreef ik het artikel “[\*Bestuurlijk aanbesteden – waar komt het vandaan, mag het, wat is het en waar gaat het heen?\*](#)”. Sinds dat artikel is het gebruik van “bestuurlijk aanbesteden” door gemeenten bij het contracteren van diensten in het sociale domein verder toegenomen. Vaak ten goede, maar niet altijd. “Bestuurlijk aanbesteden” staat ook bij veel gemeenten stevast in de boekjes als een methode voor inkoop voor de decentralisatie van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). En voor de decentralisatie van de Jeugdzorg (JZ).

Tijd voor de ontwikkelaar en bedenker van “bestuurlijk aanbesteden” om opnieuw van zich te laten horen. Een toename in gebruik betekent dat helemaal duidelijk moet zijn wat “bestuurlijk aanbesteden” nu wel is en wat het niet is. Het komt inmiddels namelijk voor dat gemeenten naar eigen zeggen “bestuurlijke aanbestedingen” uitvoeren, terwijl daar absoluut geen sprake

van is. In deze uitgave daarom een overzicht van:

1. Elementen en activiteiten die altijd onderdeel uitmaken van een bestuurlijke aanbesteding
2. Elementen en activiteiten die onderdeel uit kunnen maken van een bestuurlijke aanbesteding
3. Elementen en activiteiten die absoluut geen onderdeel uitmaken van een bestuurlijke aanbesteding

Ook in deze uitgave zal ik aangeven waarom ik denk dat “bestuurlijk aanbesteden” in zijn oorspronkelijke vorm niet geschikt is voor de decentralisaties AWBZ en Jeugdzorg. Enkele harde aanvullingen zijn nodig om het proces geschikt te maken voor de enorme onzekerheden en complexiteit die met deze decentralisaties gepaard gaan. Ook daarbij zal ik in deze uitgave stilstaan.

Op LinkedIn is inmiddels een discussiegroep geopend om ervaringen met “bestuurlijke aanbesteden” te delen.

dingen” te delen, kennis uit te wisselen en vragen te stellen. Iedereen die een bijdrage wil leveren aan het verder uitwerken van dit gedachtengoed is welkom zich aan te melden en te mengen in de discussie. De groep heet “*Praktijk-groep bijzondere aanbestedingen transitie AWBZ en JZ*”.

Iedereen die verder direct met mij contact op wil nemen over dit onderwerp kan dat doen door geheel vrijblijvend een email te sturen aan [info@timrobbe.nl](mailto:info@timrobbe.nl).

Augustus 2013  
Tim Robbe



## HINDERNISSEN BIJ CONTRACTEREN EN SUBSIDIËREN IN HET SOCIALE DOMEIN

Deze uitgave is niet bedoeld om het artikel “[Bestuurlijk aanbesteden - waar komt het vandaan...](#)” nog een keer over te doen. De lezer die graag over het ontstaan van “bestuurlijk aanbesteden” wil lezen, verwijzen wij graag naar dat artikel. Het is (ook) via onze website [www.robbeenpartners.nl](http://www.robbeenpartners.nl) op te vragen.

Samenvattend gaat “bestuurlijk aanbesteden” uit van twee grote hindernissen bij het contracteren in het sociale domein. Deze twee hindernissen zijn onzekerheid en complexiteit. Het gevolg van deze hindernissen is een gruwel voor bestuurders en beleidsmakers: onvoorspelbaarheid.

### Onzekerheid

Onzekerheid is in het sociale domein inhoudelijk, sociaal en institutioneel.

Het sociale domein is inhoudelijk onzeker omdat betrokkenen vaak niet dezelfde probleemstellingen en oplossingsrichtingen hebben. Sterker nog, wat voor de een een probleem is kan juist voor de ander een oplossingsrichting zijn. En vice versa. Vaak zien wij als adviseurs in de praktijk dat betrokkenen in eigen we-



relden leven met een eigen taal. Afspraken maken is moeilijk als partijen elkaar niet begrijpen.

Het sociale domein is sociaal onzeker vanwege de vele betrokkenen. Bij problemen en oplossingen in het sociale domein, en dus ook bij de contracten en subsidies, zijn altijd grote groepen mensen en organisaties betrokken. En ook nog op verschillende niveaus. Deze mensen en organisatie hebben allemaal eigen belangen en doelstellingen die zij nastreven. Bovendien hebben zij percepties op zichzelf, op andere betrokkenen en op problemen en oplossingen. Het gevolg is een wirwar van interacties en handelingen.

Het sociale domein is tot slot institutioneel onzeker vanwege de vele formele, maar ook informele regels die een rol spelen in de interactie tussen mensen en organisaties. Denk aan de Algemene wet bestuursrecht, de Aanbestedingswet, het Burgerlijk wetboek, de Mededingingswet, de Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet maatschappelijke ondersteuning, *et cetera*. Naast deze formele regels kent elke groep mensen en dus ook elke organisatie een eigen cultuur: wat is *done* en wat is *not done*? Deze culturele patronen zijn ook van grote invloed op het handelen van mensen en organisaties.

## Complexiteit

Het sociale domein is zo onzeker vanwege de onderliggende complexiteit. Het totale “systeem” van mensen, organisaties en interacties ontwikkelt zich voortdurend en past zich voortdurend aan. Op basis van wat je ziet op macroniveau kun je echter nooit conclusies trekken over wat er op het microniveau gebeurt. Stijgen de totale kosten van de zorg omdat er meer mensen gebruik van maken, omdat de aanbieders meer

geld vragen, een combinatie van beiden of is er nog een andere hypothese?

Tegelijkertijd geldt dat je wat je op microniveau ziet niet kunt vertalen naar het macroniveau. Een interventie die in een bepaalde wijk fantastische resultaten oplevert voor wat betreft zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie hoeft niet succesvol te zijn in de wijk ernaast. De wijk ernaast kan wel eens heel anders in elkaar steken waardoor een hele andere interventie nodig is. Of misschien zelfs wel helemaal geen interventie.

## Onvoorspelbaarheid

Belangrijkste gevolg van het accepteren van onzekerheid en complexiteit is dat het sociale domein altijd onvoorspelbaar zal zijn. Welke analyse, onderzoeksmethode of vorm van risicomanagement gemeenten en hun adviseurs ook toepassen, het berekenen van de ontwikkeling van het sociale domein zal altijd langer duren dan de ontwikkeling van het sociale domein gewoon laten gebeuren. Deze inherente onvoorspelbaarheid van het sociale domein maakt traditionele management- en inkoopwijsheden overbodig en achterhaald.

Succesvol acteren in het sociale domein, en dus ook succesvol contracteren en subsidiëren, vraagt om een andere manier van denken. Oplossingen voor onze uitdagingen zijn te vinden in de netwerktheorie, de transactiekostentheorie en de onderhandelingstheorie.

**Het berekenen van de ontwikkeling van het sociale domein zal altijd langer duren dan de ontwikkeling van het sociaal domein gewoon laten gebeuren.**



## OPLOSSINGEN VANUIT GETOETSTE THEORIE

De basisprincipes van “bestuurlijk aanbesteden” zijn gebaseerd op drie wetenschappelijke theorieën. Deze zijn uitgebreid in de praktijk getoetst. Het gaat om:

- I.    **Netwerktheorie**
- II.   **Transactiekostentheorie**
- III.  **Onderhandelingstheorie**

### **Netwerktheorie**

Netwerktheorie gaat ervan uit dat mensen en organisaties middelen als geld, macht, wetgeving, deskundigheid, personeel, *et cetera* gebruiken om doelstellingen te bereiken. Die middelen zijn echter verspreid binnen een netwerk van mensen en organisaties met eigen doelstellingen, belangen en percepties. Door die spreiding van middelen ontstaan binnen het netwerk (wederzijdse) afhankelijkheidsrelaties. Deelnemers aan het netwerk hebben elkaar nodig bij het oplossen van elkaars problemen. De afhankelijkheden in een netwerk maken dat geen enkele deelnemer zijn oplossing (geheel en zonder kosten) kan doordrukken. Tegelijkertijd hebben (alle) deelnemers de mogelijkheid om oplossingsrichtingen (gedeeltelijk) te blokkeren.



Netwerktheorie geeft als oplossing voor acteren in het sociaal domein: de nadruk op het organiseren van processen in plaats van de nadruk op het organiseren van projecten.

Transactiekostentheorie geeft als oplossing voor acteren in het sociaal domein: meer aandacht voor relaties naast of in plaats van inhoud en het gebruik van relationele contracten in plaats van klassieke contracten.

Binnen de netwerktheorie accepteert men onzekerheid en complexiteit. Projectmanagement krijgt een minder hoge prioriteit dan procesmanagement. Projectmanagement gaat uit van vaste mijlpalen en activiteiten om een doel te bereiken, ongeacht de omgeving. Procesmanagement gaat echter uit van een iteratief, zichzelf evoluerend proces waarin partijen door beïnvloeding van andere actoren en interacties in ieder geval binnen vooraf gestelde kaders blijven handelen.

## Transactiekostentheorie

Transactiekostentheorie gaat over de kosten die mensen en organisaties moeten maken bij het opstellen, sluiten, uitvoeren, monitoren en bijsturen van contracten (transacties, waaronder ik ook versta subsidies). De theorie dat transactiekosten hoger zijn in de drie hierna genoemde gevallen is al vaker bevestigd in de praktijk.

- ▶ Ten eerste stijgen kosten als de omgeving waarbinnen de transacties plaatsvinden hogere onzekerheid en complexiteit kennen. De uitvoering is dan onvoorspelbaar, wat leidt tot hogere kosten bij het opstellen en monitoren van het contract.
- ▶ Ten tweede stijgen kosten als partijen bij een transactie specifiek investeringen moeten doen voor het uitvoeren van het contract. De partij die investeert zal pas investeren als hij zeker is van het sluiten van het contract. Daarna zal hij zekerheid bedingen voor afname. Gaat het contract niet door of ontbinden partijen deze dan is de investering immers verloren (*sunk cost*).
- ▶ Tot slot leidt een lage herhaling van gelijksoortige transacties tot hogere kosten. Partijen kunnen bij unieke transacties niet leren van het transactieproces. Het gebrek aan leren zorgt voor een gebrek aan ervaring, waardoor partijen langer bezig zullen zijn met unieke transacties. En dus meer kosten maken.

Als oplossing voor transacties met hoge transactiekosten geeft de theorie meerdere oplossingen. De belangrijkste twee zijn meer aandacht voor de relatie naast of in plaats van de inhoud van een transactie (*vertrouwen*) en, in het verlengde daarvan, het gebruik van relationele contracten in plaats van klassieke contracten. Relationele contracten behandelen heel specifiek aspecten van de relatie naast de inhoudelijke aspecten van de transactie.

Onderhandelings-  
theorie geeft als  
oplossing voor acteren  
in het sociaal domein:  
het starten met een  
concept-contract en dan  
schrappen en aanvullen

## Onderhandelingstheorie

Onderhandelingstheorie is alle theorie die betrekking heeft op het proces van onderhandelen, conflicthantering en mediation. Ook deze theorie kijkt naar de invloed van onzekerheid en complexiteit. Die vloeit in deze processen voort uit de behandelde onderwerpen, de aard van en het aantal betrokkenen en de belangen van die betrokkenen. Iedereen kan zien dat onderhandelingen over de aanschaf van een auto tussen twee particulieren een andere dynamiek kent dan vredesonderhandelingen in het Midden-Oosten waarbij meerdere individuen, landen en organisaties zijn betrokken.

Binnen de onderhandelingstheorie bestaan verschillende “scholen”. Sommige scholen gaan uit van het “win win” principe. Deze scholen hameren erop vooral de te verdelen taart zo groot mogelijk te maken. En dus vooral te kijken naar de belangen die spelen bij alle betrokkenen. Andere scholen zijn wat agressiever in de leer. Deze concluderen dat je uiteindelijk altijd de taart ook echt moet verdelen. Slimme tactiek in het onderhandelingsproces en het doorgronden van de tactiek van de andere betrokkenen is net zo belangrijk. In de praktijk blijken beide uitgangspunten bruikbaar en zelfs onmisbaar voor een succesvol resultaat.

Welke “school” iemand ook volgt, het starten en doorlopen van een goed onderhandelingsproces blijft moeilijk in onzekere en complexe omgevingen met veel onvoorspelbaarheden. Een oplossing om zowel elkaars belangen te leren kennen, elkaars taal te leren spreken en legitiem tactieken toe te passen voor het bereiken van doelstellingen, is het starten van het proces met een concept-contract. Aan de hand van dat concept kunnen partijen discussiëren, schrappen, aanvullen en onderzoek doen. Zo werken zij gezamenlijk naar een voor alle betrokkenen acceptabel onderhandelingsresultaat.





## WAT MOET BIJ BESTUURLIJK AANBESTEDEN?

De hindernissen bij contracteren in het sociale domein zijn duidelijk. Dit zijn onzekerheid, complexiteit en onvoorspelbaarheid. De netwerktheorie, transactiekostentheorie en onderhandelingstheorie geven oplossingsrichtingen voor het omgaan met deze hindernissen. Een vertaling van deze oplossingsrichtingen naar “bestuurlijk aanbesteden” leidt dan tot een proces met drie fases.

- I. Voorbereiding
- II. Onderhandelingen
- III. Contractsluiting en Uitvoering

### **Voorbereiding**

In de voorbereiding stelt de gemeente een intentieverklaring op met procesafspraken. Alle partijen die deel gaan nemen aan de “bestuurlijke aanbesteding” moeten deze intentieverklaring ondertekenen. De intentieverklaring bestaat vooral uit procesafspraken. Zij legt vast wie gaan onderhandelen, waarover partijen gaan onderhandelen, waarom zij dat gaan doen, hoe zij dat gaan doen, wanneer zij dat gaan doen en tot welk resultaat de onderhandelingen moeten leiden.

Ook in deze voorbereidingsfase stelt de gemeente een conceptovereenkomst op voor een voorziening, een arrangement (een samenstel van voorzieningen) of een experiment (een pilot voor een voorziening of arrangement). Deze conceptovereenkomst benoemt de prestaties die zowel de gemeente als de aanbieders moeten gaan leveren. Daarnaast staat in de conceptovereenkomst hoe de gemeente en de aanbieders deze prestaties gaan monitoren. En tot slot zijn bepalingen opgenomen over de financiering en betaling van de prestaties (uurtarief, producttarief, wijkbudget, subsidie, *et cetera*).

Intern legt de gemeente nog vast binnen welke kaders zij wil blijven in het onderhandelingsproces. Zij formuleert een inhoudelijk en financieel breek- en streefscenario. In de onderhandelingen krijgt een ambtelijke delegatie *vooraf* het mandaat tot aan het breekscenario door te onderhandelen. Is een resultaat binnen dit scenario niet mogelijk, dan kan de ambtelijke werkgroep opschalen naar het niveau van bestuurder(s). Deze kunnen dan besluiten ook een onderhandelingsresultaat goed te keuren dat het breekscenario overschrijdt. Het streefscenario dient de onderhandelaars scherp te houden en ervan te weerhouden direct door te pakken naar het breekscenario.

## Onderhandelingen

Het onderhandelingsproces is in een “bestuurlijke aanbesteding” altijd in ieder geval plenair en met alle partijen tegelijk. Aan tafel zitten ook in ieder geval de belangrijkste bestaande aanbieders. Deze beschikken immers over middelen die de gemeente nodig heeft om doelstellingen te bereiken. Denk dan aan personeel, lokale infrastructuur, deskundigheid, *et cetera*. De gemeen-

te beschikt over de middelen die deze aanbieders nodig hebben: besluitvorming, geld, *et cetera*.

De aanbieders krijgen van de gemeente een uitnodiging om de intentieverklaring te ondertekenen. Daarna krijgen de aanbieders die getekend hebben een uitnodiging voor een of meer plenaire bijeenkomsten waarin zij met de gemeente de conceptovereenkomst doornemen.

Alle partijen kunnen elk onderdeel van de conceptovereenkomst ter discussie stellen. De partij die een woord, zin of bepaling in de conceptovereenkomst wil verwijderen moet dit beargumenteerd doen. En moet ook beargumenteerd voor een alternatief zorgdragen. Het is uiteindelijk altijd de gemeente die besluit de aanpassing van de conceptovereenkomst door te voeren of niet.

Als alle partijen akkoord zijn met de voorliggende conceptovereenkomst, gaat deze door naar de gemeentelijke bestuurders. Als deze akkoord zijn legt de gemeente de overeenkomst in definitieve vorm voor aan de aanbieders voor ondertekening.

## Contractsluiting en Uitvoering

Het sluiten van de overeenkomst vindt eerst plaats met de aanbieders die de onderhandelingen voerden. In elke “bestuurlijke aanbesteding” staat de overeenkomst daarna echter in de uitvoering open voor alle aanbieders die aan de eisen in de overeenkomst voldoen en die ook de voorziening, het arrangement of het experiment willen uitvoeren.

Aanbieders die aangesloten zijn bij de overeenkomst moeten daarnaast de mogelijkheid hebben, onder voorwaarden, terug te treden.



## Wat moet bij bestuurlijk aanbesteden?

1. Intentieverklaring
2. Concept-overeenkomst
3. Breek- en streefscenario's
4. Plenaire onderhandelingen
5. Geen beperking op toetreding nieuwe aanbidders
6. Mogelijkheid tot uittreden bestaande aanbidders
7. Mogelijkheden voor contractuele wijzigingen in de uitvoering
8. Lange looptijd (5-10 jaar)
9. Publicatie achteraf

Alle partijen kunnen bovendien gedurende de uitvoering voortdurend wijzigingsvoorstellen doen voor de overeenkomst. De onderhandelingsfase gaat dus eigenlijk in de uitvoering gewoon door. Dit is nodig om snel te kunnen aanpassen naar wijzigende omstandigheden in de omgeving van het sociale domein.

Tot slot kent de overeenkomst nog een lange looptijd van 5 tot 10 jaar met de mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging. Met een langere looptijd krijgen gemeente en deelnemende partijen de mogelijkheid investeringen terug te verdienen en te leren van de gedane transacties voor de toekomst.

Elke “bestuurlijke aanbesteding” kent overigens de verplichting van een publicatie op [www.tenderned.nl](http://www.tenderned.nl) na de contractsluiting. Deze aankondiging van een gegunde opdracht kan de gemeente gebruiken om alle geïnteresseerde aanbidders op de hoogte te stellen van de mogelijkheid zich aan te sluiten bij de overeenkomst.



## WAT KAN BIJ BESTUURLIJK AANBESTEDEN?

Gemeenten kunnen ervoor kiezen de basis van het “bestuurlijk aanbesteden” aan te vullen. In een aantal gevallen zullen zelfs aanvullingen nodig zijn om een goede overeenkomst of subsidie-regeling te verkrijgen. Welke aanvullingen zijn mogelijk zonder de achterliggende overwegingen van “bestuurlijk aanbesteden” geweld aan te doen?

### **Vorbereiding**

In de voorbereiding kan de gemeente ervoor kiezen, al dan niet georganiseerde, inwoners van de gemeente te vragen de conceptovereenkomst te beoordelen. Op deze manier kan de gemeente achterhalen of zij iets vergeet of juist iets te zwaar aanzet in de beoogde voorziening, het beoogde arrangement of het beoogde experiment. Door inwoners mee te laten kijken wint het concept bovendien aan legitimiteit richting bestuurders en aanbieders.

Naast een intentieverklaring en een inhoudelijke conceptovereenkomst kan de gemeente nog een aparte conceptovereenkomst maken voor communicatie, overleg en besluitvorming (COB) in de uitvoering. Deze overeenkomst is een relationele overeen-



## Wat kan bij bestuurlijk aanbesteden?

1. Inwoners betrekken
2. Publicatie vooraf
3. COB Overeenkomst
4. Plenaire onderhandelingen over maatstaf prijsberekening
5. Individuele prijs-onderhandelingen
6. Subsidieafspraken
7. Veilingstelsel, keuzevrijheid of ander mechanisme voor verdeling “klanten”

komst die alleen regelt hoe partijen in de uitvoering met elkaar omgaan, hoe nieuwe partijen zich kunnen aanmelden en hoe partijen wijzigingen doorvoeren op de inhoudelijke overeenkomst voor voorziening, arrangement of experiment. Deze COB is een uitwerking van een relationele overeenkomst.

Een gemeente kan ervoor kiezen via een publicatie in een lokale of regionale krant of op [www.tenderned.nl](http://www.tenderned.nl) bekend te maken dat zij een overeenkomst wil gaan sluiten. x Dat is echter niet het geval als sprake is van zorg, maatschappelijke dienstverlening en onderwijs.

### Onderhandelingen

In de onderhandelingsfase kan de gemeente ervoor kiezen een prijsstelling of subsidiebedrag zelf vast te stellen. Aanbieders moeten dan akkoord gaan met deze prijs of dit bedrag (zoals in het welbekende “Zeeuws model”). Daarvoor moet de gemeente dan wel eerst aan aanbieders vragen welke maatstaven zij kan, mag of moet gebruiken om tot reële prijsstellingen of subsidiebedragen te komen.

In deze plenaire bespreking van maatstaven mogen partijen echter geen concrete bedrijfsinformatie of prijsstellingen met elkaar delen en afstemmen omdat dit mededingingsrechtelijk niet is toegestaan. Alleen de maatstaven zijn dus bespreekbaar (bijvoorbeeld kostensoorten, overheadpercentages, berekeningsmethoden, *et cetera*).

Wil een gemeente per aanbieder tot een prijsstelling komen, dan kan zij individuele prijsonderhandelingen voeren. Elke aanbieder krijgt dan een uitnodiging om naast de plenaire sessies nog schriftelijk, telefonisch en/of in persoon de prijs of het subsidiebedrag voor het uitvoeren van een voorziening, arrangement of experiment uit te onderhandelen met de gemeente. Deze afspraken kunnen partijen vastleggen in zogenaamde *side-letters*.

### Contractsluiting en Uitvoering

In de uitvoeringsfase kan de gemeente nog voor verschillende verdelingsmechanismen kiezen. Daarmee bedoelen wij de wijze waarop aanbieders die de overeenkomst uitvoeren aan “klanten” komen, oftewel inwoners van de gemeente die gebruik maken van de diensten van de aanbieder.

In de meeste overeenkomsten maken gemeenten gebruik van “keuzevrijheid” van de inwoner. Inmiddels bestaan echter ook overeenkomsten met een veilingsysteem op kwaliteit en/of korting op een vooraf vastgesteld tarief. Andere mechanismen zijn natuurlijk mogelijk. Het is aan de gemeente in de onderhandelingen met de aanbieders de mogelijkheden te verkennen.





## WAT HOORT NIET BIJ BESTUURLIJK AANBESTEDEN

Gemeenten kunnen er dus voor kiezen “bestuurlijk aanbesteden” aan te vullen. En in veel gevallen zijn aanvullingen nodig om succesvol te zijn. Elke “bestuurlijke aanbesteding” is immers anders doordat de context waarbinnen het proces plaatsvindt steeds verandert. Aanpassen van het proces aan de context is dan ook waar “bestuurlijk aanbesteden” toe oproept. En daarmee bevestigt “bestuurlijk aanbesteden” de theorie waarop het is gebaseerd.

Inmiddels zijn echter ook in Nederland zogenaamde “bestuurlijke aanbestedingen” uitgevoerd die door de gedane aanvullingen en aanpassingen geen “bestuurlijke aanbesteding” meer zijn. In dat geval is sprake van een klassiek aanbesteding met flexibele elementen. Of van een gewone onderhandelingsprocedure. Het gevaar voor onrechtmatigheden ligt dan op de loer.

De vraag is dan welke aanvullingen en aanpassingen maken dat een contractering of subsidiëring per definitie niet meer een “bestuurlijke aanbesteding” kan zijn?

## Wat hoort niet bij bestuurlijk aanbesteden:

1. Offertes
2. Bestek
3. Concurrentie in de selectie
4. Plenaire prijsbesprekingen
5. Verplichting tot samenwerking of combinatievorming
6. Afsluiting markt in de uitvoering

### Geen offertes

In een “bestuurlijke aanbesteding” hoeven aanbieders geen offerte in te dienen. Een offerte opstellen is tijdrovend werk en geeft bovendien slechts een momentopname. In een “bestuurlijke aanbesteding” willen dat partijen hun tijd, energie en kosten steken in de onderhandelingen. Onderhandelingen die plaatsvinden op basis van de door de gemeente ingebrachte conceptovereenkomst.

Ondanks de afwezigheid van offertes kan de gemeente er nog steeds voor kiezen aanbieders voorafgaand aan, tijdens, maar ook pas in de uitvoering te toetsen op aanbestedingsrechtelijke uitsluitingscriteria en geschiktheidseisen. Dit is echter nooit verplicht.

Verder is het aanvaarden van de definitieve, uitonderhandelde overeenkomst zoals de gemeente deze voorlegt voldoende om tot de overeenkomst of de subsidieregeling te komen.

### Geen bestek

Een bestek is een uitnodiging tot het doen van een offerte. Omdat in een “bestuurlijke aanbesteding” aanbieders geen offerte hoeven in te dienen is een bestek volkomen nutteloos en overbodig. Ook hier geldt dat partijen hun tijd, energie en kosten beter in de conceptovereenkomst en het onderhandelingsproces kunnen steken dan in het opstellen en doornemen van een bestek.

### Geen concurrentie in de selectie

Het resultaat van elke “bestuurlijke aanbesteding” moet een overeenkomst of subsidieregeling zijn met meerdere aanbieders. Waarbij de mogelijkheid bestaat dat nieuwe aanbieders toetreden en bestaande aanbieders uittreden. Een “bestuurlijke aanbesteding” kent daarom geen concurrentie in de selectiefase. De gemeente brengt het aantal aanbieders niet door middel van selectiecriteria terug tot een vooraf bepaald aantal. In een “bestuurlijke aanbesteding” vindt de concurrentie altijd plaats in de uitvoering: de inwoners moeten een belangrijke en zo niet enige rol spelen in het bepalen van wie zij diensten afnemen.



## **Geen plenaire prijsbesprekingen**

In een “bestuurlijke aanbesteding” bespreekt de gemeente de prijsstelling nooit plenair. Zoals al aangegeven in deze uitgave is het plenair bespreken van prijzen en andere concrete bedrijfsinformatie mededingingsrechtelijk niet toegestaan.

## **Geen verplichte samenwerking of combinatievorming**

Een “bestuurlijke aanbesteding” is erop gericht aanbieders in een onderhandelingsproces de keuze te laten maken of zij een voorziening, arrangement of experiment willen aanbieden en hoe zij dat willen doen. Bij dat uitgangspunt past niet dat een gemeente dan samenwerking of combinatievorming oplegt. Dit moet gebeuren omdat het in het belang is van de betreffende aanbieders en uiteindelijk van de inwoners. Niet omdat het in een beleidsnotitie staat of omdat het efficiënt “klinkt”.

## **Geen gesloten markt in de uitvoering**

In de uitvoering van bestuurlijke aanbesteedde overeenkomsten of subsidieregelingen is altijd ruimte voor nieuwe aanbieders of nieuwe initiatieven. Door de onzekerheid, complexiteit en onvoorspelbaarheid van het sociale domein is flexibiliteit op aanbod noodzaak. Het afsluiten van de markt staat haaks op dit uitgangspunt.



## BESTUURLIJK AANBESTEDEN EN DE TRANSITIE EN TRANSFORMATIE AWBZ EN JZ

“Bestuurlijk aanbesteden” is ontwikkeld voor contracten en subsidies in het sociale domein. Het sociale domein is onzeker en complex. Dat leidt tot onvoorspelbaarheid. De decentralisaties AWBZ en JZ, die ook plaatsvinden in het sociale domein, kunnen gebruik maken van het geleerde met de al voor ruim 200 gemeenten doorlopen en afgeronde “bestuurlijke aanbestedingen”. Met name voor contracten en subsidies in de Wmo.

“Bestuurlijk aanbesteden” vormt echter slechts een basis. Uitbreiding van de standaard (wat erin moet en wat erin kan) is noodzakelijk. De reden hiervoor is dat de transitie en transformatie van het sociale domein door de decentralisaties uniek zijn in hun onzekerheid en complexiteit. En dus in hun onvoorspelbaarheid.

De inhoudelijke, sociale en institutionele onzekerheid zijn nog nooit zo groot geweest als bij deze operatie. Het sociale domein dat als “systeem” gaat veranderen is dusdanig groot, onoverzichtelijk en bevolkt met mensen, organisaties, interacties, belangen, doelstellingen, percepties, problemen en oplossingen, dat zelfs de doorwinterde “bestuurlijke aanbesteden” een pas op de plaats moet maken.



Complexiteitstheorie geeft als oplossing bij acteren in de transitie en transformatie AWBZ en JZ: het nemen van de huidige situatie als startpunt, het monitoren van de evolutie van het sociaal domein, het exploiteren van kansen, het experimenteren van mogelijkheden en het interveniëren op momenten dat het nodig is.

## Complexiteitstheorie

De uitbreiding van het “bestuurlijk aanbesteden” moet wel verantwoord gebeuren gezien de uitdagingen waarvoor gemeenten het willen gebruiken. De complexiteitstheorie biedt een oplossingsrichting. Deze theorie stelt dat complexiteit zich ontwikkelt op basis van interacties op verschillende niveaus in een “systeem”. Mensen, die het “systeem” maken, reageren irrationeel en onlogisch op elkaars handelen. Dit leidt, zoals wij al zagen, tot volledige onvoorspelbaarheid.

Meer traditionele methoden, zoals die gebaseerd op bijvoorbeeld de cirkel van Deming (PDCA) werken niet bij dergelijke onvoorspelbaarheid. Deze methoden gaan namelijk uit van gewenste situaties, kijken dan naar de huidige situatie en formuleren een plan van aanpak om te komen van huidig naar gewenst.

Complexe systemen veranderen echter dusdanig snel, irrationeel en soms zelfs onlogisch dat het toewerken naar een gewenste situatie met een plan van aanpak nutteloos is. De gewenste situatie kan namelijk, door ontwikkelingen in het systeem, op het moment van formuleren er van al niet meer gewenst zijn.

De complexiteitstheorie stelt dat een complex systeem van mensen niet is aan te sturen. De ontwikkeling of evolutie van dergelijke systemen is alleen te “geleiden”. De oplossingsrichting die de complexiteitstheorie voorstelt bestaat eruit de huidige situatie in plaats van de gewenste te nemen als startpunt, de evolutie te monitoren, kansen te exploiteren, met mogelijkheden te experimenteren en pas te interveniëren wanneer nodig (dat is, wanneer de evolutie buiten gewenste kaders treedt).

## Aanvullingen op de basis: van “bestuurlijk aanbesteden” naar “inclusief organiseren”

Het toevoegen van een COB overeenkomst is nu geen aanvulling meer, maar een vereist. In de transitie en transformatie is het een must. Deze COB overeenkomst legt alle procesregels vast voor interacties en besluitvorming. Het fungeert als een “mini-grondwet” voor alle betrokkenen bij het proces (gemeente, aanbieders, inwoners). De overeenkomst regelt inhoudelijk niets. Het maakt alleen het proces transparant.

Het is onmogelijk fysiek met alle belanghebbenden een onderhandelingsproces te voeren. De COB overeenkomst stelt daarom een fysieke overlegtafel en een digitale overlegtafel in. In de tijd van internet, mail en WhatsApp moeten gemeenten ook in dit proces effectief gebruik maken van ICT.

De gemeente onderhandelt met een op objectieve criteria samengestelde selectie van aanbieders (en inwoners) aan een fysieke tafel. Het gezelschap bestaat dan niet alleen uit de grootste aanbieders, maar ook uit bijvoorbeeld ZZP'ers en specialisten.

De digitale tafel is via een website toegankelijk voor alle geïnteresseerden in het proces. Op de website kan iedereen alle relevante documenten downloaden zoals deze ook aan bod komen op de fysieke tafel. Ook kan iedereen via de website relevante input inbrengen voor het proces zoals zich dat ontwikkelt.

De gemeente besluit op basis van hetgeen zij met partijen via de fysieke en digitale tafels behandelt en uitonderhandelt.

De gemeente gebruikt Deelovereenkomsten die onder de COB overeenkomsten komen te hangen om aan te geven welke inwoners voor welke voorzieningen, arrangementen of experimenten in aanmerking komen (toegang). En welke aanbieders deze uitvoeren onder welke condities (prestaties, monitoring en financiering).

Een monitor is onontbeerlijk. Traditioneel monitoren, waarbij men alleen kijkt of hetgeen is afgesproken ook is geleverd, is onvoldoende. De monitoring moet ook kunnen vaststellen of de geleverde diensten nodig zijn, ook al levert de aanbieder ze zoals afgesproken. Er is naast kwantita-

tief monitoren op financiën en op klanttevredeneheid (resultaat) dus ook een kwalitatieve monitor nodig op zingeving (impact). Zowel gemeente, aanbieders als inwoners moeten kunnen beoordelen of de geleverde inspanningen opleveren wat is beloofd, maar ook of hetgeen geleverd tot een gewenst transitie en transformatie leidt.

## Sturen op twee doelstellingen

De doelstellingen van de gemeente in de transitie en transformatie van de AWBZ en JZ zijn tweeledig:

1. op macroniveau binnen de financiële kaders blijven
2. op microniveau zorgen voor maximale participatie en zelfredzaamheid.

In het aangepast proces moet de gemeente daarom met aanbieders en inwoners voor een strategie kiezen waarbij zij stuurt op deze twee doelstellingen. En binnen de neergezette structuur (COB overeenkomst, overlegtafels, Deelovereenkomsten, monitor) het sociale domein zichzelf laten evolueren. Alle belanghebbenden komen dan overeen de volgende werkwijze te hanteren:

1. **Institutionele voorzieningen of arrangementen die werken (participatie/kostenefficiënt): exploiteren via een Deelovereenkomst.**
2. **Informeel voorzieningen of arrangementen die werken (participatie): exploiteren en monitoren (geen Deelovereenkomst nodig).**
3. **Gaten voor innovatie daar waar nog onvoldoende zicht is op gevolgen van een (potentieel) wijzigende situatie: experimenten via een Deelovereenkomst.**
4. **Waar arrangementen of voorzieningen (dreigen) niet meer te werken: intervenieren door experimenten op te schalen via een**

Van bestuurlijk  
aanbesteden naar  
inclusief organiseren:

1. COB Overeenkomst
2. Fysieke overlegtafel
3. Digitale overlegtafel
4. Deelovereenkomsten  
voor voorzieningen,  
arrangementen en  
experimenten
5. Monitor op resultaat
6. Monitor op impact

Deelovereenkomst, arrangement afschalen door Deelovereenkomst (indien aanwezig) te ontbinden.

5. Waar nieuwe arrangementen of voorzieningen ontstaan die beter aansluiten bij doelstellingen dan bestaande: intervenieren door een nieuw arrangement of nieuwe voorziening op te schalen (institutioneel via een Deelovereenkomst, informeel met monitor), oud arrangement of oude voorziening afschalen door Deelovereenkomst (indien aanwezig) te ontbinden.

### Voorbeelden

Twee voorbeelden van gemeenten die “bestuurlijk aanbesteden” hebben opgeschaald naar “inclusief organiseren” (maar niet direct onder die naam) zijn Breda en Oss. Meer informatie over deze projecten is te verkrijgen via [info@timrobbe.nl](mailto:info@timrobbe.nl).



# SAMENVATTING

Deze uitgave schreef ik om twee redenen:

1. ik wilde duidelijk aangeven wat “bestuurlijk aanbesteden” is en wat het niet is.
2. ik wilde aangeven wat nodig is om “bestuurlijk aanbesteden” succesvol toe te passen in de decentralisaties van de AWBZ en de JZ.

“Bestuurlijk aanbesteden” is een manier om contracten en subsidies te regelen in het sociale domein.

## Hindernissen

Het sociale domein is inhoudelijk, sociaal en institutioneel onzeker. Bovendien is het complex. Dit maakt dat ontwikkelingen ervan onvoorspelbaar zijn. Drie theorieën geven oplossingsrichtingen voor het omgaan met deze hindernissen voor contracteren en subsidiëren in het sociale domein.

## Theorie

Netwerktheorie gaat uit van de wirwar aan interacties tussen een veelheid aan mensen en organisaties die elkaar nodig hebben bij het oplossen van hun problemen. Deze theorie stelt dat meer nadruk moet liggen op processen in plaats van (alleen) op projecten.

Transactiekostentheorie meldt dat kosten van transacties omhoog gaan bij onzekerheid, specifieke investeringen en weinig herhaling van de transactie. De theorie stelt dat het aandacht

schenken aan relaties en het gebruik van relationele overeenkomsten de transactiekosten in onzekere en complexe omgevingen beperkt kan houden.

Onderhandelingstheorie stelt dat de aard van het onderwerp, de aard van en het aantal betrokkenen en hun belangen van invloed zijn op het onderhandelingsproces. Hoe onzekerder en complexer het proces, hoe slimmer het is aan de hand van een conceptovereenkomst met elkaar aan onderhandelingen te beginnen. Op basis van het concept komen tegengestelde belangen en spraakverwarringen vanzelf aan het licht.

## Wat moet bij “bestuurlijk aanbesteden”?

De wetenschappelijke theorie vertaalt zich naar de volgende uitgangspunten voor “bestuurlijk aanbesteden”.

Er is in ieder geval sprake van drie fases:

1. Voorbereiding
2. Onderhandelingen
3. Contractsluiting en uitvoering

In de Voorbereiding draagt de gemeente in ieder geval zorg voor:

1. Intentieverklaring
2. Concept-overeenkomst
3. Breek- en streefscenario's

In de Onderhandelingen draagt de gemeente zorg voor:

## 1. Plenaire onderhandelingen

In de Contractsluiting en Uitvoering moet de gemeenten zorgdragen voor:

1. **Geen beperking op toetreding nieuwe aanbieders**
2. **Mogelijkheid tot uittreden bestaande aanbieders**
3. **Mogelijkheden voor contractuele wijzigingen in de uitvoering**
4. **Lange looptijd (5-10 jaar)**
5. **Publicatie achteraf**

### **Wat kan bij “bestuurlijk aanbesteden”?**

Vaak zijn aanvullingen op het model van “bestuurlijk aanbesteden” nodig om succesvol te zijn. Het model roept zelf immers ook op tot een contextspecifieke uitvoering.

De volgende aanvullingen zijn mogelijk. Deze aanvullingen doen de uitgangspunten van “bestuurlijk aanbesteden” geen geweld aan:

In de Voorbereiding:

1. **Inwoners betrekken**
2. **Publicatie vooraf**
3. **COB Overeenkomst**

In de Onderhandelingen:

1. **Plenaire onderhandelingen over maatstaf prijsberekening**
2. **Individuele prijs-onderhandelingen**

In de Contractsluiting en Uitvoering:

1. **Subsidieafspraken**
2. **Veilingsysteem, keuzevrijheid of ander mechanisme voor verdeling “klanten”**

### **Wat hoort niet bij “bestuurlijk aanbesteden”?**

Sommige aanvullingen op het model van “bestuurlijk aanbesteden” doen geweld aan de uitgangspunten ervan. De volgende aanvullingen maken dan ook in ieder geval dat geen sprake meer is van een “bestuurlijke aanbesteding”:

1. **Offertes**
2. **Bestek**
3. **Concurrentie in de selectie**
4. **Plenaire prijsbesprekingen**
5. **Verplichting tot samenwerking of combinatievorming**
6. **Afsluiting markt in de uitvoering**

### **“Bestuurlijk aanbesteden” en de transitie en transformatie AWBZ en JZ**

Het model van “bestuurlijk aanbesteden” moet in ieder geval aanvullingen krijgen om succesvol te zijn bij de decentralisaties van de AWBZ en JZ. Ik noem dit het opschalen van “bestuurlijk aanbesteden” naar “inclusief organiseren”. De onzekerheden, complexiteit en onvoorspelbaarheid van het sociale domein waar het gaat om de decentralisaties is uniek. Het traditionele model van “bestuurlijk aanbesteden” is er niet tegen bestand.

De volgende aanvullingen zijn nodig:

1. **COB Overeenkomst**
2. **Fysieke overlegtafel**
3. **Digitale overlegtafel**
4. **Deelovereenkomsten voor voorzieningen, arrangementen en experimenten**
5. **Monitor op resultaat**
6. **Monitor op impact**

# Robbe & Partners

BESTUURS- EN BELEIDSADVISEURS

© 2013, Tim Robbe/Robbe & Partners

Uitgegeven in eigen beheer.

[www.robbeenpartners.nl](http://www.robbeenpartners.nl) / [info@timrobbe.nl](mailto:info@timrobbe.nl)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.