

## Varianten in de aanbesteding van de Wmo

### **Beleidsrijk aanbesteden kan op verschillende manieren**

Barnveld, 31 augustus 2007

Referentie: EST/tp/07.204

Auteur(s): J.W.M. (Hans) Hellendoorn

Drs. R.P. (Reitse) Keizer

Drs. E.M. (Esther) Sluis-Thiescheffer (Projectleider)

Prof. dr. J. (Jan) Telgen

#### **Ministerie van VWS**

# Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>2</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>I Achtergrond en aanleiding</b>	<b>8</b>
Achtergrond	8
Uitvoering	8
Effecten	9
<b>2 Doelstelling en aanpak</b>	<b>12</b>
Doelstelling van het onderzoek	12
Aanpak	12
<b>3 Effecten</b>	<b>16</b>
Gewenste effecten na invoering van de Wmo	16
Ongewenste effecten na de invoering van de Wmo	18
<b>4 Uitgewerkte varianten</b>	<b>24</b>
Inleiding en overzicht	24
<b>A. Varianten rond de uitvoeringsbepalingen</b>	<b>26</b>
Variant 1. In het bestek aangeven wat verstaan wordt onder personeel	26
Variant 2. Gemeenten stellen zich actief op t.a.v. het vraagstuk van het overhevelen van personeel	29
Variant 3. Een groep van meer (bijvoorbeeld drie) vaste zorgverleners formeren rondom een cliënt	32
Variant 4. Invoering van tussenproducten en -tarieven	34
Variant 5. Toepassen van meerjarige contracten	36
Variant 6. Meer delen van de keten tegelijk aanbesteden	38
Variant 7. Hanteren van andere perceelindeling	40
Variant 8. Hanteren van een bonus-/malus-regeling	42
Variant 9. Alfahulp organisatie separaat inkopen	44
Variant 10. Gestaffelde tarieven invoeren	46
<b>B. Varianten rond de geschiktheidseisen</b>	<b>48</b>
Variant 11. Aanbieders contracteren die aantrekkelijk zijn als werkgever	48
<b>C. Varianten rond de gunningscriteria</b>	<b>51</b>
Variant 12. Gemeenten hanteren een minimumtarief bij de aanbesteding	51
Variant 13. Gunnen op marge	53
Variant 14. Sociale aspecten inzetten in de aanbesteding	55

<b>D. Varianten rond de gunningsmethodieken</b>	<b>57</b>
Variant 15. Geen beperking op het aantal aanbieders dat voor gunning in aanmerking kan komen	57
Variant 16. Het Zeeuwse model	59
Variant 17. Gebruikmaken van een veiling per individuele cliëntvraag	62
Variant 18. Vermijd relatieve beoordelingen	65
Variant 19. Geef criteria de "juiste" gewichten: vermeld de score schaal expliciet	69
<b>E. Aanbevelingen specifiek gericht op HH</b>	<b>71</b>
Variant 20. Gemeenten voeren een behoefteonderzoek uit onder cliënten	71
Variant 21. Omgekeerd factureren	74
Variant 22. Continu informeren over mogelijkheden en effecten	76
Variant 23. Meer afstemming over landelijke kaders	78
Variant 24. Marktconsultatie over de kostprijs	80
<b>5 Overzicht van varianten en effecten</b>	<b>82</b>
<b>6 Overige varianten genoemd in de brainstorm</b>	<b>84</b>
<b>A Bijlage Algemene aanbevelingen</b>	<b>92</b>
<b>B Enkele begrippen uit de aanbestedingsregelgeving</b>	<b>94</b>

## Managementsamenvatting

Bij de aanbestedingen van de hulp bij het huishouden (HH) zijn naast voorziene/gewenste effecten ook een aantal (onvoorziene) ongewenste effecten geconstateerd. Als voorbeeld van een negatief effect wordt genoemd de onrust onder medewerkers in de thuiszorg rond gedwongen alfahulpconstructies.

De effecten treden niet in elke gemeente op en zijn ook lang niet altijd het gevolg van de aanbesteding. Zo veroorzaakt de verschuiving van HH2 naar HH1, door een andere wijze van zorgtoewijzing en afrekening, dat veel aanbieders te maken hebben met 'overgekwalificeerd personeel'. En zo is de onzekerheid over het al dan niet kunnen blijven leveren van HH door een aanbieder een gevolg van marktwerking. En tenslotte is de onzekerheid over de omzet per aanbieder (zelfs na winnen van een aanbesteding) het gevolg van de keuzevrijheid van de cliënten.

Dit onderzoek betreft de mogelijkheden om met varianten (andere vormen) van aanbestedingen de wenselijke effecten te behouden of te versterken en de ongewenste effecten te voorkomen dan wel te verzachten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar effecten die wel of niet door de aanbestedingen zelf zijn veroorzaakt: als bijvoorbeeld ongewenste effecten van een andere manier van omgaan met indicaties kunnen worden verzacht met een andere vorm van aanbesteden, dan is deze mogelijkheid nadrukkelijk meegenomen in dit onderzoek.

Dit onderzoek beperkt zich tot varianten die passen binnen de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot de Wmo en met betrekking tot aanbestedingen (Bao).

Significant heeft dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het doel van dit onderzoek is in eerste instantie om de Staatssecretaris (en de Tweede Kamer) te informeren over de bredere mogelijkheden voor aanbestedingen in de Wmo en met name over die mogelijkheden om de inkoop van HH te combineren met het realiseren van beleidsdoelstellingen. In tweede instantie zal dit rapport er toe moeten bijdragen dat aanbestedingen ook daadwerkelijk beleidsrijker worden uitgevoerd.

### **Aanpak**

Significant heeft de volgende onderzoeks-aanpak gehanteerd:

- (a) Een brainstormsessie, resulterend in een lange lijst met circa 60 mogelijke varianten en een lijst met algemene aanbevelingen voor aanbestedingen;

- (b) Clustering van de varianten en (juridische) toets op deze lijst, resulterend in een iets kortere lijst met 22 haalbare varianten. De juridische toets is door advocatenkantoor Stibbe uitgevoerd;
- (c) Interviews met betrokkenen, zoals de cliënt, het personeel, de gemeenten en de aanbieders en het Ministerie van VWS, om de voor- en nadelen van de varianten te inventariseren en daaruit volgend de aandachtspunten voor de implementatie;
- (d) Herschikking van de lijst met uiteindelijk 24 varianten;
- (e) Bespreking van de conceptrapportage met VWS en VNG.

## Resultaten

### *Er kan heel veel binnen de aanbestedingsregels*

Er blijken voor de betrokkenen in dit onderzoek verrassend veel (tot dan toe) onbekende mogelijkheden te bestaan binnen de aanbestedingsregels. Er is derhalve ook veel meer mogelijk bij de aanbestedingen van HH dan waarvan tot op heden (algemeen) gebruik is gemaakt.

### *Varianten kunnen bijdragen aan beleidsrijk aanbesteden van HH*

De verschillende varianten van aanbestedingen kunnen bijdragen aan aspecten als kwaliteit, keuzevrijheid, werkgelegenheid, vermindering van administratieve lasten en financiële resultaten (waarbij wel opgemerkt dient te worden dat het financiële effect verschillend kan zijn voor de aanbieder of de gemeente). Beleidsrijk aanbesteden betekent dan ook dat men zich bewust is van deze aspecten en daarin een onderbouwde afweging maakt. Een groot aantal van de varianten ook in combinatie worden gebruikt waardoor mogelijk ook de effecten versterkt worden.

Varianten die een positief effect hebben op de werkgelegenheid en de continuïteit van aanbieders hebben ook een positief effect op de continuïteit van de dienstverlening en naar verwachting dus een positief effect op de kwaliteit van de HH en de beleving daarvan door cliënten.

### *Achtergrond van de varianten*

Ondanks het feit dat een groot aantal van de gepresenteerde varianten voor de betrokkenen in het Wmo-veld onbekend bleken en bij de aanbesteding van HH niet zijn gebruikt, zijn ze niet geheel nieuw. In een aantal gevallen is met dergelijke varianten om aanbestedingen uit te voeren al ervaring opgedaan in andere sectoren. Inhoudelijk zijn veel van de varianten dan ook gebaseerd op extra mogelijkheden in de technisch inhoudelijke uitvoering van een aanbesteding.

Slechts een beperkt deel van de varianten heeft betrekking op Wmo-HH inhoudelijke aspecten. Veel varianten betreffen het optimaal gebruiken van de ruimte binnen de aanbestedingsregels en

kunnen dan ook zondermeer overwogen worden bij andere (dan HH) aanbestedingen in het Wmo-veld. Het gaat dan met name om andere/betere manieren om prijs/kwaliteitsverhoudingen te beoordelen (gunnen op marge, voorkomen relatieve beoordelingen, Zeeuws model, et cetera) en om andere aanbestedingsmechanismen (zorgveiling, dynamisch inkoopstelsel, et cetera).

De kwestie dat veel aanbieders te maken hebben met overgekwalificeerd personeel kan helaas niet worden opgelost in een aanbidding omdat er geen sprake kan zijn van overname van personeel. Oplossingen hiervoor liggen eerder in de zorgtoewijzing, afrekening of het bieden van scholing.

### **Aanbeveling**

Uit de brainstormsessie bleek dat gemeenten nu alweer aan het nadenken zijn over de nieuwe aanbestedingen. Gemeenten willen graag adequaat en rechtmatig kunnen inspelen op de effecten die optreden en zijn zeker in de beginperiode gebaat bij instrumenten die hen helpen om dit te realiseren.

De varianten beschreven in dit rapport, uitgegeven in een toegankelijke handreiking, kunnen gemeenten helpen om hun beleidsdoelen te realiseren met de aanbestedingen en om als maatschappelijk verantwoordelijke opdrachtgever aan te besteden.



## I Achtergrond en aanleiding

### **Achtergrond**

I01 Per 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Een belangrijk aspect uit deze wet is de compensatieplicht. Deze plicht betekent dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om burgers te compenseren die beperkingen ondervinden bij het participeren in de maatschappij. Een belangrijke vorm van compensatie vormt de hulp bij het huishouden (verder HH).

I02 Gemeenten kunnen ervoor kiezen om taken die binnen de Wmo vallen zelf uit te voeren of uit te besteden aan een externe partij. Belangrijke uitgangspunten van de Wmo zijn enerzijds keuzevrijheid voor cliënten en anderzijds zoveel mogelijk door een externe partij laten uitvoeren, daarom ligt zelf uitvoeren van de HH niet voor de hand.

I03 Als een gemeente de taken uitbesteedt, dan dient dit te gebeuren door middel van een van de Europese aanbestedingsprocedures, zoals beschreven in het Besluit aanbestedingsregels voor overheden (Bao). Deze procedures moeten garanderen dat bij het gunnen van de opdracht wordt voldaan aan de eisen van objectiviteit, non-discriminatie en transparantie.

I04 Het aanbesteden op zich introduceert niet de marktwerking voor de HH: die marktwerking is een beleidskeuze, die met de Wmo gemaakt is. Het aanbesteden - als methode van inkopen - geeft vorm aan die marktwerking.

I05 Het inkopen van diensten in het algemeen heeft voor de opdrachtgever als doel een zo goed mogelijke verhouding te krijgen tussen kwaliteit en kosten, met als achtergrond doelmatig om te gaan met de beschikbare gelden. Voor de marktpartijen ontstaat meer transparantie in de vraag en ontstaan mogelijkheden om mee te dingen naar opdrachten, die openbaar worden aanbesteed. Het feit dat HH wordt bekostigd met publieke gelden, maakt de noodzaak tot transparantie, non-discriminatie en objectiviteit in het aanbesteden des te groter.

### **Uitvoering**

I06 Vanaf het moment dat het parlement ingestemd heeft met de Wmo, zijn de gemeenten hard aan de slag gegaan met de aanbesteding van de hulp bij het huishouden.

I07 In het onderzoek 'Aanbesteding hulp bij het huishouden' van Research voor Beleid (2007) zijn een aantal tellingen verricht over de uitgevoerde aanbestedingen:

- (a) In bijna 80% van de aanbestedingen werd een openbare procedure gevolgd en tenminste 65% heeft de 2A-procedure gekozen;



- (b) De meeste gunningen vonden plaats op basis van een beoordeling op economisch meest voordelige inschrijving. Dit betekent dat de inschrijvingen zowel op prijs als op kwaliteit beoordeeld werden. De gemiddelde weging van prijs is 44% van het totale aantal te behalen punten en voor kwaliteit 56%. De verhouding tussen prijs en kwaliteit varieert hierbij tussen prijs 10%, kwaliteit 90% en prijs 70%, kwaliteit 30%;
- (c) De aanbesteding leidde in 56% van de gevallen tot het contracteren van drie tot vijf partijen en in 27% van de gevallen tot zelfs zes tot tien partijen;
- (d) De verhoudingen in de contractsduur van de afgesloten contracten zijn:
  - (i) 3% heeft een looptijd korter dan 12 maanden;
  - (ii) 46% heeft een looptijd van 12 tot 24 maanden;
  - (iii) 45% heeft een looptijd van 24 tot 36 maanden;
  - (iv) de rest heeft een looptijd van 36 tot 48 maanden.Dit betekent dat bijna 50% van de gemeenten in 2008 zullen starten met de voorbereidingen voor een nieuwe aanbesteding (of de huidige contracten zullen verlengen)

I 08 Uit een analyse van de praktijkervaringen van Significant (2007) naar de inhoud van de aanbestedingen en de gehanteerde aanbestedingsstrategie blijkt dat de meeste aanbestedingen, vanwege de tijdsdruk eerder technisch correct dan beleidsrijk zijn uitgevoerd. In de aanbestedingen zijn relatief weinig pogingen gedaan om door middel van een goed gekozen aanbestedingsstrategie specifieke beleidsdoelstellingen per gemeente te realiseren.

## **Effecten**

I 09 De aanbestedingen van de HH hebben veel aandacht gekregen in de media en de politiek. Naast de rechtszaken over de aanbestedingen zelf, worden daarbij vooral ook de effecten betrokken.

I 10 In een aantal opzichten heeft het systeem van aanbesteden volgens het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) goed gewerkt. Aanbieders van HH hebben nu meer prikkels om een goede kwaliteit te leveren, maar kijken tegelijkertijd ook kritisch naar hun prijs. In de meeste gemeenten is de prijs voor HH lager dan in 2006.

I 11 Het aanbesteden heeft echter soms ook (deels onvoorziene) ongewenste effecten gehad. Daarbij is niet altijd duidelijk wat concreet is en wat perceptie is. Veel gehoord zijn:

- (a) Mogelijke vermindering van kwaliteit;
- (b) Te lage prijzen (onder kostprijs);

- (c) Mogelijk ontslag van medewerkers in de thuiszorg of gedwongen alfahulpconstructie<sup>1</sup> voor vaste krachten van thuiszorgorganisaties;
- (d) Het risico dat door personele veranderingen ervaren personeel voor de zorg verloren gaat;
- (e) De continuïteit van de zorg komt mogelijk in gevaar bij verandering van zorgverlener;
- (f) Administratieve lasten in de nieuwe situatie zijn tijdens en na aanbesteding mogelijk hoger.

I 12 De staatssecretaris van VWS maakt zich zorgen over deze effecten en wil daarom onderzoek laten doen naar de mogelijkheden om met varianten van de aanbestedingsvorm en strategie mogelijke ongewenste effecten te voorkomen dan wel te verzachten. Voor u ligt de rapportage over dit onderzoek.

---

<sup>1</sup> Een alfahulp is een hulp die voldoet aan bepaalde kwalificaties voor de uitoefening van taken in de hulp bij het huishouden. Er is echter geen dienstverband met een aanbieder. Als alfahulp wordt ingezet voor dienstverlening dan gebeurt dat op basis van een werkgevers-werknemersrelatie met de cliënten en dus niet met de aanbieder. Alfahulpen kunnen zelfstandig worden ingehuurd (bijvoorbeeld bij de inzet van een PGB), maar kunnen ook via bemiddeling door een aanbieder worden ingezet.



## 2 Doelstelling en aanpak

### **Doelstelling van het onderzoek**

201 De staatssecretaris van VWS wil een onderzoek naar de mogelijkheden om met varianten van de aanbestedingsvorm en -strategie mogelijke ongewenste effecten te voorkomen dan wel te verzachten. Uiteraard dienen de varianten te passen binnen de (inter)nationale aanbestedingsregels inzake aanbestedingsrecht en de uitgangspunten van de Wmo.

202 Het betreft hier daarom een onderzoek naar de haalbaarheid van varianten binnen de huidige (inter)nationale wet- en regelgeving, met een juridische toets op de beoogde varianten. Naast varianten die de *ongewenste* effecten voorkomen of verzachten zijn ook varianten onderzocht die de *gewenste* effecten behouden dan wel versterken.

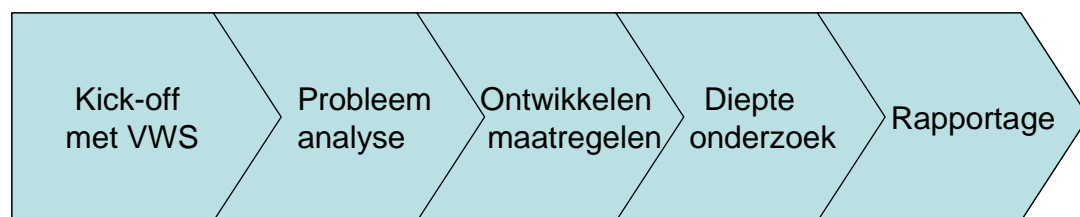
203 Bij iedere variant is onderzocht:

- (a) Welke voor- en nadelen deze variant heeft;
- (b) Welke middelen ingezet en welke inspanning verricht moeten worden om de variant/oplossing te realiseren;
- (c) In welke situatie de variant haalbaar is;
- (d) Welke effecten bereikt worden.

204 Het onderzoek betreft alleen de varianten en effecten van de aanbesteding van de HH. Onderzoeken van de effecten die mogelijk volgen uit veranderende (methoden of uitkomsten van) indicatiestellingen, zijn nadrukkelijk niet het doel geweest van dit onderzoek.

### **Aanpak**

205 De aanpak die voor dit onderzoek gehanteerd is bestond uit vijf fasen. De vijf verschillende fasen vormen een trechtermodel. In het begin van het onderzoek is zo breed mogelijk gekeken naar mogelijke varianten. Daartoe is onder andere een brainstormsessie gehouden met verschillende experts. Naarmate het onderzoek vorderde is meer geselecteerd op de haalbare en praktisch uitvoerbare varianten. In interviews zijn deze varianten besproken om een beeld te vormen van de mogelijk voor- en nadelen van de resulterende varianten. In figuur 1 staan de verschillende fasen afgebeeld.



Figuur 1: De 5 fasen die de aanpak vormen van dit onderzoek.

206 De eerste fase van het onderzoek betrof de kick-off. Hierin is onder andere samen met VWS vastgesteld welke partijen uitgenodigd en benaderd moesten worden om een bijdrage te leveren aan het onderzoek. Bij de keuze van de partijen was het van belang dat de verschillende perspectieven vertegenwoordigd waren, maar vooral ook verschillende expertises. Vooral in een brainstormsessie is het van belang dat er veel verschillende varianten bedacht worden en men elkaar inspireert.

207 De brainstormsessie is gehouden op 24 juli jongstleden, midden in de vakantieperiode. Van de Wmo-raden en Sting waren op die datum helaas geen vertegenwoordigers beschikbaar. Gelukkig kwamen er ook vanuit het veld verzoeken om deel te mogen nemen en hebben wij toch een goede vertegenwoordiging kunnen uitnodigen voor de brainstorm.

208 In totaal waren er 22 personen aanwezig van dertien organisaties. Als er meerdere personen van een organisatie aanwezig waren, was dit vaak omdat zij over een andere expertise beschikten. Aanwezige organisaties waren: Actiz, Europa Decentraal, Gemeente Enschede, Gemeente Rotterdam, Gemeente Spijkenisse, Research voor Beleid, Significant, Stibbe, Stichting Thuiszorg Groot Rijnland, VGN, VNG, VWS en Zorgbelang Nederland.

209 Ter voorbereiding op de brainstormsessie met de betrokken organisaties uit het veld, zijn er binnen Significant ook brainstormsessies gehouden. Het resultaat van deze bijeenkomsten is gebruikt als inspiratie voor en aanvulling op de suggesties die naar voren kwamen tijdens de gezamenlijke brainstormsessie met de verschillende betrokken organisaties.

210 De brainstorm bestond uit drie delen. In het eerste deel is er een lijst opgesteld met mogelijke varianten van het aanbesteden van HH zonder in te gaan op de problematiek. In het tweede deel werden de verschillende (gewenste en ongewenste) effecten besproken die de organisaties vooraf hadden ingediend. Hiermee werd de probleemanalyse, fase twee van het onderzoek, afgesloten. Op basis van deze lijst met effecten, is in het tweede gedeelte van de brainstorm per effect gezocht naar varianten van aanbestedingen die mogelijk een oplossing bieden of de situatie verbeteren. Het resultaat van de brainstorm was een lijst van ongeveer 60 varianten en vijftien algemene aanbevelingen voor aanbestedingen.

211 De varianten uit de brainstorm zijn vervolgens geclusterd en voorgelegd aan advocatenkantoor Stibbe voor een juridische toets. Dit heeft er toe geleid dat alleen de juridisch haalbare varianten en oplossingen zijn overgebleven<sup>2</sup>. Met het afronden van de juridische toets, kon ook fase drie van het onderzoek, het ontwikkelen van maatregelen, worden afgerond. Het resultaat was een lijst met 22 juridisch haalbare varianten, die mogelijk verbeteringen bieden voor effecten van het aanbesteden van HH.

212 Nu alle varianten op juridische haalbaarheid getoetst waren, dienden zij ook op praktische haalbaarheid en wenselijkheid getoetst te worden. In het diepteonderzoek zijn de 22 varianten bij 12 verschillende betrokken organisaties getoetst. Door middel van anderhalf uur durende interviews, zijn de mogelijke voor- en nadelen besproken naast eventuele aandachtspunten voor de implementatie.

213 Aan het diepteonderzoek hebben de volgende organisaties medewerking verleend: AbvaKabo FNV, Actiz, BTN, CG-Raad, CNV Publieke Zaak, CSO, Gemeente Eindhoven, Gemeente Leiden, LOC, MO-groep, VNG en VWS.

214 In overleg met de opdrachtgever is er in een later stadium voor gekozen nog enkele varianten toe te voegen aan de lijst. Het betreft de varianten 18 en 19. Deze zijn niet getoetst bij de geïnterviewde partijen.

---

<sup>2</sup> De varianten zijn juridisch getoetst en toelaatbaar gevonden, maar bij aanpassingen is eventueel een nadere analyse zinvol, omdat er in de uitwerking van de varianten nog subvarianten of alternatieven kunnen ontstaan.



## 3 Effecten

301 De invoering van de Wmo en specifiek de aanbestedingen voor de HH hebben tot een aantal effecten geleid. Niet al deze effecten zijn echter een gevolg van de aanbesteding sec. Een groot aantal van de naar voren gekomen effecten heeft te maken met marktwerking als zodanig en niet met de vorm waarin deze naar voren komt (aanbesteding).

302 Van de effecten, die niet rechtstreeks het gevolg zijn van de aanbesteding, kan worden bezien in hoeverre een andere aanbestedingsvariant of een andere aanbestedingsstrategie deze kan beïnvloeden. Daarom is bij de uitwerking weliswaar een opmerking geplaatst als het effect niet rechtstreeks het gevolg is van een aanbesteding sec, maar zijn deze effecten toch meegenomen in het verdere onderzoek.

303 In de brainstormsessie van 24 juli jongstleden is bewust niet alleen gekeken naar ongewenste effecten maar ook naar gewenste effecten. Immers deze dienen in een nieuwe aanbesteding tenminste behouden te blijven en waar mogelijk versterkt.

304 In dit hoofdstuk worden effecten, genoemd in de brainstorm, kort toegelicht en waar mogelijk onderbouwd met feiten.

### **Gewenste effecten na invoering van de Wmo**

305 De belangrijkste gewenste effecten die in de brainstorm werden genoemd zijn:

- (a) Continuïteit voor de cliënt;
- (b) Cliënt kan (onderbouwd) kiezen uit meer aanbieders;
- (c) Aanbieders hebben meer expansiemogelijkheden;
- (d) Betere prijs-kwaliteitverhouding door mededinging.

### **Continuïteit voor de cliënt**

306 Continuïteit voor de cliënt wordt gedefinieerd als: de cliënt wordt zoveel mogelijk geholpen door dezelfde medewerker. Doordat in de meeste aanbestedingen een groot aantal aanbieders gecontracteerd is, was de kans ook groter dat de bestaande aanbieder opnieuw gecontracteerd werd.



307 Daar waar de bestaande aanbieder niet opnieuw gecontracteerd is weten deze aanbieders via het PGB of onderaannemerschap vaak toch de cliënt te behouden. Waarnemingen uit de praktijk wijzen<sup>3</sup> uit dat 90% van de cliënten dezelfde medewerkers heeft.

### **Cliënt kan (onderbouwd) kiezen uit meer aanbieders**

308 Vanuit de Wmo volgt dat cliënten bij maatschappelijke ondersteuning in natura keuzevrijheid moeten hebben. Dit houdt in dat minimaal twee aanbieders gecontracteerd moeten worden. Echter uit de regelgeving voor raamovereenkomsten volgt dat er dan tenminste drie aanbieders gecontracteerd moeten worden.

309 Zoals blijkt uit de tellingen van Research voor Beleid zijn bij bijna 50% van de aanbestedingen meer dan vijf aanbieders gecontracteerd. Om een onderbouwde keuze te kunnen maken is in sommige gemeenten een catalogus beschikbaar.

### **Aanbieders hebben meer expansiemogelijkheden**

310 Doordat er nu meer mededinging plaatsvindt, hebben aanbieders niet alleen kans op uitbreiding van het aantal uren dienstverlening in de gemeente waar ze al actief waren, maar maken aanbieders nu ook meer kans op een contract bij omliggende gemeenten. Negen van de tien gemeenten hebben na de aanbesteding tenminste één nieuwe aanbieder gecontracteerd.

311 Voor aanbieders en gemeenten is het belangrijk om de cliënt ook voldoende duidelijk te maken waarom deze nieuwe aanbieder (en de bestaande aanbieders) gecontracteerd is, zodat de cliënt bij het bepalen van een nieuwe aanbieder een goed onderbouwde keuze kan maken. Op dit moment bestaat namelijk het beeld dat de nieuwe aanbieders nog onvoldoende kunnen profiteren van de gegunde contracten omdat cliënten toch veelal kiezen voor bestaande aanbieders.

### **Betere prijs-kwaliteitverhouding door mededinging**

312 De aanbestedingen door de gemeenten hadden primair als doel om voldoende aanbieders te contracteren om tegemoet te komen aan de keuzevrijheid van de cliënt. Een tweede doel was om doelmatig in te kopen. De helft van de gemeenten heeft gekozen voor een aanbesteding waarbij vooraf is vastgesteld hoeveel aanbieders (maximaal) gecontracteerd zullen worden en op basis van welke gunningcriteria. Bij de afweging tussen prijs en kwaliteit werd over het algemeen formeel meer gewicht toegekend aan kwaliteit, maar prijs speelde ook altijd een rol.

---

<sup>3</sup> Onderzoek van TNS/Nipo

313 In het Zeeuwse model waren prijs en (de minimale) kwaliteit vastgesteld. De vaste prijs die in dit model door de Zeeuwse gemeenten is gehanteerd, lag overigens binnen de bandbreedte van de gecontracteerde prijzen bij de overige aanbestedingen die een ander model gehanteerd hebben.

### **Ongewenste effecten na de invoering van de Wmo**

314 De belangrijkste ongewenste effecten die in de brainstorm werden genoemd zijn:

- (a) Een verandering van de benodigde personele inzet: HH2  $\Rightarrow$  HH1;
- (b) Een aantal aanbieders heeft onder haar kostprijs geoffreerd en komt hierdoor financieel in de knel;
- (c) Personeel dat HH levert wordt ontslagen en gaat mogelijk verloren voor de zorgsector;
- (d) Afname van de ketensamenwerking (in bijvoorbeeld innovatieve projecten);
- (e) Kleinere of specialistische aanbieders konden soms alleen inschrijven in combinatie of als onderaannemer;
- (f) Toename van administratieve lasten;
- (g) Prijs heeft onbedoeld een dominante rol gespeeld ten opzichte van kwaliteit.

315 Overigens dient opgemerkt te worden dat de negatieve effecten voor de aanbieders niet voor alle aanbieders spelen. Uit het rapport van Stichting FAOT (mei 2007), waarin aanbieders geïnterviewd zijn, komt naar voren dat 33% van de aanbieders juist profiteert van de invoering van de Wmo en meer personeel in dienst heeft (40% van de aanbieders kent een afname in het personeelsbestand).

### **Verandering van de benodigde personele inzet: HH2 $\Rightarrow$ HH1**

316 De indicatieverhouding HH1 en HH2 van het ClZ in 2007 is vergelijkbaar met die van 2006. Echter nu er een nieuwe opdrachtgever is, namelijk de gemeente, zijn de spelregels ten aanzien van de zorgtoewijzing en de financiële afhandeling enigszins gewijzigd<sup>4</sup>.

317 Binnen de AWBZ werd een aanbieder betaald op basis van het ingezette personeel: werd een HH2-medewerker ingezet dan werd HH2-tarief betaald, werd een HH1-medewerker ingezet dan werd dat tarief betaald, zolang dit paste binnen de afspraken over de beoogde verhouding tussen HH1 en HH2 en de productieafspraken en maximale budgetten. Een aanbieder wordt nu betaald op basis van de indicatie HH1/HH2 en dus niet op basis van het ingezette personeel.

---

<sup>4</sup> Voor meer informatie over de indicatiestelling bij gemeenten verwijzen we naar het rapport van Research voor Beleid: "Indicatiestelling voor hulp bij het huishouden" nummer B3330.

318 Dit heeft tot gevolg dat aanbieders op dit moment over te veel overgekwalificeerd personeel beschikken. Dit personeel wordt echter wel ingezet en het verschil in kosten is voor rekening van de aanbieder.

### **Een aantal aanbieders heeft onder haar kostprijs geoffreerd en komt hierdoor financieel in de knel**

319 Naast bovenstaande (maar wel het effect versterkend) speelt nog dat sommige aanbieders voor een of meer producten onder hun kostprijs hebben ingeschreven. Voor HH1 is bijvoorbeeld verondersteld dat de negatieve opbrengsten gedekt konden worden door de positieve opbrengsten van HH2. Echter, nu daar minder uren gefactureerd kunnen worden dan oorspronkelijk werd verwacht, kan een aanbieder financieel in de knel komen. Mogelijk zou dit zelfs kunnen leiden tot een faillissement. In een dergelijk geval komt ook de continuïteit van de dienstverlening voor de cliënt tijdelijk in gevaar.

320 Daarnaast speelt ook een ander aspect en dat is verschraving van de arbeidsvoorwaarden. Uit de interviews van Stichting FAOT met 32 aanbieders (mei 2007) komt naar voren dat bij 74% van de aanbieders de werkdruk is toegenomen en dat bij 42% het aanbod aan opleiding is afgenomen. Maar ook wordt gerapporteerd over een aanbieder waar juist meer aan opleiding gedaan wordt en die investeert in de kwaliteit van zijn personeel en daarmee de dienstverlening voor de cliënt.

### **Personeel dat HH levert wordt ontslagen en gaat mogelijk verloren voor de zorgsector**

321 Personeel dat in dienst is bij een aanbieder die onder kostprijs geoffreerd heeft of teveel overgekwalificeerd personeel in dienst heeft, verkeert in onzekerheid over de continuïteit van hun werk. Een deel van het personeel krijgt het aanbod om weer als alfahulp aan het werk te gaan bij dezelfde organisatie. Een alfahulp is zelfstandige en opdrachtnemer van de cliënt. Een cliënt moet dan dus wel de werkgeversrol op zich kunnen nemen.

322 Een indirect effect van de onzekerheid voor het personeel wordt verwacht in de mogelijke uitstroom van opgeleid personeel uit de gezondheidszorg. De algehele onzekerheid van personeel over werkgelegenheid wordt extra gevoed door de berichten over (gedwongen) aanbiedingen om als Alfahulp te gaan werken. De verwachting is dat er personeelsleden zijn die dan in een andere sector werk zullen zoeken.

323 VWS, VNG, ActiZ, BTN en de werknemersorganisaties hebben op 19 juni jongstleden een overeenkomst gesloten betreffende de personele gevolgen van de invoering van de Wmo. Een belangrijk onderdeel van de overeenkomst is dat partijen een structurele opvang van de ongewenste/onverwachte arbeidsmarkteffecten zijn overeengekomen. In de overeenkomst is € 20 miljoen gereserveerd om de incidentele problemen op te lossen.

## **Afname van de ketensamenwerking (in bijvoorbeeld innovatieve projecten)**

324 De ketensamenwerking is in sommige gemeenten moeizamer geworden. Aanbieders moeten samenwerken met nieuwe partijen en er is aarzeling om veel in de gemeente te investeren als een aanbieder bij een volgende aanbesteding weer buiten boord kan vallen. Gezien de korte looptijden van de contracten (in 48% van de aanbestedingen korter dan twee jaar<sup>5</sup>) is de periode om de investeringen weer terug te verdienen voor sommige aanbieders te kort.

325 Toch is ook het tegenovergestelde waarneembaar. Aanbieders die niet gecontracteerd zijn, proberen toch de samenwerking met de gemeente te continueren in innovatieve projecten op andere soorten van dienstverlening.

## **Kleinere of specialistische aanbieders konden soms alleen inschrijven in combinatie of als onderaannemer**

326 Gemeenten hebben in de aanbestedingen minimumeisen gesteld aan de te contracteren aanbieders en aan de wijze waarop de dienstverlening wordt uitgevoerd en gerapporteerd aan de gemeente. In sommige gemeenten zijn de capaciteit- of ervaringseisen dusdanig gesteld dat kleine (veelal) regionale aanbieders of juist grote maar specialistische aanbieders niet zelfstandig konden inschrijven, waar ze dat wel wensten.

327 In deze gevallen hebben de aanbieders vaak gezocht naar samenwerking met een grotere aanbieder die wel aan de eisen kon voldoen. Indien dat niet mogelijk was is de cliënten gevraagd om over te stappen naar een PGB.

328 Bijzonder is wel dat in een gemeente, waar rekening is gehouden met kleine aanbieders door veel kleine percelen op te nemen in de aanbesteding, de kleine aanbieders vrijwel niet zelfstandig ingeschreven hebben op de afzonderlijke percelen, maar alsnog gekozen hebben voor onderaannemerschap bij een grotere aanbieder.

329 In andere gemeenten waren de eisen aan de dienstverlening dusdanig gesteld dat kleine aanbieders hun interne organisatie moesten aanpassen om aan de eisen te kunnen voldoen. De daarmee gemoeide kosten (bijvoorbeeld voor het behalen van een kwaliteitscertificaat) waren soms te hoog om zelfstandig te kunnen inschrijven.

---

<sup>5</sup> Bron: Research voor Beleid: Aanbesteding Hulp bij het huishouden

## Toename van administratieve lasten

330 Met het aanbesteden zijn kosten gemoeid, zowel voor de gemeenten als de aanbieders. De gemiddelde tijdsbesteding voor een gemeente bedroeg zo'n 600 tot 700 uur. Daarnaast is vaak externe ondersteuning ingehuurd<sup>6</sup>. De totale kosten waren sterk afhankelijk van eventuele samenwerking met andere gemeenten. Aanbieders hebben gemiddeld aan zes aanbestedingen meegedaan (bron: FAOT). Feit blijft dat er meer kosten mee gemoeid zijn dan toen de HH nog niet werd aanbesteed door gemeenten. Alleen al uit het feit dat het aantal opdrachtgevers is toegenomen, is dit te verklaren. De verwachting is dat deze lasten op den duur zullen verminderen doordat beide partijen gewend zijn aan het aanbesteden.

331 In de aanbesteding worden diverse eisen opgenomen over managementrapportage en afstemming: belangrijke zaken, die horen bij het goed invullen van het opdrachtgeverschap. Echter, aanbieders hebben bij verschillende gemeenten te maken met allerlei verschillende eisen hieromtrent, waardoor de administratieve lasten toenemen.

332 Uiteraard moeten gemeenten de informatie kunnen opvragen die zij nodig achten. Samenwerking hierin met omliggende gemeenten zou de belasting voor de aanbieders maar ook voor de gemeente zelf kunnen verminderen. VWS en VNG onderzoeken inmiddels hoe de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en aanbieders vereenvoudigd kan worden door een Business Case uit te werken.

## Prijs heeft onbedoeld een dominante rol gespeeld (ten opzichte van kwaliteit)

333 Uit de tellingen van RvB is bekend dat het gemiddelde gewicht van prijs in de aanbesteding op 44% uitkwam (voor kwaliteit dus 56%). Maar toch werd in de brainstorm het gevoel uitgesproken dat uiteindelijk de prijs een dominante rol heeft gespeeld in de keuze van de te contracteren aanbieders.

334 Voor een belangrijk deel is dat gevoel te rechtvaardigen door een onbewust (overigens juridisch niet verboden) gebruik van de gunningcriteria. Als de kwaliteitscriteria weinig gelegenheid bieden tot onderscheidende scores en aanbieders aan minimum kwaliteitseisen kunnen voldoen, is weliswaar de basiskwaliteit gegarandeerd maar valt het onderscheid op kwaliteit grotendeels weg en wordt prijs opeens het onderscheidende gunningscriterium.

---

<sup>6</sup> Bron: Research voor Beleid: Aanbesteding Hulp bij het huishouden

335 In een deel van de aanbestedingen, bleek uit praktijkervaringen van Significant (2007), is gebruik gemaakt van (1) onbedoelde schaling van de scores en/of van (2) relatieve beoordelingen. Beide kunnen als gevolg hebben dat prijs zwaarder meetelt dan bedoeld. Ook in het (voorbeeld) standaardbestek van de Wmo-gereedheidskist<sup>7</sup> is de relatieve beoordeling opgenomen. In hoofdstuk 4 zijn deze varianten uitgewerkt en wordt aangegeven hoe dit anders kan in een aanbesteding.

---

<sup>7</sup> "Voorbeeldbestek HV15606.doc" met de titel "Europese aanbesteding : inkoop huishoudelijke verzorging" pagina 22.



## 4 Uitgewerkte varianten

### **Inleiding en overzicht**

401 In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de geselecteerde varianten. Eerst worden het beoogd effect en een korte uitwerking van de variant beschreven.

402 Daarna wordt weergegeven wat de te verwachten voordelen zijn van de variant. In een aantal gevallen zijn nadelen naar voren gekomen die op redelijk eenvoudige wijze zijn te voorkomen of te minimaliseren door flankerend beleid of door combinaties van oplossingen in te zetten. In dergelijke gevallen zijn deze nadelen met hun behandelwijze opgenomen bij de aandachtspunten bij implementatie.

403 In de aandachtspunten bij implementatie worden de (juridische) randvoorwaarden beschreven of de mogelijk ongewenste neveneffecten en de manier waarop deze tegengegaan kunnen worden.

404 Tenslotte wordt onder de kop haalbaarheid en effecten samengevat of de variant (juridisch) haalbaar wordt geacht. Daarbij wordt ook aandacht gegeven aan de effecten die de variant zal hebben op een aantal aspecten die in de onderzoeksopdracht zijn meegegeven. Het betreft de aspecten kwaliteit van dienstverlening, keuzevrijheid voor cliënt, werkgelegenheid, financiële gevolgen en administratieve lasten. Alleen daar waar er relevante effecten te benoemen waren op de genoemde aspecten is melding van gedaan.

405 Vooropgesteld moet worden dat in het kader van dit onderzoek slechts gebruik is gemaakt van verwachtingen over de voor- en nadelen van de effecten van de geïnterviewde partijen (al dan niet met hun eigen “inkleuring”) en van Significant en Stibbe. Om te kunnen vaststellen of de varianten bij invoering het beoogde effect ook werkelijk zullen bereiken zou per variant meer onderbouwing en toetsing moeten plaatsvinden op bepaalde details.

406 Qua presentatie van de varianten sluiten we aan bij de verschillende onderdelen van een aanbesteding en daarmee bij de plaats in een aanbesteding waar deze varianten een rol spelen.

407 In de eerste plaats onderscheiden we daarin de uitvoeringseisen: zaken die in het programma van eisen opgenomen zijn omdat ze persé op een bepaalde manier uitgevoerd moeten worden.

408 Daarnaast onderscheiden we de geschiktheideisen die betrekking hebben op de organisatie van de aanbieder (en niet op zijn aanbidding).



409 Van groot belang zijn voorts de gunningscriteria, die betrekking hebben op de inschrijving van de aanbieder. Bij meer geschikte aanbieders (geschiktheidseisen) die allen bereid zijn de uitvoeringsbepalingen uit te voeren, zijn het de gunningscriteria die bepalen welke aanbieders uiteindelijk een contract krijgen.

410 Als "prijs" het enige gunningscriterium is, dan is het eenvoudig. Als echter gegund wordt aan de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) is de manier waarop de gunningscriteria aan elkaar gekoppeld worden van groot belang. Met dergelijke inkooptechnische mogelijkheden zijn nog veel verschillende effecten te bereiken.

411 Tenslotte hebben we nog een categorie algemene suggesties en varianten opgenomen

412 In de onderstaande tabel zijn de varianten geordend in aanbestedingstechnische zin.

	Deel van de aanbesteding	Variant nummer
A	Uitvoeringsbepalingen (in Programma van Eisen)	1-10
B	Geschiktheidseisen (zien op de organisatie van de aanbieder)	11
C	Gunningscriteria (zien op de inschrijving van de aanbieder)	12-14
D	Omgaan met gunningscriteria, gunningsmethodieken en beoordelingssystemen	15-19
E	Algemene suggesties	20-24

413 In een aantal gevallen kunnen de varianten zowel in de ene als in de andere categorie worden opgenomen. Wij hebben ze slechts eenmaal opgenomen en wel in de meest voor de hand liggende categorie. Bij de beschrijving van de varianten zelf zijn dan de andere mogelijkheden aangegeven.

## **A. Varianten rond de uitvoeringsbepalingen**

### **Variante 1. In het bestek aangeven wat verstaan wordt onder personeel**

#### **Een variant om onduidelijkheden in de invulling van de dienstverlening te voorkomen**

414 Als een gemeente specifieke wensen heeft ten aanzien van het personeel dat HH moet verlenen, dan is het aan te raden om deze specifieke wensen ook in het bestek op te nemen. Door duidelijk te zijn over de eisen waaraan het personeel moet voldoen (en wat precies onder personeel verstaan wordt) kan men zekerstellen dat in de uitvoering de ondersteuning verleend wordt door personeel dat het gewenste kwaliteitsniveau heeft of de gewenste arbeidsrelatie met de cliënt. Eisen over het in te zetten personeel zouden kunnen zijn:

- (a) De mate waarin personeel in loondienst dient te zijn (eisen over inzet alfahulp)<sup>8</sup>;
- (b) Het kwaliteitsniveau van het in te zetten personeel relateren aan de indicatie;
- (c) De mate waarin het personeel een vast of een tijdelijk contract heeft.

#### **Voordelen**

415 Met deze variant ontstaat bij de aanbieders meer duidelijkheid over wat er van hen wordt verwacht. Vooraf is de dienstverlening al gedefinieerd op het niveau van de medewerker en is duidelijk welke kwaliteiten of opleiding het personeel nodig heeft om de cliënt adequaat te ondersteunen. Een aanbieder heeft wel minder ruimte om personeel te vervangen of te schuiven met kwaliteitsniveaus. Om de dienstverlening uit te voeren conform de eisen van de gemeente zal deze dus rekening moeten houden met een mogelijk lagere productiviteit per medewerker.

416 Een gemeente kan aangeven wanneer een alfahulp ingezet kan worden en wanneer personeel in dienst van de aanbieder ingezet moet worden. Dat kan aanbieders dwingen het inzetten van alfahulpen te beperken. Daarmee kan de werkgeversrol van een cliënt die niet de werkgeversrol kan of wil vervullen, komen te vervallen. De cliënt heeft dan ook meer garantie op continuïteit bij uitval door ziekte en dergelijke.

---

<sup>8</sup> Voor een korte toelichting over alfahulpen zie hoofdstuk 1, alinea 1.1.1.

## Aandachtspunten bij implementatie

417 Gemeenten kunnen deze variant implementeren tijdens de voorbereiding voor een nieuwe aanbesteding en (in beperkte mate<sup>9</sup>) in de periode tijdens de dienstverlening hierover nadere afspraken maken met de aanbieders.

418 Van belang is dat gemeenten bij de formulering van de eisen inzake personeel goed overwegen (bijvoorbeeld met behulp van een financieel model) of de geïndiceerde ondersteuning binnen de budgettaire kaders van de gemeente blijft. Alfahulpen zijn goedkoper dan personeel in dienst van een aanbieder. Een hoger percentage personeel in vaste dienst zal leiden tot een geringere flexibiliteit voor de aanbieders. Dat zal zich ook uiten in hogere prijzen. Gemeenten kunnen dat gedeeltelijk compenseren en aanbieders hierin tegemoet komen door hogere prijzen of door te combineren met andere varianten, zoals het gebruik maken van teams (zie variant 3) of door ruimte te geven voor een bepaalde mate van vervanging in de vorm van tussentarieven (zie variant 4).

419 De extra administratieve lasten van deze variant kunnen beperkt blijven door de controle op de uitvoering te beperken tot een steekproefsgewijze controle op de vorm van het ingezette personeel.

420 Daarnaast dient voor de verschillende invullingen van het personeel duidelijk te zijn of en door wie er doorbetaald wordt bij ziekte en vakantie. Cliënten met alfahulp moeten wat betreft de kwaliteit kunnen terugvallen op een organisatie (zie variant 9), mits daardoor geen werkgeversrelatie ontstaat (fiscaal juridisch gezien).

421 In de voorbereiding van een aanbesteding kan een gemeente een marktconsultatie houden om te voorkomen dat personeelseisen gesteld worden die niet uitvoerbaar zijn.

## Haalbaarheid en effecten

422 Het staat een gemeente vrij eisen en wensen te formuleren over de invulling van de dienstverlening, mits deze niet discriminerend zijn.

---

<sup>9</sup> Als een gemeente en een aanbieder na het sluiten van een contract nog onderdelen uit het contract nader willen vormgeven is dat mogelijk zolang de aanvullingen passen binnen de kaders van de aanbesteding.

423 Het is toegestaan om personeelseisen te hanteren als selectiecriteria. In een aantal gevallen is het toegestaan om, rekening houdend met de markt, deze ook als gunningscriteria toe te passen. Uit Nederlandse jurisprudentie blijkt dat het niet vanzelfsprekend is om de mate waarin personeel in loondienst is of de verhouding tussen personeel met een vast of een tijdelijk contract, te kunnen hanteren als gunningscriterium<sup>10</sup>. Gunningcriteria dienen namelijk betrekking te hebben op de kwaliteit van de te leveren dienstverlening. De mate waarin personeel in loondienst is, wordt gezien als een selectie criterium, en het hanteren van een selectie criterium als een gunningscriterium is niet toegestaan. Alleen als een gemeente kan beargumenteren waarom een eis of wens de kwaliteit van de dienstverlening raakt<sup>11</sup>, kan die eis of wens als gunningscriterium worden gebruikt.

424 Indien de aanbestedingsprocedure voor 2B-diensten kan worden gehanteerd, zijn er op dit gebied meer mogelijkheden<sup>12</sup>.

425 Bij de invoering van deze variant zijn gemeenten gebaat bij een eenduidige definitie van de verschillende vormen van ondersteuning. Mogelijk kunnen VWS en VNG hierin een rol spelen.

426 Voor aanbieders blijft het wel lastig dat zij vooraf niet weten hoeveel uren zij zullen leveren. Hierdoor zal de onzekerheid van het personeel blijven bestaan totdat de aanbesteding is afgerond en de cliënten hun keuzes kenbaar gemaakt hebben. Keuzevrijheid van de cliënten staat dus op gespannen voet met de continuïteit van aanbieders en de daarbij horende werkgelegenheidsgaranties.

427 Van deze variant wordt een prijsopdrijvend effect verwacht op de tarieven van de dienstverlening.

---

<sup>10</sup> Zie onder andere Vz Rb Zwolle-Lelystad 30 november 2006, LJN AZ3408 (overweging 4.5.2)

<sup>11</sup> Zie onder andere Vz Rb Den Haag 19 april 2007, KG 07/218 (overweging 4.11).

<sup>12</sup> Zie onder andere Vz Rb Rotterdam 12 december 2006, KG ZA 06-1069 en Vz Rb Den Haag 19 april 2007, KG 07/218 (overweging 4.11).

## **Variante 2. Gemeenten stellen zich actief op ten aanzien van het vraagstuk van het overhevelen van personeel**

**Een variant om de positie van personeel op de arbeidsmarkt te verbeteren en om de continuïteit voor de cliënt te vergroten**

428 Door de marktwerking maar ook door de keuzevrijheid bij de HH kunnen verschuivingen optreden in de verdeling van de volumes van de te leveren diensten tussen bestaande en nieuwe aanbieders (die niet traditioneel in het werkgebied opereerden), maar ook tussen bestaande aanbieders onderling. Dit vraagstuk speelt in alle aanbestedingsmodellen. Als alle aanbieders gecontracteerd worden kan de keuze van cliënten dusdanig wijzigen dat de ene aanbieder een overschot aan personeel heeft en de ander een tekort.

429 Dit betekent dat aanbieders mogelijk personeel moeten ontslaan als zij een aanbesteding verliezen, maar ook bij gegunde opdrachten ontstaat pas inzicht als de cliënten hun keuze hebben gemaakt, waardoor in ieder geval een deel van het personeel in onzekerheid verkeert over de toekomst van hun baan.

430 Gemeenten kunnen om deze variant te implementeren gebruik maken van verschillende mogelijkheden:

- (a) Overname van personeel als eis in het bestek opnemen;
- (b) Bonuspunten toekennen in de beoordeling als aanbieders zich pro-actief opstellen ten opzichte van de overname van personeel;
- (c) Als bemiddelaar tussen de verschillende aanbieders optreden.

### **Voordelen**

431 Met deze variant wordt de continuïteit van de dienstverlening voor een cliënt vergroot en ontstaat er meer rust bij het personeel over de continuïteit van hun eigen baan.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

432 In aanbestedingen van openbaar vervoer is de overname van personeel geregeld vanwege de Wet Personenvervoer. Aangezien de overname van personeel in de HH niet wettelijk is vastgelegd zal een gemeente een dergelijke wens moeten opnemen in zijn bestek. Van belang is dat aanbieders vooraf geïnformeerd worden over het opleidingsniveau, de leeftijden en de bijbehorende salarisschaal van het mogelijk over te nemen personeel.

433 Een lastige bijkomstigheid is dat een aanbieder bij een aanbesteding niet zeker weet wat zijn omzet zal zijn na gunning van de opdracht (de cliënt heeft immers keuzevrijheid). De hoeveelheid personeel dat een aanbieder over kan nemen moet in verhouding staan tot de extra omzet. Daar zijn echter niet voldoende garanties voor te geven.

434 De overnemende aanbieder zal personeel zo laag mogelijk willen inschalen om de personeelskosten laag te houden. Daarom zullen garanties moeten worden gegeven om te voorkomen dat de over te nemen personeelsleden een inkomensdaling zullen ervaren.

435 Daarnaast kunnen of willen niet alle werknemers herplaatst worden. Niet iedere werknemer past bij iedere organisatie. Het is belangrijk dat goed gedefinieerd is waar de kwaliteit van de dienstverlening aan moet voldoen. Bij overname van personeel speelt die kwaliteit een rol: als de kwaliteit van het personeel goed is, wordt die kwaliteit behouden. Als de kwaliteit van het personeel niet goed is, wil je dat personeel als nieuwe aanbieder niet overnemen.

436 In de aanbesteding kan de gemeente de aanbieders vragen hoe zij de aanvullend benodigde capaciteit denken in te vullen. De aanbieder met de oplossing die het beste aansluit bij de arbeidsmarkt doelstellingen van de gemeente ontvangt de meeste punten op dit criterium. Een gemeente dient daarbij inzichtelijk te maken op welke wijze zij het betreffende criterium zal beoordelen. Van belang is dat na de aanbesteding een gemeente ook controleert dat een aanbieder waarmaakt wat in de offerte wordt toegezegd.

437 Gemeenten kunnen na gunning van de opdracht bemiddelen tussen aanbieders. Een gemeente dient er voor te waken dat zij bij het optreden als bemiddelaar tussen een oude aanbieder en nieuwe aanbieder niet gaat onderhandelen over het afgesloten contract. Het is niet ondenkbaar dat een nieuwe aanbieder aanvullende eisen stelt in ruil voor overname van personeel en daarom van een gemeente bepaalde contractuele toezeggingen wil. Hoewel er na een aanbesteding altijd plaats is voor een nadere contractafstemming tussen gemeente en aanbieder, mag de bemiddeling er niet toe leiden dat er volledige contractonderhandelingen ontstaan tussen deze twee partijen. Overigens zijn ook vakbonden vaak genegen te bemiddelen.

### **Haalbaarheid en effecten**

438 Het in de aanbesteding opnemen van criteria die de overname van personeel stimuleren lijkt juridisch houdbaar. Van belang is dat gemeenten bij de ontwikkeling van dergelijke criteria voldoende informatie geven aan de aanbieders om met creatieve oplossingen te komen.

439 Het is raadzaam voor gemeenten om bij het ontwikkelen van een goede beoordelingssystematiek contact op te nemen met de vakbonden, zodat de oplossingen die aangedragen worden ook werkelijk bijdragen aan het verminderen van de onrust bij het personeel.

440 Daarnaast adviseren wij VWS en VNG om een handreiking te ontwikkelen die meer in detail aangeeft hoe gemeenten én aanbieders om kunnen gaan met de spanning tussen enerzijds de verplichte keuzevrijheid voor de cliënt en anderzijds de uit keuzevrijheid ontstane arbeidsvraagstukken. Want ook na aanbesteding en gunning van een contract blijft er onzekerheid over de omzet van aanbieders en mogelijke tekorten aan personeel bij een andere aanbieder, terwijl ze allebei een contract gekregen hebben. Alle gemeenten en aanbieders ervaren deze onzekerheden. Door een gezamenlijke aanpak en advisering worden vakbonden niet overmatig belast en kunnen dergelijke arbeidsmarkt vraagstukken bij voorkeur voorkomen, maar op zijn minst verminderd worden.

441 Van deze maatregel wordt een prijsopdrijvend effect verwacht.

442 De onvoorziene omstandigheid van de nu optredende verschuiving van indicaties van HH2 naar HH1 moet los gezien worden van problematiek van de overname van personeel. Deze verschuiving is problematiek van een andere orde dan de verschuiving van werkgelegenheid tussen aanbieders. Door de verschuiving van HH2 naar HH1 hebben in principe alle aanbieders te maken met 'overgekwalificeerd personeel'. Dat kan niet worden opgelost in een aanbesteding.

### **Variant 3. Een groep van meer (bijvoorbeeld drie) vaste zorgverleners formeren rondom een cliënt**

#### **Een variant om de continuïteit van de dienstverlening te vergroten**

443 Aanbieders kunnen een zekere continuïteit voor de cliënt garanderen door de zorg niet bij één personeelslid, maar bij een 'pool' van personeel van één aanbieder neer te leggen. Deze groep medewerkers garandeert dat de cliënt met een maximaal aantal (bijvoorbeeld drie) personen te maken krijgt. Deze poolvorming zou bij de aanbesteding in het bestek kunnen worden opgenomen als wens of eis.

#### **Voordelen**

444 Op deze wijze is de continuïteit van de dienstverlening geborgd en is de verandering in personele bezetting voor de cliënt beperkt. Er ontstaat een gevoel van vertrouwen, veiligheid en herkenbaarheid tussen de pool van medewerkers en de cliënt, hierdoor kan de signaalfunctie ook beter ingevuld worden.

445 De aanbieder heeft met deze variant meer ruimte om het personeel te verdelen over de groep cliënten. Een goede planningstool kan de aanbieder bij deze verdeling ondersteunen.

#### **Aandachtspunten bij implementatie**

446 In een aanbesteding kan een gemeente vragen naar oplossingen om de continuïteit van de dienstverlening te vergroten. De gemeente zou dan deze variant als een van de mogelijke oplossingen mee kunnen geven en aan de aanbieder vragen hoe groot de bezetting van een pool moet zijn om te voldoen aan de continuïteitseisen. De definitie van continuïteit dient wel eenduidig te zijn.

447 Indien een gemeente poolvorming als minimale eis definieert is de kans aanwezig dat andere oplossingen om continuïteit te realiseren (die wellicht beter zijn) niet aangeboden worden.

448 Collega's zullen bij poolvorming vaker moeten afstemmen over de cliënt. Om het aantal uren dat personeel met een cliënt bezig is zo groot mogelijk te houden, kan een gemeente vragen aan de aanbieder hoe hij denkt dit te realiseren met behoud van de continuïteit.

449 Cliënten kunnen op deze manier de kwaliteit van het personeel onderling vergelijken. Hierdoor zal een cliënt ook waarnemen dat bijvoorbeeld één persoon uit de pool minder of onvoldoende kwaliteit biedt. In de aanbesteding zou dus ook kunnen worden opgenomen dat cliënten wijzigingen in het team kunnen aanbrengen, indien gewenst.



## Haalbaarheid en effecten

450 Het staat een gemeente vrij deze variant al dan niet te hanteren. Van belang is dat de gemeente niet te veel in de voorschrijvende rol gaat zitten, maar de aanbieders zich laat onderscheiden op het continuïteitsaspect. Cliënten zouden goed geïnformeerd moeten worden over de invulling hiervan en onder andere op basis daarvan een aanbieder kunnen kiezen uit de gecontracteerde aanbieders.

451 Er zijn al veel aanbieders in de markt die deze werkwijze hanteren, dus er zijn goede praktijkvoorbeelden beschikbaar.

452 Met deze variant kan de continuïteit worden verbeterd. De meerkosten betreffen voornamelijk de overdracht van de cliëntinformatie tussen het personeel in een pool. De verwachting is dat deze kosten zeer beperkt kunnen blijven per cliënt. Daarnaast beperkt iedere eis (dus ook deze) de aanbieders in hun mogelijkheden. Dat zou tot meerkosten kunnen leiden. In dit geval wordt het effect daarvan niet als groot ingeschat.

453 Samenvattend kan gesteld worden dat deze variant een positief effect heeft op de kwaliteit van de dienstverlening en de benutting van de keuzevrijheid van een cliënt. Van deze variant worden geen of nauwelijks negatieve gevolgen voorzien.

## **Variant 4. Invoering van tussenproducten en -tarieven**

### **Een variant om de dienstverlening beter te laten aansluiten bij de behoefte**

454 Binnen één aanbesteding kunnen meer percelen ('subdiensten') onderscheiden worden. De aanbestedende dienst is vrij om elk perceel apart aan te besteden (als losse percelen) of alle percelen tegelijk<sup>13</sup>. Als percelen niet worden onderscheiden maar alle diensten tegelijk worden aanbesteed worden aanbieders feitelijk verplicht om ook alle subdiensten te leveren.

455 In de tot nu toe gehouden aanbestedingen is over het algemeen een onderscheid gehanteerd in twee subdiensten/producten namelijk HH1 en HH2. In een aantal gevallen is ook nog HH3 onderscheiden.

456 Het opdelen in percelen kan ofwel door een verdere productdifferentiatie tussen HH1 en HH2 (bijvoorbeeld door de signaalfunctie samen met HH1 aan te besteden, ofwel door een opsplitsing van de dienstverlening naar verschillende doelgroepen.

### **Voordelen**

457 Het voordeel van het opsplitsen in meer percelen is dat er veel meer aanbesteed kan worden op basis van de kenmerken van de cliënten in de gemeente. Als uit behoefteonderzoek of indicatiestelling blijkt dat er bij een deel van de cliënten net iets meer ondersteuning (niet in aantal uren maar in soort) nodig is dan HH1 kan dit als een extra product aangevraagd worden in de aanbesteding met uiteraard een bijbehorende tariefstelling.

458 Met de invoering van deze variant kan een gemeente ook de overgang tussen producten minder groot maken. Afhankelijk van de gestelde opleidingseisen kan een cliënt langer door hetzelfde personeel geholpen worden en draagt deze variant bij aan de continuïteit voor de cliënt.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

459 In de aanbesteding dient een gemeente het nieuwe product goed te definiëren en ook aan te geven welke opleidingseisen gesteld worden aan het personeel van de aanbieder. Vooral als personeel met het gewenste opleidingsniveau niet direct beschikbaar is, zal een gemeente

---

<sup>13</sup> Het splitsingsverbod uit het Bao dient echter wel gerespecteerd te worden. Indien percelen logischerwijze bij elkaar horen, dienen deze percelen toch als een gezamenlijke opdracht te worden beschouwd en dienen de aanbestedingsregels gevolgd te worden als ware het een totale opdracht. Splitsen naar percelen om de aanbestedingsplicht te ontduiken is dus niet mogelijk.

aanbieders in de contractperiode de tijd moeten geven om voldoende gekwalificeerd personeel in dienst te nemen.

460 Een ander belangrijk aspect is de indicatiestelling. Gemeenten dienen te borgen in het beleid dat het onderscheid tussen de producten ook bij de indicatiestelling te maken is. Om de administratieve lasten te beperken kan een gemeente overwegen om de (tussentijdse) uitbreiding van de indicatie te laten vervullen door de aanbieder (de zogenoemde pre-indicatie) en deze (steekproefsgewijs) te controleren. Dit indicatiemodel wordt onder andere gehanteerd bij de gemeente Amsterdam.

### **Haalbaarheid en effecten**

461 Een gemeente is in een aanbesteding vrij in de beschrijving van de dienstverlening en een eventuele opsplitsing in percelen.

462 Vanuit praktisch oogpunt dienen de eisen aan de dienstverlening wel uitvoerbaar te zijn. Het uitvoeren van een marktconsultatie, om te toetsen of gedefinieerde producten voldoende helder zijn en ook invulbaar binnen een bepaalde termijn, is zinvol om deze variant te doen slagen.

463 Daarnaast is een behoefteonderzoek onder cliënten verstandig om te voorkomen dat een nieuwe aanbodgestuurde variant wordt ingevoerd waar cliënten weinig behoefte aan hebben.

464 Deze variant heeft naar verwachting een positief effect op de kwaliteit van de dienstverlening. De dienstverlening sluit beter en sneller aan op de benodigde ondersteuning van de cliënt.

465 Een verdere opsplitsing van diensten leidt wel tot meer administratieve lasten voor de gemeente omdat er meer gedetailleerd geïndiceerd moet worden. Maar door deze opsplitsing zullen er ook cliënten zijn die van de duurste vorm van HH naar een goedkopere verschuiven, waardoor de extra administratieve kosten mogelijk gecompenseerd kunnen worden door de bespaarde kosten op de dienstverlening.

466 Door tussentarieven en -producten kan hoger gekwalificeerd personeel mogelijk meer in loondienst worden gehouden omdat zij kunnen worden ingezet op het tussentarief/product, waardoor de verliezen voor de aanbieder minder groot zijn.

## **Variant 5. Toepassen van meerjarige contracten**

### **Een variant om de continuïteit van aanbieders en daarmee ook voor cliënten te verbeteren**

467 Contracten met langere looptijden, bijvoorbeeld drie tot vier jaar, bieden meer zekerheid aan de aanbieders en kunnen daarmee ook een basis vormen voor continuïteit en investeringen in de kwaliteit van de dienstverlening. Daarvan profiteren dus niet alleen de aanbieders, maar uiteindelijk ook de cliënten.

#### **Voordelen en nadelen**

468 Het toepassen van meerjarige contracten zorgt er voor dat er periodes van relatieve rust zijn ingebouwd voor alle betrokken partijen. Daarmee ontstaat meer ruimte voor verdere ontwikkeling van beleid, het ontplooiën van initiatieven en het 'rijpen' van de samenwerking tussen aanbieders en gemeenten. Deze rust moet echter niet tot verstarring en gemakzucht leiden, dus tussentijdse toetsing van de prestaties en daarbij behorende reacties zijn van belang.

469 De continuïteit voor de aanbieders die worden gecontracteerd is groter en daarmee wordt de arbeidsmarkt overzichtelijker, ook al blijft de feitelijke productie van aanbieders afhankelijk van de keuzes die cliënten uiteindelijk maken.

470 Cliënten weten beter waar zij aan toe zijn en hebben meer continuïteit in het aanbod.

471 De kans dat nieuwe marktpartijen toetreden en daarmee mogelijke verbeteringen in de kwaliteit van de dienstverlening realiseren wordt enerzijds groter omdat de investeringskosten beter binnen de contractperiode terug verdiend kunnen worden. Anderzijds zit de markt wel 'op slot' gedurende de (lange) periode tussen de aanbestedingen. Tussentijdse vernieuwingen zullen daardoor mogelijk stagneren.

472 Bovendien is de kans voor gemeenten om 'fouten' te repareren of veranderd beleid te implementeren door middel van een nieuwe aanbesteding minder in geval van lange contractperiodes.

#### **Aandachtspunten bij implementatie**

473 Bij een contractsduur van vier jaar kan het eerste contractjaar worden beschouwd als leerjaar om de dienstverlening optimaal te krijgen. Daarom moeten juist dan ook tussentijdse meetpunten worden ingebracht om eventuele ontevredenheid/knelpunten op te lossen. In het bestek kan een gemeente aangeven over welke aspecten van de dienstverlening nog nadere

afstemming benodigd is naar aanleiding van de ervaringen van de cliënt of de gemeente. De gemeente dient dan wel duidelijk aan te geven wat de marges zijn, zodat aanbieders wel een reële inschatting van de prijs kunnen maken.

474 Bij een langdurige contractrelatie kan een gemeente afspraken maken over tussentijdse prijsaanpassingen. Hoe groot de prijswijziging kan zijn moet vooraf zijn vastgesteld door bijvoorbeeld de prijsstijging te relateren aan CBS-indexcijfers.

475 Het is belangrijk te borgen dat de aanbieders zich actief blijven opstellen in de samenwerking met de gemeenten en bij de ontwikkeling van de dienstverlening. Daarom is het verstandig om een actief contractmanagement toe te passen en tussentijdse prestatie-indicatoren te verbinden aan prikkels die het niet meteen noodzakelijk maken om een contract tussentijds te beëindigen. De indicatoren en meetmethoden daarbij moeten transparant en goed meetbaar zijn en dienen vooraf duidelijk te zijn beschreven in de aanbesteding.

## Haalbaarheid en effecten

476 Algemeen wordt een contractperiode van vier jaar voor de HH als juridisch maximaal toelaatbaar gehanteerd<sup>14</sup>.

477 De toepassing van deze oplossing is juridisch en praktisch mogelijk. Door het contractmanagement goed in te vullen zullen gemaakte afspraken ook beter worden nagekomen en verbetert de kwaliteit van dienstverlening alleen al op dat aspect. In principe heeft dit geen extra administratieve lasten tot gevolg omdat ook bij een kortlopend contract de invulling van het contractmanagement gedegen uitgevoerd moet worden.

478 Aanbieders krijgen meer continuïteit en kunnen wellicht een groter deel van hun personeel in vaste dienst houden omdat ze meer zekerheid hebben.

479 Investerings in innovatie krijgen meer kans om zich in de praktijk te bewijzen.

480 Het effect van langdurige afspraken op de prijsstelling is niet voorspelbaar. Als de prijs is vastgelegd voor de gehele contractperiode kan dit zowel een positief als negatief effect hebben. Dit is afhankelijk van veranderingen in de markt en wet- en regelgeving.

---

<sup>14</sup> Dit is geen vaststaand feit. Voor raamovereenkomsten geldt een maximum contractduur van vier jaar. Voor overige contracten kunnen langere contractperioden in bepaalde omstandigheden verdedigbaar zijn. Of daar in het kader van Wmo en HH sprake van is zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden.

## **Variante 6. Meer delen van de keten tegelijk aanbesteden**

### **Een offensieve variant om de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten en de administratieve lasten van gemeenten en aanbieders te verlagen**

481 Zoals het mogelijk is om op verschillende manieren aan te besteden is het ook mogelijk om verschillende producten aan te besteden. De dienst HH is slechts één van de diensten die binnen de Wmo aanbesteed kan worden. Zowel in de horizontale als in de verticale keten is het mogelijk om de aanbesteding uit te breiden.

482 Vertikaal betekent dit bijvoorbeeld dat ook de indicatiestelling of de informatiefunctie van de gemeente wordt aanbesteed of dat er een 'makelaarsfunctie' wordt aanbesteed die de aanbesteding en de contractering van aanbieders voor zijn rekening neemt.

483 Uitbreiding van de horizontale keten houdt in dat meer verschillende soorten ondersteuning, die direct aan de cliënt geleverd worden, worden aanbesteed. Hierbij wordt het mogelijk om bijvoorbeeld één aanbieder te contracteren die verantwoordelijk wordt voor alle maatschappelijke ondersteuning in één wijk.

### **Voordelen en nadelen**

484 Het tegelijk aanbesteden van een keten van meer vormen van dienstverlening zorgt voor een betere afstemming en coördinatie in het aanbod. Hiermee wordt het beter mogelijk om een oplossing op maat te bieden aan een cliënt. Een keten vormen op het niveau van een wijk zou een mooie schaalgrootte kunnen geven, waar cliënten gemak en voordelen van kunnen hebben doordat er een meer persoonlijk contact is en meer inzicht in hun situatie.

485 Daarmee wordt ook beter voldaan aan de bedoelingen van de Wmo. Het voorkomt naar verwachting effecten als financiële en administratieve schotten tussen AWBZ en gemeenten, maar ook de administratieve afhandeling zou sneller kunnen verlopen als een keten ontstaat van indicatie, informatie en toewijzing van de zorg. De cliënten kunnen bij één (Wmo-)loket terecht voor meer functies en vragen en het geheel van de dienst- en zorgverlening wordt voor hen overzichtelijker.

486 Het kan wel leiden tot complexere afstemmingsvormen tussen de samenwerkende partijen. Daarbij wordt ook het opstellen van het bestek voor de aanbestedingsprocedure mogelijk complexer.

## Aandachtspunten bij implementatie

487 Bij het aanbesteden van meer vormen van dienstverlening geldt dat ook delen die primair niet onder het aanbestedingsrecht zouden vallen (bijvoorbeeld subsidies of AWBZ-verstrekingen), automatisch toch onder het aanbestedingsrecht vallen indien zij betrokken worden in een gezamenlijke aanbesteding.

488 Zo geldt dat ook voor een dienst die primair onder het 2B-regime van het Bao valt en in combinatie wordt aanbesteed met een 2A-dienst. Daarbij geldt wel dat de onderlinge proporties van de gecombineerde diensten bepalen welk regime van toepassing is (dus wanneer meer dan 50% van het gecombineerde aanbod aan dienstverlening bestaat uit diensten onder het 2A-regime van het Bao, dan dwingt dat tot een aanbesteding volgens het 2A-regime). Dit kan vooral gevolgen hebben voor activiteiten die nu (deels) via subsidies worden gefinancierd.

489 De organisatie van een gecombineerd ondersteuningsaanbod vraagt om een geïntegreerde aanbieder of om een samenwerkingsverband tussen verschillende aanbieders. Bij het formuleren van minimumeisen dient rekening gehouden te worden met de huidige markt, en indien nodig gebruik gemaakt te worden van het overgangsjaar zoals vermeld in de variant over meerjarige contracten (zie variant 5).

490 Een gezamenlijk aanbod vraagt ook om een afgestemde, liefst gezamenlijke administratieve afhandeling.

## Haalbaarheid en effecten

491 De toepassing van deze oplossing is juridisch en praktisch mogelijk, maar wel complex.

492 Het geeft mogelijkheden tot sterke kwaliteitsverbeteringen en meer cliëntgerichte oplossingen.

493 Afhankelijk van de gekozen schaalgrootte of dimensies (Wmo-AWBZ of administratieve ketenbenadering) kunnen naast kwaliteitsverbeteringen en meer cliëntgerichte oplossingen ook financiële voordelen ontstaan.

494 Anderzijds kan het er ook voor zorgen dat er minder partijen in staat zijn om de gevraagde dienstverlening aan te bieden. De keuzevrijheid van cliënten kan hiermee verminderen.

## **Variant 7. Hanteren van andere perceelindeling**

### **Een variant om meer gebruik te maken van de aanbestedingsmogelijkheden en meer aanbieders kansen te gunnen op een contract**

495 Door de dienstverlening in meer percelen uit te splitsen kunnen enerzijds specifieke doelgroepen beter bereikt worden. Bijvoorbeeld een perceel voor gehandicapte cliënten of voor allochtone cliënten met specifieke behoeften of het definiëren van een apart perceel voor alfahulp waarbij eigenlijk de administratiefunctie wordt aanbesteed. Anderzijds kunnen door het gebruik van kleinere percelen ook zeer kleine aanbieders de kans krijgen om een contract te winnen (zie ook variant 17 inzake de zorgveiling).

496 Om te voorkomen dat een gemeente met een ongewenst groot aantal aanbieders zaken moet doen of om te zorgen dat maximaal X aanbieders in een bepaald postcode gebied opereren, kunnen daar ook voorwaarden (condities) aan gesteld worden in de aanbesteding. Deze techniek staat bekend als 'conditioneel aanbesteden'. Een gemeente kan voorwaarden stellen in de aanbesteding. Mogelijke voorwaarden zijn:

- (a) niet meer dan Y aanbieders totaal contracteren en niet meer dan X aanbieders opereren in een bepaald postcode-gebied.

### **Voordelen**

497 Het aanbesteden in kleinere percelen kan in een aantal gevallen leiden tot een betere afstemming van het aanbod aan specifieke doelgroepen. Er wordt mogelijk meer tegemoetgekomen aan de specifieke wensen van bepaalde groepen. De indeling in specifieke doelgroepen kent echter ook weer zijn beperkingen omdat één cliënt tegelijkertijd tot meer doelgroepen zou kunnen behoren.

498 Bij gebruik van percelen van kleinere omvang (bijvoorbeeld wijkniveau) ontstaan meer kansen voor kleinere (startende) aanbieders om opdrachten te verwerven.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

499 Het opsplitsen naar percelen mag niet als intentie hebben de drempels van aanbesteding te ontduiken. Elk perceel wordt in principe aanbesteed. Bij een verdeling van de dienst in percelen dient in beginsel de geraamde totale waarde van de percelen als waarde van de opdracht te worden beschouwd.<sup>15</sup> Indien de geraamde waarde van een perceel echter minder dan € 80.000,-

---

<sup>15</sup> Artikel 9 lid 6 Bao.



bedraagt én het samengestelde bedrag van de percelen waarvoor is afgeweken op grond van deze uitzondering gezamenlijk niet meer dan 20% van de totale waarde van alle percelen vertegenwoordigt, dan is er geen aanbestedingsplicht voor dat perceel.<sup>16</sup> Deze regeling wordt ook wel de percelenregeling genoemd. Indien gewenst kan een gemeente hiervan gebruik maken. Uiteraard ontslaat het de gemeente niet van de plicht om doelmatig in te kopen en een professionele opdrachtgever te zijn.

4100 In het bestek kan worden aangegeven of inschrijvers alleen op afzonderlijke percelen mogen inschrijven of ook op de gehele opdracht. In het laatste geval dient wel te worden aangegeven op welke wijze een vergelijking (voor de beoordeling) wordt gemaakt tussen afzonderlijke en overkoepelende inschrijvingen.

4101 Bij het indelen in percelen moeten de eisen die per perceel worden gesteld wel in verhouding staan tot de omvang en de aard van het perceel.

4102 Gemeenten dienen te borgen dat de focus bij de kleine percelen niet teveel op de prijs ligt. Immers bij een kleinere omvang zullen de vaste kosten relatief zwaar meetellen.

4103 De perceelsindeling dient de keuzemogelijkheid van cliënten niet te beperken. Het is op basis van de Wmo verplicht per perceel meer aanbieders te contracteren.

### **Haalbaarheid en effecten**

4104 Juridisch is het mogelijk met percelen te werken. Gemeenten dienen wel te beseffen dat een groter aantal percelen om een intensievere wijze van contractmanagement vraagt.

4105 Afhankelijk van de perceelindeling kan deze variant voordelen hebben voor te onderscheiden doelgroepen die meer ondersteuning op maat krijgen en daarmee meer kwaliteit zullen ervaren. Daarnaast zullen kleinere (lokale) aanbieders meer kans maken op een opdracht.

---

<sup>16</sup> Artikel 9 lid 8 Bao.

## **Variant 8. Hanteren van een bonus-/malus-regeling**

**Een variant om meer gebruik te maken van prikkels tot goede prestaties tijdens de looptijd van het contract.**

4106 In het contract kan een gemeente criteria opnemen om de aanbieder tussentijds (bijvoorbeeld jaarlijks) te beoordelen op de geleverde dienstverlening. De aanbieder kan een financiële bonus ontvangen als deze beter presteert dan vooraf afgesproken en een malus als deze slechter presteert dan afgesproken.

4107 Mogelijke criteria kunnen zijn de ervaren kwaliteit van de dienstverlening door de cliënt of de gemeente zoals de mate waarin wordt voldaan aan afspraken omtrent de snelheid waarmee de dienstverlening wordt gestart. Maar ook sociale aspecten kunnen op deze wijze een plaats krijgen in de uitvoeringsperiode van het contract. Er kan bijvoorbeeld een bonus/malus worden toegekend aan de mate waarin de aanbieder personeel vanuit het CWI betreft.

### **Voordelen**

4108 De aanbieders hebben meer prikkels om zich aan de afgesloten contracten te houden. Bij slecht nakomen van afspraken kan een malusregeling voorkomen dat direct tot ontbinding van een contract moet worden overgegaan. Tussentijdse ontbinding zou de gemeenten immers voor lastige problemen kunnen plaatsen. Er moet een nieuwe aanbesteding worden gestart of cliënten moeten geholpen kunnen worden door een andere aanbieder die al gecontracteerd is. Hiermee komt de continuïteit voor de cliënt in gevaar. Deze druk kan worden weggenomen door een bonus-/malusregeling.

4109 Relevant is ook de extra prikkel voor aanbieders om een goede kwaliteit van dienstverlening na te streven, wat direct kan worden doorvertaald naar de ervaren kwaliteit van cliënten. De mogelijkheid om een extra positieve beloning te ontvangen kan ook invloed hebben op innovatie en goed werkgeverschap.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

4110 De wijze waarop wordt gemeten en beoordeeld moet objectief, transparant en betrouwbaar zijn en dient al opgenomen te zijn in de aanbestedingsdocumenten. Als deze nog niet voldoende uitgewerkt is, dienen de hoofdlijnen en de marges waarin variatie nog mogelijk is aangegeven te worden. In de implementatiegesprekken kan over de details met elkaar gesproken worden, zolang dit niet substantiële wijzigingen betreft en het binnen de kaders van de aanbesteding blijft.

4111 Het toetsen van cliënttevredenheid is een verplichting in de Wmo. Indien er in deze toets ook vragen gesteld worden over de ervaringen met de dienstverlening kan dit meteen worden gebruikt in de beoordeling van de bonus-/malusregeling.

4112 Input van cliënten door een behoefteonderzoek (zie de beschrijving van deze variant in hoofdstuk 4 kan zinvolle invulling geven aan de bonus/malus prestatie-indicatoren. Hieruit komt naar voren wat cliënten echt belangrijk vinden in de dienstverlening. Dit onderzoek dient dan wel tijdig voor de aanbesteding plaats te vinden om de indicatoren die hieruit volgen op te kunnen nemen in het bestek.

4113 Bij het gebruik van cliëntervaringsmetingen om de kwaliteit van de dienstverlening te meten, is een landelijke standaardmethode wenselijk. Daartoe kan de CQ-index methode goed worden gebruikt. Deze garandeert een gedegen, transparante en betrouwbare methode van meten.

4114 Het hanteren van een bonus-/malusregeling vraagt om professioneel opdrachtgeverschap. Ook de gemeente draagt bij aan het behalen van de doelstellingen door de aanbieders tijdig van informatie te voorzien en ook duidelijk aan te geven wat de gemeentelijke doelstellingen zijn en in hoeverre aanbieders hier aan bijdragen gedurende de dienstverlening.

### **Haalbaarheid en effecten**

4115 Een bonus-/malus-systeem is inzetbaar bij een volgende aanbestedingsronde. Tussentijdse invoering in lopende contracten is juridisch gezien niet haalbaar.

4116 De stimulerende werking op het leveren van aanvullende kwaliteit kost meer geld bij het toekennen van bonussen, maar levert ook meer cliënten op die goed geholpen worden. Daarnaast is de inschatting dat een betere kwaliteit van de dienstverlening een preventieve werking heeft en de cliënt minder snel aanvullende persoonlijke ondersteuning nodig heeft.

4117 Met het bonus-/malus-systeem kan een gemeente ook ander beleidsdoelen realiseren op het terrein van bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid of duurzaamheid.

## **Variante 9. Alfahulp organisatie separaat inkopen**

### **Een variant om complexe taken voor cliënten over te nemen waar nodig**

4118 De gemeente zou de werkgeversfunctie van een cliënt, die een alfahulp heeft of die kiest voor PGB maar een aantal zaken (zoals de administratie) niet zelf wil/kan doen, kunnen inkopen.

4119 De aanbieder die deze dienst levert zou de cliënt dan ondersteunen bij de administratie die behoort bij de werkgeversrol die bij PGB en alfahulp van toepassing is.

4120 Ook kan gedacht worden aan bemiddelen bij ziekte of uitval, of als een cliënt ontevreden is over de hulp kan deze bij de organisatie terecht voor bemiddeling.

### **Voordelen**

4121 Cliënten krijgen de mogelijkheid om hun hulpvraag op eigen wijze op te lossen door de keuze voor een PGB of de inzet van een alfahulp, zonder dat zij de complexe werkgeversrol hoeven uit te voeren. De vaak complexe regelgeving en bijbehorende administratie wordt beter uitgevoerd en er ontstaan daardoor minder problemen in de uitvoering en naleving van regelgeving.

4122 Het doet recht aan het compensatiebeginsel in de Wmo en maakt individuele oplossingen meer mogelijk.

4123 Gemeenten kunnen door het inkopen van deze dienst invloed uitoefenen op de kwaliteit van de adviseurs die de ondersteuning op de werkgeversfunctie aanbieden, cliënten zijn minder overgeleverd aan aanbieders waarvan zij vinden dat ze onvoldoende opkomen voor de belangen van de cliënt.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

4124 Het aanbesteden van deze dienstverlening kan op twee methoden gebeuren, namelijk als separate dienst of als combinatie van de uitvoering van HH en de administratieve ondersteunende dienst.

4125 Een aanbesteding waarbij deze dienstverlening als een separate inkoop wordt gezien (waarop ook andere aanbieders dan de aanbieders van HH kunnen inschrijven) ligt voor de hand. Aandachtspunt is dat het inkopen van deze dienst als separate opdracht mogelijk aanbestedingsplichtig is als het totale bedrag de drempels voor Europese aanbesteding overschrijdt.

4126 Kwaliteitseisen zijn erg belangrijk, want er zijn diverse voorbeelden van aanbieders van deze diensten waar fraude gepleegd werd en extreme provisies werden gevraagd.

### **Haalbaarheid en effecten**

4127 De oplossing is direct inzetbaar. Er zijn instanties die deze oplossing al jaren aanbieden, bijvoorbeeld Per Saldo en veel ouderenadviseurs. Er zijn daarmee voldoende goede voorbeelden voorhanden.

4128 Het zorgt voor een betere kwalitatieve ondersteuning van cliënten en voorkomt dat er door onkunde, fraude en oneigenlijke provisies (publieke) gelden weglekken die bestemd zijn voor ondersteuning van de cliënt.

## **Variant 10. Gestaffelde tarieven invoeren**

**Een variant om de onzekerheid over het aantal uren te compenseren bij het contracteren van alle aanbieders.**

4129 In deze variant wordt een staffel gemaakt, waarbij per staffel geleverde uren een prijs per uur gevraagd wordt. De aanbieder krijgt uiteindelijk betaald naar rato van de staffel waarin de totaal door hem geleverde uren terechtkomen.

### **Voordelen**

4130 Met deze variant komt een gemeente aanbieders tegemoet in de onzekerheid over het aantal te leveren uren (veroorzaakt door de keuzevrijheid van cliënten). De kostprijs per uur is namelijk afhankelijk van het totale aantal te leveren uren. Meestal geldt: hoe meer uren, hoe lager de prijs omdat er dan efficiënter gewerkt kan worden.

4131 Daarmee wordt de financiële onzekerheid voor de aanbieders enigszins gereduceerd, met alle positieve gevolgen voor kwaliteit, continuïteit en baanzekerheid.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

4132 Als het totaal aantal uren over een groot aantal cliënten verdeeld is, zullen de kosten voor de aanbieder weer toenemen. Een gemeente zou hierop kunnen inspringen door in de aanbesteding ook een gestaffelde meerprijs voor het aantal cliënten te vragen.

4133 Indien een gemeente wenst om bij aanbesteding op prijs en kwaliteit te gunnen dan is dit mogelijk. Dit kan door in de aanbesteding te vragen naar de extra kwaliteit die een aanbieder kan leveren en daar punten aan toe te kennen. In de aanbesteding zal een gemeente van elke aanbieder prijzen moeten opvragen voor de verschillende staffels. Een aanbieder kan vervolgens hierop inschrijven (bijvoorbeeld € 16,- per uur voor 0-1000 uur, € 15,- per uur voor 1001-2000 uur, et cetera). Het is gebruikelijk dat de staffels lagere prijzen geven bij een hogere omzet.

4134 Deze variant vraagt een up-to-date administratiesysteem dat precies bijhoudt hoeveel cliënten en hoeveel uren door de gecontracteerde aanbieders geleverd worden om zo te bepalen voor welke aanbieder welke tarieven gelden.

### **Haalbaarheid en effecten**

4135 Het effect van deze variant is dat aanbieders de dienstverlening minder snel onder hun kostprijs aanbieden. Dit vergroot de continuïteit voor de aanbieder en daarmee ook voor het personeel en de cliënt. De kwaliteit van de dienstverlening krijgt hiermee mogelijk een impuls.

4136 Deze variant heeft een klein negatief effect op de administratieve lasten. De facturen van de aanbieder dienen goed gecontroleerd te worden of de correcte staffeltarieven gehanteerd worden.

## **B. Varianten rond de geschiktheidseisen**

### **Variant 11. Aanbieders contracteren die aantrekkelijk zijn als werkgever**

#### **Een variant om verantwoord ondernemerschap te belonen en de arbeidsmarkt te verbeteren**

4137 In een aanbesteding kan een gemeente beogen om aanbieders te contracteren die naar de mening van de gemeente op een goede manier omgaan met hun personeel. Dat kan als een geschiktheids (selectiecriteria), maar eventueel zelfs ook als een gunningscriterium. Aanbieders kunnen (onder andere) worden geselecteerd op de wijze waarop een aanbieder haar rol als werkgever invult. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld selectie-eisen geformuleerd worden op het gebied: van mate van personeelsverloop, het aantal aan opleiding besteedde uren of te besteden uren (als gunningscriterium), of de tevredenheid van het personeel. Deze criteria kunnen ook tijdens de looptijd van de overeenkomst gemonitord worden en gemeenten kunnen aanbieders zonodig afrekenen op het resultaat.

#### **Voordelen**

4138 De achterliggende redenering is dat de continuïteit van de dienstverlening aan een cliënt zal verbeteren als het personeel tevreden is met de werkgever en de arbeidsvoorwaarden. Het personeel blijft mogelijk langer in dienst bij dezelfde werkgever. Daarnaast kan een hoge personeelstevredenheid een indicatie zijn voor een hoge kwaliteit van de dienstverlening. Overigens zijn de veronderstelde correlaties nog niet formeel vastgesteld in wetenschappelijk onderzoek.

4139 Personeel is essentieel voor de aanbieder om de dienstverlening aan te kunnen bieden en goed uit te kunnen voeren. Aanbieders worden met deze oplossing gestimuleerd tot goed werkgeverschap.

4140 Gemeenten kunnen met deze variant hun maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap invullen.

#### **Aandachtspunten bij implementatie**

4141 Om vast te stellen of er inderdaad correlatie aantoonbaar is tussen tevredenheid van personeel en de kwaliteit van de dienstverlening kan een pilotonderzoek bij een aantal gemeenten worden uitgevoerd. Een andere optie is dat VWS een onderzoek uitvoert naar de relatie tussen de tevredenheid van het personeel en de kwaliteit van de hulp (mogelijk kan dit geconcludeerd



worden op basis van onderzoeksresultaten uit vergelijkbare diensten/sectoren). Als er een positieve correlatie volgt kan implementatie in de HKZ-certificaten volgen.

4142 Voor het uitvoeren van tevredenheidsonderzoek onder personeel en het ontwikkelen van de daartoe benodigde vragenlijsten kunnen gemeenten samenwerken of dit zelfs centraal aanpakken zodat dit resulteert in één vragenlijst. Ook kan overwogen worden om de meting centraal uit te voeren en de rapportage te specificeren per aanbieder en per gemeente. Op deze wijze kunnen de administratieve lasten beperkt blijven. De meting dient uiteraard door een onafhankelijk bureau uitgevoerd te worden.

4143 Gemeenten kunnen het percentage van personeelsverloop van de aanbieder als minimumeis hanteren in de selectiefase van de aanbesteding. Aandachtspunt voor gemeenten is dat aanbieders met een legitieme reden voor een hoger verloop (bijvoorbeeld organisaties met relatief veel 50-plussers of een kleine organisatie) toch eerlijke kansen houden op meedingen in de aanbesteding. Gemeenten kunnen in de selectiefase vragen naar een onderbouwing van het hogere verloop om zo te beoordelen of de aanbieder een legitieme reden heeft.

4144 In het bestek kan een gemeente eisen opnemen over het aantal uren opleiding dat een medewerker minimaal dient te ontvangen. Een iets minder voorschrijvende variant is om op te nemen dat de gemeente naar aanleiding van cliëntervaringsmetingen met de aanbieder in overleg gaat over de aanvullend benodigde opleidingen om de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten.

4145 Ten aanzien van opleidingen dient goed gespecificeerd te worden welke opleidingen relevant zijn, wie er voor in aanmerking komen en welk doel de opleidingen hebben. Ook alfahulpen die via aanbieders worden ingeschakeld zouden voor opleidingen faciliteiten moeten krijgen om zich verder te kunnen ontwikkelen. De benodigde tijd die de alfahulp aan opleiding besteedt kan mogelijk leiden tot minder beschikbare tijd voor de cliënt. Om dit te voorkomen zou de alfahulp de tijd die hieraan besteed wordt vergoed moeten krijgen.

4146 Indien een gemeente wenst dat er ook opleiding geboden dient te worden aan alfahulpen is geen sprake van inhoudingsplicht bij de aanbieder. De Wet op de loonbelasting is immers niet van toepassing aangezien de alfahulp niet in dienst is bij de aanbieder. Dit betekent echter dat ook geen gebruik kan worden gemaakt van de vrijstelling voor studiekosten met als gevolg dat de opleiding als belastbaar inkomen wordt beschouwd voor de alfahulp.

4147 Om dit eventuele nadeel voor alfahulpen weg te werken kan door gemeenten mogelijk een regeling met de Belastingdienst worden gesloten, bijvoorbeeld dat de alfahulpen opteren voor pseudo-werknemerschap. Op deze wijze is de Wet op de loonbelasting van toepassing waarbij gebruik kan worden gemaakt van het regime van vrije vergoedingen en verstrekkingen zoals de vrijstelling voor studiekosten. Doordat dan waarschijnlijk gebruik kan worden gemaakt van de

regeling dienstverlening aan huis en de vrijstelling voor studiekosten hoeven feitelijk geen inhoudingen plaats te vinden.

4148 Doordat een gemeente zich bemoeit met verantwoordelijkheden van een werkgever, zal de grens van verantwoordelijkheden tussen gemeente en aanbieders mogelijk vervagen. In het bestek dient heel duidelijk aangegeven te worden wat de beide partijen doen en waar zij ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor zijn.

### **Haalbaarheid en effecten**

4149 Principieel zijn er geen (juridische) belemmeringen om op deze wijze het goed werkgeverschap te stimuleren. Inhoudelijk vergt het adequaat invullen van alle bovengenoemde aandachtspunten wel degelijk een behoorlijke inspanning.

4150 Uit de interviews kwam bovendien naar voren dat er weinig animo is om de gemeente eisen te laten stellen over opleiding of verloop. Een meting van de personeelstevredenheid heeft wel steun als aangetoond wordt dat daar ook de kwaliteit van de dienstverlening mee verbeterd wordt. Indirect wordt hiermee gestimuleerd dat een aanbieder zich een goede werkgever toont.

4151 Deze variant heeft een positief effect op de arbeidsmarkt. De arbeidsvoorwaarden worden waarschijnlijk beter. Het aantrekken van personeel zal makkelijker verlopen. Indien de variant zich beperkt tot de tevredenheidmeting zal de snelheid waarmee dit effect zichtbaar is, afhankelijk zijn van de kwaliteit van de vragenlijst en of de werkgever wat doet met de resultaten van de meting. Eventueel kan overwogen worden om de resultaten hiervan te communiceren aan de cliënten, zodat deze hun keuze van de aanbieder hierop kunnen baseren.

## **C. Varianten rond de gunningscriteria**

### **Variant 12. Gemeenten hanteren een minimumtarief bij de aanbesteding**

#### **Een variant om de continuïteit van aanbieders te verbeteren en de concurrentie te handhaven/vergroten**

4152 De aanbestedende partij kan op het onderdeel prijs een minimumtarief in het bestek opnemen. Aanbieders die onder deze prijs inschrijven worden uitgesloten of ontvangen 0 punten op het onderdeel prijs.

4153 Het hanteren van een minimumtarief stelt een gemeente in staat een redelijke prijs te betalen voor de dienstverlening (bij voorkeur niet onder kostprijs) zodanig dat wordt voorkomen dat aanbieders in financiële problemen raken. Dat kan weer tot gevolg hebben dat het personeel (onder andere uit de eigen gemeente) op zoek moet naar een nieuwe baan (ongewenste onzekerheid) en de cliënt wisselt van dienstverlener (afname van de continuïteit).

#### **Voordelen en nadelen**

4154 Door een adequaat minimumtarief hebben de aanbieders meer kans op een gezonde financiële bedrijfsvoering met alle positieve gevolgen van dien: ruimte om de kwaliteit te borgen en verder te ontwikkelen, continuïteit voor zowel aanbieders en hun personeel, als voor cliënten, op langere termijn meer keuzevrijheid voor cliënten, et cetera.

4155 Uiteraard levert het hanteren van een minimumprijs (op korte termijn) hoogstens financiële nadelen op. De omvang daarvan is mede afhankelijk van de gekozen hoogte van de minimumprijs.

4156 Een ander nadeel van deze variant is dat de stimulans tot creativiteit en doelmatigheid van de aanbieders afneemt doordat er minder druk op de prijs komt. De gemeente zal in de aanbesteding extra aandacht moeten besteden aan de kwalitatieve gunningcriteria om dit toch tot zijn recht te laten komen.

4157 Maar heel fundamenteel bij deze variant is de vraag of een gemeente (of eventueel zelfs de wetgever) de verantwoordelijkheid van de aanbieders op zich moet nemen. Bij een aantal van de betrokkenen is hier een grote terughoudendheid te bespeuren.

#### **Aandachtspunten bij implementatie**

4158 Het bepalen van de prijs dient zeer zorgvuldig plaats te vinden. De gemeente dient te borgen dat deze proportioneel is en tenminste voldoet aan de CAO. Daartoe is het noodzakelijk

goede informatie te hebben van de aanbieders. Een van de mogelijkheden om een proportionele prijs vast te stellen is een marktconsultatie uit te voeren, waarbij de partijen gescheiden gevraagd wordt naar kostprijzen. Deze informatie is vertrouwelijk en mag niet gedeeld worden.

4159 Het vaststellen van een reële kostprijs is niet eenvoudig. Diversiteit van factoren speelt mee, bijvoorbeeld de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand. Ook is het in veel gevallen zo dat de prijs wordt beïnvloed door het volume dat geleverd wordt.

4160 Per aanbieder zal de feitelijke kostprijs dus kunnen verschillen. Het is aan de gemeente om hierin een besluit te nemen nadat voldoende informatie verzameld is over wat zij een redelijke kostprijs vindt voor de door haar gevraagde dienstverlening.

4161 In artikel 6 van de Wmo is vastgelegd dat het PGB een tarief dient te hebben waarmee ondersteuning kan worden ingekocht. Als de vergoeding afhankelijk is van de door de gemeente gecontracteerde prijs, dient een gemeente bij het vaststellen van de minimumprijs (die mogelijk hoger is dan de prijs in een eerdere aanbesteding) zich tevens te realiseren wat het effect hiervan zou kunnen zijn op het PGB. Het totaal aan uitgaven moet in het budget van de gemeente passen.

### **Haalbaarheid en effecten**

4162 De toepassing van een minimumtarief is juridisch en praktisch mogelijk. Uit de interviews bleek weerstand tegen deze variant.

4163 Positief effect van deze variant is dat er meer garanties zijn voor continuïteit van de aanbieders, hun personeel en ook voor de cliënten. In directe zin zorgt dat wel voor een mitigerend effect op de prijsconcurrentie. De prijsvoordelen die gemeenten in de eerste ronde aanbestedingen veelal hebben bereikt kunnen deels verdwijnen.

4164 Op termijn blijft er echter meer concurrentiekracht in de markt doordat er meer aanbieders zijn en meer aanbieders kunnen toetreden. Daarmee ontstaat ook een betere garantie voor keuzevrijheid voor cliënten. Het ligt in de rede dat bij een adequate prijsstelling er meer ruimte komt voor kwalitatieve aspecten van de dienstverlening.

## **Variant 13. Gunnen op marge**

### **Voorkomt het doorgeven van prijsdruk aan de medewerkers van de aanbieders**

4165 Bij het gunnen op marge (in plaats van gunnen op prijs) wordt van de aanbieders niet een prijs (per uur) gevraagd, maar een marge op de directe loonkosten. Die marge wordt vervolgens gebruikt bij de gunningbeslissing.

4166 Voorbeeld: aanbieders geven in de aanbesteding aan dat zij bijvoorbeeld: 130%, 140% of 150% vragen als vergoeding voor hun diensten. Dat betekent dat zij in ieder geval de directe loonkosten (100%) vergoed krijgen en daar bovenop een marge van 30%, 40% of 50% van die loonkosten. Als de gemeente dan de twee goedkoopste inschrijvers een contract gunt zullen de aanbieders, die respectievelijk voor 130% en 140% hebben ingeschreven een contract krijgen.

4167 Overigens kan de marge ook als een bedrag in Euro's in plaats van als percentage worden aangegeven. Over het algemeen heeft dit een aantal kleinere voordelen.

4168 Verder kan ook rekening gehouden worden met andere (bijvoorbeeld kwalitatieve) aspecten bij de gunningbeslissing. Omdat dit niet anders is dan bij het gunnen op prijs wordt hierop verder niet ingegaan.

### **Voordelen**

4169 Op deze wijze worden aanbieders en hun personeel enigszins beschermd tegen het onder de kostprijs inschrijven. Natuurlijk kan een aanbieder nog steeds voor 90% inschrijven, maar dan wordt in ieder geval zichtbaar dat dat een bewuste keuze is van deze partij.

4170 Daarnaast is ook meteen duidelijk dat de aanbieders concurreren op de kosten van de overhead en planning. Als er dan toch financiële druk op de resultaten gaat ontstaan, doordat met een te kleine marge is ingeschreven, helpt het afwentelen op de loonkosten van het personeel per definitie niet. Daarmee wordt de druk op de primaire arbeidsvoorwaarden van het personeel van de aanbieders (zoals die zich nu voordoet) voorkomen.

4171 Bijkomend voordeel is ook dat duidelijker wordt wat de werkelijke kostprijzen zijn.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

4172 Allereerst is het belangrijk om de directe loonkosten goed te definiëren. In principe is de keuze van de definitie van directe loonkosten vrij. Wij raden echter aan om uitsluitend die

elementen op te nemen die direct gerelateerd zijn aan de inzet van het personeel: bruto-uurloon, sociale lasten, werkgeverspremies en pensioenpremies. Alle elementen die een variabel karakter hebben, zoals ziekte, planningsverlies, huisvestingskosten en alle andere organisatiekosten moeten juist niet in de directe loonkosten worden opgenomen. Men zou nog kunnen overwegen om de kosten van opleidingen (eventueel forfaitair) in de directe loonkosten op te nemen ter bescherming van het personeel ook op dit punt.

4173 Om te voorkomen dat de aanbieders zeer hoge salarissen hanteren (de directe loonkosten worden toch vergoed en bovendien is een marge van bijvoorbeeld 30% van een hoger salaris meer dan van een lager salaris) is het zinvol te eisen dat zij salarissen betalen conform de CAO.

4174 Tenslotte zouden de aanbieders hoger gekwalificeerd personeel kunnen inzetten op werkzaamheden waar ook lager gekwalificeerd (en lager betaald) personeel zou volstaan. Als een gemeente dit wil voorkomen kan in het contract een bepaling worden opgenomen, die een terugbetaling voor die gevallen inhoudt. Overigens zou (zelfs in het geval dat de terugbetaling groter is dan het verschil tussen de hogere en lagere CAO-schaal) het incidenteel inzetten van hoger gekwalificeerd personeel voor de aanbieders zinvol kunnen zijn om planningsverliezen te reduceren.

### **Haalbaarheid en effecten**

4175 Het staat een gemeente vrij deze variant zonder verdere maatregelen te hanteren bij een eerstvolgende (her)aanbesteding. Het is een vorm van aanbesteden en contracteren die gebruikelijk is bij het aanbesteden en contracteren van uitzendbureaus. Gemeentelijke inkopers hebben met deze variant doorgaans dan ook ervaring.

4176 Tegen die achtergrond zal dan ook de aanbesteding zelf geen extra kosten of andere moeilijkheden opleveren. Voor het controleren van het naleven van de afgesloten contracten kan volstaan worden met steekproefsgewijze controle (zoals ook bij contracten met uitzendbureaus).

4177 Voor de werkgelegenheid geeft deze variant betere garanties doordat de directe loonkosten geen rol meer spelen in de aanbesteding.

## **Variante 14. Sociale aspecten inzetten in de aanbesteding**

### **Een variant tot maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap**

4178 'Sociale aspecten' is een breed begrip. We verstaan eronder: maatregelen die de naleving van grondrechten en beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, sociale cohesie en solidariteit moeten bevorderen.

4179 Een sociaal aspect dat ingezet zou kunnen worden in een aanbesteding van HH is het opnemen van de verplichting om meer (maatschappelijke) stagiaires of medewerkers uit de sociale werkplaats/werklozen in te zetten voor (een deel van) de dienstverlening.

### **Voordelen**

4180 Gemeenten geven invulling aan het maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap door te stimuleren dat aanbieders ook werklozen, gehandicapten en kansarme(re) mensen opnemen in het arbeidsproces.

4181 Met deze variant kunnen aanbieders doelstellingen op andere beleidsterreinen helpen realiseren.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

4182 De gemeente heeft bij aanbesteding de mogelijkheid om (sub)criteria van verschillende aard te hanteren, waaronder sociale criteria.

4183 Het blijft uiteraard zaak om te garanderen dat de kwaliteit van de dienstverlening voorop blijft staan en deze niet ondergeschikt wordt gemaakt aan de sociale doelstellingen. Aanbieders moeten in staat blijven om het gewenste kwaliteitsniveau van personeel te kunnen invullen.

4184 Anderzijds moet ook de continuïteit van de dienstverlening kunnen worden gegarandeerd aan de cliënten. Cliënten moeten in de gelegenheid blijven om bij personeel dat niet voldoet aan de kwaliteitswensen ander personeel te krijgen.

### **Haalbaarheid en effecten**

4185 Het staat een gemeente vrij eisen en wensen te formuleren van sociale aard. Er zijn daarbij verschillende mogelijkheden:

- (a) Een gemeente kan sociale aspecten verwerken in de te hanteren selectiecriteria. Deze aspecten dienen betrekking te hebben op de inschrijvende aanbieder;

- (b) Een gemeente kan sociale aspecten verwerken in de te hanteren gunningcriteria, waarbij geldt dat er een verband moet zijn met (de wijze van uitvoering van) de opdracht;
- (c) Een gemeente kan sociale aspecten verwerken in de als minimumeis voorgeschreven voorwaarden voor uitvoering van de overeenkomst. Dergelijke minimumeisen hebben geen onderscheidend effect en dienen, anders dan gunningcriteria, niet de keuze van de beste offerte.

4186 Er zijn in de reeds afgeronde aanbestedingen al eisen van "sociale aard" gesteld. Meestal in de gunningcriteria, maar ook wel in de selectiecriteria<sup>17</sup>. Over de juridische houdbaarheid van deze toepassingen zijn nog geen uitspraken gedaan. Overigens is een keuze tussen gebruik maken van gunningcriteria of selectiecriteria niet in alle gevallen mogelijk. (zie ook variant 1).

4187 De mogelijkheden hiertoe zijn bij veel aanbestedingen al benut, maar of de eisen ook tot meer (re-)integratie op de arbeidsmarkt heeft geleid valt nu nog niet te bepalen. Dit zou uit evaluatie van het Wmo-beleid bij gemeenten duidelijk moeten worden. Gemeenten die een goed contractmanagement hebben ingevoerd kunnen daar mogelijk al een eerste rapportage over geven.

4188 Aanbieders kunnen hogere kosten krijgen wanneer er minder efficiënt kan worden gewerkt doordat nieuwe medewerkers ingewerkt moeten worden en mogelijk ook meer begeleiding nodig hebben.

4189 Indien het nieuwe personeel voldoende wordt ingewerkt en begeleid hoeft deze variant geen ongunstig effect op de kwaliteit van de dienstverlening te hebben

---

<sup>17</sup> Bron: tellingen Research voor Beleid, april 2007



## **D. Varianten rond de gunningsmethodieken**

### **Variant 15. Geen beperking op het aantal aanbieders dat voor gunning in aanmerking kan komen**

#### **Een variant om de keuzevrijheid van een cliënt te vergroten**

4190 In de aanbesteding kunnen minimumeisen worden opgenomen ten aanzien van prijs en kwaliteit (of een combinatie van beide). Alle aanbieders die aan die minimumeisen voldoen worden vervolgens gecontracteerd (in plaats van de beste X).

4191 Door geen beperking aan te brengen in het aantal te contracteren aanbieders kunnen meer aanbieders een contract verwerven. Die contracten zijn dan open raamovereenkomsten zonder garantie van een bepaalde hoeveelheid af te nemen uren, omdat dat afhangt van de keuzes die cliënten maken.

4192 Een gemeente legt in het bestek slechts de minimale eisen vast ten aanzien van de dienstverlening en eventueel ook ten aanzien van de dienstverlener.

#### **Voordelen**

4193 Een cliënt kan in deze variant kiezen uit alle aanbieders waarbij de minimale kwaliteit geborgd is. Daarmee is maximale keuzevrijheid voor de cliënten gegarandeerd.

4194 Omdat de keuze van de cliënten voor de feitelijke inschakeling van een aanbieder daarmee waarschijnlijk vooral op de uiteindelijk geleverde (gepercipieerde) kwaliteit zal plaatsvinden, zal gedurende de looptijd een continue druk op het leveren van kwaliteit blijven bestaan.

#### **Aandachtspunten bij implementatie**

4195 Bij het bepalen van de minimale kwaliteitsnorm kan de gemeente naast de standaard managementkwaliteitsnormen gebruik maken van een cliëntbehoefteonderzoek om te bepalen wat een cliënt minimaal wenst in de dienstverlening (zie variant 20)

4196 Daarnaast is het van belang dat de cliënt goed geïnformeerd wordt over het onderscheid in kwaliteit en op basis hiervan een keuze kan maken. Deze informatie dient overzichtelijk gepresenteerd te worden zodat een cliënt ook werkelijk een keuze kan maken. Het hebben van (te)veel keuzes maakt het voor cliënten niet altijd eenvoudiger.

4197 Een gemeente kan sturen in het aantal te contracteren aanbieders door te variëren in het minimale kwaliteitsniveau. Des te lager dit minimale kwaliteitsniveau is, des te meer aanbieders

hieraan kunnen voldoen, des te groter de keuzevrijheid van de cliënt maar ook des te intensiever het contractmanagement zal zijn voor de gemeente.

### **Haalbaarheid en effecten**

4198 De juridische haalbaarheid van alle varianten waar keuzevrijheid geboden wordt aan de cliënt binnen raamcontracten van de gemeente is aan discussie onderhevig. Deze discussie is aangehaald bij de bespreking van het Zeeuwse model, dat nauw aan deze variant is gelieerd.

4199 Aanbieders zullen door de onzekerheid over de omvang van het aantal feitelijk geleverde uren enige marge in de geboden prijs moeten inbouwen. Bij toename van het aantal aanbieders neemt deze onzekerheid toe.

4200 Aangezien in de AWBZ wel volumeafspraken gemaakt werden met de aanbieders, is het te verwachten dat de geoffreerde prijzen zullen stijgen ten opzichte van de eerste ronde aanbestedingen om de flexibiliteit van de aanbieders te kunnen bekostigen.

4201 De administratieve lasten zullen toenemen als er meer aanbieders gecontracteerd worden en er geen maatregelen genomen worden om deze te verminderen (zie de hierboven genoemde aandachtspunten).

4202 Er worden geen massale gevolgen voor de werkgelegenheid verwacht bij deze variant, maar de onzekerheid over de productie bij de aanbieders kan er voor zorgen dat er minder personeel in vaste dienst wordt genomen.

4203 Samenvattend kan gesteld worden dat deze variant een positief effect heeft op de kwaliteit van de dienstverlening. De keuze van een cliënt is namelijk gebaseerd op kwaliteit en niet op prijs, omdat de eigen bijdrage van een cliënt vastgesteld is in de verordening.

## **Variant 16. Het Zeeuwse model**

### **Een variant om concurrentie alleen op kwaliteit te laten plaatsvinden**

4204 Het Zeeuwse model is een manier om prijs en kwaliteit in de aanbesteding te betrekken, waarbij beide alleen als minimumeis gelden. Alle aanbieders, die voldoen aan minimale kwaliteitseisen én bereid zijn de dienstverlening te leveren voor een door de gemeente vastgestelde prijs, worden gecontracteerd. Er is dus geen maximum aan het aantal te contracteren aanbieders. De cliënt kiest zelf één van de gecontracteerde aanbieders.

### **Voordelen**

4205 Voor aanbieders is van te voren duidelijk welke kwaliteit ze voor een bepaalde prijs moeten leveren. Een aanbieder kan op basis daarvan bepalen of dat mogelijk is in zijn financiële model.

4206 Ervan uitgaande dat een gemeente de prijs zorgvuldig heeft vastgesteld om zodoende te borgen dat de gemeente doelmatig omgaat met de beschikbare gelden, is met dit model de kans zeer groot dat een groot aantal aanbieders gecontracteerd wordt: zowel bestaande alsook nieuwe organisaties, mits deze voldoen aan de minimale kwaliteitseisen.

4207 Uiteindelijk vindt de concurrentie plaats bij de cliënt die moet kiezen uit de gecontracteerde aanbieders. Omdat de prijs gelijk is kunnen aanbieders zich alleen onderscheiden op kwaliteit, waarbij de minimale kwaliteit geborgd is in de aanbesteding. Daarmee is een duidelijke incentive ingebouwd voor de aanbieders om ook in continuïteit kwaliteit te blijven leveren (meer dan de minimale eis), iets waar uiteindelijk de cliënten van profiteren.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

4208 Het bepalen van de vaste prijs dient zeer zorgvuldig plaats te vinden. De gemeente dient te borgen dat deze proportioneel is en tenminste naleving van de CAO door de aanbieders mogelijk maakt. Een van de mogelijkheden om een proportionele prijs vast te stellen is om voorafgaand aan de aanbesteding een marktconsultatie uit te voeren (zie de beschrijving hiervan in variant 12, minimumtarief). Hierbij dient wel heel duidelijk aangegeven te worden wat de gewenste kwaliteit van de dienstverlening is.

4209 Bij dit model vindt de beoordeling plaats op een minimaal te halen kwaliteit bij een vaste prijs. Er is dus geen sprake van concurrentie op prijs en kwaliteit, maar er vindt alleen toelating plaats. In het aanbestedingsmodel dat de gemeente Eindhoven hanteert (één maximale prijs voor HH -dus geen differentiatie naar HH1 en HH2-) konden aanbieders zich wel onderscheiden op prijs en kwaliteit in de offerte. De rangorde die aldus ontstond is overgenomen in de zorgcatalogus. Cliënten kunnen op basis van deze catalogus de keuze voor een aanbieder maken.

4210 Bij het bepalen van de minimale kwaliteitsnorm kan de gemeente naast de standaard managementkwaliteitsnormen gebruik maken van een cliëntbehoefteonderzoek om te bepalen wat een cliënt minimaal wenst in de dienstverlening (zie variant 20).

4211 Een gemeente kan sturen in het aantal te contracteren aanbieders door te variëren in het minimale kwaliteitsniveau en de hoogte van de vergoeding per uur HH. Hoe meer aanbieders aan deze eisen voldoen, hoe groter de keuzevrijheid van de cliënt maar ook des te intensiever het contractmanagement zal zijn voor de gemeente.

4212 Voor de inschrijvende partijen is in dit model vooraf niet in te schatten wat de uiteindelijk te leveren hoeveelheid uren is. Aanbieders zullen door de onzekerheid over de omvang van het contract reserves moeten inbouwen.

4213 Voor een goede werking van dit model is het van belang dat de cliënt goed geïnformeerd wordt over het onderscheid in kwaliteit en op basis hiervan een keuze kan maken. Dat kan door kwaliteitsmetingen van de gemeente, maar evenzeer door klanttevredenheidsmetingen bij de cliënten zelf. Deze informatie dient overzichtelijk en toegankelijk gepresenteerd te worden, zodat een cliënt ook werkelijk een keuze kan maken. Aanbieders kunnen door heldere communicatie over hun kwaliteit kansen creëren op uitbreiding van het aantal cliënten.

4214 Om het belang van goede kwaliteit (beter dan de minimale eis) nog extra te versterken kan de gemeente als extra element inbouwen dat cliënten die niet willen of kunnen kiezen thuiszorg geleverd krijgen door de (op dat moment) best presterende partij.

### **Haalbaarheid en effecten**

4215 Ons inziens zijn er geen principiële juridische bezwaren tegen het Zeeuwse model. Het is immers objectief, transparant en niet-discriminerend. Naar de letter betogen sommige juristen dat de uiteindelijke keuze door de cliënt niet 'objectief' zou zijn. Daar valt tegenin te brengen dat op het niveau van de gemeente wel degelijk sprake is van objectiviteit (de gemeente beïnvloedt de individuele cliënten immers niet anders dan door bijvoorbeeld objectieve kwaliteitsinformatie). En als er al sprake van niet-objectiviteit zou zijn dan is dat zeker niet het geval bij het aanbesteden en het contracteren van de partijen, maar later in het proces tijdens de toewijzing van de dienstverlening.

4216 Deze variant heeft een positief effect op de kwaliteit van de dienstverlening. De keuze van een cliënt is namelijk gebaseerd op kwaliteit en niet op prijs omdat de eigen bijdrage van een cliënt vastgesteld is in de verordening.

4217 De keuzevrijheid van een cliënt neemt toe als er meer aanbieders gecontracteerd worden.

4218 De administratieve lasten zullen toenemen als er meer aanbieders gecontracteerd worden. Bovendien zal er een systeem van kwaliteitsmeting en rapportage moeten worden opgezet en bijgehouden.

## **Variant 17. Gebruikmaken van een veiling per individuele cliëntvraag**

### **Een aanbieder bepaalt zijn prijs op basis van beschikbaar personeel**

4219 In deze variant is sprake van gunning van de opdracht in twee rondes. In eerste instantie sluit een gemeente raamovereenkomsten met aanbieders die voldoen aan een minimaal kwaliteitsniveau en de HH kunnen en willen uitvoeren voor een door de gemeente bepaald maximaal tarief. Hiermee is de kwaliteit van het aanbod vooraf getoetst.

4220 Nadat een cliënt een beschikking ontvangen heeft voor HH wordt de cliënt gevraagd welke aanbieder(s) wel en niet gewenst zijn als uitvoerder van de dienstverlening. Deze eventuele voorkeur wordt wel vastgelegd, maar niet bekendgemaakt.

4221 Vervolgens worden alle aanbieders uitgenodigd om deel te nemen aan een elektronische veiling, waarin zij een prijs bieden op basis van de individuele indicatie van de cliënt en zijn postcode (alleen cijfers). Bidders zien niet wat andere partijen bieden, wel wat tot dan toe de beste prijs is.

4222 De opdracht wordt uiteindelijk gegund aan de voorkeursaanbieder van de cliënt (voor de prijs die deze heeft geboden of de maximumprijs als hij niet heeft geboden) of - als de cliënt geen voorkeursaanbieder heeft gekozen - aan de laagste bieder (voor zijn prijs).

4223 Bij een herindicatie wordt hetzelfde traject opnieuw doorlopen.

### **Voordelen**

4224 Aanbieders kunnen met deze variant een reële prijs bieden omdat de omvang van de opdracht (de cliënt) vooraf bekend is. De aanbieder kan een betere inschatting maken van de kosten op het moment dat geboden moet worden en daardoor een duidelijke minimale inschrijfprijs voor zichzelf hanteren. Aanbieders kunnen uiteraard nog steeds onder kostprijs aanbieden, echter dat beperkt zich dan tot één cliënt en kan een bewuste keuze zijn op basis van de beschikbaarheid van het personeel. Tijdelijk onder de kostprijs werken is voordeliger dan helemaal geen werk.

4225 Daarmee heeft deze variant een positief effect op de financiële situatie van de aanbieder. Doordat de aanbieder een reële prijs kan bieden zullen er naar verwachting ook positieve effecten voor de werkgelegenheid optreden.

4226 Met deze variant wordt de keuzevrijheid geborgd en is een goede prijsconcurrentie mogelijk, maar nog belangrijker is dat er geen concessies worden gedaan aan de kwaliteit doordat al in de eerste ronde een minimale kwaliteit ten aanzien van de dienstverlening gevraagd wordt.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

4227 Om deze variant te implementeren is het gebruik van een elektronisch veilingssysteem onontbeerlijk. De technologie bestaat (zie: [www.zorgveiling.nl](http://www.zorgveiling.nl)) en wordt ook gebruikt voor HH in het kader van de Wmo (gemeente Spijkenisse).

4228 De benodigde implementatietijd is afhankelijk van de wensen van de gemeente. Gemiddeld duurt de implementatie drie maanden. Voor gemeenten zijn er geen kosten verbonden aan het gebruik van [zorgveiling.nl](http://zorgveiling.nl). Alleen de winnende aanbieder dient een vast bedrag van € 19,50 te betalen.

De wijze waarop [www.zorgveiling.nl](http://www.zorgveiling.nl) werkt is weergegeven op de website. In het algemeen krijgen aanbieders na publicatie drie dagen de tijd om een bod uit te brengen of bij te stellen. Na deze biedtermijn wijst het systeem de cliënt toe aan de beste aanbieder en vindt daarvan een melding plaats aan de gemeente/aanbieder (afhankelijk van de afspraken daarover). De toewijzing gebeurt op basis van de parameters die de gemeente in het systeem heeft opgenomen. Te denken valt aan de extra kwaliteit die de aanbieder biedt, prijs van de zorg en eventuele voorkeuren van de klant (hoeft dus niet op prijs alleen).

4229 De gemeente Spijkenisse veilt de HH al sinds de invoering van de Wmo echter dan zonder maximale prijs. In die toepassing wordt een cliënt de mogelijkheid geboden om één aanbieder af te wijzen voor de veiling.

4230 Een vergelijkbaar systeem wordt nu ook al gebruikt door zorgverzekeraars voor het veilen van circa 50.000 kraamzorg cliënten per jaar. Daar wordt de voorkeur van een cliënt altijd gehonoreerd maar doet de voorkeuraanbieder wel mee in de zorgveiling. De NZa heeft recentelijk aangegeven dat het wenselijker is om twee voorkeuraanbidders op te vragen. Op deze wijze wordt voorkomen dat aanbieders die weten dat ze voorkeuraanbieder zijn, niet actief deelnemen aan de prijsconcurrentie in de veiling.

### **Haalbaarheid en effecten**

4231 Aanbestedingsrechtelijk is deze variant geen enkel probleem. In vergelijking met het Zeeuwse model wordt meer recht gedaan aan het aspect van een minicompetitie in de raamovereenkomsten.

4232 De veiling leidt wel tot meer administratieve lasten omdat per individuele cliënt een zorgveiling mogelijk wordt. Echter doordat het overgrote deel van de veiling geautomatiseerd kan plaatsvinden, blijft dit zeer beperkt.

4233 Het effect op de keuzevrijheid en kwaliteit is positief. Alleen de partijen die voldoen aan de minimum kwaliteitseisen kunnen meedoen aan de zorgveiling. Hiermee wordt het kwaliteitsniveau gegarandeerd. Na deze selectie is de keuze van de cliënt de meest doorslaggevende factor voor de gunning van de opdracht, terwijl daarbij toch de prijs een rol kan blijven spelen.

4234 Een extra positief effect is dat ook kleinere aanbieders in deze variant een reële kans hebben. Zelfs eenpersoonsaanbieders kunnen aan deze veilingen meedoen, mits ze het vereiste kwaliteitsniveau halen. Daarmee wordt een effect bereikt op de markt van de aanbieders dat verder gaat dan de toepassing in één enkele gemeente: de structuur van de markt kan door grootschalige toepassing van de zorgveiling volledig veranderen. Van een markt met steeds groter wordende conglomeraten aan aanbieders (veroorzaakt door hoge toetredingsdrempels onder andere in andere aanbestedingssystemen) naar een meer dynamische markt waar toe- en uittreden veel gemakkelijker is gemaakt.

4235 Een aantal geïnterviewden verwacht overigens dat deze structuurverandering in de markt ook zal bijdragen aan een betere kwaliteit van de dienstverlening van de aanbieders.



## **Variant 18. Vermijd relatieve beoordelingen**

### **Relatieve beoordelingen kunnen ongewenste effecten veroorzaken**

4236 In tegenstelling tot voorgaande varianten is dit een variant waarbij exact wordt aangegeven wat *niet* te doen en op de vraag "wat dan wel?" verschillende antwoorden mogelijk zijn.

4237 Verreweg de meeste van de aanbestedingen HH worden aanbesteed met als gunningmethodiek de methode van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). In het overgrote deel daarvan heeft men een relatieve beoordeling gebruikt. Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat de relatieve beoordeling ook in de veel gebruikte standaardbestekken (van het bureau invoering Wmo, maar ook van diverse adviesbureaus) voor komt.<sup>18</sup>

4238 Het gaat hierbij om de manier van beoordelen van gunningscriteria, en dit is relevant voor willekeurig ieder gunningscriterium (bijvoorbeeld prijs, maar ook kwaliteit etc.)

4239 Van een relatieve beoordeling is sprake als de score die een aanbieder behaalt op een gunningscriterium afhankelijk is van de score van een andere aanbieder. De meest gebruikelijke vorm waarin dit voorkomt is als de beste aanbieder het maximum te behalen aantal punten krijgt (voor dat criterium) en de andere aanbieders een daarvan afgeleid aantal punten.

4240 De relatieve beoordeling kent grote nadelen. De belangrijkste is dat niet van te voren vast staat hoeveel punten een bepaalde prijs behaalt (of ieder ander gunningscriterium dat relatief wordt beoordeeld) en zelfs niet hoeveel een bepaald prijsverschil oplevert. Het effect daarvan is dat zelfs de aanbestedende partij (de gemeente) niet van te voren weet hoeveel punten een prijsverschil haar waard is. Daarmee kan de afweging tussen bijvoorbeeld prijs en kwaliteit onbedoeld en ongewenst variëren.

---

<sup>18</sup> Bijvoorbeeld het modelbestek op de website [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl) onder gereedschapskist Hoofdstuk 7 beschrijving van het bestek, pagina 22 ad 3: "De prijzen worden onderling vergeleken en de aanbieder met de laagste prijs krijgt het hoogste aantal punten waarbij in de rangorde per aanbieder een aantal punten in mindering worden gebracht en vermenigvuldigd met de wegingsfactor." En in de toelichting: "NB: Dit voorbeeld is eenvoudig van aard. Er zijn ook andere beoordelingsmethodieken denkbaar waarbij een afhankelijkheidsrelatie worden ingebracht van de laagste prijs ten opzichte van de overige aangeboden prijzen."

4241 Een voorbeeld: De gemeente waardeert prijs en kwaliteit even zwaar, voor beide zijn 50 punten te behalen. Er zijn twee aanbieders, A en B met de volgende aanbiedingen (voor het gemak is de kwaliteitsscore al naar een punten aantal omgezet):

Aanbieder	Prijs	Kwaliteitsscore
A	€ 20,-	33
B	€ 24,-	45

4242 Als de gemeente nu het gunningscriterium "prijs" relatief beoordeelt krijgt A met de beste prijs dus 50 punten en B, die 20% duurder is 20% minder punten namelijk 40. De totaal score voor A wordt dan 83 punten en voor B 85 punten en B krijgt de opdracht.

4243 Maar stel nu dat er een derde aanbieder C zou zijn, die relatief slechte kwaliteit levert en daar maar vijf punten voor scoort. Maar C is wel goedkoop met een prijs van € 15,-. Dan verandert de beoordeling van de prijs van A en B en daarmee de hele totaal score als volgt:

aanbieder	prijs	Score op prijs	Score op kwaliteit	Totaal score
A	€ 20,-	33,3	33	66,3
B	€ 24,-	20	45	65
C	€ 15,-	50	5	55

4244 Door het meedoen van een partij C - die overigens als allerlaatste eindigt - wordt nu opeens partij A de winnaar. Dat komt omdat oorspronkelijk het prijsverschil van € 4,- (tussen € 20,- en € 24,-) 10 punten waard was en bij het meedoen van C datzelfde verschil 13,3 punten waard is. Daarmee wordt de beoordeling van hetzelfde prijsverschil afhankelijk gemaakt van het al dan niet meedoen van een aanbieder die overigens zelf zo slecht scoort dat hij als laatste eindigt.

4245 De essentie van het voorbeeld is dat bij relatieve beoordelingen niet de voorkeur van de aanbestedende partij (de gemeente) in de score naar voren komt, maar de toevalsfactor afhankelijk van de andere inschrijvers.

4246 Het voorbeeld wordt nog extremer als er niet alleen de beste aanbieder (per criterium) de maximum score krijgt, maar ook de slechtste aanbieder de minimum score. In een aantal HH aanbestedingen is het maximum aantal punten (50 in ons voorbeeld) toegekend aan de aanbieder met de laagste prijs en zijn 0 punten toegekend aan de aanbieder met de slechtste prijs. Andere

aanbieders met prijzen er tussen krijgen dan ook tussenliggende scores. Als de hoogste en laagste prijzen dan € 2,- verschillen levert een prijsverschil van € 1,- tussen twee willekeurige aanbieders een score verschil van 50%. Maar bij een extra leverancier met een zeer hoge prijs loopt het prijsverschil tussen de hoogste en de laagste op tot € 5, en dan is datzelfde prijsverschil van € 1,- slechts 20% in score verschil waard.

## Voordelen

4247 Het voordeel van het niet gebruiken van een relatieve beoordeling is dat de scores van de verschillende aanbieders niet afhankelijk zijn van andere zaken dan alleen het oordeel van de inkopende partij (de gemeente). Daarmee kan datgene wat de gemeente zelf echt belangrijk vindt ook als zodanig in de beoordeling gewaardeerd worden.

## Aandachtspunten en implementatie

4248 Alle vormen van beoordeling per gunningscriterium, waarbij op een of andere wijze gerefereerd wordt aan andere aanbiedingen (bijvoorbeeld via vergelijking met de beste aanbieder op dat criterium), zijn te kenmerken als relatieve beoordelingen. Deze dienen dus vermeden te worden.

4249 Voorbeelden die we in de praktijk tegenkomen:

- (a) Beste aanbieding krijgt maximum score, overige aanbiedingen krijgen procentueel minder scores (conform ons voorbeeld);
- (b) Beste aanbieding krijgt maximum score, overige aanbiedingen krijgen een score die volgt uit een formule waarin ook de beste score wordt verwerkt ((a) is een bijzonder geval hiervan);
- (c) Beste aanbieding krijgt maximum score, nummer twee krijgt 20% minder, nummer drie krijgt 40% minder et cetera;
- (d) Middelste aanbieding krijgt 50% van de maximum score, overige aanbiedingen worden ten opzichte van die aanbieder gescoord;
- (e) Et cetera.

## Haalbaarheid en effecten

4250 Relatieve beoordelingen vermijden is absoluut mogelijk. Sterker nog: ook juridisch is het gebruik van relatieve beoordelingen naar onze mening niet verdedigbaar<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Er is een concrete uitspraak over vorm (c) hierboven, waarin de rechtbank Leeuwarden de gemeente Weststellingwerf veroordeelt wegens gebruik van de relatieve beoordeling (Zaaknummer LJN: AS3521; uitspraak 21 januari 2005).

4251 Weliswaar zijn relatieve beoordelingen niet expliciet verboden in het Bao, maar relatieve beoordelingen zijn niet objectief (immers afhankelijk van andere aanbiedingen) en niet transparant (immers kunnen dezelfde verschillen tot andere score verschillen leiden).

4252 Wat dan wel? De ongewenste effecten doen zich niet voor als er sprake is van absolute beoordelingen. Dat zijn beoordelingen waarbij een bepaalde aanbidding altijd tot dezelfde score leidt. Dat vereist dan van de inkopende partij (de gemeente) dat zij van te voren vast legt welke aanbidding tot welke score leidt.

4253 Inhoudelijk vergt dit enige kennis van de te verwachten aanbiedingen en van de markt, maar van een professionele inkopende instantie mag dit verwacht worden. Indien noodzakelijk zou daarover zelfs een formele marktconsultatie kunnen plaats vinden.

4254 Er zijn ook andere mogelijkheden om de negatieve effecten van verschillende vormen van relatieve beoordelingen weg te nemen, zoals het gebruik van logaritmische beoordelingsschalen, maar die werken niet voor alle vormen van relatieve beoordelingen en zijn vaak voor de aanbiedende partijen ook niet helder.

4255 Bij het vermijden van relatieve beoordelingen zal dit effecten hebben op de mate waarin financiële en kwalitatieve gunningscriteria effect sorteren en indirect dus ook op de kwaliteit van de dienstverlening en de financiële kaders die worden toegepast binnen gemeenten.

## **Variant 19. Geef criteria de “juiste” gewichten: vermeld de score schaal expliciet**

### **De beoogde gewichten per criterium zijn vaak anders dan de feitelijke**

4256 In de Bao is het verplicht om aan te geven welk gewicht de verschillende gunningscriteria krijgen indien gegund wordt op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). In veel gevallen wordt dan een (beoogd) gewicht aan prijs en kwaliteit opgegeven, dat in de praktijk anders blijkt uit te pakken.

4257 In de vorige variant (“Vermijd relatieve beoordelingen”) zagen we al een voorbeeld van een dergelijk fenomeen. Hier nog twee nadere voorbeelden (er zijn er nog tientallen):

- (a) Prijs en kwaliteit worden beoogd even zwaar te wegen: voor beide zijn 50 punten te behalen. Maar onduidelijk is hoeveel de prijs lager moet om 25 punten extra te scoren: moet de prijs dan halveren? Of volstaat een prijsdaling van € 1,- ? Kortom: zonder score schaal zegt het gewicht nog niets;
- (b) Een veel gebruikte methode is het eisen van een minimum score op kwaliteit. Maar in combinatie met een gewicht kan dit speciale effecten hebben. Bijvoorbeeld kwaliteit telt voor 60% en prijs voor 40%, maar voor kwaliteit moet je wel minstens 60% van de te behalen punten scoren. Dan is het verschil dat op prijs gemaakt kan worden dus 40 punten (tussen de beste en de slechtste) en op kwaliteit slechts 24 punten (tussen de beste - 60 punten - en de slechtste - 60 punten x tenminste 60% = 36 punten -). En dat terwijl kwaliteit beoogd was zwaarder te tellen (60%).

4258 De methode om dit soort effecten te voorkomen is om de score schaal expliciet bekend te maken aan alle aanbieders.

### **Voordelen**

4259 Expliciet bekend maken van de score schaal voorkomt ook bij de aanbestedende partij (de gemeente) dat er onjuiste of onduidelijke beelden ontstaan over het belang van de verschillende criteria.

4260 Bovendien biedt het bekend maken van de score schaal aan de aanbieders de gelegenheid om beter aan te sluiten bij de vraag van de gemeente. Ook aanbieders kunnen immers kiezen tussen meer kwaliteit of een lagere prijs. En als ze niet weten hoeveel extra kwaliteit ze moeten leveren om € 1,- extra prijs te compenseren wordt ook voor hen de keuze van welk aanbod te doen een slag in de lucht. Juist en professionele inkopende gemeente zou daar ongerust over moeten worden omdat ze mogelijk niet het beste aanbod van de aanbieders krijgt.

## **Aandachtspunten bij implementatie**

4261 Wederom is het niet altijd makkelijk om de juiste score schaal per criterium vast te stellen. Enerzijds kan dan een formele marktconsultatie nuttig zijn, maar intern kan men ook door middel van grondige scenario analyse de juiste schalen bepalen.

## **Haalbaarheid en effecten**

4262 Deze variant kan zonder meer ingevoerd worden. Juist sterker, een aantal van de te vermijden werkwijzen zijn juridisch zelfs twijfelachtig te noemen. De casus ligt hier minder duidelijk dan bij de relatieve beoordeling, maar ook hier kan men in bepaalde omstandigheden niet volhouden dat er sprake is van de vereiste transparantie in het aanbestedingsproces.

4263 Openbaar maken van de schalen waarmee men de criteria beoordeelt kan dan een belangrijke bijdrage leveren aan zowel het verloop van het proces als aan de te bereiken resultaten.

## **E. Aanbevelingen specifiek gericht op HH**

### **Variant 20. Gemeenten voeren een behoefteonderzoek uit onder cliënten**

#### **Een variant om de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten**

4264 Gemeenten kunnen door de inzet van cliëntpanels en door metingen te doen naar de werkelijke behoeften en verwachtingen van cliënten beter inhoud geven aan de aanbesteding. Bijvoorbeeld de mate waarin men het wenselijk vindt om de huidige combinatie van aanbieder en cliënt dan wel de huidige combinatie zorgverlener en cliënt te handhaven/garanderen (waarover overigens grote verschillen van inzicht bestaan) kan concreet worden gemeten.

#### **Voordelen**

4265 Door meer uit te gaan van feiten en minder van interpretaties en percepties kan een betere aansluiting worden gevonden bij de eigenlijke wensen en behoeften van cliënten. Er ontstaan kansen om oude paradigma's te doorbreken en soms zelfs om innovaties door te voeren. Als uit een behoefteonderzoek bijvoorbeeld naar voren komt dat de cliënt graag meer samenhang ziet tussen de verschillende vormen van ondersteuning dan kan dit bijdragen aan de integratie van HH met andere Wmo-onderdelen of zelfs met onderdelen uit de AWBZ.

4266 Met het uitvoeren van een behoefteonderzoek kan de aanbesteding, en daarmee ook de dienstverlening, meer aansluiten bij de wensen van de cliënt. Dat op zich is al een voordeel, maar door de betere aansluiting is ook minder tijd benodigd voor afstemming over het zorgplan dat de aanbieder opstelt met de cliënt.

#### **Aandachtspunten bij implementatie**

4267 Het bepalen van cliëntbehoeften alleen is niet genoeg! Het is ook van belang om te weten of de cliënt ervaart dat bepaalde uitgesproken behoeften worden gerealiseerd in de praktijk. Daarom dient een behoefteonderzoek altijd gevolgd te worden door een cliëntervaringsonderzoek, bij voorkeur door de CQ-index methode toe te passen. Deze methode heeft in de zorgsector al betrouwbare resultaten opgeleverd.

4268 Gemeenten en aanbieders dienen niet alleen te weten: "is de cliënt tevreden" maar ook "waarom is de cliënt (niet) tevreden" en "wat kan ik doen om de cliënt nog beter tegemoet te komen?". Daarvoor is primair inzicht nodig in de cliëntbehoefte: welke verwachtingen heeft men van de benodigde hulp. Want ervaringen en tevredenheid worden sterk bepaald door het verwachtingspatroon. Dit past ook bij de cliënttevredenheidsmetingen die de Wmo als jaarlijkse verplichting stelt.

4269 Bij het maken van de keuze voor het uitvoeren van onderzoek als onderdeel van het contractmanagement of als voorbereiding op een nieuwe aanbesteding, is het van belang te bepalen welk soort onderzoek het beste past, welke vragen hierbij relevant zijn en welke conclusies kunnen worden getrokken uit de uitkomst.

4270 De keuze van onderzoeksmethode voor de gegevensverzameling hangt af van:

- (a) De vraagstelling: betreft het bijvoorbeeld een eerste kwalitatieve inventarisatie of zijn kwantitatieve resultaten gewenst;
- (b) De doelgroep (zo vragen ouderen om een andere benadering dan jongeren).

4271 Voor de ontwikkeling van een behoefteonderzoek is samenwerken met andere gemeenten voor de hand liggend. Een groot deel van de vragen zal in de regel gelijk zijn, bovendien mag verwacht worden dat er ook tussen de behoeften in verschillende gemeenten enig correlatie is waardoor volstaan kan worden met een kleinere steekproef dan indien de gemeenten separaat onderzoek zouden doen. Door samenwerking kan de belasting op het ambtelijk apparaat per gemeente verminderd worden en kunnen de kosten van de uitvoering en analyse beperkt worden.

4272 Het is belangrijk dat de onderzoeken tijdig plaatsvinden, zodat de resultaten meegenomen kunnen worden in een nieuwe aanbesteding. De doorlooptijd van een dergelijk onderzoek varieert van twee tot zes maanden (afhankelijk van het aantal benodigde voorbereidingsactiviteiten). Om de cliënt niet teveel te belasten kan overwogen worden om tegelijkertijd een tevredenheidsmeting uit te voeren.

4273 Van belang is dat een gemeente de uitvoering door een onafhankelijk bureau laat uitvoeren. Immers bij uitvoering van het onderzoek door bestaande aanbieders hebben de uitvoerders belang bij de resultaten van het onderzoek met alle gevaren van dien. Daarnaast beschikt de bestaande aanbieder over meer informatie dan nieuwe aanbieders en is er sprake van discriminatie (hetgeen problemen kan opleveren bij de aanbesteding).

4274 Niet elke (individuele) behoefte kan door een gemeente vervuld worden. Om te voorkomen dat cliënten dat beeld krijgen als ze meewerken aan een dergelijk onderzoek, zal dit heel helder moeten worden uitgelegd. Een gemeente heeft immers ook een eigen visie op hoe de dienstverlening het best geleverd zou kunnen worden en die zal niet altijd met die van elke cliënt overeenkomen. Indien de visie van de gemeente afwijkt van de visie van een groot deel van de cliënten, dan is dit belangrijke input voor de gemeente en zal deze moeten onderzoeken hoe dat kan en of ze aan de wensen van de cliënten tegemoet kunnen komen. Daarnaast zal niet elke wens kunnen worden opgenomen in een aanbesteding.



## Haalbaarheid en effecten

4275 Het staat een gemeente vrij deze variant al dan niet te hanteren. Hier zijn uiteraard wel additionele kosten mee gemoeid. Om de administratieve lasten voor de cliënt te beperken adviseren we gemeenten om het behoefteonderzoek tegelijkertijd te laten plaatsvinden met een evaluatie van de dienstverlening.

4276 Deze variant heeft een positief effect op de (gepercipieerde) kwaliteit van de dienstverlening.

4277 VWS en VNG zouden gemeenten kunnen ondersteunen bij de voorbereiding van een behoefteonderzoek via het beschikbaar stellen van een basisvragenlijst of het uitvoeren van een landelijk behoefteonderzoek.

## **Variant 21. Omgekeerd factureren**

### **Een variant om de administratieve lasten van organisaties te beperken en de afhandelingsinspanning van gemeenten en aanbieders te verlagen**

4278 Een aanbestedende dienst kan in de aanbesteding afspraken opnemen over de facturering. Een mogelijke invulling hiervan is het omgekeerd factureren: de gemeente betaalt de gecontracteerde aanbieders na afloop van een maand dienstverlening op basis van de indicaties die afgegeven zijn aan de cliënten.

4279 Er wordt dus eigenlijk het principe gehanteerd dat het in het overgrote deel van de gevallen gaat zoals bedoeld met de dienstverlening, in plaats van dat eerst voor 100% van de gevallen bewezen moet worden dat het gaat zoals bedoeld en dat betaling pas op basis daarvan plaatsvindt. De gemeente controleert achteraf steekproefsgewijs of de aanbieder ook werkelijk geleverd heeft wat afgesproken is.

#### **Voordelen**

4280 Het toepassen van deze wijze van facturering zorgt voor minder administratieve afhandeling, waardoor bespaard wordt op personele inzet en kosten. Het schept daarmee ruimte om bij de gemeente meer aandacht te besteden aan inhoudelijke taken en kwaliteitsaspecten.

4281 Risico is wel dat van het vertrouwen dat wordt gegeven misbruik kan worden gemaakt. Om dit te voorkomen dient een gemeente in de aanbesteding een boeteclausule op te nemen.

4282 Daarnaast dient geborgd te worden dat cliënten geen hinder van deze wijze van factureren ondervinden doordat er in een later stadium nog een herstelfactuur ontvangen wordt. Aanbieders dienen op het niveau van de cliënt het werkelijk aantal geleverde uren te versturen aan de gemeente zodat het CAK de correcte eigen bijdrage kan heffen.

#### **Aandachtspunten bij implementatie**

4283 Er dienen bij de aanbesteding heldere afspraken in de conceptovereenkomst te zijn opgenomen over de methode van factureren en de controlemechanismen die daarbij worden gehanteerd. Deze afspraken moeten strikt gevolgd worden en vragen dus om actief contractmanagement van gemeenten.

4284 De gemeente zal in ieder geval achteraf steekproefsgewijs controleren of de aanbieder ook werkelijk geleverd heeft wat afgesproken is.

4285 Een andere controlemechaniek is die van de mondige cliënt. Een cliënt zal waarschijnlijk een klacht indienen als deze te weinig hulpuren ontvangt en/of de cliënt teveel aan eigen bijdrage moet betalen voor uren die niet geleverd zijn. Bij teveel uren hulp zal er waarschijnlijk niet geklaagd worden. Deze controlemethodiek kan zeker als aanvulling op de zelfstandige controle van gemeenten haar nut bewijzen.

4286 Daarnaast is een controle door middel van vergelijking van bestandsgegevens uit bestanden van het CIZ (of de eigen indicatiebestanden) en het CAK een goede mogelijkheid tot een generale vergelijking, waarbij opvallende zaken extra aandacht kunnen krijgen in de steekproefcontrole. Om de vergelijkbaarheid van bestanden te garanderen zijn landelijke afspraken over format van gegevens wenselijk (zie variant 23).

### **Haalbaarheid en effecten**

4287 Deze variant is al geïmplementeerd bij Zorgkantoren en Zorgverzekeraars en werkt naar tevredenheid. De toepassing van deze variant is daarom juridisch en praktisch ook mogelijk voor gemeenten.

4288 Het is een oplossing die op het niveau van gemeenten en aanbieders speelt, cliënten ondervinden er geen directe effecten van.

4289 Afhankelijk van de juiste controles kan omgekeerd factureren kostenbesparingen opleveren. bij zowel gemeenten als de aanbieders en zorgt het voor minder administratieve handelingen en bureaucratie.

## **Variant 22. Continu informeren over mogelijkheden en effecten**

### **Een variant om meer gebruik te maken van de mogelijkheden van aanbesteding die aansluiten bij de gemeentelijke doelstellingen**

4290 Gemeenten moeten in de voorbereiding van een aanbesteding een aantal strategische keuzes maken. Als ondersteuning bij het maken van deze keuzes zouden gemeenten geïnformeerd kunnen worden over de keuzes die gemaakt moeten worden, de varianten waaruit ze kunnen kiezen en de effecten hiervan bekeken vanuit de verschillende perspectieven. Vooral in de beginperiode van de uitvoering van de wet zou een continue methode van informatieverstrekking kunnen realiseren dat beslissingen genomen worden op basis van de meest recente ontwikkelingen en voldoende kennis (te denken valt aan een dynamische beslisboom). Daarnaast zou ook informatie beschikbaar moeten zijn over hoe in andere landen de keuzes worden ingevuld voor zover dat past binnen de wettelijke kaders van Nederland.

#### **Voordelen**

4291 De gemeenten beschikken over de meest recente informatie en kunnen daardoor meer varianten van aanbesteding toepassen die juridisch haalbaar zijn. Het nodigt uit tot meer diversiteit en daarmee wordt het ook beter mogelijk om aan te sluiten op de lokale behoefte.

4292 Er kunnen meer tijd en financiële middelen vrijkomen voor inhoudelijke aspecten. Als een gemeente de doelstellingen van de aanbesteding helder heeft kan zij met de ondersteuning borgen dat de doelstellingen ook gerealiseerd worden door een goede voorbereiding op de aanbesteding, maar ook door adequate ondersteuning/tips bij het contractmanagement.

4293 Het aanbesteden wordt minder ervaren als een juridische verplichting, maar meer als een completere methode van verantwoord en doelmatig inkopen ter ondersteuning van een goede bedrijfsvoering. De benadering van het gehele proces van aanbesteden, contracteren, evalueren en opnieuw input geven aan de beleidscyclus en daaropvolgend de inkoopcyclus leidt tot een effectief en doelmatig uitgevoerd beleid.

4294 Een ander voordeel is dat niet één standaard aanbestedingsmodel wordt voorgeschreven maar gemeenten zelf een keuze kunnen maken uit de varianten die op de "menukaart" staan.

4295 Bij een adequate manier van aanbesteden hebben ook de aanbiedende partijen meer helderheid.

## **Aandachtspunten bij implementatie**

4296 De informatieverstrekking moet adequaat zijn, dat wil zeggen actueel, begrijpelijk en toepasbaar. Gemeenten zijn zelf (nog) niet in staat dit uit te voeren dus een organisatie op hoger niveau is wenselijk.

## **Variant 23. Meer afstemming over landelijke kaders**

### **Een variant om generale problematiek op te lossen**

4297 Een deel van de gemeenten en aanbieders kunnen vrijwillig tot afspraken en afstemming komen rondom de uitvoering van de Wmo. De centrale overheid zou ook een aantal van deze afspraken landelijk kunnen voorschrijven. Gemeenten en aanbieders zullen (op vrijwillige basis of verplicht) zich dan tijdens en na een aanbesteding aan de afspraken te conformeren. De gebieden waarop afspraken gemaakt kunnen worden zijn:

- (a) de omschrijving van de verschillende producten (in aantal categorieën en de invulling ervan);
- (b) de (management-)informatie die uitgewisseld wordt tussen gemeente en aanbieder;
- (c) en de wijze waarop (management-)informatie wordt uitgewisseld..

### **Voordelen**

4298 De gemeenten en de aanbieders hanteren dezelfde begrippen en producten, waardoor meer overzicht ontstaat en een beter verwachtingsmanagement mogelijk is tussen partijen, zowel in de aanbestedingsprocedure als in alle overige contacten en uitingen.

4299 De uitwisseling van informatie (managementinformatie, maar ook over de aanbesteding, over de administratieve uitwisseling en de wijze van factureren) wordt beter afgestemd, waardoor de administratieve belasting minder wordt.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

4300 De Wmo heeft geen grondslagen voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en beoogt eerder diversiteit van oplossingen die is afgestemd op de lokale situatie en de individuele behoefte van burgers. Invulling (a) van deze variant heeft dan ook weinig draagvlak bij gemeenten. Wat betreft de invullingen (b) en (c) zijn al ontwikkelingen in een business case van VWS en VNG.

4301 Vrijwillige afstemming tussen partijen over diverse aspecten is wel mogelijk, maar daarbij moet er voor gewaakt worden dat niet zoveel afspraken worden gemaakt dat er sprake zou kunnen zijn van een verstoring van de markt.

### **Haalbaarheid en effecten**

4302 Partijen zullen in ieder geval vrijwillig tot afspraken en afstemming willen komen, zeker over de administratieve uitwisseling. Voor afstemming over omschrijvingen is naar verwachting veel tijd nodig. Wellicht dat de druk op de continuïteit aan de kant van de aanbieders en hun personeel er voor zorgt dat er meer welwillendheid ontstaat en eerder resultaat wordt geboekt.

4303 Afstemming over bijvoorbeeld de minimumtarieven of de verhoudingen tussen prijs en kwaliteit in de beoordelingssystematiek worden waarschijnlijk door de NMa gezien als een beperking in de vrijheid van aanbesteding en concurrentie.

4304 Voor cliënten geeft een afgestemde omschrijving van producten meer inzicht in hun eigen situatie en daarmee ook in de keuzes die zij willen maken.

## **Variant 24. Marktconsultatie over de kostprijs**

### **Een variant om generale problematiek op te lossen**

4305 Marktpartijen worden geraadpleegd om te bepalen wat een redelijke, realistische kostprijs is van de diverse te definiëren producten. Dat kan bij de aanbesteding door het uitvoeren van een marktconsultatie. Vanzelfsprekend moeten de geconsulteerde partijen een reële afspiegeling vormen van de potentiële groep aanbieders, omdat er anders geen proportionele kostprijs kan worden vastgesteld. Van belang is dat er geen discriminerend effect ontstaat ten opzichte van niet geraadpleegde potentiële aanbieders.

4306 In een marktconsultatie wordt partijen gescheiden gevraagd naar kostprijzen. Deze informatie is vertrouwelijk en mag niet gedeeld worden.

4307 Daarmee hebben gemeenten een beter referentiekader om hun beoordelingsmethodiek te hanteren en wordt bijvoorbeeld het gebruik van een relatieve scoringsmethodiek overbodig gemaakt.

4308 Ook bestaat de mogelijkheid dit op landelijk niveau te doen en door benchmarking en in overleg met aanbieders en gemeenten tot inzicht over de kostprijs te komen.

### **Voordelen**

4309 Doordat de beoordelingsmethodiek in de aanbesteding rekening houdt met reële tarieven zal er meer ruimte ontstaan om de kwaliteit te borgen en verder te ontwikkelen.

4310 Daarnaast zal de continuïteit toenemen voor zowel aanbieders en hun personeel, als voor cliënten. Aanbieders hebben minder financiële problemen waardoor ontslag voorkomen kan worden en de cliënt de huidige medewerker kan behouden.

4311 Doordat de concurrentie plaatsvindt op reële prijs niveaus is er op langere termijn ook meer keuzevrijheid voor de cliënten.

### **Aandachtspunten bij implementatie**

4312 De bedoeling van een marktconsultatie is om zicht te krijgen op de reële kostprijs van de aanbieders, niet om een minimum prijs op te leggen.

4313 Het opleggen van een minimum prijs is wel een van de mogelijkheden na afloop van een marktconsultatie, maar evenzeer (en vaak makkelijker) kan een beoordelingsmethodiek worden



gehanteerd waarbij aanbieders punten krijgen voor de geboden prijs en beneden een vastgesteld reële minimumprijs kan niet meer dan het maximum aantal punten worden gehaald.

4314 Om prijsopdriving te voorkomen is het wenselijk dat er duidelijkheid is over de parameters die gelden voor de bepaling van de kostprijs. Daarvoor zijn diverse voorbeelden bekend uit de Curatieve zorg, waarbij de NZa (Nederlandse Zorgautoriteit) onderzoeken heeft gedaan.

### **Haalbaarheid en effecten**

4315 De inzet van een marktconsultatie is bij een eerstvolgende aanbesteding mogelijk.

4316 Positief effect van deze variant is dat er meer garanties zijn voor continuïteit van de aanbieders, hun personeel en ook voor de cliënten. In directe zin zorgt dat wel voor een mitigerend effect op de prijsconcurrentie. Het effect van de prijsvoordelen voor de gemeenten uit de eerste ronde aanbestedingen zal flink dalen.

4317 Op termijn blijft er echter meer concurrentiekracht in de markt doordat er meer aanbieders zijn en meer aanbieders kunnen toetreden. Daarmee ontstaat ook een betere garantie voor keuzevrijheid voor cliënten.

## 5 Overzicht van varianten en effecten

501

502

### **Kwaliteit**

503 De meeste varianten dragen direct of indirect bij aan een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening aan de cliënten. Varianten die primair de prijs betreffen hebben dat effect minder, maar kunnen een positief effect op de kwaliteit krijgen als de druk op de prijs minder wordt en aanbieders meer financiële ruimte hebben om de kwaliteitsafspraken beter na te leven.

### **Keuzevrijheid cliënten**

504 Slechts enkele varianten zijn primair gericht op het vergroten van de keuzevrijheid voor cliënten:

- (a) Het contracteren van een onbeperkt aantal aanbieders (variant 15);
- (b) Het Zeeuwse model (variant 16).

505 Een aantal varianten hebben indirect effect op de keuzevrijheid. Waar de continuïteit van aanbieders beter wordt gewaarborgd (zie ook de effecten op werkgelegenheid en financieel) blijft het aantal potentiële aanbieders in de markt groter waardoor de keuzevrijheid op de lange termijn ook geborgd blijft.

### **Werkgelegenheid**

506 De varianten die een positief effect hebben op de garantie op werk voor personeel en aanbieders zijn:

- (a) Aantrekkelijke werkgever (variant 11);
- (b) Overname personeel (variant 3);
- (c) Invoering tussentarieven (variant 4).

507 De werkgelegenheid hangt uiteraard samen met de marktpositie van de aanbieders. Bij minder druk op de prijs, zal er minder onder kostprijs worden gewerkt. De continuïteit van aanbieders loopt dan minder snel gevaar, waardoor ook de werkgelegenheid positief wordt beïnvloed. Varianten 12 (minimumtarief) en 24 (bepaling kostprijs) zijn daar voorbeelden van en zouden dus bij gecombineerde inzet met de hierboven genoemde varianten een extra impuls kunnen geven.

508 De continuïteit van de aanbieders wordt echter niet alleen door prijs beïnvloed maar ook door het fenomeen dat de uiteindelijke keuze voor een aanbieder afhangt van de keuzevrijheid van de cliënten. Gemeenten sluiten raamcontracten met aanbieders maar kunnen geen omzetgaranties geven. In veel gevallen wordt de uiteindelijke keuze voor een aanbieder pas gemaakt op het moment dat een cliënt geïndiceerd is voor HH en zelf een uitspraak heeft gedaan of hij voorkeur heeft voor een bepaalde aanbieder. Tot die tijd verkeren alle aanbieders in onzekerheid over de omzet en dus over de werkgelegenheid binnen hun organisatie.

### **Financiële gevolgen**

509 Van de meeste varianten wordt verwacht dat zij een lichte verhoging van de kosten voor gemeenten meebrengen door o.a. prijsstijgingen bij aanbieders, toename van het aantal werkzaamheden en omvangrijker contractmanagement (aanbieders en gemeenten). Daar staat tegenover dat daar oplossingen voor denkbaar zijn (zie administratieve lasten). Waar prijsvoordeel voor aanbieders optreedt (bijvoorbeeld door het minimumtarief, variant 12), ontstaat mogelijk prijsnadeel bij gemeenten. Het is zaak daarin een juiste balans te vinden / houden. Bij het toepassen van een bonus/malusregeling (variant 8) zou die balans aan beide kanten tot tevredenheid kunnen leiden.

### **Administratieve lasten**

510 Een afname van de administratieve lasten kan bereikt worden door de inzet van de variant Omgekeerd factureren (variant 21). Naast deze variant kan er veel aan administratieve lastenvermindering worden bereikt voor zowel de gemeente als de aanbieder door het contractmanagement, factureren en het uitvoeren van klantonderzoeken samen met andere (omliggende) gemeenten op te pakken. Een aantal van deze zaken kunnen zelfs landelijk worden ondersteund.

## 6 Overige varianten genoemd in de brainstorm

601 In de brainstorm is een lijst van ongeveer 60 mogelijke varianten en vijftien algemene aanbevelingen voor aanbestedingen aangedragen. De varianten zijn vervolgens geclusterd en voorgelegd aan advocatenkantoor Stibbe voor een juridische toets. Dit heeft er toe geleid dat alleen de (juridisch) haalbare varianten en oplossingen zijn overgebleven. Het resultaat was een lijst met 22 juridisch haalbare varianten, die mogelijk oplossingen bieden voor effecten van het aanbesteden van HH. Deze zijn later uitgebreid tot 24 varianten en beschreven in hoofdstuk 4 van dit rapport. In dit hoofdstuk zijn de overige varianten opgenomen met een korte toelichting. Wellicht inspireert dit nog tot andere varianten. In bijlage A zijn de algemene aanbevelingen opgenomen.

602 Qua presentatie van de varianten sluiten we aan bij de verschillende onderdelen van een aanbesteding en daarmee bij de plaats in een aanbesteding waar deze varianten een rol spelen. Deze indeling is gelijk aan de indeling van hoofdstuk 4: uitvoeringsbepalingen, geschiktheidseisen, gunningscriteria, gunningsmethodieken en algemene suggesties.

### **Uitvoeringsbepalingen (in Programma van Eisen)**

#### **Makelaarsfunctie aanbesteden (een partij selecteren die aanbieders zoekt)**

603 Met deze variant worden geen positieve effecten verwacht. Immers een gemeente dient zeer waarschijnlijk de makelaarsfunctie aan te besteden en dient de makelaar ook richtlijnen mee te geven voor de selectie van aanbieders. Mogelijk is de makelaar zelfs aanbestedingsplichtig, maar in ieder geval dient deze objectieve criteria te hanteren.

#### **Meer in collectieve voorzieningen organiseren, verbeteren van welzijnsvoorzieningen, eenvoudige indicatie**

604 Als een gemeente de HH als een collectieve voorziening aanbiedt dient deze nog steeds aanbesteed te worden. De overige varianten hebben geen betrekking op de HH anders dan dat deze betrokken kunnen worden in de aanbesteding. Dit laatste is opgenomen in variant 14.

## **Scherpe omschrijving producten/diensten**

605 Deze variant is al deels opgenomen in variant 1, waarin het personeel nader omschreven moet worden. Daarnaast zult u deze in een groot deel van de overige varianten treffen als aandachtspunt voor de implementatie. Een heldere definiëring van het product of de dienst draagt bij aan het behalen van de beoogde resultaten.

## **Door in de aanbesteding de administratieve functie te regelen**

606 De administratieve functie als apart perceel opnemen in de aanbesteding is verwerkt in variant 21.

## **In het bestek aangeven dat aanbieders zichzelf niet commercieel mogen aanbieden.**

607 Dit is een variant die agressieve marketing beoogt te voorkomen. Omdat dit niet als één van de belangrijkste ongewenste effecten is weergegeven is deze variant niet verder uitgewerkt. De variant lijkt juridisch haalbaar als die randvoorwaarden helder worden opgenomen in het Programma van Eisen.

## **Belonen van innovatie**

608 Omdat het ontbreken van innovatie niet als één van de belangrijkste ongewenste effecten is weergegeven is deze variant niet verder uitgewerkt. Het belonen van aanbieders door middel van een bonus-/malus-systeem is wel opgenomen in de hoofdrapportage als variant 8.

## **Meer gebruik maken van de mogelijkheid om onderhands te gunnen, vooral voor bijzondere doelgroepen (percelenregeling)**

609 Het onderhands gunnen van dienstverlening kan alleen als de opdracht niet aanbestedingsplichtig is. Het bewust opknippen van de opdracht met als doel om de aanbestedingsplicht te omzeilen is niet toegestaan. Het definiëren van percelen is nader omschreven in variant 7.

## **Meer evenwicht in het 'contract' tussen cliënt en aanbieder (zorgplan) en contract tussen gemeente en aanbieder**

610 Met deze variant wordt beoogd dat cliënten meer invulling kunnen geven aan de dienstverlening. Een van de mogelijkheden is dat een cliënt aangeeft of deze gebruik wil maken van een pool of juist één vaste medewerker wenst (variant 3). Of dat deze zelf de

werkgeversfunctie wenst uit te voeren door middel van een PGB of deze liever door de gemeente laat verzorgen (variant 9). Zo zijn er nog meer varianten mogelijk. Gemeenten zullen in overleg met de cliëntenraden (of na het uitvoeren van een behoefteonderzoek) moeten bepalen welke delen van de dienstverlening door de cliënt kunnen worden bepaald en welke door de gemeenten.

### **Door verandering van aanbieder niet meer als probleem te zien**

611 In een aanbesteding waarbij een selectie van het totaal aantal geschikte aanbieders gecontracteerd wordt is er inderdaad een probleem minder als verandering van aanbieder niet meer als probleem wordt gezien. Echter vanuit de cliëntenorganisaties komt toch deze wens om de aanbieder of eigenlijk de medewerker te kunnen behouden. Daarnaast is het vanuit het perspectief van het vroegtijdig signaleren van aanvullende ondersteuning ook gewenst dat er restricties aan de verandering van aanbieder of medewerker gesteld worden. Varianten die hierop inspelen zijn variant 2 bemiddeling bij overname van personeel en variant 3 het werken in pools.

### **Nieuwe aanbieder oude aanbieder in onderaanneming laten nemen**

612 Het betreft de verplichting aan inschrijvers om bij gunning de bestaande aanbieders in onderaanneming te nemen. Dit lijkt ons strijdig met de grondgedachte van aanbesteden, zijnde het creëren van eerlijke mededinging. De desbetreffende bestaande aanbieders weten zich in dat geval namelijk altijd verzekerd van enige mate van opdrachten terwijl de mogelijk nieuwe aanbieders dat niet hebben.

### **Geschiktheidseisen (zien op de organisatie van de aanbieder)**

#### **Uniformering selectiecriteria/werkwijzen (contractmanagement, indicatiestelling)**

613 Dit is een variant van het landelijk vaststellen van kaders (variant 23). Wat betreft de selectiecriteria voor Europese aanbestedingen zijn er ook al initiatieven in ontwikkeling bij het Ministerie van Economische Zaken (onder andere TenderNed).

## **Gunningscriteria (zien op de organisatie van de aanbieder)**

### **Canadese methode**

614 In de Canadese methode wordt van alle offertes de gemiddelde (of mediane) prijs berekend. Vervolgens wordt van de offertes die onder deze prijs aangeboden hebben de opdracht gegund aan de aanbieders met de beste kwaliteit.

615 Juridisch aandachtspunt bij deze methode is de vereiste objectiviteit. Objectiviteit zou kunnen impliceren dat de uitkomst voor inschrijvers tot op zekere hoogte voorspelbaar is. Dit kan bij deze methode mogelijk in de knel komen doordat deze methode een minimumeis hanteert die niet vooraf bekend is, namelijk inschrijven onder de gemiddelde prijs. Maar omdat een methode waarbij gunning aan de goedkoopste helft van de inschrijvers plaatsvindt een soortgelijk effect zou hebben achten wij dit een overkomelijk punt.

### **Kwaliteit-prijsverhouding goed specificeren**

616 Vanuit de regelgeving zijn gemeenten verplicht om de weging van de gunningscriteria op te nemen in de aanbestedingsdocumenten. Significant zou er voor willen pleiten om de beoordelingssystematiek ook zo transparant mogelijk te maken zodat aanbieders weten wat de gemeente werkelijk belangrijk vindt en hun aanbidding hierop kunnen aanpassen.

### **Tarief zo vaststellen dat aanbieders personeel in vaste dienst kunnen aannemen**

617 Deze variant (en een vergelijkbare: Hogere prijzen bij vaste diensten/personeel) is een combinatie van twee varianten die uitgewerkt zijn in hoofdstuk 4, namelijk het hanteren van een minimumtarief (variant 12) en in het bestek aangeven wat onder personeel verstaan wordt (variant 1). Om die reden is deze variant niet verder uitgewerkt.

### **Opslag per uur**

618 Op basis van de CAO's en het personeelsbestand van de aanbieder kan de gemeente de aanbieder een vergoeding per uur geven met daarbovenop een bepaalde opslag. Deze variant lijkt geen concurrentie op prijs te beogen en is dus een variant van het Zeeuwse model. Als er concurrentie gewenst is op de opslag is deze variant vergelijkbaar met het gunnen op marge (variant 13).

## **Budget vaststellen en prestatie variabel laten zijn (risico verleggen naar aanbieders)**

619 Met deze variant wordt het budgetrisico overgedragen aan de aanbieders. Uit de reacties op deze variant (en op een vergelijkbare: Volumeafspraken op basis van een vast tarief) kwam naar voren dat dit geen werkbare variant was omdat er altijd discussie blijft over de hoogte van het budget. Indien dit te laag vastgesteld is, is de situatie vergelijkbaar met het contracteren van aanbieders voor een voor hen te lage kostprijs.

## **Omgaan met gunningscriteria, gunningsmethodieken en beoordelingssystemen**

### **Dynamisch inkoopstelsel**

620 Het dynamisch inkoopmodel is een continu openstaande competitie. Alle inschrijvers die voldoen aan de selectiecriteria en een indicatieve aanbidding uitbrengen die voldoet aan het bestek worden tot het stelsel toegelaten. Voor elke specifieke opdracht wordt een vereenvoudigde publicatie in de TED geplaatst om nieuwe partijen de kans te geven een indicatieve aanbidding te laten indienen (binnen vijftien dagen laten indienen). Alle tot het stelsel toegelaten partijen worden uitgenodigd voor het uitbrengen van een offerte voor de specifieke opdracht (de ondersteuningsvraag van een cliënt). Gezien de verplichting om bij iedere nieuwe cliënt telkens weer te moeten publiceren lijkt ons deze variant niet heel praktisch.

621 Variant hiervan is de veiling. Hierbij worden tussentijds geen nieuwe aanbieders toegelaten. Deze variant is wel verder uitgewerkt in variant 17.

### **Concurrentiegericht dialoog**

622 De concurrentiegericht dialoog is bedoeld voor zeer complexe projecten. Hierbij worden aanbieders uitgenodigd om deel te nemen aan een dialoog om een oplossing te ontwikkelen die voldoet aan de behoefte van de gemeente. De uitnodiging tot deelname dient de behoefte en eisen te bevatten, alsmede de te hanteren gunningscriteria. De (overgebleven) deelnemers dienen definitieve inschrijvingen in op basis van de door hen tijdens de dialoog voorgelegde oplossing(en). De dienstverlening die ingekocht wordt (HH) is echter niet goed te kenmerken als een zeer complex project en daarmee is de concurrentie gericht dialoog ongeschikt voor de inkoop van HH.



## **Tarieven afhankelijk maken van budgetruimte**

623 Een deel van de gemeenten heeft in de uitgevoerde aanbestedingen reeds een maximumtarief gehanteerd om te borgen dat de HH binnen budget blijft. In het Zeeuwse model is een vast tarief gehanteerd. Het Zeeuwse model wordt beschreven in variant 16.

## **Gemiddeld tarief voor HH**

624 Deze variant beoogt dat alle aanbieders de dienstverlening voor eenzelfde prijs uitvoeren. Echter dat zou betekenen dat aanbieders die met een hoger tarief hebben ingeschreven op de aanbesteding voor een lagere vergoeding hun dienstverlening moeten uitvoeren. Hiermee kunnen ze mogelijk niet de aangeboden kwaliteit waarmaken. Dat maakt deze variant ongewenst. Een haalbare variant hiervan is het Zeeuwse model waarbij de kwaliteit en de prijs wordt bepaald door de gemeente.

## **Algemene suggesties**

### **Geen CAO-juk, via OR zelf loonschalen regelen**

625 Aangezien het gebruik van de CAO een afspraak is tussen werkgevers en werknemers, is dit geen variant die met een aanbesteding veranderd zou kunnen worden.

### **BV's opzetten zodat winst gemaakt kan worden**

626 Thuiszorginstellingen mogen vanuit de AWBZ geen winst maken. Hierdoor zouden ze mogelijk een achterstand hebben ten opzichte van organisaties die wel een winstoogmerk hebben. Echter met een aanbesteding zijn gemeenten niet in staat om BV's op te zetten. Dit is een taak van ondernemende personen uit de thuiszorg. Gemeenten kunnen wel hun selectiecriteria dusdanig formuleren dat pas opgerichte BV's ook een kans maken op een contract.

### **Elektronisch bestellen en factureren**

627 Elektronische uitwisseling van gegevens tussen de aanbieder en de gemeente zal de administratieve lasten beperken. Een gemeente kan hierover eisen opnemen in het bestek. Aangezien er al een pilot gaande is over de uitwisseling van gegevens tussen beide partijen is besloten deze variant niet verder te onderzoeken.

### **Onderzoeken wat nieuwe producten kunnen zijn (productinnovaties/combinaties)**

628 Een gemeente zou een dergelijk onderzoek zelf kunnen uitvoeren door een marktconsultatie uit te voeren. Indien een gemeente dit onderzoek wenst uit te besteden, dient deze de onafhankelijkheid van het onderzoeksbureau te borgen. Aangezien dit geen variant van aanbesteding betreft is dit niet verder onderzocht.



## A Bijlage Algemene aanbevelingen

1 In de brainstorm is een lijst van ongeveer 60 mogelijke varianten en vijftien algemene aanbevelingen voor aanbestedingen aangedragen. In hoofdstuk 6 zijn de overige varianten opgenomen met een korte toelichting. In deze bijlage zijn de algemene aanbevelingen opgenomen.

2 Aanbevelingen zijn geformuleerd in de vorm van het beogen van doelstellingen of in de vorm van aanbestedingstips. Eén belangrijke tip is: raak vooral niet in paniek. Bij aanbesteden is het niet nodig om te verdwalen in alle regels zolang je helder je einddoel in zicht houdt. Een andere die belangrijk is betreft een activiteit na de aanbesteding: voer het contractmanagement goed uit.

3 Voor een goed resultaat op een overeenkomst met een aanbieder is het zinvol om actief contractmanagement toe te passen. Het is verstandig daarvoor een integratie na te streven van onder andere het factureren, het behoefteonderzoek, de klantervaringsmetingen, beheer management informatie, et cetera.

4 Significant adviseert om zoveel mogelijk de klantervaringsmetingen conform de CQ-Index methode te verrichten. De beste resultaten tegen aanvaardbare kosten kunnen worden bereikt als die metingen centraal worden ingezet en gecoördineerd, zoals dat ook in de curatieve zorgsector wordt georganiseerd in het Centrum Klantervaring Zorg.

### **Doelstellingen**

- (a) Langer nadenken over doelstelling aanbesteden en daar goed over communiceren - beleidsrijk Wmo;
- (b) Maximale keuzevrijheid;
- (c) Meer samenwerken in de aanbesteding en in contractmanagement;
- (d) Bureaucratie beperken.

### **Aanbestedingstips**

- (a) Risicomanagement: tot nu toe vaak door tijdnood te snel aanbesteed;
- (b) Zowel juridische als inkoopkant goed bekijken voor het begin van de aanbesteding;
- (c) Gemeenteraadsleden en B&W kunnen voor proces goed inschatten wat de cruciale keuzen zijn (en bijbehorende gevolgen);
- (d) Meer helderheid over de onderwerpen waarover gecommuniceerd mag worden en contacten die mogelijk zijn voor en tijdens het proces (ook voor cliëntenorganisaties);
- (e) Beter begrip tussen aanbestedende en inschrijvende diensten;
- (f) Zo vroeg mogelijk aanbieders betrekken bij proces;

- (g) Meer marktonderzoek naar klantervaringen en klantwensen;
- (h) Objectivering kwaliteitseisen;
- (i) In bestek niet alleen beschrijven wat je wilt maar ook wat je NIET wilt;
- (j) Vooraf bekendmaken van reële PGB-bedrag;
- (k) Bij inschrijving kan de inschrijvende partij beter aansluiten op wat gemeenten willen;
- (l) Gemeenten moeten verantwoordelijkheid nemen voor het resultaat van de aanbesteding;
- (m) Helderheid in verschil tussen resultaatsverplichting en inspanningsverplichting (en wat mag je doen als een partij in gebreke blijft).

## B Enkele begrippen uit de aanbestedingsregelgeving

Voor een goed begrip van de werking van een aanbesteding volgens Europese richtlijnen wordt een aantal termen onderstaand toegelicht.

### **Bij de selectie van inschrijvers kan in het toelatingsproces gebruik gemaakt worden van de volgende mogelijkheden:**

#### **Uitsluitingsgronden**

Uitsluitingsgronden zijn gronden die uitsluiting van de inschrijvende organisatie aan een aanbesteding in het algemeen kunnen rechtvaardigen. Voorbeelden daarvan zijn:

- (a) Dat inschrijvers van onbesproken gedrag moeten zijn (justitiële verklaring);
- (b) Dat inschrijvers niet in faillissement mogen verkeren.

#### **Geschiktheidseisen**

Geschiktheidseisen zijn eisen waaraan een inschrijver moet voldoen om voor gunning in aanmerking te komen. Geschiktheidseisen worden te allen tijde geformuleerd als minimumeisen. Niet voldoen aan de minimumeisen betekent dat de inschrijving verder wordt uitgesloten.

Voorbeelden van geschiktheidseisen zijn:

- (a) Dat inschrijvers aan bepaalde wettelijke eisen moeten voldoen (toelating door bevoegde instanties);
- (b) Dat inschrijvers aan bepaalde financiële en economische eisen moeten voldoen (verklaring van eigen vermogen).

#### **Selectiecriteria**

Selectiecriteria zijn eisen waaraan een gegadigde moet voldoen om geselecteerd te worden voor een inschrijving. Selectiecriteria zeggen iets over de kwalitatieve aard van de inschrijver (persoon/organisatie van de inschrijver) en moeten transparant en non-discriminatoir zijn. Niet voldoen aan de minimumeisen betekent dat de inschrijving verder wordt uitgesloten.

Selectiecriteria kunnen bestaan uit minimumeisen en shortlistcriteria.

Minimumeisen kunnen zijn:

- (a) In staat zijn door heel Nederland een dienst aan te bieden;
- (b) In staat zijn om minimaal een aantal referentieverklaringen te kunnen overleggen over soortgelijke opdrachten.

Shortlistcriteria kunnen gebruikt worden om een rangorde van gegadigden te kunnen vaststellen. Dit is vooral bruikbaar als er erg massaal wordt ingeschreven en er behoefte bestaat om het aantal deelnemende inschrijvers dat moet worden beoordeeld enigszins te beperken. Bijvoorbeeld: de 5 inschrijvers met de beste referenties komen voor de offertefase in aanmerking, de overige inschrijvers vallen af en zullen geen offerte indienen.

### **Bij de beoordeling van aanbiedingen kan in het beoordelingsproces gebruik gemaakt worden van de Gunningscriteria**

Gunningscriteria zijn criteria op basis waarvan de inschrijvingen worden beoordeeld om te bepalen welke inschrijving(en) voor gunning in aanmerking komt(en). Dat kan door gebruik van minimumeisen en door het gebruik van criteria waarvoor een bepaalde score kan worden gehaald. Gunningscriteria zeggen iets over de kwaliteit van de inschrijving. Ze moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht (dus bijvoorbeeld de wijze van uitvoering van de diensten). Gunningscriteria uiten zich in twee varianten, zijnde of de laagste prijs, of de economisch meest voordelige inschrijving.

Als voorbeelden van de laatste variant staan in de toelichting van het Bao genoemd: prijs, kwaliteit, technische waarde, esthetische en functionele kenmerken, klantenservice, et cetera.

Meestal worden de gunningscriteria verdeeld in aspecten prijs en kwaliteit, welke dan een bepaalde weging meekrijgen met daarnaast het Programma van Eisen waarin de minimale eisen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening zijn opgenomen.