



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Op weg naar maatschappelijke meerwaarde in het sociaal domein

Toepassingen en lessen van maatschappelijk aanbesteden  
in de gemeentelijke Wmo-aanbestedingen 2015



## Introductie

In toenemende mate is het beleid van de Nederlandse regering – en de maatschappelijke tendens gericht op *minder overheid, meer samenleving*. Het fenomeen Maatschappelijk Aanbesteden draait om het bieden van kansen voor burgers, lokale initiatieven, sociaal ondernemers en maatschappelijke organisaties<sup>1</sup> voor het uitvoeren van taken die traditioneel bij (commerciële) marktpartijen werden belegd of door de overheid zelf werden uitgevoerd. Maatschappelijk Aanbesteden sluit dan ook goed aan bij de doelstellingen én tendens van een kleinere overheid en participerende samenleving.

Deze tendens is ook zichtbaar in de decentralisatie van sociale taken van de centrale overheid naar lokale overheden. Het doel is om de begeleiding van kwetsbare jongeren, volwassenen en ouderen zo dicht mogelijk bij de burger zelf te organiseren. De verantwoordelijkheid is daartoe belegd bij het laagste bestuurlijke orgaan: de gemeente. Deze gemeenten hebben echter een doelstelling meegekregen om zorg en ondersteuning te benaderen vanuit een gekantelde gedachte: de eigen kracht van burgers, het zelfoplossend vermogen van mensen in hun sociale netwerk, en waar mogelijk het afschalen van specialistische zorg en ondersteuning staan centraal.

De algemene tendens naar een kleinere overheid en de specifieke inhoudelijke opgave van de drie decentralisaties maken de (nu) gemeentelijke taken in het sociaal domein een logische en bijna natuurlijke omgeving om juist ook het instrument van Maatschappelijk Aanbesteden in te zetten om de beoogde transformatie in het sociaal domein te realiseren. En hoewel de Jeugdwet nog veel kaders en randvoorwaarden stelt aan de (professionele) uitvoering van zorg, laat met name de Wmo 2015 meer ruimte aan gemeenten voor eigen invulling.

Dit onderzoek brengt in kaart in hoeverre gemeenten het ‘instrument’ Maatschappelijk Aanbesteden al hebben toegepast bij de inkoop van de nieuwe Wmo-taken (begeleiding en kortdurend verblijf) in 2014. Hiertoe beschrijven we verschillende technieken van Maatschappelijk Aanbesteden – mede op basis van de verschillende mogelijkheden die het Juridisch Leaflet Maatschappelijk Aanbesteden introduceert. Die zijn gekoppeld aan de PPRC-database met de aanbestedingen van nieuwe Wmo-taken in 2014 van 378 Nederlandse gemeenten, samenwerkend in 85 verschillende aanbestedingen. Deze documenten zijn geanalyseerd op de verschillende technieken van maatschappelijk aanbesteden, om te bepalen hoe en in hoeverre gemeenten deze technieken al toepassen.

Het doel van dit rapport is om gemeenten te inspireren en te laten zien op welke wijze Maatschappelijk Aanbesteden past in het kader van inkoop in het hele sociale domein én daarbuiten. Daarbij wijzen we er op dat het voor inkopers en opdrachtgevers in de publieke sector *altijd* van belang is om in ogenschouw te nemen hoe een zo groot mogelijke maatschappelijke meerwaarde wordt bereikt bij inkoop, bijvoorbeeld door het betrekken van burgerinitiatieven en sociaal ondernemers.

---

<sup>1</sup> Wij verwijzen vanaf hier in dit rapport naar deze ‘doelgroep van Maatschappelijk Aanbesteden’ als *burgerinitiatieven en sociaal ondernemers*.

# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introductie</b>  | <b>2</b>  |
| <b>Samenvatting en conclusie</b>  | <b>4</b>  |
| Ruimte voor maatschappelijke betrokkenheid in bestekteksten en procedures                 | 4         |
| Onnodige belemmeringen voor maatschappelijke betrokkenheid in bestekteksten en procedures | 5         |
| <b>Doel en opzet van het rapport</b>  | <b>6</b>  |
| <b>De technieken van maatschappelijk aanbesteden en het inkoopproces</b>                  | <b>7</b>  |
| <b>Maatschappelijk Aanbesteden in de WMo aanbestedingen 2015</b>                          | <b>8</b>  |
| Technieken die betrekking hebben op de voorbereiding voor een inkoopproces                | 8         |
| Technieken die betrekking hebben op de inkoopprocedure                                    | 10        |
| Technieken die betrekking hebben op de inhoud   | 11        |
| Tot slot  | 15        |
| <b>Bijlage I Teksten uit het bestek</b>   | <b>16</b> |

## Samenvatting en conclusie

Dit onderzoek laat zien waar voor gemeenten kansen liggen om burgerinitiatieven en sociaal ondernemers te betrekken bij de gemeentelijke taken in het sociaal domein. Tevens laten we aan de hand van een uitgebreide analyse van Wmo-aanbestedingen zien in hoeverre gemeenten de ruimte en mogelijkheden hiertoe al benutten bij de inkoop van Wmo-begeleiding.

De kansen en mogelijkheden voor gemeenten beschrijven we aan de hand van een veertiental technieken om vorm te geven aan maatschappelijk aanbesteden, aangevuld met goede voorbeelden uit de praktijk. De veertien technieken hebben betrekking op verschillende fasen en aspecten van opdrachtgeverschap. We onderscheiden drie aspecten waarop de technieken betrekking hebben:

1. De voorbereiding van de inkoopprocedure
2. Het doorlopen van de inkoopprocedure
3. De inhoud en de uitvoering van de opdracht

Per aspect zijn er diverse mogelijkheden om burgerinitiatieven en sociaal ondernemers te betrekken en kansen te bieden. In het rapport hanteren wij de technieken die het Juridisch Leaflet Maatschappelijk Aanbesteden introduceert, vertaald naar de specifieke situatie van het gemeentelijk opdrachtgeverschap in het sociaal domein. De belangrijkste kansen die wij zien op basis van dit onderzoek zijn samengevat in zes aanbevelingen: een top 5 concrete handvatten die door collega-gemeenten al zijn toegepast, aangevuld met een algemene tip.

### Ruimte voor maatschappelijke betrokkenheid in bestekteksten en procedures

#### 1. Vereis binding met de buurt en kennis van de lokale context

Kennis en verbinding met de lokale sociale infrastructuur is essentieel voor uitvoering van sociale dienstverlening in de gedachte van de decentralisatie. Juist hier ligt vaak ook de kracht van sociale ondernemers en lokale initiatieven.

#### 2. Beloon maatschappelijke meerwaarde in gunning of uitvoering

Beperk je niet tot algemene doelstellingen: zorg dat goede initiatieven daadwerkelijk de kans op gunning vergroten of beloond worden in de uitvoering.

#### 3. Laat inwoners, lokale initiatieven en sociaal ondernemers meedenken aan de voorkant

Betrek inwoners vroeg om hun wensen en behoeften vast te stellen. Betrek vervolgens burgerinitiatieven en sociale ondernemers aan de voorkant om behoefte van de gemeente kenbaar te maken, mogelijkheden te verkennen en onnodige barrières te vermijden.

#### 4. Biedt expliciet ruimte in de aanbesteding of inkoopprocedure voor sociaal ondernemers en lokale initiatieven

Zorg dat er ruimte is voor maatschappelijke ondernemingen om in te schrijven, en maak de procedure ook tijdig bekend. Beperk je niet tot gebruikelijke kanalen om over de opdracht te informeren.

#### 5. Stimuleer samenwerking tussen dienstverleners en met lokale initiatieven

Vereis van zorgaanbieders dat dienstverlening optimaal aansluit bij lokale initiatieven, mogelijkheden in de wijk, mantelzorg en vrijwilligers, en handhaaf deze eis in de uitvoering.

**Tip:** Geef expliciet ruimte voor experimenten en/of varianten op de inkoopvraag, om innovaties en het buiten gebaande paden denken te stimuleren. De Europese aanbestedingsrichtlijnen en Nederlandse aanbestedingswet bieden veel ruimte voor het toepassen van een of meerdere technieken van Maatschappelijk Aanbesteden. Wees creatief en benut de ruimte die er is!<sup>2</sup> Het blijkt dat veel gemeenten bij Wmo-aanbestedingen al van deze mogelijkheden gebruik maken. Per techniek illustreert dit rapport de wijze waarop gemeenten dit vormgeven in hun inkoopproces, aanbesteding en/of contract. De concrete bestekteksten van de betreffende gemeenten zijn als bijlage bijgevoegd, ter inspiratie en als handreiking.

<sup>2</sup> Het Juridisch Leaflet Maatschappelijk Aanbesteden biedt gedetailleerd inzicht in de mogelijkheden en ruimte binnen de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten en de Nederlandse aanbestedingswet, beschikbaar via [www.maatschappelijkaanbesteden.nl](http://www.maatschappelijkaanbesteden.nl).

## *Onnodige belemmeringen voor maatschappelijke betrokkenheid in bestekteksten en procedures*

Naast de vele concrete voorbeelden en handvatten zijn er ook 'showstoppers': keuzes in de inkoopprocedure en vormgeving van contracten die funest zijn voor de kansen van lokale initiatieven en sociaal ondernemers om mee te dingen naar een (deel van de) opdracht. De belangrijkste showstoppers zijn:

### **1. De opdracht of aanbesteding exclusief voorbehouden aan 'zittende' partijen**

Als alleen de reeds zittende partijen worden uitgenodigd om de opdracht vorm te geven en uit te voeren, dan worden sociaal ondernemers en lokale initiatieven buiten de deur gehouden.

### **2. De opdracht of procedure beperkt aankondigen of publiceren**

Sociale ondernemers en burgerinitiatieven hebben niet altijd weet van de gebruikelijke kanalen om overheidsopdrachten te publiceren. Om ze te betrekken bij een inkoopproces is een extra signaal in hun richting soms nodig.

### **3. Disproportioneel hoge eisen stellen aan geschiktheid of uitvoering**

Hoewel burgerinitiatieven en sociale ondernemers bepaalde dienstverlening minstens zo goed kunnen leveren als de traditionele partijen, kunnen slecht gekozen eisen (onbewust) een hoge barrière opwerpen. Niet elke (nieuwe) sociale onderneming zal bijvoorbeeld drie referenties van eerdere opdrachtgevers kunnen overleggen. Denk dus bewust na over de eisen die je stelt en overvraag niet. Let er daarbij op dat de diverse criteria en eisen onderling niet conflictueren bij het bieden van ruimte aan maatschappelijke kracht.

### **4. Doelen stellen zonder ze in de uitvraag van een opdracht te faciliteren of belonen**

Veel gemeenten stellen mooie doelen op papier, maar organiseren niets concreets om deze doelen te bereiken. Als het doel is om inwoners, lokale partijen en sociale ondernemers te betrekken bij specificatie of de uitvoering van sociale zorg, benader ze dan ook actief en zorg dat er ook echt ruimte is voor participatie van deze groep.

### **5. Verkokerde inkoop**

De oude financiële schotten tussen jeugdzorg, Wmo en participatie-initiatieven lijken nog bij geen enkele gemeente doorbroken. Inkoop focust zich daardoor veelal nog steeds op het product en het systeem in plaats van op de mens en maatschappelijke meerwaarde.

## Doel en opzet van het rapport

Met dit onderzoek willen we laten zien hoe publieke opdrachtgevers – gemeenten in dit geval – vorm geven aan Maatschappelijk Aanbesteden. We hopen dat de voorbeelden van gemeenten die bij de inkoop van Wmo-begeleiding burgerinitiatieven en sociaal ondernemers ruimte bieden andere opdrachtgevers inspireren en bewustwording te creëren over de mogelijkheden om (Wmo-)zorg en andere onderdelen van het sociale domein te organiseren op een wijze die recht doet aan de gedachte van de decentralisaties: gekanteld, redenerend vanuit de kracht van de samenleving en optimaal ruimte biedend aan burgers die zelf het initiatief willen nemen!

Van de voorbeelden in dit onderzoek zijn de relevante passages uit de inkoopdocumenten als link/ bijlage bijgevoegd in de digitale publicatie, onder meer ontsluitbaar via [www.maatschappelijk-aanbesteden.nl](http://www.maatschappelijk-aanbesteden.nl). Deze teksten dienen als concrete handvatten voor gemeenten om de technieken van maatschappelijk aanbesteden zelf ook toe te passen – zowel op aanbestedingen in het kader van de Wmo als daarbuiten. Immers, de meerwaarde die burgerinitiatieven en sociaal ondernemers bieden beperkt zich niet tot het sociaal domein!

Dit onderzoek is gebaseerd op onderzoek naar concrete Wmo-aanbestedingen in 2014. Onderzoekers van het Public Procurement Research Centre verzamelden de inkoopdocumenten van gemeentelijke aanbestedingen voor nieuwe Wmo-taken (individuele begeleiding, groepsbegeleiding, kortdurend verblijf). Deze database telt de inkoopdocumenten van 378 gemeenten: inkoopkaders, concept (raam)contracten, inkoopleidraden, programma's van eisen en nota's van inlichtingen. Veel gemeenten hebben gezamenlijk ingekocht, wat betekent dat 85 verschillende aanbestedingen zijn geanalyseerd. In opdracht van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland hebben de onderzoekers deze inkoopdocumenten als bron gebruikt om te toetsen in hoeverre Nederlandse gemeenten technieken voor Maatschappelijk Aanbesteden toepassen bij de inkoop van Wmo maatwerkvoorzieningen. De technieken waarop is getoetst komen voor een belangrijk deel voort uit het Juridisch Leaflet Maatschappelijke Aanbesteden. Verder is in een begeleidingsgroep besproken welke elementen daarnaast nog van belang zijn voor toetsing.

Dit rapport is gebaseerd op de werkwijze en voorwaarden zoals weergegeven in de gemeentelijke inkoopdocumenten. Dit betekent dat dit rapport alleen die voorbeelden en technieken weergeeft die expliciet voorkomen in de inkoopdocumenten. Natuurlijk kan een gemeente ook initiatieven ontplooiën die relevant zijn voor burgerinitiatieven en sociaal ondernemers, zonder hieraan te refereren in inkoopdocumenten: bijvoorbeeld het consulteren van burgers voorafgaand aan aanbesteding of het stimuleren van maatschappelijke initiatieven op het gebied van sociale ondersteuning buiten de inkooptrajecten om. Dit blijft echter buiten zicht in dit onderzoek.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Het volgende hoofdstuk introduceert telkens een techniek van maatschappelijk aanbesteden. Per techniek beschrijven we:

- waarom het van belang is voor Maatschappelijk Aanbesteden en het creëren van zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde;
- in hoeverre de techniek toepasbaar is voor Wmo-aanbestedingen of het sociaal domein in bredere zin, en in welke vorm; en
- welke voorbeelden van toepassing er gevonden zijn in de Wmo-aanbestedingen in de onderzoeksdatabase.

## De technieken van maatschappelijk aanbesteden en het inkoopproces

Er zijn veel verschillende manieren om lokale initiatieven en sociale ondernemers bij de gemeentelijke inkoop in het sociaal domein te betrekken. In dit onderzoek onderscheiden we veertien verschillende technieken. Om de technieken op chronologische wijze te relateren aan het inkooptraject delen we dit op in drie fasen: technieken die betrekking hebben op (1) de voorbereidingsfase, (2) op de inkoopprocedure en (3) op het uitvoeren van de opdracht.



### *Technieken die betrekking hebben op de voorbereiding van een inkooptraject*

1. Een marktconsultatie houden / inwoners en gebruikers betrekken bij voorbereiding
2. Opdracht onderverdelen in percelen
3. Nieuwe partijen toestaan

### *Technieken die betrekking hebben op de inkoopprocedure zelf*

4. Onderhandeling met aanbieders
5. Betrekken van gebruikers

### *Technieken die betrekking hebben op de inhoud en uitvoering van de opdracht*

6. Kenmerken van een product of dienst opnemen in de specificaties
7. Functionele specificaties toepassen
8. Eisen met betrekking tot de lokale context
9. Maatschappelijke doelen vastleggen als uitvoeringsvoorwaarde
10. Opstellen van geschiktheidseisen en selectiecriteria
11. Maatschappelijke prestaties belonen in gunningscriteria
12. Stimuleren van samenwerking
13. Integraliteit
14. Experimenteeruimte

## Maatschappelijk Aanbesteden in de WMO aanbestedingen 2015

Het juridisch leaflet Maatschappelijk Aanbesteden onderscheidt 14 technieken en mogelijkheden om in het kader van het inkopen van een overheidsopdracht burgerinitiatieven en sociaal ondernemers te faciliteren om (een deel van) de opdracht uit te voeren of invloed uit te oefenen op de vorm en inhoud daarvan. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de technieken worden toegepast in de gemeentelijke Wmo-aanbestedingen van begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf (nieuwe Wmo-taken), en de mate waarin dit gebeurt. De technieken zijn ingedeeld in drie fasen rondom een inkoopproces waarop ze betrekking hebben: de voorbereidingsfase, de fase van het inkooptraject zelf en ten slotte de fase waarin de opdracht uitgevoerd wordt.

### Technieken die betrekking hebben op de voorbereiding voor een inkoopproces

#### 1. Marktconsultatie

Een marktconsultatie is een handig instrument voor inkopers om erachter te komen wat de markt te bieden heeft, en of de wijze waarop hij een opdracht uitvraagt aansluit bij enerzijds de doelgroep (vraagzijde) en anderzijds de beoogde markt (de aanbodzijde). Met het oog op maatschappelijk aanbesteden is een marktconsultatie een zeer effectief middel om te toetsen of er mogelijkheden zijn voor burgerinitiatieven en sociaal ondernemers om een (deel van) een beoogde opdracht uit te voeren. Deze doelgroepen moeten dan natuurlijk wel uitgenodigd worden voor de marktconsultatie. Ook kan de inkopende partij toetsen bij de eindgebruikers of de opdracht aan hun wensen en eisen voldoet (hoewel dit in de praktijk beperkt gebeurt).

### Maatschappelijke partijen werken mee aan de uitvraag

Veel gemeenten hanteren een inkoopprocedure waarin ruimte is voor dialoog met aanbieders *tijdens* het inkoopproces – bijvoorbeeld bestuurlijk aanbesteden. Dit komt bij techniek 4. (onderhandeling met aanbieders) aan de orde. Van de gemeenten die geen dialoog- of onderhandelingsprocedure hanteren, heeft meer dan de helft één of meerdere marktconsultaties gehouden in aanloop naar de inkoopprocedure voor Wmo begeleiding. Echter in bijna alle gevallen is de marktconsultatie specifiek bedoeld voor zorgaanbieders, en is er niet gericht gezocht naar deelneming van burgerinitiatieven en sociaal ondernemers.

Veel gemeenten consulteren enkel zorgaanbieders – en eventueel Wmo-adviesraden – in de aanloop naar de aanbesteding Wmo-begeleiding. De gemeenschappelijke gemeenten van Gooi- en Vechtstreek doen dat anders. Onder de noemer Samenkracht! organiseren deze gemeenten activiteiten met inwoners, cliënten, adviesraden, cliëntenraden en belangenorganisaties om te spreken over beleid met betrekking tot de gedecentraliseerde taken. Bovendien zijn werkgroepen van genoemde partijen samengesteld om vanuit cliëntperspectief mee te denken aan de totstandkoming van het offertedocument (en dus de vormgeving van de opdracht aan zorgaanbieders). Echter niet alleen inwoners en cliënt-vertegenwoordiging zijn betrokken geweest: ook Wmo-raden (tevens een vorm van cliëntenparticipatie), vakbonden, zorgaanbieders en experts op het gebied van functiewaardering en beprijzing van zorg zijn betrokken in dit proces.

#### 2. Onderverdelen in percelen

Het onderverdelen van een opdracht in percelen is een van de meest effectieve methoden om meer kansen te bieden aan kleine ondernemingen om voor een deel van de opdracht in aanmerking te komen.

Bijna alle gemeenten in het onderzoek (99%) hebben de opdracht in meerdere percelen gegund. Het gaat hierbij doorgaans om raamovereenkomsten met meerdere zorgaanbieders voor dezelfde zorgverlening. Gemeenten doen dit niet per definitie om burgerinitiatieven en sociaal ondernemers te stimuleren, maar om een breed aanbod aan zorgaanbieders te contracteren om de inwoner keuzevrijheid te bieden voor een zorgaanbieder naar wens.

Een belangrijk argument voor deze keuze (door gemeenten specifiek genoemd) is om ook kleine zorgaanbieders (vrijgevestigden, ZZP'ers) te kunnen contracteren. Daarbij komt dat opvallend veel gemeenten die de procedure van Bestuurlijk Aanbesteden hanteren, burgerinitiatieven in het contract expliciet erkennen als mogelijke dienstverlener of zorgaanbieder. Dit impliceert dat deze raamovereenkomsten ook toegankelijk zijn voor burgerinitiatieven – mits zij voldoen aan de gestelde eisen. Van belang is wel hoe de gemeente vervolgens omgaat met het stellen van minimale vereisten voor een organisatie om in aanmerking te komen voor een raamovereenkomst (techniek 10). Gemeenten kunnen daarmee namelijk een (te) hoge drempel opwerpen voor toelating tot een raamovereenkomst.



## Ruimte binnen raamovereenkomsten voor burgerinitiatief en sociaal ondernemers

De samenwerkende gemeenten in de Leidsche regio hanteren net als veel andere gemeenten de procedure van bestuurlijk aanbesteden. De procedure leidt tot raamovereenkomsten met veel verschillende zorgaanbieders en potentieel ook burgerinitiatieven of lokale sociale ondernemers. De inwoner zelf mag kiezen door welke gecontracteerde partij hij ondersteund wil worden. Elke individuele cliënt is dus in wezen een apart perceel binnen de raamovereenkomst.

Een voorbeeld van een aanbesteding in percelen waar lokale initiatieven en sociaal ondernemers juist niet rechtstreeks van profiteren is het wijkgericht contracteren van hoofdaanemers. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de gemeente Lelystad: de stad is opgedeeld in vier wijken en voor elke wijk (perceel) contracteert de gemeente één hoofdaanemer die verantwoordelijk is voor alle Wmo-begeleiding. Andere zorgaanbieders – inclusief sociaal ondernemers – kunnen enkel als onderaannemer optreden, en het is de vraag in hoeverre zij daartoe de ruimte krijgen als daarover geen afspraken zijn gemaakt.

### 3. Nieuwe partijen toestaan

Burgerinitiatieven en sociaal ondernemers waren onder de AWBZ of oude jeugdzorgstructuren doorgaans niet de ‘usual suspects’ die voor contractering voor sociale zorg en ondersteuning in aanmerking kwamen. Voor deze initiatieven is het dus van groot belang dat gemeenten ruimte bieden voor nieuwe partijen bij inkoop van ondersteuning.

Er is een tweedeling tussen gemeenten op dit vlak. Aan de ene kant zijn er gemeenten die een systematiek hanteren waarin nieuwe aanbieders zijn toegestaan. Sterker: gemeenten die de procedure van bestuurlijk aanbesteden hanteren, hebben vaak clausules in de raamovereenkomst opgenomen die ook *tussentijdse* toetreding van nieuwe partijen toestaat. Dus zelfs gedurende de looptijd van de overeenkomst mogen nieuwe partijen die aan de minimumeisen en selectiecriteria voldoen toetreden tot de raamovereenkomst. Aan de andere kant zijn er gemeenten die in het kader van het overgangsrecht voor cliënten, de zorgcontinuïteit en de ‘zachte landing’ voor zorgaanbieders gekozen hebben om enkel contracten af te sluiten met zorgaanbieders die al in de regio (voor inwoners van de gemeente) actief waren vóór de decentralisatie.

Vanuit de gedachte dat nieuwe burgerinitiatieven ruimte moeten krijgen is het logischerwijs aan te raden nieuwe toetreders altijd ruimte en mogelijkheid te geven. Sterker nog: als nieuwe partijen (bijvoorbeeld een burgerinitiatief) bij de gemeente interesse toont om deel te nemen aan een aanbesteding, dan mag de gemeente dit niet simpelweg weigeren. De gemeente is vanuit het aanbestedingsrecht gehouden om alle geïnteresseerde partijen voor een opdracht gelijk te behandelen. Dit non-discriminatiebeginsel is onverkort van toepassing op sociale diensten, ook diensten die onder het zB-regime van de huidige EU richtlijn vallen. Om echter werkelijk te profiteren van initiatieven buiten de gebruikelijke inschrijvers op een aanbesteding – is van belang dat de gemeente geen disproportionele drempels opwerpen die juist de maatschappelijke initiatieven buiten de deur houden.

## Openbare publicatie van de aanbesteding

De samenwerkende gemeenten in Noord-Limburg onder aanvoering van Venlo hebben de aanbesteding voor Wmo-maatwerkvoorzieningen openbaar gepubliceerd, waarbij het voor iedere geïnteresseerde partij vrij stond om in te schrijven. Iedere partij die aan de minimumeisen voldoet komt in aanmerking voor een raamovereenkomst.

## Technieken die betrekking hebben op de inkoopprocedure

### 4. Onderhandeling met aanbieders

De Aanbestedingswet 2012 biedt gemeenten de ruimte om bij de inkoop in het sociaal domein – wanneer diensten kwalificeren als zB-dienst - met aanbieders te onderhandelen over de voorwaarden van het contract. Ook onder de nieuwe Europese Richtlijn 2014/24/EU is deze ruimte behouden, zo lang de lidstaat Nederland geen nadere omschrijving heeft gegeven van de te hanteren procedure. Wel geldt de eis van een (voor)aankondiging van de opdracht als deze de waarde van € 750.000 overschrijdt. Door deze openbare aankondiging worden alle aanbieders in staat gesteld om mee te doen met de procedure. Onderhandelingen zijn zeer bruikbaar om gedurende de inkoopprocedure informatie en suggesties van marktpartijen te vergaren. Bovendien biedt het onderhandelen de mogelijkheid voor maatschappelijke coalities om hun propositie en mogelijkheden kenbaar te maken aan de opdrachtgever.

Veel gemeenten maken gebruik van deze ruimte door enerzijds in een bepaalde fase van de aanbesteding met aanbieders over voorwaarden te onderhandelen, of anderzijds door – via een proces van bestuurlijk aanbesteden – de gehele overeenkomst in gezamenlijkheid met zorgaanbieders plenair vorm te geven. Er zijn wel grenzen aan wat in onderhandelingen geregeld mag worden: zo mag de onderhandeling niet leiden tot een wezenlijke wijziging van de aangekondigde opdracht. In 2014 heeft ruim 70% van de gemeenten op een gegeven moment in het inkoopproces met zorgaanbieders onderhandeld.

Als bij het onderhandelen in de vorm van een bestuurlijke aanbesteding ook burgerinitiatieven en sociaal ondernemers uitgenodigd zijn, biedt dit de mogelijkheid om de opdracht ook voor deze groepen bereikbaar te maken. Eisen aan de opdracht die dit in de weg zouden staan, kunnen betwist worden in het voordeel van de burgerinitiatieven en sociaal ondernemers. In de praktijk blijken veel gemeenten in ieder geval gezorgd te hebben voor representatie van kleine zorgaanbieders (bijvoorbeeld zorgboerderijen en vrijevestigden) aan de 'fysieke overlegtafel'. Het is niet in onze bronnen te herleiden in hoeverre ook maatschappelijke organisaties, burgerinitiatieven of (vertegenwoordiging van) cliënten aan tafel hebben gezeten.

De gemeente Breda heeft bij het uitnodigen van organisaties aan de onderhandelingstafel naast een goede inhoudelijke representatie van de verschillende zorgvormen ook verschillende organisaties uit het lokale welzijnsnetwerk uitgenodigd om mee te praten. Daarnaast heeft Breda naast gevestigde partijen ook nadrukkelijk 'vernieuwende en kleinschalige initiatieven' uitgenodigd.

### 5. Betrekken van gebruikers

Het betrekken van gebruikers kan (en moet) plaatsvinden in elk van de drie fases: bij de voorbereiding om te zorgen dat de uitgevraagde dienstverlening aansluit bij de wensen van de 'doelgroep': dit overlapt met techniek 1. Na het voortraject kunnen gebruikers ook een rol vervullen bij de inkoopprocedure zelf: bijvoorbeeld bij het beoordelen en selecteren van dienstverleners – de inwoners zijn immers uiteindelijk de mensen die dienstverlening zullen ervaren. Tenslotte is het betrekken van gebruikers bij de uitvoering een heel directe manier om de maatschappelijke waarde voor de gebruikers te vergroten. Wederom sluit deze techniek goed aan bij de doelstellingen van de decentralisatie van sociale zorg en ondersteuning. Een van de uitgangspunten is een kanteling in het denken: niet meer redeneren vanuit de beperking, maar vanuit hetgeen de burger nog wél zelfstandig kan.

Uit de inkoopdocumenten blijkt dat veel gemeenten gebruikers bewust betrekken bij de uitvoering van de dienstverlening. Bijna vier op de vijf gemeenten betrekken gebruikers bij uitvoering van dienstverlening (of het tot stand komen van de voorwaarden van de opdracht). In de meeste gevallen gaat het om betrokkenheid bij de uitvoering van de opdracht, maar er zijn mooie voorbeelden van gemeenten die inwoners ook in het voortraject én de inkoopprocedure betrekken.

Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld de keuzevrijheid van de inwoner hoog in het vaandel staan. Dit betekent dat de inwoner – na het ontvangen van een beschikking voor een maatwerkvoorziening – zelf de zorgaanbieder mag kiezen uit de gecontracteerde organisaties. Dit is tevens genoemd bij techniek 2. Gemeenten die nadrukkelijk het resultaat van dienstverlening centraal zetten (zie 'functionele specificaties toepassen', techniek 7) geven cliënten een belangrijke rol in het beoordelen van de behaalde resultaten, bijvoorbeeld door het meten van cliënttevredenheid. Ook vereisen gemeenten dat zorgaanbieders cliëntparticipatie in hun organisatie geregeld hebben, maar dit is voor zorgaanbieders vanaf een bepaalde omvang wettelijk vereist. Ten slotte betrekken veel gemeenten de Wmo-clëntenraden in de aanbesteding en uitvoering van de opdracht als advies gevend orgaan. De betrokkenheid van Wmo-clëntenraden en andere betrokkenen bij de aanbesteding wordt doorgaans niet in het inkoopdocument genoemd. Op basis van onze gegevens kunnen we dus niet exact meten welk deel van de gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maakt.

Een voorbeeld van een gemeente die gebruikers ook bij het inkoopproces betreft is Eindhoven. Inwoners spelen een belangrijke rol rondom de organisatie (WijEindhoven) van sociale wijkteams: Wijteams. Inwoners van Eindhoven zijn betrokken bij het formuleren van de visie van WijEindhoven, inwoners spelen een rol bij de werving en selectie van nieuwe ondersteuners voor de organisatie ('Wijmedewerkers') en inwoners denken mee over het ontwikkelen van een instrument waarmee de tevredenheid van bewoners wordt getoetst.

## Technieken die betrekking hebben op de inhoud en uitvoering van de opdracht

### 6. Kenmerken van product of dienst opnemen in specificaties

De specificaties van de gevraagde dienstverlening zijn bepalend voor de toegankelijkheid van de opdracht voor burgerinitiatieven en sociaal ondernemers, en de mate waarin juist hun kwaliteiten aansluiten bij de gespecificeerde opdracht.

Bijna alle gemeenten (90%) besteden in de specificaties van de opdracht nadrukkelijk aandacht aan aspecten en kenmerken van dienstverlening die voor de cliënt als eindgebruiker van belang zijn. Veel gemeenten maken een start met het bijhouden van de resultaten van dienstverlening, en de tevredenheid van de cliënt met de ondersteuning speelt hierin een belangrijke rol. Veel gemeenten hanteren een cliënttevredenheidsonderzoek als instrument in de beoordeling van de kwaliteit van de aanbieder. Ook benoemen veel gemeenten dat zorgverlening moet aansluiten bij de wensen, talenten en situatie van de cliënt. Veel gemeenten eisen dat een zorgaanbieder het ondersteuningsplan samen met de cliënt opstelt, rekening houdend met zijn wensen. Ook vereisen veel gemeenten dat professionele ondersteuning in de tweede lijn goed moet aansluiten bij algemene voorzieningen, het werk van mantelzorgers en vrijwilligers, en ondersteuning uit de eerste lijn. Hier staan we uitgebreid bij stil bij technieken 12 (stimuleren samenwerking) en 13 (integraliteit).

### Inzetten op samenwerking tussen professionals en maatschappelijke partijen en vrijwilligers

In Zuid-Limburg vereisen de gemeenten goede samenwerking tussen zorgaanbieder en het sociale wijkteam, tussen zorgaanbieders onderling, en daarnaast expliciet ook met vrijwilligers, mantelzorgers, relevante partijen in de omgeving, buurt of wijk en opdrachtnemers van algemene voorzieningen.

[Zie concrete bestektekst nummer 1.](#)

### 7. Functionele specificaties toepassen

Functionele specificaties benoemen het resultaat – de *outcome* – van de in te kopen dienstverlening in tegenstelling tot de te verrichten handelingen. Het biedt inkopers en beleidsadviseurs de mogelijkheid om bijvoorbeeld behoeften op het gebied van sociale en maatschappelijke doelen bij de marktpartijen neer te leggen, en daarmee ruimte te bieden voor creatieve oplossingen. Dit kan kansen bieden voor burgerinitiatieven en sociaal ondernemers die buiten de geëigende paden werken aan maatschappelijke meerwaarde. Een andere manier om creatieve en vernieuwende offertes te krijgen is het toestaan van varianten: inschrijvers mogen (naast een standaardofferte) ook een offerte indienen die op één of meerdere criteria afwijkt van de standaardofferte. Deze laatste optie is in de Wmo-aanbestedingen in het onderzoek niet aangetroffen.

### Focus op resultaten in plaats van op uren of aantallen

Veel gemeenten zien functioneel specificeren – inkopen van resultaten en outcome-doelstellingen - als een van de mogelijkheden om bij te dragen aan de beoogde transformatie in het sociaal domein. Van de gemeenten in dit onderzoek past 40 procent een vorm van functionele specificaties toe. Hier gaat het specifiek om het centraal stellen van de resultaten van zorgverlening, en niet meer het verantwoorden van inzet van zorgverlening. Hierbij merken wij op dat de functionele specificaties niet expliciet doelbewust zijn toegepast met het oog op het contracteren van burgerinitiatieven en sociaal ondernemers. Echter, door de functionele specificaties – in combinatie met de afwezigheid van belemmerende factoren – wordt de deur voor dergelijke initiatieven wel open gezet. Juist als de opdracht de te bereiken resultaten beschrijft in plaats van de uit te voeren activiteiten of inzet, ontstaat ruimte voor creatieve en laagdrempelige oplossingen die werken.

De gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen stellen in de contractering van Wmo-maatwerkvoorzieningen niet meer de uren inzet van zorg centraal, maar de resultaten die een zorgaanbieder dient te bereiken met de cliënt. De gemeenten hanteren voor het voormalige ‘individuele begeleiding’ zes resultaatgebieden met een concrete en gedetailleerde beschrijving van subresultaten. Zo zijn enkele subresultaten van het resultaatgebied ‘administratie en financiën’ dat de cliënt zijn post opent, leest en begrijpt, rekeningen betaalt, zijn administratie op orde heeft, inzicht heeft in zijn financiën en administratie, en gebruik maakt van regelingen en toeslagen waar hij voor in aanmerking komt.

### 8. Eisen met betrekking tot lokale context

Kleine, lokale ondernemingen beschikken doorgaans over goede kennis van de lokale context. Juist bij de inkoop van sociale zorg en ondersteuning is deze kennis van belang om mensen in hun eigen omgeving te kunnen ondersteunen. Vereisten stellen aan dergelijke kennis bij het aanbesteden van dienstverlening is dus belangrijk. Dienstverlening moet goed aansluiten bij (en gebruik maken van) lokale voorzieningen en sociale infrastructuur.

Gemeenten benadrukken zonder uitzondering dat de begeleiding van kwetsbare burgers moet aansluiten bij de lokale context van de burger met een ondersteuningsbehoefte. Dit is zelfs een van de belangrijkste uitgangspunten voor de decentralisatie: de gedachte dat gemeenten lokaal maatwerk kunnen organiseren. Het is dan ook niet vreemd dat meer dan de helft van de gemeenten in het onderzoek inderdaad expliciet eisen stelt met betrekking tot de lokale context. Veel gemeenten vereisen dat zorgaanbieders kennis hebben van de lokale sociale kaart, dat cliëntondersteuners sensitief zijn ten opzichte van de culturele en gelovige achtergronden van de cliënten, en dat ze bijvoorbeeld ook het lokale dialect ten minste in de basis beheersen.

Een minderheid van de gemeenten noemt ook nadrukkelijk de eis dat zorgverleners hun diensten laten aansluiten bij lokale initiatieven en infrastructuur zoals netwerken van vrijwilligers, verenigingen of kerkgemeenten. Deze elementen moeten dan ook nadrukkelijk in het *ondersteuningsplan* van de cliënt naar voren komen. Interessant aan deze eis is dat deze eis bij de inkoop van professionele ondersteuning dus (ook) indirect lokale laagdrempelige burgerinitiatieven stimuleert.

Een mooi voorbeeld van eisen met betrekking tot de lokale context staat in de aanbesteding van de acht samenwerkende gemeenten in de Achterhoek. Hier wordt nadrukkelijk van de zorgaanbieder verwacht dat hij kennis heeft van de lokale sociale kaart, en dat de zorgaanbieder bij het leveren van zorg en ondersteuning de aansluiting vindt bij lokale (vrijwilligers) organisaties. Samenwerking met het voorliggende veld (preventieve en vrij toegankelijke voorzieningen) is een vereiste voor toelating tot het contract. [Zie concrete bestektekst nummer 2.](#)

**Zorgaanbieders verbindingen laten aangaan met lokale maatschappelijke partijen**

Een ander voorbeeld is de minimumeis van de samenwerkende gemeenten in Zuid-Limburg. Daar moeten zorgaanbieders aantoonbaar binding hebben met de regio, wat bijvoorbeeld het geval is als de zorgaanbieder samenwerkt met andere zorgaanbieders in de regio bij de begeleiding van cliënten, een samenwerkingsverband heeft met het lokale welzijnswerk of huisartsen, en/of participeert in regionale overlegplatforms over Wmo en jeugdzorg. [Zie concrete bestektekst nummer 3.](#)

De gemeente Rotterdam noemt in de inkoopdocumenten dat er nadrukkelijk ruimte is voor bewonersinitiatieven in de 0<sup>e</sup> lijn. Het inkoopdocument beschrijft niet hoe dit gefaciliteerd en gestimuleerd wordt. Van belang is dat gemeenten dit soort statements niet alleen opschrijven, maar ze ook faciliteren en stimuleren door er naar te handelen. Anders blijft het bij een papieren werkelijkheid.

### 9. Maatschappelijke doelen vastleggen als uitvoeringsvoorwaarde

Het vastleggen van maatschappelijke doelen als uitvoeringsvoorwaarde sluit logischerwijs goed aan bij de kwaliteiten en uitgangspunten van burgerinitiatieven en sociaal ondernemers.

Gemeenten beschouwen inkoop in het algemeen als instrument om ook sociale doelen mee te bereiken. Zij doen dit door in de aanbestedingen boven een bepaalde drempelwaarde secundaire – sociale – doelen te stellen. Bekend zijn SROI-eisen om lokale werkgelegenheid te stimuleren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Naast de ‘standaard’ SROI eis zijn er echter ook andere voorbeelden van maatschappelijke doelen als uitvoeringsvoorwaarde. Zorg wel dat uitvoeringsvoorwaarden altijd in relatie staan tot de oorspronkelijke opdracht: dit is een vereiste vanuit het aanbestedingsrecht.

Zo levert ‘het leveren van buitengewone maatschappelijke waarde bij de uitvoering van zorgverlening’ in de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen een voordeel op voor zorgaanbieders: het vergroot de kans op instroom van nieuwe cliënten ten opzichte van zorgaanbieders die géén buitengewone maatschappelijke waarde creëren met de dienstverlening aan cliënten. Als bijvoorbeeld een aanbieder van groepsbegeleiding met deze groepen het dorp of een park gaat schoonmaken, dan levert dit uitzonderlijke maatschappelijke waarde. Cliënten die geen uitgesproken voorkeur hebben voor een zorgaanbieder worden door de gemeente vaker dan gemiddeld toegeleid naar deze zorgaanbieder. [Zie concrete bestektekst nummer 4.](#)

## De creatie van maatschappelijke waarde stimuleren via de toeleiding van cliënten

Een ander voorbeeld zijn de samenwerkende gemeenten in Gooi- en Vechtstreek. Deze gemeenten hanteren een inspanningsverplichting om maatschappelijke waarde te creëren. Social return is één van de mogelijkheden om aan deze eis te voldoen, maar daarnaast kan een opdrachtnemer ook kiezen om de maatschappelijke waarde te leveren in de vorm van inspanningen ten behoeve van de duurzaamheid (bijvoorbeeld gemeten aan de hand van de CO<sub>2</sub>-prestatieladder) of op het gebied van innovatie.

Zie concrete bestektekst nummer 5.

Zoals genoemd is het voor gemeenten doorgaans een vast onderdeel van het inkoopbeleid om *Social Return on Investment (SROI)*-doelstellingen te realiseren via inkooptrajecten. Bij de inkoop van Wmo-begeleiding stellen twee van de drie gemeenten SROI-eisen. Dit is dan ook de meest voorkomende vorm van het vastleggen van maatschappelijke doelen.

### 10. Opstellen van geschiktheidseisen en selectiecriteria

Alle gemeenten in het onderzoek hanteren geschiktheidseisen in de aanbesteding van de Wmo-taken. Selectiecriteria (waarbij enkel de meest geschikte aanbieders in aanmerking komen voor een opdracht) komen daarentegen niet of nauwelijks voor. Dit komt omdat de meeste gemeenten een brede groep zorgaanbieders contracteert – en hierbij dus enkel geschiktheidseisen toepast. Bij het opstellen van geschiktheidseisen in de gedachte van Maatschappelijk Aanbesteden houdt de opdrachtgever echter nadrukkelijk in het achterhoofd dat té hoge eisen juist een drempel opwerpen voor maatschappelijke initiatieven.

## Niet onnodig hoge drempels instellen, maar ruimte voor kleine en nieuwe partijen waar dat kan

In het onderzoek komen geen gemeenten voor die nadrukkelijk benoemen dat met burgerinitiatieven en sociaal ondernemers rekening is gehouden bij het opstellen van geschiktheidseisen. Er zijn echter wel gemeenten die nadrukkelijk benoemen dat zij ook kleine zorgaanbieders (vrijgevestigden, ZZP'ers, etc.) willen

contracteren. Deze gemeenten, bijvoorbeeld in de Achterhoek, houden bij het opstellen van geschiktheidseisen en kwaliteitseisen rekening met deze kleinere partijen, en werpen minder hoge drempels op voor kleine organisaties. Ook zijn er gemeenten die bijvoorbeeld voor ZZP'ers afwijkende eisen stellen ten aanzien van verplichte verzekering. Het effect hiervan is dat er vaak ook meer ruimte ontstaat voor burgerinitiatieven en sociaal ondernemers om deel te nemen aan de aanbesteding.

Met name gemeenten die de procedure Bestuurlijk Aanbesteden toepassen, hanteren minder geschiktheidseisen dan gemiddeld, en ook zijn de eisen die gesteld worden minder strikt. Een voorbeeld van gemeenten die (bewust) een laagdrempelig contract hanteren zijn de vier Leidsche regiogemeenten. Deze gemeenten hebben Wmo-begeleiding bestuurlijk aanbesteed, hanteren enkel eisen ten aanzien van vakbekwaamheid (naast uitsluitingsgronden op basis van de eigen verklaring aanbesteden) en stellen nadrukkelijk dat zij onder het begrip Dienstverlener ook ZZP'ers of een collectief van inwoners verstaan. Ook andere gemeenten die bestuurlijk aanbesteden (Zutphen en Lochem) erkennen een burgercollectief als mogelijke dienstverlener die in aanmerking komt voor een contract. Zie concrete bestektekst nummer 6.

### 11. Maatschappelijke prestaties belonen in gunningscriteria

Ook via de gunningscriteria kunnen aanbesteders het leveren van zoveel mogelijk maatschappelijke waarde stimuleren. Gunningcriteria zijn die criteria waarop de aanbesteder de inschrijvingen voor een opdracht rangschikt om te bepalen welke inschrijving het beste is. De corresponderende inschrijver wint de opdracht.

Bij de Wmo-aanbestedingen vindt de selectie van de beste aanbieder echter meestal op een ander niveau plaats. De gemeente gunt raamovereenkomsten aan diverse zorgaanbieders die aan bepaalde geschiktheidseisen (techniek 10) en kwaliteitseisen voldoen, en elke individuele cliënt selecteert uiteindelijk de zorgaanbieder van zijn keuze. Afgezonderd van enkele aanbestedingen gebruiken de gemeenten bij de Wmo-aanbestedingen dus geen gunningscriteria.

Toch hanteren sommige gemeenten bovenop de minimumeisen bepaalde criteria waarmee inschrijvers gedurende de uitvoering van het contract een bepaald voordeel kunnen verdienen. Diverse gemeenten hanteren een systematiek waarin het creëren van aanvullende of buitengewone maatschappelijke waarde leidt tot een verhoogde kans op selectie door individuele cliënten. Een voorbeeld van dit mechanisme is bij techniek 9 voor de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen toegelicht.

De gemeente Amsterdam biedt nadrukkelijk ruimte aan *sociaal ondernemers*. Dit zijn ondernemingen die zich richten op commerciële activiteiten en het borgen van bedrijfseconomische continuïteit, maar tegelijkertijd hierbij plekken creëren voor arbeidsmatige dagbesteding en werk onder begeleiding. Amsterdam ondersteunt initiatieven die aannemelijk maken dat zij binnen drie jaar – met een zeker percentage medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt – voldoende commercieel resultaat kunnen halen.

[Zie concrete bestektekst nummer 7.](#)

## Sociaal ondernemers erkennen, stimuleren en een plek geven

De gemeente Rotterdam hanteert een systeem van preferente zorgaanbieders. Per wijk hebben diverse zorgaanbieders een preferente status. Wanneer een keukentafelgesprek leidt tot beschikking van een maatwerkvoorziening, dan zal het wijkteam bij het informeren van de cliënt benoemen welke zorgaanbieders in die wijk preferent zijn. Hiermee wordt de kans op instroom van extra cliënten voor de preferente aanbieders dus groter. Om preferente aanbieder te worden gelden drie aanvullende eisen: de zorgaanbieder ontwikkelt en benut samen met het wijkteam de collectieve voorzieningen in de wijk. De zorgaanbieder werkt met vaste aanspreekpunten en werkt in samenwerking met de 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn. Bovendien participeert de preferente aanbieder in het samenwerkingsverband (of in de ontwikkeling hiervan) in de wijk.

[Zie concrete bestektekst nummer 8.](#)

### 12. Stimuleren samenwerking

Het stimuleren van samenwerking tussen verschillende partijen in het lokale sociale domein in Wmo-aanbesteding is zowel in directe als indirecte zin positief voor burgerinitiatieven en sociaal ondernemers. In directe zin is lokale samenwerking vaak één van de kwaliteiten van sociaal ondernemers – en vergroot een dergelijke vereiste dus de kans om in aanmerking te komen voor een deel van de opdracht. In indirecte zin zal het vereisen van goede samenwerking de gecontracteerde zorgaanbieders stimuleren (of dwingen) met lokale initiatieven samen te werken. Zelfs als burgerinitiatieven dus niet rechtstreeks een opdracht van de gemeente krijgen, is het afdwingen of stimuleren van samenwerking voor contractpartners dus aan te raden voor het vergroten van maatschappelijke waarde.

## Stimuleren van samenwerking om de inwoner echt centraal te stellen

Samenwerking rondom de inwoner is één van de doelen van de decentralisaties. Gemeenten zijn als opdrachtgever verantwoordelijk voor een breed pallet aan sociale zorgtaken: ondersteuning van kwetsbare jongeren en ouderen met een beperking, schuldenproblematiek, participatie van mensen met verminderde loonwaarde, passend onderwijs, etc. Samenwerking rond inwoners door verschillende zorgverleners onder het adagium ‘*één gezin, één plan, één regisseur*’ moet de problemen rondom informatieoverdracht tussen vele verschillende zorgverleners die soms binnen een gezin werkzaam zijn – met alle gevolgen van dien – voorkomen. In de inkoopdocumenten benoemt 75% van de gemeenten nadrukkelijk dat van zorgaanbieders wordt verwacht dat ze gaan samenwerken rondom de inwoner. Daarnaast wordt nadrukkelijk de aansluiting bij lokale algemene voorzieningen en initiatieven ter preventie van professionele ondersteuning vereist. Een goed voorbeeld van het vereisen van dergelijke samenwerking, en het stimuleren en prikkelen hiervan is de gemeente Rotterdam (zie techniek 11).

De regio Zaanstreek-Waterland dwingt gecontracteerde professionele zorgaanbieders een beleid op te stellen over het betrekken en ondersteunen van vrijwilligers bij de dienstverlening, en hoe daarbij kwaliteit wordt geborgd.

[Zie concrete bestektekst nummer 9.](#)

De gemeente Emmen stelt per wijk een zorgaanbieder als penvoerder aan, die verantwoordelijk is voor het vormen van een coalitie waarin alle geïnteresseerde zorgaanbieders die aan bepaalde eisen voldoen toegelaten moeten worden. Zo wordt samenwerking afgedwongen in consortia van zorgaanbieders zonder dat dit ten koste gaat van de keuzevrijheid van cliënten. Dat idee biedt perspectief voor maatschappelijke partijen, echter alleen als de nader gestelde eisen daarbij niet alsnog (te) hoge drempels opwerpen voor participatie in de wijkgerichte consortia.

### 13. Integraliteit

Het aspect van integraliteit hangt samen met techniek 12. Samenwerken. Om zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde te creëren, zorgverlening te ontschotten en verschillende betrokken zorgverleners goed te laten samenwerken is integraliteit noodzakelijk. Hierbij doelen we op de integraliteit tussen 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijns zorg en ondersteuning: de verbinding tussen zorgverlening, preventie en laagdrempelige voorzieningen.

Hoewel het adagium ‘*één gezin, één plan, één regisseur*’ impliceert dat gemeenten een integraal beleid voeren op de verschillende deelgebieden van het sociaal domein, is de inkoop van de verschillende taken bijna overal nog verkokerd uitgevoerd. De oude financiële schotten tussen jeugdzorg, Wmo en participatie-initiatieven zijn bij geen enkele gemeente echt doorbroken. Inkoop focust

zich hierdoor ook nog steeds op het product en het systeem in plaats van op de mens of de maatschappelijke waarde. Voor de jeugdzorg geldt overigens dat gemeenten via landelijke en regionale inkoopafspraken (transitiearrangementen) aan handen en voeten gebonden waren ten aanzien van keuzes in het inkoopproces. Een enkele gemeente maakt wel nadrukkelijk de keuze om aspecten van arbeidsparticipatie te combineren met Wmo in de vorm van arbeidsmatige dagbesteding.

De gemeente Lelystad contracteert in 2015 enkele hoofdaannemers. Eén van de gunningscriteria is de mate waarin het voorstel van de inschrijver voorziet in samenwerking met een netwerk van het maatschappelijk middenveld, eerstelijnszorgaanbieders, vrijwilligersorganisaties en mantelzorgers (lokale binding/verbondenheid).

Zie concrete bestektekst nummer 10.

## Een integrale benadering om de verkokering te doorbreken en de mens centraal te stellen

In de regio Zaanstreek-Waterland moeten inschrijvers in de offerte beschrijven hoe zij de zorgverlening afstemmen met mantelzorgers, hoe mantelzorgers worden ondersteund én ingezet. Hetzelfde geldt voor het samenwerken met partijen in nulde en eerste lijn.

Zie concrete bestektekst nummer 11.

De gemeenten in Noordoost Brabant Oost stellen - bij de levering van individuele begeleiding en dagbesteding - het geven van advies aan mantelzorgers, vrijwilligers en (andere) professionals uit de 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn als expliciete eis. Dit bevordert samenwerking en integraliteit tussen de verschillende zorgverleners rond de cliënt.

Zie concrete bestektekst nummer 12.

### 14. Experimenteerruimte

Gemeenten reserveren soms een klein deel van het Wmo-budget om innovatieve projecten mee te financieren. Dergelijke 'innovatiepotjes' of experimenteerruimte zijn beschikbaar voor partijen die een plan indienen dat aan bepaalde vereisten voldoet. Juist deze ruimte biedt kansen voor nieuwe initiatieven om hun maatschappelijke waarde aan te tonen. Bovendien past deze 'experimenteerruimte' naadloos binnen de kaders van de aanbestedingswet. Hierin is namelijk de zogenaamde percelenregeling opgenomen: bij een aanbesteding mag de aanbestedende dienst een deel van de percelen zelf onderhands gunnen. De percelen mogen niet groter zijn dan € 80.000, de totale waarde van de onderhandse gunning mag niet meer bedragen dan 20% van de opdrachtwaarde – en natuurlijk moet het gunnen passen binnen de kaders van het eigen inkoopbeleid. Deze percelenregeling sluit dus goed aan bij de behoefte om experimenten te bekostigen.

Hoewel wij uit ervaring weten dat veel gemeenten een deel van het budget voor innovatieve (pilot)projecten reserveren, gaat dit vaak juist buiten de formele aanbesteding van Wmo-maatwerkvoorzieningen om. Kortom, het gebeurt – maar in onze bronnen zien wij dit niet terug. We kunnen dan ook geen voorbeelden uitwerken – hoewel wij verwachten dat juist deze innovatieve experimentprojecten als springplank voor burgerinitiatieven en sociaal ondernemers zullen fungeren.

### Tot slot

De voorbeelden bij de veertien technieken tonen dat er veel mogelijkheden zijn om burgers te betrekken bij inkoopprocedures van Wmo voorzieningen. Bovendien zijn er veel mogelijkheden om ook lokale initiatieven en sociaal ondernemers ruimte te bieden om hun diensten aan te bieden in het kader van de Wmo. Soms expliciet door ruimte voor dergelijke partijen concreet te benoemen, maar heel vaak impliciet door bewust over het creëren van maatschappelijke meerwaarde na te denken bij het formuleren van eisen en criteria in inkoopdocumenten.

We hopen dat de voorbeelden inspireren om ook verder te kijken dan de inkoop van Wmo maatwerk begeleiding. Veel van de voorbeelden en technieken zijn onverkort toepasbaar op andere terreinen van het sociaal domein: (arbeids)participatie, welzijn, groenbeheer en vervoer bijvoorbeeld.

Met de voorbeelden en concrete passages uit de inkoopdocumenten, opgenomen in de webversie van dit rapport, beschikbaar via [www.maatschappelijk.aanbesteden.nl](http://www.maatschappelijk.aanbesteden.nl), kunt u in uw gemeente zo aan de slag!

# Bijlage I

## Teksten uit het bestek

### 1. Aanbesteding Zuid-Limburgse gemeenten

*Techniek 6: Kenmerken van product of dienst opnemen in specificaties*

Minimumeis: Opdrachtnemer zet zich in voor goede samenwerking met vrijwilligers, mantelzorgers, omgeving (bijvoorbeeld buurt of wijk) en opdrachtgevers van algemene voorzieningen.

### 2. Aanbesteding Achterhoek gemeenten

*Techniek 8: Eisen met betrekking tot lokale context*

#### Eis 2.1 Sociale kaart

- De Opdrachtnemer heeft vanaf 1 januari 2015 kennis van de lokale sociale kaart.
- De Opdrachtnemer beschikt vanaf 1 januari 2015 over een lokaal en regionaal netwerk en zet deze ook in bij het zo lokaal mogelijk laten participeren van de Cliënten die zij ondersteuning biedt.
- De Opdrachtnemer participeert op verzoek van de Opdrachtgever kosteloos in overlegplatforms gericht op afstemming op het gebied van zorg, wonen en welzijn.
- De Opdrachtnemer levert een bijdrage aan het actueel houden van een (digitale) sociale kaart.

### 3. Aanbesteding Zuid-Limburgse gemeenten

*Techniek 8: Eisen met betrekking tot lokale context*

Minimum eis: Opdrachtnemer heeft binding met de regio Zuid-Limburg. De binding blijkt bijvoorbeeld uit één (of meer) van de volgende afspraken:

- Opdrachtnemer heeft een samenwerkingsrelatie met andere dienstverlenende organisaties in de regio rondom de ondersteuning en begeleiding in Zuid-Limburg
- Opdrachtnemer heeft een samenwerkingsrelatie met het wijkwelzijnswerk in Zuid-Limburg.
- Opdrachtnemer heeft een gestructureerde samenwerkingsrelatie met een regionale huisartsenpraktijk en/of een regionaal eerstelijns gezondheidscentrum
- Opdrachtnemer participeert bij één of meerdere Gemeenten in de regio Zuid-Limburg in overlegplatforms in het kader van de Wmo en/of Jeugdwet.

### 4. Aanbesteding Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen

*Techniek 9. Maatschappelijke doelen vastleggen als uitvoeringsvoorwaarde*

#### Keuzevrijheid

Voor de cliënten is er keuzevrijheid in de fase van het opstellen van het ondersteuningsplan (samen met de cliëntondersteuner) en in de keuze voor een aanbieder per maatwerkvoorziening. Wanneer een cliënt zelf geen voorkeur voor een aanbieder van maatwerk-

voorzieningen uitspreekt, maakt de cliëntondersteuner deze keuze. De cliëntondersteuner weegt in deze keuze de volgende factoren mee (in afnemende volgorde van belang):

- De situatie van de cliënt (locatie, eventuele specifieke inhoudelijke wensen, etc.).
- Zo min mogelijk verschillende aanbieders bij één cliënt over de vloer (dus aansluiten bij dezelfde aanbieder als een cliënt al een andere maatwerkvoorziening ontvangt).
- Aanbieders die naast effectieve en kwalitatief hoogstaande begeleiding ook buitengewone maatschappelijke waarde creëren hebben hiervan voordeel bij de selectie.**

### 5. Aanbesteding Regio Gooi- en Vechtstreek

*Techniek 9. Maatschappelijke doelen vastleggen als uitvoeringsvoorwaarde*

#### Inspanningsverplichting

De opdrachtgever heeft gekozen om in deze offerteaanvraag maatschappelijke waarde als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde op te nemen. Concreet betekent dit dat de opdrachtgever aan de opdrachtnemer een inspanningsverplichting oplegt om activiteiten te ontplooiën m.b.t. het creëren van maatschappelijke waarde bij deze opdracht. Opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het uitvoeren en (periodiek) rapporteren over de inzet. Opdrachtnemer levert t.b.v. deze eis een “plan van aanpak maatschappelijke waarde” in (maximaal 2 A4-tjes) waarin de voorgenomen activiteiten en de verdeling over de drie onderdelen globaal zijn beschreven. Opdrachtgever toetst het plan van aanpak marginaal. Dit betekent dat opdrachtgever het plan van aanpak zal beoordelen of het op voorhand aannemelijk is dat de eis zoals beschreven geborgd is. De activiteiten mogen in de opdracht worden uitgevoerd maar ook in de bedrijfsvoering van de opdrachtnemer. Voorwaarde is wel dat het een nieuwe, aanvullende activiteit betreft en dat deze activiteit alleen bij de opdrachtgever wordt opgegeven. Bestaande of al eerder uitgevoerde activiteiten worden niet meegenomen. Het is vrij om naar eigen inzicht een verdeling te maken tussen de onderdelen social return, duurzaamheid en innovatie.

#### Inspanningswaarde Social Return

(...)

#### Inspanningswaarde Duurzaamheid

Indien er gekozen wordt voor het leveren van duurzaamheid dan dient de opdrachtnemer aan te tonen welke procentuele financiële waarde de voorgestelde activiteiten van de gefactureerde opdrachtsom bedraagt. De inzet mogen geen reguliere activiteiten van de inschrijver betreft. Opdrachtgever kent nog geen “bouwblokkenmethode duurzaamheid” voor de objectieve meting van de duurzaamheid en verwijst naar bijvoorbeeld de systematiek van o.a. de CO<sub>2</sub> prestatieladder.



## Inspanningswaarde Innovatie

(...)

### 6. Aanbesteding Leidsche regio

*Techniek 10. Opstellen van geschiktheidseisen en selectiecriteria*

Definitie Dienstverlener: een organisatie, zelfstandige zonder personeel **of collectief van Inwoners** die zorg, maatschappelijke en/of aanpalende dienstverlening aanbiedt aan inwoners van Gemeente.

### 7. Aanbesteding Amsterdam

*Techniek 11. Maatschappelijke prestaties belonen in gunningscriteria*

#### Sociale firma's

“Een sociale firma is een onderneming die zich richt op zowel bedrijfseconomische continuïteit en/of winstgevendheid als op het creëren van plekken voor arbeidsmatige dagbesteding en/of werk onder begeleiding”

Het exploiteren van een sociale firma ziet de gemeente Amsterdam als een vorm van sociaal ondernemen waarbij de maatschappelijke doelstelling gericht is op het bieden van arbeidsmatige dagbesteding of begeleid en ondersteund werk aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Sociale firma's leveren een belangrijke bijdrage aan het creëren van zingevende arbeidsmatige dagbesteding en werk aan mensen die het op de reguliere arbeidsmarkt (nog) niet redden. Sociale firma's kunnen daarnaast ook bijdragen aan een besparing op de publieke kosten voor begeleiding bij dagbestedingstrajecten door een deel van de kosten te dekken uit marktopbrengsten van hun producten en diensten.

Om de doelstelling te realiseren steunt Amsterdam initiatieven die aannemelijk maken binnen drie jaar, bij een zeker aantal medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt, een voldoende commercieel resultaat te behalen. Ook moet aannemelijk worden gemaakt dat de onderneming binnen drie jaar voor eigen rekening en risico opereert en eventuele winsten investeert in de verdere ontwikkeling van de sociale firma.

### 8. Aanbesteding Rotterdam

*Techniek 11. Maatschappelijke prestaties belonen in gunningscriteria*

#### Preferente aanbieders in een gebied

Daarnaast introduceert de gemeente Rotterdam een systeem met preferente aanbieders. Het Wijkteam/VraagWijzer zal bij het informeren van de cliënt van de beschikbare aanbieders in het gebied aangeven welke aanbieders preferent zijn in het gebied. U kunt een preferente aanbieder in en gebied worden indien u voldoet aan de volgende voorwaarden. Voor het gebied waar u preferent wil leveren:

1. Ontwikkelt en benut u in samenwerking met het wijkteam de collectieve voorzieningen in het betreffende gebied en,
2. Werkt zoveel als mogelijk met vaste medewerkers in het gebied waardoor voor cliënten, wijkteam en het wijknetwerk herkenbare aanspreekpunten ontstaan. Opereert in het gebied in samenwerking tussen de 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup>, en 2<sup>e</sup> lijns en,
3. Participeert u, indien aanwezig, in het samenwerkingsverband en/of in het ontwikkeltraject van het samenwerkingsverband van het gebied.

### 9. Aanbesteding Zaanstreek-Waterland

*Techniek 12. Stimuleren samenwerking*

#### Betrekken vrijwilligers

Iedere aanbieder die in aanmerking wenst te komen voor een overeenkomst voor het leveren van ondersteuning in de regio Zaanstreek-Waterland beschikt ten minste over:

- een uitgewerkt vrijwilligersbeleid, waaruit blijkt dat vrijwilligers geen vervanging zijn voor vaste krachten en op welke wijze vrijwilligers worden ondersteund;
- een kwaliteitskader en -controle voor vrijwilligers;
- vrijwilligersovereenkomst;
- een verklaring omtrent gedrag voor alle vrijwilligers.

### 10. Aanbesteding Lelystad

*Techniek 13. Integraliteit*

#### Gunningscriteria 2:

Mate waarin het voorstel voorziet in samenwerking met een netwerk van het maatschappelijk middenveld, eerstelijnszorgaanbieders, vrijwilligersorganisaties en mantelzorgers (lokale binding/verbondenheid).

- Het voorstel bevat afspraken met de genoemde partijen, omdat deze partijen een belangrijke rol vervullen in de organisatie en uitvoering van Ondersteuning Thuis.
- Vooral afspraken in het sociaal domein met welzijn (maatschappelijk middenveld) spelen een belangrijke rol, aangezien de gemeente Lelystad er naar streeft om meer burgers gebruik te laten maken van ondersteuning in de 'basis' (zie uitleg 'basis' in kadernota 'Samen leven, samen redzaam').
- Voorstel bevat concrete aanpak voor het vergroten of beter benutten van de inzet van vrijwilligers en mantelzorgers, waarbij de uitgangspunten zoals beschreven in de kadernota 'samen leven, samen redzaam' als een leidraad dienen.

### 11. Aanbesteding Zaanstreek-Waterland

*Techniek 13. Integraliteit*

#### Integraliteit en mantelzorg

In de kanteling van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' is een belangrijke rol weggelegd voor het persoonlijke netwerk van de cliënt en in het bijzonder eventuele mantelzorgers. Bovendien is het ook van

belang dat op tijd de juiste ondersteuning wordt ingezet bij verandering in de ondersteuningsbehoefte. Aanbieders omschrijven in hun aanbieding op welke wijze zij:

- het netwerk, en mantelzorgers in het bijzonder, betrekken bij de totstandkoming van het ondersteuningsplan;
- mantelzorgers inzetten in de ondersteuning van de cliënt;
- mantelzorgers ondersteuning bieden;
- de communicatie tussen behandelaars en het netwerk vormgeven gedurende het ondersteuningstraject;
- samenwerken met de nulde en eerstelijnsaanbieders;
- proactief werkt met scenarioplanning ten aanzien van wijzigingen in de ondersteuningsbehoefte.

## 12. Aanbesteding Noordoost Brabant Oost

*Techniek 13. Integraliteit*

**De Maatwerkvoorziening is (indien noodzakelijk) inclusief:**  
het bieden van informatie en advies aan Mantelzorgers, vrijwilligers en professionals in de 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn;



## Colofon

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Auteur:

Niels Uenk | Public Procurement Research Centre

Foto cover:

Erik van der Burgt | Hollandse Hoogte

Begeleidingsgroep:

Pim de Waard | Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Riemer Baumfalk | Ministerie van Binnenlandse Zaken, Woon en Leefomgeving

Boukje Keijzer | 7 Zebra's

Geert Schipaanboord | VNG

Marco van der Spek-Stikkelorum | Regio Gooi en Vechtstreek

Marco Redeman | Zorgverslimming, De Coöperatieve Samenleving

Jeroen Peters | Ministerie van Binnenlandse Zaken, Gemeenten van de Toekomst

Voor vragen naar aanleiding van deze uitgave kunt u contact opnemen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties via [maatschappelijkinitiatief@minbzk.nl](mailto:maatschappelijkinitiatief@minbzk.nl) of via [maatschappelijkaanbesteden@rvo.nl](mailto:maatschappelijkaanbesteden@rvo.nl).

Maart 2016 | 91581