

## *Lokaal sturen op de inzet van burgers, kan dat?*

Maatschappelijk gericht aanbesteden  
van zorg en ondersteuning

# *Kenniscabier*



Saskia Andriessen  
Monique Stavenuiter  
Angela Verleun

# Lokaal sturen op de inzet van burgers, kan dat?

*Maatschappelijk gericht aanbesteden van zorg en ondersteuning*

Saskia Andriessen  
Monique Stavenuiter  
Angela Verleun

April 2015



# *Inhoud*

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1 Van transitie naar innovatie</b>	<b>7</b>
1.1 Nieuwe taken, nieuwe groepen	7
1.2 Innovatie in het sociale domein	9
1.3 Initiatieven van burgers	13
1.4 Sturen op burgerparticipatie?	18
<b>2 Maatschappelijk gericht aanbesteden van zorg en ondersteuning</b>	<b>23</b>
2.1 Organiseren en financieren van zorg en ondersteuning	23
2.2 Rollen burger bij organiseren en aanbesteden zorg en ondersteuning	25
2.3 Burgerparticipatie, innovatie en het aanbestedingsproces	29
2.4 Burgerparticipatie, innovatie en aanbestedingstypen	37
<b>3 Historisch intermezzo</b>	<b>49</b>
3.1 Veranderende rol partijen bij sociale verantwoordelijkheid	49
3.2 Veranderingen in aanbesteden	54
<b>4 Bestuurlijk aanbesteden van de Wmo-taak Begeleiding in de Peelgemeenten</b>	<b>57</b>
4.1 Aanbesteden in de Peel	57
4.2 Gemeenten, zorgaanbieders en zorgvragers aan tafel	59
4.3 Opbrengsten en toekomstplannen	63
4.4 Knelpunten en dilemma's	66
<b>5 Samenvatting en conclusies</b>	<b>69</b>
<b>Literatuur</b>	<b>75</b>
<b>Bijlage 1 Lijst geïnterviewden</b>	<b>81</b>
<b>Bijlage 2 2b-Diensten en aanbesteding</b>	<b>83</b>



## *Inleiding*

In het lokale sociale domein zijn grote veranderingen gaande. Met ingang van 1 januari 2015 heeft de landelijke overheid taken die voorheen bij de landelijke of provinciale overheid lagen overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft de transitie van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo 2015. Gemeenten werken hard om deze transities in goede banen te leiden. In deze publicatie concentreren wij ons op de Wmo 2015. We zoomen daarbij in op de rol van de burger in de gekozen aanpak en arrangementen. Welke rollen kan de burger hebben bij het organiseren en uitvoeren van zorg en ondersteuning, inclusief de aanbesteding daarvan, en in hoeverre is er daarbij sprake van innovatieve verhoudingen tussen de gemeente, professionals en burgers?

Het lijkt erop dat gemeenten er bij de aanbestedingen eind 2014 vooralsnog vooral voor hebben gekozen om met de bestaande aanbieders in zee te gaan en 2015 als een overgangsjaar te beschouwen. Kwetsbare burgers (maar ook de gemeenten zelf) zijn echter niet gebaat bij alleen een overheveling van taken naar de gemeenten (de transitie). De invoering van de Wmo 2015 is ook een moment om te kijken of de zorg en ondersteuning op een andere - kwalitatief betere - manier georganiseerd kunnen worden. Daarbij gaat het niet alleen om transitie (verplaatsing van taken), maar ook om transformatie, of anders gezegd: innovatie. Met als uiteindelijk doel de kwaliteit van de zorg en ondersteuning te verbeteren. De stelselwijziging gaat bovendien gepaard met een korting op de budgetten, waardoor bestaande afspraken met zorgaanbieders niet onverkort *kunnen* worden gehandhaafd. Hetzelfde willen blijven doen met een lager budget zal zeker niet tot kwaliteitsverbetering leiden, zo is de verwachting.<sup>1</sup> Dat is nog een reden om op zoek te gaan naar innovatie in zorg en ondersteuning.

---

1 'Veel gemeenten blijven Awbz'tje spelen', *Binnenlands Bestuur*, nr. 23, 21-11-2014.

### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 1 kijken we naar de nieuwe taken waarvoor gemeenten met ingang van 2015 verantwoordelijk zijn geworden en naar innovaties en initiatieven van burgers die daarbij aansluiten. Hoofdstuk 2 is een hoofdstuk met een enigszins juridische inslag: welke vormen van aanbesteden en welke aspecten van het aanbestedingsproces bieden welke mogelijkheden tot burgerparticipatie en innovatie. Hoofdstuk 3 is een historisch intermezzo. Een grotere rol van burgers in zorg en ondersteuning is niet nieuw, het is daarom nuttig naar voorbeelden en praktijken uit het verleden te kijken. In hoofdstuk 4 beschrijven we een hedendaagse praktijk aan de hand van de casus van een groep gemeenten (de zogenoemde Peelgemeenten) die burgers uitgebreid betrokken hebben in de aanbesteding van de Wmo. In hoofdstuk 5, tot slot, trekken we conclusies: welke mogelijkheden hebben gemeenten om burgers bij de organisatie en aanbesteding van zorg en ondersteuning in het kader van de Wmo te betrekken en wat zijn daarbij de aandachtspunten?

## *1 Van transitie naar innovatie*

In dit hoofdstuk gaan we in op de nieuwe taken voor gemeenten in de Wmo 2015. We besteden aandacht aan de mogelijkheden om andere manieren van werken (die feitelijk zijn ingezet met de Wmo 2007) door te trekken naar de nieuwe groepen, waarvoor gemeenten in 2015 verantwoordelijk zijn geworden. Daarna gaan we in op de veranderende rol van de burger binnen de Wmo-filosofie aan de hand van initiatieven van burgers en bijbehorende beleidsdilemma's. Tot slot laten we zien op welke verschillende wijzen gemeenten innovatie in zorg en welzijn kunnen aansturen, uitgaande van de behoeften en wensen van de burger.

### *1.1 Nieuwe taken, nieuwe groepen*

Het begrip maatschappelijke ondersteuning zoals omschreven in de Wmo 2015, omvat de volgende onderdelen:

1. Het bevorderen van sociale samenhang, mantelzorg en vrijwilligerswerk, toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld.
2. Het ondersteunen van zelfredzaamheid en participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving. Hieronder vallen dagbesteding en begeleiding van extramurale patiënten. Persoonlijke verzorging (verzorging aan het lijf) gaat grotendeels onder de verzekerde zorg (de Zorgverzekeringswet) vallen. Voor de dagbesteding en begeleiding geldt een overgangperiode van een jaar. Dit betekent dat mensen die nu deze ondersteuning al hebben deze in elk geval nog een jaar houden, tenzij hun indicatie eerder afloopt dan 1 januari 2016. Voor de nieuwe gevallen die zich bij de gemeente melden, gelden de nieuwe regels.
3. Het bieden van beschermd wonen en opvang. Voor mensen met een indicatie voor een ZZP GGZ-C, die in een beschermd wonen project leven,



geldt een overgangperiode van vijf jaar. Voor deze mensen verandert er op korte termijn nog niets (al zijn er wel kortingen op de budgetten). Voor nieuwe gevallen geldt (en over vijf jaar voor iedereen) dat het verblijf en de begeleiding onder de nieuwe voorwaarden van de Wmo vallen. Voor een PGB geldt een overgangsrecht van één jaar. Het recht op de zorg die aan de indicatie ZP GGZ-C is verbonden, behoudt men wel vijf jaar. Onder opvang vallen vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg.

In de Wmo 2007-2014 stond de compensatieplicht centraal. Gemeenten waren verplicht om mensen met een beperking of psychische problematiek te compenseren voor de beperkingen die zij ondervonden bij hun zelfredzaamheid en participatie. Met de Wmo 2015 wordt de term 'maatwerkvoorziening' geïntroduceerd. De verplichting voor gemeenten om maatwerk te leveren is in het nieuwe wetsvoorstel ruimer geformuleerd dan de compensatieplicht. De maatwerkvoorziening is aanvullend op wat iemand zelf kan bijdragen, en vormt samen met de inzet van eigen kracht of, indien van toepassing, gebruikelijke hulp of mantelzorg, een samenhangend ondersteuningsaanbod oftewel maatwerk.

Samenvattend betekent dit dat gemeenten er met ingang van 2015 de volgende verantwoordelijkheden bij hebben gekregen:

- Dagbesteding ouderen, gehandicapten en mensen met psychische problematiek.
- Begeleiding (collectief en individueel) van mensen met een beperking of psychische problematiek.
- Voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld.
- Bieden van beschermd wonen en opvang.
- Ondersteunen mantelzorg en vrijwilligerswerk.

Met de nieuwe taken komen er ook nieuwe groepen naar de gemeenten. We kunnen binnen de Wmo 2015 in elk geval de volgende hoofdgroepen onderscheiden<sup>2</sup>:

- Ouderen met somatische of psychogeriatrische problematiek.
- Volwassenen met psychiatrische problematiek.

---

2 Zie: VWS Transitiebureau, 'Cliëntgroepen extramurale AWBZ-begeleiding. Deel 2 Mogelijkheden voor vernieuwing' (2012).

- Volwassenen met een verstandelijke beperking.
- Volwassenen met een lichamelijke beperking of chronische ziekte.
- Volwassenen met een auditieve en/of visuele beperking.

Bovendien kunnen we ook de mantelzorgers als een nieuwe doelgroep van de gemeenten beschouwen. Gemeenten hebben met de Wmo 2015 de taak gekregen mantelzorg meer en beter te ondersteunen. Voor het onderhavige onderzoek is de vraag relevant of er voor gemeenten mogelijkheden voor sociale innovaties liggen op het terrein van mantelzorgondersteuning.

Tot slot willen we opmerken dat niet alleen om een uitbreiding van domeinen en groepen gaat, maar ook om een andere manier van aansturing. In veel gemeenten verdwijnen de Wmo-loketen en gaan ze op in de sociale wijkteams.<sup>3</sup> Dit heeft als voordeel dat de burger / cliënt op één plek met zijn of haar probleem terecht kan en het wijkteam direct verbindingen kan leggen tussen verschillende beleidsterreinen (en zich niet alleen op de Wmo richt). Toch zijn er ook veel gemeenten die in 2015 met Wmo-loketten blijven werken (met de uitbreiding naar dagbesteding en begeleiding) en zich dit jaar verder gaan voorbereiden op de transformatie in 2016. Ook in die zin is 2015 een overgangsjaar.

## 1.2 *Innovatie in het sociale domein*

Innovatie in het sociale domein was natuurlijk al lang ingezet met de invoering van de Wmo in 2007. Het ministerie VWS heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in programma's als Welzijn Nieuwe Stijl, Beter in Meedoen, Wmotogo en de Kanteling.

*Kantelen staat voor een nieuwe manier van werken in de Wmo. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) introduceerde de term in 2008. De Kanteling helpt gemeenten de compensatieplicht zo invullen, dat mensen met een beperking betere kansen hebben om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Een gekantelde manier van werken vraagt een nieuwe benadering van gemeenten én burgers. Meer tijd nemen voor het eerste gesprek met de burger bijvoorbeeld, en afstappen van de standaard voorzieningenlijst. De Kanteling was oorspronkelijk gericht op de compensatieplicht in de Wmo. Het gedachtegoed blijkt echter ook toepasbaar op*

---

3 Volgens een enquête van de Volkskrant onder 96 gemeenten, gaat de helft met sociale wijkteams werken: 'Helft van de gemeenten gaat met wijkteams werken', *De Volkskrant*, 21-11-2014.

*andere decentralisatieopgaven binnen het sociale domein: welzijn, sociale zaken en zorg. Want ook daar geldt het uitgangspunt: versterken van de eigen kracht en de zelfredzaamheid van de burger.*

*Bron: [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl)*

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de andere manier van werken van deze kanteling. Hierbij is het voor ons de vraag in hoeverre de aanpak, arrangementen en activiteiten die in het kader van deze gekantelde werkwijze zijn ontwikkeld, ook toepasbaar (kunnen) zijn voor de meer kwetsbare groepen van de Wmo 2015.

In de gekantelde werkwijze staat ‘ontzorgen’ van burgers centraal en wordt gestuurd op resultaten in plaats van voorzieningen. In het gemeentelijke sociale beleid zijn hiermee veranderingen ingezet van een aanbod van diensten en voorzieningen naar aansluiten bij de capaciteiten van burgers<sup>4</sup>. Het gaat dan om:

- Een probleemgestuurde werkwijze met een focus op de eigen kracht van burgers en informele verbanden.
- Nieuwe ontwikkelingen in de samenwerking tussen professionals, vrijwilligers en burgers (meer publiek-private samenwerking).
- De totstandkoming van integrale ondersteuning door de bundeling van verschillende expertises in wijk- en buurtteams.
- De samenwerking met andere maatschappelijke partijen die (kunnen) bijdragen aan de aanpak van hardnekkige problemen, zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen en huisartsenpraktijken.

Met de gekantelde manier van werken hebben gemeenten de principes van de Wmo (bevorderen participatie en ondersteunen zelfredzaamheid) in de praktijk kunnen brengen. In ons onderzoek naar de gekantelde werkwijze hebben we de volgende werkzame elementen in de aanpak onderscheiden (Stavenuiter & Verwijs 2014; Verwijs & Stavenuiter 2014; Stavenuiter e.a. 2012):

---

<sup>4</sup> Zie de website van de VNG voor meer informatie over het project De Kanteling.

### ***Sluit aan bij iemands mogelijkheden***

Het uitgangspunt is tijd nemen voor het eerste gesprek met de klant en aandacht hebben voor vraagverheldering. Deze vraagverheldering vertrekt vanuit drie vragen: Wat kan iemand nog wel? Waar is ondersteuning bij nodig? Waar zit de kracht van de persoon zelf en zijn of haar sociale omgeving? De gemeente gaat in gesprek met de zorgvrager om de hulpvraag helder te krijgen en een passende oplossing op maat te vinden.

### ***Nieuwe arrangementen***

Het gaat er niet om een standaardvoorziening aan te bieden aan iemand met een zorgvraag, maar om een pakket aan oplossingen dat aansluit bij de individuele situatie van de zorgvrager. Maatwerk vraagt om meer variatie en flexibiliteit in de keuze van de arrangementen. Er zijn de afgelopen jaren heel veel flexibele initiatieven ontstaan die allemaal gericht zijn op maatwerk en op kortdurende dienstverlening. Voorbeelden zijn de websites 'Tijd voor elkaar' en 'We helpen'. Deze sites werken als marktplaatsen voor burenhulp, waar diensten via een systeem van vraag en aanbod bij elkaar komen.

### ***Professionalisering***

Gemeenten hebben nog lang gewerkt met een standaard voorzieningenlijst, terwijl ze juist innovatieve mogelijkheden zouden moeten verkennen om een ondersteuningsvraag op te lossen. Hier ontstaat een knelpunt als gemeenten te weinig met nieuwe partijen/aanbieders in zee gaan, terwijl die juist meer dan de traditionele aanbieders nieuwe arrangementen inbrengen. Waar gemeenten met bestaande aanbieders blijven werken, vraagt dit om een professionaliseringsslag bij de uitvoerder. Zij zullen mee moeten kantelen met zowel de gemeente als de burger. Professionals worden veel meer ondersteunend aan de zorgvrager, die het zelf initiatief moet nemen en initiatieven ontplooiën. Voor een deel is deze nieuwe manier van werken al ingezet, maar dit kan in 2015 verder worden versterkt.

### ***Een samenhangende aanpak***

Veel vragen bevinden zich op het snijvlak van gezondheid, zorg, welzijn en maatschappelijk werk. Gemeenten stimuleren lokale samenwerking tussen de verschillende actoren door de partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en gezamenlijk belang, bijvoorbeeld door het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten. De welzijns- en zorgaanbieders kunnen bijvoorbeeld door middel van een overeenkomst aan elkaar worden gekoppeld, zodat ze samen nadenken over de maatschappelijke doelen die ze willen bereiken.

Ook kunnen gemeenten daarbij sociale ondernemers uitnodigen om mee toe doen en zo vormen van co-creatie faciliteren.

### ***Wat levert het op?***

Samen met de burger kijkt de gemeente wat het resultaat is van de ondersteuning en of de zorgvrager tevreden is over het resultaat. Het gaat dan lang niet altijd om individuele voorzieningen/arrangementen, maar ook om algemene voorzieningen. In de praktijk blijkt het voor gemeenten nog heel lastig te zijn om vast te stellen wat de opbrengsten zijn van de gekantelde werkwijze. Het ontbreekt hen vaak aan een maat om de resultaten te meten. De burgers zouden in de evaluatie van de resultaten een hoofdrol moeten vervullen. Sommige gemeenten ontwikkelen wel nieuwe vormen van klanttevredenheidsonderzoek, maar het blijft een moeilijk punt hoe je resultaten meet als de zorgvrager zelf de oplossingen bedenkt en kiest.

In deze publicatie stellen we ons de vraag welke vormen van burgerparticipatie mogelijk zijn bij de arrangementen rondom de begeleiding en ondersteuning van mensen met een complexere zorgvraag (dus van de nieuwe groepen in de Wmo). Er is - hebben we gezien - voor mensen met een eenvoudige ondersteuningsvraag al veel ontwikkeld in het kader van de kanteling. Is deze ontwikkeling door te trekken naar complexere zorgvragen, en zo ja, wanneer kan dat wel en wanneer niet? Gemeenten hebben in de huidige transitiefase nog de neiging vooral verder te gaan met de bestaande aanbieders, maar met de kanteling in gedachten zijn er veel slimmere arrangementen en slimmere manieren van samenwerking mogelijk. Er zijn gemeenten die bijvoorbeeld met alternatieve vormen van dagbesteding werken (en dat ook blijven doen in 2015). Zie hieronder het voorbeeld van dagbesteding in zorgboerderijen.

#### *Voorbeeld 1. Zorgboerderijen*

*Met ingang van 2015 krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de organisatie en financiering van de dagopvang voor kwetsbare groepen mensen. Zorgboerderijen kunnen hierin een belangrijke rol spelen, want zij bieden een zinvolle en prettige dagbesteding aan in een landelijke omgeving. De opvang heeft meer effecten, zo kan bijvoorbeeld de mantelzorger van dementerende mensen ontlast worden. Zorgboerderijen bieden plaats aan mensen die om allerlei redenen niet elke dag thuis kunnen blijven. Het gaat bijvoorbeeld om mensen met dementie, jongeren met gedragsproblemen of mensen met een verstandelijke beperking. Gemeenten zijn nog*

*niet erg bekend met het fenomeen zorgboerderij als voorziening voor dagbesteding, al zijn er wel voorbeelden te vinden. In Twente bijvoorbeeld krijgen 168 zorgaanbieders per 1-1-2015 een contract voor dagbesteding, begeleiding en kortdurend verblijf geldend voor 10.000 cliënten in de regio (dat zijn ze bijna allemaal). Onder deze aanbieders bevinden zich ook zorgboerderijen, zoals de Coöperatie Boeren Zorg in Wageningen en Werkboerderij Berends in Oldenzaal.*

*Zorgboerderijen zijn een belangrijke aanvulling op het reguliere zorgaanbod. Eén van de aanbevelingen uit het RIVM-onderzoek 'Gemeenten en zorgboerderijen', is dat zorgboerderijen zich regionaal beter moeten organiseren om op die manier een gemeenschappelijke visie richting gemeenten uit te dragen.*

*Bron: Rivm, 'Gemeenten en zorgboerderijen' (www.Rivm.nl)*

### **1.3 Initiatieven van burgers**

In de Wmo-filosofie is er veel aandacht voor de eigen kracht van burgers en het netwerk van burgers om de zorgvrager heen. Dit heeft in de praktijk, zoals in paragraaf 1.2 uiteengezet is, geleid tot innovatie van het bestaande aanbod, maar ook tot veel nieuwe initiatieven van burgers zelf. Het Verwey-Jonker Instituut heeft de afgelopen jaren in het kader van zijn Wmo-programma meerdere onderzoeken gedaan naar de werking van initiatieven van burgers (Huygen, Van Marissing & Boutellier 2012, Huygen en Van Marissing 2013, Van der Klein, Stavenuiter & Smits van Waesberge 2013, Boutellier 2014). De initiatieven die we hebben onderzocht, worden gedragen door particuliere inzet van burgers en zijn gericht op een maatschappelijk belang, dat breder is dan het particuliere belang van de betrokken burgers.

In dit onderzoek gaat het ons om vormen van burgerinitiatieven die passen bij de nieuwe taken van gemeenten in de Wmo (dagbesteding, begeleiding en mantelzorgondersteuning). We gaan daarbij ook in op de mogelijke dilemma's, waarmee gemeenten in de nieuwe situatie te maken krijgen. Om een voorbeeld te noemen: als het om dagbesteding van kwetsbare groepen gaat, is het belangrijk voor alle betrokkenen dat het initiatief bestendig is. Er staat voor de mensen die dagbesteding nodig hebben, immers veel op het spel: als de dagbesteding wegvalt, heeft dat grote gevolgen voor de zelfredzaamheid en participatie van deze groep en hun mantelzorgers.

Initiatieven van burgers in zorg en welzijn kunnen zowel een aanvulling zijn op de bestaande arrangementen, als er een alternatief voor bieden (Stavenuiter, Nederland & Van den Toorn 2010). Ook kunnen we onderscheid

maken tussen initiatieven die uitsluitend zijn opgezet door burgers (en hun netwerk) en initiatieven die nauw samenwerken met bestaande maatschappelijke organisaties, commerciële instellingen en/of overheden (dit laatste geval spreken we van co-creatie). Een derde onderscheid is de financiering: er zijn bijvoorbeeld zorgcoöperaties die geheel financieel onafhankelijk zijn (de leden betalen contributie) of het initiatief kan gebruik maken van (voorheen) Awbz gelden en/of subsidie van de gemeente.

Gemeenten hebben er belang bij dat burgers (en hun netwerken) veel zelf regelen op het gebied van zorg en ondersteuning. Dit past zowel bij de sturingsfilosofie van de Wmo, als bij de bijbehorende bezuinigingstaakstelling die gemeenten krijgen opgelegd met de overheveling van taken van het Rijk naar het lokale niveau. Bovendien bieden de initiatieven van burgers meer maatwerk dan het bestaande aanbod. Je zou dus denken dat gemeenten met enthousiasme klaarstaan om de initiatieven van burgers in zorg en welzijn te ondersteunen en te faciliteren. Toch is dat lang niet altijd het geval. Gemeenten vinden het moeilijk om vertrouwen te geven aan burgers die initiatief nemen. Ook wantrouwen zij burgers soms in hun intenties: zetten ze zich wel werkelijk vrijblijvend in voor de publieke zaak? Hebben ze geen commerciële bedoelingen? (Van der Klein, Stavenuiter & Smits van Waesberge 2013).

Ook qua aansturing kunnen gemeenten het lastig vinden om met initiatieven van burgers om te gaan. Vreugdenhil (2012) beschrijft bijvoorbeeld dat de initiatieven van burgers onder druk komen te staan als de Wmo-participatie in de praktijk alleen betekent 'bijdragen aan de doelen van de overheid'. Vreugdenhil liet in haar onderzoek zien dat gemeenten aan de ene kant vraaggerichtheid van zorg- en welzijnsinstellingen verlangen, maar er aan de andere kant wel van uitgaan dat de doelen van deze instellingen aansluiten bij wat de gemeente wil. Hieronder geven we een aantal voorbeelden van dilemma's en vragen waar gemeenten mee te maken krijgen.

### ***Kwaliteitsborging***

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo, maar hoe stuur je als gemeente op kwaliteit als een deel van de uitvoering in handen is van de burgers zelf? In de nieuwe situatie waarbij de uitvoering bij initiatieven van burgers ligt, zou de burger / zorggebruiker ook de kwaliteit moeten definiëren en deze ook beoordelen. De gemeente kan dit ondersteunen door het uitzetten van onderzoeken of keuringsmethodieken. Een voorbeeld is de evaluatiemethodiek PAJa! (zie voorbeeld 2).

*Voorbeeld 2. PAja! : Participatie audits in zorg en welzijn in de gemeente Den Haag*

*De kern van PAja! is dat participanten van voorzieningen zelf hun opvangvoorzieningen en of begeleidingsvormen beoordelen. PAja! bestaat uit een handboek met stappenplan, monitoringrapporten, dvd, factsheets en een kennisnetwerk. PAja! is aanvankelijk ontwikkeld voor jeugdopvang (zwerfjongeren) en inmiddels toegepast in Amsterdam, Den Haag, Almere en Utrecht. In Amsterdam (woonvoorzieningen van De Volksbond) en Den Haag wordt de PAja! aanpak doorontwikkeld voor volwassenen. Dit gebeurt in Den Haag in samenwerking met het Straat Consulaat (belangenbehartiging en cliëntenondersteuning) en cliëntenplatform De Achterban. Acht dagbestedingsvoorzieningen (van laagdrempelige opvang tot werkgewenning) van REAKT, Schroeder werkbedrijven, Leger des Heils en de Brijder Stichting worden er gekeurd. Ook andere gemeenten kunnen de PAja! methodiek toepassen bij uiteenlopende groepen cliënten van welzijn- en zorginstellingen.*

*De participatie-audit kent als 'keuring van onderop' drie doelen. Ten eerste: de versterking van de invloed en empowerment van gebruikers van voorzieningen en diensten. Door de inzet van hun ervaringsdeskundigheid en het volgen van training kunnen de onderzoeksteamleden zichzelf versterken (individuele empowerment, invloed en grotere zichtbaarheid) en ook een voorbeeldrol vervullen voor anderen. Ten tweede: het bewerkstelligen van cultuurverandering in de vorm van betere onderlinge communicatie en bejegening. Ten derde: verbetering van de kwaliteit van voorzieningen en begeleidingsvormen. Voor instellingen (maar ook voor subsidieverleners) vormt de keuringsprocedure een bron van informatie over het reilen en zeilen van een organisatie.*

### **Concurrentie**

Sommige gemeenten zijn terughoudend in het honoreren van initiatieven van burgers, omdat die initiatieven de reguliere zorg- en welzijnsorganisaties zouden (kunnen) beconcurreren en daarmee het voortbestaan van de bestaande organisaties in gevaar brengen (met alle gevolgen voor de werkgelegenheid van dien). Toch blijken in de praktijk maar weinig initiatieven van burgers concurrerend te zijn met reguliere zorg of welzijn als dat initiatief aanvullend is. In de meeste gevallen starten burgers een aanvullend initiatief, omdat hun aanpak van zorg of welzijn een gat in de markt betreft. Zorgondernemers verzorgen bijvoorbeeld kleinschalig wonen voor mensen met geheugenproblemen.



### ***(On)bestendigheid***

Een cruciale vraag is of de nieuwe initiatieven en arrangementen wel bestendig zijn. In de praktijk kunnen initiatieven van burgers rond zorg en welzijn stuklopen op onvoldoende beschikbare tijd van de initiatiefnemers, onvoldoende deskundigheid, te weinig draagkracht bij de achterban, onvoldoende stevigheid van de samenwerkingsverbanden of te weinig financiële middelen. Zeker als initiatieven voor kwetsbare burgers wegvallen en er geen alternatief voorhanden is, dan dreigen deze burgers tussen wal en schip te vallen. De gemeente zal in dat geval vanuit de verantwoordelijkheid voor de Wmo moeten en kunnen zorgen (direct of indirect) voor het waarborgen van de bestendigheid. De gemeente kan de rol van *facilitator* oppakken door de netwerken van burgers te versterken, door een initiatief te verbinden aan samenwerkingspartners, door nooit uitsluitend één burgerinitiatief in te zetten voor een bepaalde Wmo-taak of - als het niet anders kan - door zelf alternatieven aan te bieden.

### ***Voldoende draagvlak***

Een ander probleem is wat de gemeente kan doen als bij initiatieven van burgers vooral hoger opgeleide mondige burgers initiatieven ontplooiën. Het is een bekend verschijnsel dat in de praktijk van actieve participatie van burgers vaak dezelfde mensen een voortrekkersrol nemen. In onderzoek van Van Stokkom et al. (2012) wordt voorgesteld dit dilemma op te lossen door de inzet van zogenoemde *trustees*. *Trustees* zetten zich in voor het publieke belang, maar worden niet per se geïnstrueerd door de begunstigden. In de lokale context kunnen deze actieve burgers de belangen van de gehele buurt verwoorden. De onderzoekers stellen dat trustees veel vertrouwen kunnen genieten van politie, andere uitvoerende diensten en vooral van medeburgers.

### ***Hospitaliseren***

Bij veel trekkers van burgerinitiatieven bestaat de vrees dat gemeenten in de praktijk zullen proberen om hun initiatief voor het karretje van het gemeentelijk beleid te spannen. Mulder spreekt in dit verband van het hospitaliseren van burgerinitiatieven: “als de overheid zich ermee gaat bemoeien, is het oorspronkelijke elan snel verloren” (Mulder 2011, p. 11-12). De gemeente kan het initiatief gebruiken voor de eigen beleidsdoelstellingen en daarmee voorbijgaan aan het doel waarvoor het initiatief is opgericht. Nieuwe initiatieven, zoals de zogenoemde zorgcoöperaties zijn hier een reactie op. Voor een gemeente kan het interessant zijn om een zorgcoöperatie te ondersteunen en te faciliteren, maar dan is het wel zaak te onderkennen dat de uitkomst van het initiatief een andere kan zijn dan vanuit het beleid direct wenselijk is.

### *Voorbeeld 3. StadsdorpZuid*

*StadsdorpZuid in Amsterdam is een initiatief van bewoners om te bevorderen dat senioren zo lang mogelijk actief, gezond en veilig thuis kunnen blijven wonen. De initiatiefnemers zijn tamelijk welgestelde ouderen. Zij willen samen met buurtgenoten een open en moderne gemeenschap vormen, waarin het prettig ouder worden is. Met dit initiatief spelen zij in op de wens van veel senioren het liefst zo lang mogelijk te wonen in hun eigen, vertrouwde omgeving met ondersteuning en hulp dichtbij. Ze willen samen blijven wonen met andere generaties, actief blijven en zich inzetten voor anderen. De leden ontplooiën initiatieven om samen hun eigen netwerk te vergroten en hun eigen wensen te verwezenlijken. Hierdoor willen zij ook helpen vereenzaming te voorkomen.*

*StadsdorpZuid is een coöperatie, buurtbewoners kunnen lid worden. De initiatiefnemers streven ernaar om op eigen benen te staan en dat lukt als er 300 betalende leden zijn. Eind 2014 waren dit er 370. Daarnaast wordt dit initiatief ondersteund door donateurs, enkele fondsen, een zorginstelling en de Rabobank. De pijlers waar StadsdorpZuid zich op richt zijn thuiszorg, vaklieden, en nabuurschap:*

- *StadsdorpZuid spant zich in voor goede en betaalbare dienstverlening voor de leden. Zij streven naar thuiszorg die voldoet aan hun wensen, kleinschalig, persoonlijk en met een vast team zorgverleners.*
- *Het initiatief bemiddelt tussen leden en professionele vaklieden zoals schilders, installateurs, klusjesmannen, soms met Stadsdorpreducties. Daarnaast beschikken zij over adressen waar leden, die zelf niet willen of kunnen koken, maaltijden kunnen krijgen die lekker, gezond en betaalbaar zijn (ook thuisbezorgd).*
- *Het initiatief stimuleert modern nabuurschap, wat inhoudt dat leden een beroep kunnen doen op elkaar als reguliere hulp te zwaar of niet direct beschikbaar is. Het gaat dus om hulp die tussen 'wal en schip' valt. Hiervoor is sociale cohesie tussen leden nodig. Om dit te bevorderen nemen de leden initiatieven zoals film- en eetkringen, themabijeenkomsten, inloopborrels en excursies.*

*[www.stadsdorpzuid.nl](http://www.stadsdorpzuid.nl)*

### **Formalisering**

Ook kan de overheid het informele initiatief te veel formaliseren, waardoor het oorspronkelijke elan en de intrinsieke motivatie van de betrokkenen onder druk komen te staan: “De dwang om een stichting op te richten, een bestuur te formeren, een jaarplan te schrijven en een jaarrekening op te stellen heeft

veel goede initiatieven om zeep geholpen. Het wordt beslist niet beter als het formeler wordt” (Mulder 2011, p. 12). De kracht van de initiatieven van burgers zit er juist in dat ze ontstaan zijn los van de overheid (bottom-up), en - laten we dat niet vergeten - vaak ook uit onvrede met het overheidsbeleid (RMO 2014).

#### 1.4 *Sturen op burgerparticipatie?*

Vanuit de Wmo-filosofie zoeken gemeenten naar verschillende manieren om burgers te betrekken bij de transities in het sociale domein. Ze hebben grote ambities om het sociale domein opnieuw in te richten, maar hebben moeite burgers hierin actief te laten participeren. We constateerden in het Wmo Kenniscahier *De rol van burgers in de transitie van AWBZ naar Wmo* (Oudenampsen & Nederland, 2013) twee belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie:

1. De doelgroep van de Wmo is in 2015 sterk verbreed. Het gaat niet alleen meer om ouderen en gehandicapten, maar - zoals hierboven werd uitgelegd - ook om mensen met psychische problemen, mensen met verstandelijke beperkingen, kinderen, probleemgezinnen, vrijwilligers en mantelzorgers.
2. Belangenbehartiging is met de komst van de Wmo sterk veranderd: voor de meeste Wmo-raden is belangenbehartiging geen kerntaak meer. De taak is verschoven van belangenbehartiging naar advisering.

Voor de klassieke belangenbehartigingstaak is minder ruimte, omdat er geen vastliggende posities meer zijn. Het voldoet niet meer om vanuit bestaande rechten te redeneren nu de Awbz-zorg als maatwerkvoorziening in de Wmo is ondergebracht en burgers en hun netwerken geacht worden meer zelf te gaan doen. De cliënt-hulpverlenersrelatie van de Awbz maakt plaats voor een ‘community-benadering’, waarin van burgers een actieve rol wordt verwacht.

Deze community-benadering onderscheidt voor burgers:

- Initiatiefnemer en vrijwilliger in een innovatief zorgproject in de buurt.
- Ervaringsdeskundige die informatie geeft over de vorm van de ondersteuningsbehoefte en die oordeelt over de kwaliteit van de aangeboden Wmo-voorzieningen.
- Participant in het beleidsproces.
- Vrijwilliger in een lokale zorgvoorziening.

De verschillende taken binnen de community benadering hangen samen met de definitie van burgerparticipatie.

### ***Definitie burgerparticipatie***

Bij burgerparticipatie gaat het om mensen die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overschrijden (WRR, 2012). De WRR ziet een verandering in hoe burgers betrokken zijn bij de samenleving door de toegenomen complexiteit van die samenleving. De WRR stelt voor om in plaats van het containerbegrip burgerparticipatie een onderscheid te maken tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven.<sup>5</sup>

Gemeenten zoeken naar nieuwe manieren om burgers te betrekken bij de transitie in het sociale domein die nu volop gaande zijn. Gemeenten hebben grote ambities om het sociale domein opnieuw in te richten, maar hebben moeite burgers hierin te laten participeren. In deze paragraaf kijken we eerst welke vormen van sturing door de gemeenten mogelijk zijn, rekening houdend met de verschillende vormen van burgerparticipatie (beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie, maatschappelijk initiatief).

In het Wmo-instrument *Burgers in Transitie* hebben we in vijf gemeenten de rol van burgers bij de overgang van (delen van) de Awbz naar de Wmo onder de loep genomen (Stavenuiter, Nederland en Oudenampsen 2013). Met begrippen als zelfsturing, dialoogsturing, regisseursmodel, ketenbenadering en de gemeente als opdrachtgever proberen gemeenten deze sturingsprincipes handen en voeten te geven. De visie op sturing van de gemeente hangt samen met de visie op de rol van de burgers als cliënt en als lid van de *civil society*. De indeling in sturingsmodellen is een uitwerking van een eerdere theoretische exercitie over *governance* in de Wmo (Nederland, Huygen en Boutellier 2009).

### ***Ketenbenadering***

In de ketenbenadering nodigt de gemeente burgers uit om partners te worden in vernieuwingsinitiatieven. De maatschappelijke initiatieven en burgerinitiatieven passen binnen de ketenbenadering, waarin zoveel mogelijk wordt

---

5 Beleidsparticipatie omvat de vele initiatieven van het bestuur om burgers te betrekken bij onderwerpen die op de politieke agenda staan; Maatschappelijke participatie richt zich op de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer; Bij maatschappelijk initiatief ligt de regie bij de burgers die een buurtinitiatief starten, een protest vorm geven of een belangenvereniging oprichten.

ingezet op ontschotting en nauwe samenwerking van organisaties binnen de keten.

### ***Dialogoogsturing***

In het model dialoogsturing vervullen actieve burgers een hoofdrol. Op dorps- of wijkniveau nemen burgers initiatieven om voorzieningen te creëren en werken daarin nauw samen met professionals.

### ***Regisseursmodel***

In het regisseursmodel richten teams van generalistisch ingestelde professionals zich op problemen van burgers om deze samen met hen op te lossen. De rol van burgers op stedelijk niveau is vooral adviserend vanuit de seniorenraad en gehandicaptenraad. Daarnaast is er een actieve vrijwilligersorganisatie die mede het aanbod vormgeeft.

### ***Community-benadering***

In Eindhoven is de transitie omschreven als community-benadering met een strakke regie vanuit de gemeente: *“Wij willen vanuit een geïndividualiseerde cliënt-hulpverlenerrelatie naar een community-benadering (samenkracht) waarbij het principe van wederkerigheid geldt: wij geven wat maar u zult ook zelf wat moeten doen”*. De inbreng van burgers is op stedelijk niveau vooral geregeld in de Wmo-raad (adviserend, meedenkend) en de participatiecommissie (belangenbehartiging, deelname aan wijkinitiatieven).

### ***Ruimte voor burgerinitiatief***

Een terugtrekkende (en afstandelijke) lokale overheid hoopt op eigen initiatief van burgers. Lokale organisaties kunnen helpen (burger)initiatieven tot ontwikkeling te brengen in samenwerking met de lokale *civil society*.

In onderstaand schema onderscheiden we de volgende vijf sturingsmodellen:

Visie op sturing	Aanpak	Rol burgers
Ketenbenadering	Zorg en welzijnsorganisaties en vrijwilligers	Maatschappelijke participatie, beleidsparticipatie en -op onderdelen - maatschappelijk initiatief
Dialogoogsturing	Actieve burgers werken samen met professionals in bijvoorbeeld dorpen of wijken	Beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie
Regierol krijgt op wijkniveau gestalte samen met maatschappelijke partijen	Wijkteams met professionals werken samen met burgers aan oplossingen. Vrijwilligers nemen actief hieraan deel.	Beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie (van vrijwilligers)
Gemeente stuurt wijkteams met generalisten aan (community-benadering)	Opbouwen zorg en ondersteuning door versterking nuldelijn (burgers) en eerste lijn	Beleidsparticipatie en maatschappelijk initiatief (zelfhulporganisaties)
Lokale overheid treedt terug en wil ruimte geven aan burgerinitiatief en maatschappelijke partners	Informatiecentrum wonen, zorg en welzijn als front-office van gemeente, zorgaanbieder en woningstichting	Beleidsparticipatie en maatschappelijk initiatief

Het veranderen van werkwijzen bij het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van sociaal beleid gaat gepaard met andere sturingsrollen van gemeenten. Vaak speelt het dilemma tussen het nemen van regie versus het ruimte geven aan burgers en professionals voor eigen initiatieven. In een onderzoek naar de belangenbehartiging door (groepen) burgers bij het transitieproces zagen we hiervan verschillende voorbeelden (Oudenampsen en Nederland 2013). Een gemeente kan zich opwerpen als regisseur en de touwtjes stevig in handen houden, maar tegelijkertijd volgens een community-benadering werken, waarbij eigen initiatieven van burgers en maatschappelijke partners worden 'uitgelokt'. Andere gemeenten kiezen voor 'doordecentraliseren' naar maatschappelijke partners en lokale gemeenschappen. Via dialoogsturing of een ketenbenadering houdt de gemeente korte lijnen naar professionals en bewoners.



## 2 *Maatschappelijk gericht aanbesteden van zorg en ondersteuning*

Gemeenten staan in 2015 voor de moeilijke taak om voor het eerst zorg en ondersteuning te gaan regelen voor de in hoofdstuk 1 beschreven taken en groepen.<sup>6</sup> In dit hoofdstuk beschrijven we hoe gemeenten burgerparticipatie en innovatie kunnen inpassen in de aanbesteding en subsidiëring van de zorg en -ondersteuning in het kader van de Wmo 2015.

### 2.1 *Organiseren en financieren van zorg en ondersteuning*

Om de bezuinigingen die met de invoering van de Wmo 2015 gepaard gaan, te kunnen opvangen, zijn innovaties nodig. Dat kan zowel om technische innovaties gaan als om sociale innovatie: innovatieve werkwijzen die zorgen dat de zorg beter is afgestemd op de vraag van de burger, slimmer georganiseerd en goedkoper is en minimaal van dezelfde kwaliteit. De Adviesraad voor het Wetenschap en Technologiebeleid definieert sociale innovatie als volgt: “Sociale innovaties zijn nieuwe oplossingen (producten, diensten, modellen, markten, processen et cetera) die tegelijkertijd tegemoetkomen aan een sociale behoefte (op een effectievere manier dan bestaande oplossingen) en leiden tot nieuwe (of verbeterde) capaciteiten en relaties en een beter gebruik van resources. Met andere woorden: sociale innovaties zijn goed voor de maatschappij en verhogen de capaciteit van een samenleving om te handelen.” (Adviesraad voor het Wetenschap en Technologiebeleid 2014). Moolaert geeft een nog wat uitgebreidere omschrijving van het begrip: “Sociale innovatie is, vergeleken met innovatie in het algemeen, sociaal in zowel doel als middelen. Het hoofddoel is niet om meer winst te maken, maar

---

6 Aanbestedingsjuriste Geke Werkman-Bouwkamp van bureau werk&bouw heeft advies gegeven bij dit hoofdstuk om ons zo goed mogelijk door dit juridische ‘mijneveld’ te loodsen. De inhoud is echter voor rekening van de auteurs.



om beter aan sociale behoeften tegemoet te komen, welzijn te bevorderen en een betere kwaliteit van diensten aan gebruikers te leveren. Sociale innovatie kan overheden helpen om diensten betaalbaar te houden en om nieuwe mogelijkheden te scheppen voor ondernemerschap. Sociale interactie tussen verschillende actoren als burgers, ambtenaren, sociale ondernemers etc. is een belangrijke voorwaarde voor sociale innovatie. Sociale innovatie heeft volgens Moulaert e.a. drie basisdimensies: tegemoet komen aan menselijke behoeften (inhoud), veranderen van sociale relaties en bijbehorende verantwoordelijkheden (proces) en vergroten van de maatschappelijke vermogens van verschillende groepen en hun toegang tot middelen (empowerment)” (Moulaert e.a. 2005).

### ***Betrokkenheid burger in aanbestedingsproces***

Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben beschreven, leidt de grotere verantwoordelijkheid van de burger in het regelen van zijn eigen zorg en ondersteuning ertoe, dat de burger ook een grotere rol vraagt, neemt en krijgt in het denken over beleid op dat vlak, in het financieel en organisatorisch regelen en uitvoeren van zorg en ondersteuning en uiteindelijk in de evaluatie van hoe dit alles verlopen is. Uit onderzoek blijkt, dat betrokkenheid van burgers ook één van de voorwaarden is om sociale innovatie te realiseren. Gemeenten zullen burgerparticipatie dus nodig hebben om voor de nieuwe verantwoordelijkheden zorg en ondersteuning te realiseren die anders opgezet is: kwalitatief goed en ook nog betaalbaar. Dat kan in principe via twee wegen: door activiteiten die door burgers zelf georganiseerd zijn en via aanbestedingen van (vaak groepen van) gemeenten.

Kan een gemeente burgers betrekken bij de aanbesteding en subsidiëring van innovatieve zorg en ondersteuning? Aanbesteden is een in hoge mate juridisch bepaald proces dat gebonden is aan strenge Europese en nationale wet- en regelgeving. Ook voor het uitkeren van subsidies bestaan wettelijke regels. Uit ervaring blijkt, dat het binnen juridische grenzen mogelijk is om burgers en andere maatschappelijke partijen (burgers, wijkondernemingen, zorginstellingen, (sociale) ondernemingen, lokale MKB-bedrijven, zzp'ers) te betrekken in de processen die met deze aanbestedingen en subsidieverlening gepaard gaan. In hoeverre dat mogelijk is, verschilt per type aanbesteding en situatie.

Om allerlei redenen (korte doorlooptijd, overgangsrechten, onbekendheid met de materie) zullen gemeenten in 2015 bij aanbestedingen voor zorg en ondersteuning nog de bekende weg volgen en daarbij relatief weinig aan burgerparticipatie doen. Bekkers (2014) concludeert inderdaad dat de meeste

gemeenten, qua contractvormen althans, eind 2014 nog niet aan innovatie zijn toegekomen. Dat is op zichzelf begrijpelijk. Er komt in korte tijd zoveel aan nieuwe verantwoordelijkheden op gemeenten af. Ze moeten eerst zorgen dat de zorg en ondersteuning tijdig geregeld is, voor ze aan vernieuwing toekomen. We laten in dit hoofdstuk zien dat gemeenten binnen de aanbesteding en subsidiëring van zorg en ondersteuning meer kunnen doen aan van burgerparticipatie en co-creatie dan momenteel gebeurt. We willen bij gemeente betrokken partijen (opdrachtgevende diensten, wethouders, inkopers) hiertoe inspireren. We gaan niet heel erg in detail in op allerlei juridische aspecten. Daarvoor verwijzen we naar de gemeentelijk inkooporganisatie, gespecialiseerde juristen en organisaties als PIANOo en NEVI<sup>7</sup> en naar bijlage 2.

## 2.2 *Rollen burger bij organiseren en aanbesteden zorg en ondersteuning*

De Wmo geeft de burger nadrukkelijk een plaats in de beleidsvorming en evaluatie. In de terminologie van de WRR (zie paragraaf 1.4) is dat beleidsparticipatie (naast maatschappelijke participatie en maatschappelijk initiatief). Burgers kunnen echter ook op allerlei andere manieren betrokken worden bij het realiseren van zorg en ondersteuning: in het aanbestedingsproces zelf en in het uitvoeren van zorg. Daarbij gaat het over burgers in verschillende rollen: als wijkbewoner en potentiële cliënt, als gebruiker van zorg en/of ondersteuning en ervaringsdeskundige, als mantelzorger, als werkzoekende/uitkeringsgerechtigde, als (potentiële) vrijwilliger, als professional (werknemer binnen een lokale zorgcoöperatie), of ondernemer (sociaal ondernemer, MKB'er en als zzp'er in de zorg en ondersteuning). Betrekken van burgers bij de aanbesteding en uitvoering is niet verplicht, maar biedt wel mogelijkheden. Door de beoogde doelgroepen en hun belangenvertegenwoordigers bij de ideeënvorming te betrekken, is de kans groter dat de te contracteren dienstverlening aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de betrokkenen. Ook kunnen cliënten hun ervaringsdeskundigheid inbrengen en duidelijker aangeven welke rol ze zelf in de uitvoering zouden kunnen spelen en onder welke voorwaarden.

---

<sup>7</sup> [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl), [www.nevi.nl](http://www.nevi.nl)

### ***Expertise en belangen***

De burger heeft in deze rollen verschillende belangen bij de betrokkenheid in het aanbestedingsproces en kan verschillende soorten expertise inbrengen (zie tabel 2.1). Een gemeenteraadslid bepaalt mede de hoofdlijnen van het gemeentebeleid, vertegenwoordigt de belangen van de burgers op het gebied van maatschappelijke zorg en welzijn en kan, als hij betrokken is bij aanbestedingen, in principe ook zijn controlerende rol invullen: houdt de gemeente zich voor wat betreft in opzet en invulling van de aanbesteding aan de vastgestelde hoofdlijnen<sup>8</sup>. Wmo-raadsleden vertegenwoordigen het belang van de zorggebruikers. Zij hebben korte lijntjes met de doelgroepen en kunnen ervaringskennis inbrengen. Voor wat betreft de expertise van wijkbewoners gaat het bijvoorbeeld om kennis over de wijk en zijn bewoners, het kunnen formuleren van de behoeften op het gebied van zorg en ondersteuning en van de mogelijke eigen inbreng van de wijkbewoners daarin. Zorggebruikers, mantelzorgers en vrijwilligers kunnen dat ook, en kunnen daarnaast ook ervaringskennis inbrengen. In de praktijk gebeurt dat vaak via vertegenwoordiging in de Wmo-raad of het gehandicaptenplatform. Ook voor professionals die in de wijk wonen en/of werken geldt dat ze ervaringskennis kunnen inbrengen.

Belangen van burgers bij de aanbestede zorg en ondersteuning liggen zowel in de beschikbaarheid van zorg en ondersteuning op maat (als zorggebruiker en mantelzorger), als in sociale contacten en participatie (vrijwilliger, werkzoekende) en opdrachten (professional, werkgever). Zij kunnen daarover meepraten, samenwerken met de gemeente om een goed aanbod te realiseren (co-creatie), dat aanbod mede uitvoeren en de resultaten helpen evalueren.

---

8 Vanwege het feit dat uitvoering van Wmo-taken meestal via gemeenschappelijke regelingen wordt uitgevoerd, is de rol van de gemeenteraad in de praktijk zeer beperkt, Zie @VJI-rapport en Heijne, (2015).

Tabel 2.1: Rollen van burgers bij organisatie en aanbesteden van maatschappelijke zorg en ondersteuning (z&o), belangen van burger en gemeente daarbij en mogelijke rol in het proces.

Rol als burger	Belang burger	Competenties	Mogelijke rol in aanbestedingsproces	Belang gemeente
Gemeenteraadslid	Controle op uitvoering beleid, volksvertegenwoordiging	Kennis democratische mogelijkheden, inhoudelijke kennis Wmo	Discussiepartner, controle of voldaan aan beleidskaders, inbreng ervaringen bij aanpassing beleid	Democratisch proces, kosteneffectieve z&o op maat
Wmo-raadslid	Vertegenwoordiger burger als gebruiker zorg en ondersteuning	Kennis doelgroepen, ervaringskennis	Discussiepartner, controle of voldaan aan beleidskaders, inbreng ervaringen bij aanpassing beleid	Democratisch proces, kosteneffectieve z&o op maat
Wijkbewoner	Beschikbaarheid, kwaliteit, kosten z&o	Wensen z&o formuleren, kennis over wijk	Discussiepartner, informant, innoveerder, co-creator	Kosteneffectieve Z&O op maat, preventie
Gebruiker z&o	Beschikbaarheid, kwaliteit, kosten z&o	Wensen z&o formuleren, ervaringsdeskundigheid	Discussiepartner, informant, innoveerder, co-creator, evaluatie	Kosteneffectieve Z&O op maat, preventie
Vrijwilliger	Goede organisatie vrijwilligerswerk, sociale contacten	Divers, leveren z&o	Discussiepartner, mede-uitvoerder, innoveerder, co-creator, evaluatie	Beperken kosten z&o, participatie, sociale cohesie
Mantelzorger	Tijdelijke opvangmogelijkheden, ondersteuning bij taken	Ervaringsdeskundigheid, leveren z&o	Discussiepartner, informant, innoveerder, co-creator, evaluatie	Beperken kosten z&o, participatie, sociale cohesie
Werkzoekende/uitkeringsgerechtigde	Participatiemogelijkheden, werk	Arbeidsproductiviteit	Participatie in de uitvoering ((leer) werkplek)	Werkgelegenheid doelgroepen (bv. via social return)
(Professional) zorgcoöperatie of wijkbedrijf	Deelname aan infrastructuur z&o, beschikbaarheid en kwaliteit z&o, werk	Kennis over de wijk, leveren z&o, coördineren vrijwilligers	Discussiepartner, informant, innoveerder, co-creator, coördinatie vrijwilligers, evaluatie	Kosteneffectieve z&o op maat, innovatie, preventie, participatie, sociale cohesie
MKB'er, zzp'er, sociaal ondernemer	Opdrachten	Kennis over de wijk, leveren z&o, leveren (leer) werkplek, sponsoring en vrijwilligerswerk	Discussiepartner, innoveerder, co-creator, medefinancier, medeuitvoerder, werkgever, evaluatie	Wijkeconomie stimuleren, werkgelegenheid (ook voor doelgroepen)

Ook de gemeente heeft verschillende belangen bij inbreng van de burger in die verschillende rollen. Ze hebben de kennis en ervaring van burgers in alle genoemde rollen nodig om vernieuwende en betaalbare zorg te realiseren, samen met de wijkbewoners. Zij kunnen via de aanbestedingen, via social-returnbepalingen in aanbestedingen, ook (leer)werkplekken voor uitkeringsgerechtigden realiseren. Bovendien hebben ze de mogelijkheid om via de aanbestedingen de wijk economie te stimuleren door ook wijkbedrijven, zorgcoöperaties, zzp'ers, sociale ondernemers en MKB-bedrijven uit de wijk te betrekken bij de uitvoering. Daarvoor bestaan wel juridische randvoorwaarden, waarop we in de volgende paragrafen ingaan.

### **Sociale interactie voor innovatie**

We lieten in paragraaf 2.1 zien, dat sociale interactie tussen verschillende actoren als burgers, ambtenaren, sociale ondernemers etc. een belangrijke voorwaarde is voor sociale innovatie in de organisatie en het aanbod van de zorg en ondersteuning. Een dergelijke interactie is ook binnen een aanbestedings- of subsidiëeringsproces te realiseren:

*De gemeente Zwolle organiseerde drie bijeenkomsten (een gewone en twee verdiepende) met geïnteresseerde partijen om bij te dragen aan de vraagstelling voor de aanbesteding van dagbesteding voor dak- en thuislozen. De gemeente had namelijk nog geen compleet beeld waar men naartoe wilde. Men sprak met grotere en kleinere organisaties en bedrijven, met inwoners en met belangenorganisaties van de doelgroep en van inwoners. Gezamenlijk formuleerden ze het gewenste maatschappelijk resultaat: "Dak- en thuislozen in Zwolle hebben een volwaardige plaats in de samenleving en bereiken dit door stappen te zetten op het gebied van activerende dagbesteding en maatschappelijke participatie, als onderdeel van een bredere aanpak op andere leefdomeinen" Ze vroegen aanbieders om – al dan niet als coalitie - een aanbod te formuleren dat een dergelijk resultaat zou kunnen opleveren. Voor het uiteindelijke resultaat is er een goed draagvlak onder de dak- en thuislozen zelf.*

[www.zwolle.nl/zorg-en-welzijn/projecten/dagactivering](http://www.zwolle.nl/zorg-en-welzijn/projecten/dagactivering)

## 2.3 *Burgerparticipatie, innovatie en het aanbestedingsproces*

In deze paragraaf bespreken we de juridische context van het aanbesteden van Wmo-taken door gemeenten. Deze informatie is globaal en bedoeld om gemeenten te inspireren en op nieuwe ideeën te brengen. Bepaalde juridische mogelijkheden worden bijvoorbeeld niet of weinig gebruikt, terwijl ze wel goede mogelijkheden bieden voor burgerparticipatie en innovatie. We adviseren gemeenten om in concrete gevallen altijd zelf juridisch advies in te winnen. We gaan in deze paragraaf achtereenvolgens in op aanbestedingswetgeving, '2B-diensten', de verschillende onderdelen van het aanbestedingsproces en hoe die ruimte bieden aan innovatie, en/of burgerparticipatie.

### ***Aanbestedingswetgeving***

Het juridisch kader van aanbestedingen in Nederland bestaat uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen van 2004, de Aanbestedingswet van 2012 (AW 2012) die vanaf 1 april 2013 in werking is, en de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen van 2014, die per 1 februari 2016 in de lidstaten geïmplementeerd moeten zijn. De AW 2012 maakt bij overheidsopdrachten voor diensten een onderscheid tussen de zogenaamde 2a- en 2b-diensten. Daarvoor geldt een zeer beperkt aanbestedingsregime. Aanbestedingen van Wmo-taken door gemeenten kunnen worden gekwalificeerd als 2B-diensten in het sociale domein. In de nieuwe richtlijn van 2014 is het onderscheid tussen A- en B-diensten overigens vervallen, en moeten 'sociale diensten' boven de € 750.000 euro altijd in een bepaalde vorm worden aanbesteed. Dergelijke opdrachten mogen in beginsel ook worden voorbehouden aan bepaalde organisaties.

Bij de totstandkoming van de Aanbestedingswet 2012 is expliciet opgenomen dat een aanbestedende dienst zorg draagt voor het leveren van zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een overeenkomst.<sup>9</sup>

### ***2b-diensten en concurrentie***

Bij de aanbesteding van diensten bestaat een onderverdeling tussen diensten waarbij het volledige regime van de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing is (2a) en diensten waarbij slechts een zeer beperkt gedeelte van

---

9 Art 1.4 lid 2

de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing is (2B). De 2B-diensten zijn aangemerkt als diensten die geen bijdrage leveren aan de eenwording van de interne markt, omdat de diensten door nationale dienstverleners (moeten) worden uitgevoerd. Bij 2B-diensten is het alleen verplicht om de gunning te publiceren en de algemene regels van het EU-verdrag en de regels van technische specificatie in acht te nemen<sup>10</sup>. Aanbestedingen door gemeenten voor Wmo-taken worden gezien als een 2b-dienst in het sociale domein. Daarbij kunnen 4 categorieën worden onderscheiden:

- A. 2b-dienst **boven** het Europese drempelbedrag<sup>11</sup> **zonder** grensoverschrijdend belang
- B. 2b-dienst **boven** Europese drempelbedrag **met** grensoverschrijdend belang
- C. 2b-dienst **onder** Europese drempelbedrag **zonder** grensoverschrijdend belang
- D. 2b-dienst **onder** Europese drempelbedrag **met** grensoverschrijdend belang

Zie Bijlage 2 voor de verschillende juridische consequenties voor de aanbesteding van deze vier categorieën. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de keuze van aanbestedingsvormen en de daarmee samenhangende mogelijkheden voor innovatie en burgerparticipatie. Nu gaan we eerst in op onderdelen van het aanbestedingsproces.

### ***Onderdelen aanbestedingsproces en hun mogelijkheden***

Een aanbestedingsproces bestaat uit een voorbereidingsfase, het doorlopen van de aanbestedingsprocedure en de uitvoeringsfase ([www.pianoo.nl/inkoopproces](http://www.pianoo.nl/inkoopproces)). Daaraan vooraf gaat de beleidsontwikkeling op het gebied van maatschappelijke zorg en ondersteuning, waarin de burger zoals eerder aangegeven een wettelijk vastgestelde rol heeft. Daarop gaan we hier niet verder in, hoewel we wel willen opmerken dat het beleid natuurlijk de kaders schept voor wat er in de inkoopprocessen plaats vindt.

### ***Vorbereidingsfase***

De voorbereidingsfase kent veel onderdelen, maar voor burgerparticipatie en innovatie zijn van belang:

1. Benoemen van beleidsdoelen
2. Marktconsultatie

---

<sup>10</sup> <http://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-2a-2b-diensten>

<sup>11</sup> 2015: €207.000 voor diensten, zie ook <http://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

3. Bepalen van het type opdracht
4. Vraagspecificatie
5. Opsplitsen in percelen
6. Selectiecriteria en geschiktheidseisen
7. Gunningscriteria
8. Contracteisen

### **1 Benoemen van de te realiseren beleidsdoelen**

Het is belangrijk om als gemeente duidelijk voor ogen te hebben welke beleidsdoelen je wilt bereiken in het aanbestedingsproces. In tabel 2.1 hebben we aangegeven welke belangen een gemeente kan hebben bij het betrekken van burgers in verschillende rollen in het inkoopproces. Een aanbesteding van zorg en ondersteuning heeft natuurlijk in de eerste plaats tot doel om die op een goede manier voor de juiste mensen beschikbaar te krijgen met een goede kwaliteit-prijsverhouding. Daarnaast kan een gemeente en de inkooporganisatie van de gemeente via de inkoopprocessen extra maatschappelijke doelen nastreven. Dat kan bijvoorbeeld gaan om duurzaam en sociaal inkopen, innovatie bevorderen, het plaatselijke MKB betrekken, werkgelegenheid en arbeidsparticipatie stimuleren, de sociale cohesie in de wijk vergroten, vrijwilligerswerk bevorderen. De beleidsdoelen zeggen al iets over de mogelijke inzet van burgers in het proces.

### **2 Marktconsultatie**

Via een marktconsultatie kan de gemeente met marktpartijen overleggen over de haalbaarheid en de randvoorwaarden van de voorgenomen opdracht. De ervaring is, dat marktconsultatie de kwaliteit van het aanbestedingsresultaat kan verbeteren. Zo'n informatie-uitwisseling met belanghebbende partijen kan de gemeente beter zicht geven op mogelijke oplossingen voor een probleem. Op welke manieren is het mogelijk de (maatschappelijke) beleidsdoelen te bereiken? Welke rol zouden wijkbewoners in allerlei rollen (ook als ondernemer) daarin kunnen spelen? Zoals het hiervoor gegeven Zwolse voorbeeld laat zien, is betrekken van burgers bij zo'n consultatieronde goed mogelijk. Let op: een marktconsultatie is aan wettelijke regels gebonden. Zie bijvoorbeeld de Handreiking Marktconsultatie van PIANOo (2011).

Een bijzonder type marktconsultatie wordt gebruikt bij de zogenaamde bestuurlijke aanbesteding (waarover later meer). Die kent zogenaamde fysieke en virtuele overlegtafels. De fysieke overlegtafels zijn uitgebreide marktconsultaties, waarbij een gemeente partijen uitnodigt om aanwezig te zijn. Dat kan zowel gaan om uitvoerende partijen die aan de aanbesteding mee gaan



doen, als om belangenbehartigers en (ervarings)deskundigen (bv. Wmo-raad, gehandicaptenoverleg). De virtuele overlegtafels geven anderen de mogelijkheid om via internet ook hun visie te geven op bijvoorbeeld de formulering van de vraag aan de markt, de randvoorwaarden, de te betrekken partijen en de rol van burgers.

### 3 Type opdracht

Hierboven hebben we al aangeven dat er bij het aanbesteden van een 2b-dienst vier onderscheiden situaties zijn, een aanbesteding met een geschatte waarde boven en onder het Europese drempelbedrag en de aan- of afwezigheid van een grensoverschrijdend belang. Dat laatste is natuurlijk vooral relevant in grensstreken, waar wellicht aanbieders van over de grens een aanbod met Nederlandssprekende dienstverleners kunnen bieden.

Bij een 2b-dienst *zonder* grensoverschrijdend belang kan een gemeente een opdracht in principe één op één gunnen aan een bedrijf naar keuze (bij een aanbesteding bóven het Europese drempelbedrag moet wel goed worden beargumenteerd waarom), dus ook aan een bedrijf met innovatieve mogelijkheden en/of met meer mogelijkheden voor burgerparticipatie (zoals een zorgcoöperatie, een wijkbedrijf of een sociale onderneming, of een onderneming uit de regio die voldoet aan social-returneisen). Zie verder bijlage 2 voor de meer juridische toelichting.

### 4 Vraagspecificatie

Vraagspecificatie is het formuleren van wat de gemeente gaat inkopen. Dat kan op verschillende manieren. De meest gebruikte vorm is *technisch specificeren*. De aanbesteder omschrijft precies wat de te leveren dienst moet zijn, hoe deze eruit moet zien, aan welke eisen hij moet voldoen. Het is ingewikkeld en kost veel tijd om de technische eisen precies te formuleren. Soms blijkt bij inschrijvingen op aanbestedingen dat de opdrachtgever toch niet alle specificaties die van belang waren goed heeft omschreven. De inschrijvingen voldoen aan de beschreven eisen, maar geven toch niet de dienstverlening waarnaar de opdrachtgever op zoek was. Daaraan is op dat moment niet veel meer te doen. Zo'n situatie is te voorkómen door *functioneel specificeren*. Daarin omschrijft de opdrachtgever wat de gevraagde dienstverlening moet kúnnen. De vorm is secundair. Misschien is er een aanbieder met een aanpak waaraan de opdrachtgever nooit gedacht zou hebben. Functioneel specificeren daagt meer uit tot innovatie. Het is ook niet eenvoudig om de vraag zó te formuleren dat de markt geprikkeld wordt om innovatieve, kwalitatief goede oplossingen te bieden tegen een gunstige prijs. Participatie van

maatschappelijke partijen als burgers kan de gemeente helpen de juiste vraag te formuleren.

Soms is het voor de gemeente moeilijk om specificaties op te stellen bij complexe opdrachten, omdat niet goed is aan te geven wat de oplossing voor de inkoopvraag is. De aanbestedende dienst kan dan in dialoog met de markt de oplossing vinden: de *concurrentiegerichtte dialoog*. Hierop komen we later terug.

## 5 Percelen

Sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 in een aanbestedende dienst, op enkele uitzonderingen na, verplicht om een aanbesteding op te delen in zogenaamde percelen. Dit geeft MKB-bedrijven een grotere kans om mee te doen aan een aanbesteding. Percelen van aanbestede diensten, betreffende een opdracht van levering of diensten van minder dan 80.000 euro per stuk<sup>12</sup>, die tezamen niet meer bedragen dan 20% van het totaal aanbestede bedrag, mag de gemeente uitzonderen van de aanbesteding en volgens de eigen inkoopnormen behandelen. Dat geeft een handvat om gemakkelijker buurtbedrijven, zorgcoöperaties, sociale ondernemingen, zzp'ers of MKB'ers uit de desbetreffende regio in te schakelen bij de uitvoering. Deze mogelijkheid lijkt weinig gebruikt te worden.

## 6 Selectiecriteria en geschiktheidseisen

Selectiecriteria betreffen kenmerken van de aanbieder (de organisatie, het bedrijf). Een gemeente mag bij een aanbesteding niet zo maar een bepaald type aanbieder selecteren voor de uitvoering van bepaalde diensten (bijvoorbeeld wijkbedrijven of burgercoöperaties). Dat is in strijd met het non-discriminatiegebod, een van de beginselen van het aanbestedingsrecht. De aanbesteder mag alleen een categorie opdrachtnemers kiezen als daar een objectieve grond voor is, die verband houdt met de opdracht. Bijvoorbeeld: de inschrijver heeft ervaring met het uitvoeren van innovatieve Wmo-trajecten.

Er is één uitzondering: volgens de Aanbestedingswet 2012 mag een opdracht worden voorbehouden aan sociale werkplaatsen, zolang de aanbestedende dienst concurrentie tussen verschillende sociale werkplaatsen toestaat. En hiervoor hebben we beschreven dat de aanbesteder ook voor afgezonderde percelen meer vrijheden heeft om opdrachten aan bepaalde typen opdrachtnemers te gunnen.

---

<sup>12</sup> Bij aanbesteding van werken is dit bedrag € 1.000.000,-.

## 7 Gunningscriteria

Deze betreffen kenmerken van de gevraagde dienstverlening. De kwaliteit van de te leveren dienst kan de aanbestedende dienst grofweg op twee manieren specificeren: door minimumeisen te stellen en op laagste prijs te selecteren (deze aanpak heet ‘laagste prijs’), of door kwaliteitscriteria te stellen (‘wensen’) en die punten toe te kennen, waarbij de aanbieder met de meeste punten de aanbesteding wint (dit heet ‘economisch meest voordelige aanbieder’, EMVI). Sinds de Aanbestedingswet van 2012 moet de aanbestedende in principe EMVI toepassen. Via de gunningscriteria is het mogelijk om kwaliteitseisen te stellen, mits deze criteria verband houden met het voorwerp van de opdracht. Denk aan het betrekken van bepaalde doelgroepen bij de uitvoering (bijvoorbeeld in de vorm van *social return*), of bijvoorbeeld samenwerking met vrijwilligers of belangenorganisaties. Het is dan overigens niet zeker dat de winnende aanbieder voldoet aan deze criteria. Het kan voorkomen dat de winnende aanbieder via andere criteria zoveel punten bepaalt, dat dat compenseert voor het niet, of maar beperkt, voldoen aan de geformuleerde sociale wensen. Het zodanig opstellen van kwaliteitscriteria dat de opdrachtgever kwalitatief gezien die aanbiedingen krijgt waarnaar hij op zoek is, vraagt veel ervaring.

## 8 Contracteisen

Dat betreft eisen waaraan de uitvoering van de gecontracteerde dienst aan moet voldoen. De opdrachtgever kan hierin bijvoorbeeld bepalingen opnemen over samenwerking met (organisaties van) wijkbewoners, vrijwilligers of het inschakelen van uitkeringsgerechtigden bij de uitvoering (*social return*). De inschrijver op de aanbesteding moet aangeven dat hij aan deze eisen voldoet, anders wordt hij uitgesloten van de aanbesteding. Soms gebruiken gemeenten een combinatie van een uitvoeringseis, bijvoorbeeld een percentage *social return*, en een gunningscriterium, bijvoorbeeld de kwaliteit van de begeleiding.

### ***De uitvoeringsfase***

Tijdens het doorlopen van het aanbestedingsprocedure heeft de burger geen rol. Dat gaat om het aankondigen van de opdracht, selectie van aanbieders en gunning van de opdracht en opstellen van het contract.

Bij de uitvoering van een aanbesteding voor zorg en ondersteuning kunnen burgers wel betrokken zijn: als de opdrachtgever eisen of wensen op dat vlak geformuleerd heeft of als uitvoerders gecontracteerd zijn die gerelateerd zijn aan burgers (wijkbedrijven, zorgcoöperaties, zzp'ers, sociaal ondernemers of

MKB-bedrijven uit een gebied waarvoor de gemeente de zorg en ondersteuning heeft aanbesteed). Het feit dat de gemeente dergelijke afspraken in het contract heeft opgenomen is overigens niet genoeg. De gemeente zal de vinger aan de pols moeten houden dat de afgesproken rol van burgers ook werkelijk gerealiseerd wordt. Monitoren van bij aanbestedingen gemaakte afspraken, is een onderdeel waarbij gemeenten nog wel eens steken laten vallen. Monitoren is vaak lastig en kost tijd, maar is wel belangrijk. Het kan hier gaan om nieuwe samenwerkingsvormen met burgers, die niet vanzelf tot stand komen en waarbij vast wel eens het een en ander zal mislopen. Een vinger aan de pols en ondersteunende rol van de gemeente kan helpen om te zorgen dat de nieuwe rol van de burger in de uitvoering van zorg en ondersteuning een goede kans krijgt.

### **Subsidiëring**

We hebben hiervoor het aanbestedingsproces besproken, en de ruimte dat dat aan burgerparticipatie biedt. Gemeenten gebruiken naast aanbesteding ook subsidiëring om zorg en ondersteuning te financieren en om vernieuwing daarin te stimuleren.

*Gemeente Eindhoven: subsidie voor informele hulp*

*De gemeente Eindhoven heeft een subsidieregeling voor vrijwilligersorganisaties en vrijwilligersorganisaties in oprichting die informele zorg stimuleren en faciliteren. Hiermee wordt beoogd dat inwoners elkaar vaker gaan ondersteunen, bijvoorbeeld door mantelzorg (ondersteuning), zelfhulp en/of vrijwillige zorg.*

*<http://www.eindhoven.nl/en/Subsidie-voor-informele-zorg.htm>*

Ook het subsidiëringsproces is aan juridische regels gebonden. De manier waarop een gemeente subsidie verstrekt, moet bijvoorbeeld vastgelegd zijn in een Algemene Subsidieverordening en eventuele beleidsregels. De wetgeving die van toepassing is, betreft onder andere de Algemene wet bestuursrecht Awb (VNG, 2009). Als de gemeente bijvoorbeeld een tendersysteem wil gebruiken voor subsidiëring van deze taken, moet dat in de verordening staan.

Bij subsidietenders kan een gemeente - net als bij aanbestedingen - burgers betrekken via een informatiebijeenkoms t die vergelijkbaar is met een marktconsultering. Bijvoorbeeld om te formuleren welke dienstverlening nodig

is. Het Zwolse voorbeeld dat we in paragraaf 2.2 gaven, betrof een subsidietender waar dat gebeurd is.

Een gemeente kan bij het subsidiëringsproces van zorg en ondersteuning allerlei andere vormen van burgerparticipatie inzetten, waarbij het niet per se verplicht is om dat in verordeningen te regelen. Denk aan een consultatieronde onder belanghebbende partijen om vernieuwing te realiseren, een tijdelijke klankbordgroep van Wmo-raden om te adviseren over de kwaliteitseisen die bij een subsidietender gesteld worden of de eis aan een organisatie die subsidie ontvangt om periodiek klanttevredenheidonderzoek uit te voeren. Inzet van burgerparticipatie bij subsidiëring is natuurlijk, net als bij aanbestedingen, het meest effectief als dat vormgegeven wordt vanuit een door de gemeente ontwikkelde visie op zorg en welzijn die uitgewerkt is in beleid.

### ***Burgerparticipatie via andere wegen***

Er zijn, naast het aanbestedings- of subsidieproces, ook andere manieren om de inbreng van burgers te realiseren bij het organiseren van zorg en ondersteuning. De Wmo-raad of participatieraad kan adviezen geven. De gemeente kan buiten aanbestedingsprocessen bijeenkomsten met burgers organiseren om ideeën uit te wisselen over bijvoorbeeld burgerinitiatieven en de ondersteuning die de gemeente daarbij kan geven. De gemeente kan een ideeënbus gebruiken, etc.

#### *Gemeente Eindhoven: voorbeelden van burgerparticipatie*

##### *Ideeënbus*

*De gemeente kent een ideeënbus. Inwoners, ondernemers en instellingen in de stad kunnen via die weg ideeën aan de gemeente kenbaar maken. “Goede ideeën kunnen helpen om de zaken makkelijker te maken of om bijvoorbeeld de kosten te vermindere... De ideeënmakelaar van de gemeente Eindhoven denkt met u mee en brengt u in contact met mensen binnen de organisatie die iets voor u kunnen betekenen”*

*<http://www.eindhoven.nl/producten/Ideeenbus.htm>*

##### *Platform*

*“Via het platform ‘Zuinig op zorg’ is de gemeente Eindhoven op zoek naar ideeën hoe het in de zorg beter en goedkoper kan. Het platform zoekt vooral naar verbeteringen in zorg en welzijn die geld opleveren.” Het platform was een initiatief van wethouder Scholten en gaf burgers tot 2 april 2014 een mogelijkheid om ideeën in te brengen.”*

<http://www.vrijwilligerspunteindhoven.nl/nieuws/zuinig-op-zorg/>

*Wegwijzers burgerparticipatie*

*“De gemeente zet hoog in op burgerparticipatie. Niet alleen door inwoners in een vroeg stadium te betrekken bij belangrijke ontwikkelingen, maar ook door burgerinitiatieven te stimuleren, er goed naar te luisteren en door mee te denken.” De gemeente kent twee wijzers burgerparticipatie. Eén is gericht op burgerinitiatieven, de ander (Wegwijzer Samenspraak en inspraak) op het betrekken van bewoners en andere belanghebbenden bij gemeentelijke projecten, plannen en beleid.*

<http://www.eindhoven.nl/gemeente/beleid/burgerparticipatie-1.htm>

## **2.4 Burgerparticipatie, innovatie en aanbestedingstypen**

In de vorige paragraaf hebben we de onderdelen van het aanbestedingsproces besproken: in welke mate geven aspecten daarvan ruimte voor burgerparticipatie en sociale innovatie. In deze paragraaf bespreken we een aantal aanbestedingsvormen die gebruikt worden of kunnen worden bij aanbesteding van zorg en ondersteuning. Aanbestedingsvormen verschillen in de mate waarin burgerparticipatie mogelijk is. Ook verschillen ze in de mate waarin ze (sociale) innovatie oproepen, iets waaraan behoefte is in de nieuwe constellatie met meer burgerparticipatie en minder budget.

Niet alle aanbestedingsvormen worden evenveel gebruikt bij de aanbesteding van zorg en ondersteuning. We geven in deze paragraaf een beschrijving van mogelijke aanbestedingsvormen (die elk hun eigen voorwaarden van toepassing hebben) en geven daarbij aan:

1. De mogelijkheid tot dialoog met burgers in de voorbereidingsfase.
2. De mogelijkheid tot burgerparticipatie in de uitvoering (en de zekerheid daarover).
3. De mate waarin de vorm innovatie stimuleert.
4. De mate waarin de gemeente greep heeft op de uitvoering (bijvoorbeeld op de aanwezigheid en kwaliteit van burgerparticipatie).

We bespreken de onderstaande aanbestedings- en subsidievormen. We zullen zien dat de aanbestedings- en subsidievormen verschillen in de mate waarin (sociale) innovatie en burgerparticipatie mogelijk zijn<sup>13</sup>:

- Openbare en niet openbare aanbesteding
- Onderhandse aanbesteding
- Raamovereenkomst
- Bestuurlijke aanbesteding en het Zeeuwse model
- Concurrentie-gerichte dialoog
- Prijsvraag
- Eigen initiatiefvoorstel
- SBIR
- Klassieke subsidie
- Subsidietender

Naast subsidiëring en aanbesteding bespreken we ook het overdragen van overheidstaken aan maatschappelijke partners met gesloten beurzen, via een convenant. In dat geval ligt de verantwoordelijkheid voor de financiering niet meer bij de gemeente:

- Convenant met gesloten beurzen

### ***Openbare en niet-openbare aanbesteding***

Bij een openbare aanbesteding kan iedere aanbieder inschrijven die voldoet aan de door de gemeente gestelde eisen en wensen (zie paragraaf 2.3) met betrekking tot aanbieder en aanbidding. Bij een niet-openbare aanbesteding kan dat ook, maar dan selecteert de aanbestedende gemeente een aantal partijen op basis van selectiecriteria. Openbare en niet-openbare aanbestedingen prikkelen inschrijvers om met aanbiedingen te komen die beter scoren, en, als daarom gevraagd wordt, vernieuwender zijn, dan die van de concurrent.

Voorafgaand aan een al dan niet openbare aanbesteding kan de aanbestedende dienst marktconsultatie toepassen om burgers en andere maatschappelijke partners te betrekken, bijvoorbeeld om samen de vraag te specificeren: aan welke invulling van de zorg en ondersteuning is in deze regio vooral behoefte.

---

13 Voor deze paragraaf hebben we gebruik gemaakt van de publicaties van Andriessen & Brouwer (2012), B&A (2013), BZK (2014), BZK (2013), RON & BZK (2014) Van de Klein e.a. (2013), PIANOo e.a. (2013), Waaijenberg (2006, 2013), Robbe (2011), en de website [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl).

Door de vraag functioneel te specificeren, kan de gemeente meer (sociale) innovatie oproepen. De aanbesteder kan de opdracht opsplitsen in percelen om MKB'ers uit de regio meer mogelijkheden tot deelname te bieden. Percelen kan de gemeente tot een totaal van € 80.000 euro onderhands (zie hierna) gunnen aan specifieke groepen opdrachtnemers, zoals zorgcoöperaties of sociaal ondernemers. Het is mogelijk om via *social return*-eisen of -wensen werkgelegenheid voor doelgroepen te genereren. Dat kan ook door de aanbesteding alleen te bestemmen voor bedrijven in de sociale werkvoorziening, maar dat zal bij aanbestedingen voor zorg en ondersteuning meestal niet van toepassing zijn (eerder bij groen, schoonmaak, catering).

Een gemeente kan via het gebruik van EMVI (gunning op basis van scoring op kwaliteitswensen) stimuleren, maar niet volkomen garanderen, dat bepaalde kwaliteiten aanwezig zijn in de aanbidding. Denk aan innovatieve werkwijzen, samenwerking met vrijwilligers, inzet van ervaringsdeskundigen, samenwerking met de sociale werkvoorziening. Via uitvoeringseisen kan de gemeente ook eisen stellen als bijvoorbeeld samenwerking met vrijwilligers en het aanleveren van een plan daarvoor. Bij alle soorten aanbesteding kan de gemeente gedurende de uitvoering controleren of de leverancier levert wat afgesproken is (bij subsidieverlening is dat anders). Zij kan stimuleren dat de afgesproken inhoud en kwaliteit daadwerkelijk geleverd wordt door de afspraken goed te monitoren en bij problemen direct in dialoog te gaan met de opdrachtnemer(s) over mogelijke oplossingen.

### ***Onderhandse aanbesteding***

Wanneer een aanbesteding onder de Europese drempel blijft dan kan de gemeente een onderhandse aanbestedingsprocedure toepassen. Dat kan meervoudig of enkelvoudig.

Bij een meervoudige onderhandse aanbesteding nodigt de gemeente een aantal aanbieders uit om met een bieding te komen. Concurrentie, en kans op innovatie, is aanwezig, maar kleiner dan bij openbare aanbestedingen. Wel kan de gemeente gericht partijen uitnodigen van wie ze weet of veronderstelt dat die een bepaalde kwaliteit leveren, met burgers samenwerken bij de uitvoering of anderszins een innovatieve aanpak hebben. Een niet-uitgenodigde partij kan, op basis van het gelijkheidsbeginsel, aan de aanbestedende dienst verzoeken om ook mee te mogen doen in de aanbestedingsprocedure.

Zoals eerder beschreven is het bij 2b-diensten als zorg en maatschappelijke ondersteuning in bepaalde gevallen (o.a. geen grensoverschrijdend belang, onder de aanbestedingsdrempel) mogelijk om één op één te gunnen (bijvoorbeeld aan een innovatieve aanbieder). Er is dan echter per definitie



geen concurrentie. Dat maakt dat de gemeente kan rekenen op vragen van de gemeenteraad, en soms ook van de kant van Europa: is de prijs niet te hoog? Zijn er geen aanbieders die op gebied van innovatie nog meer te bieden hebben?

Voorafgaand aan een onderhandse aanbesteding is marktconsultatie mogelijk. Door de vraag functioneel te specificeren, kan de gemeente meer (sociale) innovatie oproepen. Toepassen van EMVI om innovatie te stimuleren is mogelijk. Toepassing van social return ook.

### ***Raamovereenkomst***

Een raamovereenkomst is een overeenkomst met één of meer aanbieders, voor de periode van maximaal vier jaar, die bedoeld is om de voorwaarden vast te stellen voor een hoeveelheid opdrachten waarvan de aanbesteder de omvang vooraf nog niet precies kent. Dat laatste is van toepassing op veel aanbestedingen voor zorg en ondersteuning. De gemeente spreekt voor de duur van de overeenkomst een aantal voorwaarden af (zoals prijs, kwaliteit, samenwerking) die zullen gelden voor de opdrachten die de gemeente tijdens de looptijd zal gunnen. De gemeente sluit de overeenkomst met die aanbieder die instemmen met die voorwaarden. Op het moment dat de opdrachtgever daadwerkelijk Wmo-diensten afneemt van een aanbieder, kan hij eventueel nog aanvullende voorwaarden vaststellen (uitsluitend op andere criteria dan die in de raamovereenkomst). Dat geeft dus extra flexibiliteit en wellicht ook extra mogelijkheden om innovatieve werkwijzen en burgerparticipatie bij de uitvoering toe te laten passen. Verder heeft de raamovereenkomst op het gebied van sociale innovatie en burgerparticipatie dezelfde mogelijkheden als een openbare of niet-openbare aanbesteding zoals hierboven beschreven.

### ***Bestuurlijk aanbesteden en het Zeeuwse model***

Bestuurlijk aanbesteden en het Zeeuwse model zijn allebei aanbestedingsmodellen waarbij de gemeente vooraf vaststelt aan welke voorwaarden aanbieders en aanbiedingen minimaal moeten voldoen, en ook de prijs vaststelt (al is dat laatste bij bestuurlijk aanbesteden niet altijd het geval). Alle aanbieders die aan de voorwaarden voldoen en voor die prijs kunnen bieden, kunnen inschrijven. De concurrentie is daardoor maximaal.

Bestuurlijk aanbesteden is een aanbestedingsmethode die veel gebruikt wordt voor inkoop van Wmo-zorg en ondersteuning. De methode maakt gebruik van het gegeven dat zorg en ondersteuning beschouwd kan worden als een 2b-dienst, waarvoor zoals beschreven een iets minder streng wettelijk regime geldt dan voor de aanbesteding van andere diensten. Zoals eerder

opgemerkt: de EU heeft in maart 2014 besloten het onderscheid tussen 2a- en 2b-diensten op te heffen, maar ook om toepassen van maatschappelijke voorwaarden bij aanbesteden te stimuleren. Wat dat de komende jaren gaat betekenen voor de toepassingsmogelijkheden van bestuurlijk aanbesteden, is op dit moment nog onduidelijk.

Bij bestuurlijk aanbesteden start de gemeente met uitnodigen van bestaande uitvoerders van zorg en ondersteuning, Wmo-raden en/of andere cliëntvertegenwoordigers en andere uit oogpunt van innovatie en burgerparticipatie interessante aanbieders, zoals zorgcoöperaties. Dit zijn de eerder beschreven ‘fysieke overlegtafels’, een uitgebreide vorm van marktverkenning en onderhandeling. Via een aantal overleg rondes met de uitgenodigde faciliteert de gemeente kennis- en ervaringsoverdracht, zorgt dat partijen inzicht krijgen in elkaars doelstellingen, percepties en belangen en zorgt voor afstemming over de wenselijkheid en haalbaarheid van de uiteindelijk uit te voeren dienstverlening. Burgers en partijen die niet uitgenodigd zijn, kunnen inbreng geven via ‘virtuele overlegtafels’ (via internet). Dit is een vorm van marktconsultatie die maximale inbreng van burgers kan realiseren bij de voorbereiding van de aanbesteding. Het Transitiebureau Wmo hierover: “De kern van het bestuurlijk aanbestedingsmodel is derhalve de erkenning van wederzijdse afhankelijkheden bij de aan te besteden zorg en/of begeleiding tussen de drie betrokken partijen. En vervolgens de bereidheid om het contract op organischere wijze tot stand te brengen dan bij het klassieke (periodieke) aanbesteden gebeurt”. Een nadeel van deze methode is, dat het een grote tijdsinvestering vraagt van alle betrokken partijen (zie hoofdstuk 4).

Na de periode met overlegtafels sluit de gemeente een convenant met alle partijen die geïnteresseerd zijn en die kunnen voldoen aan afgesproken kwaliteitseisen. Daarna sluit de gemeente per individuele aanbieder een raamcontract af met daarin de individueel uitonderhandelde prijzen (als die niet vooraf vastgelegd waren) en eventuele extra afspraken, zoals social-returnen<sup>14</sup>. Als gevolg van het toepassen van een raamcontract heeft de gemeente geen afnameplicht. De gemeente kan burgers zelf laten kiezen bij welke van de zorgverleners ze zorg gaan afnemen (en laat ze zo ‘stemmen met de voeten’). In hoofdstuk 4 geven we een casebeschrijving van een groep gemeenten (Peelgemeenten 6.1) die bestuurlijk aanbesteden hebben toegepast voor het inkopen van zorg en ondersteuning voor kwetsbare groepen.

---

14 Binnen het juridisch kader: verband houden met de opdracht.

Het Zeeuwse model is een overeenkomst voor te leveren diensten met een door de gemeente vastgestelde minimumkwaliteit en vaste prijs. Alle aanbieders die aan die minimumeisen kunnen voldoen, mogen inschrijven. De gemeente kan vooraf wel een marktverkenning houden waarin ook burgers een rol kunnen hebben. Het verschil met bestuurlijk aanbesteden is, dat er geen fysieke en virtuele overlegtafels worden toegepast om uitgebreid te discussiëren en inzicht te krijgen in elkaars drijfveren en dilemma's. De gemeente stelt daarna zelf de voorwaarden voor de aanbesteding vast. De burgerbetrokkenheid bij de voorbesprekingen is veel minder diepgaand en uitgebreid dan bij bestuurlijk aanbesteden. De aanbieders kunnen alleen op kwaliteit concurreren, zowel zorginhoudelijk als op cliëntgerichtheid, binnen de vastgestelde prijs. De cliënt kiest namelijk zelf bij wie van de aanbieders hij zorg afneemt. Het Transitiebureau Wmo (juli 2014) geeft aan dat deze aanbestedingsvorm weinig prikkelt tot innovatie, omdat het om een standaardaanbod en -tarief gaat: "Vernieuwing van het dienstaanbod moet de gemeente dus expliciet zelf gaan beheren, bijvoorbeeld door periodiek nieuw en vernieuwend aanbod uit te lokken." Het Zeeuwse model is ook veel minder op samenwerking met maatschappelijke partijen gericht dan bestuurlijk aanbesteden. Wel biedt het model aan burgers net als bestuurlijk aanbesteden keuzevrijheid om een aanbieder te kiezen.

### ***Concurrentie-gerichte dialoog***

Deze vorm van aanbesteden is alleen toegestaan voor complexe vragen waarvoor geen (eenduidige) oplossing bekend is en die daarom wil uitnodigen tot innovatie. De concurrentie-gerichte dialoog is wel eens toegepast bij het aanbesteden van zorg (Gemeenten Woudenberg en Scherpenzeel voor huishoudelijke hulp, 2009 ). Een nadeel kan de doorlooptijd zijn en de gevraagde tijdsinvestering van de deelnemers. Overigens wordt deze manier van aanbesteden toegankelijker en ook bruikbaar voor minder complexe opdrachten als in 2016 de Europese richtlijn is geïmplementeerd.

De gemeente beschrijft voor welke vraag ze een oplossing zoekt. Ze formuleert minimumeisen voor deelnemers (voornamelijk juridisch/ bedrijfs-economisch) en kwaliteitscriteria. Bedrijven kunnen zich aanmelden. De gemeente selecteert vervolgens de minimaal drie beste inschrijvers (de selectie moet te verantwoorden zijn). Vervolgens houdt de gemeente een aantal een dialoogrondes met de inschrijvers afzonderlijk, waarbij ze allerlei aspecten van de opdracht met deze inschrijvers bediscussieert en uitdiept, ook de financiële kanten. De gemeente mag geen informatie over de plannen van een partij aan de andere inschrijvers geven. Dit gedeelte van de dialoog

wordt altijd als best lastig ervaren. Er bestaat een spanningsveld tussen openbaarheid van informatie en concurrentiegevoeligheid van informatie. Na de dialoogrondes geven de deelnemers aan of ze een bieding willen doen en als dat het geval is, dienen ze een offerte in, die via EMVI beoordeeld wordt. Het is ook mogelijk social-returneisen te betrekken in de aanbesteding.<sup>15</sup> PIANOo noemt als voordelen van deze werkwijze onder andere dat het innovatie bevordert en veel ruimte biedt aan interactie tussen de opdrachtgever en de potentiële opdrachtnemer om de juiste oplossing te vinden. Ook bij de concurrentiegerichte dialoog is het mogelijk voorafgaand aan de procedure een marktconsultatie met inbreng van burgers te houden. De concurrentiegerichte dialoog legt echter veel minder de nadruk op samenwerking tussen partijen (inclusief maatschappelijke partijen) dan de bestuurlijke aanbesteding.

*Aanbesteding integrale hulp en ondersteuning bij het voeren van een huishouden met concurrentiegerichte dialoog*

*Gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg, maart 2009*

*“In 2009 hebben we het aanbesteden van de huishoudelijk zorg vanaf 2010 voorbereid. We hebben in die voorbereiding met zorgaanbieders een zogenaamde concurrentiegerichte dialoog gehouden. Dat zijn gesprekken met zorgaanbieders om te polsen wat mogelijkheden zijn. Met die informatie is het bestek opgesteld. We hebben toen ook goed opgelet in hoeverre zij moeite willen doen om hun personeel te scholen in die brede blik op gezondheid. Met de zorgaanbieders hebben we tienjarige contracten afgesloten. Hierdoor kunnen we een goede relatie met hen opbouwen en kunnen zij ook werken aan goede resultaten. Als je met raamovereenkomsten van vier jaar werkt, zit een zorgorganisatie na relatief korte tijd alweer op de wip. Op welke manier houden jullie een vinger aan de pols? De zorgaanbieders kunnen op een aantal manieren bonussen halen. Onder andere dus door het opstellen en uitvoeren van zorgleefplannen en ook door mee te denken over het functioneren van het geheel, met het oog op dat lange termijn doel van minder mensen in de zorg. We vragen de zorgaanbieders jaarlijks een presentatie hierover te houden.”*

*Uit: Interview met: Lia Herwegh, beleidsmedewerker Wmo, door: Anne Marie Vaalburg - Zorgleefplanwijzer.nl*

*<http://www.zorgleefplanwijzer.nl/de-praktijk/praktijkvoorbeelden/item/hoe-kan-een-gemeente-werken-met-zorgleefplan-stimuleren.html>*

---

15 Binnen het juridisch kader: verband houden met de opdracht.

## **Prijsvraag**

Er zijn twee soorten prijsvragen: ‘gewone’ prijsvragen en prijsvragen die binnen de aanbestedingswetgeving vallen: “Een prijsvraag is een procedure die tot doel heeft de aanbestedende dienst een plan of ontwerp te verschaffen, dat na een oproep tot mededinging door een jury wordt geselecteerd, al dan niet met toekenning van prijzen” (www.pianoo.nl). Een gemeente kan een prijsvraag inzetten om innovatie in zorg en ondersteuning en burgerparticipatie te stimuleren. Zie bijvoorbeeld de prijsvraag van de gemeente Alkmaar op het gebied van zorgvoorzieningen.

### *Slimmere zorg in Alkmaar via gemeentelijke prijsvraag*

*“In 2015 verhuist een groot aantal zorgvoorzieningen van het Rijk naar gemeenten. Die zijn zich daar al jaren op aan het voorbereiden. Zowel cliënten als zorgverleners denken daarin mee. Er wordt onder meer gekeken naar effectieve inzet van moderne technische snuffes en vernieuwende voorzieningen als het toepassen van informatie- en communicatietechnologie in de gezondheidszorg (e-health). Ook zorg op buurt- en wijkniveau speelt een centrale rol. De gemeente zoekt de samenwerking met cliënten, zorgaanbieders, vrijwilligersorganisaties, woningcorporaties, de gemeenteraad en het bedrijfsleven.”*

*Mensen die zelf met zorg te maken hebben moeten kunnen meesturen, vindt initiatiefneemster wethouder Anjo van de Ven. “De bedoeling is dat zij met elkaar de zorg anders en slimmer organiseren. Zoeken naar een effectievere rolverdeling tussen dienstverlener en dienstvrager. Daarbij moeten nieuwe technieken als domotica, beeldbellen en social media apps een belangrijke rol gaan spelen.”*

*Om de boel aan te jagen heeft de gemeente er een wedstrijdement aan gekoppeld. De beste ideeën worden door een jury onder leiding van Anjo van de Ven beloond met ‘een toereikend geldbedrag’. Inmiddels zijn vijf ideeën gehonoreerd als ‘winnaars’. Bij elkaar is een bedrag van 150.000 euro toegekend aan deze initiatieven.*

*Uit: <http://www.noordhollandsdagblad.nl/stadstreek/alkmaar/article27088750.ece>*

## **Eigen initiatiefvoorstel**

Soms komen bedrijven of organisaties uit eigen beweging met een (vaak innovatieve) aanbieding, buiten een aanbesteding om. Dergelijke initiatieven kunnen voor een gemeente een belangrijke bron van innovatie zijn. Echter: als een gemeente er zonder meer op in gaat, is er geen sprake van

concurrentie en dat zal vaak tegen de Europese aanbestedingsregels ingaan. Het kan nodig zijn op basis van het eigen initiatiefvoorstel een aanbesteding op te zetten. PIANOo raadt gemeenten aan om beleid te ontwikkelen voor dergelijke situaties en de aanbieders bijvoorbeeld standaard de volgende vragen te laten beantwoorden:

- Wat is het (maatschappelijke) nut van het idee en/of welk probleem wordt ermee opgelost?
- Wat verwacht de indiener van de publieke organisatie?
- Welke rol ziet de indiener bij een eventueel vervolg voor zichzelf?
- Heeft de indiener al contact gehad met andere publieke organisaties over dit voorstel?
- Wat was daarvan het resultaat?

Door een dergelijke set vragen kan de gemeente input van maatschappelijke organisaties, waaronder belangenorganisaties van kwetsbare groepen, bevorderen. Verder is het natuurlijk mogelijk dat een burgerinitiatief of belangenorganisatie zelf met een innovatieve aanbieding komt. Transparantie over de procedure is belangrijk. Zie voor meer informatie de publicatie 'Eigen initiatief' van PIANOo (2010).

### **SBIR**

De SBIR-regeling (Small Business Innovation Research) wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RON)<sup>16</sup>. Het is een innovatieregeling van de Rijksoverheid. In dit programma ontwikkelen bedrijven (ondanks wat de naam suggereert niet alleen kleine) in opdracht van de overheid (gewoonlijk ministeries) in competitie innovaties die bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De overheid identificeert een specifieke uitdaging en stelt een budget beschikbaar. Het gaat dan om een maatschappelijk vraagstuk dat innovatieve oplossingen nodig heeft of om een gewenste structurele verandering te realiseren. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland beschrijft samen met een ministerie of andere overheidsdienst het vraagstuk in een SBIR-aanbestedingsdocument. Het document wordt vervolgens openbaar aanbesteed. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voert de aanbesteding uit en informeert het bedrijfsleven. De SBIR-regeling is voor zover bekend nog nooit in

---

16 <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/aanbesteden-van-innovaties-sbir>

samenwerking met een gemeente toegepast en ook niet vaak voor sociale innovaties. Dat zou volgens een adviseur van RON wel mogelijk kunnen zijn.

### ***Klassieke subsidie***

Via een klassieke subsidieprocedure kan een gemeente bijvoorbeeld maatschappelijke partijen uitnodigen om innovatieve voorstellen in te dienen op het gebied van zorg en ondersteuning (vergelijkbaar met het eigen initiatiefvoorstel). Zie het voorbeeld van de gemeente Amsterdam op het gebied van mantelzorg. Ook kan een gemeente een kleine waarderingssubsidie instellen om personen of informele organisaties met vernieuwende ideeën te stimuleren.

#### *Innovatiebudget mantelzorg gemeente Amsterdam*

*Jaarlijks stelt de gemeente Amsterdam € 300.000 beschikbaar voor projecten die zich richten op:*

- *Werven van nieuwe groepen vrijwilligers.*
- *Beter bereiken van moeilijk bereikbare mantelzorgers.*
- *Inzetten van nieuwe (media)technieken voor het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.*

*De projecten moeten voldoen aan de volgende voorwaarden: Het project is stadsdeeloverstijgend. Het gaat om een project van één jaar. Het aangevraagde subsidiebedrag is max. € 30.000,-. De kennis die is opgedaan bij het project wordt geborgd in de reguliere werkwijze. Kennis en ervaring die voortkomt uit het project is overdraagbaar en beschikbaar voor andere organisaties in de stad.*

*<http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/wmo/subsidies/subsidieaanvragen/>*

De gemeenten kan eisen stellen, ook op het gebied van kwaliteit, aan de aanvrager en aan de te subsidiëren activiteit. Subsidieverlening is in tegenstelling tot contractvorming een eenzijdig instrument: de gemeente legt bepaalde eisen op en de aanvrager moet daaraan voldoen. Daarover is geen onderhandeling mogelijk.

Een klassieke subsidie is niet altijd handig voor de financiering van te leveren zorg of ondersteuning, omdat er bij subsidieverlening geen opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie mag bestaan (dan kan het namelijk als een opdracht beschouwd worden die onder de aanbestedingswetgeving valt). De gemeente kan daardoor tijdens de looptijd minder gemakkelijk invloed uitoefenen op de kwaliteit van de uitvoering van de gesubsidieerde

activiteiten<sup>17</sup>. Innovatie in het reguliere aanbod is vanwege het bestaan van concurrentie gemakkelijker via aanbesteding te realiseren dan via subsidieverlening. Anderzijds is het voor een gemeente via subsidieverlening mogelijk om een specifieke lokale organisatie, waarvan duidelijk is dat deze innovatief werkt en burgerparticipatie inzet, van financiering te voorzien.

### ***Subsidietender***

Een subsidietender is een mengvorm tussen subsidiëring en een aanbestedingsprocedure (bijvoorbeeld in de vorm van “beleidsgestuurde contractfinanciering”<sup>18</sup>) en wordt regelmatig gebruikt voor het financieren van zorg en ondersteuning. Het betreft een subsidie in combinatie met een uitvoeringsovereenkomst.

De gemeente kan voorafgaand aan de procedure een informatie- en discussiebijeenkomst houden met geïnteresseerden en betrokken partijen, ook burgers, die vergelijkbaar is met een marktverkenning. Die bijeenkomst kan gebruikt worden om het onderwerp waarvoor de gemeente subsidie wilt verlenen, samen met de stakeholders beter te formuleren. Als de vraag functioneel gespecificeerd wordt, lokt dat innovatie uit. Het is ook mogelijk om met inbreng van deze partijen kwaliteitscriteria te formuleren, bijvoorbeeld op het gebied van samenwerking met vrijwilligers en mantelzorgers, inbreng van ervaringsdeskundigen, rol van de zorgvragers of innovatie in de aanpak.

De gemeente mag zelf partijen uitnodigen om een plan en subsidieaanvraag in te dienen, of zij kan een open procedure toepassen. Dat biedt dus veel mogelijkheden om partijen als buurtbedrijven of coöperaties te betrekken. De gemeente kan ook samenwerking tussen betrokken partijen bevorderen via de procedure. Zij beoordeelt de aanvragen dan op basis van de kwaliteitscriteria (vergelijkbaar met EMVI) en verleent subsidie aan de beste aanvraag of aanvragen. Tijdens de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten kan de gemeente minder invloed uitoefenen op de manier van uitvoeren dan bij een aanbesteding, dat is een kenmerk van een subsidiërelatie. Via een uitvoeringsovereenkomst is enige sturing echter wel mogelijk. Met zo'n overeenkomst is het ook mogelijk om social returneisen te stellen.

---

17 <https://www.movisie.nl/artikel/vier-inkoopmodellen-gemeenten>

18 Stade Advies: Beleidsgestuurde Contractfinanciering; Sturing van welzijn, Movisie, 2010.



### ***Convenant met gesloten beurzen***

Er zijn voorbeelden dat gemeenten overheidstaken op het gebied van Wmo-zorg en -ondersteuning overdragen aan maatschappelijke partners met gesloten beurzen, via een convenant. De verantwoordelijkheid voor de financiering ligt dan niet meer bij de gemeente. Mark Waaijbergen (2006) geeft een voorbeeld van het opzetten van een ouderendagprogramma door wijkbewoners. De burgerparticipatie in de uitvoering kan dan maximaal zijn. Er is zeker ook sprake van sociale innovatie. De gemeente heeft dan echter geen zeggenschap meer over de uitvoering, zowel op het gebied van kwaliteit als van toegankelijkheid voor bepaalde groepen burgers met zorgvragen.

### 3 *Historisch intermezzo*

De opkomst van maatschappelijk gericht aanbesteden is voortgekomen uit twee parallelle ontwikkelingen. We gaan hier kort in op de geschiedenis van aan de ene kant de betrokkenheid van maatschappelijke groepen in maatschappelijke vraagstukken en taken en aan de andere kant de geschiedenis van het aanbesteden zelf. Beide onderdelen hebben een historie die gemeenschappelijke wortels heeft in negentiende-eeuwse ontwikkelingen, zoals het willen versterken van de natiestaat, het oplossen van sociale misstanden en de opkomst van de verzuiling.

#### 3.1 *Veranderende rol partijen bij sociale verantwoordelijkheid*

We gaan hier eerst kort in op de rol van burgers bij het nemen van sociale verantwoordelijkheid, daarna op de wisselende rollen van de overheid en de zogenoemde *civil society* in de organisatie van de zorg en ten slotte op de maatschappelijke rol van bedrijven.

##### ***Maatschappelijke rol burgers***

Het nemen van sociale verantwoordelijkheid door groepen burgers is zeker niet iets van de laatste tijd, al kunnen de motieven ervoor in de loop van de tijd veranderen: “uit behoefte om het beter te regelen, uit eigenbelang en de behoefte er zelf iets aan te doen (en niet meer afhankelijk te zijn van initiatief van anderen), uit christelijke naastenliefde of vanwege een niet-religieuze motivatie om de helpende hand uit te steken, naar elkaar of naar de ander” (Boutellier & Van der Klein 2014).

Dat dit in het verleden gepaard ging met debat is vaker regel dan uitzondering geweest. Diverse auteurs wijzen erop dat de overheid te veel lijkt uit te gaan van meegaande burgers die verantwoordelijkheid nemen voor publieke taken op de voorwaarden die de overheid stelt:

van burgers wordt verwacht dat ze zelfredzaam zijn, maar daarin vooral niet te eigengereid zijn (RMO 2013; Boutellier 2011; Hoogeboom 2011; Hilhorst en Van der Lans 2013). De RMO formuleert dit als volgt: “Achter het discours van eigen verantwoordelijkheid gaat een strijd om de normaliteit schuil. Wie bepaalt uiteindelijk wat gewenst of deugdelijk gedrag is? Hoeveel verschil in invulling van eigen verantwoordelijkheid accepteert de overheid? De eigenwijze onderwijzer, de verstokte roker, de ambitieuze bankbestuurder, de opstandige puber, de ongeschoolde werkloze, de milieuvervuilende autorijder en de slecht geïntegreerde immigrant” (RMO 2013).

Tot zelfredzaamheid waren burgers al eeuwenlang in staat, maar wie maatschappelijke taken zelf regelt, wil ook een grote inbreng in de regels. Het spanningsveld tussen de rol van de overheid en het particulier initiatief neemt, zoals we hieronder zullen zien, in verschillende tijden verschillende vormen aan.

### ***De overheid op afstand***

Tot en met de achttiende eeuw hield de overheid zich nauwelijks bezig met onderwerpen als volksgezondheid en welzijn. De zorg voor zieken en armen was de verantwoordelijkheid van burgers zelf. Burgers verenigden zich onderling in collectieven (veelal gilden) tegen risico's als ziekte, begraafkosten en armoede. Deze collectieven werden van 'onderop' georganiseerd en over het algemeen door de overheid gedoogd (De Moor 2013a; De Moor 2013b). Tijdens de Bataafse Republiek (1795-1806) zag de centrale overheid voor het eerst het belang in van aandacht voor deze onderwerpen vanuit de centrale regering. Zo kreeg het onderwerp volksgezondheid een plek in de grondwet. Deze overheidsbemoediging was echter van korte duur. Na de Napoleontische tijd verdwenen de traditionele structuren, waaronder de gilden, en de overheid hield zich, uit onkunde, onwil, dan wel principe, op grote afstand. Of - om met Auke van der Woud te spreken - “de regering toonde geen spoor van leiderschap” (Van der Woud 2010, p. 252).

In de eerste helft van de negentiende eeuw had de Nederlandse overheid vrijwel geen rol in de sociale zekerheid en welzijn van haar burgers. Ook daarna kwam de rol van de overheid maar zeer moeizaam op gang. Een eerste belangrijke sociale wet was de Armenwet in 1854 (al bleef armenzorg ook daarna vooral een zaak van de kerk); gevolgd door de wet Staatstoezicht op de Geneeskunde in 1865 (met als doel de veelvuldige epidemieën in te dammen en de veel gebruikte kwakzalverij te stoppen); en het verbod op kinderarbeid door kinderen tot 12 jaar in 1874 (de geschiedenis ingegaan als het Kinderwetje van Van Houten).

Mensen bleven gedurende de hele negentiende eeuw aangewezen op onderlinge hulp of - als dat niet mogelijk was - armenzorg. Dit kon informeel plaatsvinden dankzij hulp van familie, kennissenkringen, buurten en beroepsgroepen. Een andere manier was de (zeer voorzichtig tot stand komende) geformaliseerde onderlinge hulp (Van Genabeek 1999). Van Genabeek laat ook zien dat er niet overal in Europa sprake was van een minimale overheidsbemoeienis in de negentiende eeuw. In Duitsland bijvoorbeeld was het gebruikelijk dat de overheid de verschillende beroepsgroepen verplichtte om deel uit te maken van onderlinge fondsen (Van Genabeek 1999).

Mensen sloten zich aan bij onderlinge fondsen, omdat men bepaalde risico's, zoals op ouderdom, overlijden, ziekte, invaliditeit en werkloosheid, niet zelf kon opvangen. De leden van het fonds betaalden contributie, zodat ze verzekerd waren tegen deze risico's. De onderlinge hulp was in omvang echter beperkt. Alleen de middengroepen (kleine zelfstandigen, ambachtsslieden en arbeiders met regelmatige inkomen) konden de maandelijkse contributies betalen. De meeste mensen bleven in de negentiende eeuw daarom bij calamiteiten en risico's aangewezen op de (gemeentelijke en kerkelijke) armenzorg.

Een ander nadeel van de onderlinge fondsen was de grote concurrentiestrijd tussen de fondsen. Het lidmaatschap was (anders dan bij de gilden) vrijwillig en iedereen die dat wilde kon in principe zelf een fonds oprichten. Sommige fondsen gingen de concurrentie aan door verzekeringen tegen een (te) lage contributie aan te bieden. Op de lange termijn overleefden deze fondsen de concurrentiestrijd niet. Door de te lage contributies konden veel fondsen uiteindelijk het hoofd niet boven water houden. Meestal waren het grootschaligere fondsen die op de langere termijn wisten te overleven, zoals de ziekenfondsen van geneeskundigen, vakbonden, filantropische spaarbanken, vakverenigingen, commerciële fondsen en fabrieks- en bedrijfstakfondsen. Met het groter worden van de fondsen werden ook de besturen van de fondsen professioneler. En er ontstond meer specialisatie: de fondsen gingen één risico verzekeren. Hierdoor was het gemakkelijker om (toekomstige) aanspraken te berekenen en om controle te houden op de uitgaven.

### ***Verknoottheid tussen overheid en particulier initiatief***

De geschiedenis van het particulier initiatief is vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw niet los te zien van de opkomende verzuijing in Nederland. Na de grondwetswijziging van 1848 kregen Rooms-Katholieken en orthodox protestanten meer ruimte om in de domeinen als onderwijs, maatschappelijke zorg, politiek, en economie eigen organisaties op te richten. Begin twintigste

eeuw bewogen de leden van deze organisaties zich bijna exclusief binnen deze katholieke, protestante en later ook socialistische organisaties: de verzuiling was een feit. De in de negentiende eeuw ontstane ruimte voor burgerschap en particuliere initiatieven werd hiermee in belangrijke mate weer tenietgedaan (Hoogenboom 2011). Hoogenboom wijst erop dat de verzuilde elites het kleinschalige particuliere initiatief zoveel mogelijk incorporeerden in de zuilstructuur dat vervolgens grotendeels met overheidsgeld werd bekostigd. Zo ontstond halverwege de twintigste eeuw de typische Nederlandse constructie van particuliere organisaties die veelal met overheidsgeld gefinancierd hun werk deden.

De overheid nam met de sociale wetgeving weer even het voortouw met de Ziektewet en de Ongevallenwet uit 2013. De sociale wetgeving nam pas echt een hoge vlucht in de jaren vijftig en zestig met de Gezondheidswet (1956), de Ziekenfondswet (1964), de Algemene Bijstandswet (1965) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (1967). Abram de Swaan typeerde de late keuze voor collectieve actie in zorg, sociale zekerheid en onderwijs in Nederland als ‘een lange sisser en een late knal’ (De Swaan 1998). Hiermee wil hij zeggen dat de verzorgingsstaat in Nederland in vergelijking met ons omringende landen langzaam op gang kwam, maar toen het eenmaal zover was, werd de sociale wetgeving in korte tijd ver uitgebouwd.

De particuliere initiatieven, die zo vast verankerd waren in de verzuilde structuren, bleven nog zeker tot de jaren zeventig allesbepalend in zorg en welzijn. Pas in de jaren van ontzuiling voelden burgers zich niet meer vertegenwoordigd door de bestaande verzuilde organisaties. Er ontstonden nieuwe initiatieven, maar die leidden bij de overheid tot een nieuwe ‘sturingsvraag’. Met het wegvallen van verzuilde organisaties werd het voor de overheid ook moeilijker om het beleid van particuliere initiatieven te beïnvloeden. Tegelijkertijd werd juist het sturen op het ‘zelf doen’ door de burger uitgangspunt van het beleid, zoals onder meer het Grotestedenbeleid, het activeringsbeleid (invoering WWB), de Wmo en de decentralisaties hebben laten zien.

De recente overheveling van taken naar gemeenten gaat eveneens gepaard met deze visie: de burger staat centraal, is zelfredzaam dan wel ‘samenredzaam’, en heeft de eigen regie over zijn gezondheid en welzijn. Omgekeerd hebben de initiatieven van burgers juist weer de neiging zich tot de overheid te wenden voor financiële steun. Een bekend voorbeeld zijn de Voedselbanken. Zij zijn gestart door vrijwilligers als kritiek op het overheidsbeleid rondom armoedebestrijding, maar inmiddels ontvangt 40% van de voedselbanken financiële steun van de (lokale) overheid (Hoogenboom 2011, p. 397). De overheid wil (en moet) afstand houden tot de nieuwe initiatieven van

burgers, maar omgekeerd wenden deze initiatieven zich vervolgens tot diezelfde overheid.

Deze neiging tot verknoptheid tussen overheid aan de ene en particulier initiatief aan de andere kant is - althans in de twintigste eeuw - kennelijk een typisch Nederlands verschijnsel geworden. We zien dit ook heel duidelijk terugkomen in het maatschappelijke gericht aanbesteden (zoals we beschrijven in hoofdstuk 4, casus Peelgemeenten), waarin de samenwerking tussen (lokale) overheid en de initiatieven van burgers rond zorg en welzijn tot een ware bestuurlijke 'kunst' is verheven.

### ***Maatschappelijke rol bedrijven***

Zowel maatschappelijk aanbesteden als *social return* bij aanbesteden zijn voortgekomen uit het idee dat maatschappelijke partners (bij *social return* bedrijven, bij maatschappelijk aanbesteden burgers, (sociale) ondernemingen en maatschappelijke instellingen) een goede bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke doelen (en dat je dat eigenlijk ook van ze mag verwachten). Bedrijven staan daarvoor meer open sinds de opkomst van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) of het maatschappelijk betrokken ondernemen.<sup>19</sup> Bedrijven kunnen bijvoorbeeld hun werknemers onder werktijd 'vrijmaken' om vrijwilligerswerk te doen. Steeds meer bedrijven zetten in het kader van het maatschappelijk betrokken ondernemen hun personeel in op vrijwilligersprojecten. Een bekend voorbeeld is de ABN Amro Foundation die onder meer jongeren onderwijst in het verantwoord omgaan met geld.

Bovendien kwam rond de eeuwwisseling het sociaal ondernemen in Nederland op: ondernemingen die niet alleen openstaan om bij te dragen aan maatschappelijke vraagstukken, maar dit ook tot doel hebben (Smit & Minderhoud, 2003). Gemeenten deden ervaring op in het samenwerken met dergelijke bedrijven (Smit e.a., 2007). Deelname van maatschappelijke partners bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken werd in deze periode steeds meer noodzakelijk vanwege duidelijk naar voren komende beperkingen van de verzorgingsstaat die door de economische crisis voelbaarder werden (Stavenuiter, Van der Klein & Bulsink 2014). Bezuinigingen, maar ook de activering van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, vragen om nieuwe werkwijzen. Bedrijven kunnen uit sociale en/of economische motieven werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt aannemen. Zo

---

19 <http://www.mvonderland.nl/wat-mvo/waarom-mvo>

zijn er bijvoorbeeld bedrijven die een zogenoemde *business case* gemaakt hebben van het werken met mensen met een arbeidshandicap (Lammers & Stavenuiter 2010).

Maatschappelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven is niet nieuw. Van Genabeek (1999) beschrijft hoe bedrijven er vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw toe overgingen om voorzieningen voor de eigen werknemers te treffen. Daar hadden werkgevers verschillende motieven voor: soms uit sociale betrokkenheid, maar toch meer vanwege economische motieven, zoals het aantrekken en binden van goede werknemers, vergroten van hun loyaliteit en discipline, en vanwege externe druk en later wettelijke verplichtingen om risico's voor hun werknemers te verminderen. Voorbeelden van dergelijke voorzieningen in de twintigste eeuw zijn de bouw van Batadorp in Best in 1934 en de oprichting van een bedrijfscreche voor werkneemsters van Verkade in 1961. De maatschappelijke betrokkenheid van bedrijven was in de negentiende en eerste helft van de twintigste eeuw dus in belangrijke mate ingegeven door het eigenbelang van de werkgevers. Het kon daardoor leiden tot betutteling of zelfs gedwongen winkelnering (d.w.z. de verplichting om als werknemer inkopen te doen bij de winkel van het bedrijf, of op verplicht gebruik maken van voorzieningen van het bedrijf).

### 3.2 *Veranderingen in aanbesteden*

Aanbesteden bestond al in de zeventiende eeuw, vooral buiten de steden, waar de invloed van gilden minder sterk was.<sup>20</sup> Gilden kenden in de steden namelijk strenge regels voor prijs en marktverdeling. In 1816 werden in Nederland de gilden afgeschaft, onder andere uit economische motieven: het bevorderen van de vrije handel. Die vrije handel is de afgelopen zestig jaar vooral in Europees verband gestimuleerd: in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en uiteindelijk de Europese Unie (1992). De EU en voorgangers gingen vanaf 1971 steeds meer regels stellen voor aanbestedingen vanuit de overheid: om efficiënt en effectief inzetten van publiek geld te bevorderen (onder andere door een open markt) en om fraude te voorkomen. Eerst voor 'werken' (bouw- en infrawerken), vanaf 1993 ook voor 'leveringen' (producten) en diensten. De

---

20 Een aanbesteding is de procedure waarbij een opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en bedrijven vraagt om een offerte in te dienen.

Europese richtlijnen hebben geen directe juridische werking in de lidstaten. Die moeten de richtlijnen eerst omzetten in nationale wetgeving. De lidstaten trokken zich in het begin niet zoveel aan van de richtlijnen. Later veranderde dat door onder andere aanvullende wetgeving. In 2004 stelde de EU nieuwe aanbestedingsrichtlijnen op.

In 2012 werd de Nederlandse Aanbestedingswet in werking gesteld, die allerlei Nederlandse aanbestedingsbesluiten en -regels bundelde en moderniseerde. In maart 2014 heeft de EU de aanbestedingsrichtlijnen opnieuw aangepast, onder andere om vernieuwende vormen van aanbesteden gericht op maatschappelijk resultaat te stimuleren. Nederland is gestart met een traject om deze in april 2016 te implementeren. Welke consequenties dat zal hebben voor de nu gebruikte aanbestedingsmethoden voor maatschappelijk gericht aanbesteden (zoals beschreven in hoofdstuk 2), is nog niet te voorzien.

### ***Nadelen aanbestedingswetgeving***

De doelen van de aanbestedingswetgeving - efficiënt en effectief inzetten van publiek geld en voorkomen van fraude - zijn nobel. De laatste tien jaar hebben gemeenten echter ook uitgebreid te maken gekregen met de nadelen. Het hele inkoopproces is enorm gejuridiseerd, log, tijdrovend en weinig flexibel geworden. In klassieke aanbestedingen was er minder ruimte dan men gewend was om met mogelijke uitvoerders te overleggen of te brainstormen over de mogelijke invulling van de dienstverlening. De focus was gericht op een zo hoog mogelijke kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs van een vooraf precies omschreven product of dienst. Deze ontwikkeling beperkte juist de innovatie en kleine dienstverleners waren nauwelijks nog in staat om aan aanbestedingen deel te nemen.

Het precies moeten omschrijven van het gewenste eindresultaat (in een minutieus vastgelegd bestek) kan al een probleem zijn bij het bouwen van een gebouw, maar het precies omschrijven van een gewenste dienst in de zorgsector is nog ingewikkelder. Het gaat daar om 'zachte' factoren, zoals geven van aandacht, empowerment en mensen in hun waarde laten. Deze factoren zijn moeilijk in aanbestedingstermen te vangen. De aanbestedingen hebben in de zorg vaak geleid tot een op efficiëntie gerichte dienstverlening, waarbij de kwaliteit onder druk kwam te staan en de gebruikers van de zorg niet tevreden waren. De decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten met de bijbehorende bezuinigingen maakt dit proces er niet gemakkelijker op, maar leidt er ook toe dat gemeenten stilstaan bij de doelen van de aanbesteding en de wensen van hun burgers, ondernemers en instellingen. Dat kan weer ruimte geven om het anders aan te pakken.



### ***Nieuwe vormen van aanbesteden***

Zowel in de zorg als daarbuiten zijn uit onvrede van betrokkenen met het proces en de resultaten van klassieke aanbestedingen - binnen de juridische mogelijkheden - nieuwe vormen van aanbesteding ontwikkeld. Die hebben gemeen dat er meer ruimte is voor dialoog, kwaliteit en innovatie, en voor MVO-aspecten. Ook is er meer aandacht voor de inbreng van (lokale) MKB-bedrijven en sociaal ondernemers. In paragraaf 2.3 en 2.4 hebben we een aantal van deze vormen van aanbesteden en onderdelen van het aanbestedingsproces al aangeduid die ook voor de inkoop van Wmo-diensten gebruikt zijn en worden. In het volgende hoofdstuk werken we één casus verder uit: het bestuurlijk aanbesteden van de Wmo-taak Begeleiding in de Peelgemeenten.

## 4 *Bestuurlijk aanbesteden van de Wmo-taak Begeleiding in de Peelgemeenten*

Deze casebeschrijving gaat over de aanbesteding van de Wmo-taak Begeleiding in 2014 in zes Peelgemeenten (Peel 6.1) via de methode van bestuurlijk aanbesteden (zoals omschreven in hoofdstuk 2). In Peel 6.1 werken de gemeenten Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Laarbeek, Helmond en Someren in één regio samen om de nieuwe taken gezamenlijk op te pakken. Ze maken daarbij ruimte voor burgerinitiatieven én het betrekken van het cliëntenperspectief bij de aanbesteding. “Zo ontstaat een krachtige samenwerking die de strategische positie van de Peelregio versterkt en waar de kwaliteit van de dienstverlening aan klanten gewaarborgd blijft. Dit tegen minder kosten en een lagere kwetsbaarheid per individuele gemeente. We werken aan een Peelbrede organisatie (Gemeenschappelijke Regeling) die, vooruitlopend op de formele status, op 1 juli 2014 van start is gegaan”.<sup>21</sup>

De casebeschrijving is gebaseerd op interviews met bij de aanbesteding betrokken gemeenteambtenaren, drie Wmo-raadsvertegenwoordigers, de vertegenwoordiger van zorgcoöperaties uit de regio en een reguliere zorgaanbieder. De interviews vonden plaats in december 2014, na het ondertekenen van de overeenkomst en vlak voor ingang van de aanbestede dienstverlening in 2015.

### 4.1 *Aanbesteden in de Peel*

Op donderdag 2 oktober 2014 ondertekenden ruim vijftig aanbieders de deelovereenkomst Begeleiding, die met ingang van 2015 is gaan gelden in de zes Peelgemeenten Helmond, Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Laarbeek en Someren. Daar ging een proces van bijna een jaar aan vooraf, waarvan negen

---

21 Bron: Gemeenschappelijke regeling openbaar lichaam Peel 6.1, Helmond 2014.

maanden intensief overleg. Aan dat overleg nam een selectie van grote en kleine aanbieders deel (verdeeld over de verschillende doelgroepen). Daarnaast deden de volgende partijen mee: drie vertegenwoordigers namens de zes Wmo-raden, één vertegenwoordiger van zorgcoöperaties uit de regio, de koepel van de zorgboerderijen, het SW-bedrijf Atlant, MEE, de welzijnsinstellingen in de regio, en drie ambtenaren namens de zes gemeenten. Deze deelnemers van de zogenoemde fysieke overlegtafel kwamen maandelijks samen. De overige aanbieders konden via de ‘virtuele overlegtafel’ reageren op ontwikkelingen en afspraken. De in oktober opgestelde overeenkomst is door ruim vijftig aanbieders voor begeleiding ondertekend, en stond vervolgens open voor alle aanbieders die conform de voorwaarden van de deelopovereenkomst en voor het afgesproken tarief Begeleiding konden leveren. Inmiddels is de overeenkomst door ruim zeventig aanbieders ondertekend.

*In de zes Peelgemeenten maken ongeveer 2600 inwoners gebruik van de taken die vallen onder de nieuwe Wmo. Het gaat dan om groepsbegeleiding, individuele begeleiding, kortdurend verblijf en beschermd wonen. Zo'n 100 zorgaanbieders leveren deze zorg in het gebied.*

“We wisten”, zo steekt de voorzitter van de inkooptafel en ambtenaar uit Helmond Wytske Teeuwen van wal, “dat we deze nieuwe taken op een andere manier moesten aanbesteden dan voorheen. De gemeente heeft geen inhoudelijke kennis van de nieuwe groepen zorgvragers die met de Wmo 2015 onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, en dat maakt de pure opdrachtgever-aannemer relatie geen goede basis voor samenwerking. Dan staan de partijen tegenover elkaar. Daarnaast zijn we er niet met het afsluiten van contracten. De transformatie gaat pas vanaf 1-1-2015 beginnen en daar hebben wij elkaar hard bij nodig. Het vereist nauwe samenwerking.” De keuze voor dit proces is dus heel bewust gemaakt, aldus de Helmondse ambtenaar, om de deskundigheid van de partners over de inhoud van de zorg en ondersteuning maximaal te benutten. Naast begeleiding zijn in de Peelgemeenten Kort Verblijf, Beschermd Wonen, Huishoudelijke Ondersteuning en ambulante jeugdhulp op deze wijze aanbesteed.

### **Cultuur van samenwerking**

De regio van de zes Peelgemeenten kenmerkt zich door samenwerking, zo geven de geïnterviewden aan. De zorgcoöperaties zijn daar een voorbeeld van: bewoners nemen het heft in handen om wonen, welzijn en/of zorg te

organiseren zoals zij dat zelf wensen, en het is daarmee vaak een reactie op een minder goed passend aanbod. Eén van de effecten van een zorgcoöperatie is dat er vervolgens een groeiende groep mensen ontstaat die zich ook breder voor elkaar in wil zetten. Dat effect is in de Peelregio al jaren gaande. Don van Sambeek, die als vertegenwoordiger van de zorgcoöperaties uit het gebied deelnam aan de fysieke overlegtafel, zegt zich niet te verbazen dat het Peelgebied de bakermat is van zorgcoöperaties: *“Dat je iets voor elkaar moet doen en over moet hebben is van generatie op generatie doorgegeven. Het zit in de cultuur, nadat er honderden jaren turf is gewonnen in dit gebied. Dat moest zo verlopen dat niemand zou achterblijven”*. En zo legt hij uit: *“Solidariteit is weer een kernbegrip binnen de zorgcoöperatie.”*

Gemeenten hebben burgerinitiatieven, zoals de zorgcoöperaties, al in een vroeg stadium erkend. Van Sambeek was betrokken bij een werkgroep, waarbij burgers de gemeente hielpen bij het invoeren van de Wmo in 2007. Gemeenten begonnen de waarde in te zien van goed onderbouwde adviezen vanuit de bevolking. *“Burgers en de gemeente werken samen, in plaats van de een voor de ander”*, vat Van Sambeek samen.

## ***4.2 Gemeenten, zorgaanbieders en zorgvragers aan tafel***

### ***Keuze voor bestuurlijk aanbesteden***

De Helmondse ambtenaar Wytske Teeuwen zat de fysieke overlegtafel voor. Ze legt uit waarom gekozen is voor bestuurlijk aanbesteden: *“In de voorbereiding van de inkoop van nieuwe Wmo-taken voor 2015 hebben we vastgesteld dat ouderwets Europees aanbesteden geen goede voedingsbodem zou zijn voor samenwerking tussen betrokken partijen.”* De Peelgemeenten hebben gekozen voor bestuurlijk aanbesteden met een selectie van aanbieders en zorgvragers aanschoven bij de fysieke overlegtafel. De overige aanbieders gaven input via de ‘virtuele’ overlegtafels.

### ***Startbijeenkomst***

De zes Peelgemeenten organiseerden in december 2013 een startbijeenkomst in Deurne voor alle geïnteresseerde zorgaanbieders. Zij waren daarvoor rechtstreeks uitgenodigd of ze werden erop geattendeerd door berichten in de lokale media. De ontwikkeling van zorgcoöperaties in de regio werd zeer belangrijk gevonden door de wethouders in de Peelregio. Daarom hebben zij Don van Sambeek gevraagd om als vertegenwoordiger van de zorgcoöperaties deel te nemen aan de fysieke overlegtafel.

Tijdens de bijeenkomst werden de verschillende stappen in het proces en de doelstelling toegelicht. Ook werd aan de professionele partijen die wilden deelnemen aan het aanbestedingstraject gevraagd, de Basisovereenkomst te ondertekenen. Hierin zijn de spelregels voor de samenwerking vastgelegd. Zo wilden de gemeenten waarborgen dat de betrokkenen in een sfeer van vertrouwen toe zouden werken naar een kwalitatief goed resultaat onder voor alle partijen acceptabele voorwaarden.

De gemeenten selecteerden wie van de zorgorganisaties zou deelnemen aan de fysieke, dan wel de virtuele overlegtafel. Daarvoor is onder andere gekeken naar de grootte van de organisaties (aantal klanten in de Peel) en de verdeling over de doelgroepen, zodat zowel kleine, middelgrote als grote aanbieders een stem in het overleg zouden hebben. Inclusief de drie vertegenwoordigers van de Wmo-raden en andere genoemde partijen, bestond de fysieke overlegtafel uit 24 personen.

In april 2014 startte de eerste fysieke overlegtafel. Nawelle Sabir nam namens Savant Zorg, een grote aanbieder uit Helmond, deel aan het overleg. *“Nog niet iedereen kende elkaar”,* herinnert ze, *“maar dat ging vrij vlot. Leren wie er zit en met welke belangen, dat bleek een zoektocht. Wat is ieders rolverdeling? En wanneer kun je het beste met wie optrekken?”*

### ***Een zorgcoöperatie aan de inkooptafel***

Don van Sambeek richtte in 2005 de coöperatie Tot Uw Dienst op in Laarbeek. De coöperatie biedt huishoudelijke hulp en zorg, begeleiding, verpleging en verzorging en heeft momenteel 300 leden. ‘Zorgverlening die aanvullend is op wat de familie en het netwerk van de zorgvrager kan’, luidt de filosofie van Tot Uw Dienst. *“Het netwerk wordt goed bekeken”,* vertelt Van Sambeek: *“om vervolgens tot goede afspraken te komen met de zorgvrager en de familie. Een zorgvrager ziet bij ons een vaste hulpverlener, die meerdere taken op zich neemt. Dat is één van de grote voordelen volgens de gebruikers van de coöperatie”*. Een zorgcoöperatie is volgens Van Sambeek beter in staat het lokale netwerk te kennen en in te schakelen en kan zo ook de kansen die er liggen in het lokale sociale beleid met bestaande organisaties beter oppakken en directer vormgeven. Zoals bijvoorbeeld met de seniorenvereniging, de Zonnebloem en lokale welzijnsorganisaties.

Van Sambeek noemt de sfeer tijdens de overlegtafels positief. Wel geeft hij aan dat hij op het moment van het overleg over een vrijere onderhandelingspositie beschikte dan de reguliere zorginstellingen, die te maken hebben met zorgen over de teruglopende vraag en ontslag van personeel. De Peelgemeenten zien dat een burgerinitiatief als een zorgcoöperatie nieuwe

mogelijkheden biedt en stimuleert daarom hun deelname aan het proces. *“Coöperaties bieden het perspectief dat het anders kan: burgers komen meer aan zet en hebben meer verantwoordelijkheid. Maar ook in de samenleving moet de gedachte om, het bewustzijn bij de burger dat het anders moet”*, aldus Van Sambeek. De Peelgemeenten wijzen ook op de blijvend grote rol van de reguliere zorgaanbieders: die bieden nog steeds aan het grootste deel van de zorgvragers begeleiding.

Sabir van Savant Zorg herkent de conflicterende belangen van de reguliere aanbieders die zorgvuldig willen afbouwen en de nieuwe partijen die markt-aandeel willen veroveren en geen mensen hoeven te ontslaan. Ze noemt het ontstaan van deze tweedeling een van de weinige mindere kanten aan het proces van bestuurlijk aanbesteden.

### ***Rol van de cliënt: het perspectief van de zorgvrager aan tafel***

De zorgvrager kreeg zijn stem in het proces in de gedaanten van vertegenwoordigers van de Wmo-raden uit de gemeenten Helmond, Asten en Laarbeek. De Peelgemeenten verzochten alle Wmo-raden om drie vertegenwoordiger te laten deelnemen aan het proces, met drie uiteenlopende profielen: één persoon met ervaringen uit de praktijk, iemand met een bestuurskundige achtergrond en iemand met inhoudelijke ervaring. De drie gekozenen voldoen ruimschoots aan die wensen. Arbeidsjuriste Juliette van Schijndel uit Helmond is tevens voorzitter van het Gehandicaptenoverleg. Ze heeft vrijwel dagelijks direct contact met de zorgvragers en heeft daardoor het perspectief van de praktijk scherp voor ogen. Oud burgemeester Hans Dittner uit Asten neemt een omvangrijke dosis bestuurlijke ervaring met zich mee. Wim van Hest, ten slotte, is als oud-GGD-voorzitter en voorzitter van de koepel van zorgcoöperaties iemand met een zowel brede als inhoudelijke blik op het veld en de cliënt. Het drietal kreeg het mandaat van de Wmo-raden om zo de voortgang van het proces niet extra te verzwaren.

De Peelgemeenten hebben MEE gevraagd deel te nemen aan de overlegtafel vanwege hun inhoudelijke kennis van de nieuwe doelgroepen en Atlant vanwege de raakvlakken tussen arbeidsmatige dagbesteding en Wmo-dagbesteding. Ook het betrekken van zorgcoöperaties is een manier om de cliënt bij het proces te betrekken. De coöperaties zijn bij uitstek democratische organisaties. De acties van de voorzitter worden besproken en gedragen door de leden, die bestaan uit zorgvragers, toekomstige zorgvragers en belangstellenden.

### ***Bijdragen aan de zorgzame samenleving***

De Wmo-raadsleden hebben voornamelijk als procesbewakers deelgenomen aan de voorbereiding van de aanbesteding. Ze kwamen in actie als volgens hen het perspectief van de cliënt in het geding was. Hoewel de drie zeer tevreden zijn over de betrokkenheid en houding ten aanzien van de cliënt van zowel de aanbieders als gemeenten, hebben zij toch een enkele keer gezegd 'moeten blaffen'. Wim van Hest constateerde dat de overleggen te weinig gingen over de kanteling, over de vraag hoe samengewerkt zou worden aan het zorgzamer maken van de samenleving. *“En dat er niet alléén gesproken moest worden over een goed contract, maar ook over hoe we die contracten zo goed mogelijk kunnen inrichten zodat er diensten uitkomen die bijdragen aan de zorgzame samenleving. Diensten die bijdragen aan het versterken van eigen regie van mensen, en die bijdragen aan terughoudende zorgaanbieders die de zorgvrager de eigen mogelijkheden laat benutten.”*

Van Hest bepleitte een contractuele verplichting van aanbieders om aan deze ontwikkeling mee te werken, vastgelegd in een bedrag. Tot zijn eigen verbazing reageerden de aanbieders goed op dit voorstel. Om vervolgens over te gaan tot de orde van de dag. *“Maar we zijn het ten principale eens dat de contractonderhandelingen slechts een element in deze ontwikkeling zijn. Er is dus vruchtbare bodem voor discussies na 1 januari 2015.”*

De drie vertegenwoordigers van Wmo-raden zijn het er over eens dat zij, nu de contracten gesloten zijn en 2015 is begonnen, pas echt in actie komen. Dit is het moment om te zien of de aanbieders de beloften waarmaken en de cliënt echt centraal stellen. Omdat aanbieders vaste bedragen per cliënt krijgen, zijn er hier en daar zorgen of zorgaanbieders geen minimale zorg zullen gaan leveren om zo de meeste winst te maken. Juliette van Schijndel plaatst bovendien vraagtekens bij de keuzevrijheid van cliënten: *“Dit gaat over mensen die begeleiding ontvangen, en dus in sommige gevallen niet in staat zijn een zelfstandige keuze te maken.”* De uitvoeringsorganisatie Peel 6.1 erkent het belang van goede cliëntondersteuning en stuurt ook actief op de aanwezigheid hiervan bij de gesprekken die gehouden worden. Het is de bedoeling dat de signalen van de achterbannen van de afzonderlijke Wmo-raden via de drie vertegenwoordigers bespreekbaar worden aan de fysieke overlegtafels in 2015.

### ***Rol gemeente***

Wytske Teeuwen omschrijft de rol van de gemeente in het proces als open, gericht op samenwerken en ook wel prikkelend. Een flexibele houding en het uitdragen van de wil om het samen te doen, hebben er, volgens haar, voor

gezorgd dat het proces tot een positief resultaat heeft geleid. *“En duidelijk maken dat alles bespreekbaar is. Zo wilden we een tariefkorting toepassen op beschermd wonen. De partners accepteerden die niet. Toen hebben we in goed overleg afgesproken dat we die financiële risico’s niet op die wijze afdekken, maar de aanbieders hebben commitment gegeven om binnen het budget te blijven en de cliënten goed te bedienen. Zo delen we de verantwoordelijkheid. En lukt dat niet, dan nemen we maatregelen.”*

De wethouders van de Peelregio hebben de ambtenaren het vertrouwen gegeven het proces in te richten en uit te voeren, met een gedegen terugkoppeling. Teeuwen hierover: *“Niet alleen naar het portefeuillehouderoverleg maar ook maandelijks naar de raadscommissies met presentaties en updates over hoe ver we zijn en hoe het gaat. Er zijn grote zorgen vanwege de wijzigingen in de Wmo, maar er is veel waardering en vertrouwen dat het goed komt.”* De regio kenmerkt zich van oudsher door samenwerking, zegt ook Teeuwen. Partijen zijn volgens haar gewend om samen te werken. Van oudsher is de Peelregio een voormalig WGR-gebied, dat was in het verleden ook de schaal waarop regiovisies tot stand kwamen.<sup>22</sup> *“Belangrijk is dat partijen zich even klein of groot kunnen maken om goed samen te werken, en dat iedereen zich committeert. Iedereen moet openstaan voor die gedeelde verantwoordelijkheid”*, zo legt Teeuwen uit.

### 4.3 *Opbrengsten en toekomstplannen*

Het bestuurlijk aanbesteden van de Wmo-functie Begeleiding in de Peelgemeenten heeft tot verschillende opbrengsten geleid. In de eerste - niet onbelangrijkste - plaats de deelopbrengst zelf. De deelopbrengst Begeleiding is uiteindelijk door meer dan zeventig aanbieders ondertekend en wordt gedragen door de zes Peelgemeenten, de aanbieders en de vertegenwoordigers van het cliëntenperspectief. De gemeenten hebben contracten gesloten met aanbieders en kunnen daarmee zorg garanderen voor hun inwoners, aanbieders krijgen een eerlijke prijs voor hun diensten. En door zorgcoöperaties, sociale ondernemers en zzp’ers uit de regio ook toe te laten tot de aanbesteding en de overeenkomst, geven de Peelgemeenten ruimte

---

22 De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is een Nederlandse wet, waarin samenwerkingsverbanden worden geregeld tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen.



aan aanbieders die zorg op een innovatieve manier invullen, vaak met een grotere link met de zorgvragers.

In de tweede plaats is het hele proces van bestuurlijk aanbesteden zelf nieuwe inzichten opgeleverd. Het proces gaf de betrokkenen zicht op de belangrijke elementen en randvoorwaarden die een doorslaggevende rol spelen in het aanbestedingsproces. We kunnen de volgende elementen en randvoorwaarden onderscheiden:

- Vertrouwen en openheid zijn de basis. De gemeenteamttenaren en zorgaanbieders wisselden belangrijke informatie met elkaar uit, zodat alle deelnemers aan de overlegtafel over dezelfde informatie beschikten. De wethouders gaven deze ambtenaren de ruimte en het vertrouwen om het aanbestedingsproces op een nieuwe en onzekere manier aan te pakken. De ambtenaren zorgden voor een goede terugkoppeling om de bestuurders goed op de hoogte te houden en dit vertrouwen te behouden.
- *Kwaliteit betrokkenen*. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat er zeer kundige mensen aan de overlegtafel zaten. Dat heeft het overleg in positieve zin beïnvloed.
- *De rol van de cliënt werd serieus genomen*. Keuzevrijheid van de cliënt staat voorop. Zorgaanbieders concurreren niet op prijs maar op kwaliteit. Er werd extra kennis en expertise aangaande de doelgroep aangetrokken om het cliëntenperspectief voor alle deelnemers scherp te houden.
- *Gelijkwaardig samenwerken is het sleutelwoord*. De Peelgemeenten hebben zich ingezet om op basis van gelijkwaardigheid tot een resultaat te komen. Zowel kleine als grote aanbieders hadden inbreng en de cliënt had een belangrijke stem. Het vergrootte de gevoelens van gedeelde verantwoordelijkheid voor de nieuwe Wmo-taken. Deelnemers werden aangesproken op gedrag dat alleen het individuele belang diende en niet het groter geheel. Er werd geluisterd naar de problemen van zorgaanbieders met voorgestelde aanpak en gezamenlijk naar oplossingen gezocht. Er kwam een redelijk tarief tot stand waar de aanbieders mee uit de voeten konden.
- *Gedeelde verantwoordelijkheid*. De betrokkenen zijn samen de uitdaging aangegaan: hoe laten we mensen langer thuis wonen met zo efficiënt mogelijk gebruik van de middelen. Daarbij werd de gedeelde verantwoordelijkheid door alle geïnterviewden de kern van het slagen van het traject genoemd. Ook zorgt het ervoor dat de betrokkenen de toekomst met vertrouwen tegemoet zien: alles is te bespreken.

Daarnaast leidde het proces van bestuurlijk aanbesteden tot een handig instrument (de digitale sociale kaart) en een vast tarievenmodel.

### ***Digitale sociale kaart***

De cliënten in de regio kunnen dankzij dit proces rekenen op voor hen toegankelijke zorg, met optimale keuzevrijheid. Dat laatste wordt bevorderd door de digitale sociale kaart zoals deze in Helmond al werd gebruikt. Deze sociale kaart wordt uitgebreid naar de overige vijf gemeenten. Via de website [www.guidohelmond.nl](http://www.guidohelmond.nl) kunnen cliënten zien welk aanbod er voor hen is, en ze vinden er aanvullende informatie over de aanbieder. Cliënten die over een indicatie beschikken kunnen inloggen met een persoonlijke inlogcode. Vervolgens worden de aanbieders zichtbaar die de geïndiceerde zorg leveren en kan men een keuze maken. Op de website is ook informatie te vinden over burgerinitiatieven, waarvan zorgvragers gebruik kunnen maken, evenals manieren om hulpvragen zelf op te lossen. Cliëntondersteuners uit de omgeving of van MEE, de KBO of dorpsondersteuners kunnen mensen assisteren bij het wegwijs worden op de website, indien dat nodig is.

### ***Tarievenmodel***

De inkooptafel slaagde er tijdens het proces in de negentig ‘begeleidingcodes’ terug te brengen naar twaalf categorieën, waarin de aanbieders alle door hen geleverde zorg zagen terugkomen. Met dit model krijgen de zorgaanbieders een vast tarief per cliënt, wat een behoorlijke vermindering van de administratieve druk oplevert. De discussie over de tarieven was intensief, maar gericht op de inhoud. De zorgaanbieders stelden voor om in kleinere werkgroepen verder te praten over de inhoud. *“Op die manier konden we meer inbrengen”*, legt Nawelle Sabir van Savant Zorg uit. Binnen die twaalf categorieën wordt voortaan resultaatgericht gefinancierd, op basis van een set criteria. *“Dankzij dit nieuwe tarievenmodel kunnen aanbieders daadwerkelijk concurreren op kwaliteit”*, stelt Teeuwen, *“nu de cliënt overal voor dezelfde prijs zorg ontvangt.”* Deze resultaatgerichte financiering hangt nauw samen met de keuzevrijheid voor cliënten die gewaarborgd moet worden. De directeur van Savant Zorg Nawelle Sabir voegt toe: *“Het uiteindelijke model is nog niet perfect, maar kan doorontwikkeld worden. Dat is ook een belangrijke opbrengst in vergelijking met andere manieren van aanbesteden: we kunnen tussentijds aanpassen, omdat niet alles dichtgetimmerd zit.”*

### ***Toekomst***

De manier waarop in de Peelgemeenten het aanbestedingsproces is aangepakt en verlopen, heeft voor een stevig fundament van vertrouwen en

samenwerking gezorgd onder de deelnemers, in een sfeer waarbij alles besproken wordt en kan worden. Het gevoel gezamenlijk verantwoordelijk te zijn voor deze taken en de cliënten die daarbij horen, is groot. Teeuwen noemt het de essentie van het aan-bestedingsproces. Ze vertelt dat de ontwikkelagenda al is vastgesteld voor heel 2015, waarop thema's staan waarover doorgepraat gaat worden. Ook zijn alle elf fysieke overlegtafels van dit jaar al gepland. *“Want we blijven het samen doen, niet alleen de vooravond.”*

De Wmo-raden gaan in 2015 een belangrijke rol vervullen bij de evaluatie van de uitvoering van de overeenkomst. Ervaringen van zorgvragers komen via de dorpsondersteuners en Wmo-raadsleden bij de drie vertegenwoordigers en zo op de agenda van de fysieke overlegtafel. De vertegenwoordigers maken de afweging welke ervaringen van zorgvragers besproken moeten worden.

Teeuwen geeft aan dat de partijen vanaf 1 januari 2015 echt gaan starten met praten over de noodzakelijke innovatie in de begeleiding. In de ondertekende overeenkomst hebben zij aangegeven daartoe bereid te zijn. De diverse onderwerpen worden voorbereid in de werkgroepen, die weer zijn bemand met inhoudelijke deskundigen: afgevaardigden vanuit de zorgaanbieders, de Peel 6.1, Wmo-raden, lokale beleidsmedewerkers en wat er verder nodig is aan kennis. In 2014 zijn er al werkgroepen geweest rondom de onderwerpen communicatie; toegang; vervoer; *social return*. Zo zorgde de werkgroep informatie- en gegevensuitwisseling ervoor dat de overdracht van gegevens soepel is verlopen, de lijnen zo kort mogelijk zijn, er praktische afspraken worden gemaakt en er niemand buitenboord valt. *“We hebben ervoor gezorgd dat per 1 januari alles klaarstond om onze inwoners en cliënten van dienst te kunnen zijn. Maar we zijn er nog niet. De transitie is een feit, de transformatie gaat nu beginnen,”* aldus Teeuwen.

#### 4.4 *Knelpunten en dilemma's*

De verschillende geïnterviewden in de Peelgemeenten prijzen de houding van de gemeenteambtenaren in het proces. Die was transparant en gericht op een kwalitatief goed resultaat onder voor alle deelnemers acceptabele voorwaarden. Zij zijn daarin zeer succesvol geweest, zo oordelen de betrokkenen. Toch zijn er ook enkele kritische kanttekeningen te maken bij momenten in het proces, die op dat moment onafwendbaar waren, en die (deels) op de innovatieagenda 2015 terugkomen.

### ***Intensief proces***

Zo vroeg deelname aan het proces van bestuurlijk aanbesteden veel van alle betrokkenen, en zeker van de drie (vrijwillige) Wmo-raadvertegenwoordigers. Het proces was intensief, soms erg technisch van aard en vroeg om een grote tijdsinvestering. Niet alleen woonden de drie vertegenwoordigers alle overleggen bij, ze bereidden deze voor door alle stukken te lezen én ze namen deel aan de inhoudelijke werkgroepen. Ook zijn er signalen over een per gemeente verschillend vergoedingsbeleid van gemaakte (reis)kosten. Van Hest hierover: *“De Wmo-raad, dat zijn vrijwilligers. Kun je deze investering wel vragen van vrijwilligers? Het is erg veel, en de kwaliteit lijdt daaronder.”* Van Hest pleit voor een redelijke balans in verantwoordelijkheid en belasting. Met het oog op 2015, als de Wmo-raden bij de evaluatie in actie zullen komen, blijft zijn opmerking relevant.

De gemeente heeft veel gedaan aan lastenvermindering voor de betrokken partijen: door met kwaliteitseisen aan te sluiten bij bestaande eisen, terugbrengen van het aantal categorieën in het tarievenmodel, resultaatgericht te financieren, geen stukken op te vragen als dat niet zinvol is, door zorgaanbieders met de cliënt een plan van aanpak op te laten stellen en dat vertrouwen ook geven et cetera. Toch ervaart Van Sambeek het proces nog als bureaucraatisch. *“Ik prijs de gemeente voor de aanpak, het kijken naar de toekomst en voldoende ruimte en mogelijkheden te creëren. Tegelijkertijd moet de gemeente leren zaken los te laten”.* Van Sambeek realiseert zich dat het een onrustige tijd is. *“Maar als burgers moeten we op het vinkentouw blijven zitten en de vinger op de zere plek leggen.”*

Een andere zorg die de onder de Wmo-raden leeft, is of de zorgaanbieders wel voldoende uren zullen besteden aan de cliënt. Gezien elke aanbieder hetzelfde tarief ontvangt, kunnen ze concurreren op kwaliteit, is de veronderstelling. Van Schijndel hoopt dat aanbieders niet beknibbelen op de tijd die ze aan cliënten besteden, om er op die manier financieel beter van te worden. De zorgaanbieders worden geprikkeld om daadwerkelijk tot innovatie over te gaan om zo de kosten te drukken, verduidelijkt Teeuwen. *“En die innovatie moet tot kwaliteitsverbetering leiden, want de cliënt stemt met de voeten.”*

### ***Regionale samenwerking***

Het aanbesteden van zorg en ondersteuning via een regionaal samenwerkingsverband heeft er op meerdere plekken in Nederland voor gezorgd dat de gemeenteraad daarbij min of meer buitenspel komt te staan. De gemeenteraad heeft weinig tot geen zeggenschap over de uitkomsten, is de algemene klacht bij regionale samenwerking. Deze vorm van samenwerking stelt de

burgers en hun politieke inspraak op afstand. Zij kunnen immers via de lokale politiek alleen invloed uitoefenen op het lokale beleid voor de nieuwe verantwoordelijkheden, maar nauwelijks op invulling van dat beleid op regionaal niveau. De - ook in de rest van Nederland -toegenomen regionale samenwerking stellen de raadsleden op een achterstand, terwijl zij benoemd zijn om bij falend beleid bij te sturen. Hoewel contracteren geen onderdeel is van het takenpakket van de gemeenteraad, is en voelt de gemeenteraad zich wel degelijk verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de nieuwe Wmo-taken.

In de Peel is daarom gepoogd de gemeenteraden zoveel als mogelijk te betrekken. Binnen de gemeenschappelijke regeling Peel 6.1 is voorzien in een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor de verlening van individuele Wmo en jeugdhulpvoorzieningen. Daarbij is het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de uitvoeringsorganisatie op afstand komt te staan van de gemeenten: de wisselwerking tussen het lokale (brede Wmo- en jeugdbeleid en de algemene voorzieningen) en het regionale is van groot belang: het zijn communicerende vaten. De gemeenteraden hebben hier de kaders en uitgangspunten voor vastgesteld. Zo is ervoor gekozen om met gebiedsteams te werken. Ook blijven de kaderstellende en beleidsmatige bevoegdheden bij de individuele gemeenten. Elk besluit en beleidsdocument wordt door de individuele gemeenten vastgesteld. Hieraan vooraf gaat een proces van elkaar vinden in een uniforme werkwijze, die recht doet aan ieders positie. Bij dit proces zijn ook de gemeenteraden betrokken, bijvoorbeeld doordat er maandelijks een terugkoppeling plaatsvindt in de raadscommissies, door gezamenlijke bijeenkomsten voor de gemeenteraden van de Peelregio (waar ook het aanbestedingstraject expliciet aan de orde is gesteld), en via opiniërende sessies in de raadscommissies op specifieke onderwerpen. Op die manier wordt geprobeerd om zo vroeg mogelijk alle input en signalen vanuit de raden mee te nemen in de ontwikkeling en de uitvoering van de nieuwe taken.

## 5 *Samenvatting en conclusies*

In deze publicatie hebben we laten zien hoe gemeenten innovatie kunnen stimuleren bij het realiseren van Wmo-taken als dagbesteding, begeleiding en mantelzorgondersteuning. Specifiek gericht op het proces van aanbesteden en subsidiëren en het betrekken van burgers daarbij. Hoe kun je bij de aanpak van dit inkoopproces optimale maatschappelijke impact bereiken, dus maatschappelijk gericht aanbesteden?

### ***Nieuwe vormen van burgerparticipatie***

De Wmo-filosofie gaat uit van een geloof in de veerkracht van de netwerksamenleving en ruimte voor burgers die elkaar vinden in effectieve samenwerkingsverbanden. Dit kan concreet gebeuren doordat gemeenten scherper en selectiever gaan sturen op de activering van burgers en hun sociale verbanden. In hoofdstuk 1 hebben we laten zien dat er verschillende manieren zijn waarop gemeenten op initiatieven van burgers sturen. Voor de lokale bestuurder speelt daarbij het dilemma met aan de ene kant het nemen van regie versus het zoveel mogelijk ruimte geven aan burgers en professionals aan de andere kant. De algemene verwachting is dat met de Wmo 2015 de lokale overheid verder zal terugtreden en meer ruimte zal geven aan initiatieven van burgers en maatschappelijke partners. Toch is het de vraag of het in de praktijk nu al zo'n vaart loopt. We hebben in hoofdstuk 1 ook gezien dat gemeenten de afgelopen jaren weliswaar hard op zoek zijn gegaan naar nieuwe arrangementen, gebruikmakend van de initiatieven die er zijn, maar dat de verhouding tussen bestuurders, professionals en burgers vaak nog traditioneel blijft.

Met de nieuwe Wmo heeft de gemeente er nieuwe taken en nieuwe groepen bijgekregen. De organisatie van zorg en ondersteuning kan - mede gezien de bezuinigingsdoelstelling die er aan gekoppeld is - niet op de oude voet voortgaan. Er is veel behoefte aan innovaties in het sociale domein. Deze innovaties vragen, net als de decentralisaties, om een herdefiniëring van de verhouding(en) tussen burger, professional en gemeente. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen: Hoe kunnen gemeenten bij de inkoop van de

nieuwe Wmo-taken rekening houden met innovatie (dat wil zeggen: met initiatieven van burgers zelf en nieuwe vormen van burgerparticipatie); hoe ziet een vernieuwde vorm van maatschappelijke gericht aanbesteden er in de praktijk uit (aan de hand van het voorbeeld van de Peelgemeenten) en wat betekent dat voor de verhoudingen tussen het lokale en regionale niveau?

### ***Maatschappelijke gericht aanbesteden***

Het jaar 2015 is voor gemeenten in veel opzichten nog een overgangsjaar: vanwege het Overgangsrecht Awbz-Wmo en het feit dat gemeenten bij hun eerste aanbestedingen vaak nog de veilige weg hebben gekozen door veel bij het oude laten. Zo konden ze op dit voor hen nieuwe domein het gemakkelijkst garanderen dat hun burgers tijdig de noodzakelijke zorg en ondersteuning zouden (blijven) ontvangen. In hoofdstuk 2 hebben we geëxploreerd of en hoe het mogelijk is om de komende jaren sociale innovatie te stimuleren via de inkoop en organisatie van Wmo-gerelateerde activiteiten als dagbesteding, begeleiding en mantelzorgondersteuning. Dat blijkt inderdaad het geval: aan de ene kant door vormen van aanbesteding en subsidiëring toe te passen die meer dan gemiddeld innovatie uitlokken, en aan de andere kant door burgers meer te betrekken bij de organisatie en uitvoering en via die grotere betrokkenheid sociale innovatie te realiseren.

Burgers kunnen vanuit verschillende rollen bij het inkoop- en subsidiëeringsproces betrokken worden: als gemeenteraadslid, Wmo-raadslid, wijkbewoner, gebruiker van zorg en ondersteuning, vrijwilliger, mantelzorger, werkzoekende/ uitkeringsgerechtigde, professional van een zorgcoöperatie of wijkbedrijf, MKB'er, zzp'er of sociaal ondernemer. Vanuit die verschillende rollen brengen ze verschillende soorten expertise en betrokkenheid in die innovatie kunnen bevorderen. We hebben vormen en onderdelen van aanbesteden en subsidiëren besproken die mogelijkheden bieden om burgers te betrekken en innovatie te bevorderen. Er zijn verschillende mogelijkheden die gemeenten tot nu toe niet of nauwelijks toepassen. Daar liggen dus kansen om meer innovatie te creëren dan tot nu toe het geval is geweest. We willen gemeenten met dit hoofdstuk inspireren om met nieuwe vormen van aanbesteden of onderdelen daarvan te experimenteren. Wel willen we benadrukken dat de aanbestedingsprocedures ingewikkelde processen zijn, die het noodzakelijk maken dat gemeenten die ermee aan de slag willen, de noodzakelijke juridische expertise inzetten. Bovendien zal er vanwege nieuwe Europese richtlijnen in 2016 weer het één en ander veranderen in de aanbestedingswetgeving.

### ***Verhouding particulier initiatief en overheid: lessen uit het verleden***

In hoofdstuk 3 zijn we ingegaan op de verhouding tussen particulier initiatief en overheid. In de negentiende eeuw bemoeide de overheid zich nauwelijks met de gezondheid en sociale zekerheid van de bevolking. Risico's als ziekte, invaliditeit, werkloosheid, ouderdom en overlijden vormden een voortdurende bedreiging voor de bestaanszekerheid, zonder dat daar een verzekering of sociale wetgeving tegenover stond. Het was aan het particulier initiatief van burgers om hier iets aan te doen. Dit gebeurde onder meer in de vorm van geformaliseerde onderlinge hulp (particuliere fondsen). De werking van de particuliere fondsen bleef om een aantal redenen beperkt. In de eerste plaats was deelname aan een fonds vrijwillig, waardoor maar een beperkt deel van de mensen (mogelijk met de grootste risico's) meedeed. In de tweede plaats was de contributie alleen betaalbaar voor middengroepen; mensen die minder verdienden bleven afhankelijk van de zeer karige armenzorg. Een derde nadeel was dat veel fondsen aanvankelijk vaak failliet gingen (door te lage contributies, uittredende leden en daarmee een te gering draagvlak), waardoor de deelnemers uiteindelijk met lege handen bleven zitten. In de loop van de tijd werden de fondsen groter en professioneler.

Met de groei van de overheidsbemoeienis met zorg en sociale zekerheid in de twintigste eeuw kwam er een eind aan de rol van de onderlinge fondsen. Alleen de overlijdensrisicoverzekeringen bleven nog in particuliere handen. Ook zien we in de twintigste eeuw een grote verknooptheid ontstaan tussen overheid en particuliere initiatieven. Ten tijde van de verzuiling werden de particuliere verzuilde structuren wel degelijk door de overheid gefinancierd (en daarmee indirect gestuurd). Wat leert het verleden ons over de relatie overheid en *civil society*? Het debat hierover (is de relatie tussen de overheid en de *civil society* een kwestie van zero sum of winwin?) is niet zonder meer beslecht (Uphoff & Krishna 2004). De onderlinge fondsen bestonden bij de gratie van een afwezige overheid, maar de keerzijde was dat grote groepen mensen werden buitengesloten en van zorg en ondersteuning verstoken bleven. De verzuilde structuren in de twintigste eeuw gaven ruim baan aan het maatschappelijk initiatief, maar zonder verregaande overheidssteun zou dit initiatief niet zo lang hebben voortbestaan. Voor de nabije toekomst is het de vraag of de initiatieven van burgers een panacee zijn voor de nieuwe Wmo-taken of dat het juist de (lokale) overheid is die een breder aanbod van zorg en ondersteuning kan garanderen (en daarmee de keuzevrijheid van de individuele zorgvrager).

In de historische terugblik op aanbesteden laten we zien dat het een al eeuwenoud fenomeen is, dat ingezet werd om concurrentie (en daarmee dus



ook innovatie) mogelijk te maken. Door Europese wetgeving voor aanbesteding van dienstverlening is het inkoopproces vanaf 1993 echter erg tijdrovend en bureaucratisch geworden, en verregaand gejuridiseerd. Die wetgeving was bedoeld om te bereiken dat publiek geld efficiënt en effectief wordt ingezet en tevens om fraude te voorkomen. Het bereiken van maatschappelijke vernieuwing via aanbestedingen is daarmee echter ook ingewikkelder geworden. Nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen van 2014 (binnen twee jaar te implementeren in de lidstaten) moeten het gemakkelijker maken om maatschappelijk effect te bereiken via het aanbestedingsproces.

### ***Bestuurlijk aanbesteden: casus Peelgemeenten***

Hoofdstuk 4 geeft een casebeschrijving van een groep van zes gemeenten, de Peel 6.1, die in 2014 op een vernieuwende manier burgerparticipatie hebben ingezet bij het bestuurlijk aanbesteden van de nieuwe Wmo-taken begeleiding, kort verblijf, huishoudelijke hulp, ambulante jeugdhulp en beschermd wonen. Het traject, dat de richtlijnen van het zogenaamde bestuurlijk aanbesteden volgde, werd uitgebreid door niet alleen een selectie van bestaande en nieuwe zorgaanbieders (zoals een zorgcoöperatie) voor overleg over de inkoop uit te nodigen, maar ook vertegenwoordigers van het cliëntperspectief (Wmo-raden) en partijen met cliëntkennis die niet mee zouden doen in de aanbesteding (een SW-bedrijf en MEE). Deze deelnemers kwamen maandelijks samen aan de ‘fysieke overlegtafel’ om te spreken over de begeleiding, de cliënt, de prijs en het toewerken naar een zorgzame samenleving. De overige aanbieders en betrokkenen konden via de ‘virtuele overlegtafel’ reageren op ontwikkelingen en afspraken.

Het Peelgebied kenmerkt zich door solidariteit en zorgen voor elkaar hoog in het vaandel te hebben staan en wordt om die reden de bakermat van de zorgcoöperatie genoemd. De zes gemeenten hechten belang aan de ontwikkeling van de coöperaties in het gebied, dus werd aan de fysieke overlegtafel een plaats gereserveerd voor een vertegenwoordiger van deze organisaties. Daarnaast is ervoor gekozen om de stem van de zorgvrager te laten vertegenwoordigen door een selectie van drie van de zes Wmo-raden met elk hun eigen specifieke achtergrond en (praktijk-, inhoudelijke en bestuurs-) ervaring.

De gemeente heeft vanaf het begin ingezet op samenwerking tussen betrokken partijen en heeft ze daartoe verplicht door ze op de allereerste bijeenkomst een document te laten ondertekenen waarin die toezegging is vastgelegd. De rol van de gemeente in het proces wordt door de betrokken ambtenaren omschreven als ‘open, gericht op samenwerking en ook wel prikkelend’. De wil uitdragen om er samen uit te komen, is een kernelement

in die houding, net als duidelijk maken dat alles bespreekbaar is. De cliëntvertegenwoordigers hebben een belangrijke rol gespeeld in het proces door te benadrukken dat er meer aandacht besteed moet worden aan de belangen van cliënten en innovatie. Ze hebben gewaarborgd dat er in de contracten tijd en geld beschikbaar is om in 2015 verder te werken aan vernieuwing. De betrokkenen zijn erin geslaagd een sfeer van vertrouwen te creëren, waarin op een gelijkwaardige manier wordt samengewerkt, met inbreng van kleine en grote aanbieders en gemeenten. De manier waarop het proces is verlopen heeft gezorgd voor een gevoel van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de nieuwe Wmo-taken. Maar ook voor een stevig fundament van vertrouwen en samenwerking onder de deelnemers, met een breed gedragen overeenkomst als resultaat. De keuzevrijheid van de cliënt staat centraal en vanwege de resultaatgerichte financiering kunnen zorgaanbieders concurreren op kwaliteit. De Wmo-raden zullen in 2015 een belangrijke rol vervullen bij de uitvoering van de overeenkomst. Via hen komen signalen over de uitvoering op de agenda van de overlegtafel, die in 2015 blijft voortbestaan om het proces met elkaar te blijven uitvoeren en verbeteren.

### ***Lokaal sturen op de inzet van burgers***

We kunnen concluderen dat de keuze voor bepaalde vormen van aanbesteden en subsidiëren - en het meer betrekken van burgers in verschillende rollen bij de voorbereiding en uitvoering daarvan - innovatie bij de te realiseren Wmo-taken kan stimuleren. Door een aanpak te kiezen die samenwerking bevordert, kan de gemeente garanderen dat cliëntgerelateerde partijen hun ervaring en expertise optimaal kunnen inbrengen. Ook kan de gemeente stimuleren dat aanbieders die dicht bij de cliënt staan, zoals zorgcoöperaties, wijkbedrijven of sociale ondernemers, een kans krijgen bij te dragen en hun diensten aan te bieden. In de casebeschrijving van de zes Peelmunicipaliteiten werd duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor de nieuwe taken door alle betrokkenen gedeeld werd, dit is essentieel geweest voor het slagen van het proces in de Peel. De gelijkwaardige samenwerking begeleidde deze gedeelde verantwoordelijkheid en kan worden gezien als cruciaal in het slagen van het aanbestedingsproces in de Peelmunicipaliteiten.

Ook een kanttekening is op zijn plaats. Voor de betrokken burgers is deze participatie niet eenvoudig. Het vereist een behoorlijke tijdsinvestering, ervaring met ambtelijke processen en aanbestedingsrecht en inhoudelijke kennis om op een gelijkwaardige manier aan zo'n proces bij te dragen. Dat lijkt haast alleen weggelegd voor gepensioneerde professionals en bestuurders. De burger in de rol van gemeenteraadslid staat in het

aanbestedingsproces vaak buitenspel, doordat gemeenten de aanbesteding via gemeentelijke regelingen regionaal organiseert. De Peelgemeenten laten overigens zien dat het betrekken van de raad in het aanbestedingsproces wel mogelijk is. Hoewel het perspectief van de burger en zorgvrager op andere manieren ingevuld kan zijn, zoals ook in het voorbeeld van de Peelgemeenten, is het een groot gemis om het reeds geïstitutionaliseerde inbreng van burgers in de vorm van de gemeenteraad niet te benutten. Het is een inmiddels vaker voorkomend probleem waar met een toename van het aantal regionale samenwerkingen nog geen passende oplossing voor bestaat.

De nieuwe taken die met ingang van de Wmo 2015 tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoren, lenen zich goed voor een maatschappelijk gerichte manier van aanbesteden, zoals de Peelgemeenten dat hebben gedaan. Ook levert deze aanbestedingswijze een bijdrage aan de nieuwe verhouding tussen bestuurders, professionals en burgers. Het betrekken van het burgerperspectief levert niet alleen uiterst nuttige informatie op die de uitkomsten van het proces naar een hoger niveau brengen, ook levert het een bijdrage aan de gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de nieuwe taken, waarbij een geschikte voedingsbodem wordt gecreëerd voor meer vernieuwing en innovatie in het sociale domein.

## *Literatuur*

Aanbesteden in het verleden, nu en in de toekomst! Presentatie gemeente Leeuwarden afdeling centrale inkoop, 19 december 2012.

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT). (2014). *De kracht van sociale innovatie*. Advies nr. 84. Den Haag: AWT.

Judith Amsenga. Het Nederlandse gildewezen; Hoeders van prijs, kwaliteit en 'het nut voor allen'. *Historisch Nieuwsblad*, 2006 nr 6.

Andriessen, S, & Brouwer, P. Social return bij de gemeente Amsterdam. *Sociaal Bestek*, februari 2009, blz. 2-5.

Andriessen, S. & Brouwer, P. (2012). *Handleiding social return voor opdrachtnemers in de bouw en infra*. Hoofddorp: TNO.

B&A. Contracteren voor maatschappelijk resultaat. 2013. [http://www.maatschap.interactnetwork.nl/downloads/2013\\_Contracteren\\_voor\\_maatschappelijk\\_resultaat.pdf](http://www.maatschap.interactnetwork.nl/downloads/2013_Contracteren_voor_maatschappelijk_resultaat.pdf)

Bekkers, H. Veel gemeenten blijven AWBZ'tje spelen. *Binnenlands Bestuur* 23, november 2014.

Berge, I.J. van den & Textor, V.A. Inkoop en decentralisaties in het sociale domein. Presentatie VNG Juridische tweedaagse, 29 oktober 2013.

Berge, I.J. van den & Textor, V.A. Wel of niet vorm van aanbesteding bij de decentralisaties in het sociale domein? *Binnenlands Bestuur*, 25 jun 2013.

Bestuurlijk aanbesteden PIANOo: <http://www.pianoo.nl/praktijk-tools/methodieken/bestuurlijk-aanbesteden>

<http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/bestuurlijkaanbesteden.pdf>

Boutellier, H. & Klein, M. van der (2014). *Praktijken van sociale verantwoordelijkheid. Over de inzet van burgers in een 'participatiemaatschappij'*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Working paper.

Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij: over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom/Lemma.

Brouwer, P., Smit, A., Wijk, E. van & Zwinkels, W. (Epsilon Research). (2010). *Social Return bij het Rijk; Effecten op arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid*. Hoofddorp: TNO.

Concurrentiegerichte dialoog PIANOo: <http://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/bijzondere-europes-3>

Concurrentiegerichte dialoog; Wat kunnen we ermee? Presentatie van Octavia Siertsema (Octavia Siertsema) en Lia Herwegh (gemeente Woudenberg) op het PIANOo-congres 2011.

Denktank Vereniging van Nederlandse gemeenten (2014). *Gewoon dichtbij. Gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten*. Den Haag: VNG Jaarbericht.

Eigen initiatief. Innovatiegericht Inkopen, publicatie 1. PIANOo, december 2010.

Gerard van Engelen. *Slimmere zorg in Alkmaar via gemeentelijke prijsvraag*. 4-6-2014, 23:16 (Update 5-6-2014, 7:18). <http://www.noordhollandsdagblad.nl/stadstreek/alkmaar/article27088750.ece>

Genabeek, J. van (1999). *Met vereende kracht risico's verzacht; De plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid*. Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam. Amsterdam: IISG.

Gilsing, R., Gaag, R. van der & Oudenampsen, D. (2014). *Lokaal betrokken. Onderzoek naar horizontalisering van lokaal Wmo-beleid*. Wmo Kenniscahier 23. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Innovatiegericht Inkopen; publicatie 4: Lessen uit de praktijk. Den Haag: PIANOo, 2010. <http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/publicatie4-lessenuitdepraktijk.pdf>

Handreiking invulling en uitvoering van het Overgangsrecht AWBZ - Wmo 2015. CIZ, VWS en VNG met medewerking van enkele gemeenten in opdracht van TransitieBureau Wmo (VWS/VNG), juni 2014.

Handreiking Marktconsultatie; Praten met de markt voorafgaand aan een aanbesteding. Den Haag: PIANOo, september 2011.

Heijne, S., Raad buitenspel bij inkoop zorg. *De Volkskrant*, 15 januari 2015, blz. 1.

Heijne, S., Buiten de raadszaal gebeurt het; Onderzoek Sybren Kooistra. *De Volkskrant*, 15 januari 2015, blz. 12-13.

Het nieuwe financieren, contracteren & inkopen! Een interactieve toekomstvisie op het beheersbaar houden van inkoop binnen het sociale domein. PIANOo, De Have Kennisdelers, Robbe & Partners en Stipter, april 2013.

Hilhorst, P. & Lans, J. van der (2013). *Sociaal Doe-het-zelven; de idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam: Atlas Contact.

Hoogeboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief, in: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, jrg 38, nr 4, 2011, pp. 388-402.

Huygen, A., Marissing, E. van & Boutellier, H. (2012). *Condities voor zelforganisaties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Huygen, A., & Marissing, E. van (2013). *Ruimte voor zelforganisaties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Keijzer, B. Maatschappelijk Aanbesteden: nieuwe verhoudingen in het welzijnswerk. Presentatie voor NICIS, 14 december 2010. B&A Consulting / 7Zebra's.

Klein, M., Stavenuiter, M. & Smits van Waesberge, E. (2013). *Het begint bij de burger. Dilemma's van gemeenten bij initiatieven van burgers in zorg en welzijn*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Instrument 8.

Lammerts, R., & Stavenuiter, M. (2010). *Wajongers op de werkvloer: Inpassing en acceptatie van jonggehandicapten in bedrijven*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Lucassen, A., Verschelling, M., Sok, K., Royers, T. & Ritzen, W. (2011). *Cocreatief ondernemen. Kansen voor zorg en welzijn*. Utrecht: Vilans en Movisie.

Maatschappelijk Aanbesteden. *Tijdschrift over de veranderende relatie tussen samenleving en overheid* nr. 6. Ministerie van BZK i.s.m. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, juni 2014. [www.tijdvoorsamen.nl](http://www.tijdvoorsamen.nl)

Maatschappelijk aanbesteden. Brochure B-18305. Ministerie van BZK, Programma Ondernemend Maatschappelijk Initiatief. Auteur Boukje Keijzer (7Zebra's) e.a. Den Haag, maart 2013.

Metrokaart innovatiegericht inkopen, PIANOo. <http://www.pianoo.nl/metrokaart-innovatie-inkopen>

Moor, T. de (2013a). *Homo cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Universiteit Utrecht: oratie.

Moor, T. de (2013b). De herontdekking van het Collectief, in: *Sampol*, april 2013, pp. 29-38.

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & González, S., (2005). Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban studies*, 42(11), 1969-1990.

Nagelkerke, M., Oehler, J., Muntz-Beekhuis, J. & Staay, D. van der (2009). *De concurrentiegerichtede dialoog. Een handreiking op basis van de ervaringen tot nu toe van de Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat en Defensie*. Den Haag: PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden.

Model Raamovereenkomst Dienstverlening Wet maatschappelijke ondersteuning gemeenten Midden-Limburg Oost en Midden-Limburg West. <https://sdml.pleio.nl/file/view/27121122/bijlage-2-model-raamovereenkomst-wmo>

Nederland, T., Huygen, A. & Boutellier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Kennischaier 3.

Nederland, T. De paradox van 'de burger centraal'. Weblog Koepel Wmo-raden 18 April 2013.

Oudenampsen, D. & Nederland, T. (2013). *De rol van burgers in de transitie van Awbz naar Wmo. Beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijk initiatief van burgers*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Kennischaier 22.

RMO (2014). *Leren innoveren in het sociaal domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

RMO (2013). *Terugtrekken is vooruitzien; Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Robbe, T.H.G. (2010). *Bestuurlijk aanbesteden: waar komt het vandaan, mag het, wat is het en waar gaat het heen?* Nieuwegein: Robbe Adviesbureau/ Robbe & Partners.

Robbe, T. & Ramos Antonio, O. (2014). *De vier-eenheid van inkopen in het sociaal model*. Nieuwegein: Robbe & Partners.

- Smit, A., Graaf, B. de, Verweij, E. & Brouwer, P. (2011). *Sociale ondernemingen en werknemers met een arbeidsbeperking*. TNO rapport 031.21018. Hoofddorp: TNO.
- Smit, A. & Minderhoud, K. (2003). *Bedrijven met een dubbel doel; Ervaringen van sociale firma's en vergelijkbare bedrijven*. Hoofddorp: TNO.
- Smit, A., Penninga, M., Fermin, B. & Andriessen, S. (2007). *Sociale Economie en de lokale overheid. Samenwerken met sociale ondernemers als strategie bij werkgelegenheidsbeleid*. Hoofddorp: TNO.
- Stadsdorp Zuid. <http://www.stadsdorpzuid.nl/>
- Stavenuiter M., Van der Klein, M. en Bulsink, D. (2014). *De waarde van werk. Samenwerking sociale werkvoorziening en zorg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo essay nr. 17.
- Stavenuiter, M. & Verwijs, R. (2013). *'Sluit aan bij wat iemand kan'. Zeven wenken voor gemeenten bij het compenseren van mensen met een beperking*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Instrument 11.
- Stavenuiter, M., Nederland, T. & Oudenampsen, D. (2013). *Burgers in transitie. Belangenbehartiging bij de overgang van Awbz naar Wmo*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Instrument 13.
- Stavenuiter, M., Dongen, M.-C. van, & Toorn, J. van den (2012). *Kantelen in Nieuwegein: Zelfredzaamheid, ondersteuning en professionalisering in het perspectief van de compensatieplicht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Kenniscahier 16.
- Stavenuiter, M., Nederland, T. & Toorn, J. van den (2010). *Tussen kwetsbaar en vitaal. Nieuwe burgerinitiatieven en zelfredzaamheid in een ouder wordende samenleving*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Subsidie zonder moeite; Model algemene subsidie verordening. uitgave van het project Minder Regels Meer Service van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Financiën en de VNG. Den Haag: VNG, november 2009.
- Swaan, A. de (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- TransitieBureau Wmo. Informatiekaart Bestuurlijk aanbesteden. Juli 2014.
- Transitiebureau Wmo. Informatiekaart 'Zeeuws model'. Juli 2014.



Uphoff, N. & Krishna, A. Civil society and public sector institutions: more than a zero-sum relationship, in: *Public Administration and Development*, Oktober 2004, jrg. 24, nr. 4, pp. 357-372.

Verwijs, R. & Stavenuiter, M. (2013). *Iedereen kantelt mee. Werkzame bestanddelen van de gekantelde werkwijze in de Wmo*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo essay 15.

Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijken in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Vier inkoopmodellen voor gemeenten. Utrecht: Movisie, 3 december 2013. <https://www.movisie.nl/artikel/vier-inkoopmodellen-gemeenten>

Waaijbergen, M. (2006; herdruk 2012). *Maatschappelijk aanbesteden. Mogen wij u inspireren? Een Manifest*. Den Haag/Arnhem, B&A Groep.

Waaijbergen, M. B&A Groep. Maatschappelijk aanbesteden in vogelvlucht. Presentatie lunchlezing gemeente Zwolle, oktober 2013.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Woud, A. van der (2010). *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Zorgverkoop in de Wmo op maat voor de gehandicaptenzorg; Handreiking voor instellingen in de gehandicaptenzorg. Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland i.s.m. KPMG Plexus. Versie 1.0, augustus 2012.

### **Relevante websites**

<http://www.pianoo.nl/>

<https://www.nevi.nl/kennis>

<http://www.europadecentraal.nl>

<http://www.pianoo.nl/praktijk-tools/handreikingen-voorbeelddocumenten/handreikingen-sociaal-domein>

<http://www.invoeringwmo.nl/content/overzicht-handreikingen>

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkopen-door-het-rijk/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-door-het-rijk>

<http://www.maatschappelijkaanbesteden.nl/>

## *Bijlage 1 Lijst geïnterviewden*

Wytske Teeuwen	Ambtenaar van gemeente Helmond en voorzitter van de inkoopafdeling begeleiding
Trudy van der Wielen	Projectleider decentralisatie AWBZ gemeente Helmond
Don van Sambeek	Voorzitter van de zorgcoöperatie Tot uw dienst
Juliette van Schijndel	Voorzitter van het platform Gehandicaptenoverleg Helmond en vertegenwoordiger van de Wmo-raad van Helmond
Wim van Hest	Voorzitter van de Wmo-raad van Laarbeek
Hans Dittner	Lid van de Wmo-raad van Asten
Nawelle Sabir	Directeur wijkzorg bij Savant Zorg in Helmond



## *Bijlage 2 2b-Diensten en aanbesteding*

Indien een gemeente Wmo-dienstverlening gaat inkopen bij een derde, dan zal deze erover moeten nadenken of deze inkoop plaatsvindt door middel van concurrentiestelling of niet (zie ook: Van den Berge en Textor, november 2013<sup>23</sup>). Wanneer de dienst in concurrentiestelling wordt ingekocht geldt een beperkt aanbestedingsregime, waaronder in ieder geval de artikelen 1.4 t/m 1.6 van de Aanbestedingswet 2012 (AW)<sup>24</sup>. Belangrijk is met name dat de gemeenten de keuze voor de aanbestedingsprocedure en de keuze voor de ondernemers die worden toegelaten tot de aanbestedingsprocedure, onderbouwen door objectieve criteria. Objectieve criteria zijn onder andere de grootte van de opdracht, omvang en structuur van de markt, geografische ligging, plaats van uitvoering, ervaring in desbetreffende sector, omvang en infrastructuur onderneming, technische en professionele vaardigheden (Kamerstukken II 2010/11, 32440, nr. 11 p. 15 en 16).

Artikel 2.38 en 2.39 AW geven regels voor een 2b-dienst, en zijn van toepassing op aanbestedingen met een opdrachtwaarde groter of gelijk aan de Europese drempelwaarde (€ 207.000 voor gemeenten in 2015).

Zaken die verder interessant zijn, betreffen allereerst de vraag of de gebondenheid van een gemeente aan de ‘algemene beginselen van behoorlijk bestuur’ (abbb) niet al meebrengt dat er altijd in concurrentie moet worden uitgevraagd en ten tweede dat op het moment dat een aankondiging van opdracht via TenderNed<sup>25</sup> wordt gedaan, er op dat moment sprake is van een nationale aanbesteding waardoor ook de artikelen 1.1 t/m 1.13 AW van

---

23 <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/nysingh-advocaten-notarissen/wel-of-niet-vorm-van-aanbesteding-bij-de.9055437.lynkx>

24 <http://www.pianoo.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012>

25 <http://www.pianoo.nl/over-pianoo/online-instrumenten/tendered-onlinemarkplein-voor-aanbestedingen>

toepassing zijn en op moment dat door een gemeente meerdere ondernemers worden uitgenodigd een inschrijving te doen er sprake is van een meervoudig onderhandse aanbesteding en dan de artikelen 1.14 t/m 1.16 van toepassing zijn. En daarmee, is via de weg van 1.16 AW, de Gids Proportionaliteit<sup>26</sup> ook van toepassing.

Welke specifieke aanbestedingsrechtelijke regels voorts van toepassing zijn op 2b-diensten, is afhankelijk van de omvang van de opdracht en de vraag of de opdracht een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft. Het gaat daarbij om de vraag of de opdracht duidelijk interessant zou kunnen zijn voor marktpartijen afkomstig uit een ander lidstaat dan die waarin de aanbestedende dienst is gevestigd. Indien er geen sprake is van duidelijk grensoverschrijdend belang bij de opdracht inzake een B-dienst, hoeft deze opdracht niet te worden aanbesteed. Indien er wel duidelijk grensoverschrijdend belang is, dan geldt een transparantieplichting. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt dat voor opdrachten die betrekking hebben op 2b-diensten dient uitgegaan te worden van het vermoeden dat naar haar aard geen sprake is van een grensoverschrijdend belang. Een ondernemer die zich eventueel beroept op het niet naleven van een transparantieplichting, zal dat alsdan moeten aantonen.

Vier categorieën kunnen worden onderscheiden:

1. 2b-dienst **boven** het Europese drempelbedrag<sup>27</sup> **zonder** grensoverschrijdend belang
2. 2b-dienst **boven** Europese drempelbedrag **met** grensoverschrijdend belang
3. 2b-dienst **onder** Europese drempelbedrag **zonder** grensoverschrijdend belang
4. 2b-dienst **onder** Europese drempelbedrag **met** grensoverschrijdend belang.

### Categorie I

- Artikelen 2.38 en 2.39 AW zijn van toepassing.
- Artikel 1.4-1.6 AW zijn van toepassing, maar zeer waarschijnlijk ook de daaropvolgende artikelen met betrekking tot gelijkheids-, transparantie- en proportionaliteitsbeginsel (en daarmee dus de Gids Proportionaliteit!

---

26 <http://www.pianoo.nl/document/7484/gids-proportionaliteit>

27 2015: €207.000 voor diensten, zie ook <http://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

Zie bijvoorbeeld voorschrift 3.4 A over de keuze van de procedure), via de weg van artikel 1.7. Sub a bepaalt namelijk dat voornoemde bepalingen ook gelden voor die overheidsopdrachten die onder het toepassingsbereik van deel 2 en 3 van de wet vallen. En zoals boven te lezen valt geven artikel 2.38 en 2.39 AW regels voor 2b-diensten. Dus in deze categorie spelen de beginselen op grond van art 1.8, 1.9 en 1.10 een rol, ook al is er sprake van een verlicht regiem voor 2b-diensten.

Doordat 1.9 van toepassing is en de wettekst niet uitblinkt in helderheid, is het niet eenvoudig te bepalen of de aankondiging van een dergelijke opdracht met een ‘passende mate van openbaarheid’ moet worden gedaan. Immers als dat wel het geval is, dan zal een 1-op-1 gunning niet mogelijk zijn omdat er zich meerdere ondernemers kunnen melden. (zie ook cat. IV). Toch kan ook worden beargumenteerd dat een dergelijke opdracht wel 1-op-1 kan worden gegund (zie bijvoorbeeld de redenering van mr. J.C. van de Water in KW Legal maart 2013). Hoe het ook zij, een 1 op 1 gunning zonder goede motivering lijkt in deze categorie juridisch gezien niet mogelijk te zijn.

- Toepassing van 2.39 AW m.b.t. de aankondiging van de opdracht. Op grond van rechtmatige en/of doelmatige gronden kan een keuze voor meervoudige onderhands, nationaal, Europees openbaar of Europees niet-openbare procedure worden gemaakt.

### **Categorie II**

- Artikelen 2.38 en 2.39 AW zijn van toepassing.
- 2.39 lid 3 AW: als er duidelijk grensoverschrijdend belang is, dan moet er een passende mate van openbaarheid zijn van de aankondiging van de opdracht. Een 1-op-1 aanbesteding lijkt hiermee uitgesloten te zijn.
- Verder hetzelfde als bij cat. IV (m.u.v. 1.17)

### **Categorie III**

- Artikelen 2.38 en 2.39 AW 2012 zijn niet van toepassing. Een dergelijke opdracht kan ‘1-op-1’ worden gegund. De aanbestedende dienst is daarbij wel gebonden aan de artikelen 1.4 - 1.6, immers het betreft ‘*algemene bepalingen voor het sluiten van schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel voor het verrichten van werken, leveringen en diensten*’. Wat als er meerdere geïnteresseerden voor de opdracht zijn? Moet de gemeente dan via de weg van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toch meerdere ondernemers uitnodigen? Daar is wat voor te zeggen. Ook kan de gemeente, vanwege rechtmatig en/of doelmatige

motieven, kiezen voor nationaal aanbesteden of meervoudig onderhands aanbesteden. Met die beslissing gaan de overige artikelen uit Hoofdstuk 1.2, afhankelijk van de te kiezen procedure, ook weer een rol spelen. In december 2014 is er een circulaire van Rijkswegwe rondgestuurd over de grensbedragen voor procedures op basis van de AW 2012 onder de Europese drempel<sup>28</sup>. Die kan gemeenten helpen een duidelijke indeling te maken wanneer welke procedure moet worden toegepast.

#### **Categorie IV**

- Artikelen 2.38 en 2.39 AW 2012 zijn niet van toepassing.
- Artikelen 1.4-1.6 AW zijn wel van toepassing.
- Via artikel 1.7 sub b zijn ook de artikelen 1.8 en volgende van toepassing in deze situatie. En daarmee ook de Gids Proportionaliteit.
- Lastig is of in dit geval de gemeente een ‘passende mate van openbaarheid’ moet betrachten bij het bekendmaken van de opdracht. Letterlijke tekst van de wet (artikel 1.9) lijkt in strijd te zijn met jurisprudentie en de bedoeling van de wetgever, dus aangenomen mag worden dat er ten aanzien van de aankondiging van de opdracht een passende mate van openbaarheid moet zijn. Een 1-op-1 gunning lijkt daarmee niet mogelijk, nu er zich meerdere ondernemers kunnen melden. En dat betekent dat bij een onderhavige aanbesteding er toch een hele trits bepalingen van toepassing zijn:
  - Inkoop moet deugdelijk zijn gemotiveerd (objectieve criteria).
  - De aanbesteding moet maatschappelijke waarde genereren.
  - Er mag niet onnodig samengevoegd worden.
  - Er geldt een motiveringsplicht.
  - En er moet zorg gedragen worden voor administratieve lastenverlichting bij inschrijvers.
  - De aanbestedingsbeginselen spelen een rol, incl. de Gids Proportionaliteit.
  - Administratieve verplichtingen artikel 1.17 en verder zijn van toepassing.

---

28 <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/circulaires/2014/12/17/circulaire-grensbedragen-voor-procedures-aanbestedingswet-2012-onder-de-europese-drempelwaarde/circulaire-grensbedragen-voor-procedures-aanbestedingswet-2012-onder-de-europese-drempelwaarde.pdf>

- De aankondiging moet worden gepubliceerd, waarmee een 1-op-1 gunning lijkt te zijn uitgesloten.

Een rol in voornoemde aanbestedingsmogelijkheden is ook weggelegd voor het eigen inkoopbeleid. Resumerend voor wat betreft de mogelijkheid voor 1-op-1 gunning:

Cat I: lijkt mogelijk mits goed beargumenteerd

Cat II: niet mogelijk

Cat III: wel mogelijk

Cat IV: lijkt niet mogelijk, maar misschien wanneer goed beargumenteerd.



## Colofon

Deze publicatie komt uit binnen het VWS programma De sociale gemeente, gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten op het sociale domein. Onderdeel van dit programma zijn de kennisdatabank en de vraaggestuurde kennis op maat. Zie hiervoor onze website [www.wmotogo.nl](http://www.wmotogo.nl)

Opdrachtgever	Ministerie van VWS Programma
Auteurs	De sociale gemeente/Wmo to go Saskia Andriessen (Andriessen Arbeidsparticipatie) Monique Stavenuiter Angela Verleun
Redactie	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Drs. T. Nederland
Omslag Uitgave	Ontwerppartners, Breda Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-676-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2015.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.  
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.  
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.  
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



## *Kenniscabier*

De Wmo 2015 gaat uit van ruimte voor burgers die elkaar vinden in effectieve samenwerkingsverbanden. Dit vraagt om innovaties in het sociale domein. In deze publicatie laten we zien hoe gemeenten innovatie kunnen stimuleren bij het realiseren van Wmo-taken als dagbesteding, begeleiding en mantelzorgondersteuning. We kijken daarbij specifiek naar het proces van maatschappelijk gericht aanbesteden en het betrekken van burgers daarbij. Hoe kun je bij de aanpak van dit inkoopproces optimale maatschappelijke impact bereiken? En hoe kun je als gemeenten sturen op de inzet van burgers?

[www.wmotogo.nl](http://www.wmotogo.nl) / [www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)

