



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

invoering Wmo ➔

# Sociaal overwogen aanbesteden

Varianten in het voorzien van hulp bij het  
huishouden in het kader van de Wmo



## Colofon

### Tekst

Deze brochure is, in opdracht van het Ministerie van VWS en de VNG, samengesteld door Significant.

#### Auteurs

H.H. (Hans) Hellendoorn

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

Prof. dr. J. (Jan) Telgen

Ir. A.A. (Astrid) ter Wiel

S I G N I F I C A N T

Thorbeckelaan 91

3771 ED Barneveld

0342 40 52 40

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

### Vormgeving

Besides Purple

### Druk

Chevalier International

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. Het ministerie van VWS en de VNG kunnen echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

## Voorwoord

De afspraken die gemeenten en thuiszorgorganisaties maken over het leveren van hulp bij het huishouden in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), hebben vaak belangrijke gevolgen voor de cliënt én de medewerkers van de thuiszorg.

De eerste ronde van aanbesteden heeft behalve tot beoogde ook tot onvoorziene effecten geleid. Om, daar waar mogelijk, de onvoorziene effecten bij te stellen of in de toekomst te voorkomen, maar vooral om aanbieders en gemeenten tot een meer sociaal overwogen inkoop te stimuleren, heb ik Significant gevraagd een onderzoek uit te voeren naar varianten in de aanbesteding. Varianten die erop gericht zijn om in de contractering van de hulp bij het huishouden gemeentelijke beleidsdoelstellingen een betere plek te geven.

In dit onderzoek worden concrete varianten gepresenteerd waardoor aspecten als de kwaliteit van de dienstverlening, de keuzevrijheid van de cliënt, de rechtspositie van de medewerker en de administratieve en financiële afhandelingen op een verantwoorde manier in het aanbestedingsproces betrokken kunnen worden.

Een aantal varianten kan direct toegepast worden, zoals het afzonderlijk aanbesteden van de bemiddelingsfunctie bij de alphahulpen, of de schakelfunctie bij de

overname van personeel. De andere varianten gaan hun waarde bewijzen bij nieuwe rondes van aanbesteding. Dit onderzoek is bijzonder, omdat het verder reikt dan enkel de techniek van het aanbesteden. Duidelijk wordt gemaakt dat aanbesteden vraagt om politieke keuzes. Er zijn, zo blijkt uit dit onderzoek, voldoende kansen om de sociale uitgangspunten van het gemeentelijk beleid in de aanbesteding terug te laten komen. Wie kennis neemt van dit onderzoek kan de idee achter zich laten dat aanbesteding per definitie alleen zou leiden tot marktwerking. Er zijn weldegelijk manieren voor gemeenten om te sturen op sociaal beleid.

Ik vind het zeer onwenselijk dat er contracten tot stand komen waarbij aanbieders onder hun kostprijs leveren. Dergelijke contracten brengen de klanten en de medewerkers in de zorg in problemen. Ik wijs er nadrukkelijk op dat deze problemen, gebruikmakend van de aanbevelingen uit het onderzoek van Significant, voorkomen kunnen worden.

Op basis van het onderzoek is een praktische handreiking opgesteld. Ik bied u die met plezier aan. Ik ben ervan overtuigd dat gemeenten er goed gebruik van zullen maken. Dat dient de cliënt en de medewerkers in de zorg.

Jet Bussemaker  
Staatssecretaris VWS

## Inhoudsopgave

<b>Optimaal omgaan met de mogelijkheden</b>	5
<b>A. Varianten rond de uitvoeringsbepalingen</b>	
1. Soort en aard van personeel	12
2. Overname personeel	14
3. Medewerkersgroep rond cliënt	16
4. Percelen	18
5. Lange contracten	20
6. Keten aanbesteden	22
7. Bonus/malus	24
8. Cliënt met alfahulp/PGB helpen	26
9. Gestaffelde tarieven	28
<b>B. Varianten rond de geschiktheidseisen</b>	
10. Goed werkgeverschap	32
<b>C. Varianten rond de gunningscriteria</b>	
11. Minimumtarief	36
12. Gunnen op marge	38
13. Sociale criteria	40
<b>D. Varianten rond de gunningsmethodieken</b>	
14. Alle aanbieders contracteren	44
15. Zeeuwse model	46
16. Veiling	48
17. Relatieve beoordelingen	50
18. Juiste scoreschaal	52
<b>Andere varianten ter inspiratie</b>	56
<b>Algemene aanbevelingen</b>	
I. Behoeftonderzoek	62
II. Cliëntervaringsonderzoek	64
III. Marktconsultatie	66
IV. Actief contractmanagement	68
V. Omgekeerd factureren	70

# Optimaal omgaan met de mogelijkheden

Voor de aanbestedingen van Hulp bij het Huishouden (HH) in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is een uitgebreide handreiking beschikbaar met uitleg over de Europese aanbestedingsregels, de procedures daarbinnen en een voorbeeldbestek (zie [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl)).

De Europese aanbestedingsregels, in Nederland geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (Bao), bieden echter veel meer mogelijkheden dan het strikt volgen van de voorbeelden uit de handreiking. Van die mogelijkheden worden er in dit boekje 18 beschreven als varianten 1-18.

### Opbouw van de varianten

De 18 varianten worden steeds op een zelfde manier gepresenteerd. Zo ziet u, als gemeente, in één oogopslag wat er met de varianten bereikt kan worden.

**Waarom** Waar is het goed voor? Wat is de bedoeling? (De effecten, de voordelen);

**Hoe** Hoe werkt het? Hoe moet ik het doen? (De variant zelf in hoofdlijnen);

**Opgelet** Waar moet ik op letten als ik dit wil doen? (Details en aandachtspunten).

Tabel 1 geeft een overzicht van welke varianten ingezet kunnen worden om een aantal belangrijke effecten te bereiken. Het moge duidelijk zijn dat een bepaald effect met meer varianten bereikt kan worden en dat een variant meer effecten tegelijk kan hebben. Door te 'spelen' met de varianten kunt u optimaal omgaan met de mogelijkheden die een aanbesteding biedt.

### Dit boekje: leeswijzer

Elke variant wordt kort beschreven, zodat u aan de hand van de bedoelde effecten kunt bepalen of het zinvol is om die variant te gebruiken. De beschrijving is voldoende

gedetailleerd om er direct mee aan de slag te kunnen, maar niet om rechtstreeks als tekst in een aanbestedingsdocument opgenomen te kunnen worden.

De inpassing in het Wmo-beleid en de mogelijke aanpassing aan plaatselijke omstandigheden maken nadere uitwerking noodzakelijk.

De varianten kunnen ofwel per stuk ofwel in combinatie worden gehanteerd, maar niet alle combinaties zijn zinvol. Iedere gemeente zal op basis van het eigen beleid moeten bezien welke specifieke effecten beoogd worden, welke varianten daar een bijdrage aan zouden kunnen leveren en welke het best passen bij de eigen invulling van het beleid.

De varianten zijn juridisch getoetst en toelaatbaar gevonden, maar bij aanpassingen is eventueel een nadere analyse zinvol.

De presentatie van de verschillende varianten wordt afgerond met een korte indicatieve opsomming van een aantal andere mogelijkheden. Dit is gedaan om te benadrukken dat de gepresenteerde varianten geenszins de enige mogelijkheden zijn. Op deze wijze hopen we u uit te nodigen om de beschikbare mogelijkheden binnen de aanbestedingsregels te benutten om het gemeentelijk

beleid ook in de aanbestedingen te laten doorklinken. Het boekje wordt afgesloten met de opsomming van een aantal algemene aandachtspunten bij het uitvoeren van aanbestedingen voor HH. Deze aandachtspunten zijn niet specifiek gekoppeld aan de varianten, maar zijn algemeen toepasbaar.

## Varianten in het voorzien van hulp bij het huishouden

Variant	Effecten					Deel van het bestek
	Cliënt		Aanbieder		Gemeente	
	Kwaliteit	Keuzevrijheid	Personeel	Financieel	Administratief	
1. Soort en aard personeel						Uitvoeringsbepalingen
2. Overname personeel						
3. Medewerkersgroep cliënt						
4. Percelen						
5. Lange contracten						
6. Keten aanbesteden						
7. Bonus/malus						
8. Cliënt met $\alpha$ hulp helpen						
9. Gestaffelde tarieven						
10. Goed werkgeverschap						Geschiktheids-eisen
11. Minimumtarief						Gunningscriteria
12. Gunnen op marge						
13. Sociale criteria						
14. Alle aanbieders contracteren						Gunningsmethodieken
15. Zeeuwse model						
16. Veiling						
17. Relatieve beoordelingen						
18. Juiste scoreschaal						

Tabel 1. Overzicht van de effecten van de varianten

### De effecten van de varianten

Tabel 1 geeft een overzicht van alle varianten waarbij is aangegeven welke twee of drie effecten het sterkst zijn per variant. De te verwachten effecten zijn ingedeeld naar:

- A. Cliënt: Een variant kan effect hebben op de kwaliteit van de dienstverlening en/of op de keuzevrijheid van de cliënt;
- B. Aanbieder: Een variant kan effect hebben op het personeel van de aanbieder en/of de financiële situatie van de aanbieder;
- C. Gemeente: Een variant kan effect hebben op de administratieve lasten van de gemeente.

Effecten kunnen positief of negatief zijn. Hierin is geen onderscheid gemaakt in de tabel.

Bij het lezen van de uitgewerkte varianten in dit boekje kan de tabel helpen om het overzicht te bewaren. De varianten moeten altijd beoordeeld worden op toepasbaarheid in de lokale situatie (lokaal beleid).

Ook is in de tabel aangegeven wáár in het bestek de varianten gebruikt kunnen worden:

- A. Bij de **uitvoeringsbepalingen** in het programma van eisen. Dit zijn de eisen aan de uitvoering van de opdracht, waar geen enkele aanbieder van mag afwijken;

- B. Bij de **geschiktheidseisen** die gesteld worden aan de aanbieder. De geschiktheidseisen betreffen sec de organisatie van de aanbieders en niet hun aanbidding;
- C. Bij de **gunningscriteria**. Van de aanbieders die aan de geschiktheidseisen voldoen, worden de offertes (de aanbiedingen) beoordeeld op de gunningscriteria;
- D. Bij de **gunningsmethodieken** waarmee verschillende gunningscriteria met elkaar in verband worden gebracht. Het combineren van de individuele scores op de gunningscriteria levert uiteindelijk op welke aanbidding als de beste(n) moet(en) worden beoordeeld.

Gemeenten kunnen, door de juiste variant op het juiste moment in het proces in te zetten, zowel correct als optimaal beleidsrijk aanbesteden.









# A

Varianten rond de  
uitvoeringsbepalingen

### Waarom

Als de gemeente, vanuit de verantwoordelijkheid voor het lokale arbeidsmarktbeleid, de aanbieder ertoe wil brengen om de inzet van alfahulpen te beperken, kan ze in het bestek duidelijk aangeven welk soort personeel ze ingezet wil zien bij welke vorm van HH. Dan weten de aanbieders ook meteen wat er van hen wordt verwacht. Een aanbieder zal immers afwegingen maken om de gemeente een goed aanbod te kunnen doen en dat gaat beter als de gemeente vooraf duidelijke eisen stelt over kwaliteit en arbeidsrelatie. Door eisen te stellen over het personeel dat in dienst is van de aanbieder, is bovendien de continuïteit na uitval van personeel beter te regelen.

### Hoe

De gemeente kan in het bestek eisen stellen aan het personeelsbestand van de aanbieder.

Zo kan de gemeente voorschrijven:

- A. Hoeveel procent van het personeel een vast of een tijdelijk contract mag hebben met de aanbieder;
- B. Hoeveel procent van het personeel in loondienst moet zijn bij de aanbieder (dus in hoeverre het inzetten van alfahulpen is toegestaan);
- C. Welk minimaal kwaliteitsniveau (geen opleiding, verzorgende niveau 1 A, thuishulp A, et cetera) en/of welk soort personeel (al dan niet alfahulp,

onderaannemers, et cetera) bij welke indicatie (HH1, HH2 of zelfs HH3) moet worden ingezet.

De gemeente is vrij om eisen te stellen aan de invulling van de dienstverlening, zolang deze niet discriminerend zijn.

Let op: de eisen onder A en B hierboven zijn in eerste instantie geschiktheideisen en geen uitvoeringsbepalingen.

### Opgelet

1. Een hoger percentage personeel in vaste dienst kan leiden tot hogere prijzen. Omdat het lastiger is om met personeel van verschillende kwaliteitsniveaus te schuiven, heeft ook dit effect op de inhoud van de aanbiedingen, met naar verwachting hogere prijzen.
2. Het is belangrijk om vooraf te berekenen of de dienstverlening binnen het budget kan blijven, ook in verband met het stellen van extra eisen aan het personeel. Alfahulpen zijn bijvoorbeeld goedkoper dan personeel in dienst van een aanbieder.
3. Als de aanbieder ervoor kiest om alfahulpen in te zetten, kan de gemeente eisen stellen ten behoeve van de cliënt. Bijvoorbeeld de mogelijkheid dat cliënten kunnen terugvallen op een organisatie voor bemiddeling en administratieve ondersteuning.

4. Om de juiste aanbestedingsregels te kunnen volgen, is het belangrijk te weten dat gunningscriteria betrekking moeten hebben op de kwaliteit van de te leveren dienstverlening. In het geval van een 2B procedure is het relatief gemakkelijk om bepalingen rond arbeidsrelaties als gunningscriterium op te nemen, maar bij het hanteren van een 2A procedure – de ‘strengere vorm’ – is dat anders. De gemeente moet dan kunnen beargumenteren waarom de voorgeschreven bepaling de kwaliteit van de dienstverlening raakt. Dit kan zij doen door in het bestek op te schrijven hoe en waarom de aard van het personeel (zoals de voorbeelden onder A, B en C) invloed heeft op de kwaliteit van de geleverde HH.

5. Daarnaast moet de gemeente in het bestek duidelijke definities geven van de arbeidsrelaties en kwaliteitsniveaus waarover zij eisen stelt. De gemeente moet bijvoorbeeld omschrijven wat zij verstaat onder alfahulp en wat de opleidingseis voor HH2 personeel is.

6. Als de gemeente verwacht dat haar eisen resulteren in hogere prijzen voor de ondersteuning, kan hierop worden ingespeeld. Er zijn combinaties mogelijk met andere varianten zoals gebruik maken van een medewerkerspool (zie variant 3) en meer ruimte geven door te werken met percelen (zie variant 4).

7. Om te voorkomen dat onuitvoerbare eisen worden gesteld, kan de gemeente in de voorbereidingsfase van een aanbesteding een marktconsultatie houden.

### 1. Soort en aard van personeel

In het bestek duidelijk zijn over het kwaliteitsniveau en de gewenste arbeidsrelatie van het personeel dat door de aanbieder wordt ingezet.

## 2. Overname personeel

Vroegtijdig inspelen op het vraagstuk van de overname van personeel tussen aanbieders.

### Waarom

Als aanbieders een aanbesteding verliezen, moeten zij misschien personeel ontslaan en zelfs bij een gegunde opdracht is er pas inzicht in de precieze vraag als cliënten hun keuze hebben gemaakt. Door op tijd in te spelen op deze onzekerheid bij de aanbieder, zorgt de gemeente voor meer continuïteit van de dienstverlening voor een cliënt. Bovendien ontstaat er meer rust bij het personeel over hun baan en wordt de positie van HH personeel op de arbeidsmarkt verbeterd.

### Hoe

De gemeente kan op verschillende manieren stimuleren dat een aanbieder personeel overneemt van een andere aanbieder, onder meer door:

- A. De overname van personeel als eis op te nemen in het bestek;
- B. Bonuspunten toe te kennen in de beoordeling als aanbieders zich proactief opstellen in de overname van personeel;
- C. In het bestek te vragen naar hoe de aanbieder de aanvullend benodigde capaciteit denkt in te vullen. De gemeente kan ook vragen naar het actieplan van de aanbieder voor overname van personeel en zijn ervaring hiermee in het verleden. Aan de antwoorden van aanbieders kunnen vervolgens punten worden toegekend die meewegen in de beoordeling. De gemeente moet al in het bestek inzichtelijk maken waarop en hoe wordt beoordeeld. Na de aanbesteding is het zinvol om te controleren of de aanbieder zijn beloftes waarmaakt;
- D. Na gunning van de opdracht als bemiddelaar tussen de verschillende aanbieders op te treden. Nadere contractafstemming is toegestaan, maar de bemiddeling mag er niet toe leiden dat er volledig nieuwe contractonderhandelingen ontstaan; ook niet als de nieuwe aanbieder eisen stelt in ruil voor overname van personeel. De gemeente kan overwegen of zij samen met of naast de vakbonden wil bemiddelen, of de bemiddeling overlaat aan de vakbonden.

### Opgelet

1. De overname van personeel bij HH is niet wettelijk vastgelegd. Als er ideeën, eisen of wensen zijn over de overname van personeel, kan de gemeente deze opnemen in het bestek. Daarbij moet de gemeente de aanbieders zo volledig mogelijk informeren over het opleidingsniveau, de leeftijden en de salarisschaal van het mogelijk over te nemen personeel van de bestaande aanbieders (de bestaande aanbieders kunnen ook meedoen met de aanbesteding). De gemeente moet er rekening mee houden dat niet alle personeelsleden herplaatst kunnen of willen worden.
2. Als er in het bestek voldoende informatie wordt gegeven aan de aanbieders, kunnen deze met creatieve oplossingen komen.
3. Een winnende aanbieder zal pas geruime tijd na de aanbesteding zeker weten wat zijn nieuwe omzet zal zijn. Eventuele overname van personeel zal in verhouding moeten staan tot deze omzetverandering. De gemeente kan hier in de eisen aan de aanbieders rekening mee houden.
4. Een aanbieder die personeel overneemt, wil de personeelskosten graag laag houden. Om onrust bij personeel over een mogelijke achteruitgang in salarisschaal te voorkomen, kan de gemeente aanbieders vragen om hierover garanties op te nemen in de offerte.
5. De gemeente kan contact opnemen met de vakbonden bij het bedenken van de methode om de pro-activiteit (punt B hierboven) te beoordelen.
6. Als aanbieders in de aanbesteding worden verplicht om personeel over te nemen van een andere aanbieder, dan zorgt dit waarschijnlijk voor hogere aangeboden prijzen.
7. Een verschuiving van werkgelegenheid tussen aanbieders staat los van een verschuiving van indicaties tussen HH1 en HH2. De problemen die daarbij ontstaan met 'over- of ondergekwalificeerd personeel' zijn niet op te lossen met een aanbesteding.

### Waarom

Een cliënt heeft meer zekerheid als HH niet door slechts één persoon wordt uitgevoerd, maar door een groepje personeelsleden van dezelfde aanbieder. Zo krijgt de cliënt met een maximaal aantal personen (bijvoorbeeld drie) te maken en is de continuïteit van de dienstverlening geborgd. Dit leidt niet alleen tot vertrouwen, veiligheid en herkenbaarheid tussen de cliënt en het groepje personeel, maar ook tot een betere signaalfunctie. De aanbieder heeft voldoende ruimte om zijn personeel te verdelen over al zijn cliënten.

### Hoe

‘Poolvorming’ van een aantal vaste medewerkers rond één cliënt kan in het bestek worden opgenomen als een eis of wens.

De gemeente kan bijvoorbeeld in het bestek de aanbieder vragen naar oplossingen om de continuïteit van de dienstverlening te vergroten en poolvorming als mogelijke oplossing meegeven. De aanbieder geeft in zijn offerte de grootte van de poolbezetting aan om te voldoen aan de continuïteitseisen. De definitie van continuïteit moet wel duidelijk zijn.

### Opgelet

1. Als er wordt gewerkt met een groepje personeel bij één cliënt, is het nodig dat dit personeel onderling overlegt. De gemeente kan in het bestek de aanbieder vragen hoe hij omgaat met de balans tussen veel aandacht voor de cliënt versus het benodigde overleg en het behoud van continuïteit.

2. De overdracht van cliëntinformatie tussen het personeel in een pool leidt tot een beperkte stijging van kosten. De gemeente moet zich realiseren dat zodra er in het bestek een eis bijkomt, dit de aanbieder beperkt in zijn mogelijkheden. Dit kan tot meerkosten leiden.

3. Als een cliënt met meer medewerkers te maken heeft, kan hij of zij de kwaliteit van het personeel onderling vergelijken. Dit kan betekenen dat een cliënt eerder van medewerker wil wisselen dan anders het geval zou zijn. In het bestek kan de gemeente als eis opnemen dat de aanbieder een medewerker wisselt op verzoek van de cliënt.



4. Poolvorming wordt al door veel aanbieders gebruikt, waardoor tal van praktijkvoorbeelden beschikbaar zijn. De gemeente kan hiernaar op zoek gaan om de beschrijvingen in het bestek te verbeteren.
5. Als de gemeente de poolvorming als een minimale eis definieert, kan het gebeuren dat andere oplossingen voor het verbeteren van de continuïteit niet worden geboden.
6. Als de gemeente de aanbieders met ideeën laat komen over de continuïteit van de ondersteuning, zal de gemeente de cliënten kunnen informeren over de invullingen hiervan door de aanbieders. Op basis van deze informatie kan de cliënt een onderbouwde keuze voor een aanbieder maken.

### 3. Medewerkersgroep rond cliënt

Een vaste groep medewerkers creëren rond een cliënt.

## 4. Percelen

Een slimme perceelindeling hanteren voor de gevraagde diensten.

### Waarom

De aan te besteden dienstverlening kan worden opgesplitst in delen ofwel percelen. Door de dienstverlening in percelen op te delen, kan beter worden aangesloten op de behoeften van de (groepen) cliënten en/of doelstellingen van de gemeente. Bovendien wordt de overgang tussen verschillende producten minder groot. Meer aanbieders krijgen een kans op een contract met de gemeente (ook gespecialiseerde of kleine aanbieders).

### Hoe

De gemeente kan verschillende percelen definiëren waarop aanbieders een offerte kunnen indienen. Mogelijkheden zijn onder andere:

- A. Verschillende percelen voor bepaalde doelgroepen. Zoals gehandicapten of allochtone cliënten met specifieke behoeften;

- B. Een apart perceel voor alfahulp waarbij eigenlijk de administratie- of bemiddelingsfunctie wordt aanbesteed;
- C. Meer differentiatie in producten. Het is bijvoorbeeld mogelijk om een tussenvorm van de producten HH1 en HH2 te definiëren waarbij de signaalfunctie met HH1 wordt gecombineerd tot een nieuw product ('HH1plus');
- D. Kleine percelen. Kleine aanbieders krijgen meer kans om mee te dingen naar een contract als de omvang van de dienstverlening in een of meer percelen beperkt is.

Als percelen worden onderscheiden, kan dit leiden tot verschillende aanbestedingen. Maar dat hoeft niet; verschillende percelen kunnen ook met één bestek worden aanbesteed. De gemeente moet in haar bestek(ken) omschrijven wat van de aanbieders wordt verwacht en wat de relatie is tussen de percelen. Helder moet zijn hoe het beste aanbod wordt geselecteerd en hoe afzonderlijke percelen en een inschrijving op de gehele opdracht worden vergeleken.

### Opgelet

- 1. De opsplitsing van een opdracht in percelen mag niet worden gebruikt om de aanbestedingsregels te ontlopen door onder de financiële drempels te blijven.

2. De eisen die per perceel worden gesteld, moeten in verhouding staan tot de aard en omvang van het perceel. De gemeente kan zich blijven afvragen of de gevraagde dienstverlening uitvoerbaar is. Het moet geen onmogelijke taak worden voor de aanbieders om de verschillende vormen van ondersteuning te leveren. Dan zullen de prijzen ook veel te hoog worden. Met een marktconsultatie kan de gemeente dit vooraf onderzoeken.

3. Gebruik van percelen in de aanbesteding mag de keuze-mogelijkheid van de cliënt niet verkleinen. De gemeente is verplicht om per perceel meer aanbieders te contracteren.

4. De perceelindeling zal op enigerlei wijze moeten passen bij de indicatiestelling. Na indicatiestelling moet duidelijk zijn in welk perceel de cliënt wordt ingedeeld.

5. Een perceelindeling naar doelgroepen kan ingewikkeld worden als één cliënt in meer doelgroepen valt. Als de gemeente dit voorziet, verdient het de aanbeveling dat de aanbieders in het bestek kunnen lezen hoe ze hierop kunnen inspelen.

6. Hoe groter het aantal percelen, hoe meer en intensiever contractmanagement nodig is. Goed contractmanagement is essentieel voor een

adequate prestatie door de aanbieders en de gemeente dient dit voortijdig in te passen in haar werkzaamheden.

7. De gekozen producten moeten door de gemeente precies gedefinieerd worden in het bestek. Daarbij moeten de opleidingseisen – gesteld aan het personeel van de aanbieder – per product duidelijk zijn. Als de aanbieder geen personeel heeft dat direct aan de eisen kan voldoen, kan de gemeente daarvoor ruimte bieden in de contractperiode.

8. De doelstelling om kleinere aanbieders een kans te geven wordt moeilijk gehaald als de nadruk bij kleinere percelen teveel op prijs komt te liggen. De vaste kosten kunnen dan te zwaar meetellen in relatie tot de omvang van de opdracht.

9. De gemeente kan voorkomen dat teveel aanbieders een contract krijgen door in het bestek voorwaarden te stellen. Zij kan bijvoorbeeld in het bestek opnemen dat niet meer dan x aanbieders gecontracteerd worden en dat niet meer dan y aanbieders mogen opereren in een bepaald postcodegebied.

### Waarom

De relatie tussen een gemeente en de aanbieders kan zich verder ontwikkelen als afspraken voor drie of vier jaar worden vastgelegd. De aanbieders hebben meer zekerheid als het contract langer loopt en zijn sneller bereid om te investeren in de kwaliteit van de dienstverlening.

De cliënten hebben daar direct profijt van en krijgen bovendien met minder verandering te maken.

De gemeente kan in het bestek aangeven welke kwaliteitsverbeteringen zij wenselijk vindt.

Ook kunnen aanbieders waarschijnlijk meer personeel in vaste dienst houden vanwege de continuïteit.

### Hoe

Het bestek moet altijd vermelden wat de looptijd van het contract zal zijn. Vaak wordt er zelfs een conceptcontract aan het bestek toegevoegd waar de aanbieders akkoord mee moeten gaan. Ook dat conceptcontract moet de looptijd expliciet vermelden.

Een raamovereenkomst mag niet langer lopen dan vier jaar. Voor andere contracten moet dit per geval worden bekeken.

### Opgelet

1. Goed contractmanagement is bij langere contracten extra belangrijk en kan al in de voorbereiding op de aanbesteding worden vormgegeven.

2. Als de looptijd van het contract relatief lang is, zal de gemeente alert moeten zijn op gemakzucht van de aanbieder. Tussentijdse toetsing van de prestaties van de aanbieder is dan belangrijk. De prestatie-indicatoren kunnen het beste transparant zijn en samen met de manier van meten in het bestek staan. Het hanteren van prestatie-indicatoren hangt samen met het goed beheren en beheersen van het contract over de gehele contractperiode. Prestatie-indicatoren zijn verbonden aan prikkels, die niet meteen leiden tot beëindiging van het contract.

3. De gemeente kan het eerste contractjaar gebruiken als leerjaar. In dat jaar wordt toegewerkt naar optimale dienstverlening. Het is dan ook extra belangrijk om in het eerste jaar te meten hoe de aanbieder presteert. Eventuele knelpunten worden zo goed mogelijk opgelost. In het bestek moet de gemeente goed omschrijven dat in het eerste jaar afstemming nodig is om de dienstverlening desgewenst aan te passen. Dit gebeurt op basis van de

ervaringen van de gemeente of de cliënt. De gemeente geeft in het bestek marges aan waarbinnen de veranderingen vallen. Het is anders voor de aanbieders onmogelijk om rendabele prijzen aan te bieden.

4. Door de langere looptijd van het contract kan de gemeente meer eisen stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening. Daar staat tegenover dat er pas na een aantal jaren weer de mogelijkheid is om opnieuw eisen te formuleren. Goede ideeën om de dienstverlening anders in te richten, blijven dan misschien wat langer liggen. Het zal helemaal lastig zijn om tussentijds nieuw beleid te implementeren of eventuele fouten in de aanbesteding te herstellen.

5. De gemeente kan tussentijdse prijsaanpassingen toestaan. Het bestek moet vermelden hoe groot die aanpassing mag zijn. De prijsstijging kan bijvoorbeeld gerelateerd worden aan CBS-indexcijfers. Dit maakt het voor aanbieders gemakkelijker om een prijs te bieden die in hun eigen financiële model past.

## 5. Lange contracten

Meerjarige contracten afsluiten.

## 6. Keten aanbesteden

HH tegelijk met meer diensten in de keten aanbesteden.

### Waarom

HH kan samen met andere Wmo-diensten worden aanbesteed om de cliënt een betere oplossing op maat te bieden. Het tegelijk aanbesteden van een keten van producten zorgt voor een betere afstemming en coördinatie in het aanbod. Sterke kwaliteitsverbeteringen en meer cliëntgerichte oplossingen zijn het gevolg. Daarnaast kan het de administratieve lasten van gemeenten en aanbieders verminderen. Financiële en administratieve drempels tussen AWBZ en gemeenten worden weggenomen. Daarnaast ontstaat overzichtelijkheid in de lijn van indicatie, informatie en toewijzing van zorg en ondersteuning. Cliënten kunnen bij één (Wmo-)loket terecht en zo wordt het ook voor hen overzichtelijker.

### Hoe

Het is mogelijk om de aanbesteding uit te breiden in:

- A. De horizontale keten. Hierbij worden andere soorten ondersteuning, die direct aan de cliënt worden geleverd, tegelijk met HH aanbesteed. Een gevolg kan zijn dat één aanbieder wordt gecontracteerd die verantwoordelijk is voor alle maatschappelijke ondersteuning in een wijk. Voor de aanbieder(s) levert dit een aantrekkelijke schaalgrootte op;
- B. De verticale keten. Hierbij wordt bijvoorbeeld de indicatiestelling (met steekproefcontrole achteraf) of de informatiefunctie van de gemeente samen met HH aanbesteed. Of de gemeente besteedt een ‘makelaarsfunctie’ aan voor de selectie en het contracteren van aanbieders.

### Opgelet

1. Zodra diensten die primair niet onder het aanbestedingsrecht vallen gezamenlijk met HH worden aanbesteed, geldt ook voor die diensten het aanbestedingsrecht.
2. Het opstellen van een goed bestek voor ‘keten aanbesteden’ is relatief complex. Bovendien kan het tot ingewikkelde overlegstructuren tussen samenwerkende partijen leiden.

3. 'Keten aanbesteden' vraagt om een samenwerkingsverband tussen verschillende aanbieders. De gemeente dient bij het formuleren van de eisen rekening te houden met de mogelijkheden van de markt. Indien nodig kan het 'leerjaar' worden toegepast zoals beschreven bij Lange contracten (variant 5). Een eis van de gemeente kan zijn dat het samenwerkingsverband gezamenlijk of centraal de administratie beheert.

4. Hoe meer eisen de gemeente stelt, des te moeilijker wordt het voor aanbieders om hieraan te voldoen. Het kan leiden tot minder partijen of samenwerkingsverbanden die kunnen meedoen met de aanbesteding.

5. Een aanbesteding van HH als onderdeel van een keten kan invloed hebben op de keuzevrijheid van de cliënt. Deze keuzevrijheid is een vereiste in de Wmo. De gemeente moet zoeken naar de balans tussen wat ze wil en wat er kan.

### Waarom

Als aanbieders continu worden gestimuleerd om goede prestaties te leveren, heeft de cliënt daar direct voordeel bij. Extra positieve beloning geven kan invloed hebben op innovatie en goed werkgeverschap van de aanbieder. Bovendien is het minder snel nodig om een contract tussentijds te ontbinden. Het tussentijds beëindigen van een contract brengt de continuïteit voor de cliënt in gevaar. Dit moet zoveel mogelijk worden vermeden.

### Hoe

In het bestek en/of het contract kan de gemeente (zo expliciet mogelijk) vastleggen dat de aanbieder gedurende de contractperiode wordt beoordeeld op de geleverde dienstverlening. Het kan gaan om een jaarlijkse beoordeling waarbij zowel bonus- als malusregelingen van toepassing kunnen zijn. De aanbieder ontvangt bijvoorbeeld een financiële bonus als hij beter presteert dan vooraf afgesproken en een malus (soort boete) als hij slechter presteert dan overeengekomen. Voorbeelden van criteria zijn:

- A. De kwaliteit van de dienstverlening zoals ervaren door de cliënt;
- B. De kwaliteit van de dienstverlening zoals ervaren door de gemeente;

C. Sociale aspecten zoals de mate waarin de aanbieder personeel via CWI inzet.

Een bonus werkt vaak beter als stimulans om goede kwaliteit te leveren dan een malus.

Probeer zoveel mogelijk stimulansen in te bouwen als bonus in plaats van als malus.

In het bestek moet het de aanbieder duidelijk worden waarop wordt gemeten en hoe. De meting en beoordeling moeten objectief, transparant en betrouwbaar zijn. Als dit niet voldoende uitgewerkt kan worden in het bestek, dan moet het in ieder geval in hoofdlijnen worden omschreven. De aanbieder moet kunnen lezen wat de marges zijn van de bonus/malusregeling waarbinnen de gemeente zal opereren.

### Opgelet

1. De prestatie-indicatoren kunnen worden bepaald door te putten uit een behoefteonderzoek onder cliënten (zie ook aanbeveling 1). Omdat de hele bonus- /malusregeling in detail beschreven moet zijn in het bestek, dient een eventueel onderzoek ver voor de aanbesteding te gebeuren. Tussentijds bonus/malus invoeren in een reeds lopend contract is dan ook niet mogelijk.



2. De Wmo stelt het toetsen van cliënttevredenheid verplicht. De gemeente kan misschien een deel van de uitkomsten gebruiken in de beoordeling voor de bonus-/malusregeling.
3. De gemeente kan de CQ-index methodiek gebruiken om de kwaliteit van de dienstverlening te meten. Dit garandeert een transparante en betrouwbare manier van meten.
4. De gemeente heeft invloed op de prestaties van de aanbieders. Door tijdig informatie te verschaffen en duidelijk te zijn over gemeentelijke doelstellingen kan zij de aanbieders bijstaan. De bonus/malusregeling vergt een professionele houding van de gemeente als opdrachtgever.
5. Het kost geld om aanbieders bonussen toe te kennen als zij goed gaan of blijven presteren. De cliënt heeft hier echter direct baat bij. Bovendien kan een betere kwaliteit van de dienstverlening een preventieve werking hebben. Dit zou betekenen dat een cliënt minder snel aanvullende ondersteuning nodig heeft.

6. De gemeente kan ook andere beleidsdoelen realiseren met een bonus/malusregeling. Denk hierbij aan arbeidsmarktbeleid of duurzaamheid. De aanbieder wordt dan beloond als hij maatregelen neemt die passen bij de brede doelstellingen van de gemeente.

**7. Bonus/malus**  
Aanbieders belonen of korten gedurende de contractperiode op basis van hun prestaties.

### Waarom

Als een cliënt kiest voor een PGB of een alfahulp heeft, dan moet de cliënt een werkgeversrol vervullen. Hierbij komt complexe regelgeving en administratie kijken. De gemeente kan een aantal taken uit handen nemen van een cliënt die deze rol niet geheel wil of kan uitvoeren. Het wordt gemakkelijker voor cliënten om hun ondersteuningsvraag op een individuele en eigen wijze op te lossen. Bij de keuze voor een PGB of de inzet van een alfahulp worden zij dan namelijk niet verplicht om alle taken van een complexe werkgeversrol op zich te nemen. Zo ontstaan er minder problemen in de uitvoering en naleving van regelgeving die samenhangt met de werkgeversrol. Bovendien heeft de gemeente op deze manier sterke invloed op de kwaliteit van degenen die de administratie rond PGB en alfahulp op zich nemen. Cliënten zijn dan niet afhankelijk van anderen, die mogelijk te weinig voor hun belangen opkomen (zie ook 'Opgelet 1').

### Hoe

Het inkopen van cliëntondersteunende taken zoals de bemiddeling en/of de administratieve ondersteuning kan op twee manieren:

- A. Als separate dienst. Het product betreft in hoofdzaak een dienst die ook kan worden uitgevoerd door andere aanbieders dan zij die HH leveren voor cliënten zonder alfahulp. Als de financiële aanbestedingsdrempel wordt gehaald, moet de gemeente óók voor deze separate dienst de Europese aanbestedingsregels volgen. Het soort aanbieders kan divers zijn. Meer organisaties dan alleen HH aanbieders kunnen de bemiddelingsrol vervullen of de administratieve ondersteuning verzorgen;
- B. Als combinatie. De uitvoering van HH voor cliënten zonder alfahulp en de ondersteunende taken voor cliënten die zelf als werkgever optreden voor de alfahulp worden dan samen ingekocht. Aanbieders die inschrijven op de aanbesteding kunnen zowel HH bieden als de ondersteuning van taken voor de cliënt met een PGB of alfahulp.

De gemeente moet de kosten voor de uitvoering van HH en de administratieve dienst bij elkaar optellen om te bepalen of de financiële aanbestedingsdrempel wordt gehaald.

### Opgelet

1. Er zijn voorbeelden bekend waarbij fraude werd gepleegd en extreme provisies werden gevraagd door de aanbieders. Heldere eisen in het bestek stellen aan de kwaliteit van de gevraagde ondersteuning en daarop controleren tijdens de uitvoering, voorkomt dat geld weglekt dat bestemd is voor de cliënt.
2. Cliënten die de administratieve taken van de werkgeversrol wel kunnen maar niet willen vervullen, kunnen zich melden bij de gemeente.

## 8. Cliënt met alfahulp/ PGB helpen

De bemiddeling en/of administratieve ondersteuning voor cliënten met een PGB of alfahulp inkopen.

## 9. Gestaffelde tarieven

De aanbieders vragen om hun tarieven in staffels naar aantal uren HH te offeren.

### Waarom

Als een aanbieder meer zekerheid heeft over hoeveel uren HH hij daadwerkelijk kan leveren, kan hij scherpere prijzen offeren. Met de keuzevrijheid van de cliënten is het in een aanbesteding lastig aan te geven om hoeveel uren ondersteuning het zal gaan. Over het algemeen geldt: hoe meer uren hoe lager de prijs, omdat de aanbieder efficiënter kan werken. Door aanbieders hun prijzen te laten aanbieden in staffels van aantallen uren HH met verschillende kosten per staffel wordt aan de financiële onzekerheid van de aanbieder tegemoet gekomen. Ook zullen de aanbieders hun dienstverlening minder snel onder de kostprijs aanbieden. Het resultaat is meer kwaliteit, meer continuïteit voor de cliënt en grotere baanzekerheid voor het personeel.

### Hoe

De gemeente moet in haar bestek uitleggen hoe zij wil dat de aanbieder haar tarieven aanbiedt. Als de gemeente wil dat de aanbieder de tarieven gestaffeld aanbiedt, is het verstandig om de voordelen voor de aanbieder te benadrukken. Ook is het handig om een voorbeeld te geven zodat de aanbieder weet wat van hem wordt verwacht.

Als extra kunnen de uren niet alleen in staffels worden ingedeeld, maar ook verdeeld worden over de aantallen cliënten. Als de uren HH over een groot aantal cliënten zijn verdeeld, nemen de kosten voor de aanbieder toe. De gemeente kan ook over het aantal cliënten geen harde uitspraken doen in haar bestek. Dit brengt onzekerheid voor de aanbieder met zich mee. Om dit op te lossen, kan de gemeente in haar bestek naar een gestaffelde meerprijs voor het aantal cliënten vragen.

### Opgelet

1. Om de prijzen te kunnen beoordelen, is het meestal handig om het aantal uren van de staffels voor te schrijven (de uurprijs vragen bij staffels van bijvoorbeeld 0-1000 uur, van 1001-2000 uur, et cetera).

Aanbidders zullen lagere prijzen bieden bij een hogere omzet (meer uren).

2. De beste aanbiedingen selecteren op basis van kwaliteit en prijs waarbij gestaffelde tarieven worden toegepast, is mogelijk, maar complex. Dat probleem wordt omzeild als alle aanbidders worden gecontracteerd die aan gestelde minimumkwaliteitseisen voldoen.

3. De aanbieder krijgt uiteindelijk betaald volgens de staffel waarin het aantal door hem geleverde uren past. De gemeente controleert de facturen van de aanbieders en zal deze volgens gemaakte afspraken afhandelen. Dit vraagt om een up-to-date administratiesysteem. Het systeem kan precies bijhouden hoeveel uren welke aanbieder bij hoeveel cliënten werkt. Alleen dan kan worden vastgesteld welke tarieven gelden.





# B

Varianten rond de  
geschiktheidseisen

### Waarom

Tevreden personeel van de aanbieder heeft een positief effect op de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening aan een cliënt. Tevreden personeel blijft naar verwachting langer in dienst bij dezelfde werkgever. Stimuleert de gemeente de aanbieders om een goede werkgever te zijn, dan heeft dit een positief resultaat op de cliënttevredenheid. Zo vult de gemeente haar maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap in.

### Hoe

De gemeente kan het bestek zo inrichten dat aanbieders meer kans maken op een contract als zij op een goede manier omgaan met hun personeel. Dit kan een gunningscriterium zijn of als minimumeis worden opgeschreven. De gemeente kan meer te weten komen over hoe de aanbieder zijn rol als werkgever invult door de aanbieder vragen te stellen over bijvoorbeeld:

- A. Het personeelsverloop;
- B. Het aantal aan opleiding besteedde of te besteden uren;
- C. De tevredenheid van het personeel.

De gemeente houdt bij voorkeur deze criteria tijdens de contractduur in de gaten. Zonodig kunnen aanbieders worden afgerekend op het resultaat, al vergt dat concrete en objectieve afspraken (zie variant 7).

### Opgelet

1. Een tevredenheidsonderzoek onder personeel kan het beste gedaan worden door een onafhankelijk bureau. De gemeente mag geen directe invloed hebben op het oordeel over het werkgeverschap van de aanbieders. Eventueel werken verschillende gemeenten samen bij een onderzoek.
2. Is personeelsverloop een criterium in de aanbesteding, dan kunnen aanbieders met een legitieme reden voor een hoog personeelsverloop toch recht hebben op een contract. Bijvoorbeeld een aanbieder met veel 50-plussers in dienst of een kleine aanbieder. De gemeente kan in het bestek vragen naar een onderbouwing van de verloopcijfers.
3. Stelt de gemeente vragen over opleidingen, dan moet duidelijk worden welke opleidingen relevant zijn, wie er voor in aanmerking komen en welk doel de opleidingen hebben.
4. De gemeente bemoeit zich bij deze variant met de verantwoordelijkheden van de werkgever. Daardoor wordt de scheidslijn vager tussen de verantwoordelijkheden van gemeente en aanbieders. In het bestek kan de gemeente heel duidelijk aangeven wat beide partijen wel en niet doen.



5. De gemeente kan de uitkomsten van een eventueel tevredenheidsonderzoek onder personeel tonen aan cliënten, die dan ook daar hun keuze op kunnen baseren.

## 10. Goed werkgeverschap

De aanbieders beoordelen op hun werkgeverschap.





# C

Varianten rond de  
gunningscriteria

## 11. Minimumtarief

Een minimum hanteren voor HH tarieven waar aanbieders niet onder mogen bieden.

### Waarom

In de strijd om een aanbesteding offeren aanbieders soms zeer lage prijzen. De gemeente kan dit doen door een minimumtarief voor te schrijven, zodat de aanbieders een gezonde financiële bedrijfsvoering houden. Die leidt weer tot ruimte voor ontwikkeling, continuïteit voor aanbieders en personeel en dus zekerheid voor de cliënt. Er blijft op termijn meer concurrentiekracht in de markt, doordat aanbieders 'overeind' blijven en er komen sneller nieuwe aanbieders bij. Dit komt ten goede aan de keuzevrijheid van de cliënten. Door een redelijke prijs te betalen, bevordert de gemeente de kwaliteit van de dienstverlening.

### Hoe

De gemeente geeft in het bestek een minimumtarief aan. Aanbieders die in hun offerte een lagere prijs willen bieden dan het minimum kunnen daarvan worden afgehouden door ze:

- A. Uit te sluiten van deelname (opnemen als eis);
- B. Geen of weinig punten toe te kennen op het onderdeel prijs (opnemen als gunningscriterium);
- C. Duidelijk te maken dat een lagere prijs geen extra punten oplevert (opnemen in de scoremethodiek).

### Opgelet

1. Een minimumtarief kan de gemeente financiële nadelen opleveren. Een aanbieder was wellicht bereid geweest om lagere prijzen te bieden dan het minimum tarief. Vaak is dit een korte termijn visie. (Te) lage prijzen kunnen op lange termijn voor veel negatieve effecten zorgen.
2. Een minimumtarief moet met veel zorgvuldigheid worden bepaald. Een reëel minimumtarief vaststellen is moeilijk. De kostprijs hangt bijvoorbeeld af van het omzetvolume en de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand.
3. De gemeente heeft informatie nodig van de aanbieders om het minimumtarief vast te stellen en organiseert

bijvoorbeeld een marktconsultatie. Aanbieders worden gevraagd naar hun kostprijzen. Deze informatie moet strikt vertrouwelijk worden behandeld. De gemeente neemt op basis van de informatie een besluit over een redelijke kostprijs voor de dienstverlening.

4. De prijsvoordelen die de gemeente mogelijk in een eerdere aanbesteding heeft behaald, kunnen (deels) verdwijnen als minimumtarieven worden toegepast. Dit omdat er met minimumtarieven minder concurrentie op prijs is dan bij vrije tarieven. Deze ontwikkeling moet passen binnen de budgetruimte van de gemeente.

5. Minder druk op de prijs kan de stimulans tot creativiteit en doelmatigheid van de aanbieder verminderen. De gemeente kan dit opvangen door in de gunningscriteria meer aandacht te besteden aan de kwaliteit.

6. Verantwoorde tarieven hanteren en een gezonde financiële bedrijfsvoering waarborgen, zijn primair de verantwoordelijkheid van de aanbiedende partij. De gemeente kan zich afvragen of ze de verantwoordelijkheid van de aanbieders op zich wil nemen.

### Waarom

Aanbieders offeren soms onder kostprijs om een groter marktaandeel te verkrijgen. Door aanbiedingen te beoordelen op hun marge op de directe loonkosten, kan een gemeente dit voor aanbieders minder aantrekkelijk maken. Door de directe loonkosten zelf niet in de beoordeling op te nemen heeft daarop concurreren geen zin meer. De aanbieders concurreren zo alleen op overhead- en planningskosten. Daarmee wordt de druk op het salaris van het personeel van de aanbieders minder groot. Bijkomend voordeel is dat de werkelijke kostprijzen bekend worden. Ook is duidelijk hoeveel ruimte er zit tussen de directe loonkosten en de prijs die de gemeente betaalt voor de dienstverlening.

### Hoe

Bij het gunnen op marge (in plaats van gunnen op prijs) wordt de aanbieder gevraagd wat hun marge is op de directe loonkosten. Die marge wordt vervolgens beoordeeld. Als de loonkosten 100% zijn, zullen de aanbieder bijvoorbeeld 30%, 40% of 50% als marge opgeven. De marge kan ook als bedrag worden gevraagd. Voor het overige is de methodiek dezelfde als wanneer er 'gewoon' op prijs wordt beoordeeld. De gemeente legt in het bestek vast hoeveel aanbieder zij wil contracteren en onder welke voorwaarden. Natuurlijk kan dit ook

gebeuren in combinatie met een beoordeling op de kwaliteit.

Bij het aanbesteden van uitzendkrachten wordt het gunnen op marge vaak toegepast. De gemeente heeft daar wellicht al ervaring opgedaan met deze variant.

### Opgelet

1. De gemeente kan de directe loonkosten nauwkeurig in het bestek definiëren. Het is raadzaam om alleen de elementen op te nemen die direct te maken hebben met het personeel: het bruto-uurloon, de sociale lasten, de werkgeverspremies en de pensioenpremies. Ook opleidingskosten kunnen in de directe loonkosten worden opgenomen, ter extra bescherming van het personeel. Elementen met een variabel karakter kunnen juist beter niet worden opgenomen, zoals ziekte, planningsverlies en huisvestingskosten.
2. Aanbieder zouden extreem hoge salarissen kunnen hanteren waardoor de procentuele marge klein is. Ze kunnen daardoor de aanbesteding op marge winnen. De directe loonkosten worden immers toch vergoed door de gemeente. Om dit te voorkomen, is het zinvol om van de aanbieder te eisen dat zij salarissen betalen conform de CAO.

3. De gemeente kan in haar bestek eisen opnemen over de betaling. Een aanbieder wordt dan betaald op basis van de kwalificatie van het personeel dat minimaal nodig is om de cliënt te ondersteunen. Hiermee voorkomt de gemeente dat een aanbieder (structureel) hoger gekwalificeerd personeel inzet dan eigenlijk nodig is en daarvoor ook betaald krijgt. Het kan zijn dat het voor een aanbieder soms handig is om hoger gekwalificeerd personeel in te zetten om planningsverliezen te verminderen. Deze planningsverliezen heeft een aanbieder als het goed is al verwerkt in zijn marges.

4. De gemeente kan de naleving van de contracten controleren. Dit kan zij doen door steekproeven, zoals ook vaak gebeurt bij contracten met uitzendbureaus.

## 12. Gunnen op marge

De aangeboden marge op de directe loonkosten beoordelen, in plaats van de prijs.

## 13. Sociale criteria

Aanbieders stimuleren om kansarme(re) mensen in te zetten.

### Waarom

Door aanbieders te stimuleren om werklozen, gehandicapten en/of kansarme(re) mensen aan te nemen, geeft de gemeente invulling aan het maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap. De aanbieders helpen de gemeente om op andere beleidsterreinen gemeentelijke doelstellingen te realiseren.

### Hoe

De gemeente kan in het bestek eisen dat aanbieders medewerkers van de sociale werkplaats, werklozen en/of gehandicapten inzet voor een deel van hun dienstverlening.

De gemeente kan dergelijke sociale aspecten verwerken in:

- A. De geschiktheidseisen. Geschiktheidseisen hebben altijd betrekking op de aanbieder zelf en niet op de aanbidding. De gemeente kan bijvoorbeeld vragen hoeveel gehandicapten of langdurig werklozen in het verleden zijn ingezet op andere opdrachten;
- B. De gunningscriteria. Gunningcriteria hebben altijd betrekking op de dienstverlening. De gemeente kan bijvoorbeeld eisen of vragen stellen over de inzet van personeel en aanbieders extra punten toekennen die de gemeentelijke doelstellingen beter realiseren;
- C. De minimeisen. Minimeisen geven geen onderscheidend effect tussen aanbiddingen. De gemeente kan bijvoorbeeld een minimumpercentage eisen van de groep kansarme(re) mensen als onderdeel van het totale personeel. De gemeente moet de sociale criteria nauwkeurig omschrijven in het bestek en definities geven voor termen als 'kansarme(re) medewerkers'.



### Opgelet

1. De kwaliteit van de dienstverlening moet voorop blijven staan. Sociale eisen zijn prima, maar dit mag niet (teveel) ten koste gaan van het kwaliteitsniveau van de dienstverlening. De gemeente kan zich steeds afvragen of een gestelde eis haalbaar is voor de aanbieder, vooral in combinatie met andere eisen die zij al stelt aan de kwaliteit. Als het personeel voldoende wordt ingewerkt en begeleid, hoeven sociale eisen niet nadelig te zijn voor de kwaliteit van de dienstverlening.
2. Er is niet veel bekend over het toepassen van eisen van 'sociale aard'. Het is juridisch lastig, omdat onduidelijk is of het sociale criterium gebruikt moet worden als geschiktheidseis of juist als criterium/eis die de dienstverlening betreft.
3. Cliënten kan de mogelijkheid geboden worden om, te wisselen van medewerker(s). De cliënten moet continuïteit van dienstverlening worden gegarandeerd. Daartoe kan de gemeente afspraken maken met de aanbieder en die afspraken kunnen het beste al in het bestek kenbaar worden gemaakt.
4. Aanbieders zullen het verplicht aanstellen van nieuw personeel - in het algemeen, maar vooral ook bij 'bijzonder' personeel - doorberekenen in hun aanbieding. Nieuwe medewerkers moeten worden ingewerkt en hebben mogelijk meer begeleiding nodig.





# D

Varianten rond de  
gunningsmethodieken

### Waarom

Door het aantal te contracteren aanbieders niet te beperken, hebben meer aanbieders kans op een contract. De cliënt heeft meer keuzevrijheid, want hij kan kiezen uit alle aanbieders die voldoen aan de door de gemeente gestelde minimumeisen. Door de grotere concurrentie en doordat de keuze van de cliënten de omzet van de aanbieder bepaalt, wordt de aanbieder continu gestimuleerd om goede kwaliteit te leveren.

### Hoe

In het bestek omschrijft de gemeente hoeveel aanbieders ze wil contracteren, ook als dat aantal onbeperkt is. Een onbeperkt aantal aanbieders contracteren is mogelijk door alleen minimumeisen te definiëren. Er kunnen minimumeisen worden gesteld aan de aanbieder/dienstverlening én aan de aanbieder zelf. De minimumeisen aan de aanbieder kunnen zowel gaan over kwaliteit als over prijs. Alle aanbieders die met hun aanbieder aan de minimumeisen voldoen, wordt een contract aangeboden.

De contracten zijn raamovereenkomsten. Hierin geeft de gemeente geen garantie over de hoeveelheid uren die de aanbieder mag leveren, omdat dit af zal hangen van de keuzes van de cliënt. Het bestek moet hierover duidelijkheid geven; dit kan blijken uit een conceptraamovereenkomst

die de gemeente als bijlage bij het bestek voegt.

Bij het definiëren van de minimumeisen kan de gemeente bijvoorbeeld gebruik maken van de standaard managementkwaliteitsnormen, maar ook van de uitkomsten van een behoefteonderzoek onder cliënten.

### Opgelet

1. Deze variant komt sterk overeen met het Zeeuwse model (variant 15). Het verschil is dat het Zeeuwse model een prijs vaststelt voor alle aanbieders, zodat op prijs geen enkel onderscheid wordt gemaakt tussen aanbieders.

2. Door het minimale kwaliteitsniveau aan te passen, kan de gemeente het aantal te contracteren aanbieders beïnvloeden. Als minder (of lagere) minimumeisen worden gesteld, kunnen meer aanbieders hieraan voldoen. Hoe meer aanbieders, hoe groter de keuzevrijheid voor de cliënt. De gemeente moet zich realiseren dat het contractmanagement met meer aanbieders ook meer tijd kost en hogere administratieve lasten oplevert.

3. Voor de aanbieder blijft onzeker hoeveel uren HH hij mag gaan leveren. Die onzekerheid wordt waarschijnlijk opvangen door hogere prijzen te vragen. Hiermee wordt in feite de flexibiliteit van de aanbieder betaald. Daarom

is het waarschijnlijk dat de aangeboden prijzen hoger zullen zijn. De gemeente kan hier bij het berekenen van eventuele maximumtarieven rekening mee houden.

4. Als de contracten met de aanbieders zijn gesloten, kunnen cliënten hun aanbiede kiezen. Vaak is het lastig voor cliënten om een keuze te maken als er (te) veel is om uit te kiezen. Het is daarom belangrijk dat de cliënt goed wordt voorgelicht over het onderscheid in kwaliteit tussen de verschillende aanbieders. Deze informatie kan het beste helder en overzichtelijk zijn.

5. De zorgcatalogus is het informatieboekje voor de cliënt waarin alle mogelijke aanbieders en hun dienstverlening worden beschreven (dit kan ook digitaal via een website). Een aanbieder wordt beoordeeld op de kwaliteit die hij boven het minimumniveau biedt en de prijs die hij aanbiedt. Daarmee wordt de rangorde in de zorgcatalogus bepaald. De cliënt zal eerder geneigd zijn een aanbieder te kiezen die vanwege betere beoordelingen als één van de eerste wordt genoemd.

## 14. Alle aanbieders contracteren

Alle aanbieders contracteren die aan de gestelde minimumeisen voldoen.

## 15. Zeeuwse model

Minimumeisen stellen aan de kwaliteit en alle aanbieders contracteren die hieraan kunnen en willen voldoen tegen een vaste prijs.

### Waarom

Aanbieders kunnen zich in het Zeeuwse model alleen nog onderscheiden op kwaliteit. Daardoor worden de aanbieders continu gestimuleerd om goede kwaliteit te leveren om cliënten aan zich te binden. Toetreding van nieuwe aanbieders is hierbij goed mogelijk. Het contracteren van veel aanbieders geeft de cliënten veel keuzevrijheid. Omdat aanbieders na het lezen van het bestek precies weten welke kwaliteit ze tegen welke prijs moeten leveren, kan een aanbieder goed vaststellen of hij daartoe in staat is.

### Hoe

Het Zeeuwse model stelt minimumeisen aan de kwaliteit van de dienstverlening én schrijft een vaste prijs voor. De gemeente moet de minimumeisen nauwkeurig in haar bestek omschrijven. Ook moet de gemeente een (kostendekkende/scherpe) prijs berekenen die ze al haar aanbieders wil betalen voor het leveren van HH. Alle aanbieders worden gecontracteerd die voldoen aan de gestelde minimumeisen én bereid zijn de dienstverlening te leveren voor een door de gemeente vastgestelde prijs. Het aantal te contracteren aanbieders is dus onbeperkt.

### Opgelet

1. Het is niet eenvoudig om een geschikte vaste prijs te bepalen die wordt opgelegd aan de aanbieders. De prijs moet redelijk zijn en zowel naleving van de CAO als voldoende concurrentie mogelijk maken. Een mogelijkheid voor de gemeente om beter een prijs te kunnen bepalen, is het uitvoeren van een marktconsultatie (zie ook aanbeveling IV). Tijdens de marktconsultatie moet dan voor de aanbieders duidelijk zijn wat de minimumeisen van de gemeente zullen zijn tijdens de aanbesteding.
2. Om te bepalen aan welke kwalitatieve eisen de dienstverlening voor een cliënt minimaal moet voldoen, kan een behoefteonderzoek worden uitgevoerd.

De gemeente kan dit in de voorbereiding naar de aanbesteding (laten) uitvoeren (zie ook aanbeveling 1).

3. Door het minimale kwaliteitsniveau te wijzigen en/of de vaste prijs bij te stellen, kan het aantal aanbieders veranderen dat hieraan wil/kan voldoen. Hoe meer aanbieders, hoe meer keuzevrijheid voor de cliënt. Meer aanbieders vraagt echter ook om intensiever contractmanagement en zorgt voor meer administratieve lasten voor de gemeente.

4. Bij het Zeeuwse model is er geen sprake van concurrentie op prijs. Als de gemeente onderscheid wil maken tussen aanbieders, kan dat door ze te rangschikken op basis van de extra kwaliteit die de aanbieder geeft boven het minimumniveau. Deze beoordeelde kwaliteit kan aan cliënten worden gepresenteerd in een zorgcatalogus (zie ook variant 14). Cliënten kiezen uit deze catalogus een aanbieder.

5. De kwaliteit kan worden gemeten door de gemeente, maar ook door de cliënttevredenheid te toetsen. Dit brengt voor de gemeente wel extra werklast mee, maar levert ook weer informatie op over de ervaring en wensen van cliënten. De informatie over de prestaties van verschillende aanbieders moet overzichtelijk en

toegankelijk aan de cliënten worden gepresenteerd.

Als cliënten niet willen of kunnen kiezen, kan de gemeente regelen dat deze cliënten HH krijgen van de (op dat moment) best presterende aanbieder.

Dit onderstreept voor de aanbieders nogmaals het belang van goede kwaliteit.

6. Sommige juristen stellen dat de keuze van een cliënt voor een aanbieder niet objectief genoeg is bij het Zeeuwse model. Het model werkt bij de aanbesteding echter wel degelijk objectief, transparant en niet-discriminerend en is daarmee binnen de aanbestedingsregels toegestaan. Pas bij de keuze van de cliënt – en dus het toewijzen van de gevraagde dienstverlening aan een aanbieder – kunnen vraagtekens over de objectiviteit worden geplaatst.

## 16. Veiling

Alle aanbieders met voldoende kwaliteit selecteren en vervolgens elke individuele aanvraag voor HH op prijs veilen.

### Waarom

Door aanbieders steeds per cliënt een prijs te laten bieden voor de te leveren HH, krijgt de gemeente goede kwaliteit voor reële prijzen. Het minimale kwaliteitsniveau is namelijk van tevoren vastgelegd en alleen aanbieders die dit kwaliteitsniveau garanderen doen mee in de veiling. In de veiling kan de aanbieder een prijs bieden die past bij de omvang van de gevraagde dienstverlening. Maar hij kan ook rekening houden met zijn eigen werkdruk en planningsmogelijkheden.

De keuzevrijheid van de cliënt blijft bestaan bij een veiling. Er is prijsconcurrentie zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van dienstverlening. De keuze van de cliënt staat voorop terwijl de prijs toch een rol kan spelen.

### Hoe

De gemeente kan de volgende stappen doorlopen:

A. De gemeente sluit raamovereenkomsten met aanbieders.

De aanbieders voldoen aan het gedefinieerde minimale kwaliteitsniveau en kunnen HH leveren voor een door de gemeente bepaald maximumtarief. In het bestek is vastgelegd hoe aanbieders worden gecontracteerd en hoe het toewijzen van cliënten er tijdens de contractperiode uitziet. De kwaliteit van het aanbod is met deze stap zeker gesteld;

- B. Zodra een cliënt HH krijgt toegewezen, mag de cliënt aangeven met welke aanbieders hij/zij niet en wel te maken wil hebben. Deze voorkeur wordt vastgelegd, maar niet bekend gemaakt aan de aanbieders;
- C. Alle gecontracteerde aanbieders worden vervolgens uitgenodigd om deel te nemen aan de veiling. Zij bieden een prijs op basis van de individuele indicatie van de cliënt en zijn/haar postcode. De aanbieders zien niet welke prijzen anderen bieden, maar wel wat de tot dan toe laagste prijs is. De veiling kan enkele dagen open zijn;
- D. De aanbieder die de laagste prijs biedt, mag HH leveren aan deze cliënt, tenzij de cliënt heeft aangegeven deze aanbieder niet te willen hebben. Als de cliënt voorkeursaanbieders heeft opgegeven, wordt de opdracht gegeven aan de voorkeursaanbieder met de laagst geboden prijs. Als een cliënt slechts HH wil ontvangen van één aanbieder en deze voorkeursaanbieder heeft niet geboden, kan deze de opdracht



uitvoeren tegen de maximumprijs die in de raam-overeenkomst vastligt;

E. Bij een herindicatie worden stappen B, C en D opnieuw doorlopen.

### Opgelet

1. Om deze variant te kunnen toepassen, is een elektronisch veilingsysteem wenselijk. De technologie is ontwikkeld (zie [www.zorgveiling.nl](http://www.zorgveiling.nl)) en wordt al gebruikt voor HH binnen de Wmo. Er zijn voor de gemeente geen kosten verbonden aan het gebruik van [www.zorgveiling.nl](http://www.zorgveiling.nl). De winnende aanbieder betaalt wel een klein bedrag (momenteel € 19,50). Gemiddeld duurt de implementatie van de veilingvariant voor een nieuwe gebruiker drie maanden.

2. De gemeente doet er goed aan om een cliënt minimaal twee voorkeursaanbidders te laten opgeven. Zo wordt voorkomen dat een aanbieder, die weet dat hij de enige voorkeursaanbieder is, niet biedt op een opdracht en de maximale prijs vergoed krijgt.

3. De administratieve lasten voor de gemeente worden hoger, omdat een veiling nodig is voor elke nieuwe cliënt en per cliënt geregistreerd wordt welke tarieven gedeclareerd kunnen worden. Als de gemeente gebruik

maakt van een elektronisch veilingsysteem dan kunnen de lasten toch beperkt blijven door een koppeling met het administratiesysteem.

4. Met deze variant wordt het voor kleinere aanbieders gemakkelijker om een opdracht voor HH in de wacht te slepen. Zelfs eenpersoonsaanbidders kunnen meedingen, als ze hebben meegedaan in de aanbesteding en voldoen aan het minimum kwaliteitsniveau. Als een gemeente dit wenselijk vindt, moet er bij het formuleren van minimum-eisen rekening mee worden gehouden dat ook kleine aanbieders aan deze eisen kunnen voldoen. Grote aanbieders kunnen vaak sneller voldoen aan de strenge eisen in sommige aanbestedingen.

5. De structuur van de markt kan bij grootschalige toepassing van de veiling volledig veranderen. Door de veilingmethode wordt toetreden voor nieuwe aanbieders makkelijker. Om een aantal ongewenste effecten te voorkomen kan de gemeente andere varianten inzetten zoals goed werkgeverschap (variant 10) of minimum tarief (variant 11).

6. Deze methode wordt al op grote schaal toegepast bij het toewijzen van kraamzorg door verzekeraars.

### Waarom

Bij de offertebeoordeling moet op een objectieve manier de beste aanbieding worden gekozen. De keuzes moeten een directe vertaling zijn van wat de gemeente zelf belangrijk vindt aan de in te kopen dienstverlening en de aanbieder die dit uitvoert. Dat is beter mogelijk als er geen relatieve beoordeling wordt gebruikt.

Beoordelingsscores die niet afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de beste inschrijving kunnen een directere vertaling zijn van wat de gemeente echt wil.

Er zijn veel vormen van relatieve beoordeling mogelijk en deze worden ook veel gebruikt, vaak zonder de echte effecten te kennen. Ook juridisch is er veel tegen relatieve beoordelingen in te brengen. Relatieve beoordelingen zijn niet objectief en niet transparant.

Tot nu toe is er nog geen jurisprudentie die relatieve beoordeling verbiedt. Om duidelijk te maken wat de gewenste doelen zijn in de aanbesteding, kan een gemeente echter beter een absolute beoordeling gebruiken.

Ook naar cliëntenorganisaties is dit transparanter.

### Hoe

Bij een relatieve beoordeling wordt de score van een aanbieding bepaald op basis van de score van een andere aanbieding. De beste aanbieding krijgt bijvoorbeeld het maximum aantal punten en de andere scores worden

daarvan afgeleid. Als de gemeente geen relatieve beoordelingen wil toepassen, moet zij alle vormen van beoordeling vermijden waarbij gerefereerd wordt aan andere aanbiedingen.

Een relatieve beoordeling kan de scores van prijs en kwaliteit (of tussen verschillende kwaliteitsaspecten) onbedoeld en ongewenst scheeftrekken. Een voorbeeld: *Aanbieder A biedt de laagste prijs van € 15,- per uur. In het bestek was vastgelegd dat de aanbieder met de laagste prijs 10 punten scoort, het maximum aantal punten. De duurste aanbieder zou 0 punten scoren. Aanbieder B biedt € 20,- per uur en is daarmee het duurst.*

*Daarom scoort hij 0 punten. Aanbieder C biedt € 17,50 per uur. Omdat er relatief beoordeeld wordt, heeft C recht op 5 punten. Het verschil in prijs tussen B en C is € 2,50 per uur en C krijgt daarom 5 punten minder dan A en dus 5 punten meer dan C. Een prijsverschil van € 0,50 per uur is 1 punt waard in de beoordeling.*

*Als aanbieder C niet had meegedaan aan de aanbesteding was € 2,50 maar liefst 10 punten waard geweest. Die 10 punten zijn namelijk het verschil tussen aanbieder A en B.*

*Een prijsverschil van € 0,50 is dan opeens 2 punten waard (10 punten voor een verschil van € 5,-). Dus als aanbieder C niet meedoet, weegt het onderdeel prijs zwaarder dan wanneer C wel mee doet. Het puntenverschil tussen A en B is immers groter als C niet meedoet.*

Bij een relatieve beoordeling op prijs en kwaliteit komt de scoreverhouding anders te liggen met als enige reden dat een andere aanbieder wel of niet meedoet. Dergelijke ongewenste effecten komen niet voor bij absolute beoordelingen. Een bepaalde aanbieder leidt dan na beoordeling altijd tot dezelfde score. De gemeente moet van tevoren vast leggen welke kenmerken van de aanbieder tot welke score leiden. Dit wordt meestal in een beoordelingsprocedure opgeschreven die vóór het binnenkomen van de offertes is vastgesteld.

### Opgelet

1. Omdat de gemeente in een beoordelingsprocedure moet vastleggen (voordat de aanbiedingen binnenkomen) welke kenmerken van de aanbieder tot welke scores leiden, verdient het de aanbeveling als de gemeente beschikt over kennis van de markt. De gemeente moet van tevoren ongeveer weten wat zij in de aanbiedingen kan verwachten. Als het nodig is, kan de gemeente daarom een marktconsultatie organiseren voorafgaand aan de aanbesteding (zie aanbeveling IV).

2. Een mogelijkheid om ongewenste effecten van sommige relatieve beoordelingen te voorkomen, is het gebruik van logaritmische beoordelingsschalen. Het toepassen van logaritmische beoordelingsschalen is ingewikkeld en werkt niet voor alle vormen van relatieve beoordeling.

## 17. Relatieve beoordelingen

Geen beoordelingsmethodieken toepassen waarbij scores van de ene aanbieder afhankelijk zijn van scores van een andere aanbieder.

### Waarom

De scoreschaal in het bestek bekend maken helpt de aanbieders om beter aan te sluiten bij de wensen van de gemeente. De aanbieders kunnen dan bijvoorbeeld kiezen voor een beter afgestemde verhouding tussen kwaliteit en prijs en inschatten welke gevolgen dit heeft op hun score. Volgens het Bao is het verplicht om aan te geven welk gewicht een gunningscriterium heeft. Als echter niet duidelijk is hoe de puntenverdeling werkt, heeft kennis van de gewichten geen zin. Door de scoreschaal uit te leggen, voorkomt de gemeente dat de aanbieders onjuiste of onduidelijke beelden krijgen over het belang van de verschillende criteria. Daarnaast komt de gemeente in de beoordelingsfase minder voor verrassingen te staan bij de werking van de criteria.

### Hoe

De gemeente moet de juiste gewichten toekennen aan de gunningscriteria, maar ook de juiste scoreschaal hanteren om de aanbiedingen te beoordelen. Het een kan niet los gezien worden van het ander. Wat 'juist' is, wordt bepaald door de eigen visie van de gemeente. Steeds kan de gemeente daarbij teruggrijpen naar de oorspronkelijke ideeën over welke criteria doorslaggevend zijn bij de beoordeling. Als de gewichten en scoreschalen in concept zijn vastgesteld is 'proefdraaien' zinvol door

middel van een grondige scenarioanalyse voor alle criteria. Hierbij worden verschillende scenario's ofwel mogelijkheden van beoordelingsuitkomsten met elkaar vergeleken. Ook een marktconsultatie kan helpen bij het bepalen van de scoreschaal.

Het is aan te raden om de scoreschaal in het bestek op te nemen en uit te leggen. Dat kan de gemeente erg duidelijk doen, er daarbij van uitgaand dat aanbieders niet gewend zijn een scoreschaal te interpreteren. Voor de aanbieder moet bijvoorbeeld duidelijk worden hoeveel extra kwaliteit hij moet leveren om € 1,- meerprijs te compenseren. Ook de onderlinge relatie tussen verschillende kwaliteitsaspecten moet zo duidelijk mogelijk zijn.

### Opgelet

1. In variant 17 wordt een voorbeeld beschreven waarin een gemeente het effect van gewichtentoekenning niet inziet. Twee andere voorbeelden zijn:

*A. Een gemeente zegt in het bestek dat prijs en kwaliteit even zwaar wegen. Een aanbieder kan op beide aspecten 50 punten scoren. Zo heeft de gemeente voldaan aan het Bao, maar de aanbieder schiet er niets mee op. De aanbieder wil bijvoorbeeld weten hoeveel de prijs omlaag moet om 25 punten extra te scoren. Misschien moet de prijs gehalveerd worden of is € 1,- omlaag al genoeg. Zonder scoreschaal zegt het gewicht nog niets;*

*B. Het eisen van een minimumscore op kwaliteit die wordt gewogen, kan een raar effect hebben. Stel dat kwaliteit wordt gewogen met 0,6 en prijs met 0,4. De gemeente zegt daarmee dat kwaliteit in de beoordeling zwaarder moet wegen dan prijs. Daarbij eist de gemeente een minimumscore op kwaliteit van 50%. Voor de kwaliteit kunnen dan punten gehaald worden op een schaal van 30 tot 60 punten. Voor prijs op een schaal van 0 tot 40 punten. Als de aanbiedingen worden beoordeeld, blijkt aanbieder A een gewogen puntenaantal van 60 te halen op kwaliteit. Aanbieder B biedt maar net het minimum aan kwaliteit en scoort een gewogen puntenaantal van precies 30. Tussen de best en slechts scorende aanbieders op kwaliteit zit een puntenverschil van 30. Als nu aanbieder B een lage prijs biedt en A een hele hoge, wint B de opdracht alsnog. Het puntenverschil dat bij prijs kan worden gemaakt, is niet te compenseren met de punten op kwaliteit. Dit is in strijd met wat de gemeente voorafgaand aan de aanbesteding had bedacht. Zij wilde dat kwaliteit belangrijker was dan prijs.*

2. Het is juridisch sterk om veel beoordelingsinformatie openbaar te maken. De gemeente kan problemen voorkomen door transparant te zijn over het beoordelingsproces, inclusief de scoreschalen. Voorwaarde is wel dat de gemeente haar keuzes goed afweegt en reële en nuttige gewichten toekent aan de criteria.

## 18. Juiste scoreschaal

De juiste scoreschaal voor de gunningscriteria hanteren en communiceren.





## Andere varianten ter inspiratie



## Andere varianten ter inspiratie

De hiervoor beschreven varianten zijn niet de enige mogelijkheden om technisch correct én beleidsrijk aan te besteden. Om dat te illustreren, volgt hieronder een opsomming van een aantal andere mogelijkheden. Deze kunnen dienen ter inspiratie bij de verdere uitwerking van de aanbestedingsstrategie, maar zijn niet nader geanalyseerd en uitgewerkt.

In de presentatie van deze mogelijkheden sluiten we aan de indeling van de 18 varianten waarbij aangegeven wordt wáár in het bestek de varianten gebruikt kunnen worden:

A. Bij de uitvoeringsbepalingen in het programma van eisen. Dit zijn de eisen aan de uitvoering van de opdracht, waar geen enkele aanbieder van mag afwijken;

- B. Bij de geschiktheidseisen die gesteld worden aan de aanbieder. De geschiktheidseisen betreffen sec de organisatie van de aanbieders en niet hun aanbidding;
- C. Bij de gunningscriteria. Van de aanbieders die aan de geschiktheidseisen voldoen, worden de offertes (de aanbiedingen) beoordeeld op de gunningscriteria;
- D. Bij de gunningsmethodieken waarmee verschillende gunningscriteria met elkaar in verband worden gebracht. Het combineren van de individuele scores op de gunningscriteria levert uiteindelijk op welke aanbidding als de beste(n) moet(en) worden beoordeeld.



### Varianten rond de uitvoeringsbepalingen

#### Makelaarsfunctie aanbesteden

In plaats van zelf de aanbieders te selecteren, kan een gemeente die taak ook bij een makelaar (een partij die aanbieders zoekt) leggen. Deze makelaar krijgt van de gemeente richtlijnen voor de selectie van aanbieders. De makelaar heeft met dezelfde moeilijkheden en regelgeving te maken als de gemeente en in een aantal gevallen moet er ook openbaar aanbesteed worden. De gemeente dient het uitbesteden van de makelaarsfunctie zélf waarschijnlijk ook aan te besteden.

#### Belonen van innovatie

Het belonen van aanbieders door middel van een bonus-/malussysteem is opgenomen als variant 7. Een bonus of malus kan betrekking hebben op de geleverde prestaties binnen de gemaakte afspraken. Maar evenzeer kan het systeem betrekking hebben op de innovatie die de aanbieders inbrengen. Dit dient dan helder in het Programma van Eisen te zijn opgenomen.

#### Meer onderhands gunnen

Het onderhands gunnen van dienstverlening kan alleen als de opdracht niet aanbestedingsplichtig is. De opdracht opknippen om de aanbestedingsplicht te omzeilen is niet

toegestaan. Wel zijn er voor kleinere percelen (minder dan 20% van het totaal én minder dan € 80.000,-) speciale regelingen waarin onderhandse gunning mogelijk is, bijvoorbeeld voor bijzondere doelgroepen. In de handreiking met uitleg over de Europese aanbestedingsregels (zie [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl)) staat daarover meer toegelicht.

#### Evenwicht tussen cliënt en aanbieder

Cliënten willen vaak meer invulling kunnen geven aan de dienstverlening. Een mogelijkheid is dat een cliënt aangeeft of hij/zij gebruik wil maken van een pool of juist van één vaste medewerker (variant 3). Een andere keuze is dat de cliënt zelf de werkgeversfunctie uitvoert door middel van een PGB maar die voor een deel liever door de gemeente laat verzorgen (variant 8). Gemeenten kunnen in overleg met de cliëntenraden of na het uitvoeren van een behoefteonderzoek, bepalen welke delen van de dienstverlening door de cliënt kunnen worden gekozen. Dit kan helder in het Bestek worden beschreven.

## Varianten rond de gunningscriteria

### Canadese methode

Met de Canadese methode wordt van alle offertes de gemiddelde (of mediane) prijs berekend. Vervolgens wordt van de aanbieders die onder deze prijs hebben aangeboden, de opdracht gegund aan degene met de beste kwaliteit. Juridisch aandachtspunt bij deze methode is de vereiste objectiviteit. Objectiviteit kan impliceren dat de uitkomst voor inschrijvers tot op zekere hoogte voorspelbaar is. Dit kan hier mogelijk in de knel komen doordat deze methode een minimumeis hanteert, waarvan de waarde vooraf niet bekend is, namelijk inschrijven onder de gemiddelde prijs. Maar omdat een methode waarbij gunning aan de goedkoopste helft van de inschrijvers plaatsvindt een soortgelijk effect zou hebben, achten wij dit juridisch risico uiterst klein.

### Opslag per uur

Op basis van de CAO's en het personeelsbestand van de aanbieder kan de gemeente de aanbieder een vergoeding per uur geven met daarbovenop een bepaalde opslag. Deze opslag op de prijs wordt bepaald door de samenstelling van het personeelsbestand (bijvoorbeeld leeftijden, vaste dienst/oproepkrachten). Er ontstaat een zelfde soort concurrentie als bij het gunnen op marge (variant 12).

### Budget met risico voor aanbieders

Met deze variant wordt het budgetrisico overgedragen aan de aanbieders. Er wordt een budget toegekend op basis waarvan de dienstverlening wordt geleverd. Bij overschrijding van de productieafpraak is het risico voor de aanbieders. De werking lijkt op de methode die in de AWBZ wordt toegepast en geeft gemeenten een zekerheid over het te behalen resultaat binnen het financiële kader. Indien het budget te laag wordt vastgesteld, is de situatie echter vergelijkbaar met het contracteren van aanbieders voor een voor hen te lage kostprijs.

## Varianten rond de gunningsmethodieken

### Dynamisch inkoopstelsel

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

De veiling (uitgewerkt in variant 16) is een variant van het dynamisch inkoopstelsel. Hierbij worden echter tussentijds geen nieuwe aanbieders toegelaten.

### Tarieven afhankelijk van budgetruimte

Om het beslag op de budgetruimte van de gemeente te beperken, kan ook een maximum tarief worden vastgesteld. Een deel van de gemeenten heeft in de uitgevoerde aanbestedingen reeds een maximumtarief

gehanteerd om te borgen dat de HH binnen het budget blijft. In het Zeeuwse model wordt een vast tarief gehanteerd (maximum = minimum). Het Zeeuwse model wordt beschreven in variant 15.





# Algemene aanbevelingen

### Waarom

Het is belangrijk dat de inhoud van dienstverlening in het algemeen goed aansluit op de behoeften van cliënten. Bij indicatiestelling wordt de individuele behoefte van een cliënt onderzocht en de mate waarin HH nodig is. In een algemeen behoefteonderzoek daarentegen, wordt voorafgaand aan een aanbesteding vastgesteld wat de cliënten voor (collectieve) wensen en behoeften hebben die zij in de dienstverlening belangrijk vinden.

Door de werkelijke behoeften en verwachtingen van cliënten op te vragen, gaat de gemeente meer uit van feiten en minder van interpretaties en percepties.

De gemeente laat zien de wens van de cliënt serieus te nemen. Mocht bijvoorbeeld uit een behoefteonderzoek naar voren komen dat de cliënt meer samenhang verlangt tussen verschillende vormen van ondersteuning, dan kan dit bijdragen aan de integratie van HH met andere Wmoonderdelen.

### Hoe

Primair is inzicht nodig in de behoeften van de doelgroep. Welke verwachtingen heeft men van de hulp?

Ervaring en tevredenheid worden sterk bepaald door het verwachtingspatroon. Ook moet worden vastgesteld welk onderzoek het beste past. Welke vragen zijn relevant en tot welke conclusies leiden de uitkomsten?

De keuze van de onderzoeksmethode voor de gegevensverzameling hangt af van de vraagstelling (kwalitatief of kwantitatief) en de doelgroep (ouderen vragen om een andere benadering dan jongeren). Cliëntpanels zijn vaak zinvoller dan enquêtes voor dit soort onderzoeken. Één van de belangrijkste onderdelen van een onderzoek is het vaststellen of alle cliënten op dezelfde manier benaderd kunnen worden. En zo niet: welke groepen moeten dan worden onderscheiden?

### Opgelet

1. Bij een behoefteonderzoek ligt samenwerking met andere gemeenten voor de hand. Het vermindert de belasting van het ambtelijk apparaat en de kosten van de uitvoering en analyse worden gedeeld. Omliggende gemeenten hebben vaak overeenkomstige cliëntengroepen en een groot deel van de vragen is in de regel gelijk. Daardoor volstaat een kleinere steekproef.

2. Uitvoering door een onafhankelijk en gespecialiseerd bureau verdient de voorkeur. Omdat de uitvoerders zelf geen belang hebben bij de resultaten van het onderzoek, vergroot het de acceptatie van de uitkomsten door alle betrokken partijen.

3. De doorlooptijd van een dergelijk onderzoek is afhankelijk van het aantal benodigde voorbereidingsactiviteiten, maar bedraagt tenminste twee maanden. Als gemeenten de onderzoeken tijdig laten plaatsvinden, kunnen de resultaten worden meegenomen in een nieuwe aanbesteding.

4. Een gemeente kan niet elke (individuele) behoefte van cliënten vervullen. Een heldere uitleg voorkomt dat cliënten die meewerken aan het onderzoek, dat beeld krijgen. De gemeente heeft een eigen visie op de beste dienstverlening en die zal niet altijd met die van elke cliënt overeenkomen.

5. Het is belangrijk om te weten of de cliënt ervaart dat bepaalde uitgesproken behoeften worden gerealiseerd. Een behoefteonderzoek dient daarom altijd gevolgd te worden door een cliënt-ervaringsonderzoek, bij voorkeur door de CQ-index methode toe te passen. Deze methode heeft in de zorgsector betrouwbare resultaten opgeleverd.

6. Gemeenten en aanbieders moeten niet alleen weten: “Is de cliënt tevreden?”, maar ook “Waarom is de cliënt (niet) tevreden?” en “Wat kan ik doen om de cliënt nog beter tegemoet te komen?”. Dit past bij de cliënt-tevredenheidsmetingen die de Wmo jaarlijks verplicht stelt.

## I. Behoeftonderzoek

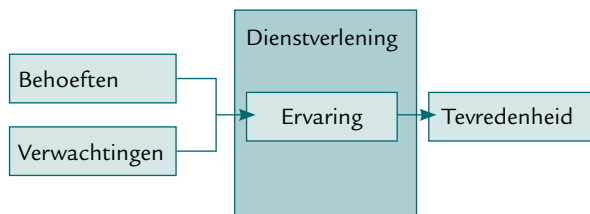
Cliënten vragen naar hun mening over de gewenste dienstverlening.

### Waarom

Het monitoren van de prestaties van aanbieders is van belang om de kwaliteit van de HH te borgen en te verbeteren. Cliënten worden actief betrokken bij het proces van kwaliteitsmeting, door hen te vragen hoe zij de geleverde dienstverlening hebben ervaren.

### Hoe

De cliëntbeleving heeft verschillende aspecten, waarvan 'ervaring' er slechts één is. Daarnaast zijn behoeften, verwachtingen en tevredenheid belangrijke aspecten. Het cliëntervaringsonderzoek is een onderdeel van de keten van gegevensverzameling:



Vragen in een cliëntervaringsonderzoek zijn gericht op thema's als de communicatie van het personeel of de beleefdheid en/of het respect en de hulpvaardigheid van het personeel. De vragen moeten op een meetbare manier

gesteld worden. Bijvoorbeeld: 'Hoe vaak had het personeel respect voor wat u zei?', waarbij de cliënt kan kiezen uit nooit/soms/meestal/altijd.

De resultaten van het cliëntervaringsonderzoek kunnen worden gebruikt als input bij aanbestedingen, ter verbetering van interne processen en als informatie voor cliënten om aanbieders te vergelijken.

### Opgelet

1. Het zorgvuldig uitvoeren van cliëntonderzoeken vraagt om gedegen voorbereiding en om specifieke kennis en ervaring. Zo is het belangrijk om ervaringen (feiten) en tevredenheid (meningen) goed te onderscheiden.
2. Gemeenten kunnen de cliëntervaringsmetingen conform de CQ-index methode verrichten. De beste resultaten tegen aanvaardbare kosten worden bereikt als die metingen centraal worden ingezet en gecoördineerd, zoals dat ook in de curatieve zorgsector wordt georganiseerd in het Centrum Klantervaring Zorg (voor meer informatie hierover zie [www.centrumklantervaringzorg.nl](http://www.centrumklantervaringzorg.nl)).
3. Cliëntervaring meten draagt het meest bij aan een betere dienstverlening als metingen periodiek worden



herhaald (bijvoorbeeld jaarlijks) en met elkaar worden vergeleken. Periodiek resultaten uit cliëntervaringsonderzoek presenteren aan een cliëntenplatform en hen mee laten denken over mogelijke verbeteringen, betreft cliënten actief bij innovaties en verbeteringen. Dat kan in besloten kring of door openbare publicatie van de gegevens gebeuren.

## II. Cliëntervaringsonderzoek

Cliëntervaringen meten en de uitkomsten daarvan actief gebruiken.

### Waarom

De aanbesteding, en daarmee ook de in te kopen dienstverlening, sluit beter aan bij wat de markt kan aanbieden als de gemeente zich goed laat informeren over de mogelijkheden van de marktpartijen. Er ontstaat een betere verhouding van prijs en kwaliteit in de aanbiedingen en de gemeente heeft een beter referentiekader voor de beoordeling.

Daarnaast wordt voorkomen dat door onrealistische eisen, over bijvoorbeeld de prijs, overspannen reacties in de markt optreden. Aanbieders kunnen hierdoor mogelijk niet inschrijven of werken met een onverantwoorde prijsstelling, wat kan leiden tot continuïteits- en werkgelegenheidsproblemen. Concurrentie op reële criteria geeft op langere termijn meer garantie van concurrentie en dus ook meer keuzevrijheid voor de cliënten.

De marktconsultatie wordt ook toegepast om meer te weten te komen over kostprijzen. Deze informatie is handig als de gemeente een minimumtarief, een maximumtarief of een vaste prijs in het bestek wil voorschrijven.

### Hoe

Een marktconsultatie is een formele procedure met duidelijke spelregels. In een marktconsultatie wordt de partijen apart gevraagd naar informatie. Een deel van

deze informatie is commercieel gevoelig (bijvoorbeeld prijs) en mag niet openbaar gemaakt worden of in algemene stukken terecht komen.

Voor een marktconsultatie werkt de gemeente de te toetsen aspecten uit in een document en stelt zij vragen aan marktpartijen. De gemeente kan zelf bepalen welke informatie verstrekt wordt aan de marktpartijen. Dit kan heel uitgebreid zijn (een compleet bestek) tot slechts enkele vragen.

De vragen kunnen het opgestelde document betreffen, zoals of het juiste detailniveau wordt gehanteerd, of de eisen en wensen realistisch zijn, wat de risico's zijn in de uitvoering en of er een indicatie van de prijsstelling is te geven. Maar juist in een marktconsultatie moet ook ruimte worden gegeven aan de partijen om nieuwe ideeën en suggesties te geven.

### Opgelet

1. Om zinvolle informatie op te leveren, moeten de geconsulteerde partijen een reële afspiegeling vormen van de potentiële groep aanbieders.

2. Een select aantal marktpartijen direct benaderen is mogelijk zolang de beginselen van objectiviteit, gelijkheid en transparantie in acht worden genomen. Er mag geen discriminerend effect ontstaan ten opzichte van niet

geraadpleegde potentiële aanbieders. Verleng daarom eventueel vooraankondigen en/of minimale termijnen bij de aanbesteding om ook de niet geraadpleegde partijen redelijke termijnen van voorbereiding te gunnen.

3. Alle partijen dienen uiteindelijk bij de start van de Europese aanbesteding over dezelfde volledige informatie te beschikken. Neem daartoe in ieder geval op in het bestek:

- A. Alle extra informatie die tijdens marktconsultatie is verstrekt;
- B. Een verslag van de marktconsultatie;
- C. De vermelding dat de resultaten van de marktconsultatie in het bestek zijn verwerkt.

4. Marktpartijen verlenen de gemeente een gunst door mee te doen in de marktconsultatie.

Een marktconsultatie kan daarom het beste niet té zwaar en tijdrovend zijn.

### III. Marktconsultatie

Realistische uitgangspunten gebruiken voor een aanbesteding.

### Waarom

In veel gevallen helpt een actief beheer van het contract om de aanbieder 'bij de les' te houden of te stimuleren tot goede prestaties. Actief omgaan met de goede of slechte prestaties van de aanbieders voorkomt reparaties achteraf. Een aanbieder stelt zich veel eerder proactief op als hij merkt dat er interactie plaatsvindt. Aanbieders maken de beloftes uit de offerte waar en als dat niet lukt, spreekt de gemeente ze daar op aan. Uiteindelijk hebben alle partijen er baat bij. Gemeenten omdat de kwalitatieve doelstellingen beter gehaald worden, aanbieders omdat ze weten waar ze aan toe zijn, de cliënten omdat ze betere dienstverlening krijgen.

### Hoe

De inrichting van contractmanagement kan op drie niveaus gebeuren: operationeel, tactisch en strategisch. Operationeel contractmanagement, bijvoorbeeld het oplossen van dagelijkse problemen, kan het beste dicht bij de dagelijkse operatie worden uitgevoerd. Hiervoor zijn bijvoorbeeld de lokale Wmo-loketten geschikt, die toch al contact hebben met cliënten en medewerkers van de opdrachtnemers.

Activiteiten die in het tactisch contractmanagement kunnen worden uitgevoerd zijn (niet uitputtend):

- A. Meten, vergelijken en beoordelen van prestaties van opdrachtnemers;
  - B. Oplossen van structurele problemen;
  - C. Meten, vergelijken en beoordelen van cliëntervaring;
  - D. Beoordelen van overzicht van geregistreerde klachten;
  - E. Uitwisselen en implementeren van innovatieve ideeën;
  - F. Het voeren van voortgangsoverleg met de opdrachtnemers;
  - G. Bijhouden van ontwikkelingen in de markt en voorbereiden toekomstige aanbesteding;
  - H. Bepalen van keuze voor contractverlenging;
- Onder strategisch contractmanagement vallen onder andere de keuzes rondom de inrichting van de dienstverlening en de keuze om bredere samenwerkingsverbanden met andere gemeenten aan te gaan. Meestal zijn deze vragen van bestuurlijke aard.

### Opgelet

1. Contractmanagement mag niet alleen gericht zijn op de aanbieders. Dat de gemeente en andere partijen in de keten ook input leveren, wordt soms onderkend. De gemeente moet ook haar eigen afspraken nakomen en de regie voeren over andere ketenpartners. Dit is bepalend voor het succes van de relatie.

2. Ook cliëntparticipatie kan een rol krijgen in het contractmanagement. Dat kan door periodiek bepaalde informatie, zoals over structurele klachten of resultaten uit cliëntervaringsonderzoek, te presenteren aan een cliëntenplatform en hen mee te laten denken over mogelijke oplossingen.

3. Zeker voor kleine tot middelgrote gemeenten is het zinvol om met omliggende gemeenten samen te werken op het niveau van tactisch contractmanagement. De gemeenten kunnen bijvoorbeeld prestaties van opdrachtnemers vergelijken, ervaringen over structurele problemen uitwisselen, kennis en capaciteiten bundelen en er samen in investeren. Op deze manier bouwen ze ‘countervailing power’ op ten opzichte van de opdrachtnemers. Pakken gemeenten het contractbeheer gezamenlijk aan, dan zijn heldere afspraken van belang over wie welke activiteiten uitvoert en hoe dat gebeurt.

4. De gemeente moet voorkomen dat management-informatie op meer plekken wordt verzameld. Ook is het van belang om niet alleen informatie bij de gemeenten of de opdrachtnemers te verzamelen, maar ook bijvoorbeeld informatie van de indicatiestellers of cliëntenorganisaties. Dit plaatst de prestaties van opdrachtnemers in een breder perspectief.

## IV. Actief contractmanagement

Zorgen voor kwaliteitsborging en naleving van de overeenkomst.

## V. Omgekeerd factureren

Afspraken maken over de facturering.

### Waarom

Een simpele manier om met factureren om te gaan kan kostenbesparingen opleveren voor zowel gemeenten als de aanbieders. Het zorgt voor minder administratieve handelingen en bureaucratie, waardoor bespaard wordt op personele inzet en kosten. Het geeft de gemeente bovendien ruimte om meer aandacht te besteden aan inhoudelijke taken en kwaliteitsaspecten.

### Hoe

Bij omgekeerd factureren betaalt de gemeente de aanbieders op basis van de indicaties die zijn afgegeven aan de cliënten. In plaats van betalen op basis van ingediende facturen na het leveren van de diensten, wordt er betaald op basis van de opdrachten aan de dienstverleners. Dit bespaart het opstellen van facturen en het koppelen van die facturen aan de indicaties. Verdere kostenreductie is mogelijk in de controle. In plaats van 100% controle op alle leveringen, wordt erop vertrouwd dat in het overgrote deel van de gevallen de dienst daadwerkelijk is geleverd. De gemeente controleert achteraf steekproefsgewijs of de aanbieder de dienst ook daadwerkelijk heeft geleverd. Daarnaast kan controle plaatsvinden door bestandsgegevens van het CIZ (of eigen indicatiegegevens) en het CAK te vergelijken. Opvallende zaken kunnen dan extra aandacht krijgen in de steekproef.

### Opgelet

1. Bij de aanbesteding moeten heldere afspraken in de conceptovereenkomst worden opgenomen over de methode van factureren en de gehanteerde controle-mechanismen. Deze afspraken moeten strikt gevolgd worden en vragen dus om actief contractmanagement van gemeenten.

2. Het risico bestaat dat misbruik van het vertrouwen wordt gemaakt. Om dit te voorkomen kan een gemeente in de aanbesteding een boeteclausule opnemen. Als bij een steekproef blijkt dat het niet klopt, dan kan de gemeente hier financiële consequenties voor de aanbieder aan verbinden.

3. Aanbieders moeten op het niveau van de cliënt het werkelijk aantal geleverde uren versturen aan de gemeente, zodat het CAK de correcte eigen bijdrage kan heffen. Het is wenselijk dat cliënten geen hinder ondervinden van deze wijze van factureren door een herstelfactuur in een later stadium.

4. Ook een cliënt kan meehelpen in de controlemethodiek. Een mondige cliënt zal waarschijnlijk een klacht indienen als deze te weinig hulpuren ontvangt, danwel de eigen bijdrage moet betalen voor uren die niet geleverd zijn. Bij teveel uren hulp zal er waarschijnlijk niet geklaagd worden. De gemeente kan ook telefonische steekproeven nemen bij cliënten over de feitelijk geleverde dienstverlening.

5. Om de vergelijkbaarheid van bestanden te garanderen zijn afspraken over het format van gegevens wenselijk.

6. Deze methode van factureren wordt ook toegepast bij de Zorgkantoren en de Zorgverzekeraars en werkt naar tevredenheid.

