

# met zorg aanbesteden

consequenties van aanbesteden  
voor de zorgsector



eindwerkstuk in het kader van MBA-H, Erasmusuniversiteit  
begeleider: prof.dr. Aad A. de Roo  
student: drs. J.H. Ellenkamp  
Rotterdam, maart 2007



# met zorg aanbesteden

consequenties van aanbesteden  
voor de zorgsector



eindwerkstuk in het kader van MBA-H, Erasmusuniversiteit  
begeleider: prof.dr. Aad A. de Roo  
student: drs. J.H. Ellenkamp  
Rotterdam, maart 2007



inhoudsopgave



|                                                                         | <b>Pagina</b> |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Inhoudsopgave</b>                                                    | 1             |
| <b>Samenvatting</b>                                                     | 4             |
| <b>Voorwoord</b>                                                        | 6             |
| <b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>                                            | 7             |
| 1.1 Achtergrond en aanleiding                                           | 7             |
| 1.2 Doelstelling                                                        | 7             |
| 1.3 Opbouw van de scriptie                                              | 7             |
| <b>Hoofdstuk 2 Opzet van het onderzoek</b>                              | 9             |
| 2.1 Inleiding                                                           | 9             |
| 2.2 Probleem- en vraagstelling                                          | 9             |
| 2.2.1 Probleemstelling                                                  | 9             |
| 2.2.2 Vraagstelling                                                     | 9             |
| 2.3 Theoretisch concept                                                 | 10            |
| 2.4 Methode van onderzoek                                               | 12            |
| 2.4.1 Informatieverzameling                                             | 12            |
| 2.4.2 Werkwijze bij de interviews                                       | 12            |
| 2.5 De praktijk van aanbesteden bij Pameijer                            | 13            |
| 2.6 Samenvatting                                                        | 14            |
| <b>Hoofdstuk 3 De gezondheidszorg als markt</b>                         | 15            |
| 3.1 Inleiding                                                           | 15            |
| 3.2 Marktwerving in de gezondheidszorg                                  | 15            |
| 3.2.1 Ontwikkelingen in de markt                                        | 15            |
| 3.2.2 Betekenis van marktwerving voor de zorg                           | 16            |
| 3.3 Overheidsbeleid gericht op de gezondheidszorg                       | 18            |
| 3.3.1 Ontwikkelingen AWBZ                                               | 18            |
| 3.3.2 De Wet Maatschappelijke Ondersteuning                             | 19            |
| 3.4 Samenvatting                                                        | 20            |
| <b>Hoofdstuk 4 Aanbesteden</b>                                          | 22            |
| 4.1 Inleiding                                                           | 22            |
| 4.2 Context aanbesteden                                                 | 22            |
| 4.3 Het aanbestedingsproces                                             | 23            |
| 4.4 Procedures met betrekking tot aanbesteden                           | 24            |
| 4.5 Aanbesteden in de publieke sector                                   | 26            |
| 4.6 Sterke en zwakke aspecten van aanbesteden in de<br>publieke context | 27            |
| 4.7 Samenvatting                                                        | 29            |
| <b>Hoofdstuk 5 Analyses van de gevoerde interviews</b>                  | 30            |
| 5.1 Inleiding                                                           | 30            |
| 5.2 Strategie                                                           | 30            |
| 5.2.1 Aanbesteden als keuze of noodzaak                                 | 30            |
| 5.2.2 P&C-cyclus                                                        | 31            |
| 5.2.3 Nieuwe doelgroepen en markten                                     | 31            |

|                                            |                                           |           |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------|
| 5.2.4                                      | Consequenties voor samenwerkingsrelaties  | 31        |
| 5.2.5                                      | Professionaliseren van de inkoop          | 32        |
| 5.3                                        | Managementstijl                           | 33        |
| 5.3.1                                      | Kennis mobiliseren                        | 33        |
| 5.3.2                                      | Ontwikkelen van ondernemende competenties | 34        |
| 5.3.3                                      | Verstandig netwerken                      | 35        |
| 5.3.4                                      | Integriteit is belangrijk                 | 35        |
| 5.4                                        | Personeel                                 | 36        |
| 5.4.1                                      | Betrokkenheid en opleiding personeel      | 36        |
| 5.4.2                                      | Positie personeel                         | 36        |
| 5.4.3                                      | Aanbesteden en cao's                      | 37        |
| 5.5                                        | Structuur                                 | 37        |
| 5.5.1                                      | Projectorganisatie                        | 37        |
| 5.5.2                                      | Borging van aanbesteden                   | 38        |
| 5.6                                        | Cultuur                                   | 39        |
| 5.6.1                                      | Ontwikkelen resultaatgerichte cultuur     | 39        |
| 5.6.2                                      | Strakker sturen                           | 39        |
| 5.6.3                                      | Symbolen                                  | 40        |
| 5.6.4                                      | Positie klant                             | 40        |
| 5.7                                        | Systemen                                  | 40        |
| 5.7.1                                      | Adequate managementinformatie             | 40        |
| 5.7.2                                      | Kloof tussen informatiesystemen           | 41        |
| 5.8                                        | Anderszins gemaakte opmerkingen           | 42        |
| 5.8.1                                      | Scepsis of spelen?                        | 42        |
| 5.8.2                                      | Goedkoop is duurkoop?                     | 43        |
| 5.8.3                                      | Ethische dilemma's                        | 43        |
| 5.9                                        | Succesfactoren voor aanbestedingen        | 43        |
| 5.10                                       | Samenvatting                              | 45        |
| <b>Hoofdstuk 6 Pameijer en aanbesteden</b> |                                           | <b>47</b> |
| 6.1                                        | Inleiding                                 | 47        |
| 6.2                                        | Huidige situatie inzake aanbesteden       | 47        |
| 6.2.1                                      | Enkele feitelijkheden                     | 47        |
| 6.2.2                                      | Strategie                                 | 47        |
| 6.2.3                                      | Managementstijl                           | 48        |
| 6.2.4                                      | Personeel                                 | 49        |
| 6.2.5                                      | Structuur                                 | 49        |
| 6.2.6                                      | Cultuur                                   | 49        |
| 6.2.7                                      | Systemen                                  | 49        |
| 6.2.8                                      | Samenvatting                              | 50        |
| 6.3                                        | Gewenste situatie inzake aanbesteden      | 50        |
| 6.3.1                                      | Inleiding                                 | 50        |
| 6.3.2                                      | Strategie                                 | 50        |
| 6.3.3                                      | Managementstijl                           | 51        |
| 6.3.4                                      | Personeel                                 | 52        |
| 6.3.5                                      | Structuur                                 | 52        |
| 6.3.6                                      | Cultuur                                   | 53        |
| 6.3.7                                      | Systemen                                  | 53        |
| 6.3.8                                      | Samenvatting                              | 53        |
| 6.4                                        | Aandachtspunten voor Pameijer             | 54        |

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Hoofdstuk 7 Aanbevelingen</b>                                               | 56 |
| 7.1 Inleiding                                                                  | 56 |
| 7.2 Strategie                                                                  | 56 |
| 7.3 Managementstijl                                                            | 57 |
| 7.4 Personeel                                                                  | 58 |
| 7.5 Structuur                                                                  | 58 |
| 7.6 Cultuur                                                                    | 59 |
| 7.7 Systemen                                                                   | 59 |
| <b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>                                         | 60 |
| <b>Literatuurlijst</b>                                                         | 61 |
| Bijlagen:                                                                      |    |
| Bijlage 1: Overzicht stappen bij openbare en<br>niet -openbare aanbestedingen  | 64 |
| Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden extern                                     | 66 |
| Bijlage 3: Gehanteerde vragenlijst                                             | 67 |
| Bijlage 4: Lijst van geïnterviewden medewerkers Pameijer                       | 69 |
| Bijlage 5: Overzicht aanbestedingen Pameijer<br>oktober 2006 t/m februari 2007 | 70 |
| Bijlage 6: Kraljic-matrix                                                      | 72 |



samenvatting



## Samenvatting

Marktwerving en ondernemersschap zijn diep in onze samenleving verankerd en krijgen ook steeds meer een rol in de gezondheidszorg. Marktwerving is een ingrijpende ontwikkeling voor de gezondheidszorg. Deze ontwikkeling heeft de nodige consequenties voor de bedrijfsvoering van zorgaanbieders. Het is van belang dat zorgaanbieders het sturingsmechanisme van marktwerving leren hanteren. Daarbij is het eveneens noodzakelijk de specifieke kenmerken van de gezondheidszorgmarkt zoals betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit in beeld te houden in het licht van marktwerving en deze kritisch te volgen.

Aanbesteden is een voorbeeld van marktwerving. Alhoewel als fenomeen niet nieuw in onze samenleving, krijgt deze wijze van opdrachtverkrijging steeds meer invloed, mede door de Europese regelgeving. Dit is ook aan de gezondheidszorg niet ongemerkt voorbijgegaan. De komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning per januari 2007, waarbij de huishoudelijke verzorging in veel gevallen is aanbesteed door de gemeenten, heeft veel in beweging gezet op het gebied van marktwerving en zorg.

Er bestaat een grote diversiteit aan aanbestedingsprocedures en de richtlijnen die worden gehanteerd. Een kenmerk van deze nieuwe wijze van acquisitie is het strakke kader waarbinnen afspraken moeten worden nagekomen.

Aanbesteden in de zorg is momenteel sterk in opkomst. Om via aanbestedingen offertes gegund te krijgen is het van belang goede kennis te hebben van deze werkwijzen en procedures. Aanbesteden past in een trend die gericht is op controle, beheersing en toenemende regelgeving. Aanbesteden komt voort uit een economisch perspectief en toegepast in de dienstverlening kan het leiden tot instrumentalisering en bureaucratisering. Het risico van aanbesteden is dat het politieke en normatieve van de maatschappelijke dienstverlening meer en meer verdrongen wordt door de hang naar transparantie en beheersing. Tegelijk vormt marktwerving een trend die niet meer te stoppen is en waarop op een adequate wijze moet worden ingegaan. Daarbij heeft marktwerving ook een aantal sterke aspecten in zich.

Het adequaat in kunnen spelen op aanbestedingen vraagt van organisaties competenties om te sturen op resultaten naar diverse opdrachtgevers.

Voor zorgorganisaties betekent het dat ze moeten leren sturen binnen de hybriditeit van de AWBZ-structuur en regelgeving en de eisen van aanbestedende partijen zoals gemeenten en andere opdrachtgevers. Het zijn twee systemen met elk specifieke kenmerken. Het zorgkantoor maakt productieafspraken voor bepaalde vormen van dienstverlening, waarbinnen overigens ook steeds meer elementen van aanbesteden worden toegepast. De aanbestedingsmarkt bestaat uit diverse opdrachten voor uiteenlopende perioden en doelgroepen waarbij het lopen van een bedrijfsrisico kenmerkend is. Qua cultuur wordt een sterke inzet verwacht op het gebied van ondernemersschap, resultaatgerichtheid en een op opdrachtgevers gerichte attitude van organisaties die offertes opstellen. Er dient snel en flexibel gewerkt te worden met een goede terugkoppeling naar de diverse opdrachtgevers. Aanbesteden vraagt denken in scenario's. Scenario's op het gebied van diverse markten, doelgroepen en potentiële samenwerkingspartners waarbij aandacht dient te zijn voor zowel groei als krimp.

Kennis van de markt is van essentieel belang om aanbesteden op een adequate wijze vorm te geven. Er dient eveneens helder in beeld te zijn met wie potentiële coalities gesloten kunnen worden om een specifiek marktaandeel te verkrijgen. Enerzijds worden nieuwe coalities gevormd. Anderzijds gaat concurrentie een steeds meer overheersende rol spelen in de omgang tussen zorgaanbieders.



Aanbesteden is dus niet nieuw in onze samenleving maar toegepast op de zorg- en dienstverlening komen diverse nieuwe vraagstukken naar voren. In interviews met diverse organisaties is een beeld geschetst van de grote veelheid van vraagstukken die met het aanbesteden op organisaties afkomen. Er wordt gezocht naar de invulling van nieuwe rollen als offrerende maar ook als aanbestedende partij. Er is heel veel in beweging gezet en duidelijk is dat er nog weinig is uitgekristalliseerd op het gebied van aanbesteden. Toch ontnemt dit zorgaanbieders niet de noodzaak om zich voor te bereiden op de nieuwe vraagstukken die zich aandienen.

In deze scriptie worden op basis van interviews met externen diverse aspecten inzichtelijk gemaakt die essentieel zijn om op een adequate wijze de organisatie op orde te maken om te kunnen aanbesteden. Daarbij is een theoretisch model gehanteerd bestaande uit zes ontwerpvariabelen die van belang zijn voor een goede bedrijfsvoering zoals strategie, managementstijl, personeel, structuur, cultuur en systemen. Er dient een samenhang tussen deze variabelen te bestaan. Als een van de variabelen wijzigt heeft dit consequenties voor alle andere variabelen. Deze betreffen diverse aspecten van de bedrijfsvoering waartussen een grote wederzijdse afhankelijkheid bestaat.

Op basis van de ervaringen van anderen kan geleerd worden hoe de eigen performance op het terrein van aanbesteden zo optimaal mogelijk kan zijn. De interviews hebben de volgende aanbevelingen opgeleverd:

- Blijf kritisch op de (neven)effecten van aanbestedingen op de dienstverlening.
- Investeer in het opstellen van een helder geformuleerde strategie op het gebied van aanbesteden.
- Besteedt aandacht aan het opbouwen van relevante netwerken met potentiële opdrachtgevers en potentiële coalitiegenoten om opdrachten mee uit te voeren.
- Zorg voor een flexibel personeelsbestand dat in staat is kwalitatief goede dienstverlening aan te bieden.
- Ontwikkel een heldere besluitvormingsstructuur inzake aanbestedingen en betrek relevante personen in een organisatie daarbij.
- Besteedt aandacht aan het ontwikkelen van een zakelijke cultuur waarbinnen afspraken worden nagekomen.
- Richt systemen zodanig in dat relevante gegevens beschikbaar zijn voor een goede verantwoording.

# voorwoord





## Voorwoord

‘Umntu, ngumntu, ngabuntu’ betekent ‘je bent mens dankzij andere mensen’<sup>1</sup>. Dit is een vertaling uit het Xhosa en ooit uitgesproken door Desmond Tutu. Een spreuk die ik tegenkwam toen ik in Kaapstad aan het dwalen was tijdens een van de spaarzame vrije ogenblikken tijdens de MBA-H-studiereis. Een spreuk die mij erg aanspreekt en tegelijk iets dubbels aangeeft in relatie tot de MBA-H-opleiding.

Andere mensen zijn mij waardevol en ik put veel genoeg uit contacten met anderen en wordt daar meer mens door. De MBA-H-opleiding heeft er soms voor gezorgd dat ik vooral niet te veel mensen zag. Naast een stevige baan is de afgelopen twee jaar veel tijd opgegaan aan studeren, lezen en voorbereiden van opdrachten, bijeenkomsten en dergelijke. Een uitermate leerzame en boeiende periode.

En toch, ondanks dat ik aan sommige mensen minder tijd besteed heb dan me lief was, heb ik tijdens de studie veel contacten opgedaan. We hebben met elkaar een intensieve periode doorgemaakt. Ik ben dankbaar om in de gelegenheid te zijn geweest voor deze bijzondere contacten en ondersteuning die we elkaar geboden hebben. Ik voel me dan ook bevoorrecht dat vanuit mijn werk mij de gelegenheid is geboden om deze studie te doen.

Marktwerving, ondernemersschap, aanbesteden, diverse onderwerpen die samenkomen in deze scriptie. Onderwerpen die in de gezondheidszorg veel in beweging zetten.

Ontwikkelingen met de nodige consequenties. Ik vond het een interessant onderwerp om me in te verdiepen, ondanks het feit dat ik op voorhand geen fervente voorstander ben van marktwerving. Toch ontkom je er niet aan als directeur in een zorgorganisatie een standpunt te formuleren op dit terrein. Dat vraagt verdieping en een nadere analyse en meer dan een oppervlakkige houding van voor of tegen. Het is een onderwerp dat aan het denken zet en waar veel aspecten aan zitten.

Om deze scriptie te schrijven heb ik gebruikgemaakt van kennis van veel verschillende mensen uit diverse typen organisaties. Het waren boeiende ontmoetingen en inspirerende gesprekken. Ik wil graag alle mensen die tijd en ruimte beschikbaar hebben gesteld om hun bijdrage te leveren aan de interviews, maar ook aan het in mij gestelde vertrouwen, hartelijk danken. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de medewerkers binnen Pameijer die dit traject van dichterbij hebben gevolgd. Heel in het bijzonder een woord van dank voor Ruud v.d. Kind die als grote ‘allesweter’ op dit onderwerp, zijn enthousiasme ook heeft ingezet om mijn inspanningen te volgen. Ook ben ik Aad de Roo dank verschuldigd voor zijn aandachtige ondersteuning en positieve feedback die mij gestimuleerd hebben het beste uit mezelf naar voren te brengen. Daarnaast een speciaal woord van dank aan Caroline de Pater die mijn teksten kritisch heeft doorlopen wat ons een paar boeiende ontmoetingen heeft opgeleverd in een soort van hervonden vriendschap. Ook een woord van dank voor Christine Kievith die in ondersteunende zin diverse taken heeft opgepakt en gezorgd heeft voor de mooie lay-out en als laatste alle teksten nog eens kritisch heeft doorgelezen.

En last but not least een heel bijzonder woord van dank voor mijn partner, vrouw en levensmaatje. Jouw betrokkenheid maar ook de ruimte die jij laat, voor de zaken die ik op wil pakken, blijven voor mij keer op keer een grote inspiratiebron om onze levens zo nabij te delen.

*Joke Ellenkamp  
Maart 2007*

---

<sup>1</sup> You are a person because of others

# hoofdstuk 1

## inleiding

|     |                           |   |
|-----|---------------------------|---|
| 1.1 | Achtergrond en aanleiding | 7 |
| 1.2 | Doelstelling              | 7 |
| 1.3 | Opbouw van de scriptie    | 7 |

# **Hoofdstuk 1      Inleiding**

## **1.1      Achtergrond en aanleiding**

De gezondheidszorg in Nederland bevindt zich in een snel veranderende omgeving waarin steeds meer elementen van marktwerking worden geïntroduceerd. Dit heeft ingrijpende consequenties voor rollen, verantwoordelijkheden en verhoudingen tussen de diverse spelers in deze sector. Zorgorganisaties worden in toenemende mate uitgedaagd om een ondernemende cultuur vorm te geven in een concurrerende omgeving. Meer en meer gaat aanbesteden een rol spelen naast of in plaats van de reguliere subsidieafspraken. Er worden nieuwe eisen gesteld aan zorgaanbieders die gevolgen hebben voor de continuïteit van de dienstverlening.

Aanbesteden betreft een diep ingrijpend proces dat consequenties heeft voor de strategie, cultuur, bedrijfsvoering, financieringssystemen en inzet en competenties van personeel. Aanbesteden vormt in die zin een multidimensioneel vraagstuk dat een veranderingsstrategie vergt en waarbij het bedrijfsrisico toeneemt. Hoe daarop te anticiperen is een belangrijke taak van managers in de zorgsector. Het betreft in feite een paradigmashift van reguliere subsidie naar meer aspecten van marktwerking waarop geanticipeerd moet worden door de zorgaanbieders. Een onderwerp dat de moeite waard is voor een MBA-H-scriptie. Het betreft een actuele ontwikkeling waar de zorgsector zich mee geconfronteerd ziet met de nodige strategische en operationele vraagstukken.

De komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), waarbij de huishoudelijke verzorging door de gemeenten in veel gevallen is aanbesteed vormt een voorbeeld van de dynamiek op het gebied van aanbesteden. Diverse organisaties worden of zijn al geconfronteerd met aanbesteden (welzijnswerk, ouderenzorg, thuiszorg). Aanbesteden voor de zorg bevindt zich in een ontwikkelingsproces, dat op het moment waarop deze scriptie wordt geschreven, zeker niet geheel is uitgekristalliseerd. Wel kunnen uit dit ontwikkelproces diverse aspecten worden gedestilleerd die van belang kunnen zijn om zorgorganisaties voor te bereiden op het doen van aanbestedingen.

## **1.2      Doelstelling**

Het doel van deze scriptie is inzicht geven in de consequenties van het inschrijven op aanbestedingen voor de bedrijfsvoering van zorgaanbieders als offererende partij. Aanbesteden heeft ingrijpende consequenties voor de gehele bedrijfsvoering die in deze scriptie inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij wordt gebruikgemaakt van ervaringen die al zijn opgedaan door andere organisaties. Daarnaast wordt gekeken welke interne vraagstukken leven binnen Pameijer met betrekking tot het offrenen op aanbestedingen. De scriptie sluit af met aanbevelingen voor een bedrijfsvoering die optimaal is voorbereid op het offrenen op aanbestedingen.

## **1.3      Opbouw van de scriptie**

Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoeksofzet. De probleem- en vraagstelling worden uitgewerkt. Eveneens wordt het theoretische concept, dat als basis gebruikt wordt om de verkregen informatie te ordenen, toegelicht. De ordening vindt plaats aan de hand van zes verschillende ontwerpvariabelen die van belang zijn om de bedrijfsvoering te beschrijven.



Op basis van literatuuronderzoek, search op internet en interviews wordt informatie over aanbestedingen verzameld. Eveneens wordt de situatie bij Pameijer op het gebied van aanbesteden nader geanalyseerd.

In hoofdstuk 3 wordt de wijzigende externe context van de zorgsector toegelicht.

Marktdenken lijkt ook voor de gezondheidszorg een gegeven te zijn. Er is een beweging in gang gezet die zich voorlopig niet laat stoppen. Een schets wordt gegeven van de ontwikkelingen die zich voordoen in de gezondheidszorg op het gebied van marktwerking, de AWBZ en de WMO.

Hoofdstuk 4 geeft informatie over het aanbestedingsproces. Wat is precies een aanbesteding, welke vormen van aanbesteding bestaan er en wat zijn de daarbij horende procedures? Het hoofdstuk sluit af met diverse sterke en zwakke aspecten op het gebied van aanbesteden.

Hoofdstuk 5 geeft een analyse van de gegevens die zijn verkregen tijdens de interviews. Aan de hand van de zes ontwerpvariabelen worden belangrijke aandachtspunten, knelpunten en succesfactoren beschreven.

Hoofdstuk 6 beschrijft de huidige en de gewenste situatie betreffende aanbestedingen bij Pameijer waarbij de ervaringen uit de interviews met externen meegenomen worden als input voor het gesprek. Centraal staat de vraag wat Pameijer kan leren van ervaringen van andere organisaties en wat kan geleerd kan worden van de tot op heden opgedane ervaringen binnen de organisatie zelf.

Hoofdstuk 7 geeft diverse aanbevelingen weer die op basis van de gevoerde gesprekken en literatuur- en internetsearch gemaakt kunnen worden om tot een goede bedrijfsvoering te komen op het gebied van aanbesteden.

Deze inleiding wordt afgesloten met woorden van Jan Arends: ‘de tijd vooruit bestaat nog niet en het verleden is verstreken. En toch moet alles nog gebeuren’(2006). Dit geeft iets aan van de dynamiek van de ontwikkelingen binnen de gezondheidszorg op het gebied van aanbesteden. Er is veel in beweging en aanbesteden roept nieuwe vragen op waarover nagedacht moet worden. Het doel van deze scriptie is een aantal van die vraagstukken inzichtelijk te maken.

# hoofdstuk 2

## opzet van het onderzoek

|       |                                          |    |
|-------|------------------------------------------|----|
| 2.1   | Inleiding                                | 9  |
| 2.2   | Probleem- en vraagstelling               | 9  |
| 2.2.1 | Probleemstelling                         | 9  |
| 2.2.2 | Vraagstelling                            | 9  |
| 2.3   | Theoretisch concept                      | 10 |
| 2.4   | Methode van onderzoek                    | 12 |
| 2.4.1 | Informatieverzameling                    | 12 |
| 2.4.2 | Werkwijze bij de interviews              | 12 |
| 2.5   | De praktijk van aanbesteden bij Pameijer | 13 |
| 2.6   | Samenvatting                             | 14 |

## Hoofdstuk 2      Opzet van het onderzoek

### 2.1      Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het raamwerk voor het uitvoeren van het onderzoek beschreven. In paragraaf 2.2 wordt de probleem- en vraagstelling toegelicht. Het theoretische concept wordt in paragraaf 2.3 uiteengezet. De methode van onderzoek wordt in paragraaf 2.4 verwoord en in paragraaf 2.5 wordt aandacht besteed aan de praktijk van aanbesteden bij Pameijer. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

### 2.2      Probleem- en vraagstelling

#### 2.2.1      Probleemstelling

Aanbesteden betreft een diep ingrijpend proces in de interne context van organisaties dat grote invloed heeft op de bedrijfsvoering. Aanbesteden heeft consequenties voor zowel de strategie, cultuur, werkprocessen, financieringssystemen en de inzet en competenties van personeel.

Hoe daarop te anticiperen is een belangrijke taak van managers in de zorgsector.

Aanbesteden voor de zorg bevindt zich in een ontwikkelingsproces, dat op het moment waarop deze scriptie wordt geschreven, zeker niet geheel is uitgekristalliseerd. Wel kunnen uit dit ontwikkelproces diverse aspecten worden gedestilleerd die van belang kunnen zijn om zorgorganisaties voor te bereiden op het doen van aanbestedingen. Bestuurders en managers in de gezondheidszorg krijgen in toenemende mate te maken met aanbestedingen waarop zij moeten leren anticiperen. Doelstelling van dit onderzoek is de kennis over aanbestedingen en de consequenties uit te diepen waarbij naast algemene aandachtspunten voor de zorg ook specifiek aandacht wordt gegeven aan de praktijk van Pameijer.

#### 2.2.2      Vraagstelling

De centrale vraagstelling van deze scriptie luidt als volgt:

*Wat zijn relevante aandachtspunten die gekend moeten worden en waarop georganiseerd moet worden, gebaseerd op al opgedane ervaringen in aanbestedingstrajecten in zorg en dienstverlening, om een aanbesteding in de zorgverlening van biding tot gunning succesvol te laten verlopen?*

De daaruit afgeleide vragen zijn:

1. Op welke wijze beïnvloedt het toenemende marktdenken de gezondheidszorg?
2. Wat houdt aanbesteden in, welke fasen zijn er te onderscheiden in een aanbestedingsproces en welke aanbestedingsprocedures bestaan er?
3. Wat zijn sterke en zwakke aspecten van aanbestedingen?
4. Welke ervaringen zijn opgedaan met het offreren op aanbestedingen binnen diverse terreinen van de zorg en dienstverlening en welke succesfactoren kunnen daaruit gedestilleerd worden?
5. Uit welke componenten dient een intern samenhangend systeem te bestaan om aanbestedingen van biding tot gunning succesvol te organiseren?
6. Wat zijn voor Pameijer specifieke aandachtspunten om te komen tot een intern samenhangend systeem om succesvol te offreren op aanbestedingen op basis van de huidige en de gewenste situatie?



## 2.3 Theoretisch concept

Aanbesteden vormt een multi-dimensioneel vraagstuk dat gericht is op een veranderingsstrategie in de zorgsector met een toenemend bedrijfsrisico. Het betreft in feite een paradigmashift waarop geanticipeerd moet worden. Een paradigma waarbij er een verschuiving plaatsvindt van reguliere budgetfinanciering naar een wijze van financiering waarop ingeschreven dient te worden. Er bestaat in dit nieuwe paradigma geen zekerheid van het verkrijgen van opdrachten. Er moet worden geanticipeerd op het verkrijgen van opdrachten, er wordt bedrijfsrisico gelopen en de activiteiten en diensten dienen op een andere wijze ‘verkocht’ te worden dan binnen de gangbare financieringsrelaties. Het nieuwe paradigma van aanbesteden vraagt van organisaties en medewerkers binnen deze organisaties veelal een ander handelingsrepertoire. Het tot nu toe gebruikelijke gedrag voldoet niet meer in deze nieuwe situatie. Aanbesteden betreft een fundamentele verandering naar een marktgerichte wijze van aanbieden van producten en diensten met de daarbij horende procedures en afspraken.

In de gezondheidszorg hebben managers een verantwoordelijkheid om vooruit te kijken hoe ze kunnen anticiperen op deze uitdaging waar ze hoe dan ook mee te maken krijgen. Dat vraagt alertheid, kennis en een draagvlak om zaken ook daadwerkelijk op te pakken. Senge (2000, 55) geeft drie vragen mee die behulpzaam zijn om vooruit te kijken, te weten:

- *Wat kunnen we leren van ervaring?* Daarbij gaat het erom meer aan de weet te komen bij andere organisaties die soortgelijke initiatieven hebben ondernomen.
- *Als we aanvankelijk succes hebben welke uitdagingen zullen dan de meeste problemen opleveren?* Daarbij is het van belang om te kijken welke uitdagingen de moeilijkste zijn die zich voordoen en wat zal zich het eerste aandienen.
- *Hoe lang hebben we nodig om ons op de uitdagingen voor te bereiden?* Sommige capaciteiten zijn mogelijk snel op te bouwen maar bijvoorbeeld het opbouwen van een adequaat relatienetwerk is niet zo een-twee-drie geregeld.

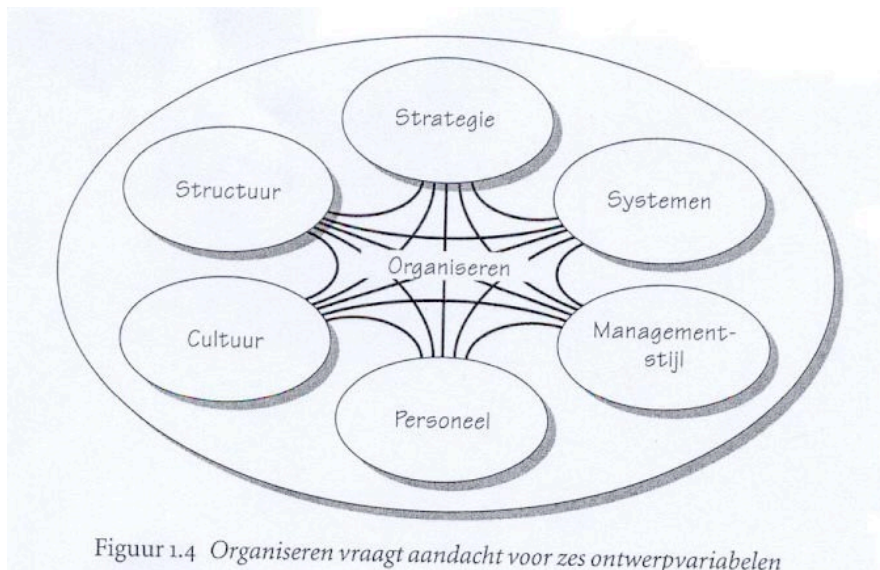
Senge geeft bij fundamentele veranderingen het volgende motto mee; ‘we begrijpen dat het enige concurrentievoordeel van het bedrijf van de toekomst is: het vermogen van zijn managers om sneller te leren dan hun concurrenten’ (2000, 19). Vertaald naar de zorgorganisaties betekent dat organisaties zich moeten voorbereiden op hoe te leren en hoe te handelen binnen dit nieuwe paradigma.

Om tot een nadere verdieping te komen van de diverse vraagstukken die spelen bij het doen van aanbestedingen wordt gebruikgemaakt van een model dat behulpzaam is om een analyse te maken van noodzakelijke condities waar aandacht aan dient te worden besteed in een veranderingsproces. Voor aanbesteden geldt de vraag welke condities binnen een organisatie moeten worden ingevuld om hier zo optimaal mogelijk op in te kunnen spelen.

Hiervoor wordt het ESH-model gebruikt van Weggeman (2002) waarin zes ontwerpvariabelen worden onderscheiden die van belang zijn om een organisatie zodanig in te richten dat optimale condities gecreëerd worden om aanbestedingen uit te voeren.

Het ESH-model van Weggeman is voortgebouwd op het 7-S Framework van Waterman e.a. (1980) waarin gesproken wordt over Structure, Systems, Staff, Skills, Strategy, Style en Superordinate Goals. Daarnaast zijn in het ESH-model diverse ingrediënten uit het ‘cultural web’ terug te vinden, denkend aan verhalen, beheers- en controlesystemen, machtsstructuren, symbolen, routines, rituelen en gewoonten en organisatiestructuren die allemaal van invloed zijn op het heersende paradigma.

De zes ontwerpvariabelen uit het model van Weggeman worden in bijgevoegd figuur vormgegeven en betreffen:



Figuur 1.4 Organiseren vraagt aandacht voor zes ontwerpvariabelen

Bron: Weggeman 2005

- **Strategie:** de manier waarop (en het geheel van middelen waarmee) vooraf gestelde doelen nagestreefd worden. De strategie van een organisatie bevat minimaal de na te streven doelen, de voorgenomen acties om deze doelen te bereiken, de herzieningscyclus, de voortgangsbewakingscyclus en de wijze waarop met onverwachte mee- en tegenvallers wordt omgegaan.
- **Managementstijl:** de kenmerkende gedragspatronen van het management. Management wordt door Weggeman gedefinieerd als 'dingen gedaan krijgen voor en door mensen'. Goed managen betekent ook goed communiceren.
- **Personeel:** de karakteristieken en vaardigheden van medewerkers. Het gaat om een goede afstemming tussen de competenties in termen van kennis, vaardigheden, houding en gedrag die worden gevraagd en die medewerkers willen bieden. Eveneens dient er goede afstemming te zijn tussen wat medewerkers motiveert en wat de organisatie kan bieden.
- **Structuur:** de taak-, verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling en de compensatie daarvan. Het gaat hierbij zowel om de horizontale als verticale taakverdeling. Een praktische eis die gesteld kan worden aan een structuur is dat die flexibel en robuust is en meer problemen op moet lossen dan creëren.
- **Cultuur:** de gemeenschappelijke waarden en normen van een groep mensen en de daaruit voortvloeiende manieren van doen (gedrag). Belangrijke cultuurindicatoren en –dragers in een organisatie zijn de rituelen, de (anti)heldinnen en –helden en de symbolen.
- **Systemen:** de regels en procedures waarmee het dagelijks functioneren gestuurd wordt. Systemen dienen economisch verantwoord te zijn en flexibel. Een systeem is geen doel op zich maar dient bij te dragen aan de beheersing van primaire processen.

Voor alle zes ontwerpvariabelen geldt volgens Weggeman dat deze dienen te voldoen aan drie kenmerken, namelijk Evenwicht, Samenhang en Heterogeniteit (ESH model).

Evenwicht geeft aan dat elke ontwerpvariabele belangrijk is. In de praktijk betekent dit dat een manager aan alle zes de variabelen in principe evenveel tijd dient te besteden en dat er een consistente afstemming tussen deze variabelen dient te zijn.

Met samenhang wordt bedoeld op het feit dat als een van de variabelen wijzigt dit consequenties heeft voor alle variabelen.

In feite betreft het een zekere waardeketen van activiteiten waartussen een grote wederzijdse afhankelijkheid bestaat. Een interventie op structuur heeft onlosmakelijk gevolgen voor alle andere vijf ontwerpvariabelen.

Als derde kenmerk wordt heterogeniteit genoemd. Het gaat bij heterogeniteit om afstemming tussen de formele en informele werkwijzen. In feite betreft het hier de praktische aanpak en de vooraf rationeel bedachte activiteiten. Er dient aan beide aspecten aandacht te worden gegeven.

## **2.4 Methode van onderzoek**

### **2.4.1 Informatieverzameling**

Deze scriptie vormt een kwalitatief leeronderzoek op basis waarvan aanbevelingen zullen worden gedaan voor de zorg en dienstverlening die behulpzaam kunnen zijn in het adequater omgaan met aanbestedingen. Het is geen representatief onderzoek. Het is de doelstelling te leren van ervaringen van anderen die ervaring hebben opgedaan met het uitvoeren van aanbestedingen.

Er is gebruikt gemaakt van diverse methoden om informatie op de geformuleerde vraagstellingen te verkrijgen. Het gaat daarbij om literatuuronderzoek, onderzoek op internet en interviews. De wijze waarop gebruik is gemaakt van de diverse vormen van dataverzameling wordt hieronder per onderzoeksvraag toegelicht.

- Vraag 1: de wijze waarop het toenemende ‘marktdenken’ de gezondheidszorg beïnvloedt is met behulp van literatuuronderzoek beschreven.
- Vraag 2: wat aanbesteden inhoudt, welke fasen kunnen worden onderscheiden in het aanbestedingsproces en welke aanbestedingsprocedures er bestaan, wordt beantwoord middels literatuuronderzoek en search op Internet.
- Vraag 3: de sterke en zwakke aspecten van aanbesteden zijn geformuleerd op basis van literatuuronderzoek en artikelen in diverse vakbladen en media.
- Vraag 4: is met behulp van interviews met personen op het terrein van zorg- en dienstverlening uitgewerkt. Dit geldt ook voor vraag 5.
- Vraag 6 is door middel van twee groepsinterviews met medewerkers van Pameijer uitgewerkt.

### **2.4.2 Werkwijze bij de interviews**

De interviews zijn gebruikt om informatie te verzamelen over de ervaringen die zijn opgedaan binnen diverse terreinen van zorg- en dienstverlening. Bij het maken van een selectie van relevante sleutelfiguren is de keuze gemaakt voor een zekere diversiteit van organisaties en functies. Er is en wordt op diverse terreinen kennis opgedaan met betrekking tot aanbestedingen. De diversiteit aan organisaties c.q. werksoorten draagt eraan bij om zo breed mogelijk lering te trekken uit de opgedane ervaringen.

De terreinen waar inmiddels ervaring is of wordt opgedaan met aanbestedingen zijn onderverdeeld in de hieronder genoemde sectoren. Achter de verdeling staat aangegeven met hoeveel organisaties uit de betreffende sector interviews zijn gehouden. In totaal gaat het om dertien interviews met externe partijen onderverdeeld naar:

- de thuiszorg (3 organisaties);
- de V&V-sector (2 organisaties);
- de welzijnssector (2 organisaties);
- arbeidsre-integratie (2 organisaties);
- de Transfergroep (commerciële poot van de Hogeschool Rotterdam);
- de woningcorporatie;
- een adviesbureau;
- de gemeente als inkopende partij.

Een overzicht van de geïnterviewde personen is bijgevoegd als bijlage 2.

Voor de interviews is een half gestructureerde open vragenlijst opgesteld op basis van de zes ontwerpvariabelen zoals beschreven door Weggeman. De vragenlijst is bijgevoegd in bijlage 3. Voor elk interview is 1,5 uur gepland waarin de gehele vragenlijst is doorgenomen. De periode waarin de interviews zijn afgenomen was medio oktober 2006 tot begin januari 2007. Deze informatie is mogelijk van belang omdat het aanbesteden een vrij dynamisch krachtenveld is waarin interviews uitgevoerd in de betreffende periode waarschijnlijk andere uitkomsten opleveren dan indien de interviews een half jaar later zouden hebben plaatsgevonden.

Elk interview is opgenomen op band en uitgeschreven. Voor deze werkwijze is gekozen om bij een analyse van deze interviews citaten te kunnen gebruiken ter illustratie van aspecten met betrekking tot de ontwerpvariabelen. Er is voor gekozen de citaten zodanig te beschrijven dat ze in de meeste gevallen niet naar de betreffende persoon terug te voeren zijn. Dit is gedaan om te waarborgen dat de interviews in een zo groot mogelijke openheid konden plaatsvinden.

Voor de specifieke aandachtspunten voor Pameijer is gebruikgemaakt van groepsinterviews.

## **2.5 De praktijk van aanbesteden bij Pameijer**

In het kader van deze scriptie is naast interviews met externen ook stilgestaan bij de betekenis van aanbesteden voor Pameijer. Op de activiteitenkaart van de directie en divisie manager support werken is opgenomen dat in 2007 een nadere analyse plaats dient te vinden op aanbestedingen en de consequenties daarvan voor de organisatie. Want hoewel tot op heden binnen vooral één divisie veel gewerkt wordt met aanbestedingen, betreft het een activiteit die nog onvoldoende geborgd is binnen de staande organisatie. De activiteiten die plaatsvinden op het gebied van aanbesteden vormen in feite een vrij ‘verstopte’ vorm van dienstverlening die in zekere zin op een geïsoleerde wijze plaatsvindt.

In augustus 2006 heeft een managementdag plaatsgevonden waarop met een externe deskundige is stilgestaan bij aanbesteden. Dit onderwerp staat overigens ook op de agenda voor de reorganisatie die met ingang van 2008 verder uitgewerkt dient te zijn.

Voor de informatieverzameling is gebruikgemaakt van twee separate groepsinterviews. De namen en functies van de medewerkers die hebben deelgenomen aan de groepsinterviews zijn te vinden in bijlage 4.

Tijdens het eerste groepsinterview (dat vanwege de afwezigheid van enkele medewerkers in twee rondes heeft plaatsgevonden) in de maand december 2006, is de huidige situatie inzake aanbestedingen besproken langs de zes ontwerpvariabelen.

Bij het tweede groepsinterview dat eind januari 2007 heeft plaatsgevonden ging het over de gewenste situatie. Een analyse van de informatie uit de interviews met externen en de analyse van de huidige situatie is als basismateriaal gebruikt voor dit tweede interview. Er wordt gekeken naar wat te leren is uit de informatie van de interviews met als doel als organisatie beter in te kunnen spelen op het doen van aanbestedingen.

Daarnaast is voor Pameijer een overzicht gemaakt van de omzet op het gebied van aanbestedingen in de afgelopen vier jaar. Gedurende de looptijd van dit onderzoek zijn actuele vraagstukken die zich hebben aangediend met betrekking tot Europese aanbestedingen gevolgd. Alle relevante aanbestedingen uit de periode van het onderzoek (oktober 2006 – februari 2007) zijn terug te vinden in bijlage 5.

## **2.6 Samenvatting**



In dit hoofdstuk zijn de probleem- en vraagstelling beschreven. De vraagstelling luidt als volgt: Wat zijn relevante aandachtspunten die gekend moeten worden en waarop georganiseerd moet worden, gebaseerd op al opgedane ervaringen in aanbestedingstrajecten in zorg en dienstverlening, om een aanbesteding in de zorgverlening van biding tot gunning succesvol te laten verlopen? Hieruit zijn zes onderzoeksvragen afgeleid die in de diverse hoofdstukken worden toegelicht.

Het theoretisch concept is gebaseerd op het ESH-model van Weggeman, dat bestaat uit zes ontwerpvariabelen die onderling afhankelijk zijn en bepalend voor de bedrijfsvoering van een organisatie. Het gaat daarbij om strategie, managementstijl, personeel, structuur, cultuur en systemen. Eveneens wordt Senge geciteerd die aangeeft dat leren van anderen een belangrijk aandachtspunt is om goed voorbereid te zijn op nieuwe vraagstukken die op organisaties afkomen en om een voorsprong op anderen te nemen.

Er wordt gebruikgemaakt van diverse vormen van informatieverzameling, zoals literatuuronderzoek, internet search en interviews. Per onderzoeksvraag is aangegeven op welke wijze de informatie is verkregen. Ook wordt een overzicht gegeven van de keuze van de externe organisaties, de gebruikte vragenlijst en de gekozen werkwijze bij de gehouden interviews.

Als laatste onderdeel vormt de praktijk van Pameijer op het gebied van aanbesteding een expliciete onderzoeksvraag die door middel van groepsinterviews inzichtelijk wordt gemaakt.

# hoofdstuk 3

## de gezondheidszorg als markt

|       |                                               |    |
|-------|-----------------------------------------------|----|
| 3.1   | Inleiding                                     | 15 |
| 3.2   | Marktwerving in de gezondheidszorg            | 15 |
| 3.2.1 | Ontwikkelingen in de markt                    | 15 |
| 3.2.2 | Betekenis van marktwerving voor de zorg       | 16 |
| 3.3   | Overheidsbeleid gericht op de gezondheidszorg | 18 |
| 3.3.1 | Ontwikkelingen AWBZ                           | 18 |
| 3.3.2 | De Wet Maatschappelijke Ondersteuning         | 19 |
| 3.4   | Samenvatting                                  | 20 |

## **Hoofdstuk 3      De gezondheidszorg als markt**

### **3.1      Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraagstelling: Op welke wijze beïnvloedt het toenemende marktdenken de gezondheidszorg. Paragraaf 3.2 belicht de marktwerking op het terrein van de gezondheidszorg. Er wordt stilgestaan bij de specifieke aspecten van de gezondheidszorg als markt. In paragraaf 3.3 wordt het overheidsbeleid op het gebied van de zorg toegelicht met aandacht voor ontwikkelingen in de AWBZ en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

### **3.2      Marktwerking in de gezondheidszorg**

#### **3.2.1      Ontwikkelingen in de markt**

De privatiseringsgolf van de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw heeft in ons land veel teweeggebracht. ‘De superioriteit van de markt, als dominante denklijn in kringen van beleidsmakers is pas vanaf het begin van de jaren tachtig ingezet’ (Camps, 2001, 8). De introductie van meer marktwerking is gebaseerd op de fundamentele overtuiging dat veel overheidstaken beter en efficiënter uitgevoerd kunnen worden door concurrentie tussen diverse marktpartijen. Enerzijds betrof het een bezuinigingsoperatie die is ingezet door de kabinetten Lubbers 1 en 2 en anderzijds was er een sterk geloof in de markt.

Bij marktwerking kunnen twee hoofddoelen worden onderscheiden:

1. het verhogen van de doelmatigheid en responsiviteit door aanbieders van dienstverlening;
2. de keuzevrijheid voor cliënten van bepaalde diensten door toegenomen transparantie.

De zogenaamde ‘tucht van de markt’ zou moeten leiden tot een hogere kwaliteit van diensten tegen een lagere prijs. Een grotere rol toebedelen aan de marktsector is erop gericht ‘win-win’-situaties te creëren. De overheid ontwikkelt zich daarbij meer en meer tot een effectieve opdrachtgever, regelgever en toezichthouder.

Ook aan de gezondheidszorg is de marktwerking niet ongemerkt voorbijgegaan. De openeind-financiering die de Nederlandse gezondheidszorg lange tijd gekenmerkt heeft is drastisch gewijzigd. Het eerste rapport dat daartoe een aanzet gaf was: ‘Bereidheid tot verandering’.

Het is destijds door de Commissie Dekker opgesteld en verscheen in 1987. Sinds die tijd is er een vrijwel continue stroom van publicaties betreffende dit onderwerp gericht op de zorg gepubliceerd. Daarbij stond het ontwikkelen van een systeem van gereguleerde concurrentie centraal. De overheid treedt terug zonder het gezondheidszorgstelsel echt los te laten.

Belangrijke waarden als toegankelijkheid, beschikbaarheid en solidariteit moeten in de uitwerking van de marktwerking gewaarborgd blijven.

Uit onderzoek naar de ontwikkeling van gezondheidszorgsystemen in zeven verschillende landen, uitgevoerd door David Cutler (2002), wordt een onderscheid gemaakt naar een drietal stadia die kenmerkend zijn voor de ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Het gaat hierbij om voorbeelden van publiek gefinancierde gezondheidszorg. De stadia zijn als volgt te beschrijven:

1. een eerste fase die gericht is op het waarborgen van universele en gelijke toegang tot zorgvoorzieningen;
2. een tweede fase gericht op kostenbeheersing via prijsregulering, budgettering en rantsoenering;

3. een derde fase gericht op versterking van prikkels voor doelmatigheid en de introductie van marktwerking.

Hoewel het onderzoek van Cutler niet is uitgevoerd in Nederland kan worden gesteld dat de Nederlandse gezondheidszorg zich momenteel in een overgangsfase van de tweede naar de derde fase bevindt. Vertaald naar de Nederlandse situatie betrof de eerste fase het instellen van een verplichte ziektekostenverzekering (ZFW) in 1941 en uiteindelijk de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) die in 1968 is geïntroduceerd. Zowel aan de vraag- als aanbodzijde ontbraken prikkels voor een doelmatig gebruik van de zorg. Het ontbreken van deze prikkels en de zich snel ontwikkelende medisch technische ontwikkelingen hebben geleid tot een flinke stijging van de gezondheidszorguitgaven. Met de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV) als planningsinstrument werd getracht de stijgende uitgaven te beteugelen.

Daarbij diende de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) als kader om tarieven te reguleren en heeft deze wet zich ontwikkeld tot een budgetteringswet. In 1994 is het Budgettair Kader Zorg (BKZ) opgesteld dat het zorgbudget strak omlijnd heeft vastgesteld. Overschrijdingen moesten binnen het zorgbudget worden gecompenseerd. Het betrof een inflexibel kader dat een volumegroei van 1% toestond ten gevolge van demografische ontwikkelingen.

Vanwege toenemende wachtlijsten en geconstateerde verschraving van de zorg is uiteindelijk door het tweede Paarse kabinet het 'boter bij de vis'-principe ingesteld. Dat principe betrof een soort van 'stukloon' voor het maken van meer productie. De uitgavenplafonds werden niet meer zo strikt gehanteerd. Er kwam extra geld voor het maken van extra productie om de wachtlijsten aan te pakken en om het 'recht op zorg' te kunnen verzilveren. Het maken van extra productie werd dus gestimuleerd maar leidde niet tot het verhogen van doelmatigheid of effectiviteit. Uiteindelijk was dit principe geen lang leven beschoren. Het droeg in onvoldoende mate bij aan doelmatigheid van zorguitgaven met nadelige gevolgen voor de economie en werd daarmee een belemmering voor een houdbaar stelsel van gezondheidszorg.

In 2006 vond één van de ingrijpendste stelselwijzigingen in Nederland plaats betreffende de gezondheidszorg. De hervorming van het zorgstelsel heeft de afgelopen jaren veel nadruk gekregen met de invoering van de Zorgverzekeringswet (ZVW) in 2006. Belangrijke kenmerken daarvan zijn een verbod op premiedifferentiatie, risicoverevening, toenemende prijsconcurrentie en een voortgaande landelijke marktconcentratie.

### **3.2.2 Betekenis van marktwerking voor de zorg**

In de gezondheidszorg is steeds meer sprake van marktwerking. Marktwerking, concurrentie, ondernemen en vraagsturing zijn veelgehoorde termen. 'Er is een vliegwiel in werking gezet dat zich voorlopig niet laat stoppen' (Damhuis e.a. 2005,7). Marktwerking betekent meer risico's voor alle betrokkenen en ook meer uitdagingen. Voorstanders van de invoering van marktwerking in de gezondheidszorg verwachten van marktwerking meer innovatie, doelmatigheid, klantgerichtheid, minder bureaucratie en terugdringing van de wachtlijsten. Tegenstanders voorspellen hogere kosten voor de consument, kwaliteitsverlies en minder ruimte voor innovatie en klantgerichtheid. Krijgt de burger inderdaad meer keuzemogelijkheden, betere service, is zijn toegang tot de gezondheidszorg gewaarborgd of wordt de gezondheidszorg onbetaalbaar? Belangrijke vraagstukken die regelmatig in discussies over marktwerking in de gezondheidszorg aan de orde komen.

In deze scriptie wordt niet uitgebreid ingegaan op het al of niet wenselijk zijn van marktwerking. De zorgsector maakt in navolging van andere overheidssectoren steeds meer de omslag naar de vrije markt. Dat betekent in de praktijk dat zorginstellingen niet meer

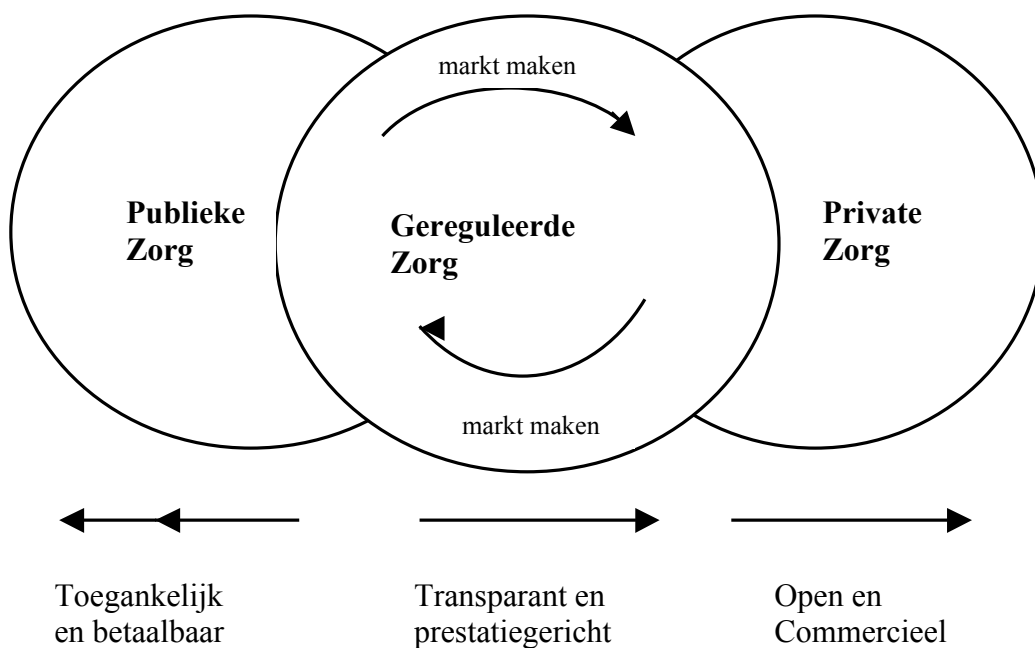
automatisch verzekerd zijn van voldoende klanten en inkomsten omdat klanten kunnen kiezen voor de concurrent.

Zorginstellingen zullen zich sterker moeten profileren en zich moeten verdiepen in de betekenis van marktwerking voor hun eigen bedrijfsvoering. Marktwerking is een gegeven. Echter een echte 'gewone' markt zal de zorg nooit worden.

De gezondheidszorg heeft een aantal specifieke kenmerken (toegankelijkheid, beschikbaarheid) die zich niet goed lenen voor een open markt.

'Een vrije markt in de gezondheidszorg faalt vanwege onoverkomelijke informatieproblemen, de afhankelijke positie van de vrager en het ontbreken van een effectief prijsmechanisme' (Schut, 2003, 27). Het blijft in die zin dan ook van belang de ontwikkelingen kritisch te volgen.

In de zorgsector heeft de marktwerking vooral haar intrede gedaan in de vorm van gereguleerde concurrentie. Daarbij bakent de overheid het speelveld waarbinnen marktwerking mag plaatsvinden zorgvuldig af en moet ze toezien op de naleving van de gemaakte afspraken. De overgang van aanbodregulering naar gereguleerde marktwerking heeft veel nieuwe wetgeving met zich meegebracht (WTZi, DBC's, ZVW, WMG etc).



Bron: Damhuis e.a. 2005, pg 27

In dit figuur worden drie typen zorgmarkten onderscheiden. De gereguleerde zorg bevindt zich als een soort van vliegwiel tussen de publieke en de private zorg. Vanuit de gereguleerde concurrentie wordt de marktwerking in de gezondheidszorg in gang gezet. Met een grote dynamiek in de gereguleerde zorg zou dat kunnen leiden tot meer marktwerking. Het schema geeft echter ook aan dat er een zekere spanning zit in waarden die aan de diverse typen van zorgverlening kunnen worden toegeschreven. 'Voor organisaties betekent dit dat de hybriditeit zal toenemen. Hieronder wordt verstaan dat organisaties op verschillende deelmarkten met verschillende, soms tegenstrijdige, uitgangspunten moeten functioneren'. (Damhuis e.a. 2005, 27/28).



Van der Grinten, hoogleraar Beleid en Organisatie zorg, heeft in zijn afscheidsrede aangegeven dat de discussie voor of tegen marktwerking vruchteloos is. ‘Het idee achter de discussie is dat je zoiets als marktwerking met beleid zou kunnen tegenhouden, terwijl marktwerking en ondernemerschap diep in onze samenleving verankerd zitten. Het is gewoon een realiteit, dus ik vind dat je vooral moet proberen om het als sturingsmechanisme slim en verstandig te gebruiken’ (Zorgvisie, 47, 2006). Slim sturen vraagt dus om competenties om binnen de hybriditeit van de diverse markten te kunnen schakelen. Er komen steeds meer spelregels bij en de spelregels van verschillende markten dienen met elkaar gecombineerd te worden.

Ondanks dat ondernemen en ondernemerschap in de zorg in de mode zijn stelt v. Harten e.a. dat ondernemen in de zorg zeker nog niet ‘evidence based’ is. ‘Er is gebrek aan bewijs dat ondernemen in de zorg inderdaad leidt tot veiligere, patiëntgerichtere, tijdige, efficiëntere, effectievere, betere en toegankelijke zorg.’ (v Harten e.a. 2003, 9).

Invoering van marktwerking in de gezondheidszorg kan dus niet zonder meer plaatsvinden. Aandacht dient gegeven te worden aan het behoud van solidariteit evenals aan waarborgen voor een voldoende kwaliteit en beschikbaarheid. Zolang er sprake is van een behandelplicht voor de zorgaanbieders en een acceptatieplicht voor zorgverzekeraars betekent dit dat de gezondheidszorg nooit zomaar aan de markt overgedaan kan worden.

### **3.3 Overheidsbeleid gericht op de gezondheidszorg**

#### **3.3.1 Ontwikkelingen AWBZ**

Over de toekomst van de AWBZ zijn het afgelopen jaar vele rapporten verschenen. Zonder volledig te zijn verwijs ik naar het College van Zorgverzekeraars (CvZ)<sup>2</sup>, het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS)<sup>3</sup>, de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RvZ)<sup>4</sup> evenals het IBO –rapport<sup>5</sup>.

Al deze rapporten komen met aanbevelingen aangaande de omvang van het collectief verzekerde pakket, verhoging van de eigen bijdragen en invoering van meer prikkels voor doelmatigheid door een hervorming van het zorgstelsel waarbij delen van de zorg uit de AWBZ worden overgeheveld. Het gegeven budget voor de zorg stelt grenzen aan wat uit de collectieve middelen betaald wordt en wat niet. Het toenmalige kabinet deelde de analyse van de rapporten dat de huidige (risicooloze) organisatie van de AWBZ niet de beste is uit het oogpunt van doelmatigheid. Verdere overheveling van delen van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet en de WMO kunnen bijdragen aan een doelmatiger stelsel van langdurige zorg en ondersteuning, vooral door de introductie van financiële prikkels in de invoering.

Het kabinet stelde echter dat eerst voldoende ervaring moet worden opgedaan met de ZVW en de WMO voordat er verdere stappen worden gezet. Daarbij stelde het kabinet dat men pas dan over wil gaan tot overheveling naar de ZVW en de WMO als zeker is dat het de burger iets oplevert in de vorm van betere zorg tegen lagere kosten en minder bureaucratische rompslomp. Verdere overheveling en verdergaande marktwerking in de zorg is een belangwekkend onderwerp voor het nieuw aantredende kabinet na de verkiezingen in november 2006. In het nieuwe regeerakkoord is aangegeven dat de zorgwereld de afgelopen jaren een aantal grote veranderingen heeft meegemaakt door de introductie van de nieuwe basisverzekering en het begin van de WMO. Men acht het nu tijd om aandacht te besteden aan

---

<sup>2</sup> CvZ rapport ‘Zorg en participatie gegarandeerd, een uitwerking van het rapport toekomst AWBZ’, 2005

<sup>3</sup> Ministerie VWS ‘Zorg voor beter’, 2005

<sup>4</sup> RvZ rapport ‘Zinnige en duurzame zorg’ 2006

<sup>5</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek ‘Toekomst AWBZ’, 2004- 2005

het investeren in draagvlak omdat al die veranderingen het nodige aan aanpassingsvermogen hebben gevraagd. Er wordt dan ook in het regeerakkoord gesteld dat vooralsnog geen verdere stappen worden gezet in het traject van WMO en AWBZ (Coalitieakkoord, 2007, 42). In de discussies over marktwerking speelt het Angelsaksische managementmodel een prominente rol. Efficiënter werken, meer productie en bezuinigingen zijn daarbij relevante parameters. Er dient echter, vanwege het specifieke karakter van deze markt, expliciet aandacht te worden besteed aan marktimperfecties.

Eveneens dient aandacht te worden besteed aan specifieke doelgroepen die niet in staat zijn tot weloverwogen keuzen en ook aan de toegankelijkheid en beschikbaarheid van alle vormen van zorg. Daarbij kan worden gedacht aan kwetsbare groepen zoals (chronisch) psychiatrische cliënten, kwetsbare ouderen en verstandelijk gehandicapten. Meer kosteneffectieve dienstverlening zonder dat deze aspecten in beeld worden gehouden, leidt tot vershraling van de kwaliteit van zorg.

### **3.3.2 De Wet Maatschappelijke Ondersteuning**

De invoering van de WMO per 1/1/2007 maakt deel uit van een pakket aan maatregelen, gericht op de herziening en modernisering van de AWBZ. Dit betreft een eerste stap om een deel van de AWBZ over te hevelen naar de WMO. Per 1/1/2007 is de gemeente verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning waar onder andere de hulp in de huishouding deel van uitmaakt. ‘Vooral de positie van sociaal kwetsbare burgers wordt een belangrijke verantwoordelijkheid van de gemeenten. Men denke aan ouderen, verstandelijk, zintuiglijk en lichamelijk gehandicapten, cliënten van de psychiatrie, dak- en thuislozen’ (2006, 5). Het doel van de WMO is te bevorderen dat mensen ‘meedoen’ in de samenleving. De WMO verplicht de gemeenten om zorg te dragen voor een samenhangend lokaal beleid op het gebied van wonen, zorg en welzijn. ‘De visie moeten de gemeenten nog uitwerken want het spel van de WMO is nieuw; het is nog niet eerder gespeeld’ (2006, 11). Dat spel vraagt samenwerking met zorgaanbieders, woningcorporaties, zorgverzekeraars en cliëntenorganisaties.

Naast bestuurlijk organisatorische redenen is de beheersing van de AWBZ-uitgaven een belangrijk doel van de modernisering van de huidige wetgeving. Zonder adequate beheersingsmaatregelen zullen de uitgaven AWBZ in 2020 zijn verdubbeld tot circa 7,4 % van het bruto binnenlands product. De huishoudelijke verzorging (HV), als deel van de taken van de AWBZ dat naar de WMO zal worden overgeheveld, vertegenwoordigt landelijk een bedrag van circa € 1 miljard per jaar. In totaal, als WVG, Welzijnswet en WMO-activiteiten bij elkaar worden opgeteld, gaat er op jaarbasis landelijk een bedrag van tussen de 3 en 4 miljard om in de WMO zoals die er per 2007 uitziet.<sup>6</sup> De WMO zal, zeker met oog op de mogelijke uitbreiding van nieuwe functies van de AWBZ naar de WMO, een substantieel deel uitmaken van het totale gemeentefonds.

Op het gebied van aanbesteden voor de HV, als deel van de WMO, zijn er twee verschillende stromen te onderscheiden. De meest toegepaste methode gaat uit van concurrentie tussen zorgaanbieders die worden uitgenodigd in te schrijven op percelen met volumes aan zorg. Daarnaast bestaat het zogenaamde ‘Zeeuwse model’ dat door dertien Zeeuwse gemeenten wordt gehanteerd. In dit model bepaalt de gemeente zelf de prijs en kunnen zorgaanbieders concurreren op kwaliteit van de dienstverlening die in een raamcontract is vastgelegd. Alle aanbieders die voldoen aan de kwaliteitsvereisten mogen zorg leveren waarbij veelal de al bekende regionale aanbieders meedoen. De cliënt kiest vervolgens een van de toegelaten zorgaanbieders. Op basis van keuzen van cliënten wordt bepaald hoeveel volume aan zorg

---

<sup>6</sup> Bron: lezing P. Schnabel tijdens congres ‘WMO delen in verandering’ op 31 januari 2007.

elke aanbieder uiteindelijk zal leveren. Het gaat hier dus in feite niet om een formele aanbestedingsprocedure maar wel om een wijze waarop toelating tot de zorgmarkt gereguleerd wordt.

Veel gemeenten zijn al overgegaan tot aanbesteding van de HV zoals blijkt uit het overzicht van de 150 grootste gemeenten ([www.aanbestedingenonline.nl](http://www.aanbestedingenonline.nl)). Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben een handreiking ontwikkeld over inkopen en aanbesteden in de WMO. In de Memorie van Toelichting op de WMO wordt gemeenten aanbevolen om marktwerking te gaan hanteren met als doel op prijs te concurreren en daarmee voor de gemeenten besparingen te bereiken. Ondanks de druk om de HV aan te besteden blijkt dat vooral de grote steden de invoering van de WMO uitstellen. Rotterdam is de enige grote gemeente die de HV heeft aanbesteed. Uit een intern onderzoek<sup>7</sup> van het ministerie van VWS blijkt dat van de 340 onderzochte gemeenten 87% de huishoudelijke verzorging voor 1 januari 2007 heeft aanbesteed bij zorgaanbieders. In die gemeenten woont echter slechts 62% van de Nederlandse bevolking. Amsterdam, Den Haag en Utrecht hebben de aanbesteding uitgesteld. Gemeenten die nog niet hebben aanbesteed zijn vooral voorzichtig met het introduceren van marktwerking. Met de komst van de WMO is het proces van de aanbesteding voor de zorgorganisaties in een stroomversnelling geraakt. Het lijkt een onomkeerbare fase dat ook zorgorganisaties zich moeten bezighouden met aanbesteden. Dat betekent dat organisaties die diensten aanbieden die mogelijk op termijn onder de WMO vallen zich nu al moeten oriënteren op deze vorm van acquisitie en de gevolgen voor de eigen organisatie.

### **3.4 Samenvatting**

In het zoeken van prikkels om de gezondheidszorg doelmatiger te laten werken wordt steeds meer gebruik gemaakt van marktwerking. Vanwege het specifieke karakter van de gezondheidszorgmarkt, waarin toegankelijkheid en beschikbaarheid van groot belang zijn wordt veelal gesproken over gereguleerde concurrentie. De overheid bakent hierbij het speelveld af en ziet toe op de gemaakte afspraken wat de nodige wetgeving met zich heeft meegebracht.

Er bestaan diverse zorgmarkten zoals de publieke, private en de gereguleerde zorg. De gereguleerde zorg bevindt zich als een soort van vliegwiel tussen de publieke en de private zorg. Vanuit de gereguleerde concurrentie wordt de marktwerking in gang gezet. Door de nauwe relatie van die diverse systemen is er sprake van een zekere hybriditeit van verschillende vormen van dienstverlening. Daarop dient adequaat gestuurd te worden. Er is er dus steeds meer sprake van ondernemerschap in de zorg waarbij overigens gesteld kan worden dat er nog weinig ‘evidence-based’ ervaring is dat de marktwerking ook bijdraagt aan een veiligere, patiëntgerichtere, betere en toegankelijke zorg.

De toekomst van de AWBZ is in diverse rapporten beschreven en noopt tot een bezinning om ook in de toekomst een betaalbaar stelsel van collectief gefinancierde zorg mogelijk te maken. De huidige (risicoloze) organisatie van de AWBZ lijkt niet de beste optie uit het oogpunt van doelmatigheid. Verdere overheveling van delen van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet en de WMO kunnen bijdragen aan een doelmatiger stelsel van langdurige zorg en ondersteuning. In het nieuwe regeerakkoord is aangegeven dat de zorgwereld dusdanig grote

---

<sup>7</sup> Dit onderzoek werd vermeld in een artikel in de NRC van 22 december 2006. Navraag naar dit rapport liet weten dat het onderzoek alleen voor intern gebruik is en daarom niet aan derden vrijgegeven mocht worden.

veranderingen heeft meegemaakt door de introductie van de nieuwe basisverzekering en het begin van de WMO dat de tijd nu rijp is om aandacht te besteden aan het investeren in draagvlak voor alle aanpassingen die de veranderingen hebben gevraagd. In het kader van de WMO zijn gemeenten en zorgaanbieders in veel gevallen nieuwe spelers geworden op een speelveld dat een nadere spelverkenning vraagt in een spel dat nog niet eerder zo is gespeeld.

# hoofdstuk 4

## aanbesteden

|     |                                                                  |    |
|-----|------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1 | Inleiding                                                        | 22 |
| 4.2 | Context aanbesteden                                              | 22 |
| 4.3 | Het aanbestedingsproces                                          | 23 |
| 4.4 | Procedures met betrekking tot aanbesteden                        | 24 |
| 4.5 | Aanbesteden in de publieke sector                                | 26 |
| 4.6 | Sterke en zwakke aspecten van aanbesteden in de publieke context | 27 |
| 4.7 | Samenvatting                                                     | 29 |



## **Hoofdstuk 4      Aanbesteden**

### **4.1      Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraagstelling: Wat houdt aanbesteden in, welke fasen zijn er te onderscheiden in een aanbestedingsproces en welke aanbestedingsprocedures bestaan er? In paragraaf 4.2 wordt de context van aanbesteden toegelicht met aandacht voor Europese richtlijnen en gunningscriteria. Paragraaf 4.3 beschrijft de diverse fasen in een aanbestedingsproces. In paragraaf 4.4. worden de procedures met betrekking tot aanbesteden beschreven. Paragraaf 4.5 richt zich op het fenomeen van aanbesteden in de publieke sector. In paragraaf 4.6 worden sterke en zwakke aspecten van aanbesteden uiteengezet. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

### **4.2      Context aanbesteden**

De laatste decennia is aanbesteden vooral bekend geworden in beleidssectoren rondom bijvoorbeeld grootschalige infrastructuur, ruimtelijke ontwikkeling, de energiesector, woningbouw en vervoer. Zeker sinds de bouwfraude en het parlementaire onderzoek naar de bouwfraude heeft aanbesteden veel aandacht gekregen. Naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwnijverheid in 2001 is een nieuw aanbestedingsreglement opgesteld.

De markt van aanbesteden is momenteel sterk in beweging. Aanbesteden is ‘in’ en meer en meer opdrachten worden middels aanbestedingen weggezet bij diverse sectoren. Aanbesteden is in feite niets anders dan een moderne vorm van acquisitie binnen strak omschreven kaders. Aanbesteden kan als volgt worden gedefinieerd: ‘Aanbesteden is het proces van inkopen waarbij de opdrachtgever op transparante en objectieve wijze de opdracht verstrekt aan een opdrachtnemer, die voldoet aan bepaalde eisen en die de beste aanbieding heeft gedaan’ (Brackmann, 2004, 19).

De aanbestedingspraktijk wordt in grote mate bepaald door richtlijnen die wat dat betreft zijn gemaakt op Europees niveau. Verreweg de belangrijkste wetgeving op het gebied van aanbestedingen wordt gevormd door de twee Europese aanbestedingsrichtlijnen namelijk:

1. het besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao);
2. het besluit aanbestedingen specifieke sectoren (Bass).

Deze twee besluiten zijn de implementatie van twee Europese aanbestedingsrichtlijnen, de Richtlijn 2004/18/EG voor leveringen van diensten en werken en Richtlijn 2004/17/EG voor de nutssectoren. Begin 2004 stemden het Europees Parlement en de Raad in met deze nieuwe richtlijnen met als doel de formele regels van aanbestedingsplichtige organisaties beter en transparanter te maken. Na de inwerkingtreding van Bao en Bass op 1 december 2005 krijgen alle centrale, decentrale overheden, andere aanbestedende diensten en ondernemingen in speciale sectoren te maken met de nieuwe Europese aanbestedingsregels. Het huidige pakket aan richtlijnen uniformeert, moderniseert en leidt tot vereenvoudiging in vergelijking met de hiervoor bestaande aanbestedingsrichtlijnen.

De gunning van een opdracht bij Europese aanbesteding kan op grond van:

- de laagste prijs of
- de economisch meest voordelige aanbieding (hierbij spelen naast de prijs ook andere elementen een rol).

De opdrachtgever is de aanbestedende dienst en die kan bestaan uit publieke bestuursorganen (o.a. ministeries, rijksdiensten, gemeenten en provincies), publiekrechtelijke instellingen of

verenigingen gevormd door een of meer van bovengenoemde lichamen of instellingen. Belangrijke doelstellingen bij aanbestedingen vormen: ‘

- het streven naar een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal en
- het streven naar beheersing van overheidsuitgaven en het bevorderen van concurrentie.

In feite gaat het bij aanbesteden om het optimaal profiteren van de aanwezige concurrentie en de vrije marktwerking. Daarnaast wordt het gelijkheidsbeginsel gehanteerd. Iedere onderneming dient evenveel kans te maken om een overheidsopdracht te verwerven. Overheid en publiekrechtelijke organisaties zijn verplicht aan te besteden bij opdrachten met een waarde van € 10.000 of meer. Daarnaast geldt er een verplichting van Europees aanbesteden indien de waarde van de opdracht uitkomt boven de drempels genoemd in de richtlijnen voor Europees aanbesteden. Die drempel ligt momenteel bij de aanschaf van goederen en/of diensten boven de € 211.000. De drempelbedragen voor Europees aanbesteden worden om de twee jaar herzien en opnieuw vastgesteld.

### 4.3 Het aanbestedingsproces

De aanbestedingen van alle lidstaten van de EU worden centraal in Luxemburg verzameld en in een databank gepubliceerd bij het Bopeg, het Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Gemeenschappen. Dagelijks worden daarin zo’n 400 tot 700 publicaties opgenomen ([www.ted.europa.eu](http://www.ted.europa.eu)).

Een aanbestedingsprocedure kent standaard de volgende negen stappen:

- De opdrachtgever maakt een keuze voor het uitvoeren van een aanbesteding. Het resultaat is een besluit om de aanbestedingsprocedure te starten. Daarbij is het van belang dat de aanbestedende dienst een marktverkenning uitvoert en dat er bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt betreffende de aanbesteding evenals dat potentiële risico’s in kaart zijn gebracht.
- De opdrachtgever stelt een bestek op. Een bestek is een belangrijk document waarin de opdrachtgever de inhoud van de opdracht beschrijft. Om welke opdracht gaat het, voor welke periode, welke eisen worden aan de opdracht gesteld en wat zijn de selectie- en gunningscriteria evenals de uitsluitingsgronden. Ook dient te zijn beschreven hoe de weging van de verschillende gunningscriteria in de uiteindelijke beoordeling wordt meegenomen evenals een procedure voor het indienen van bezwaar indien een opdracht niet gegund wordt. Een opdrachtgever kan in een bestek heel gedetailleerde eisen formuleren of in hoofdlijnen de opdracht beschrijven met het daarvoor beschikbare geldbedrag.
- De opdrachtgever maakt de aanbesteding bekend. Europese aanbestedingen worden bij de Europese databank gepubliceerd. Een opdrachtgever kan ook zelf bedrijven benaderen en uitnodigen om mee te doen met een aanbesteding als het geen Europese aanbesteding betreft. Met de bekendmaking is een aanbesteding officieel begonnen.
- De opdrachtnemers vragen het bestek op bij de opdrachtgever. De databank moet informatie geven over hoe het bestek opgevraagd kan worden. In deze fase wordt, zeker voor de complexere opdrachten, veelal een inlichtingenbijeenkomst opgezet ook wel ‘prebid’-bijeenkomsten genoemd. Een ‘prebid’-meeting is een soort informatiebijeenkomst waar alle inschrijvende partijen vragen kunnen stellen. Een dergelijke bijeenkomst wordt niet voor alle tenders (aanbestedingen) georganiseerd. Bij elke tender bestaat in elk geval wel de mogelijkheid om schriftelijke vragen te stellen. Alle vragen en antwoorden worden toegestuurd aan de geïnteresseerde inschrijvers of worden op een website gepubliceerd, de zogeheten ‘nota van inlichtingen’. Goede verslaglegging is in deze fase van groot belang evenals aandacht voor de beginselen van gelijke behandeling, transparantie en objectiviteit.

- De opdrachtnemers schrijven een offerte. De periode waarin een offerte geschreven moet worden wordt de inschrijvingstermijn genoemd. Veelal gaat het om korte tijdstrajecten waarbinnen de offertes geschreven moeten worden.
- De opdrachtnemers leveren de offerte in bij de opdrachtgever. Het is zaak strikt de aanwijzingen en gestelde deadlines te volgen. Overschrijdingen van de deadline of het niet zodanig aanleveren van gevraagde informatie zoals vermeld in het bestek betekent onherroepelijk uitsluiting. Er bestaat daarbinnen geen ruimte voor nuance of eigen invulling van de regels.
- De opdrachtgever beoordeelt de offertes en kiest de beste opdrachtnemer aan wie de opdracht gegund wordt. Aan de hand van objectieve criteria dient een beoordeling van de offertes plaats te vinden die van tevoren bekend zijn gemaakt. De aanbestedende dienst neemt op basis van de rangschikking van de aanbiedingen het besluit aan welke onderneming de opdracht zal worden gegund. Alvorens de opdracht definitief gegund wordt, moet aan alle individuele inschrijvers bekend worden gemaakt dat het voornemen is om de opdracht te gunnen aan een onderneming die bij naam genoemd wordt en wat de relatieve voordelen zijn van de aanbieding die als beste is geëindigd.
- Opdrachtnemers kunnen bezwaar indienen over de gemaakte keuze of het gevolgde traject. Opdrachtnemers die niet akkoord zijn met het genomen besluit worden in staat gesteld bezwaar in te dienen. De termijn om iets tegen de voorgenomen gunning te ondernemen is minimaal twee weken, maar moet overigens in het bestek vermeld zijn.
- De opdrachtgever sluit het contract met de opdrachtnemer. Als er een keuze is gemaakt wordt een contract getekend met de opdrachtnemer waarmee de aanbesteding formeel is afgelopen.

Met het sluiten van een contract en het afronden van de bezwaarprocedure is de aanbesteding formeel afgerond. Wel moet de opdrachtnemer daarna de opdracht voorbereiden en dan starten met uitvoering van de opdracht volgens contract.

#### 4.4 Procedures met betrekking tot aanbesteden

Een aanbesteding dient dus te verlopen via een voorgeschreven procedure. Het gaat om uitermate strak afgebakende tijdstrajecten waarbinnen informatie beschikbaar gesteld moet worden. Er bestaan verschillende procedures die hier in hoofdlijnen worden beschreven:

- Openbare procedure: alle geïnteresseerde dienstverleners kunnen een offerte indienen naar aanleiding van de publicatie van de desbetreffende opdracht. De aanbestedende dienst maakt uit deze offertes, op grond van objectieve selectie- en gunningscriteria, die in het bestek vooraf bekendgemaakt zijn, een keuze aan wie de opdracht wordt gegund.
- Niet-openbare procedure: in tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden is deze procedure geheel openbaar. Deze procedure is echter opgeknipt in twee fasen. Tijdens de eerste fase kunnen alle ondernemers zich presenteren om aan te geven dat zij deel willen nemen aan de aanbesteding. Op basis van de ingediende verzoeken maakt de aanbestedende dienst voor de tweede fase een selectie van niet minder dan vijf ondernemers<sup>8</sup> die een definitieve aanbieding mogen doen waaruit de definitieve selectie plaatsvindt.
- Gunning via onderhandelingen met of zonder voorafgaande bekendmaking: dit wordt ook wel een meervoudige onderhandse gunning genoemd, waarop alleen geselecteerde inschrijvers mogen aanbieden waarbij de aanbestedende dienst onderhandelt met deze geselecteerde inschrijvers over contractuele voorwaarden. Deze procedure wordt o.a. toegepast bij ongeschikte inschrijvingen uit de (niet-) openbare inschrijvingen, bij

<sup>8</sup> Indien zich voldoende gegadigden hebben aangemeld

diensten waarbij specificaties onvoldoende kunnen worden vastgesteld, bij dringende spoed of bij onderzoek, proefneming of ontwikkeling.

- Prijsvragen: er wordt een jury geïnstalleerd die een inschrijving selecteert uit diverse concurrerende inschrijvingen al dan niet met toekenning van prijzen.
- Concurrentiegericht dialog: deze procedure is veelal bestemd voor complexe opdrachten waarbij de aanbestedende dienst in dialoog gaat met de tot de procedure toegelaten partijen teneinde een of meer oplossingen te zoeken die aan de behoeften van de aanbestedende dienst beantwoorden om zo al in de eerste fase verwachtingen helder af te stemmen.

De openbare en niet-openbare procedure worden het meest toegepast. Aanbestedende organisaties zijn overigens vrij een keuze te maken tussen deze twee procedures. Een niet-openbare aanbesteding wordt vooral gebruikt als het gaat om grote en complexe opdrachten. Het uitwerken en beoordelen van offertes voor dergelijke opdrachten kost veel tijd die middels een voorselectie verminderd kan worden. Ook indien in de omschrijving van een opdracht (het bestek) vertrouwelijke informatie staat wordt wel gebruikgemaakt van de niet-openbare aanbesteding. De aanbesteding van standaardproducten kan zeer goed verlopen via een openbare procedure.

Bij beide procedures is het de aanbestedende organisaties toegestaan om een toelichting te vragen op een offerte. Het is echter verboden om te onderhandelen over de contractuele voorwaarden. Aan het einde van een aanbestedingsprocedure krijgen alle inschrijvende partijen schriftelijk bericht van de beslissing aan wie de aanbesteding gegund is. Als een verliezende partij het niet eens is met de beslissing kan er schriftelijk om een motivatie worden gevraagd. Een beroepsprocedure is overigens ook mogelijk waarbij wel de vraag gesteld moet worden of daarmee de toekomstige belangen niet op het spel worden gezet. Als bijlage 1 is een schema toegevoegd waarin meer in detail alle kenmerken van openbare en niet-openbare aanbestedingen op een rijtje worden gezet.

Naast bovenbeschreven aanbestedingsprocedures worden ook regelmatig de volgende mogelijkheden genoemd:

- Het raamcontract: via dit contract wordt met een of meerdere leveranciers afgesproken dat zij gedurende een bepaalde periode mogen leveren indien een opdracht vergeven wordt. In principe kan een mantelcontract voor maximaal 4 jaar worden afgesloten.
- Enkelvoudig of onderhands gunnen: ook wel ‘een-op-een-benadering’ of ‘gunning uit de hand’ genoemd. Dit is een opdrachtverstrekking aan een opdrachtnemer met wie de opdrachtgever afspraken maakt. Deze vorm wordt toegepast bij kleine opdrachten waar een aanbestedingsproces naar verhouding te veel kosten met zich meebrengt. Deze wijze van gunnen kan gebruikt worden als een escape om geen openbare aanbestedingsprocedure te hoeven starten.
- Veiling: op basis van indicatieve inschrijvingen ontstaat een dynamisch aankoopstelsel waarbinnen aanbieders worden geselecteerd.

Voor de zorgsector werkt een veiling als volgt. De zorgverlener plaatst een zorgvraag van een cliënt op de site [www.zorgveilig.nl](http://www.zorgveilig.nl) waarna zorgaanbieders binnen een afgesproken tijdsperiode een bod kunnen doen voor het leveren van zorg. Deze werkwijze lijkt voornamelijk geschikt voor voorspelbare zorg. Momenteel wordt binnen de gezondheidszorg alleen nog maar de kraamzorg geveild. Vanaf 2007 gaan enkele gemeenten de WMO zorg veilen.

- II B procedure: in de gezondheidszorg zijn er diverse diensten die niet onder het Europese regime van aanbesteden vallen zodat ze onderhands gegund kunnen worden. Diensten die

het betreft worden genoemd in bijlage II<sup>9</sup> bij het besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO). Zorgkantoren en gemeenten zijn vrij in de te volgen procedure voor deze specifieke diensten.

#### 4.5 Aanbesteden in de publieke sector

‘Een aanbesteding is een uitnodiging van een overheidsopdrachtgever tot het doen van een aanbod voor de uitvoering van de opdracht’ stelt B. Hermans (2000, 11). De gezondheidszorg vormt een van de sectoren waar met aanbesteden nog weinig ervaring is opgedaan stelt Hermans nog in 2000. Hij geeft echter ook aan dat er vooral op het gebied van onderhandelen veel veranderingen in de toekomst te verwachten zijn. De veranderingen waar hij op doelt zijn de afgelopen jaren in korte tijd geïntroduceerd.

In 2005 is op basis van de ingestelde productieplafonds AWBZ door de zorgkantoren zorg ingekocht waarbij er voor het eerst is onderhandeld over de prijzen waarbij diensten tegen lagere prijzen dan de maximumtarieven van de CTG/Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) dienden te worden aangeboden. Ook bieden sinds die tijd vrijwel alle zorgkantoren nog slechts een garantie van tussen de 95% en 90% van de gerealiseerde productie van het jaar ervoor. Er worden ook veel meer eisen gesteld aan zorgaanbieders om zorg te kunnen contracteren waarbij gedacht kan worden aan onder andere een kwaliteitscertificaat, cliënten- en medewerkerstevredenheidsonderzoeken, innovatief beleid en het niet optimaal uitnuttend van de indicaties. Op deze en nog vele andere zogenaamde gunningscriteria kan een zorgaanbieder zich onderscheiden ten opzicht van andere collega's. Daarbij geeft een lagere prijs een hogere plaats op de zogenoemde ‘rankingen’. Een hoge plaats op deze rankingslijst biedt de mogelijkheid om aanvullende productieafspraken te maken, wat gewenst is om de garantie te krijgen van het resterende budget voor de te leveren zorg.

Zorgkantoren richten hun zorginkoopbeleid steeds meer in op basis van aandachtspunten afkomstig uit de wereld van aanbestedingen. Op basis van het feit dat veel zorg- en welzijnsactiviteiten vallen onder het regime van de II B-diensten zijn zorgkantoren en gemeentes vrij in de te volgen procedure.

Arcares<sup>10</sup> is kritisch over de werkwijze van de zorgkantoren ten aanzien van aanbestedingen en stelt dat ‘de procedures die zorgkantoren in 2005 volgen op aangeven van Zorgverzekeraars Nederland tot op zekere hoogte zelfbedachte procedures zijn die slechts op een enkel punt aansluiten bij de formele procedures en richtlijnen’ (2005, 16). Dat kan voor AWBZ- instellingen betekenen dat enerzijds de procedures soepeler zijn, maar het kan ook tot meer onduidelijkheid leiden over de door het zorgkantoor te hanteren procedure, omdat die in beginsel nergens vast ligt. Ook worden termen zoals selectie- en gunningscriteria door een zorgkantoor op een eigen wijze uitgelegd hetgeen de eenduidigheid in regelgeving niet ten goede komt. In de zorgsector vormt het uitvoeren van aanbestedingen een nog relatief nieuwe ontwikkeling.

In sneltreinvaart worden de eerste ervaringen opgedaan met de aanbestedingen voor de ‘huishoudelijke verzorging’. De welzijnssector is al langere tijd gewend aan het werken met aanbestedingen en dat geldt in nog grotere mate voor de arbeidsbemiddeling.

Zorgverzekeraars Nederland (ZN) ziet in aanbesteden een mogelijkheid om te sturen op aanbod, volume en prijs van de gezondheidszorg. Aanbesteden dwingt om goed na te denken wat er ingekocht moet worden, in welke hoeveelheden en volgens welke specificaties waarbij er sprake kan zijn van een hogere kwaliteit en lagere kosten. Ook wordt de mogelijkheid

<sup>9</sup> Het betreft diensten voor medische behandeling thuis, fysiotherapiediensten, welzijnszorg die niet in tehuizen wordt verstrekt, revalidatiediensten, gezondheidszorg en maatschappelijk werk en (aangepast) personenvervoer.

<sup>10</sup> Arcares was de koepelorganisatie voor de ouderenzorg en is per 1/1/2006 overgegaan in Actiz.

gezien om middels concurrentie meerdere offertes te vragen waarbij afgeweken kan worden van de bestaande relaties.

Er is door ZN een proef uitgevoerd om daarmee de bestaande en toekomstige mogelijkheden van aanbestedingen voor hulpmiddelen, fysiotherapie en (zittend) vervoer van cliënten te onderzoeken.

Uit de analyse van de jurisprudentie over deze proeven komt naar voren dat bestaande overeenkomsten wel degelijk kunnen worden verbroken mits aan wettelijke en zorgvuldigheidseisen is voldaan. Ook het argument dat de continuïteit van de bedrijfsvoering zou kunnen worden aangetast is niet overtuigend gebleken uit de proef betreffende de hulpmiddelen. Wel moeten zorginkopers duidelijkheid verschaffen over de uitgangspunten van het contracteerbeleid en daarover de diverse partijen vroegtijdig informeren.

De markt van aanbesteden is sterk in beweging en waar nu aanbesteden nog tot de uitzonderingen behoort in de zorgsector, is het de vraag of dat zo blijft. De kans is zeker aanwezig dat er een structurele toename van aanbestedingen zal plaatsvinden op andere AWBZ functies zoals o.a. ondersteunende- en activerende begeleiding.

Aanbesteden verschilt wezenlijk ten opzichte van bekostiging door subsidiëring. Bij aanbesteden dienen zoveel mogelijk de gevraagde diensten en producten te worden gekwantificeerd in eenheden zoals onder andere aantallen activiteiten, deelnemers, contacten, resultaten en afgesloten diensten. Dit verschilt in grote mate met de nu veelal in de zorg afgesproken eenheden zoals uren en kostensoorten. Naast of in plaats van reguliere subsidieafspraken zal aanbesteden steeds belangrijker worden om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen en dus een rol van betekenis krijgen.

De dynamiek in de markt wordt zichtbaar door de uitspraak van Hermans waaraan gerefereerd wordt aan het begin van deze paragraaf. Anno 2007 is inmiddels een weg ingeslagen waar aanbestedingen in de publieke sector niet meer weg te denken zijn. Aanbesteden lijkt een niet te stuiten ontwikkeling waarbij in ‘trendy’ terminologie getracht wordt een kwantificeerbare zekerheid te vinden voor efficiënte en effectieve dienstverlening. Het sluit aan bij een proces van professionalisering van dienstverlening waarbij resultaten daadwerkelijk behaald en aangetoond moeten kunnen worden. Het vormt een voorbeeld hoe het Angelsaksisch denken in toenemende mate in onze samenleving vaste grond onder de voeten lijkt te krijgen. In het Angelsaksisch denken wordt een sterke nadruk gelegd op de beheersing en rationalisering van processen, op standaardisatie en uniformiteit en het is een sterke ‘rule-based’ wijze van werken. Globaal staat het vrije-marktdenken van de Angelsaksen tegenover de Europese opvatting, oftewel het Rijnlandse model, dat de overheid een zekere rol heeft bij het reguleren van de markt.

#### **4.6 Sterke en zwakke aspecten van aanbesteden in de publieke context**

Nieuwe werkwijzen roepen nieuwe vragen op. Met betrekking tot de aanbestedingen kunnen zowel sterke als zwakke aspecten worden benoemd die hieronder uiteen worden gezet. Sterke aspecten van aanbestedingen kunnen als volgt worden verwoord:

1. Een positief aspect van de aanbestedingsprocedure voor de aanbestedende dienst (overheid) is dat zij zich, door de werking van het marktmechanisme, ervan verzekert dat alle geïnteresseerde partijen een concurrerend bod uitbrengen. Uiteindelijk zal de beste en mogelijk goedkoopste partij de gevraagde dienst gaan leveren. Vanuit de optiek van de overheid levert dit vaak significante besparingen op.
2. Nieuwe toetreders wordt het makkelijker gemaakt om op een markt binnen te komen. Ze hebben daarbij met gebruikmaking van aanbesteding goede mogelijkheden om snel een marktaandeel op te bouwen. Het binnenhalen van de ene aanbesteding opent makkelijker



deuren voor volgende aanbesteding(en). Het voordeel voor de partij die de aanbesteding toegewezen krijgt is dan dat zij een klant heeft verworven waar vaak een meerjarig contract mee wordt afgesloten. Daarnaast wordt hiermee vaak een nieuw afzetkanaal geopend.

3. Het argument van doelmatigheid wordt eveneens veelvuldig als voordeel genoemd waarbij van de vooronderstelling wordt uitgegaan dat doelmatige zorg leidt tot kwalitatief goede zorg tegen een concurrerende prijs. Aanbesteden dwingt tot het heel zorgvuldig formuleren van de te bereiken resultaten evenals de te hanteren uitgangspunten bij een aanbesteding waarop beoordeeld wordt.
4. Professionalisering van het inkoopproces. Aanbestedingen kunnen leiden tot beter opgestelde contracten en tot betere informatie-uitwisseling gedurende de contracteerperiode. Hierdoor kunnen lagere administratieve lasten ontstaan en een betere verantwoording van de bestede middelen.
5. Aanbestedingen kunnen een bijdrage leveren aan meer transparantie bij het uitvoeren van publieke taken. Er worden bij aanbestedingen heldere afspraken gemaakt over kwaliteit, doelmatigheid en de beheersing van kosten. Zorgaanbieders worden veel meer gedwongen inzichtelijk te maken wat ze doen en wat de resultaten zijn van de door hen uitgevoerde activiteiten.
6. Het vergroten van de responsiviteit van aanbieders naar klanten toe zodat klanten beter geholpen worden door kwalitatief betere diensten die meer maatwerk leveren. Om voor een aanbesteding in aanmerking te komen dient een aanbieder expliciet aan te geven welke kwaliteitsinstrumenten gehanteerd worden. Hierdoor kan beter voor kwaliteit gekozen worden.

Daarnaast kunnen de volgende zwakke aspecten worden genoemd:

1. Aanbestedingsrichtlijnen gaan vaak uit van een omvangrijke procedure met veel administratieve rompslomp. De uitvoeringslasten tijdens de voorbereidende fase van aanbestedingstrajecten, waarbij dan ook nog onzeker is of de aanbesteding leidt tot een verzilvering, zijn hoog. Indien deze inspanningen niet tot verzilvering leiden is er veel werk voor niets uitgevoerd. Doorlooptijden bij aanbestedingsprocedures zijn vaak vrij lang en termijnen worden vaak overschreden. Dit maakt het meedoen met aanbestedingsprocedures een vaak lastig te plannen activiteit.
2. Aanbestedingsprocedures leveren veelal onzekerheid voor medewerkers die het daadwerkelijke werk uit moeten voeren. Het is de vraag wat aanbestedingen voor invloed hebben op de motivatie van de medewerkers die de zorg leveren. Aanbesteden kan er ook toe leiden dat medewerkers van de ene naar de andere werkgever overgaan met mogelijk slechtere arbeidscondities. Daarbij gaat het om een toch al krappe arbeidsmarkt waarvan het belangrijk blijft dat het geen zodanig negatief imago krijgt dat mensen niet meer in de zorg willen werken.
3. De veelal omvangrijke procedures met lange doorlooptijden en administratieve rompslomp vragen inzet van specifiek daarvoor geschoolde medewerkers. Naast dat die medewerkers niet beschikbaar zijn voor andere taken gaat het hier om kosten die niet op voorhand vergoed worden. Het uitvoeren van aanbestedingen betekent nog meer druk op de overhead. Het is dan ook de vraag of de kosten voor de zorg niet juist zullen toenemen door de aanbestedingen op termijn.
4. Veel vanzelfsprekendheden in onderlinge verhoudingen verdwijnen. Door een aanbestedingsprocedure is het zeer goed mogelijk dat een samenwerkingspartner ineens de belangrijkste concurrent wordt. Door aanbestedingen kunnen de bestaande vertrouwensrelaties eenvoudig verbroken worden met allerlei consequenties voor de ketenzorg. Dat betekent kwaliteitsverlies omdat het risico bestaat dat de zorg in een regio

niet meer goed op elkaar is afgestemd en aanbieders van elders niet gericht zijn op het leveren van een bijdrage aan de sociale infrastructuur. Aanbesteden kan dus op gespannen voet staan met samenwerken;

5. Discontinuïteit van de dienstverlening. Klanten van zorgaanbieders die geen diensten meer gegund krijgen verliezen contacten die ze veelal langere tijd hadden met een voor hen vertrouwde medewerker. Voor specifieke klantengroepen heeft dit ingrijpende consequenties. Oudere mensen maar ook (chronisch) psychiatrische patiënten zijn er niet bij gebaat om regelmatig een nieuwe verzorgende of case-manager te krijgen. De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR) heeft er in de nota 'Bewijzen van goede dienstverlening' op gewezen dat aanbesteden in een trend past die gericht is op controle, beheersing en toenemende regelgeving. Het politieke en normatieve van de maatschappelijke dienstverlening waar ook continuïteit in contacten bij hoort wordt volgens de WRR meer en meer verdrongen door de hang naar transparantie en beheersing.
6. Aanbesteden zal mogelijk leiden tot een verdere juridisering van de zorgsector. Steeds meer zorgaanbieders stappen naar de rechter om de aanbestedingen van de zorg aan te vechten. Er worden nog veel fouten gemaakt bij de gunningscriteria. Vaak wordt niet helder aangegeven wat de weging is van diverse criteria in een bestek, waardoor de inschrijver niet weet waarop hij nadruk moet leggen in zijn offerte.

#### **4.7 Samenvatting**

Bezig zijn met aanbesteden betekent een nadere kennismaking met een grote diversiteit aan regelgeving en procedures. Het gaat om strak gereguleerde fasen waarop geanticipeerd moet worden om succesvol te kunnen offren. Daarbij kunnen eveneens diverse procedures op het gebied van aanbesteden worden onderscheiden. Kennis van zowel de fasen van een aanbestedingsproces als de procedures is van groot belang. Uit de informatie over het aanbestedingsproces mag duidelijk zijn dat aanbesteden geen activiteit is die er zomaar even bij gedaan kan worden. Aanbesteden vraagt specifieke expertise van zowel offrerende partijen als partijen die offertes uitbrengen. Dat het van belang is kennis op te bouwen op het gebied van aanbesteden wordt ingegeven door de snelheid waarin ontwikkelingen op het gebied van aanbesteden zich voordoen en waar steeds meer zorgorganisaties mee worden geconfronteerd. Daarbij lijkt er een soort van mengvorm van aanbesteden te ontstaan in de wijze waarop zorgkantoren de zorginkoop vormgeven. Er wordt weliswaar steeds meer gebruikgemaakt van aspecten van aanbesteden bij de zorginkoop zonder dat de procedures echt helder zijn. Aanbesteden komt voort uit een economisch perspectief en toegepast in de dienstverlening kan het leiden tot instrumentalisering, juridisering en bureaucratisering. Hoewel hier ook een aantal positieve aspecten tegenover kan worden gesteld, blijft het van belang om vanuit een kritisch perspectief naar de consequenties van aanbestedingen te kijken op het niveau van organisaties, klanten en de kwaliteit van de geboden dienstverlening.

# hoofdstuk 5

## analyses van de gevoerde interviews

|       |                                           |    |
|-------|-------------------------------------------|----|
| 5.1   | Inleiding                                 | 30 |
| 5.2   | Strategie                                 | 30 |
| 5.2.1 | Aanbesteden als keuze of noodzaak         | 30 |
| 5.2.2 | P&C-cyclus                                | 31 |
| 5.2.3 | Nieuwe doelgroepen en markten             | 31 |
| 5.2.4 | Consequenties voor samenwerkingsrelaties  | 31 |
| 5.2.5 | Professionaliseren van de inkoop          | 32 |
| 5.3   | Managementstijl                           | 33 |
| 5.3.1 | Kennis mobiliseren                        | 33 |
| 5.3.2 | Ontwikkelen van ondernemende competenties | 34 |
| 5.3.3 | Verstandig netwerken                      | 35 |
| 5.3.4 | Integriteit is belangrijk                 | 35 |
| 5.4   | Personeel                                 | 36 |
| 5.4.1 | Betrokkenheid en opleiding personeel      | 36 |
| 5.4.2 | Positie personeel                         | 36 |
| 5.4.3 | Aanbesteden en cao's                      | 37 |
| 5.5   | Structuur                                 | 37 |
| 5.5.1 | Projectorganisatie                        | 37 |
| 5.5.2 | Borging van aanbesteden                   | 38 |
| 5.6   | Cultuur                                   | 39 |
| 5.6.1 | Ontwikkelen resultaatgerichte cultuur     | 39 |
| 5.6.2 | Strakker sturen                           | 39 |
| 5.6.3 | Symbolen                                  | 40 |
| 5.6.4 | Positie klant                             | 40 |
| 5.7   | Systemen                                  | 40 |
| 5.7.1 | Adequate managementinformatie             | 40 |
| 5.7.2 | Kloof tussen informatiesystemen           | 41 |
| 5.8   | Anderszins gemaakte opmerkingen           | 42 |
| 5.8.1 | Scepsis of spelen?                        | 42 |
| 5.8.2 | Goedkoop is duurkoop?                     | 43 |
| 5.8.3 | Ethische dilemma's                        | 43 |
| 5.9   | Succesfactoren voor aanbestedingen        | 43 |
| 5.10  | Samenvatting                              | 45 |

## **Hoofdstuk 5      Analyses van de gevoerde interviews**

### **5.1      Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de diverse interviews weergegeven. Er wordt een antwoord gegeven op de volgende vraagstellingen:

- welke ervaringen zijn opgedaan met het offreren op aanbestedingen binnen diverse terreinen van zorg en dienstverlening en welke succesfactoren kunnen daaruit gedestilleerd worden en
- uit welke componenten dient een intern samenhangend systeem te bestaan om aanbestedingen van bieding tot gunning succesvol te organiseren?

De verkregen gegevens worden in algemene zin beschreven en zijn niet direct per sector of werksoort te herleiden. Om de gegevens te ordenen zijn de zes ontwerpvariabelen, zoals beschreven in hoofdstuk 2, als leidraad gebruikt. De ontwerpvariabelen komen in de diverse paragrafen aan de orde met een onderverdeling naar veel genoemde onderwerpen. Daarna worden de succesfactoren beschreven. Er is een paragraaf met opmerkingen die van belang worden geacht maar niet direct bij één van de ontwerpvariabelen zijn onder te brengen. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

### **5.2      Strategie**

#### **5.2.1    Aanbesteden als keuze of noodzaak**

Het offreren op aanbestedingen is voor sommige organisaties een keuze en voor anderen een noodzaak om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen. Ook worden argumenten genoemd om de toegang tot specifieke dienstverlening te verkrijgen die strategisch van belang wordt geacht. ‘Op het moment dat de gemeenten besloten hebben om de huishoudelijke verzorging aan te besteden is het geen keuze meer geweest of we er wel of niet aan meedoen. Als je de huishoudelijke verzorging (HV) kwijt bent, ben je ook de makkelijke toegang tot die andere producten kwijt ook al is het maar een klein deel van onze omzet’ of ‘Als je een keer binnen bent, is dat de toegang tot meer’. Het is vooral voor de thuiszorg en de re-integratiemarkt geen vrije keuze om al dan niet aan te besteden. ‘Ik denk niet dat je kunt spreken over een keuze. Het offreren is ingegeven door de WMO. Het is echter wel een keuze in welke regionale gebieden je gaat inschrijven’. Deze benaderingswijze gaat ervan uit dat je verplicht bent om in te gaan op een aanbesteding, maar dat het een strategische keuze is waar je offereert. ‘De keuze die voorlag is of je buiten je oorspronkelijke werkgebied gaat offreren. Dat hangt er ook heel erg vanaf in hoeverre je de inschatting maakt of je productie gaat verliezen in je eigen werkgebied’.

Daar waar een keuze wordt gemaakt om wel of niet te offreren worden de volgende argumenten genoemd. ‘Het moet over de inhoud gaan en ik moet kunnen inschatten hoeveel tijd ik kwijt ben met het opstellen van de offerte in relatie tot de kans van slagen. Ik moet een redelijk gevoel hebben dat het ons past’. De organisatie moet een offerte waar kunnen maken en de inspanning moet in relatie staan tot de kans de aanbesteding gegund te krijgen. Dit wordt in een ander interview als volgt verwoord: ‘Als je eerst € 20.000 moet investeren in een offerte en je weet dat je slechts 20% kans hebt dan wordt het een kwestie van gokken. Je wordt er dan heel voorzichtig in’.

Er bestaat overigens een groot verschil tussen diverse vormen van aanbestedingen en de consequenties daarvan voor strategische keuzen.

De continu doorgaande stroom van aanbestedingen gedurende het hele jaar bij bijvoorbeeld het bedrijfsmaatschappelijk werk of de re-integratiemarkt vraagt om een andere strategie dan de aanbesteding van de HV. 'Je wint er eens een en verliest er een'. Dit is fundamenteel anders dan de aanbesteding die nu loopt voor de HV. 'Er is maar één mogelijkheid om te offren op een aanbesteding die meteen geldt voor de komende twee jaar en die dus consequenties heeft voor het voortbestaan van een deel van je onderneming'. De aanbesteding voor de HV maakt daarmee een goed lopend werkproces inzake het opstellen van offertes voor aanbestedingen noodzakelijk. Het is een activiteit die goed geborgd moet worden in een organisatie.

### **5.2.2 P& C-cyclus**

Een belangrijk aspect van strategie is de prijsvorming. Het is noodzakelijk en van levensbelang de kostprijs van je producten inzichtelijk te hebben. 'Voor het opstellen van de prijs is het belangrijk dat je tot in elke vezel de opbouw van je kostprijs kent en beheerst'. Als organisaties een deel van de markt willen verkrijgen kan het strategisch van belang zijn om producten onder de kostprijs aan te bieden. 'Om een strategisch belangrijk deel van de markt te verkrijgen vereist dat een antwoord op de volgende vraagstukken die niet anders dan met de Raad van Toezicht dienen te worden besloten:

1. wil ik overleven?
2. als ik wil overleven wat is me dat in geld waard?

Het gaat erom goed te kijken hoe je zo 'scherp mogelijk een offerte op kan stellen' waarmee een organisatie zich kan onderscheiden van anderen. Daarbij moet je bij aanbestedingen planmatig kunnen werken. 'Elke activiteit met betrekking tot aanbesteding is in feite een project en elk project wordt doorgelicht'. Controle op de uitvoering is van wezenlijk belang.

### **5.2.3 Nieuwe doelgroepen en markten**

Aanbesteden leidt ertoe dat organisaties zich veel meer dan in het verleden, bezig moeten houden met het profileren naar de buitenwereld. Die profilering kan enerzijds gaan om het verkrijgen van een marktaandeel binnen een afgebakend breed geografisch werkgebied. Anderzijds worden doelstellingen geformuleerd om bijvoorbeeld per jaar een bepaald percentage (10% tot 40% is genoemd in de interviews) meer omzet te maken middels aanbestedingen. Dergelijke doelstellingen hebben duidelijke consequenties voor het werkkterrein. De geïnterviewde welzijnsorganisaties hebben zich verbreed op nieuwe terreinen. Door vrijwel alle geïnterviewden is aangegeven dat aanbesteden leidt tot een bredere blik op klantgroepen. 'We blijven het zeker voor de bestaande klantgroepen doen maar de WMO 'an sich' heeft ons wel breder laten kijken'.

Een van de geïnterviewden die rond de zomer 2006 te horen kreeg dat ze een aanbesteding verloren hadden, geeft aan dat ze daar toch wel 'geluk' mee hebben gehad. Daar hebben ze veel van geleerd waar ze bij andere aanbestedingen hun voordeel mee hebben kunnen doen. Het is van belang het blikveld aan oplossingsrichtingen te verbreden en er moet een bewustzijn ontstaan dat een offerte toegeschreven moet worden naar de beoordelaar van een offerte. 'Je wint niks met het in mooie termen schrijven om een cliënt over de streep te halen'.

### **5.2.4 Consequenties voor samenwerkingsrelaties**

In relatie tot de samenwerkingspartners verandert er veel door de aanbestedingen. Aanbesteden leidt tot nieuwe partijen op bestaande markten, inzichten in bepaalde markten, nieuwe allianties en creëert andere verhoudingen tussen (bestaande) partners. 'De hele zorgstructuur wordt met de aanbestedingen helemaal uit elkaar gehaald'. Door aanbesteden worden markten inzichtelijk gemaakt die daarvoor niet bekend waren.

‘Wat voor de gemeenten ook bijzonder is dat er markten ontstaan waar ze er eerst niet waren. Wij hadden als gemeente geen idee wie allemaal zouden gaan inschrijven op de huishoudelijke verzorging’.

Veel geïnterviewden geven aan dat aanbesteden leidt tot het werken met diverse scenario’s omdat je niet weet wat er gaat gebeuren en je snel op opdrachten in moet kunnen spelen.

Scenario’s kunnen overigens betrekking hebben op zowel uitbreiding of krimp.

‘Aanbesteden zal een herordening van de markt opleveren en het betekent een korte meer cyclische sturing van processen’.

Ook worden bestaande samenwerkingsafspraken beïnvloed door aanbestedingen. ‘Tot voor kort was er een strategisch uitgangspunt om niet te offeren in gebieden waar collega-organisaties werkzaam waren. Dit is echter niet langer houdbaar, de hele wereld is zo langzamerhand toch flink aan het veranderen’. Dit wordt ook bevestigd in een ander interview: ‘Waar we vroeger in de regio samenwerkingsafspraken hadden met een beperkt aantal aanbieders is dat wereldje opengegoot en komen andere aanbieders binnen met allerlei diensten die ze bieden’.

De reguliere samenwerkingsrelaties die er waren komen door het aanbesteden in een ander daglicht te staan zowel in positieve als in negatieve zin. ‘Er ontstaat een virtuele animositeit tussen diverse partijen. Beiden willen we het niet en toch gebeurt het op deze wijze’. Er ontstaan echter ook nieuwe samenwerkingsafspraken met andere partners<sup>11</sup> onder andere door vergaande samenwerking. ‘Door de aanbestedingen ben ik meer gaan samenwerken in het kader van het hoofd- en onderaannemerschap. Op die manier kun je sneller een aanbod doen en is er vaak ook sprake van een bredere expertise’. Het gaat bij het samenwerken in sterke mate om een goede relatie tussen de partners. ‘Je moet het uiteindelijk ook uitvoeren met elkaar en dan is een goede verstandhouding wel van belang in een vrij complexe omgeving bestaande uit zorgaanbieders en gemeenten. Er dient een goede verstandhouding te zijn zonder al te veel muggenzifterigheid’.

Eveneens is het een strategisch belangrijk vraagstuk of je als organisatie zelf actief de markt gaat benaderen, dat met anderen in samenwerking doet of dat je je afwachtend opstelt. ‘Als je pro-actief bent, dan stimuleer je eerder je eigen innovatie’.

### **5.2.5 Professionaliseren van de inkoop**

Doordat er een lage scoringskans is offertes gegund te krijgen geven de geïnterviewden van het adviesbureau aan dat de hausse van aanbestedingen enigszins voorbij lijkt. ‘Je kunt je met offeren op aanbestedingen bijna niet meer onderscheiden. De overheid standaardiseert door allerlei regels het hele proces zodanig dat het doel voorbijgeschoten wordt. Waar je als adviseur heel erg afhankelijk bent, is van de goede vraagformulering en de interactie om de vraag achter de vraag helder te krijgen. Door de aanbestedingsprocedure wordt dit hele proces weggesneden, althans dat is de huidige werkelijkheid van de wijze waarop allerlei mensen ermee omgaan’.

Dit wordt door een andere geïnterviewde als volgt weergegeven: ‘Wat wij merken is dat er door gemeenten heel veel aandacht wordt gegeven aan het beheersmatige aspect van aanbesteden en dat de inkoop veelal op een krampachtige wijze wordt vormgegeven. Je weet echter dat het inkopen van dienstverlening alleen succesvol is als de bereidheid er is om er met elkaar een succes van te maken. Je hebt elkaar daar over en weer echt bij nodig!’

De vraag is meermalen opgeworpen tijdens de interviews voor welke activiteiten aanbesteden zich dan goed leent. Er is een algemeen gevoel dat aanbesteden zich het best lijkt te lenen voor de meer gestandaardiseerde vraagstukken. ‘Daar waar het echt om maatwerk gaat waarbij interactie van groot belang is, lijkt het haast wel dat je daar minder aanbestedingen

---

<sup>11</sup> Voorbeelden zijn op basis van de interviews Humanitas en De Stromen (Thuiszorg en ouderenzorg in Rotterdam) en Laurens en Evean (ouderenzorg in Rotterdam en landelijk opererende Thuiszorg)

ziet. Bij klanten die een paar jaar geleden met aanbesteden bezig waren zie je dat ze toch proberen op andere manieren met elkaar in contact te komen. Voor overheidslichamen is dat overigens een stuk moeilijker omdat je de Europese aanbestedingsregels hebt waar de overheden zich aan dienen te houden’.

Dit sluit overigens aan bij de door een geïnterviewde genoemde Kraljic-matrix.<sup>12</sup> Deze matrix is behulpzaam bij het professionaliseren van de inkooprelatie die door de aanbestedende diensten genoemd wordt als een belangrijke strategische doelstelling. Aanbestedende diensten moeten de structuur van de leveranciersmarkten kennen om op adequate wijze procedures met betrekking tot aanbestedingen vorm te geven. ‘Door verdere professionalisering en een strakkere regie willen wij het inkoopproces verbeteren’. In diverse interviews kwam echter wel naar voren hoe ver een aanbestedende dienst mag gaan met het vragen van gegevens van offerrerende partijen. ‘Dat roept vragen op over hoe ver je gaat met het vragen van gegevens van organisaties die een offerte aanbieden. Uiteindelijk ontstaat de dienstverlening bij de klant aan tafel’.

De woningcorporatie die als aanbestedende dienst keuzen maakt om wel of niet middels een aanbesteding activiteiten weg te zetten geeft aan dat, nu de markt weer aan het aantrekken is, er minder aanbesteed wordt omdat aanbesteden niet werkt in een krappe markt. Ook dat is te verklaren met gebruikmaking van de Kraljic-matrix. In een krappe markt is er een beperkte keuze en bedrijven kunnen opdrachten verkrijgen zonder dat ze offertes opstellen wat heel veel werk en bureaucratie bespaart.

Aanbesteden wordt ook gebruikt als een manier om de eigen dienstverlening te verbeteren. De externe ontwikkeling is daarbij uitermate behulpzaam. ‘Ik gebruik de aanbesteding. Ik vind het een prima prikkel. Er gebeurt wat en ik stook het ook een beetje op’.

## **5.3 Managementstijl**

### **5.3.1 Kennis mobiliseren**

In alle interviews is aangegeven dat er binnen de organisatie kennis dient te zijn van (Europese) aanbestedingsregels en die moet regelmatig worden geactualiseerd omdat er veel speelt en in verandering is op het gebied van aanbestedingen. Het gaat daarbij overigens niet alleen om de regels te kennen maar meer eigenlijk om te weten hoe je ze kunt interpreteren. ‘Vaak is hoe je ermee om kan gaan niet zo zwart wit als de regels lijken. Je moet ermee kunnen spelen’. Het is van belang bewust lering te trekken uit het doen van aanbestedingen. In de diverse organisaties is die kennis op diverse wijzen georganiseerd. Dit kan bestaan uit een projectteam, een stuurgroep, een kleine werkgroep, een intensief samenwerkingsverband van de bestuurder met een manager tot het inhuren van een projectleider om een aanbestedingstraject op te pakken.

Een overeenkomst die door vrijwel iedereen werd aangegeven is dat het veelal om kleine teams met diverse expertise gaat, die heel flexibel moeten kunnen werken. Zij moeten op het moment dat een offerte opgesteld dient te worden volledig vrijgemaakt zijn om daar hun aandacht aan te besteden. ‘Bij elke aanbesteding organiseer ik een soort van brainstormclubje om de ‘ins en outs’ met elkaar door te spreken. Medewerkers die verstand hebben van zaken worden erbij betrokken’.

---

<sup>12</sup> In deze matrix wordt inkoop vanuit strategisch perspectief gezien. De matrix beschrijft elementen die nu ook wel ‘supply chain’ management worden genoemd. Kern van de matrix zijn twee assen. De verticale as geeft de totale omvang van het inkooppakket weer en de horizontale as de beschikbare productiecapaciteit. De Kraljic-matrix is bijgevoegd als bijlage 6.



Organisaties verschillen sterk in de tijd die ze in trajecten met betrekking tot aanbestedingen hebben geïnvesteerd. Uit de interviews blijkt geen logisch verband tussen het binnenhalen van aanbestedingen en de tijdspanne dat mensen al bezig zijn met zich voor te bereiden.

‘In een heel vroeg stadium, circa twee jaar geleden, is er een stuurgroep in het leven geroepen. Er is externe expertise ingeschakeld en er is gekeken naar ervaringen van andere partijen die al langer met aanbestedingen te maken hadden’.

Ondanks dat het om een beperkte groep medewerkers gaat die zich bezighouden met aanbestedingen is het wel van belang om een organisatie breed te informeren. Communicatie over aanbesteden in de organisatie is erg belangrijk. ‘De medewerkers en de organisatie dienen een ondernemende cultuur vorm te geven en er moet een visie worden ontwikkeld op het doen van aanbestedingen en wat dat voor de organisatie betekent’.

Er dient een duidelijk kader te worden opgesteld inzake aanbestedingen. ‘Als je helder bent in de kaders kun je ook strak in je sturing zijn en aandacht richten op ondernemen’. Aanbesteden leidt veelal tot verschillende systemen die naast elkaar bestaan en bestuurd moeten worden.

‘Je krijgt een hybride organisatie. Je moet als manager legitimeren dat er verschillen zijn en dat je daar als organisatie sterker van wordt’. Ook is het goed om te oefenen met het doen van aanbestedingen. ‘Het is belangrijk om gericht offertes in te dienen om ervan te leren. Oefenen met offertes helpt in grote mate om er sterker door te worden’. Want aanbesteden is iets dat continu vraagt om verbetering, een kritische reflectie op de eigen activiteiten en aandacht voor het opbouwen van kennis. ‘Je personeel moet een lerende houding willen hebben’.

### **5.3.2 Ontwikkelen van ondernemende competenties**

Aanbesteden vraagt om specifieke competenties. ‘Daarbij is een zekere stressbestendigheid, goed relatiebeheer, brede kennis over mogelijkheden in de organisatie en kennis over kostprijzen uitermate belangrijk’. Expertise op het gebied van schrijfvaardigheid binnen een projectteam is onontbeerlijk, want een offerte die slecht is geschreven, of niet afgestemd op de commissie die besluiten moet nemen valt snel af. ‘Je moet ook maximaal twee mensen aan een offerte laten schrijven want anders krijg je onleesbare stukken’.

Een belangrijke competentie van het personeel die offertes uitvoert is ‘adeptability’.

‘Medewerkers moeten zich kunnen aanpassen aan deze specifieke opdrachtgever met deze specifieke doelgroep’, omdat allerlei opdrachtgevers andere wensen hebben waarop de dienstverlening moet worden afgestemd. ‘Iedere opdracht die wij verwerven wordt apart in een kick-off onder de aandacht gebracht waarbij wordt aangegeven wat we nu hebben afgesproken in deze gemeente. Wat waren de argumenten van de gemeente om deze vraag zo te stellen, hoe is dit tot stand gekomen, wat hebben we precies afgesproken, welke diensten zitten erin, hoe gaan we zaken technisch vormgeven en met welk team met welk (it) systeem’. Dit is een manier om iedereen goed te informeren op de specifieke aspecten van een bepaalde aanbesteding, want zoals de geïnterviewde zei: ‘Je moet altijd alert blijven bij een aanbesteding want elke opdrachtgever wil het weer anders’.

Organisaties die een offerte uitbrengen moeten zich goed kunnen inleven in degenen die de aanbestedingen uitzetten. In een offerte is de ‘local touch’ heel belangrijk. ‘De producten en de diensten worden lokaal geformuleerd zo goed mogelijk afgestemd op de klant’. Daarbij gaat het om zo adequaat mogelijk een antwoord te formuleren op een vraag van een aanbestedende dienst of organisatie. ‘Ze willen meteen een antwoord op hun vraag lezen, je moet heel erg ‘to the point’ zijn in je beschrijvingen’.

Bij een goede afstemming op de opdrachtgever gaat het in feite om het inzichtelijk maken van het Unique Buying Point (UBP) maar zeker ook van het Unique Selling Point (USP). Twee termen afkomstig uit de marketingwereld. UBP is erop gericht een goed product neer te zetten tegen een goede prijs/kwaliteit. USP is gericht op het positioneren van de eigen diensten naar een opdrachtgever waarbij inzichtelijk gemaakt wordt dat de door jouw bedrijf aangeboden

dienst perfect aansluit bij wat gezocht wordt en beter is dan het product van andere diensten. Dat vraagt een goede analyse van de vragen, wensen en verwachtingen van een opdrachtgever en de markt waarbij de interactie over en weer heel belangrijk is.

Aanbestedende diensten geven aan dat het goed kunnen beschrijven op welke vraag men een antwoord wenst belangrijke competenties van inkopende medewerkers zijn.

‘Budgetbeheerders moeten heel zorgvuldig kunnen formuleren wat ze precies vragen en alleen dat kiezen waar ook daadwerkelijk behoefte aan is’. Daarnaast moeten inkopers een goed beeld hebben van de markt en op een breed vlak contacten onderhouden. ‘Inkopers moeten ook echt naar buiten kijken en dat is iets wat zij niet direct gewend zijn’.

### **5.3.3 Verstandig netwerken**

Het management moet weten wat er speelt op het gebied van aanbestedingen in de regio of het gebied waar men wil offeren. Ook moet men pro-actief opereren binnen de bestaande netwerken. ‘Het is handig om ervoor te zorgen dusdanige contacten op te bouwen dat je een bijdrage kunt leveren aan wat er in het definitieve bestek komt te staan’. Veel geïnterviewden geven aan dat je als organisatie bekend moet zijn in een netwerk om daadwerkelijk offertes gegund te krijgen. ‘Vanuit commercieel oogpunt ligt het wel of niet succesvol zijn in aanbesteden in het voortraject. Als je voor de tijd dat een bestek wordt opgesteld niet bij de gemeente in beeld bent, is de kans dat je een offerte gegund krijgt uitermate klein en zijn je beïnvloedingsmogelijkheden nihil’. Netwerken en het daarin op een juiste wijze opereren is dus erg belangrijk voor het laten slagen van een aanbesteding. Dit betekent dat er echt in de netwerken geïnvesteerd moet worden. ‘De crux zit hem in het relatiebeheer op het lokale niveau’. Dat geldt overigens zowel voor de offererende diensten als de aanbestedende diensten. ‘Als je je alleen maar opstelt als opdrachtgever, zeker in een markt waarin je er ook van afhankelijk bent of partijen met en voor je willen werken, loop je het risico dat je vastloopt. Je moet ook in netwerken investeren’. Bij belangrijke stakeholders moet de organisatie in beeld zijn. ‘Wij zorgen ervoor om medewerkers die dichtbij de wethouder(s) staan vrij te maken om een relatienetwerk richting wethouder(s) op te bouwen’. Het gaat daarbij voor veel partijen om andere stakeholders dan voorheen. ‘Voorheen had je alleen te maken met de AWBZ maar nu moet je kennis hebben van het politieke krachtenveld en je richten op de gemeenten. Dat is echt een nieuw aspect voor ons’. Je moet als offerende organisatie ook goed op de hoogte zijn van wie in een selectiecommissie zit met betrekking tot aanbestedingen. ‘Ik had verzuimd uit te zoeken hoe de selectiecommissie was samengesteld. Er was een goede offerte opgesteld in ambtenarentaal. In de selectiecommissie zat een bewoner uit het wijkorgaan die een zware stem had. Die vond door de taal de offerte niet passend en deze is daardoor niet aan ons gegund. Dat overkomt je een keer, maar daar leer je snel van’.

### **5.3.4 Integriteit is belangrijk**

Voor het management van organisaties die aanbestedingen uitzetten is integriteit als een wezenlijk issue genoemd. ‘Integriteit vraagt voortdurend aandacht’. Bij de woningcorporatie werd aangegeven dat er gewerkt wordt aan een nieuw integriteitsbeleid omdat medewerkers op het gebied van aanbesteden kwetsbaar zijn. ‘Tot hoever mag en kan ik gaan is een constante afweging die medewerkers moeten maken. Voor je het weet ben je handjeklap aan het doen’.

## 5.4 Personeel

### 5.4.1 Betrokkenheid en opleiding personeel

Er is een groot verschil in de wijze waarop het personeel binnen organisaties bij de aanbestedingen is betrokken. Bij de thuis- en ouderenzorg was het bij het hogere kader niet nodig om het belang van aanbestedingen te benadrukken. 'Het belang om een aanbesteding gegund te krijgen stond als een paal boven water. Er was dan ook een grote inzet voor het aanleveren van informatie door diverse betrokkenen binnen de organisatie'. Toch blijft het lastig om de mensen die het uitvoerende werk doen goed te informeren.

'Medewerkers zijn gewoon bezig met hun klant en soms denken ze nog dat wij als zorgaanbieder de WMO hebben bedacht'. Medewerkers dienen zich ervan bewust te zijn dat de wereld ook gewoon doordraait als zij geen diensten meer kunnen aanbieden.

'Er zijn zeker nog medewerkers die vanuit een soort van oud perspectief denken dat onze dienstverlening door iedereen als noodzakelijke dienstverlening wordt gezien. Dat is inmiddels echter een achterhaald verhaal'. Alleen die activiteiten worden betaald die geleverd worden en waar om gevraagd wordt.

Bij veel van de geïnterviewden wordt de communicatie in de organisatie benoemd als een belangrijk middel om draagvlak te creëren voor aanbestedingen evenals het toerusten van medewerkers met specifieke opleidingen. Zo zijn er nieuwsbrieven opgesteld, cursussen aangeboden aan het hogere kader en/of het middenmanagement en zijn er bij diverse organisaties studiebijeenkomsten belegd. 'Er is een minisymposium georganiseerd waar breed mensen zijn uitgenodigd, zowel uit de zorg als welzijnssector'.

In verschillende interviews is aangegeven dat het erg belangrijk is om medewerkers zelfstandig te leren werken. 'Hoe meer je verantwoordelijkheid geeft aan de medewerkers zelf des te meer ze zich inzetten voor de klus. Daarnaast is een goed functionerend systeem met eenduidig beschreven werkprocessen een belangrijke randvoorwaarde voor een goede aanbesteding.'

### 5.4.2 Positie personeel

De markt van de HV krijgt door het aanbesteden trekjes van de uiterst competitieve retailmarkt. Er wordt een voortdurende strijd ontketend door de aanbestedingen om de laagste prijzen, die ontegenzeggelijk invloed zal hebben op arbeidsvoorwaarden. 'De truc bij het aanbesteden is dat je nieuwe jonge mensen aanneemt zodat je nog goedkoop de diensten aan kunt bieden'.

Er wordt een spanningsveld geconstateerd tussen nieuwkomers op de markt en bedrijven die al langer op de markt opereren met niet alleen goedkoop jong personeel. 'Als vaste aanbieder ben je altijd in een nadeliger positie'. Medewerkers met lange dienstverbanden vallen als eerste af omdat zij relatief duur zijn. 'Onze medewerkers zijn over-gekwalificeerd en hebben de nodige levenservaring die ze in hun werk inbrengen. Het zijn mensen die wat willen betekenen voor een ander. Die mensen raak je wel kwijt door de onzekerheid in deze branche'. Als gevolg van de scherpe prijsstelling worden er steeds meer alfahulpen ingezet ten koste van vast personeel. Alfahulpen zijn goedkoper omdat er voor hen geen pensioenpremie betaald hoeft te worden. Aanbesteden is in die zin een stimulans om personeel in dienst te nemen die weinig rechten opbouwen.<sup>13</sup> Aanbestedingsprocedures vragen een personeelsmanagement dat erop gericht is diensten zo goedkoop mogelijk aan te bieden.

In die zin is er een zekere spanning in het leveren van kwalitatief goede dienstverlening binnen een bepaalde prijs. De prijs telt in de gunningscriteria in veel grotere mate mee dan de

---

<sup>13</sup> Minimumloon, geen recht op een werkloosheidsuitkering, geen verzekering tegen arbeidsongeschiktheid.

kwaliteit, variërend van 60 - 80% (prijs) tot 40 - 20% (kwaliteit). 'Wij zien dat er veel nagenoeg geheel prijsgerelateerde bestekken zijn gehanteerd'. Om op een voordelige wijze op de markt te opereren dient er sprake te zijn van veel flexibiliteit bij de inzet van personeel. 'Je moet meer met jaarcontracten en flexcontracten werken om je staande te houden in de realiteit van aanbestedingen'. Te verwachten is dat aanbesteden consequenties zal hebben voor scholing en andere ondersteuning van medewerkers.

'Binden en boeien van medewerkers is gebaat bij enige vorm van continuïteit. Je doet dan ook andere dingen met medewerkers als er sprake is van weinig duidelijkheid, er zal veel minder in medewerkers worden geïnvesteerd'.

### **5.4.3 Aanbesteden en cao's**

In de CAO Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening staat de verplichting tot overname van personeel bij aanbestedingen.

Door een geïnterviewde wordt gerefereerd aan een verwijzing van een advocaat die de welzijnsorganisatie attendeerde op artikel 662 in het Burgerlijk Wetboek die van toepassing is bij overname van personeel.

Met het aanbesteden van de HV is een discussie losgebarsten welke cao van toepassing is in de WMO. In beginsel leek er sprake te zijn van de Wet Overgang van Ondernemingen (WOO) waardoor de schoonmaakbedrijven zich aan de CAO Thuiszorg zouden moeten houden. Dit standpunt is inmiddels echter achterhaald. In de CAO Thuiszorg is geen verplichting opgenomen van overname van personeel terwijl in de CAO Schoonmaak het principe van arbeid volgt werk wel geregeld is. 'Nu heeft het aanbesteden geen consequenties voor de cao. Dit kan echter wel gaan gebeuren. Als de Schoonmaak CAO van toepassing verklaard wordt en dat scheelt 2 à 3 euro per uur'.

Door de woningcorporatie wordt gewerkt met offererende organisaties die allemaal een andere cao hebben. Zij zien steeds vaker het fenomeen van de zelfstandige zonder personeel.

'Dat is ook iets om in de gaten te houden voor de zorg omdat dit mogelijk ook in de zorg in relatie met aanbesteden toe zou kunnen gaan nemen'.

## **5.5 Structuur**

### **5.5.1 Projectorganisatie**

In vrijwel alle organisaties heeft het bezig zijn met aanbesteden vorm gekregen in diverse losstaande structuren waar veelal een grote diversiteit aan deskundigheid is samengebracht. 'Juist een klein team met een grote diversiteit aan expertise'.

Om echt effectief te zijn dient het een team te zijn met aanvullende expertise. 'Aan de voorkant heb je mensen nodig met visie en ideeën die commercieel gedreven zijn en die in gesprekken op diverse niveaus een goed verhaal neer kunnen zetten. Aan de achterkant moeten mensen zitten die heel analytisch en precies zijn'.

Er is door enkele mensen aangegeven dat bezig zijn met aanbestedingen niet moet leiden tot het opzetten van een aparte afdeling. Een projectorganisatie wordt als het best passend gezien omdat aanbestedingen om een grote mate van flexibiliteit vragen. 'Het is misschien wel het verstandigst om het in een projectorganisatie neer te zetten. Nu is het huishoudelijke verzorging maar een volgende keer is het misschien activerende begeleiding'. Een geïnterviewde gaf juist aan dat het van belang is activiteiten op het gebied van aanbesteden los van de reguliere organisatiestructuur te positioneren omdat marktdenken iets wezenlijk anders is dan werken binnen reguliere subsidiestromen. Eerlijkheid gebiedt overigens te vermelden dat daar toch ook weer een keuze gemaakt gaat worden naar integratie van activiteiten. Echter de argumenten voor het segmenteren dienen hier niet onvermeld te

blijven. ‘Er is bewust gekozen voor segmentatie, het apart positioneren/zetten van de commerciële activiteiten in een eigen organisatieonderdeel met de volgende voordelen:

- imagoverbetering van het reguliere, publiek gefinancierde aanbod door associatie met commerciële activiteiten en omgekeerd, eventueel als merkstrategie van de hele instelling;
- afoming van de markt met als defensief effect dat het voor andere aanbieders minder aantrekkelijk wordt om met een concurrerend aanbod te komen;
- vergroting van de financiële mogelijkheden door een tweede financiële circuit, meer vermogensopbouw en investeringen;
- verruiming van de loopbaanmogelijkheden voor medewerkers, vooral voor de potentiële groeiers, door overstap naar de marktgerichte werkeenheid’.

### **5.5.2 Borging van aanbesteden**

Formaliteit en informaliteit lijken soms ook door elkaar heen te lopen bij aanbesteden evenals diverse financieringsstromen. ‘Een aanbesteding wordt meestal door een groepje mensen opgepakt die samen kijken hoe de organisatie het best kan reageren op een aanbesteding. Ik denk dat dit een hele pragmatische werkbare oplossing is. Je moet dat ook vooral niet al te formalistisch willen regelen. Het gaat vaak om maatwerk en afhankelijk van het type aanvraag moet je verschillende competenties bij elkaar brengen’.

Een directe link tussen de mensen die een offerte opstellen en de uitvoerders is belangrijk. ‘Het is van belang om op een vroegtijdige manier mensen uit de uitvoering erbij te betrekken. Zo ontstaat commitment en komen informatiestromen tot stand’. Communicatie over aanbestedingen verdient expliciet een plaats in de structuur van de organisatie om te voorkomen dat het een geïsoleerde activiteit wordt.

Eveneens is betrokkenheid vanuit de directie noodzakelijk. De directie is vaak nauw betrokken bij aanbestedingen omdat een gunning van een aanbesteding consequenties heeft voor de organisatie in brede zin. Directies vinden aanbesteden in het algemeen belangrijk, zien het als een kans. Wel zien de medewerkers van het adviesbureau dat er een grote mate van diversiteit bestaat in volwassenheid en professionaliteit waarmee organisaties aanbestedingen uitvoeren.

Het proces van aanbestedingen vraagt binnen de organisatie een werkwijze waarbij snel gegevens beschikbaar kunnen worden gesteld. Het kan gaan over onder andere de kostprijs, omzet, resultaten die tot nu toe behaald zijn, tevredenheid van de cliënten en inzicht in het medewerkersbestand maar ook over allerlei relevante documenten. Er moet veel inzichtelijk worden gemaakt om tot een goede offerte te komen. Daarvoor is kennis uit de hele organisatie nodig. Een projectleider verwoordde dat als volgt: ‘Je moet wel een spil hebben om de kennis overal weg te halen. Ik denk dat mensen bij mij ook wel eens gedacht hebben shit daar heb je haar weer’.

De dynamiek van aanbesteden is een hele andere dan de meer bekende AWBZ-inkooprelatie. De aanbestedingstrajecten hebben over het algemeen een korte doorlooptijd en vragen om snelle acties, niet alleen tijdens de offertefase maar ook in het proces nadat een offerte gegund is. ‘De procesbewaking, het op tijd opstarten van het proces is nogal eens iets dat in de verdrukking zit. Als je te lang wacht zijn kansen voorbij of mijlpalen reeds gepasseerd’. Een snelle en transparante structuur vraagt om eenduidig beschreven werkprocessen die vastleggen wat in welke fase gedaan moet worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. Die borging is van levensbelang voor goede aanbestedingen. Beschrijvingen van werkprocessen zijn ook behulpzaam bij een evaluatie van de geboden dienstverlening en kunnen gebruikt worden in het verbeteren van de dienstverlening.

Een backoffice waar de aanbestedingsmarkt wordt gescand en waar op eenduidige wijze de noodzakelijke technische documentatie voor een offerte wordt verzameld en bijgevoegd en een offerte wordt nagekeken op uitwerking conform de regels is noodzakelijk voor een goede

borging van de activiteiten. Hier hoort ook een goed functionerend secretariaat bij om ondersteuning te leveren en de eenduidigheid van aangeleverde stukken te garanderen. Dit is door diverse geïnterviewden als een belangrijke randvoorwaarde benoemd.

Hetzelfde wordt aangegeven door de aanbestedende diensten die een goed functionerend inkoopbureau als noodzaak zien voor een aanbestedende dienst. Het goed borgen van inkoopactiviteiten is voor allerlei partijen van steeds groter belang. ‘De risico’s inzake aanbestedingen nemen steeds meer toe waardoor er ook steeds meer de roep is naar specifiekere aanbestedingskennis. Zoals het inkoopbureau nu is georganiseerd is het uitermate kwetsbaar met slechts twee personen en een heel grote variëteit aan aanbestedingen die lopen’.

## **5.6 Cultuur**

### **5.6.1 Ontwikkelen resultaatgerichte cultuur**

Aanbesteden heeft voor vrijwel elke geïnterviewde organisatie iets betekend in de cultuur.

‘Het gaat ook om het openstellen voor andere paradigma’s. Je kunt zeggen ik wil het niet maar het gaat toch gebeuren’. Er moet bij aanbestedingen veel meer in termen van resultaten gecommuniceerd worden en dat is voor de zorg een relatief nieuw fenomeen. ‘Er is veel gesproken met medewerkers wat aanbesteden en binnenhalen van offertes echt betekent. Het helder definiëren van resultaten en het nakomen van afspraken is erg belangrijk.

Je moet nooit iets beloven dat je niet na kan komen’. Waarmaken wat je zegt is iets waarop de aanbestedende partij die een besluit neemt over wie een opdracht gegund krijgt nadrukkelijk op let. ‘Hoe kun je nou toetsen dat die aanbesteders de offerte daadwerkelijk uit kunnen voeren’. Eveneens moeten de offererende partijen veel gericht aandacht besteden aan het externe netwerk van aanbestedende diensten. Dit vraagt een pro-actieve houding en medewerkers die specifiek ingezet worden voor het onderhouden van een relatienetwerk. Medewerkers van offererende partijen moeten af van het idee dat alle geldstromen via reguliere subsidies binnenkomen, maar je moet ook geen onnodige onrust veroorzaken. ‘Zolang je niet weet hoe de uitkomsten zijn en de kaarten geschud worden, moet je mensen niet nodeloos onzeker maken’. Daarentegen zijn er ook organisaties die consequent informatie verspreiden over aanbestedingen die lopen. ‘Bij de OR en de Raad van Toezicht gaat er altijd een lijstje langs van aanbestedingen die gegund zijn, die nog ‘lopen’ en die niet gegund zijn. Zo is iedereen betrokken en op de hoogte’. Medewerkers moeten zich veel meer dan in het verleden bewust zijn van hun maatschappelijke taak die ze uitoefenen. ‘Mensen worden getriggerd om na te denken over hun toegevoegde waarde’. Maar het is ook echt een andere manier van werken. ‘Voor mensen die met passie een vak beleven vereist aanbesteden een gigantische discipline’.

### **5.6.2 Strakker sturen**

De zorg- en welzijnssector kenmerkt zich in grote mate door een democratische cultuur waarin iedereen overal over mee wil beslissen. Om aanbestedingen tot een goed einde te brengen dient er veel meer vanuit een van bovenaf opgelegde projectstructuur te worden gewerkt om snel tot acties over te kunnen gaan. ‘Ik denk dat het goed is om centrale sturing te gaan herwaarderen’. Eveneens wordt geconstateerd dat het heel lastig is je goed voor te bereiden op het aanbesteden. ‘Ik zit nog maar kort bij dit bedrijf maar dat is geen legitimering waarom we zo laat en zo ad hoc hebben gereageerd op zo’n WMO-ontwikkeling. En dat je merkt dat je nog nauwelijks een beeld hebt in welke wereld je dan terechtkomt en wat je tot je beschikking moet hebben en wat er in je organisatie ingebakken moet zijn’.

Ook wordt er toch nog wel heel sterk vanuit zorg gekeken naar de aanbestedingen terwijl de wereld van de schoonmaakbranche ook mogelijkheden biedt die vaak niet verkend worden. 'Wij zitten nog steeds in het paradigma van de zorg en misschien moet je dat wel omdraaien. Er gaat mogelijk wel een samenwerking komen met een schoonmaakbedrijf'.

### **5.6.3 Symbolen**

Aanbesteden kenmerkt zich door een specifiek jargon zoals percelen, gunningscriteria, drempelwaarden, concessies, nota van inlichtingen. Dit is een nieuwe taal voor de zorg- en welzijnssector. 'De aanbestedingstaal is een hele bijzondere.

Een wervingstekst voor een opbouwwerker die ik onlangs las, leek eerder een tekst voor een bouwopzichter dan die van een opbouwwerker'. Ook lijkt aanbesteden een wereld te zijn van 'winnaars' en 'verliezers'.

Een van de geïnterviewden verwoordde het binnenhalen van een aanbesteding op het gebied van de HV als volgt: 'Als ik win heb ik als directeur een Pyrrusoverwinning. Dan zit ik met een prijs waar ik verschrikkelijk op moet inboeten. Het heeft veel consequenties voor het personeel en de kwaliteit van de dienstverlening'. Aanbestedingstrajecten zijn vreemde trajecten. 'Voorlopig kunnen we het, nu we aan de winnende hand zijn, ook niet verkeerd doen, maar voor hetzelfde geld had het anders uit kunnen pakken'.

### **5.6.4 Positie klant**

Aanbesteden roept vragen op over de positie van de klant. 'Wat heeft de klant nu eigenlijk nog in te brengen?' Aanbestedingstrajecten besteden weinig aandacht aan de positie van de klant in tegenstelling tot het vraaggerichte werken dat sterk benadrukt is in de zorgverlening. 'Ik heb nog nooit in een bestek gezien dat je als aanbestedende partij een evaluatie moet doen met de cliënten. Er is een soort bureaucratische laag overheen gelegd. Er staat ook niet in dat de opdrachtgever gaat evalueren met de doelgroep. Ik vraag me dan af wat vraaggericht werken is'. Dit sluit aan bij recent onderzoek van het Verwey-Jonker instituut waaruit blijkt dat slechts een kwart van alle gemeenten ook daadwerkelijk het advies van burgers en cliëntenraden benut bij de ontwikkeling van hun beleid.

Door één van de geïnterviewden werd expliciet stilgestaan bij de rol van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). De NZa ziet als marktmeester toe op de wijze waarop contracten worden afgesloten. Er werd verwezen naar een uitspraak van de NZa die zich, in het kader van aanmerkelijke marktmacht (AMM), richt op de grotere zorginstellingen en niet op aanbestedende partijen die zorg inkopen. Dit vanuit de gedachte dat de verkoopmacht schadelijker is voor cliënten dan de inkoopmacht vanuit de veronderstelling dat zorgaanbieders altijd gericht zijn op het eigen belang. Een bijzonder aandachtspunt aangezien zowel zorgaanbieder als zorginkoper vanuit belangen handelen. Een citaat uit het interview dat dit aspect verwoordt, luidt als volgt: 'Er is dan dus het principe van marktwerking en de NZa als waakhond van die marktwerking die echter aan de verkeerde kant van de heg gaat liggen'.

## **5.7 Systemen**

### **5.7.1 Adequate managementinformatie**

Voor het sturen op de resultaten die zijn afgesproken in aanbestedingstrajecten is het noodzakelijk te beschikken over adequate managementinformatie. Het is belangrijk om een goed overzicht te hebben van opdrachten die uitstaan, de opdrachten die nog in een traject zitten en welke resultaten behaald worden bij de lopende opdrachten. 'Als je inzicht hebt van alle activiteiten die lopen heb je ook overzicht van je werk. Als dat ontbreekt, word je



helemaal gek. Dat moet echt goed geregeld zijn'. Dit vraagt echter deskundigheid en tijd om systemen zo in te richten dat ook die gegevens beschikbaar zijn waar om gevraagd wordt. 'Voor het gebruik van de systemen is de inrichting van de systemen erg belangrijk en dat vraagt veel aandacht maar ook de controle erop'.

Adequate systemen zijn eveneens van belang om een goede planning te maken bijvoorbeeld voor het werven van nieuwe medewerkers om snel en adequaat klussen op te pakken. Je moet bijvoorbeeld goed weten hoeveel uur in de offerte zijn aangeboden en die moet je ook inzichtelijk weten te maken. Het opzetten van dergelijke systemen vraagt echter vaak de nodige tijd en leerervaring.

Door een geïnterviewde die al jaren actief is met aanbesteden werd aangegeven dat het lastig blijft om met goede systemen te werken omdat er soms per opdracht verschillende eisen gesteld worden. 'Je krijgt het nooit met één druk op de knop voor elkaar'.

Daarbij moet je ook een goed registratiesysteem hebben van projecten die je in het verleden hebt gedaan en wat daaruit geleerd is. 'Wat ook heel belangrijk is, is een goed historisch overzicht maken van wat je allemaal voor projecten hebt gedaan. Daarmee kun je aantonen of je bepaalde projecten wel vaker hebt gedaan en hoe je ze toen hebt geregistreerd'.

### **5.7.2 Kloof tussen informatiesystemen**

Toch blijkt het niet eenvoudig om alles goed in systemen weg te zetten. Er bestaat vaak een kloof tussen diverse informatiesystemen van zowel aanbestedende als offerende organisaties. 'Wat je nu ziet is dat er veel diverse informatiesystemen naast elkaar bestaan.

Het is dan ook niet altijd eenvoudig die gegevens te verkrijgen van opdrachtgevers die de gemeente graag inzichtelijk wil hebben omdat de systemen van de opdrachtnemers bepaalde gegevens niet kunnen genereren'. En dat terwijl er volgens een van de geïnterviewden een bruikbaar systeem is dat breed gebruikt zou kunnen worden maar niet gebruikt wordt.

'In de AWBZ-praktijk bestaat een geheel gestandaardiseerd systeem. De zogenaamde AWBZ-brede zorgregistratie. Die kent een WMO-module die helemaal op de WMO-zaken is ingericht, maar dat is niet een landelijke standaard geworden'. Het is overigens de vraag of het wenselijk is tot een landelijk systeem te komen. Diverse geïnterviewden gaven juist aan dat de lokale context bepalend moet zijn voor de te maken afspraken wat haaks staat op een landelijk systeem.

De grote variëteit aan formats die offerende partijen moeten invullen wordt als knelpunt ervaren. 'Elke gemeente is zelf het wiel gaan uitvinden en we zien dat niet overal met evenveel kennis van de materie die wordt ingekocht is gehandeld'. Een van de geïnterviewden spreekt over een ervaring bij een aanbesteding in Amsterdam. 'Het was een heerlijkheid hoe dat daar georganiseerd was, er werd echt met aanbiedende partijen meegedacht. Amsterdam heeft een apart bureau die de screening doet van alle aanbestedingen maar ook zodanig dat je geen overbodige informatie hoeft aan te leveren. Dat scheelt veel extra werk'. Dat lijkt overigens ook de werkwijze te worden van Tendered, een initiatief van ProRail B.V. het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het project PIA<sup>14</sup> van het Ministerie van Economische Zaken. Tendered is een elektronisch systeem van aanbesteden dat op termijn is bedoeld voor alle aanbestedende diensten in Nederland. Opdrachtnemers die gebruikmaken van Tendered hoeven slechts eenmalig hun bedrijfsgegevens te registreren wat veel bureaucratische rompslomp voorkomt.

'Ik denk wel dat er uiteindelijk één systeem zal komen maar dat zal nog even duren'. In die zin bevindt het aanbesteden zich momenteel in een ontwikkeltraject. In de huidige fase zitten nog veel onvolkomenheden en ook het aanbesteden zelf dient nog beter uitgewerkt te worden. 'Aanbesteden slaat op dit moment wel een beetje door. Het lijkt wel een trend te

---

<sup>14</sup> PIA is Professioneel en Innovatief Aanbesteden

worden om alles te gaan aanbesteden. Aanbesteden is dan geen hulpmiddel meer maar een doel op zich en zo was het toch nooit bedoeld’.

Veel offerende organisaties hebben nadat zij een opdracht gegund hebben gekregen nog geen idee over het vervolgtraject. ‘Het zijn allemaal nog zaken die moeten worden opgepakt. Je kunt daar echter pas mee beginnen als je het gegund hebt gekregen. Pas dan weet je echt zeker hoe de administratieve processen moeten worden ingevoerd’. Dat betekent dat er binnen organisaties ook in het traject na de gunning nog heel veel zaken opgepakt moeten worden.

## **5.8 Anderszins gemaakte opmerkingen**

Er zijn enkele opmerkingen gemaakt die de moeite waard zijn om te vermelden, maar niet direct gekoppeld kunnen worden aan een van de zes ontwerp variabelen. In deze paragraaf zijn die opmerkingen verzameld en nader uitgewerkt.

### **5.8.1 Sceptis of spelen?**

Hoewel alle geïnterviewden in de dagelijkse praktijk bezig zijn met aanbestedingen leven er bij hen ook veel vraagstukken. In één interview werd het als volgt verwoord: ‘dit hele aanbestedingstraject waar we nu mee bezig zijn en de consequenties die dat heeft wordt een parlementaire enquête over een paar jaar’. Maar ook opmerkingen als ‘Hoever ga je met aanbestedingen? En wat mag het allemaal wel niet gaan kosten?’ geven aan dat er nog veel zaken spelen die om een nadere analyse vragen.

Ook wordt verwezen naar het zelf leren spelen met het nieuwe spel, dat aanbesteden in feite is, in een markt die lange tijd op een geheel andere wijze is gefinancierd. ‘Je moet goed weten wat je zelf neer wilt zetten. En of de wereld gestuurd wordt door de overheid of door een pervers aanbestedingsproces, ergens moet het geld vandaan komen en dat moet verdeeld worden. Dus je houdt altijd een bepaald systeem. Dat moet je begrijpen en doorgronden en er goed gebruik van maken’. Spelen met de nieuwe mogelijkheden van aanbesteden geldt evenzeer voor de aanbestedende diensten zoals de gemeenten. De keuzevrijheid van gemeenten zelf is enkele malen genoemd tijdens de interviews.

Gemeenten hebben keuzevrijheid om aanbestedingen op een bepaalde manier uit te voeren. Zo is er het ‘Zeeuwse model’ dat door veel partijen als een heel bruikbaar model wordt gezien dat echter toch in beperkte mate gebruikt wordt. Gemeenten dienen een kader op te stellen waarbinnen de aanbestedingen plaats moeten vinden en kunnen niet afwijken van een eenmaal vastgesteld kader wat echter wel verder uitontwikkeld zou kunnen worden. ‘Je ziet dat de gemeenten hun inkoop op bijna krampachtige wijze vormgeven. Dat is naar mijn mening ingegeven om te voorkomen dat ze te maken krijgen met aanvechtbare procedures’. Daarmee verwordt aanbesteden tot een op de beheersing gericht proces terwijl gemeenten zelf ook ruimte kunnen creëren in hun eigen spelregels. ‘Het is natuurlijk ook zo dat gemeenten moeten leren spelen met de nieuwe mogelijkheden die aanbesteden biedt. Gemeenten gaan soms te makkelijk in een rigide keurslijf zitten. Daar kunnen ze zelf ook meer ruimte in creëren’.

### 5.8.2 Goedkoop is duurkoop?

Er zijn ook verschillende verhalen over de prijs. In veel bestekken met betrekking tot de huishoudelijke verzorging wordt de prijs van het betreffende product zwaar meegewogen in de totale beoordeling van een offerte. Toch worden ook waarschuwende opmerkingen gemaakt over de prijs. ‘Waarom kiezen aanbestedende diensten nou de goedkoopste offerte? Het is de vraag of dat wijs is. Op het gebied van aanbesteden in de re-integratiesector zie je dat er heel goedkope diensten kunnen worden aangeboden, maar die partijen kennen veelal de markt niet en na een jaar zijn die weer weg. Wat ben je er dan mee opgeschoten?’

Door een van de aanbestedende diensten wordt zelf gewaarschuwd voor het al te veel de nadruk te leggen op de prijs. ‘Als je alleen op prijs gaat zitten kom je niet tot goede aanbestedingen. Het is van groot belang om de afspraken die je met elkaar maakt ook met een zeker vertrouwen op te pakken. Een zekere bereidheid en flexibiliteit over en weer is nodig om binnen de marges zaken goed op te pakken. Vaak is goedkoop ook duurkoop’.

### 5.8.3 Ethische dilemma's

Een van de dingen waar een van de geïnterviewden tegenaan loopt is de discussie tot hoever je mee moet gaan met informatie die een opdrachtgever wil hebben. ‘Moet ik gegevens verstrekken aan mijn opdrachtgever die mogelijk voor de cliënt consequenties kunnen hebben voor korting op hun uitkering?’. Dit kan dus gaan over informatie met ingrijpende consequenties voor cliënten. Het kan echter ook gaan om een overdaad aan administratieve gegevens. Steeds opnieuw moet je je afvragen wat je wel en niet wilt en kunt leveren. ‘Daar zitten dus heel wat opletters in’ want opdrachtgevers hebben ook zo hun wensen die niet altijd van tevoren duidelijk geformuleerd zijn.

## 5.9 Succesfactoren voor aanbestedingen

Alle geïnterviewden hebben diverse succes- en faalfactoren genoemd om tot een goede aanbesteding te komen. In deze paragraaf worden de succesfactoren nader uiteengezet als noodzakelijke voorwaarden om tot een effectieve aanbesteding te komen. Aangezien faalfactoren de spiegel vormen voor de succesfactoren zijn die impliciet in deze paragraaf verwerkt. De succesfactoren worden beschreven in de volgorde van de frequentie waarin de desbetreffende factoren zijn benoemd door de geïnterviewden. Hierbij kan gesteld worden dat alle drie eerstgenoemde succescriteria door circa driekwart van de ondervraagden is aangegeven. Lef hebben en ondernemersschap is slechts door een paar geïnterviewden expliciet genoemd.

#### *Een volwaardige offerte opstellen*

Het schrijven van een goede offerte wordt als de meest belangrijke succesfactor genoemd.

Hierbij zijn diverse nuances aangegeven om te komen tot een goede offerte. Een heel simpel maar vaak genoemd advies is het bestek heel goed door te nemen en te doorgronden.

‘Het is heel erg van belang om het bestek goed door te nemen en allerlei vragen te stellen die naar voren komen om zo goed mogelijk info te hebben over het bestek en de wegingsfactoren’. Daarbij geven aanbestedende diensten aan dat het van wezenlijk belang is echt gebruik te maken van de mogelijkheid om vragen te stellen. ‘Stel vragen als zaken niet helder zijn, daarvoor is er ruimte in de procedure. Zelfs als de antwoorden niet dat opleveren wat je wilt weten moet je opnieuw vragen stellen. Misschien vragen wij wel iets dat echt niet kan, dan moet dat ook helder zijn’.

Het gaat erom de basiskwaliteit van diensten te beschrijven. Het is daarbij van belang om een volledige offerte op te stellen waarbij je exact moet volgen wat er gevraagd wordt. Creativiteit

wordt veelal niet op prijs gesteld. Een offerte moet zo opgesteld zijn dat je weet waar de aanbestedende partij gevoelig voor is. Je moet je goed in kunnen leven in de aanbestedende partij en oplossingen aandragen waarvan je weet dat die in goede aarde vallen. De presentatie van een offerte is eveneens van groot belang.

#### *Kennis hebben over de markt*

Je moet weten hoe de markt in elkaar steekt en wie de medespelers zijn op deze markt. Door het opstellen van marktanalyses is het mogelijk om inzicht te krijgen in wat een 'slimme' offerte is. De prijs is daarbij van wezenlijk belang omdat die zwaar wordt meegewogen bij het beoordelen van de offertes. Je moet er weet van hebben op welke prijs de andere partijen inzetten waarbij je als organisatie ook goed moet weten wat de bodem is. 'Je kunt niet alles doen om maar in een aanbesteding terecht te komen'. Ook is het van belang om in netwerken te investeren.

'Onbekend maakt onbemind, dus als je in een aanbesteding investeert is het van groot belang te weten wat de partners over en weer van elkaar willen'. Door diverse geïnterviewden is aangegeven dat het van belang is je netwerken zodanig te gebruiken dat je in staat bent te beïnvloeden wat in een bestek zou kunnen komen te staan. Dit betekent wel dat je in een vroegtijdig stadium die contacten moet leggen want als de aanbesteding bekend is gemaakt dienen partijen een zekere afstand ten opzichte van elkaar te bewaren. Eveneens dient er een keuze te worden gemaakt of je alleen opereert als organisatie of dat je coalities sluit evenals met wie dan om aanbestedingen uit te voeren.

#### *De interne organisatie op orde hebben*

Om in te kunnen spelen op aanbestedingen moet je je interne organisatie goed op orde hebben. Dit betreft heel veel verschillende aspecten zoals gemotiveerde en competente medewerkers die het gezicht zijn van de organisatie en geen zaken beloven die niet waargemaakt kunnen worden. Het vraagt een organisatie waar verbinding is tussen directie, degenen die de offerte opstellen en de uitvoerders. Het is van belang om commitment bij medewerkers te verkrijgen voor het doen van aanbestedingen. Dit vraagt een goede afstemming tussen de offererende medewerkers en de uitvoerders.

Het proces van aanbesteden moet in de structuur en systemen van een organisatie zijn geborgd en de organisatie moet in staat zijn om projectmatig en resultaatgericht te werken. 'De top van een organisatie moet ambities vaststellen en die ook waar willen maken'. Het is belangrijk om de strategie te operationaliseren in de te bereiken resultaten op het gebied van aanbestedingen. Eveneens is aangegeven dat het van belang is je te laten voeden door leerervaringen van buiten door kennis en ervaring te delen. Aanbesteden vraagt alerte medewerkers en een kritische visie op de eigen dienstverlening die altijd voor verbetering vatbaar is. 'Zo krijg je interactie waardoor ook meer innovatie ontstaat'. Een interne organisatie die op orde is vraagt ook om een ondernemende cultuur in een organisatie. Aanbesteden is gebaat bij een ondernemende cultuur. Dat vraagt de mogelijkheid om dwars door de organisatie een projectorganisatie op te zetten met bevoegdheden om zaken op te pakken en uit te werken zonder dat dat eerst met iedereen besproken moet worden. 'Je moet kunnen doorpakken'.

#### *Lef hebben*

Aanbesteden is een realiteit die vraagt om het bewandelen van andere wegen. Het is een ander spel dan hoe voorheen zaken waren geregeld. Dit vraagt ondernemerschap, het willen aangaan en inschatten van risico's, innovatie maar ook anders te handelen dan hoe in het 'verleden' gehandeld werd.

Kennis van de markt en de andere partners is daarbij overigens van wezenlijk belang. ‘Toen wij doorkregen dat een coalitie met een andere partner van groot belang was hebben we tegen de hele cultuur van samenwerken met een hele andere partner zaken opgepakt’. Een organisatie moet zich kunnen profileren en weten waar het goed in is. ‘Je moet weten waar je kracht ligt en niet alles oppakken om een klant te behagen’. Dat vraagt van een organisatie om keuzen te maken en kritisch kijken naar de eigen toegevoegde waarde en kracht.

## **5.10 Samenvatting**

Aanbesteden kent vele aspecten zoals uit de interviews mag blijken. Aanbesteden vraagt een gedegen strategische visie. Daarbij kan het erom gaan al dan niet te kiezen voor het offreren, het opstellen van een goede P&C-cylcus voor deze wijze van opdrachtverwerving, een oriëntatie op nieuwe doelgroepen en markten en het verkennen van de samenwerkingsopties binnen een concurrerend werkveld. Hierbij vraagt het bezig zijn met aanbesteden een professionaliseringsslag van zowel offrerende bedrijven als organisaties die de offertes uitzetten.

Qua managementstijl is het van belang dat deskundigheid wordt opgebouwd op het terrein van aanbesteden. Het vraagt een klein flexibel team met expertise dat binnen organisaties beschikbaar dient te zijn. Eveneens moet er gericht aandacht worden besteed aan het ontwikkelen van ondernemersschap met de daarbij horende competenties. Communicatie over aanbesteden in de organisatie is noodzakelijk voor het creëren van draagvlak.

Aanbesteden vraagt om een gerichte focus op de stakeholders. Er dient pro-actief geopereerd te worden binnen bestaande netwerken. Enerzijds om aan partijen die bestekken opstellen al in een heel vroeg stadium diensten aan te bieden, anderzijds om een zichtbare en betrouwbare partner te zijn. Aandacht voor de lokale context binnen een offerte is van groot belang om aansluiting te vinden bij de aanbestedende partijen. Ook dient er expliciet aandacht te zijn voor integriteit.

De positie van personeel staat door aanbesteden flink onder druk. Flexibiliteit is enorm belangrijk evenals het zo goedkoop mogelijk aanbieden van kwalitatief goede diensten. Daarbij is het van belang om medewerkers te informeren en te binden. Een bijzonder spanningsveld waarbinnen gehandeld dient te worden.

Qua structuur vraagt aanbesteden een projectorganisatie die enigszins los staat van de bestaande organisatie met als doel flexibel, en aangestuurd door het hoogste leidinggevend niveau, de consequenties van aanbesteden te doordenken voor de organisatie.

Afhankelijk van het type aanbesteding kan de projectorganisatie worden aangevuld met specifieke expertise. Een backoffice die de aanbestedingsmarkt scant en zorgt voor de professionele uitwerking van offertes evenals de procesbewaking is een voorwaarde om effectief te opereren op het gebied van aanbesteden. Aanbesteden is een heel specifieke werksoort die vraagt om een dynamische ondersteuning waarbij de termijnen in het bestek bepalend zijn voor de uit te voeren activiteiten.

Aanbesteden kan slechts gedijen in een resultaatgerichte cultuur waar strak gestuurd wordt op de na te komen afspraken. Qua jargon kenmerkt aanbesteden zich met een eigen begrippenkader dat goed gekend moet worden. Daarbij is het een wereld van winnaars en verliezers waarin organisaties zich duidelijk moeten profileren.

Om aanbesteden goed op te pakken en te sturen is het noodzakelijk om over adequate managementinformatie te beschikken gericht op afspraken met de diverse opdrachtgevers. Dit blijkt overigens vaak een groot knelpunt te zijn aangezien er door aanbestedende en offrerende partijen vaak hele andere informatiesystemen worden gebruikt.

Om succesvol te offreren moet een organisatie in staat zijn een volwaardige offerte op te stellen, gedegen kennis hebben over de markt en de interne organisatie op orde hebben. Lef kan helpen om nog beter te acteren op het gebied van aanbesteden. Eveneens is het van belang naast kritische reacties die te maken zijn op allerlei rompslomp op het gebied van aanbesteden te leren spelen met de vele nieuwe vraagstukken die worden opgeroepen door aanbesteden.

# hoofdstuk 6

## pameijer en aanbesteden

|       |                                      |    |
|-------|--------------------------------------|----|
| 6.1   | Inleiding                            | 47 |
| 6.2   | Huidige situatie inzake aanbesteden  | 47 |
| 6.2.1 | Enkele feitelijkheden                | 47 |
| 6.2.2 | Strategie                            | 47 |
| 6.2.3 | Managementstijl                      | 48 |
| 6.2.4 | Personeel                            | 49 |
| 6.2.5 | Structuur                            | 49 |
| 6.2.6 | Cultuur                              | 49 |
| 6.2.7 | Systemen                             | 49 |
| 6.2.8 | Samenvatting                         | 50 |
| 6.3   | Gewenste situatie inzake aanbesteden | 50 |
| 6.3.1 | Inleiding                            | 50 |
| 6.3.2 | Strategie                            | 50 |
| 6.3.3 | Managementstijl                      | 51 |
| 6.3.4 | Personeel                            | 52 |
| 6.3.5 | Structuur                            | 52 |
| 6.3.6 | Cultuur                              | 53 |
| 6.3.7 | Systemen                             | 53 |
| 6.3.8 | Samenvatting                         | 53 |
| 6.4   | Aandachtspunten voor Pameijer        | 54 |

## Hoofdstuk 6 Pameijer en aanbesteden

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag wat voor Pameijer specifieke aandachtspunten zijn om te komen tot een intern samenhangend systeem om succesvol te offeren op aanbestedingen.

Het theoretische kader van Weggeman wordt gebruikt om de informatie te beschrijven en te analyseren. Paragraaf 6.2 beschrijft de huidige situatie aan de hand van de zes ontwerpvariabelen. In paragraaf 6.3 wordt de gewenste situatie weergegeven. Informatie voor beide paragrafen is verkregen tijdens twee separate groepsinterviews. Een overzicht van de deelnemers aan de groepsinterviews is toegevoegd als bijlage 4. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin belangrijke leerpunten naar voren worden gebracht.

### 6.2 Huidige situatie inzake aanbesteden

#### 6.2.1 Enkele feitelijkheden

Er is een analyse gemaakt van gegunde aanbestedingen en/of opdrachten in de periode 2003 tot en met 2006 die door Pameijer zijn uitgevoerd. Aangezien in de administratie de omzet van (meervoudig) onderhandse- en Europese aanbestedingen niet zijn onderscheiden, zijn de bedragen getotaliseerd.

| Jaren                                              | 2003     | 2004     | 2005     | 2006     |
|----------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| (Meervoudig)onderhandse en Europese aanbestedingen | €550.000 | €650.000 | €390.000 | €770.000 |

Politieke besluitvorming heeft grote invloed op de omzet die middels aanbestedingen binnen te halen is. Een voorbeeld daarvan vormt de Wet Werk en Bijstand (WWB). Deze wet is een belangrijke verklarende factor voor de dip in de inkomsten uit aanbestedingen in 2005.

Gemeenten maakten in eerste instantie een keuze voor doelgroepen waarmee de grootste successen te boeken waren. Hierbij was de cliëntengroep van Pameijer niet direct in beeld. Aanbestedingstrajecten kennen vaak enige doorlooptijd alvorens ze goed op gang komen. Dit is een verklaring voor de lagere omzet in 2005, waarvan het beleid in 2004 is ingezet.

Gedurende de onderzoeks- en schrijffase van deze scriptie is een overzicht gemaakt van de aanbestedingen die bij Pameijer binnenkomen en waarover intern overleg is geweest om er al dan niet op in te gaan. Het overzicht is als bijlage 5 toegevoegd. Het overzicht geeft aan dat er een grote markt is van aanbestedingsmogelijkheden waar Pameijer op zou kunnen reageren.

Er is een aanzienlijke omzet binnen te halen met deze vorm van opdrachtverkrijging. Alle opdrachten die zijn beschreven in bijlage 5 omvatten een totaalwaarde van circa € 4,5 miljoen. Een kwart of de helft hiervan binnenhalen is dus al een substantieel aandeel. Een ander opvallend punt is het gegeven dat bij veel van de aanbestedingen een integraal dienstenpakket gevraagd wordt.

#### 6.2.2 Strategie

Binnen de huidige organisatie is geen expliciete strategie ontwikkeld met betrekking tot het doen van aanbestedingen. Het ontbreken van een organisatiebrede strategie maakt dat het doen van aanbestedingen te veel in de organisatie verstopt is.



Daardoor vormt het een geïsoleerde activiteit. Ondanks dat worden er offertes opgesteld en eveneens is een groei in omzet van deze activiteiten te verwachten op basis van een kleine uitgevoerde analyse van lopende aanbestedingen. De basis voor een strategisch marketingplan is gelegd waarbinnen aanbesteden nog onvoldoende is uitgewerkt.

Het opstellen van offertes wordt in het bijzonder door medewerkers van Support Werken gedaan. Daarbij kan worden opgemerkt dat het afgelopen half jaar meer en meer gezocht wordt naar verbinding met andere onderdelen in de organisatie. Informeel vinden er binnen de organisatie diverse activiteiten plaats gekoppeld aan de Divisie Support Wonen. 'Een en ander vindt geïsoleerd plaats, er wordt beperkt ondersteund, dus het verloopt niet optimaal'. Het zoeken van interne verbinding en samenhang is steeds noodzakelijker omdat in de bestekken steeds meer gevraagd wordt om een integraal aanbod. 'Er komen steeds meer aanvragen middels aanbestedingen binnen die veelal ook meerdere terreinen betreffen waar Pameijer zich op kan profileren'.

Er is een productenboek waarin diverse vormen van dienstverlening staan beschreven inclusief de kostprijs ervan. Er bestaat echter onvoldoende kennis over de ondergrens die in de kostprijs gehanteerd kan worden. Strategisch omgaan met diverse kostprijzen kan van belang zijn om op een specifieke markt binnen te komen. De kennis om hier mee te spelen ontbreekt evenals goede berekeningsmethoden waarmee aangetoond is of de activiteiten kostendekkend zijn of niet.

Aanbesteden is een activiteit die door alle geïnterviewden gezien wordt als activiteit die aan kan sluiten bij de 'core-business' van Pameijer. 'In het verleden werd aanbesteden gedomineerd door de doelgroepdiscussie en nu speelt de WMO, en de WWB<sup>15</sup> regelgeving mee. Door de WMO staat participatie voorop. Iedereen moet deelnemen aan de samenleving. Dit sluit in die zin goed aan bij onze visie/missie'. Hiermee wordt bedoeld dat in het verleden activiteiten vanuit Pameijer alleen ten goede mochten komen aan mensen met een verstandelijke beperking en een psychiatrische stoornis. Nu is er meer aandacht voor andere kwetsbare burgers waardoor met een bredere blik naar de markt wordt gekeken. Er bestaat echter nog onvoldoende draagvlak in de organisatie voor het aanbieden van deze vorm van dienstverlening op grotere schaal. De verwachting van de medewerkers die zich bezighouden met aanbesteden is echter dat er over een paar jaar steeds meer opdrachtgevers willen werken met 'package deals'. Dit zijn integrale pakketten waar juist Pameijer, door haar brede dienstenaanbod, goed op kan offeren. 'Gemeenten hebben vaak een brede vraag voor verschillende klantengroepen waarvoor ze wat willen organiseren waardoor je je niet alleen op één specifieke doelgroep kunt richten'.

De externe maar eveneens de interne omgeving vraagt van de organisatie een duidelijke profilering op het gebied van aanbesteden. Er bestaat door het ontbreken van een strategisch beleid geen voor iedereen herkenbaar kader waardoor aanbestedingen veelal op een ad-hocbasis plaatsvinden.

### **6.2.3 Managementstijl**

Bij het uitwerken van offertes voor aanbestedingen loopt de externe keten met andere samenwerkingspartners vaak beter dan de interne keten binnen de organisatie. Intern ontbreekt het aan draagvlak voor het doen van aanbestedingen.

'Er is nog te veel een eigen 'toko-denken' en geen 'integraal-denken''. Tegelijk wordt ook geconstateerd dat je elkaar niet voor de voeten moet lopen op het gebied van aanbesteden. Pameijer vindt het belangrijk om op een goede wijze netwerken op te bouwen en te onderhouden. Dat vraagt echter wel om interne afstemming. 'Je moet voorkomen dat allerlei

---

<sup>15</sup> WWB = Wet Werk en Bijstand

mensen bezig zijn met dezelfde contacten of ingangen bij externe organisaties zonder dat ze het van elkaar weten'. Dit is nu nog te veel de bestaande praktijk.

Er is een expertgroepje dat bezig is met aanbesteden en een enorme kennisvoorsprong heeft op andere medewerkers. 'Er is echter geen borging van kennis en afspraken in het systeem'.

Er worden ook onvoldoende analyses gemaakt, veel gebeurt in de wandelgangen door uitermate betrokken medewerkers zonder dat er sprake is van een mandaat voor het uitvoeren van zaken. Communicatie over aanbestedingen vindt in zeer beperkte kring plaats.

#### **6.2.4 Personeel**

Er bestaat een informele, nog niet beschreven, functie van accountmanager waarbij degene die deze taak uitvoert een actieve rol vervult richting diverse opdrachtgevers. Het aanbesteden is in hoge mate gekoppeld aan één persoon waarmee aanbesteden uitermate kwetsbaar is binnen de huidige constructie. Aanbesteden vraagt een andere wijze van werken dan binnen de reguliere AWBZ-regelgeving. 'Aanbesteden vraagt een bepaalde attitude. Het is een ander product. Dit vraagt een andere houding en gedrag van het personeel en kan soms spanning geven'. Dit verschil in werkwijzen vraagt een andere expertise bij medewerkers die daarin deskundig moeten worden gemaakt. Daarbij dienen medewerkers ook aanbestedende organisaties als klanten te erkennen. 'Er is aandacht nodig voor scholing en voorlichting, want veel mensen hebben er geen kennis van en zien ook het nut er niet van in voor onze dienstverlening'.

#### **6.2.5 Structuur**

Er is een structuur waarbinnen de offertes voor aanbestedingen worden uitgewerkt die gekoppeld is aan een van de divisies. Het is echter een onvoldoende heldere structuur die niet goed meer lijkt te passen. Aanbesteden is begonnen op het terrein van werktoeleiding en reïntegratie. Er komen echter steeds meer bredere aanvragen binnen waar diverse onderdelen van Pameijer bij betrokken moeten worden. 'De besluitvorming past niet meer'. In de huidige structuur vindt besluitvorming binnen een te beperkt kader plaats. 'Daarom heb je maar gedeeltelijke besluitvorming waardoor je altijd moet onderhandelen en veel niet eenvoudig gaat'.

#### **6.2.6 Cultuur**

De huidige cultuur lijkt een belemmerende factor te zijn om aanbestedingen goed vorm te geven. 'Aanbesteden is iets zakelijks. Je moet scoren, het heeft een politieke lading'.

Medewerkers geven aan dat het belang van cliënten richtinggevend is en hebben daarbij slechts de direct hulpvragende klant voor ogen. Dit is een beperkte klantenopvatting. Vanuit het perspectief van aanbesteden is ook de gemeente een belangrijke klant waarmee een relatie moet worden opgebouwd. Bij aanbestedingen moet met resultaten worden gewerkt wat in de huidige cultuur nog onvoldoende leeft.

Daarbij bestaan er in de organisatie te veel eigenstandige onderdelen die te weinig verbinding over en weer hebben. 'In de huidige cultuur houdt iedereen zijn eigen winkeltje bij'. Dit is niet handig in het doen van aanbestedingen omdat je dan eenduidige afspraken moet maken met opdrachtgevers, die je ook moet kunnen nakomen.

#### **6.2.7 Systemen**

De samenhang tussen de diverse onderdelen ontbreekt. Door een van de facilitaire afdelingen werd aangegeven dat ze vaak dankbaar zijn als een aanbestedingstraject niet doorgaat vanwege alles wat er aan vast zit. Er bestaat nog geen helder werkproces met afspraken over wie wat doet in een aanbestedingstraject. De afstemming met andere afdelingen is meer op basis van toeval en ad hoc dan dat er een structureel overleg bestaat. 'Je kunt verdriet hebben

omdat je ‘m hebt of omdat je ‘m niet hebt’. De huidige structuur is met name afgestemd op AWBZ regelgeving. ‘Het basissysteem is er niet op ingericht flexibel te kunnen reageren’. Hierbij is het vaak niet eenvoudig de noodzakelijke informatie snel aan te leveren. Het ontbreekt aan een gedeelde visie op de managementinformatie die voor het doen van aanbesteden eenvoudig opgeleverd moet kunnen worden. De huidige accountmanager verwoordde de beperkingen als volgt: ‘Je gaat het nu vaak toch maar weer zelf oppakken waardoor aanbesteden een activiteit blijft die niet breder gedeeld wordt’.

#### **6.2.8 Samenvatting**

Op basis van een nadere analyse over aanbestedingsmogelijkheden blijkt er een grote markt te bestaan waarop geoffreerd kan worden door Pameijer. Kenmerkend van het aanbestedingsoverzicht is dat er steeds meer integrale diensten worden gevraagd. Dit sluit goed aan bij de ‘corebusiness’ van Pameijer.

Momenteel ontbreekt er strategisch beleid op het gebied van aanbesteden. Daardoor komen de activiteiten op het gebied van aanbesteden onvoldoende tot ontwikkeling. Een gevolg daarvan is dat er binnen de organisatie geen breed draagvlak bestaat voor het doen van aanbestedingen. Er is in beperkte mate afstemming om een integraal product te leveren. Samenwerken met externe partners lijkt vaak eenvoudiger dan interne samenwerking. Dit komt omdat er nog te weinig vanuit een integraal kader gekeken wordt naar aanbesteden. Er bestaat een kleine gedreven kern van medewerkers die een enorme kennisvoorsprong heeft op andere delen van de organisatie. Kennis delen op het gebied van aanbesteden is nog niet goed ontwikkeld. Eveneens ontbreken de benodigde competenties bij veel medewerkers om deze zakelijker vorm van dienstverlening naar behoren uit te voeren. Ook ontbreken heldere werkprocessen en afspraken op het gebied van aanbesteden. Al met al is aanbesteden een geïsoleerde activiteit waar niet op een optimale wijze invulling aan wordt gegeven ondanks het feit dat er duidelijke kansen liggen.

### **6.3 Gewenste situatie inzake aanbestedingen**

#### **6.3.1 Inleiding**

In een groepsinterview is de gewenste situatie inzake aanbestedingen bij Pameijer besproken. Een samenvatting met punten uit de interviews met externen is als leidraad gebruikt voor het gesprek. De aandachtspunten op de zes ontwerpvariabelen worden in de diverse paragrafen weergegeven.

#### **6.3.2 Strategie**

In de uit te werken strategie dient de toegevoegde waarde van Pameijer ten opzichte van andere zorgaanbieders helder te worden verwoord. Het kernpunt in de strategie blijft het ondersteunen van kwetsbare burgers ‘in en met de samenleving’. Dit sluit goed aan bij ontwikkelingen in het kader van de WMO waarin participatie centraal staat. Pameijer moet zich gedegen voorbereiden op het doen van aanbestedingen. Daarbij kan gedacht worden aan de activerende en ondersteunende begeleiding die mogelijk op termijn naar de WMO overgeheveld zal worden<sup>16</sup>. Daarnaast zijn er aanbestedingen van gemeenten waar ook op geanticipeerd moet worden. ‘Je moet zendmasten uitzetten om te kijken wat zich in het veld voordoet’.

---

<sup>16</sup> Inmiddels is het regeerakkoord verschenen waarin vermeld wordt dat er geen verdere overheveling van AWBZ naar de WMO plaats zal vinden. Dit is echter informatie die niet beschikbaar was ten tijde van het groepsinterview.

De strategie moet zo geformuleerd worden dat Pameijer bij alle gemeenten in het huidige werkgebied en in de aanpalende regio's, die deel uitmaken van het nieuwe werkgebied waar Pameijer diensten zal aanbieden, zichtbaar is. 'Bij alle gemeenten willen we een of ander product neerzetten en laten zien dat wij in staat zijn een oplossing aan te bieden voor de vraagstukken waar de gemeente zich mee geconfronteerd ziet'.

Naast de formele Europese aanbestedingen moet ook geoffreerd worden op (meervoudige) onderhandse aanbestedingen. De (meervoudig) onderhandse aanbestedingen vormen in veel gevallen een belangrijke ingang om je als organisatie kenbaar te maken bij potentiële opdrachtgevers. Het is een goede manier om in beeld te zijn bij mogelijke vervolgoopdrachten. 'Klantenpartnerschap is een heel belangrijk strategisch uitgangspunt. In het geval van aanbesteden zijn de aanbestedende diensten belangrijke partners waarop een strategie bedacht moet worden hoe daarbij in beeld te zijn. Dat vraagt een pro-actieve opstelling'. In de strategie dient dus aandacht te zijn voor externe partners. Partners bij wie Pameijer zich wil profileren maar ook partners waar Pameijer mee samen wil werken om een offerte uit te brengen. Om dat te bereiken dient expliciet aandacht te worden besteed aan stakeholdermanagement, het onderhouden en opbouwen van relevante netwerken.

Voor het uitwerken van een goede strategie is kennis van de markt noodzakelijk en dienen analyses beschikbaar te zijn over wat zich in de markt afspeelt. Bezig zijn met aanbesteden vraagt een werkwijze waarbij veelal diverse scenario's naast elkaar worden uitgewerkt omdat er een grote mate van onzekerheid meespeelt. De organisatie moet in haar strategie heldere doelen formuleren. 'Je maakt een inschatting in jaar X zal zoveel % van onze omzet bestaan uit inkomsten middels aanbestedingen'. Zo'n doelstelling geeft een duidelijke focus.

### **6.3.3 Managementstijl**

Het delen van kennis met relevante sleutelpersonen over aanbesteden is van wezenlijk belang. 'We moeten mensen meer meenemen in het hele proces van aanbesteden'. Er moet een planning worden gemaakt voor het uitvoeren van regelmatig terugkerende voorlichtingen zodat medewerkers goed zijn voorbereid op wat van hen verwacht wordt. Daarbij dienen er enkele medewerkers te zijn met een specifieke kennis op het gebied van aanbesteden die op diverse plekken in de organisatie werkzaam zijn. 'Het is van belang te werken met ambassadeurs, medewerkers die iets hebben met aanbesteden die informatie in hun teams of divisies verspreiden'.

Daarnaast dient informatie over het doen van aanbestedingen in het opleidingsbeleid geborgd te worden.

Het is eveneens noodzakelijk dat voor de managementteams en bestuursvergaderingen overzichten worden gemaakt over de lopende aanbestedingen.

Wie erbij betrokken zijn en informatie waarom een offerte wel of niet gegund is. Daarmee krijgt aanbesteden een plaats op relevante agenda's en ontstaat er betere afstemming.

Aanbesteden vraagt competenties van medewerkers om dienstbaar te zijn naar de diverse opdrachtgevers. 'Medewerkers moeten af van die houding dat zij als professionals de enigen zijn die weten wat goed is voor een cliënt'. Er moet een goede aansluiting gevonden worden bij de opdrachtgever(s) en die verwachten inzicht in de gerealiseerde resultaten. Het managen van aanbestedingen vraagt een gedegen inzet op de diverse klanten die er zijn. 'Als Pameijer moet je op een pro-actieve wijze de markt benaderen'. Dat betekent dat een groot netwerk aan contacten moet worden opgebouwd en onderhouden. Dit vraagt om een stevig en professioneel team.

Medewerkers die daarvoor verantwoordelijk zijn dienen de ruimte te krijgen om daarin te kunnen investeren. 'Je moet een vanzelfsprekende samenwerkingspartner zijn en vindplaatsen creëren'.

Inzicht in kostprijzen verdient nadere aandacht. ‘Je moet goed weten waar de grens ligt in de kostenstructuur’. Dat betekent dat je gedegen kennis moet hebben over je eigen kostenstructuur maar ook zicht op welke bedragen andere partijen offreren. Er moet een kosten-opbrengstenmodel gericht op aanbesteden worden uitgewerkt waarin een berekening wordt gemaakt over de verhouding tussen directe en niet-directe (dus niet-declarabele) uren evenals de overhead. Daarin moeten ook de uren worden meegenomen die geïnvesteerd worden in het opstellen van een offerte. Ook dient inzicht te worden ontwikkeld in wat de slagingskans is voor het gegund krijgen van opdrachten. Dit vormt de basis voor ondernemersschap in de zorg. ‘Je moet weten waar ruimte is om te kunnen spelen met de offertes’. Dit vraagt een goede afstemming intern en de mogelijkheid om op korte termijn berekeningen voor die specifieke offerte te kunnen maken. Daarin is de kostendekkendheid voor specifieke vormen van dienstverlening leidend.

Integriteit is voor Pameijer van groot belang. ‘Je bent je geloofwaardigheid zo kwijt als je afspraken niet na kunt komen en als je niet goed aansluiting weet te vinden bij je opdrachtgevers’.

#### **6.3.4 Personeel**

Medewerkers vormen het onderscheidend vermogen bij het uitvoeren van opdrachten voor opdrachtgevers. Een heldere functiebeschrijving waarin de taken en verantwoordelijkheden van de diverse functionarissen beschreven zijn is noodzakelijk. Hierbij dient er onderscheid te zijn in medewerkers die als accountmanager opdrachten verwerven en de contacten met opdrachtgevers onderhouden en de uitvoerend medewerkers. Van medewerkers die met aanbesteden bezig zijn, wordt een brede expertise verwacht, evenals het kunnen bouwen op een goede verstandhouding met een opdrachtgever. ‘In feite gaat het om generalisten met een specialiteit’.

Dit vraagt specifieke aandacht bij werving en selectie van personeel. Hierbij is de beschikbaarheid van medewerkers op korte termijn een belangrijk aandachtspunt.

Dit vraagt een adequate regeling met wervings- of detacheringbureaus in overleg met de afdeling Personeel en Deskundigheidsbevordering, of eventuele andere organisaties waarmee samen een opdracht kan worden uitgewerkt.

Flexibiliteit is een belangrijk aspect bij personeelsbeleid ten aanzien van aanbestedingen.

Tegelijk is het ook noodzakelijk om in mensen te investeren omdat zij veelal het gezicht zijn van de organisatie bij opdrachtgevers. Een grote mate van flexibiliteit maar eveneens continuïteit in de dienstverlening staan op gespannen voet met elkaar. ‘Je kunt uiteindelijk medewerkers drie jaar achtereen een jaarcontract aanbieden maar het is de vraag of je ze daarmee aan je organisatie kunt binden’. Tegelijk is het belangrijk om te onderzoeken hoe het werk effectiever georganiseerd kan worden. Dat vraagt goede werkprocessen waarin taken en bevoegdheden helder uiteen zijn gezet.

#### **6.3.5 Structuur**

Pameijer dient op een flexibele wijze om te kunnen gaan met aanbesteden. ‘De organisatie moet organischer zijn dan ze nu is, want aanbesteden is een golfbeweging wat maakt dat het niet altijd goed planbaar is, maar daarop moet je wel kunnen organiseren’. Dit vraagt dus een flexibele structuur waarin activiteiten kunnen worden weggezet. Daarmee vraagt aanbesteden een andere wijze van organiseren dan het reguliere aanbod. ‘Het is hollen of stilstaan en je moet in het hollen zaken waar kunnen maken en gegevens goed kunnen presenteren’. Je hebt met aanbesteden een dusdanige structuur nodig dat je heel snel van verschillende onderdelen uit de organisatie gegevens kunt krijgen. Het gaat overigens om gegevens die veelal nog niet uit de bestaande systemen te halen zijn.

Ook dient de besluitvorming inzake aanbesteden helder te zijn, aangezien aanbesteden geen hobby meer is van enkele mensen, maar in veel gevallen steeds vaker inzet vraagt van meerdere onderdelen van Pameijer. 'Er moet een heldere besluitvormingsstructuur zijn over het vaststellen van 'go - no go' bij het opstellen van offertes'. Dat vraagt een team met diverse expertises uit de organisatie, voorgezeten door een directeur waarin besluiten worden genomen die in de organisatie gecommuniceerd worden. Gegunde offertes vragen om een uitgewerkt implementatieplan naar de specifieke onderdelen of medewerkers die de opdracht moeten uitvoeren. Het lijkt wenselijk om een implementatieteam in het leven te roepen dat ervoor zorgt dat medewerkers op adequate wijze worden geïnstrueerd en gecoacht om de opdracht naar tevredenheid uit te voeren.

Voor een adequate ondersteuning bij het doen van aanbestedingen is een backoffice met goede secretariële ondersteuning een must. Een backoffice dient in staat te zijn gegevens te verzamelen die noodzakelijk zijn voor het uitwerken van een offerte die veelal niet in bestaande informatiesystemen te vinden zijn. Eveneens dienen bestaande informatiesystemen aangepast te worden om gegevens die standaard gevraagd worden eenvoudig te genereren.

### **6.3.6 Cultuur**

Aanbesteden vraagt een inzet van medewerkers die hun resultaten inzichtelijk weten te presenteren naar opdrachtgevers. Dit vraagt een omslag van denken en handelen in de organisatie omdat denken in resultaten en administratieve procedures binnen de zorgverlening veelal het sluitstuk is. Tegelijk moeten medewerkers meer worden meegenomen in het proces van aanbesteden zonder dat de hele organisatie belast wordt. Dit vraagt een gefaseerde aanpak waarbij aandacht is voor voorlichting, opleiding en ambassadeursschap. Medewerkers moeten veel meer dan nu vanuit een vastgesteld kader kunnen werken. 'Je koestert de creativiteit maar aan de andere kant heb je wel een kader nodig waarbinnen gewerkt moet worden'. Medewerkers moeten op een inzichtelijke wijze hun inzet kunnen verantwoorden.

### **6.3.7 Systemen**

De huidige systemen zijn niet goed ingericht op het verkrijgen van benodigde informatie voor een goede offerte. De standaardvragen die in aanbestedingen worden gesteld dienen uit de bestaande systemen te kunnen worden gehaald. 'Er dient een dusdanig systeem te zijn dat met een druk op de knop 70 % van de gegevens die je inzichtelijk wilt hebben zichtbaar kunnen worden gemaakt'. In feite vraagt aanbesteden een systeem dat afgestemd is op het te leveren productaanbod. Er dient een analyse te worden gemaakt van relevante vragen waarop een antwoord moet kunnen worden gegeven, ter ondersteuning bij het uitwerken van aanbestedingen. Eveneens dient er expliciet aandacht te zijn voor het evalueren van offertetrajecten. 'Er dient een dusdanig systeem te zijn dat elke aanbesteding geëvalueerd wordt met een brede projectgroep om hieruit lering te trekken voor nieuwe offertetrajecten'. Er dient voor het uitvoeren van een goed stakeholdersmanagement geïnvesteerd te worden in een Customer Relation Management (CRM) systeem. Inzicht is noodzakelijk in bestaande en nieuwe opdrachtgevers zodat een overzicht beschikbaar is van partijen waarmee zaken wordt gedaan. Dit is des te meer van belang in het kader van de reorganisatie van Pameijer waarbij de activiteiten meer richting regio's wordt vormgegeven. Voorkomen moet worden dat diverse medewerkers met dezelfde opdrachtgevers in contact zijn. Een dergelijk systeem is iets anders dan het uitbouwen van de bestaande software die voor de cliëntenadministratie in de AWBZ wordt gebruikt.

### **6.3.8 Samenvatting**

Op alle zes de ontwerpvariabelen worden uitdagingen geformuleerd voor Pameijer. Er moet een heldere strategie worden geformuleerd. Dit vraagt gedegen kennis van de markt en inzet

op zowel formele aanbestedingen als (meervoudige) onderhandse aanbestedingen. Een specifiek op aanbesteden uitgewerkt kosten- en opbrengstenmodel is belangrijk om het ondernemersschap goed gestalte te geven. Pameijer moet zichzelf kenbaar maken in het veld. Hiervoor is een stevig en professioneel team gewenst dat uitvoering geeft aan het stakeholdersmanagement. Informatie over aanbesteden dient breder verspreid te worden in de organisatie waarbij expliciet aandacht is voor scholing en implementatie van gegunde opdrachten in de organisatie.

Aanbesteden vraagt een flexibel personeelsbestand met daarin generalisten met een specialiteit. Tegelijk moet er wel geïnvesteerd worden in de medewerkers omdat zij het gezicht vormen van de organisatie naar buiten. Er dienen heldere besluitvormingsprocedures te zijn over het al dan niet gaan aanbesteden.

Qua cultuur zijn resultaatgerichte medewerkers gewenst die creatief blijven maar binnen kaders kunnen werken. Systemen dienen zodanig te zijn opgezet dat ze ondersteunend zijn in het aanleveren en vastleggen van gegevens naar de diverse opdrachtgevers.

#### **6.4 Aandachtspunten voor Pameijer**

Aanbesteden biedt diverse mogelijkheden voor het verkrijgen van opdrachten bij Pameijer. Een gedegen strategie verdient in eerste instantie aandacht om aanbesteden een positie te geven in de organisatie. Het ontbreken van een strategie maakt dat er geen optimale verbinding bestaat tussen de diverse ontwerpvariabelen en reduceert aanbesteden te veel tot een ad-hocgebeuren.

In de strategie dient het zichtbaar maken van de activiteiten van Pameijer bij alle gemeenten in het werkgebied een expliciet aandachtspunt te zijn waarmee de externe profilering geborgd is.

Hiervoor dient er een team van accountmanagers beschikbaar te zijn die in de diverse regio's ingezet kunnen worden. Deze accountmanagers moeten de organisatie vertegenwoordigen en netwerken opbouwen en onderhouden en zicht hebben op wat er speelt op het gebied van aanbesteden. Besluitvorming dient op een hoog niveau van de organisatie plaats te vinden in een aanbestedingsteam voorgezeten door de directie. Aandacht voor een goede terugkoppeling naar management en uitvoerende werkers is erg belangrijk omdat zij meegenomen moeten worden in deze ontwikkelingen. Steeds meer aanbestedingen zullen een brede impact hebben en meerdere terreinen bestrijken dan werktoeleiding alleen. Hiermee is aanbesteden bij Pameijer in een nieuwe fase terechtgekomen die dwingt tot verdere professionalisering.

Aanbesteden dient geborgd te zijn in de organisatie zodat het niet meer van individuen afhankelijk is. Hiervoor moeten medewerkers vrij gemaakt worden om zich expliciet met deze activiteiten bezig te houden. De functies van de medewerkers die deze vooruitgeschoven posities in de regio vervullen op het gebied van aanbesteden dienen in heldere taken en verantwoordelijkheden te zijn beschreven. Dit geldt echter evenzeer voor het uitwerken van werkprocessen.

Eveneens vraagt het uitvoeren van aanbestedingen kennis om te sturen binnen de hybriditeit van de AWBZ-structuur en regelgeving en de eisen van gemeenten en andere opdrachtgevers.

Qua cultuur wordt een sterke inzet verwacht op het gebied van ondernemersschap, resultaatgerichtheid en een op opdrachtgevers gerichte attitude. Er dient snel en flexibel gewerkt te worden met een goede terugkoppeling naar de diverse opdrachtgevers.

Opleidingsbeleid, voorlichtingen en gerichte communicatie zijn noodzakelijk om een breed draagvlak te creëren voor deze vorm van opdrachtverzekering. Eveneens vraagt dit een flexibele maar betrouwbare structuur waarbinnen informatie voor offertes op korte termijn

gegenereerd kan worden met systemen die het proces van aanbesteden kunnen volgen en gegevens daaruit kunnen genereren. Aanbesteden is toe aan een professionaliseringsslag die gemaakt dient te worden en geïmplementeerd in de reorganisatie van Pameijer.



# hoofdstuk 7

## aanbevelingen

|     |                 |    |
|-----|-----------------|----|
| 7.1 | Inleiding       | 56 |
| 7.2 | Strategie       | 56 |
| 7.3 | Managementstijl | 57 |
| 7.4 | Personeel       | 58 |
| 7.5 | Structuur       | 58 |
| 7.6 | Cultuur         | 59 |
| 7.7 | Systemen        | 59 |

## Hoofdstuk 7      Aanbevelingen

### 7.1      Inleiding

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan over noodzakelijke ingrediënten voor een samenhangend systeem om bedrijfsprocessen met betrekking tot aanbestedingen van bieding tot gunning succesvol te organiseren. Bezig zijn met aanbesteden betreft een vorm van opdrachtverwerving die diep ingrijpt op alle zes ontwerpvariabelen zoals beschreven door Weggeman. Om in te kunnen spelen op aanbestedingen moet de interne organisatie goed op orde zijn, want als je begint met aanbesteden zullen alle zes ontwerpvariabelen beïnvloed worden. Er bestaat dus een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen alle onderdelen. De aanbevelingen worden aan de hand van de diverse ontwerpvariabelen beschreven in de diverse paragrafen. Ze zijn gebaseerd op de ervaringen uit de diverse interviews met externen, de groepsinterviews bij Pameijer, het literatuuronderzoek en internetsearch.

### 7.2      Strategie

Binnen de Europese interne markt spelen zich steeds grotere delen van het economisch verkeer af. Anno 2007 heeft de Europese interne markt steeds meer invloed op de gezondheidszorg. De ‘orde’ die wordt aangebracht door aanbestedingen waarbij gestreefd wordt naar transparantie, gelijke toegang, concurrentie en beheersing van overheidsuitgaven heeft beslist veel goeds gebracht. Er is echter voor gezondheidszorgvraagstukken meer dan alleen de economische realiteit van meer doelmatigheid, concurrentie en efficiency. Het blijft van belang een goede balans te vinden tussen economische en maatschappelijke doelstellingen. Dit is een boeiend en belangrijk vraagstuk dat de komende tijd op de agenda van de zorg moet staan, want zorg is niet gebaat bij economisch gewin alleen. De gezondheidszorgmarkt blijft een bijzondere markt met hele specifieke kenmerken zoals toegankelijkheid, kwaliteit en betrouwbaarheid die ook in ogenschouw moeten worden genomen. Het is een markt waarin kwetsbaarheid en afhankelijkheid een grotere rol speelt dan op veel andere markten die we kennen. In zekere zin is er bij aanbestedingen sprake van een botsing tussen twee logica’s. De logica van de wereld waarin alles gemeten en gekend moet worden en de wereld van sferen die gepaard gaan met afhankelijkheid, kwetsbaarheid, ziekte of verlies. Tussen deze twee logica’s is de zorgaanbieder op zijn minst een intermediair, maar hij zal dus ook kritisch moeten blijven kijken naar de toegevoegde waarde van de aanbesteding en de consequenties die dat heeft voor het uitvoeren van de dienstverlening. Want aanbestedingen leiden naast meer transparantie, kostenreductie, concurrentie ook tot verdergaande juridisering, bureaucratie en discontinuïteit van dienstverlening.

#### *Aanbeveling 1*

*Blijf kritisch op de (neven)effecten van aanbesteding op de fundamentele waarden van de dienstverlening voor de specifieke zorgverleningsmarkt en agendeer dit spanningsveld op relevante overleggen met brancheorganisaties, politiek en/of opdrachtgevers.*

De aanbestedingen van de HV hebben in korte tijd veel invloed gehad op het aloude paradigma van de zorg waarbij tot voor kort weinig sprake was van bedrijfsrisico. Naast of in plaats van reguliere subsidieafspraken zal aanbesteden steeds belangrijker worden om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen en dus een rol van betekenis krijgen.

Het is noodzakelijk dat organisaties strategieën formuleren op het gebied van aanbesteden met daarin doelstellingen die aangeven waarop gestuurd moet worden. Wordt er geïnvesteerd in nieuwe doelgroepen, gaat het om uitbreiding naar andere regio's, dient de omzet uitgebreid te worden of gaat het om het garanderen van toegang tot specifieke terreinen. Eveneens vraagt aanbesteden een brede blik op de omgeving waarbij gekeken moet worden naar relevante coalities die meer op kunnen leveren dan indien de organisatie alleen een aanbesteding vormgeeft. De dynamiek van aanbesteden leidt voor veel organisaties tot nieuwe bestaansvragen en vragen om een nieuwe professionaliteit. Meer dan in het verleden dienen zorgaanbieders zich te profileren als maatschappelijk ondernemer waarbij de diensten en producten tegen een scherpe en reële kostprijs kunnen worden weggezet. Kennis van de markt, het kunnen spelen met de kostprijs en het kunnen vormgeven van een een volwaardige offerte zijn daarbinnen essentiële randvoorwaarden.

#### *Aanbeveling 2*

*Investeer in het opstellen van een helder geformuleerde strategie op het gebied van aanbesteden met aandacht voor werkgebied(en), doelgroep(en), omzet, (scherpe) prijsstelling, zicht op mogelijke partners met wie in samenwerking een offerte kan worden opgesteld en professionalisering van het uitvoeren van het offertetraject op aanbestedingen waarbij de gehele organisatie zich verbindt met de geformuleerde strategie.*

### **7.3 Managementstijl**

Voor het management van organisaties die zich bezighouden met aanbesteden is het van belang dat men specifieke kennis opbouwt op het gebied van aanbesteden. Het is van belang om te leren 'spelen' met elementen van aanbesteden om tot zo gunstig mogelijke afspraken te komen. Bij aanbesteden gaat het veelal om korte doorlooptijden met meer risico's dan de reguliere AWBZ waardoor schakelen tussen diverse scenario's noodzakelijk is.

Aanbesteden vraagt om het bijeenbrengen van kleine teams met expertise breed uit de organisatie die offertes uitwerken en de verbinding maken tussen de offerte en de medewerkers die de offerte uit moeten voeren.

Aanbesteden vraagt ook om ondernemende competenties en lef. De organisatie moet in staat zijn op een zakelijke wijze een relatienetwerk op te bouwen en te onderhouden waarbij het ook gaat om zichtbaarheid en betrouwbaarheid. Dit vraagt een pro-actieve aanpak van accountmanagers richting opdrachtgevers vaak al voordat de bestekken zijn opgesteld. Het is van belang om goed te weten wat er bij opdrachtgevers leeft en voor welke problemen men een oplossing wil. In de offertes dient specifiek aandacht te worden besteed aan de lokale situatie.

#### *Aanbeveling 3*

*Bouw kennis op met de regelgeving en procedures op het gebied van aanbesteden, leer te spelen binnen de diverse aanbestedingstrajecten en investeer in relevante netwerken zodat de organisatie bekend is in de markt. Ontwikkel een zodanig accountmanagement dat de organisatie in staat is antwoorden te formuleren op vragen die aansluiten op de vraagstukken waarmee aanbestedende diensten zich geconfronteerd zien.*

## 7.4 Personeel

Er dient veel meer dan in het verleden gewerkt te worden met flexibele contracten en differentiatie van personele inzet. Medewerkers dienen te beschikken over ondernemende competenties en dienen activiteiten uit te kunnen voeren die afgestemd zijn op diverse opdrachtgevers. Dit vraagt van medewerkers een dienstbare opstelling naar de diverse opdrachtgevers.

Tegelijk blijft het van belang als werkgever aantrekkelijk te zijn voor werknemers in de zorg om de toenemende zorgvraag te kunnen blijven waarmaken.

Organisaties dienen daarbij een antwoord te vinden op de toenemende paradox van het binden van medewerkers omdat kwaliteit en het flexibel opereren op de markt gewenst is.

Hierbij zullen mogelijk andere verbanden en onderhandelingen ontstaan daar waar meer inzet plaatsvindt door zelfstandigen zonder personeel.

### *Aanbeveling 4*

*Zorg voor een flexibel personeelsbestand dat vanuit een dienstbare opstelling richting opdrachtgevers kan werken met een personeelsbeleid dat gericht is op differentiatie van diverse taakgebieden om de dienstverlening kwalitatief en zo goedkoop mogelijk aan te bieden.*

## 7.5 Structuur

Het opstellen van offertes vraagt om een heldere besluitvormingsstructuur met een goede borging in de organisatie. Een planmatige wijze van werken dient de basis te zijn bij het opstellen van offertes die gebaseerd dient te zijn op beschreven werkprocessen en een goede positionering van een flexibel inzetbaar team in de organisatie. Een flexibele structuur lijkt noodzakelijk om adequaat in te kunnen spelen op die momenten dat offertes gemaakt moeten worden. De procedures en tijdsfasering van de (niet-)openbare aanbestedingen zijn richtinggevend voor de werkplanning.

Het is eveneens noodzakelijk dat binnen een centrale backoffice administratieve ondersteuning beschikbaar is die het aanbesteden faciliteert en waar nodig controle uitvoert op de aan te leveren stukken en ook de lay-out van de offertes verzorgt. Bezig zijn met het opstellen van offertes voor aanbesteden is geen makkelijke planbare activiteit. Echter op het moment dat een aanbesteding bekend gemaakt wordt, dient er sprake te zijn van een flexibele inzet. Aanbesteden vraagt een werkwijze waarbij binnen een kort tijdsbestek de relevante gegevens beschikbaar moeten zijn. Dit vraagt een team van experts die in staat zijn offertes op te stellen maar ook een verbinding hebben met de werkvloer om te weten hoe een offerte gerealiseerd kan worden.

De functies van medewerkers die zich bezighouden met het doen van aanbestedingen dienen helder te zijn beschreven met een daarbij behorende taak- en verantwoordelijkheidsstructuur.

### *Aanbeveling 5*

*Ontwikkel een heldere besluitvormingsstructuur gefiatteerd door de directie waarbij de activiteiten op het gebied van aanbesteden worden uitgewerkt op basis van duidelijke werkprocessen waarbij een projectteam met experts uit de organisatie in staat is op een flexibele wijze aanbestedingen uit te werken ondersteund door een backoffice.*

## 7.6 Cultuur

Aanbesteden vraagt een cultuur waarin op een zakelijke wijze inzicht kan worden gegeven in de resultaten van de geboden dienstverlening. De aan te bieden dienstverlening moet in duidelijke resultaten worden beschreven die toetsbaar zijn en waarop gerapporteerd wordt naar de aanbestedende partijen. Eveneens vraagt het van medewerkers een doelgerichte en ondernemende houding, die blijkt uit een zekere dienstbaarheid richting opdrachtgevers en het aan kunnen sluiten bij de wensen van de opdrachtgevers. Inzake het aanbesteden gaat het om medewerkers die in staat zijn om in hun activiteiten nadruk te leggen op winnen. Een goede profilering en succes inzake het verkrijgen van marktaandeel of bereiken van nieuwe doelgroepen zijn belangrijke bindmiddelen. Medewerkers moeten kunnen werken binnen duidelijke kaders en er dient een strakke sturing te zijn op het uitvoeren van activiteiten en het meten van resultaten.

### *Aanbeveling 6*

*Besteedt aandacht aan het ontwikkelen van een zakelijke cultuur die aansluit bij een resultaatgerichte wijze van dienstverlening waarin een goede relatie met opdrachtgevers wordt opgebouwd in het nakomen van afspraken en transparant maken van de geleverde resultaten.*

## 7.7 Systemen

Aanbesteden vraagt dusdanige systemen waarmee resultaten van de uitgevoerde activiteiten inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Eveneens dient een systeem zo te zijn ingericht dat aanvullende vragen voor die specifieke aanbesteding met zo min mogelijk moeite beschikbaar kan worden gesteld. Dit vraagt een ondersteunend systeem dat enige mate van flexibiliteit heeft.

In de praktijk blijkt er echter nog een grote kloof te bestaan tussen de informatiesystemen van aanbestedende en offrerende partijen. Enige stroomlijning en professionalisering op dit vlak is gewenst want het naast elkaar bestaan van allerlei formats leidt tot veel extra werkdruk en bureaucratie.

Het bezig zijn met het opstellen van offertes vraagt ook een cultuur waarin ruimte is om te leren en waar vanuit een ander paradigma dan het reguliere AWBZ-kader gestuurd kan worden op de continuïteit van dienstverlening. Vastleggen van leerervaringen uit offertes die niet gegund zijn, is een essentieel onderdeel in een leercurve met als doel het offren te verbeteren.

### *Aanbeveling 7*

*Draag zorg voor een adequate inrichting van structuren en systemen zodat onder optimale condities invulling kan worden gegeven aan aanbestedingspraktijken en verantwoording kan worden afgelegd.*

# lijst van gebruikte afkortingen



## Lijst van gebruikte afkortingen

|      |                                                      |
|------|------------------------------------------------------|
| AMM  | Aanmerkelijke Marktmacht                             |
| AWBZ | Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten                 |
| BAO  | Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten |
| BASS | Besluit aanbestedingen specifieke sectoren           |
| CTG  | College Tarieven Gezondheidszorg (voorloper van NZa) |
| CvZ  | College van Zorgverzekeraars                         |
| DBC  | Diagnose Behandel Combinatie                         |
| HV   | Huishoudelijke Verzorging                            |
| IBO  | Inderdepartementaal Beleidsonderzoek                 |
| NZa  | Nederlandse Zorgautoriteit                           |
| RvZ  | Raad voor Volksgezondheid en Zorg                    |
| UBP  | Unique Buying Point                                  |
| USP  | Unique Selling Point                                 |
| WMG  | Wet Marktordening Gezondheidszorg                    |
| WMO  | Wet Maatschappelijke Ondersteuning                   |
| WWB  | Wet Werk en Bijstand                                 |
| WTZi | Wet Toelating Zorginstellingen                       |
| ZFW  | Ziekenfonds Wet                                      |
| ZN   | Zorgverzekeraars Nederland                           |
| ZVW  | Zorg Verzekeringswet                                 |



# literatuurlijst





## Literatuurlijst

Arends, J., (2006) in: *Jaarbericht 2005*. Meerkanten Geestelijke Gezondheidszorg Flevo-Veluwe.

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, Teunissen, J., (1995) *Kwalitatief onderzoek, Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Educatieve Partners Nederland bv. Houten.

Beer, P. de, (2006) *Het Sociaal-Kapitalistisch Manifest*. Stichting Waterland.

Bend, G.W. van der, 'Aanbestedingsrecht in de gezondheidszorg'. In: *Tijdschrift voor gezondheidsrecht* 1999, nr 6, PP 359 –369.

Borg, A. v.d., (2006) *Sociale sector als maatschappelijke onderneming*. Brancheorganisatie Sociale Sector. Rotterdam

Brackmann, mr. S., (2004) *Praktijkboek aanbesteden*. SDU Uitgevers bv. Den Haag.

Caluwe, L. de, Kor, R., Weggeman, M., Wijnen, G., (2005) *Essenties van organiseren, managen en veranderen*. Scriptum. Schiedam.

Christiaans, J., (2005). 'Aanbesteden: wegen en wikken, pas daarna beschikken'. *Spectrum Actueel*. 2, 3-5.

Coalitieakkoord, (2007) *Samen werken, samen leven*. Den Haag.

Cutler, D., (2002) 'Equality, efficiency and market fundamentals: the dynamics of international medical care reform'. *Journal of Economic Literature*. 60, 881-906.

Damhuis, G., Elshout, P., Huijsmans, H., Overduin, P., Verschure, K., Vries, G. de (2005) *Als de markt binnenkomt*. DamhuisElshoutVerschure Organisatieadviseurs. 's Hertogenbosch.

Delden, P. van, Veraart, M., (2001) *Publieke dienstverlening in de markt*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact.

Dogan, G., Lammerts, R., Nederland T., Oudenampsen, D., (2006) *Adviseren over maatschappelijke ondersteuning, cliëntenparticipatie bij gemeenten*. Verwey-Jonker Instituut. Utrecht.

Harten, W. van, Schuring, R.W., (2003) *Ondernemers in de zorg*. Koninklijke van Gorcum. Assen.

Hermans, B., Buijsen, M., (2000) *Aanbesteding in de gezondheidszorg*. Elsevier Gezondheidszorg. Maarssen.

Johnson, G., Scholes, K., Whittington, R., (2005) *Exploring Corporate Strategy*. Pearson Education Limited. England.

Kuypers, P., Velden v.d. M., Besseling, D.C., Boer, A. de., Kupurus, K.J., (2006) *Handreiking Inkopen en aanbesteden in de Wmo*, Deloitte en AKD Prinsen Van Wijmen. Quantas.

Mouwen, prof. dr. ir. C.A.M., (2002) *Strategie tussen markt, overheid en burger*. Universiteit van Tilburg.

Nederlandse Zorgautoriteit, (2006) *Rapport zorgveiling, een onderzoek naar het veilen van kraamzorg*. Utrecht.

Palm, I., (2005) *De zorg is geen markt, Een kritische analyse van de marktwerking in de zorg vanuit verschillende perspectieven*. Wetenschappelijk Bureau SP. Rotterdam.

Putters, dr. K., (2003) *Anticiperen op marktwerking*. Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. Zoetermeer.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, (2006) *Inhoud stuurt beweging, drie scenario's voor het lokale debat over de WMO*. Uitgeverij SWP. Amsterdam.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, (2006) *Zinnige en duurzame zorg*. Zoetermeer.

Regionale Commissie Gezondheidszorg Nieuwe Waterweg Noord, Brief betreffende aanbestedingsprocedure. 15 –09-2006. Rijswijk

Ross van Dorp, C.I.J. M., *Convenant AWBZ 2005 – 2007* (2004) VWS Den Haag.

Senge, P.M., (2000) *De dans der verandering, nieuwe uitdagingen voor lerende organisaties*. Academic Service. Schoonhoven.

Schut, F.T., (2003) *De zorg is toch geen markt? Laveren tussen marktfalen en overheidsfalen in de gezondheidszorg*. Rede bij aanvaarden ambt van bijzonder hoogleraar Gezondheidszorgbeleid en Economie van de gezondheidszorg.

Verberne, G., Janssen M., (2005). *Handboek, Praktisch aanbesteden in de zorg*. Arcare:Utrecht.

Verberne, G., Meij de M., Juttman, P., (2006) *Aanbesteden in Europa, een rechtsvergelijkend onderzoek naar aanbestedingsregelgeving in 14 EU-lidstaten*. Ministerie van Economische Zaken. Amsterdam.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, (2003) *Handreiking Verdien aan besteden, naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden*. VNG Uitgeverij. Den Haag.

VWS/Financiën, (2003) *Financiële bouwstenen zorg. Rapportage voor de kabinetsformatie*. Ministerie van VWS en Ministerie van Financiën. Den Haag.

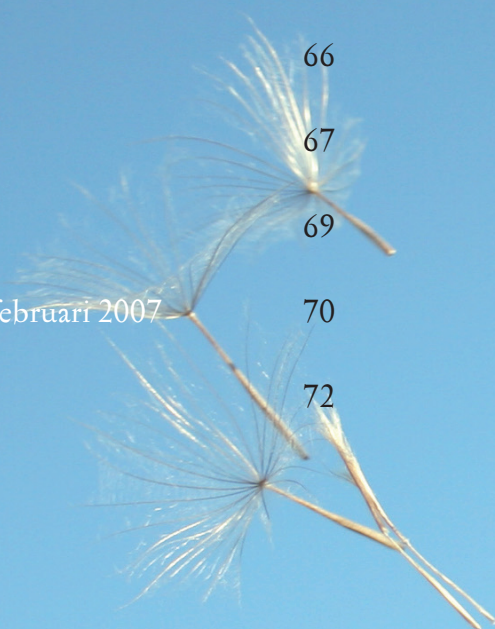
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: University Press.

**Websites:**

[www.aanbestedingenonline.nl](http://www.aanbestedingenonline.nl)  
[www.aanbestedingsgids.nl](http://www.aanbestedingsgids.nl)  
[www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl)  
[www.aanbestedingsmonitor.nl](http://www.aanbestedingsmonitor.nl)  
[www.bidding.nl](http://www.bidding.nl)  
[www.europeseaanbestedingen.eu](http://www.europeseaanbestedingen.eu)  
[www.ez.nl](http://www.ez.nl)  
[www.gemeente.nu](http://www.gemeente.nu)  
[www.git.ovia.nl](http://www.git.ovia.nl)  
[www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl)  
[www.minvws.nl](http://www.minvws.nl)  
[www.nza.nl](http://www.nza.nl)  
[www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)  
[www.rotterdam.nl/Wmo](http://www.rotterdam.nl/Wmo)  
[www.ted.europa.eu](http://www.ted.europa.eu)  
[www.tenderned.nl](http://www.tenderned.nl)  
[www.tenderned.nl](http://www.tenderned.nl)  
[www.zorgveiling.nl](http://www.zorgveiling.nl)  
[www.zibb.nl](http://www.zibb.nl)  
[www.zorgvisie.nl/nieuws](http://www.zorgvisie.nl/nieuws)

# bijlagen

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| Bijlage 1: Overzicht stappen bij openbare en niet -openbare aanbestedingen  | 64 |
| Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden extern                                  | 66 |
| Bijlage 3: Gehanteerde vragenlijst                                          | 67 |
| Bijlage 4: Lijst van geïnterviewden medewerkers Pameijer                    | 69 |
| Bijlage 5: Overzicht aanbestedingen Pameijer oktober 2006 t/m februari 2007 | 70 |
| Bijlage 6: Kraljic-matrix                                                   | 72 |



## Bijlage 1

|                                                   | <b>Openbare procedure<br/>(52 dagen)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                   | <b>Niet-openbare procedure<br/>(37 + beoordeling) en 40<br/>dagen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Specificeren</b><br>Offerte-aanvraag           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitwerking Bestek</li> <li>• Uitwerking conceptcontract</li> <li>• Besluitvorming bestek en conceptcontract</li> <li>• Voorbereiding en verzending publicatie aankondiging van de opdracht</li> </ul>                                                                                                                                           | <b>Specificeren</b><br>Bestek<br>Selectieraad     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitwerking Selectieleidraad</li> <li>• Besluitvorming</li> <li>• Voorbereiding en verzending publicatie aankondiging van de opdracht</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Selecteren</b><br>Voorbereiding inschrijvingen | <b>Verzending bestek</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzending offerte-aanvraag aanvragers</li> <li>• Beantwoording vragen n.a.v. offerte-aanvraag</li> <li>• Optioneel: prebidmeeting</li> <li>• Voorbereiden beoordelingsmodel en –handleiding</li> <li>• Voorbereiden procesverbaal van ontvangst inschrijvingen</li> <li>• Besluitvorming beoordelingsmodel</li> </ul> | <b>Selecteren</b><br>Voorbereiding inschrijvingen | <b>Verzenden bestek prekwificatie</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzending selectieleidraad aan aanvragers</li> <li>• Beantwoording vragen n.a.v. Selectieleidraad</li> <li>• Voorbereiden beoordelingsmodel en –handleiding</li> <li>• Selectieleidraad</li> <li>• Voorbereiden procesverbaal van ontvangst inschrijvingen</li> <li>• Formele besluitvorming beoordelingsmodel en –handleiding</li> </ul> |
|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>Vervolg specificeren</b><br>Offerte-aanvraag   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitwerking offerte-aanvraag</li> <li>• Uitwerking conceptcontract</li> <li>• Voorbereiden beoordelingsmodel en –handleiding</li> <li>• gunningcriteria</li> <li>• Besluitvorming offerte-aanvraag, contract en beoordelingsmodel</li> </ul>                                                                                                                                      |
| <b>Selecteren</b><br>Uitvoering                   | <b>Beoordeling inschrijvingen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontvangst inschrijvingen en Procesverbaal van ontvangst opmaken</li> <li>• Uitvoering beoordelingen van</li> </ul>                                                                                                                                                                                            | <b>Selecteren</b><br>Samenstellen shortlist       | <b>Beoordeling prekwificatie en verzending offerte-aanvraag</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontvangst inschrijvingen en</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                           |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | inschrijvingen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formele besluitvorming uitsluitingen</li> <li>• Optioneel: offertepresentatie / bedrijfsbezoek</li> <li>• Beoordeling uitwerken in beoordelingsmodel</li> <li>• Besluitvorming inzake resultaten beoordeling</li> </ul>                             |                                 | procesverbaal van ontvangst opmaken <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoering beoordelingen van inschrijvingen</li> <li>• Beoordeling uitwerken in beoordelingsmodel</li> <li>• Besluitvorming inzake shortlist voor de offerte-aanvraag</li> <li>• Verzending offerte-aanvraag en brief van afwijzing</li> </ul>                   |
|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Selecteren</b><br>Uitvoering | <b>Beoordeling offertes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesverbaal van ontvangst inschrijvingen opmaken</li> <li>• Uitvoering beoordelingen van de offertes</li> <li>• Optioneel: offertepresentatie</li> <li>• Beoordeling uitwerken in beoordelingsmodel</li> <li>• Besluitvorming inzake resultaten beoordeling</li> </ul> |
| <b>Selecteren</b><br>Afronding | <b>Gunning</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brieven uitsturen van voorgenomen gunning en afwijzing (+ 15 dagen)</li> <li>• Definitieve gunning en afwijzing</li> <li>• Teken contract(en)</li> <li>• Procesverbaal van gunning opstellen</li> <li>• Publicatie van gunning verzenden</li> </ul> | <b>Selecteren</b><br>Afronding  | <b>Gunning</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brieven uitsturen van voorgenomen gunning en afwijzing (+ 15 dagen)</li> <li>• Definitieve gunning en afwijzing</li> <li>• Teken contract(en)</li> <li>• Procesverbaal van gunning uitwerken</li> <li>• Publicatie van gunning verzenden</li> </ul>                                   |
| <b>Nazorg</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afhandeling eventuele resterende punten</li> <li>• Afsluiting dossier</li> <li>• Interne communicatie</li> <li>• Inrichting contractbeheer</li> </ul>                                                                                                              | <b>Nazorg</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afhandeling eventuele resterende punten</li> <li>• Afsluiting dossier</li> <li>• Interne communicatie</li> <li>• Inrichting contractbeheer</li> </ul>                                                                                                                                                |

## Bijlage 2

Lijst geïnterviewde personen.

### **Thuiszorg**

|                     |                                                  |
|---------------------|--------------------------------------------------|
| Thebe               | Mw. dr. E. Breedveld , projectleider aanbesteden |
| Thuiszorg Rotterdam | drs. F. Groen, directeur                         |
|                     | Mw. A.C. Buis, projectleider WMO                 |
| Stichting Humanitas | drs. G. v. Kempen, directeur                     |

### **V&V-sector**

|                 |                                      |
|-----------------|--------------------------------------|
| Laurens         | drs. I. Thepass, bestuurder          |
| Frankelandgroep | Mw. drs. P. Breugem, beleidsadviseur |

### **Welzijnssector**

|                 |                              |
|-----------------|------------------------------|
| Stichting Dock  | drs. J. Hoefsloot, directeur |
| Stichting Sonor | H. Mulder, directeur         |

### **Arbeidsre-integratie**

|        |                                                    |
|--------|----------------------------------------------------|
| Legato | Mw. mr. W.L. Gilles-Burleson, directeur            |
| Agens  | R. Joosten, directeur Sales & Business development |

### **Opleidingsinstituut**

|                    |                              |
|--------------------|------------------------------|
| Hogeschool Holland | drs. A. v.d. Borg, directeur |
|--------------------|------------------------------|

### **Sector met een langere geschiedenis met aanbesteden**

|                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|
| Woningcorporatie Com Wonen | Mw. M. Drijver, bestuurder |
|----------------------------|----------------------------|

### **Adviesbureau dat aanbestedingstrajecten begeleid**

|                             |                            |
|-----------------------------|----------------------------|
| Doorbraak in denken en doen | drs. E. Grubben, directeur |
|                             | G. Rietveld, partner       |

### **Ambtenaar van een gemeente verantwoordelijk voor aanbestedingen**

|                    |                                                    |
|--------------------|----------------------------------------------------|
| Gemeente Vlaarding | Mw. K. v. IJsselmuide, manager unit concern inkoop |
|--------------------|----------------------------------------------------|

## Bijlage 3

### Vragenlijst

#### *Strategie*

In hoeverre is het een keuze binnen uw organisatie om al dan niet aan te besteden?  
Indien het een keuze betreft hoe worden in uw organisatie keuzen gemaakt om wel of niet aan te besteden? Welke criteria liggen aan deze keuze(n) ten grondslag?  
Welk percentage van uw omzet bestaat uit aanbestedingen?  
Hebt u specifieke doelstellingen beschreven die behaald dienen te worden met aanbestedingen? Zo ja, hoe luiden die doelstellingen en op welke terreinen zijn die gericht?  
Wat heeft het doen van aanbestedingen voor consequenties gehad voor uw cliëntengroep of dienstverlening (bent u andere of aanvullende diensten c.q. doelgroepen gaan bedienen?)  
In hoeverre hebben aanbestedingen een bijdrage geleverd c.q. afbreuk gedaan aan het ontwikkelen van ketenzorg?

#### *Managementstijl*

Hoe hebt u de expertise in 'huis' georganiseerd met betrekking tot aanbesteden?  
Wat zijn belangrijke competenties bij leidinggevendenden voor het laten welslagen van aanbestedingen?  
Hoe verhouden formele en informele processen zich in de organisatie?

#### *Personeel*

Op welke wijze zijn medewerkers in uw organisatie betrokken bij het doen van aanbestedingen?  
Welke vaardigheden van medewerkers binnen uw organisatie zijn van belang bij het doen van aanbestedingen?  
Hoe is ervoor gezorgd dat de medewerkers deskundig zijn en beschikken over specifieke vaardigheden ten aanzien van aanbestedingen?  
Wat heeft de aanbesteding voor consequenties voor de CAO in uw branche?  
Het wel of niet gunnen van aanbestedingen heeft veel consequenties voor de organisatie (inzet medewerkers etc.). In hoeverre bent u hierop voorbereid?

#### *Structuur*

Wat betekent het doen van aanbestedingen voor de inrichting van uw organisatie?  
Hoe zijn de taken/bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot het uitwerken van aanbestedingen in uw organisatie vastgelegd?  
In hoeverre is de organisatiestructuur passend bij het doen van aanbestedingen?

#### *Cultuur*

Welke zijn de kernwaarden binnen uw organisatie?  
Past het doen van aanbestedingen binnen de gemeenschappelijke waarden en normen van uw organisatie?  
Wat heeft het doen van aanbestedingen betekend of wat betekent het voor de contacten met andere samenwerkingspartners?  
In hoeverre is het nodig geweest om aandacht te besteden aan draagvlak binnen de organisatie met betrekking tot aanbestedingen?  
Wat zegt aanbesteden over de betrokkenheid van professionals, wordt die door aanbesteden groter of juist kleiner?



Wat zijn belangrijke symbolen (jargon, zaken waar men zich op wil profileren, statussymbolen) die verbonden zijn met aanbestedingen?

#### *Systemen*

Op welke wijze hebt u uw administratieve processen zodanig aangepast dat ze aansluiten op de eisen die het 'regime' van de opdrachtgever stelt?

Slaagt u erin alle dienstverlening in de voor aanbesteding noodzakelijke prestaties te beschrijven?

Welke aspecten worden ten aanzien van aanbesteding nauwgezet gevolgd en gecontroleerd?

Welke nieuwe spelregels hebt u opgesteld in uw organisatie naar aanleiding van aanbestedingen?

#### Succes- en faalfactoren om tot een goede aanbesteding te komen.

Wat zijn belangrijke succesfactoren bij het doen van aanbestedingen?

Wat zijn belangrijke faalfactoren bij het doen van aanbestedingen?

#### Anderszins nog opmerkingen te maken?

## Bijlage 4

### Lijst van geïnterviewde medewerkers Pameijer

|                          |                                                          |
|--------------------------|----------------------------------------------------------|
| S. Mersch                | divisiemanager support werken,                           |
| M. Diederiks             | teamleider werken privaat                                |
| R.v.d. Kind              | accountmanager support werken                            |
| drs. F. Heerema          | beleidsmedewerker                                        |
| M. Mucek                 | divisiemanager support wonen/projectleider uitbreidingen |
| T. van Veen              | medewerker Planning en Control                           |
| Mw. drs. T. van der Meer | hoofd Personeel en Deskundigheidsbevordering             |
| drs. B. de Klerk         | hoofd Informatie, Communicatie en Automatisering (a.i.)  |
| L. Maris                 | voorzitter OR                                            |
| Mw. E. Oosters           | secretaris OR                                            |

## **Bijlage 5**

### **Overzicht aanbestedingen die bekend zijn geweest bij Pameijer**

Periode oktober 2006 tot en met februari 2007

#### *Activerende Zorgtrajecten, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gemeente Rotterdam*

Doelgroep bestaat uit klanten via de Wet Werk en Bijstand (WWB-ers) met als kenmerken; enkelvoudige- of meervoudig complexe problematiek, onvoldoende toegankelijk en/of gemotiveerd voor hulp en begeleiding, onvoldoende competenties voor maatschappelijke participatie en onvoldoende in staat zelfstandig te activeren/re-integreren. Minimaal doel is sociale activering of maatschappelijke participatie met behulp van een trajectbegeleider. Het gaat in totaal in 2007 om 165 trajecten Activerende Zorg verdeeld over drie deelgemeenten.

#### *Leerwerkprojecten Gemeente Rotterdam 2007*

Doelgroep bestaat uit Wet Werk en Bijstand –klanten (WWB) die de extra ondersteuning in de vorm van een leerwerktraject nodig hebben om bemiddelbaar te zijn. Het leerwerktraject bestaat uit de combinatie van werken en leren op de werkvloer. Doel is de klant zo snel mogelijk uit de uitkeringssituatie te halen. Tijdsduur van deze offerte is van 1 januari 2007 tot 1 januari 2008 met een mogelijkheid voor twee verleningen met de periode van 1 jaar. Het gaat om 600 trajecten die in vier contingenten worden gegund.

#### *Jongeren met ernstige psychische of psychosociale problematiek 2007, Gemeente Rotterdam*

Doelgroep zijn jongeren tot 27 jaar die kampen met ernstige psychische of psychosociale problematiek of daaraan verbonden stoornissen. Deze jongeren (her)kennen hun problemen zelf vaak niet en ontkennen in veel gevallen de noodzaak tot hulpverlening. Het gaat om jongeren die een WBB-uitkering ontvangen of als werkzoekende staan ingeschreven bij de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). De duur van de aangeboden trajecten bedraagt maximaal 9 maanden met een optie tot verlening van 3 maanden. Het gaat in totaal om 80 re-integratieprojecten per jaar.

#### **Zorgmakelaar Schiedam 2007**

De doelgroep bestaat uit klanten (zowel alleenstaande, alleenstaande ouders en gezinnen) met een bijstandsuitkering waarbij een combinatie van fysieke, psychische of sociale belemmeringen re-integreren op dit moment niet mogelijk maakt. Eveneens is deze doelgroep vaak langdurig aangewezen op een bijstandsuitkering. Circa 40% van de klanten is van niet-Nederlandse herkomst.

In een periode van 2 jaar worden circa 80 klanten per jaar naar een zorgtraject worden doorverwezen. Het traject richt zich waar nodig ook op overige leden van een huishouden waardoor het aantal te begeleiden personen boven de 80 kan liggen.

#### **Re-integratie-instrumenten Gemeente Ridderkerk en Albrandswaard**

Een aanbesteding waarbij het gaat om maatschappelijke participatie middels een intensief traject. Essentieel in dit bestek is de koppeling met psychische, psychiatrische, fysieke, sociale en financiële problematiek van de doelgroep. Behalve maatschappelijke participatie is het verbeteren van het arbeidsmarktperspectief en een mogelijke opstap naar werk het uiteindelijke doel. Het gaat om een samenwerkingsverband met een welzijnsorganisatie, een ROC en de GGD.

In deze aanbesteding is het niet mogelijk een vastgesteld aantal cliënten te noemen.

Op basis van de aanvragen in de voorgaande periode en het bestaande cliëntenbestand wordt ingeschat dat er jaarlijks 100 cliënten aangemeld kunnen worden door de gemeenten Ridderkerk en Albrandswaard.

### **Spijkenisse Activeringstrajecten ‘Aan Zet’**

Het verzorgen van een sociaal activeringstraject voor 40 tot 70 deelnemers. Doel van deze trajecten is deelname aan een vervolgtraject met als doel uitstroom naar werk, dan wel plaatsing op een algemeen geaccepteerde arbeid voor minimaal 6 maanden naar het vermogen van de deelnemer met mogelijke uitkeringsonafhankelijkheid als gevolg.

### **Spijkenisse ‘Beter Jong Geleerd’**

Een groep van 15 tot 30 deelnemers in de leeftijd van 18- 25 jaar met een WWB-uitkering ontvangen een intensief en passend re-integratieproject met als doel plaatsing op een algemeen geaccepteerde arbeidsplaats voor minimaal 6 maanden.

### **Hoekse Waard aanbesteding Verplichte maatschappelijke participatie (VMP)**

De opdrachtnemer verplicht zich maatschappelijke nuttige activiteiten aan te bieden voor 32 uur per week voor de klantgroep. De opdrachtnemer dient te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- het kunnen aanbieden van maatschappelijk nuttig werk aan tenminste 100 deelnemers per jaar met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- de aangeboden werkzaamheden in het kader van de VMP dienen additioneel te zijn en mogen niet leiden tot concurrentievervalsing en/of verdringing van reguliere arbeid;
- de aangeboden werkzaamheden hebben geen winstoogmerk;
- het kunnen beschikken over een uitgebreid netwerk van maatschappelijke organisaties, welzijnsorganisaties, zorginstellingen en gemeentelijke diensten.

### **Traject Gemeenschapstaken jongeren Rotterdam**

Sociale activering aan circa 100 trajecten per jaar voor jongeren tot 26 jaar waarbij werk- en leefritme ontbreekt. Doel is terugkeer naar school, aan het werk of een vervolgtraject. Het gaat om trainingen sociale vaardigheden, werknemersvaardigheden en 1 dagdeel per week sport met nog aanvullende opdrachten.

### **Werk op Maat, Spijkenisse.**

Het verzorgen van een intensief re-integratieproject richting werk met een minimale duur van 12 maanden voor een groep van 40-60 uitkeringsgerechtigden met een structureel functionele beperking en die door het CWI zijn geïndiceerd als B-categorie. Voor de deelnemers is de beperking al vastgesteld door middel van een arbeidsmedisch, psychologisch en/of arbeidskundig onderzoek. Dit onderzoek maakt daarom geen onderdeel uit van het traject. Het doel van de uit te voeren trajecten is te komen tot een zo hoog mogelijke uitkeringsonafhankelijkheid door middel van plaatsing op een algemeen geaccepteerde arbeidsplaats voor de duur van minimaal 6 maanden.

### **Inkomsten uit deze vermeldde aanbestedingen**

Elke aanbesteding levert een substantieel bedrag aan inkomsten op. Er is bewust voor gekozen om de geschatte waarde aan inkomsten niet per project weer te geven omdat dit strategisch gevoelige informatie is.

Globaal kan worden gesteld dat het totaalbedrag aan geschatte opbrengsten van al de hierboven beschreven opdrachten circa 4,5 miljoen aan inkomsten betreft.

## Bijlage 6

De Kraljic matrix maakt onderscheid naar vier typen producten, zoals weergegeven in onderstaande figuur:

|                                                               |                  |                                                                 |                                                                 |
|---------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| i<br>n<br>k<br>o<br>o<br>p<br>v<br>o<br>l<br>l<br>u<br>m<br>e | h<br>o<br>o<br>g | <b>Hefboomproducten</b><br>(bv schoonmaak,<br>uitzendkrachten)  | <b>Strategische producten</b><br>(bv maatwerk ICT applicaties)  |
|                                                               |                  | aard van de relatie: alliantie(s)                               | aard van de relatie: partnership                                |
|                                                               | l<br>a<br>a<br>g | <b>Routineproducten</b><br>(bv kantoorartikelen,<br>geschenken) | <b>Knelpuntproducten</b><br>(bv software, installatieonderhoud) |
|                                                               |                  | aard van de relatie: transactie                                 | aard van de relatie: coöperatie                                 |
|                                                               |                  | Laag                                                            | Hoog                                                            |
|                                                               |                  | Risico van toelevering                                          |                                                                 |

Bron: Handreiking 'Verdien aan aanbesteden', VNG, 2003, pg. 36

De Kraljic-matrix verdeelt in te kopen goederen en diensten in vier categorieën, die elk om een eigen inkoopstrategie vragen. De ordening naar de vier categorieën vindt plaats langs twee assen. De ene as geeft het inkoopvolume weer, uitgedrukt in euro's per jaar. De grens tussen een hoog en een laag inkoopvolume kan gelegd worden bij de drempelbedragen voor Europees aanbesteden. De andere as geeft informatie over het risico van toelevering van de goederen en diensten. Een maat voor het risico van toelevering is het aantal leveranciers in de markt. Is dit aantal groot, dan is er sprake van een klein risico. Het is in zo'n markt relatief eenvoudig om een andere leverancier te contracteren. Is het aantal leveranciers beperkt, dan is er sprake van een hoog risico omdat het contracteren van een andere leverancier moeilijk is. Naarmate het inkoopvolume en het risico van toelevering toenemen zullen de inspanning in de contractverwerving en het contractbeheer eveneens toenemen. De grootste inspanning zal worden gevraagd bij strategische producten en de kleinste inspanning in routineproducten. De diverse goederen en diensten vragen om andere relaties waarbinnen afspraken worden gemaakt. Voor strategische producten zijn partnerships van belang waarbij met hoog gekwalificeerde leveranciers voor langere tijd afspraken worden gemaakt op basis van een actieve samenwerking. Hefboomproducten worden benaderd vanuit een brede concurrentiestelling met een nadruk op prijs waarbij een voortdurend onderzoek naar de leveranciersmarkt van belang is. De leverancier van deze producten zal zoeken naar aanvullende diensten om de toegevoegde waarde te vergroten of te zoeken naar kostenvermindering. Bij knelpuntproducten gaat het meer over dusdanige afspraken dat de beschikbaarheid zeker gesteld kan worden. De leverancier zal hier proberen de prijs te maximaliseren onder gelijktijdige intensieve contacten met de klant. De onderlinge afhankelijkheid tussen klant en leverancier is bepalend voor de interactie en prijsstelling. Routineproducten vragen veelal om vermindering van administratieve en logistieke complexiteit. Leveranciers zullen oninteressante klanten afstoten en de verkoopinspanningen tot een minimum beperken.

Aanbesteden is gepositioneerd in de twee linker kwadranten (hefboom- en routineproducten).

