Door: Luuk Mallee en Bob van Waveren

Lokale instellingen eerst?

In de gemeente Nijmegen is in het najaar van 2003 onenigheid ontstaan tussen gemeenteraad, wethouder en sociale dienst naar aanleiding van de resultaten van de aanbestedingsprocedure voor activeringstrajecten. Steen des aanstoots was dat een aanzienlijk deel van de lokale instellingen, waarmee al jaren naar tevredenheid werd gewerkt, als gevolg van deze procedure buiten de boot viel. 'Kan dat niet anders?', was de vraag vanuit de raad, en deze gaf Regioplan Beleidsonderzoek opdracht om de gang van zaken te evalueren. In dit artikel doen we daarvan verslag.

De afdeling SoZaWe van de gemeente Nijmegen heeft in de eerste helft van 2003 in korte tijd een procedure ontwikkeld die aan de Europese en SUWI-regelgeving voldeed. Er is een procedure gevolgd die uit twee fasen bestond. In de eerste openbare fase zijn de bedrijven geselecteerd waarvan de organisatie aan een aantal minimumeisen voldeed. In de tweede fase zijn de bedrijven met de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding uitgekozen.

In de procedure stond vraagsturing voorop: de klant en zijn situatie waren uitgangspunt van handelen en het aanbod moest daarop aansluiten en niet andersom. Verder viel op dat de objectiviteit van de beoordeling hoog in het vaandel stond; elke schijn van subjectiviteit moest vermeden worden.

Veel Nijmeegse afvallers

De gemeente Nijmegen heeft de procedure bekendgemaakt door het plaatsen van twee kleine advertenties in een landelijke en een regionale krant. Daar-

naast is melding gemaakt van de procedure op de website van de gemeente. Dit heeft geleid tot offertes van 29 organisaties, waaronder 15 Nijmeegse instellingen. In de selectiefase zijn zeven Nijmeegse organisaties afgevallen en in de gunningsfase nog eens drie Nijmeegse organisaties. Uiteindelijk zijn er opdrachten gegund aan negen organisaties: vijf Nijmeegse en vier niet-Nijmeegse instellingen.

Deze uitslag viel slecht, omdat onder de tien Nijmeegse afvallers een aantal instellingen zat waarmee de gemeente Nijmegen een jarenlange samenwerkingsrelatie had en die grotendeels afhankelijk waren van de gemeentelijke subsidies. Met name het feit dat in al die jaren de gemeente nooit had gewezen op de tekortkomingen die nu reden waren om de instellingen niet eens in de gunningsfase toe te laten, was voor velen moeilijk te begrijpen. De wethouder en de Raad werden volledig overvallen door het slechte resultaat van de Nijmeegse instellingen. Zij hadden de consequenties van de selectiecriteria voor de Nijmeegse instellingen niet doorzien.

In de Raad werd de vraag opgeworpen of er geen mogelijkheden waren geweest om de Nijmeegse instellingen meer kansen te bieden in de procedure. De afdeling SoZaWe gaf daarop aan dat de regelgeving daarvoor geen ruimte bood.

Ruimte in regels

Voor de Nijmeegse aanbestedingsprocedure golden onder meer de aanbestedingsregels van SUWI en het Europese transparantiebeginsel. De consequentie van SUWI was dat er in ieder geval een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure gevolgd moest worden en gebruikgemaakt moest worden van een bestek met daarin criteria op basis waarvan bedrijven gekozen worden. Deze criteria moesten vervolgens ook gebruikt worden; het is niet toegestaan tijdens de procedure de criteria te veranderen.

Gemeenten zijn vrij te kiezen welke criteria zij gebruiken. Verder is het niet verplicht om een onderscheid te maken tussen een selectiefase en een gunningsfase. Krachtens het transparantiebeginsel is het niet toegestaan alleen Nijmeegse instellingen toe te laten tot de procedure. Alle bedrijven die interesse tonen, moeten worden toegelaten. Wat precies passende openbaarheid is, blijft discutabel. Waarschijnlijk was het voldoende geweest om de aanbestedingsprocedure alleen op de website van de gemeente te vermelden zonder publicatie in een landelijk dagblad.

De gemeente Nijmegen heeft op verschillende manieren in het ontwerp van de aanbestedingsprocedure rekening proberen te houden met de lokale aanbieders. Om zo weinig mogelijk concurrenten van buitenaf te laten meedingen in een openbare aanbesteding, is de bekendmaking *low profile* gebeurd. Verder is ervoor gekozen losse producten in te kopen in plaats van hele trajecten bij een beperkt aantal hoofdaannemers, om op deze manier zoveel mogelijk aan te sluiten bij het aanbod van de Nijmeegse instellingen.

Uniek in gemeenteland

Om de lokale instellingen te begeleiden in de omslag van subsidieontvanger naar marktpartij heeft de gemeente voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd waarin de Nijmeegse instellingen werden ingelicht over de procedure, het bestek, het schrijven van de offertes en het maken van kostprijsberekeningen. De instellingen zijn niet individueel ondersteund gericht op het professionaliseren van de organisaties; de afdeling SoZaWe en het College vonden dat dit, gezien de objectiviteit, niet was toegestaan. De ondersteuning die de gemeente Nijmegen heeft geboden aan de Nijmeegse instellingen is, volgens landelijke bedrijven die hebben meegedaan, uniek in gemeenteland. Over het algemeen beperken gemeenten zich tot het per e-mail beantwoorden van vragen van offranten over het bestek.

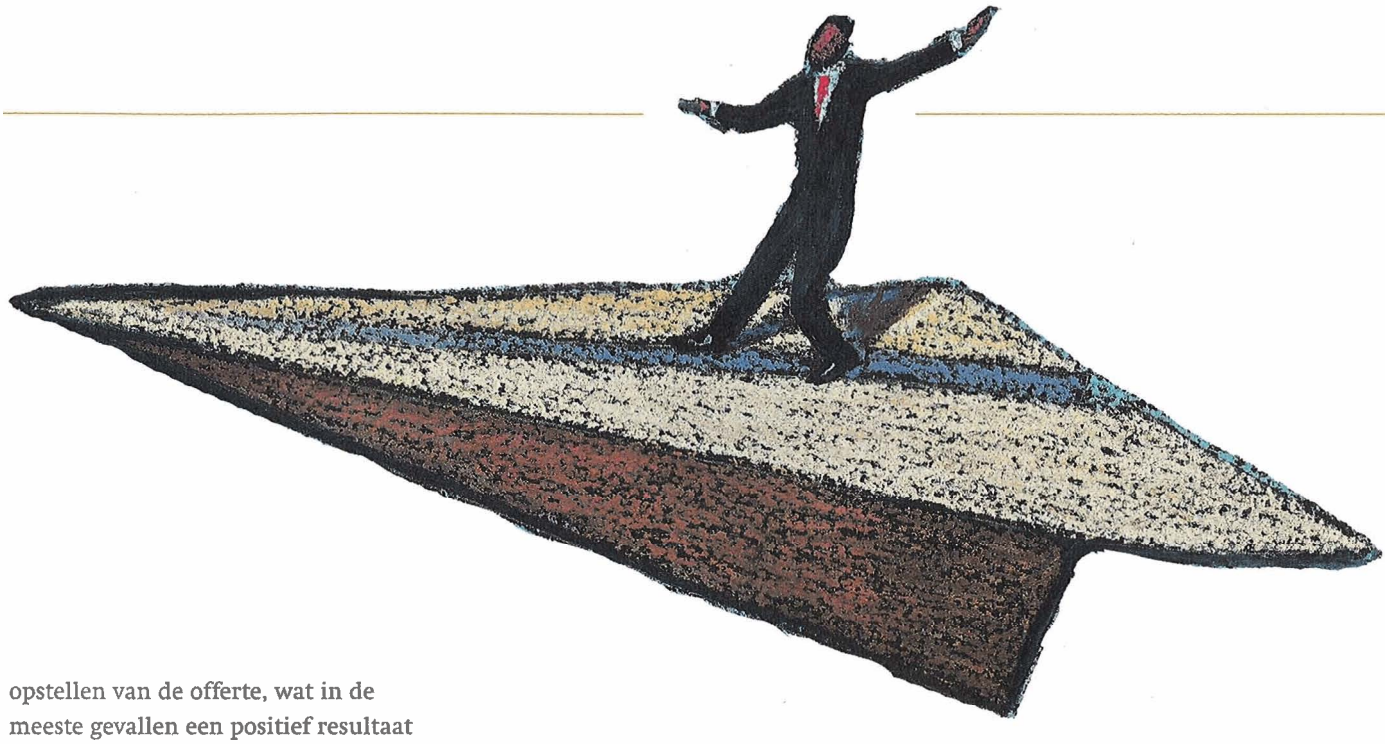
De gemeentelijke actoren hebben, achteraf bezien, te veel vertrouwen gehad in de effecten van de ondersteuning van de Nijmeegse instellingen. Zij dachten dat de ondersteuning de Nijmeegse instellingen voldoende bagage zou geven om de procedure succesvol te doorlopen.

Dubbele boodschap

De boodschap van de gemeente is vanaf het begin dubbel geweest: er komt een openbare procedure waarvoor een cultuuromslag nodig is bij de Nijmeegse instellingen, maar er zal geen trendbreuk plaatsvinden in de lokale infrastructuur. Bij een groot deel van de offranten leefde daarom de veronderstelling dat Nijmeegse instellingen zich geen zorgen hoefden te maken over de uitslag van de aanbesteding. Dit heeft een deel van de Nijmeegse instellingen ervan weerhouden een echte professionaliseringsslag te maken.

Procedure niet transparant

Een aantal Nijmeegse instellingen heeft in hun offerte niet de omslag gemaakt naar vraaggericht offreren. Zij zijn uitgegaan van hun eigen product. Sommige deden dit vanuit overtuiging van hun product. Andere deden dit omdat ze naar hun zeggen onvoldoende tijd hadden om hun product op het bestek aan te laten sluiten. Hiermee hebben zij duidelijke aanwijzingen van de afdeling SoZaWe in de wind geslagen. Andere Nijmeegse instellingen hebben externe ondersteuning ingekocht voor het



opstellen van de offerte, wat in de meeste gevallen een positief resultaat heeft gehad.

Voor de meeste offranten was het niet duidelijk hoe de selectie- en gunningscriteria precies waren geoperationaliseerd, waardoor het ook onduidelijk was waarom organisaties zijn afgevallen. Zo waren geen van de Nijmeegse instellingen die in de selectiefase waren afgevallen zich ervan bewust dat zij niet aan de selectiecriteria zouden voldoen. Veel organisaties weten ook nu nog niet of het zinvol is om mee te doen met een nieuwe aanbestedingsronde, omdat zij niet precies weten waarom zij in de selectiefase zijn afgevallen.

Aanbevelingen

Regioplan heeft onder meer de volgende aanbevelingen gedaan aan de gemeente Nijmegen om bij een volgende aanbestedingsronde lokale instellingen meer kansen te bieden.

Onderzoek de mogelijkheid van minder strenge selectiecriteria

Men heeft niet onderzocht of de selectiecriteria die gangbaar zijn bij openbare aanbestedingen van reïntegratietrajecten ook toepasbaar zijn op gesubsidieerde instellingen. Bij de ontwikkeling en operationalisering van de selectiecriteria is ook geen gebruikgemaakt van de kennis over de Nijmeegse instellingen die elders in de gemeentelijke organisatie aanwezig was. Wanneer dit wel gebeurd was, dan had men de consequenties van de selectiecriteria beter kunnen doorgronden en daardoor de relevantie van de selectiecriteria ook beter kunnen vaststellen. Men had dan het belang van de selectiecriteria kunnen afwegen tegen het niet-selecteren van bepaalde instellingen en eventueel kunnen beslissen minder strenge criteria te gebruiken.

Koop ook in voor specifieke doelgroepen

Het aanbod moest aansluiten bij de (on-)mogelijkheden van de modale cliënt. Er is niet gezocht naar gespecialiseerd aanbod voor kleine groepen cliënten met hele specifieke problemen, terwijl een aantal Nijmeegse instellingen zich hierop wel richt.

Maak het gunningscriterium kwaliteit meer onderscheidend

De operationalisering van de gunningscriteria heeft tot gevolg gehad dat vooral prijs onderscheidend is geweest en kwaliteit en resultaat in veel mindere mate. Wellicht had de operationalisering van het gunningscriterium kwaliteit meer afgestemd kunnen worden op de kwaliteiten die de Nijmeegse instellingen hebben. Verder zou het verminderen van het gewicht van het gunningscriterium prijs ten opzichte van kwaliteit ertoe kunnen leiden dat de lokale instellingen meer kansen krijgen.
Voorwaarde is dan wel dat die instellingen door de selectieronde komen.

Ondersteun lokale instellingen bij professionalisering

Verder zou de ondersteuning zich in de toekomst meer kunnen richten op de professionalisering van de organisaties van de Nijmeegse instellingen. Gezien het grote aantal instellingen dat niet voldeed aan de selectie-eisen, is hieraan behoefte geweest.

Luuk Mallee en Bob van Waveren zijn respectievelijk onderzoeksmanager en clustermanager bij Regioplan.