

De Toekomst van het Inkopen van Sociale Diensten door Overheden

Noch Aanbesteden, Noch Samenwerken

Door: mr. drs. T.H.G. Robbe¹

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Opbouw van dit artikel	2
3	Wat zijn sociale diensten en wat is aanbesteden?	2
4	Manunza: competitie voor inkoop sociale diensten, omdat	3
4.1	Standpunt	3
4.2	Aanbesteden leidt tot lagere kosten, continuïteit en kwaliteit	3
4.3	Huidige inkooppraktijk lijkt al op aanbesteden	4
4.4	Bij niet aanbesteden blijven verschillende risico's bestaan	4
4.5	Aanbesteden is de manier om neveneffecten crisis te geleiden	5
4.6	Conclusie	6
5	Robbe: Geen aanbesteding voor sociale diensten, omdat	6
5.1	Standpunt	6
5.2	Aanbesteden van sociale diensten is niet aantoonbaar effectief	6
	<i>Wat is effectiviteit?</i>	<i>6</i>
	<i>Effectiviteit aanbesteden bij re-integratiediensten</i>	<i>8</i>
	<i>Effectiviteit aanbesteden bij diensten voor preventieve zorg</i>	<i>8</i>
5.3	Sociale diensten zijn te complex om aan te besteden	9
	<i>Wat is complexiteit?</i>	<i>9</i>
	<i>Complexiteit en aanbesteden</i>	<i>12</i>
	<i>Zijn sociale diensten complex?</i>	<i>14</i>
5.4	Conclusie	15
6	Noch aanbesteden, noch samenwerken: wat dan wel?	16
7	Literatuurlijst	17

1 Inleiding

Prof. mr. Manunza publiceerde in december 2011 in aflevering 6 van het Tijdschrift Aanbestedingsrecht op pagina 431 en verder een artikel met als titel de volgende vraag: *Waarom minder competitie voor de inkoop van sociale diensten?* Als ik het artikel lees merk ik op dat zij deze vraag niet stelt om hem te beantwoorden, maar om haar verbazing uit te spreken over overheden die sociale diensten met minder competitie inkopen dan andere diensten. Waarbij zij zich dus ook zal verbazen over artikel 74 en verder van de *Proposal for a Directive on public procurement*, die uiteindelijk in 2014 de huidige aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG moet gaan vervangen.² Deze artikelen roepen namelijk een specifiek juridisch kader in het leven voor het

¹ Mr. drs. Tim H.G. Robbe is Europees jurist, bestuurskundige en als buitenpromovendus verbonden aan de Universiteit van Twente. Hij is de oprichter van Robbe Adviesbureau/Robbe & Partners. Overheden, bedrijven en instellingen maken gebruik van zijn advies bij het uitvoeren van of inschrijven op aanbestedingen en subsidiemaatregelen, het opstellen van contracten en het inrichten van effectieve samenwerkingsrelaties.

² Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement 2011/0438 (COD) van 20 december 2011. Verder: Conceptrichtlijn 2011.

inkopen van sociale diensten, waarbij de Europese wetgever expliciet het standpunt inneemt dat de bestaande aanbestedingsprocedures ongeschikt zijn voor het inkopen van deze diensten (Conceptrichtlijn 2011:10). Bovendien geeft zij de lidstaten en haar decentrale overheden veel vrijheid bij het verder invullen van deze diensten, waaronder de vrijheid af te zien van het mechanisme van competitie (Conceptrichtlijn 2011:16). Ondanks deze doorbraak op Europees niveau, neemt Manunza in haar artikel het standpunt in dat aanbestedende diensten toch zeker gebruik moeten blijven maken van de professioneel ingerichte competitieve, non-discriminatoire aanbestedingsprocedure bij het inkopen van sociale diensten. Of dat in ieder geval dienen te overwegen.

Ik ben het niet met haar eens. Haar standpunt en argumenten maken dat ik dit essay schreef. Ik zal hierin dan ook aangeven waarom ik het standpunt van Manunza niet deel. Ook zal ik aangeven waarom ik meen dat overheden sociale diensten zeker niet moeten aanbesteden, maar naar alternatieven moeten zoeken. Ik wil ook schetsen hoe ik denk dat deze alternatieven vorm kunnen krijgen. Hoewel de nadruk in dit essay zal liggen op het weerleggen van het standpunt dat overheden sociale diensten met competitie moeten inkopen, is samenwerking tussen overheden en dienstverleners mijns inziens niet het alternatief daarvoor. Ook dit zal ik kort onderbouwen.

2 Opbouw van dit essay

Mijn essay kent de volgende opbouw. Eerst definieer ik de twee belangrijkste begrippen in dit essay, te weten sociale diensten en aanbesteden. Daarna zal ik het standpunt van Manunza proberen te formuleren, zoals ik dat interpreteerde na het lezen van haar artikel. Vervolgens zal ik haar argumenten opsommen en deze argumenten beoordelen. Hierna zal ik mijn eigen standpunt formuleren en mijn argumenten daarvoor geven. Ik sluit af met het kort formuleren van een alternatief voor de professioneel ingerichte competitieve, non-discriminatoire aanbestedingsprocedure bij het inkopen van sociale diensten. Dat alternatief bestaat niet uit samenwerking tussen overheden en dienstverlenende organisaties.

3 Wat zijn sociale diensten en wat is aanbesteden?

Ik volg in dit artikel de definitie van Manunza voor wat betreft *sociale diensten*, zoals zij de Europese Commissie daarin volgt (Manunza 2011:433). Kort samengevat zijn sociale diensten dan:

- (1) wettelijke regelingen en aanvullende sociale zekerheidsregelingen die fundamentele risico's van het leven dekken en
- (2) diensten met een preventief doel die dienen de sociale cohesie te verbeteren, die hulp op maat bieden bij integratie en die de uitoefening van fundamentele rechten garanderen.

In Nederland vallen verschillende diensten onder deze definitie. Te denken valt aan ouderenzorg, jeugdzorg, thuiszorg, gehandicaptenzorg, inburgeringsdiensten, re-integratiediensten, verslaafdenzorg, dagbestedingsdiensten, welzijnsdiensten, ziekenhuiszorg, *et cetera*.

Met *professioneel ingerichte competitieve, non discriminerende aanbestedingsprocedures* bedoel ik in dit artikel de openbare en niet openbare aanbestedingsprocedure zoals aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG deze omschrijft. De aanbestedingsprocedure vormt in die omschrijving een procedure waarin een opdrachtgever een opdracht verleent aan een partij die de beste offerte indient, nadat de opdrachtgever zijn opdracht en gunningscriteria bekendmaakt en waarbij elke geïnteresseerde partij een offerte kan indienen.³ Gemakshalve betekent aanbesteden in mijn artikel dus steeds alleen dit soort procedures. Ik versta in dit artikel dus niet onder aanbesteden onderhandelingsprocedures of procedures waarbij opdrachtgevers direct opdrachten verlenen aan opdrachtnemers. Ik ga ervan uit dat Manunza dezelfde definitie hanteert.

4 Manunza: competitie voor inkoop sociale diensten, omdat...

4.1 Standpunt

Manunza beweert dat, zeker gezien de huidige economische crisis, overheden *dienen te overwegen (...) om voor professioneel ingerichte competitieve, non discriminerende aanbestedingsprocedures te kiezen* (bij het inkopen van sociale diensten), *ook in gevallen waar die keuze op wetgevend niveau niet is gemaakt* (Manunza 2011:438, 439). Voor dit standpunt draagt zij verschillende argumenten aan, namelijk:

- (1) aanbesteden leidt tot lagere kosten, continuïteit en kwaliteit van sociale diensten;
- (2) huidige inkooppraktijken van sociale diensten lijken al op aanbesteden;
- (3) niet aanbesteden leidt tot het voortbestaan van risico's die variëren van corruptie tot juridisering;
- (4) aanbesteden is een goed instrument om de neveneffecten van de economische crisis te geleiden.

Ik zal deze argumenten nu uitvoerig beoordelen.

4.2 Aanbesteden leidt tot lagere kosten, continuïteit en kwaliteit

Manunza stelt dat *professionele competitieve procedures (...) een substantiële bijdrage* (kunnen) *leveren aan beperking van de kosten en daardoor aan de continuïteit van de verlening van* (sociale diensten) *tegen goede kwalitatieve voorwaarden* (Manunza 2011:438). Dit argument verdient echter betere uitwerking. Elders in het artikel geeft zij aan dat *positieve effecten van de aanbesteding als inkoopinstrument (...) in de laatste jaren in diverse (o.a. EU-)onderzoeken* (zijn) *bevestigd* (Manunza 2011: 432). Zij verwijst in het artikel echter maar naar één EU-onderzoek en naar geen enkel niet EU-onderzoek.⁴ Bizar is dat het juist dat onderzoek is dat de Europese wetgever aanhaalt om te concluderen dat aanbesteden juist niet passend is voor het organiseren van sociale diensten (Conceptrichtlijn 2011:10, 16). Blijkbaar lezen de Europese wetgever en Manunza het onderzoek anders. Daarnaast blijft onduidelijk voor de lezer of (andere) onderzoeken bestaan over aanbesteden van specifiek sociale diensten(!) die het tegendeel bewijzen. De

³ In de niet openbare procedure moet een opdrachtgever eerst nog potentiële opdrachtnemers selecteren die een offerte mogen indienen. Dat laat onverlet dat de niet openbare procedure natuurlijk openstaat voor ieder partij die geïnteresseerd is in de uiteindelijke opdracht. Vandaar dat ik deze ook onder de definitie schaar.

⁴ De verwijzing is naar *Evaluation Report: Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, SEC (2011), 853 final part 1 en part 2. Zie Manunza 2011:432, noot 4.

positieve effecten die uit de bevestigende onderzoeken zouden blijken, betreffen namelijk juist meer effecten op een algemeen niveau zoals een *efficiëntere besteding van gemeenschapsgelden en het gunnen van gelijke kansen aan alle burgers om overheidsopdrachten uit te voeren* (Manunza 2011:432). Manunza maakt niet duidelijk of en hoe deze positieve effecten van aanbesteden op een algemeen niveau ook op het specifieke niveau van sociale diensten tot beperking van kosten, continuïteit en goede kwaliteit leiden.

4.3 *Huidige inkooppraktijk lijkt al op aanbesteden*

Manunza neemt voorts aan dat, omdat overheden sociale diensten vaak uitbesteden, deze overheden *criteria hanteren* bij dat uitbesteden waarmee zij ook *aanbiedingen van derden* beoordelen (Manunza 2011:438). Deze opzet lijkt volgens haar op het aanbesteden zoals dat gebeurt bij andere diensten dan sociale diensten. Waarom dan *minder competitie in het leven wordt geroepen* bij de inkoop van sociale diensten, terwijl de opzet voor het gunnen van contracten hetzelfde is, is voor haar niet *overtuigend* (Manunza 2011:438). Kort samengevat luidt haar argument hier, mijns inziens, dat de inkoop van sociale diensten nu al niet veel verschilt van de inkoop van andere diensten. Dit rechtvaardigt vervolgens niet dat overheden minder competitie gebruiken bij het inkopen van sociale diensten. En dus zouden overheden voor volledig aanbesteden van sociale diensten moeten kiezen.

Ook dit argument is echter niet goed uitgewerkt. Manunza baseert haar argument namelijk op twee vergelijkingen die zij verder niet onderbouwt. Ten eerste neemt zij aan dat de uitbesteding van sociale diensten (in de praktijk) vergelijkbaar is met de uitbesteding van andere diensten. En dus met aanbestedingen. Waarop zij deze aanname baseert blijft echter onduidelijk. Dat is jammer, want het is evenzo aannemelijk dat deze uitbestedingstrajecten juist anders verlopen, getuige ook de uitspraken van de Europese wetgever bij de Conceptrichtlijn (2011: 10, 16). Ten tweede lijkt Manunza impliciet nog aan te nemen dat sociale diensten en andere diensten vergelijkbaar zijn, waardoor overheden beide op dezelfde wijze kunnen aanbesteden. Deze aanname benadert alle diensten, de sociale diensten inclusief, wel erg simplistisch. Als de aanname zou kloppen zou binnen Nederland namelijk nooit zo fel de discussie hebben plaatsgevonden of hulp bij het huishouden nu schoonmaak of zorg betreft. Dat zou dan immers per ultimo lood om oud ijzer zijn geweest voor de deelnemers aan die discussie. En dat was het zeker niet. Het ging hier niet alleen om het vaststellen of de dienst in kwestie aanbestedingsrechtelijk gezien onder het bijlage 2A of het bijlage 2B regime moet vallen van de huidige aanbestedingsrichtlijn, maar om een principiële discussie over de aard, het karakter en het doel van de dienst in kwestie. Niemand kan bovendien beweren dat bijvoorbeeld een ingenieursdienst, in al haar aspecten, werkelijk hetzelfde is als bijvoorbeeld een onderwijsdienst, in al haar aspecten.

4.4 *Bij niet aanbesteden blijven verschillende risico's bestaan*

Manunza geeft aan dat het niet aanbesteden van sociale diensten, wat volgens haar nu gebeurt, ervoor zorgt dat deze diensten vaak *ontsnappen (...) aan de logica van de economische concurrentie* (Manunza 2011:431). Volgens haar betekent dit dat het risico groot blijft dat *de bestrijding van corruptie en kartelvorming, lagere prijzen, hogere kwaliteit, vergroting van de werkgelegenheid, van innovatie en van afname van juridisering* achterwege blijven (Manunza

2011:432). Aanbesteden van sociale diensten, dat de logica van economische concurrentie volgt, zou dat risico dus verkleinen.

Dit argument om dan maar aan te besteden is wederom niet goed uitgewerkt. Manunza veronderstelt hier een causaliteit tussen aanbesteden en positieve effecten, of tussen niet aanbesteden en negatieve effecten, maar levert daarvoor verder geen bewijs. Op een aantal punten laat de werkelijkheid, in ieder geval in Nederland, zelfs een beeld zien dat niet aansluit bij de genoemde causaliteit. Zo publiceerde het vakblad Deal! in december 2011, nummer 12 dat de gehele(!) Nederlandse overheidsinkoop vrij weinig last heeft van corruptie. Het is niet waarschijnlijk dat de overheidsinkopers die zich bezig houden met sociale diensten meer corrupt zijn dan andere overheidsinkopers. Voorts beboette de NMa de afgelopen jaren dan wel verschillende thuiszorginstellingen, maar de beboette kartels ontstonden juist als gevolg van aanbestedingen door gemeenten. Daarnaast noemt de NMa al enkele jaren de zorg één van de sectoren waar zij verscherpt toezicht houdt, maar blijft het aantal instellingen dat uiteindelijk een boete krijgt relatief wel heel beperkt ondanks de geringe competitie.⁵ Op Europees niveau vond ik in de database van het DG Concurrentie van de Europese Commissie tot slot maar één kartelzaak op het gebied van sociale diensten, een Franse (zaak 39510 van 8 december 2010). Aanbesteden lijkt juist ook tot meer juridisering te leiden in plaats van tot minder; het Tijdschrift Aanbestedingsrecht bevat steevast jurisprudentie waarbij de inzet van een aanbesteding(!) een contract voor het verrichten van sociale diensten is. Op basis van het door Manunza genoemde causale verband zouden wij in voorgaande gevallen steeds anders mogen verwachten.⁶

4.5 *Aanbesteden is de manier om neveneffecten crisis te geleiden*

De les die wij volgens Manunza moeten trekken uit de economische crisis is dat *wij alleen door versterking van de interne markt in staat zijn de om crisis het hoofd te bieden, en dat wij alleen door een versterking van de interne markt beter bestand zullen zijn tegen eventuele nieuwe toekomstige ingrijpende economische crises* (Manunza 2011:437). Daar sluit ik mij bij aan. De analyse die zij daarop laat volgen, begrijp ik echter niet en leidt mijns inziens tot een verkeerde beoordeling van het instrument aanbesteden. Het Europese instrumentarium uit het Stabiliteits- en Groeipact om *een meer kostenbewust en effectief beheer van overheidsfinanciën* bij lidstaten af te dwingen leidt volgens haar tot *drastische neveneffecten* (Manunza 2011:437). Het gaat dan volgens haar om *overheden die investeringen door de particuliere sector (...) laten financieren, om verder te privatiseren, om de uitvoering van taken van algemeen belang af te stoten of de uitvoering daarvan over te laten aan de particuliere markt* (Manunza 2011:437). Aanbesteden, met

⁵ Het gaat hier om thuiszorg casu quo hulp bij het huishouden. Juist bij deze dienst staat het aanbestedingsinstrument ter discussie en gebruiken gemeenten steeds 'minder' 'competitie' in hun inkoopprocedures (denk aan het zogenaamde Zeeuwse model).

⁶ Naast dat de werkelijkheid dus laat zien dat de veronderstelde causaliteit niet per definitie aanwezig is, stel ik grote vraagtekens bij de relevantie van dit argument dat ook de Europese Commissie tot in den treure herhaalt in haar persberichten. Immers, aanbesteden is alleen maar een wijze waarop een opdrachtgever tot de keuze voor een opdrachtnemer komt voor het uitvoeren van een opdracht. Voor corruptie moet men echter mijns inziens primair een beroep doen op integriteitsbeleid, niet op aanbesteden. Voor kartels moet men een beroep doen op mededingingsbeleid, voor lagere prijzen op prijsbeleid, voor kwaliteit op kwaliteitsbeleid, voor werkgelegenheid op werkgelegenheidsbeleid, voor innovatie op innovatiebeleid en voor afname van juridisering moet men gewoon durven minder regels te maken.

haar economische logica, is dan volgens Manunza een goed instrument voor overheden om vorm te geven aan deze neveneffecten.

De drastische neveneffecten zijn echter helemaal niet zo drastisch, ook niet in het geval van sociale diensten. Een meer kostenbewust en effectief beheer van overheidsfinanciën vloeit voort uit de nog steeds gangbare sturingsfilosofie bij de overheid, het New Public Management (NPM). NPM is een uitvloeisel van de economische crises uit de jaren 1970 en 1980. Deze zetten de privatisering, uitbesteding en afstoting van delen van overheidstaken, waaronder veel sociale taken, al in gang (Zie legio voorbeelden, waaronder Krieger 1986; Pierson 1995; Urwin 1997; Nelissen & De Goede 2003). Deze ontwikkeling ging niet aan Nederland voorbij (SCP 2001). Zij liep in de jaren 1990 en het eerste decennium van de huidige eeuw gewoon door. Aanbesteden hoort thuis in die ontwikkeling. De vraag lijkt mij dus niet of aanbesteden als traditioneel instrument een goed instrument is voor overheden om de huidige drastische neveneffecten van de economische crisis te geleiden voor wat betreft sociale diensten, maar of er niet een beter instrument is dat ook beter aansluit bij de nieuwe uitdagingen waar lidstaten en de interne markt voor staan waar het die sociale diensten betreft (Zie in dit verband ook meer algemeen en opiniërend Folmer 2012).

4.6 *Conclusie*

Omdat de argumenten van Manunza niet voldoende zijn uitgewerkt of zijn te verwerpen, houdt haar stelling dat overheden sociale diensten moeten aanbesteden, of dat in ieder geval moeten overwegen, in mijn ogen vooralsnog geen stand.

5 **Robbe: Geen aanbesteding voor sociale diensten, omdat...**

5.1 *Standpunt*

Mijn standpunt is bijna tegengesteld aan dat van Manunza. Ik meen dat, ongeacht het bestaan van een economische crisis, overheden slechts bij zeer hoge uitzondering een competitieve, non discriminerende aanbestedingsprocedure moeten kiezen bij het inkopen van sociale diensten. En dat zij moeten zoeken naar alternatieven als de wetgever dat toestaat. Voor dit standpunt wil ik, zonder volledig te willen zijn, twee argumenten aanvoeren die, vermoedelijk, in elkaars verlengde liggen, namelijk:

- (1) aanbesteden van sociale diensten is niet aantoonbaar effectief en
- (2) sociale diensten zijn überhaupt te complex om aan te besteden.

5.2 *Aanbesteden van sociale diensten is niet aantoonbaar effectief*

Wat is effectiviteit?

Overheden mogen alleen bij hoge uitzondering voor een aanbesteding voor sociale diensten kiezen, omdat de effectiviteit van het aanbesteden van sociale diensten niet vaststaat. Onder effectiviteit versta ik hier de mate waarin overheden met aanbesteden van sociale diensten hun doelen met dat aanbesteden behalen. Met aanbesteden van sociale diensten beogen overheden mijns inziens twee dingen, namelijk:

- (1) het in stand houden, verbeteren of innoveren van een bepaald voorzieningenniveau van sociale diensten en, gelijktijdig,
- (2) het verlagen van de kosten van dit voorzieningenniveau.

Leidt het aanbesteden van sociale diensten nu wel tot deze doelen?

Voor ik die vraag beantwoord, wil ik eerst verduidelijken wat ik onder voorzieningenniveau versta en naar welke kosten van dat niveau wij naar mijn mening moeten kijken.

Onder voorzieningenniveau versta ik het aantal sociale diensten en/of de effectiviteit van die sociale diensten. Nota bene, de effectiviteit van sociale diensten zelf is wat anders dan de effectiviteit van het aanbesteden van sociale diensten. Effectiviteit van de sociale diensten zelf bestaat uit de mate waarin die sociale diensten de fundamentele risico's van het leven dekken, sociale cohesie bevorderen, integratie bevorderen en uitoefening van fundamentele rechten garanderen. Effectiviteit van het aanbesteden van sociale diensten bestaat uit de mate waarin overheden het voorzieningenniveau in stand houden, verbeteren of innoveren tegen lagere kosten dan voorheen.

Voor wat betreft kosten geldt dat ik eerst kijk naar productkosten. Productkosten zijn kosten die overheden na een aanbesteding voor de sociale dienst betalen aan een dienstverlener. Daarna kijk ik naar transactiekosten. Transactiekosten zijn kosten die overheden en hun opdrachtnemers maken om tot een contract en uitvoering daarvan te komen. De som van deze twee kosten moet na een aanbesteding al lager zijn dan daarvoor om aanbesteden als effectief op het verlagen van kosten aan te merken.

Daarmee is het kostenverhaal nog niet compleet. Naast product- en transactiekosten spelen ook maatschappelijke kosten nog een belangrijke rol. Lagere kosten voor product en transactie door middel van aanbesteden mag niet leiden tot zogenaamde negatieve externe effecten. Negatieve externe effecten maken dat de totale kosten van de sociale diensten voor de maatschappij uiteindelijk hoger zijn dan vóór de aanbesteding. De kostenverlaging van de aanbesteding voor wat betreft product en transactie is dan nutteloos omdat de maatschappij in haar geheel erop achteruit gaat.

Een voorbeeld van een negatief extern effect is een winnaar van een aanbesteding die personeel gedeeltelijk overneemt. Een deel van het personeel krijgt dus ontslag. Een ander deel krijgt minder betaald. De productkosten zijn dan als gevolg van de aanbesteding, in theorie, lager. Maar de maatschappelijke kosten stijgen. Veel burgers komen immers zonder werk te zitten of moeten met minder salaris rondkomen. De omvang van deze maatschappelijke kosten en de kosten om de negatieve externe effecten ongedaan te maken, moeten opwegen tegen de bij de aanbesteding gerealiseerde betere product- en transactiekosten om van werkelijke effectiviteit te mogen spreken.

Effectiviteit aanbesteden bij re-integratiediensten

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) laat al enkele jaren verschillende onderzoeken uitvoeren naar re-integratiediensten, een sociale dienst. Deze onderzoeken concluderen dat na het aanbesteden van re-integratiediensten onduidelijk blijft in hoeverre de diensten effect hebben op de (duurzame) arbeidsparticipatie van werklozen; precies dat effect dat re-integratiediensten wél beogen natuurlijk (Zwinkels et al 2004:40; Koning et al 2008:24; Veerman et al 2008:94). Een directe relatie tussen aanbesteden en het in stand houden, verbeteren of innoveren van een voorzieningenniveau is dus niet aangetoond. Sterker nog, de onderzoekers stellen het zelfs niet te kunnen aantonen.

In één onderzoek adviseert het onderzoeksteam de inzet van bepaalde instrumenten voor re-integratie voor bepaalde doelgroepen. Deze instrumenten blijken namelijk effectief (Kok & Houkes 2011:86). Een relatie tussen aanbesteden en deze instrumenten leggen de onderzoekers echter niet. Waarbij dus ook directe opdrachtverlening of onderhandelingen de inzet van deze instrumenten en de effectiviteit van de voorziening zou kunnen garanderen. Dat zou dan in ieder geval gepaard gaan zonder de negatieve ervaringen met aanbesteden die overheden in de onderzoeken wel melden, maar niet goed kunnen onderbouwen (Kok & Houkes 2011:20).

Er schijnt alleen een bepaald leereffect te zitten in het proces van aanbesteden, waardoor bij betere bestekken en betere offertes transactiekosten dalen ten opzichte van eerdere aanbestedingen. Daarmee is echter geen relatie aangetoond tussen aanbesteden van re-integratiediensten en het verlagen van de totale kosten bij het organiseren van die diensten met behulp van aanbesteden. Laat staan dat maatschappelijke kosten op enigerlei wijze een rol spelen in de onderzoeken.

De onderzoeken van het RWI tonen dus noch een directe relatie aan tussen aanbesteden en een hogere effectiviteit van het voorzieningenniveau, noch een directe relatie tussen aanbesteden en het verlagen van de kosten van dat voorzieningenniveau. De volgende passage is daarbij tekenend: *Het empirische onderzoek over dit thema is ook niet eenduidig. Sommige overzichtsstudies wijzen op kostenbesparing door uitbesteding van publieke diensten, bij gelijkblijvende kwaliteit, maar deze uitkomsten zijn door andere auteurs genuanceerd. Zo wordt onder andere gesteld dat veelal is gekeken naar effecten op de korte termijn, terwijl de effecten op langere termijn een ander beeld kunnen geven. Wat betreft re-integratieactiviteiten zijn nauwelijks harde cijfers bekend over de verschillen in kosten en baten tussen re-integratie uitgevoerd door de overheid, uitgevoerd private partijen of uitgevoerd in samenwerking* (Kok & Houkes 2011:17).

Effectiviteit aanbesteden bij diensten voor preventieve zorg

Sociale diensten voor preventieve zorg vallen in Nederland onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze wet, die op 1 januari 2007 in werking trad, verplicht gemeenten hun burgers te compenseren voor gebreken in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Gemeenten contracteren of subsidiëren derde partijen voor het verrichten van diensten als hulp bij het huishouden, welzijn, gehandicaptenvervoer, *et cetera*. In 2010 publiceerde de Erasmus Universiteit Rotterdam, Instituut Beleid & Management in de Zorg (IBMG), een evaluatie van de implementatie van de Wmo. In deze evaluatie stonden de onderzoekers ook stil bij de

aanbestedingen van de hulp bij het huishouden. Zij komen tot bijna dezelfde conclusies als de onderzoekers van de RWI rapporten.

Zo stellen zij vast dat nog steeds onduidelijk blijft op basis van internationaal onderzoek of aanbesteden in de zorg (*competitive tendering*) werkelijk tot efficiëntiewinsten leidt (Putters et al 2010:78). Hieruit spreekt dat, wederom, de effectiviteit van aanbesteden van sociale diensten niet vaststaat. Het instrument blijkt voordelen te hebben, zoals meer transparantie, maar toch ook nadelen. De voordelen kunnen overheden bovendien ook op andere manieren bewerkstelligen. Aanbesteden kent dus geen alleenrecht op de genoemde voordelen. Zelfs in de door de onderzoekers aangehaalde theoretische literatuur blijkt geen overeenstemming te bestaan over de (hypothetische) effectiviteit van aanbesteden (Putters et al 2010:77, 78; Zie ook Robbe & Snoeck 2010).

Tekenend is de zin dat *the tender was introduced to stimulate variety and an integrated approach of the clients' need, but it does not work out that way* (Putters et al 2010:92). Uit de casestudies in het onderzoek blijkt namelijk *gedoe* over het aanbesteden aan te houden, wat maatwerk voor wat betreft contracteren in de weg staat. Gemeenten proberen wel aan te besteden. Maar om hen moverende redenen proberen zij vooraf gemaakte keuzes, onder andere voor bepaalde leveranciers, op één of andere wijze te kunnen doorvoeren (Putters et al 2010:93; Zie ook Robbe & Snoeck 2010). Hierin komt impliciet een tegenstelling terug die ook ander onderzoek laat zien: aanbesteden dient met name de belangen van de markt, maar in veel mindere mate de belangen van de overheid (Brouwer 2011:63). Merk op dat Manunza dit juist een positief aspect van aanbesteden noemt.

Verrassend aan het IBMG onderzoek is mijns insziens, zeker gezien de kritiek van Manunza, dat gemeenten de aanbestedingen hulp bij het huishouden niettemin laten uitvoeren door financiële en facilitaire afdelingen en *they make sure the correct tendering procedures are being followed. The care department is being involved in setting the criteria for quality, but when it comes to carrying out the tender they are not in a leading position* (Putters et al 2010:93). Met andere woorden, gemeenten besteden blijkbaar wel aan volgens de regels, maar toch leidt dit niet tot gewenste resultaten voor wat betreft voorzieningenniveau en kosten.

5.3 Sociale diensten zijn te complex om aan te besteden

Wat is complexiteit?

Mijn volgende argument is dat sociale diensten te complex zijn om aan te besteden. Wellicht vormt deze complexiteit de verklaring voor het feit dat de effectiviteit van het aanbesteden van sociale diensten niet is vast te stellen. Maar dergelijk onderzoek valt buiten de reikwijdte van dit essay. Om mijn argument te verduidelijken, moet ik eerste een definitie van complexiteit geven en dit uitwerken.

In dit essay wil ik een klassieke definitie van complexiteit uit de zogenaamde systeemtheorie gebruiken. Complexiteit is dan *de mate van voorspelbaarheid van de eigenschappen van een systeem als geheel, op basis van de eigenschappen van de afzonderlijke onderdelen* (Weaver 1948). De uitwerking van deze definitie kent een aantal elementen:

- (1) Er moet sprake zijn van onderdelen die samen een systeem vormen.
- (2) Deze onderdelen moeten eigenschappen hebben.
- (3) Het systeem als geheel moet eigenschappen hebben.

Hoe kleiner de relatie tussen de voorspelbaarheid van de eigenschappen van de onderdelen (2) en van de eigenschappen van het gehele systeem (3), hoe hoger de complexiteit. Laat ik dit kort illustreren aan de hand van twee voorbeelden.

Stel een raderwerk voor in een Zwitsers horloge. Dit horloge vormt het systeem. De eigenschap van het systeem is dat het een tijdstip kan aangeven. Ik kan op basis van het tijdstip dat het horloge aangeeft voorspellen waar de verschillende onderdelen van het raderwerk zich bevinden en hoe deze zich gedragen. In dit systeem, als het tenminste een goed Zwitsers horloge is, kan ik ook aan de stand en het gedrag van een radertje zien waar de andere onderdelen van het systeem moeten staan en hoe deze zich moeten gedragen. En dus kan ik daaraan de tijd aflezen. Er bestaat dus een relatie in de voorspelbaarheid van de eigenschappen van de radertjes en van de eigenschappen van het horloge. Het systeem van een Zwitsers horloge is, in de door mij gebruikte definitie, niet complex.

Stel nu een voetbalelftal voor. Dit voetbalelftal vormt een systeem, met als eigenschap dat het aanvallend of verdedigend, goed (winnend) of slecht (verliezend) voetbal kan spelen. Maar ik kan niet op basis van het aanvallend of verdedigend, goed of slecht spelen van een heel voetbalelftal voorspellen of één speler aanvallend of verdedigend, goed of slecht speelt. Ik kan bovendien niet voorspellen op basis van het spel van één speler wat het spel van het voetbalelftal in zijn geheel is. Ook zegt het spel van één speler mij weinig over het spel van een andere speler. De relatie tussen de voorspelbaarheid van de verschillende spelers, afzonderlijk en onderling, en de voorspelbaarheid van het voetbalelftal is nagenoeg afwezig. Het systeem van een voetbalelftal is zo, in vergelijking met het systeem van een Zwitsers horloge, in de door mij gebruikte definitie aan te merken als complex.

De complexiteit in sociale systemen, zoals een voetbalelftal, vormt zich door

- (1) inhoudelijke onzekerheid,
- (2) strategische of sociale onzekerheid en
- (3) institutionele of contextuele onzekerheid
(zie bijvoorbeeld Koppenjan & Klijn 2004; Vermaak 2009:118 e.v.).

De inhoudelijke onzekerheid vloeit voort uit het feit dat de onderdelen van het systeem, in sociale systemen noemen wij dat actoren, met verschillende maatstaven naar zichzelf, de andere actoren en het systeem in het geheel kijken. Daarnaast vloeit inhoudelijke onzekerheid voort uit een gebrek aan zekerheid van kennis bij actoren over wat werkelijk in het systeem aan problemen en oplossingen speelt. In een elftal kijken voetballers verschillend naar bijvoorbeeld het moment waarop het team van aanvallend moet overstappen op verdedigend voetbal (maatstaf). En welke rol zichzelf en andere spelers op dat moment moeten vervullen (maatstaf). Spelers komen

bovendien van verschillende achtergronden en nemen zo verschillende ervaringen mee op basis waarvan zij beslissingen maken gedurende het spel (kennis). Die ervaringen zijn bij alle spelers anders. Het werkelijke moment waarop het hele elftal (het systeem) aanvallend of verdedigend zal spelen is door deze inhoudelijke onzekerheid niet of niet nauwkeurig te bepalen. Zelfs niet voor een professionele coach. Op het moment dat het systeem aanvallend of verdedigend gaat spelen is daarnaast niet te bepalen op welk moment de afzonderlijke spelers daartoe besluiten.

De strategische of sociale onzekerheid vloeit voort uit de belangen en doelstellingen die actoren van een systeem hebben. En hoe zij zichzelf, andere actoren en het systeem als geheel percipiëren. Belangen kunnen tegengesteld zijn. Doelstellingen ook. Percepties kunnen waar of onwaar zijn, maar zij beïnvloeden altijd het handelen van een actor. Waarmee de percepties van andere actoren ook weer zullen veranderen. Kijken wij weer naar het voetbalelftal als voorbeeld. Het belang van de verdediger is te laten zien hoe goed hij kan verdedigen. Zijn doelstelling zal dan zijn dat het elftal (het systeem) niet verliest, althans niet door zijn toedoen. Percepties op de andere spelers en het elftal en wat dat elftal moet doen vormen zich om dit belang en deze doelstelling. Voor een aanvaller is echter van belang dat hij laat zien hoe goed hij kan aanvallen of scoren. Zijn doelstelling zal zijn dat het elftal wint, het liefst door zijn toedoen. Ook hier vormen percepties zich rond dit belang en deze doelstelling. Merk op dat op het eerste gezicht belangen en doelstellingen van verdediger en aanvaller niet met elkaar in strijd zijn. Wie nog eens kijkt ziet niettemin tussen de spelers mogelijk belangrijke wrijving bij een gelijkspel. Op dat moment heeft de aanvaller zijn doel nog niet bereikt, maar de verdediger wel. Als de verdediger nu nog meer verdedigend gaat spelen om het gelijkspel vast te houden en dus niet te verliezen, dan zal deze minder de aanvaller kunnen bijstaan in het behalen van zijn doelstelling: aanvallen en winnen. Percepties op elkaar kunnen hieronder lijden. Wat beide spelers, maar uiteindelijk ook het elftal als systeem niet ten goede zal komen natuurlijk.

De institutionele of contextuele complexiteit volgt uit formele en informele regels die bepalen hoe actoren en het systeem zelf zich mogen ontwikkelen, zich met elkaar mogen verhouden en zich mogen verhouden met elementen van buiten het systeem. Het voetbalelftal en zijn spelers moeten zich houden aan formele spelregels. Zo mag het elftal (systeemniveau) uit niet meer dan elf personen bestaan als het op het veld staat, binnen de lijnen. Spelers (onderdeelniveau) mogen de bal niet spelen met de hand. Er bestaan echter ook informele regels. Zo is het niet verplicht om met een doelman te spelen (systeemniveau), maar zien wij eigenlijk nooit dat een elftal dat ook doet. Spelers (onderdeelniveau) hoeven een bal niet uit te trappen als zij een andere speler geblesseerd op de grond zien liggen, maar bijna alle spelers doen dit. De wijze waarop een systeem en haar actoren met de regels omgaan, beïnvloeden niet alleen de effectiviteit van die regels, maar ook weer de werking van het systeem en haar actoren. Stelt een elftal een twaalfde man op in het veld, dan is geen sprake meer van een voetbalelftal. In feite bestaat het systeem *elftal* niet meer. Gevolg is dan ook dat het niet mag spelen. Een speler die een handsbal maakt, speelt op dat moment geen voetbal. En overtreedt op dat moment een regel die invloed heeft op het systeem. Voorbeelden zijn balverlies waardoor het elftal verdedigend moet gaan spelen, of juist het verminderen van de kans op verlies door het met een handsbal voorkomen van een doelpunt, *et cetera*. Een elftal dat geen doelman opstelt moet wel heel overtuigd zijn van zijn kansen op niet-verliezen. En een speler die nooit een bal uittrapt als hij medespelers geblesseerd

ziet liggen op het veld zal zelf ook op weinig mededogen kunnen rekenen als hijzelf geblesseerd raakt. Zijn team speelt dan wel met tien man.

Complexiteit en aanbesteden

Mijn definitie van complexiteit werkte ik in de vorige paragraaf uit. Welke invloed heeft complexiteit nu op het instrument aanbesteden? Daarvoor moet ik eerst de veronderstellingen blootleggen die gepaard gaan met de definitie van aanbesteden zoals ik die in dit essay hanteer.

Aanbesteden veronderstelt een opdrachtgever die

- (1) zijn behoefte weet,
- (2) deze behoefte helder kan specificeren voor opdrachtnemers,
- (3) geen voorkeuren heeft voor opdrachtnemers en
- (4) offertes van verschillende potentiële opdrachtnemers kan beoordelen op volgorde van geschiktheid om tot de beste keus te komen.

Het is zelfs een aanbestedingsrechtelijke eis dat een opdrachtgever non discriminatoir moet handelen en ondubbelzinnig moet zijn in zijn specificatie om überhaupt te mogen aanbesteden en een opdracht te gunnen.

Aanbesteden veronderstelt voorts dat potentiële opdrachtnemers

- (5) de eigen capaciteiten voldoende kennen,
- (6) de specificatie van de behoefte van opdrachtgever volledig begrijpen,
- (7) de capaciteiten voldoende kunnen vertalen naar een offerte en
- (8) altijd de beste offerte uitbrengen voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer om de opdracht te verwerven.

Het is mijns inziens te veel gevraagd om aan te nemen dat deze veronderstellingen kloppen in een complex systeem.

Inhoudelijke onzekerheid in een complex systeem leidt ertoe dat een opdrachtgever eigenlijk nooit precies zijn behoefte kan bepalen. Het systeem waar hij en andere actoren onderdeel van uitmaken en waarbinnen hij zijn behoefte moet bepalen is namelijk te weinig voorspelbaar. De behoefte kan wijzigen door onvoorspelbare relaties tussen actoren en tussen actoren en het systeem, waardoor ook het systeem zelf zich aanpast. De opdrachtgever heeft hier geen vat op. Dezelfde inhoudelijke onzekerheid betekent dat een opdrachtgever ook nooit een behoefte voldoende duidelijk kan specificeren voor opdrachtnemers. Sterker nog, de specificatie kan niet meer zijn dan een momentopname van een weinig concrete behoefte, die zelf inmiddels al gewijzigd kan zijn. Hoe moet een opdrachtgever in een dergelijke setting offertes beoordelen?

Deze setting van inhoudelijke onzekerheid maakt dat opdrachtgevers op zoek gaan naar wat voor hen werkt. Omdat zij daar nooit zeker van kunnen zijn, gaan zij op zoek naar wie werkt. Zij hebben immers belangen te dienen en doelstellingen te behalen. Percepties gevormd door (gebrek aan)

ervaring met opdrachtnemers, gemakzucht maar ook vertrouwen leiden tot voorkeuren én anti-voorkeuren voor bepaalde opdrachtnemers. Dit volgt bijna vanzelf uit de strategische onzekerheid.

Deze gevolgen van strategische onzekerheid staan weer op gespannen voet met de institutionele onzekerheid. Aan de formele regels van aanbesteden liggen namelijk de hiervoor genoemde veronderstellingen ten grondslag. Die formele regels van aanbesteden maken het systeem echter nog complexer, juist omdat zij de gevolgen van inhoudelijke en strategische onzekerheid ontkennen. Krachtige informele regels waarbij reputatie, vertrouwen, reciprociteit, *et cetera* een rol spelen, strijden met formele regels van aanbesteden.

Gelden de hiervoor genoemde problemen met aanbesteden vooral voor opdrachtgevers, voor opdrachtnemers en de relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers gelden gelijke overwegingen. Inhoudelijke onzekerheid leidt ertoe dat opdrachtnemers op organisatieniveau wellicht helemaal niet in staat zijn de capaciteiten van de eigen organisatie volledig te kennen. Inhoudelijke onzekerheid leidt er voorts toe dat onwaarschijnlijk is dat opdrachtnemers de specificatie van een opdrachtgever voldoende begrijpen, denken deze te begrijpen of op waarde weten te schatten. Een opdrachtnemer die uitgaat van complexiteit neemt aan dat een opdrachtgever altijd fouten maakt in het vaststellen van zijn behoefte en dus van zijn specificatie. De situatie kan zich voordoen dat een opdrachtnemer zelfs wéét dat de specificatie niet klopt en daar zijn eigen strategie op aanpassen. Voorts moet een opdrachtnemer zijn capaciteiten nog weten te koppelen aan de specificatie van de opdrachtgever, en wel weer op zo'n manier dat de opdrachtgever begrijpt dat de opdrachtnemer de beste offerte uitbrengt én deze ook kan uitvoeren.

Door strategische onzekerheden mogen wij er ook wel vanuit gaan dat de belangen en doelstellingen van opdrachtgevers en opdrachtnemers niet of niet altijd op één lijn zitten. Waar een opdrachtgever vaak zo min mogelijk wil betalen voor hoge kwaliteit, zal een opdrachtnemer zo veel mogelijk willen verdienen aan een bepaald kwaliteitsniveau in geld, prestige, steun of andere vormen van betaling. Percepties sturen vervolgens hoe deze partijen met elkaar zullen omgaan bij het afstemmen van belangen en doelstellingen. Het is onwaarschijnlijk dat met dergelijke onzekerheden opdrachtnemers bij aanbesteden zondermeer *goede* offertes indienen.

Hier loop ik weer tegen het probleem van de institutionele onzekerheid aan; de formele regels van aanbesteden weerhouden opdrachtgevers en opdrachtnemers juist ervan belangen en doelstellingen op elkaar af te stemmen. Doordat partijen hierdoor ook informele regels waarbij reputatie, vertrouwen, reciprociteit, *et cetera* een rol spelen opzij schuiven of overtreden, zullen percepties op het niveau van strategische onzekerheid nog verder hun vernietigende werk doen.

Op basis van voorgaande analyse concludeer ik ook dat marktconsultaties niet kunnen leiden tot het oplossen van complexiteit. Marktconsultaties kunnen in hun essentie alleen gaan over de inhoud en spreken dus alleen op het inhoudelijke niveau van onzekerheid. Complexiteit zorgt echter ook voor strategische en institutionele onzekerheden. Omdat de marktconsultatie niet op die niveaus een rol kan spelen is zij niet de uiteindelijke oplossing voor complexiteit.

Mijn analyse vindt verdere steun in wetenschappelijke onderzoek. Daar ziet men terug dat bij complexe projecten *competitive tendering* niet goed werkt (Zie naast legio andere voorbeelden, bijvoorbeeld Chong, E. et al 2010; Augustin, K. & Walter, M 2010; Estache 2009; Hensher & Stanley 2008:1143; Tadlis & Bajari 2006; Bajari et al 2002). *Competitive tendering* noemt men ook wel als alternatief of als stok achter de deur voor slecht presterende leveranciers (Hensher & Stanley 2008). Pas als de prestaties van een dienstverlener onvoldoende zijn en transactiekosten het toelaten, zouden overheden *competitive tendering* moeten overwegen (Boyne et al 1999).

Het reikt te ver om in te gaan op bijvoorbeeld contract monitoring en complexiteit. Contract monitoring maakt namelijk geen onderdeel uit van mijn definitie van aanbesteden. Het volstaat om op deze plek te melden dat in complexe systemen ook de traditionele veronderstellingen van contract monitoring onder druk komen te staan (Zie ook Koppenjan & Klijn 2004). Immers, welke prestaties wil men monitoren? De contractueel overeengekomen prestaties? En wat als dit nu in het complex systeem niet meer de benodigde prestaties blijken (er is immers onvoldoende mogelijkheid tot stellen van behoeftes) of de prestaties niet meer mogelijk blijken (er is immers onvoldoende mogelijkheid tot het koppelen capaciteit en behoefte)? Is het ook hier wellicht niet verstandiger over te stappen naar het managen van belangen en doelstellingen?

Zijn sociale diensten complex?

Complexiteit en aanbesteden gaan niet goed samen. De volgende vraag dringt zich nu op. Zijn sociale diensten, of althans het systeem waarbinnen sociale diensten vorm krijgen, te complex om aanbesteden als inkoopinstrument te gebruiken?

Het systeem waarbinnen sociale diensten vorm krijgen kent verschillende actoren. Zelfs verschillende subsystemen van actoren. In Nederland bijvoorbeeld kopen de gemeenten re-integratiediensten en sociaal-maatschappelijke diensten in. Een gemeente vormt op zichzelf een systeem van verschillende actoren zoals bestuurders, politici en ambtenaren. Het systeem *gemeente* is matig, maar redelijk voorspelbaar gezien de bureaucratische sturingsvorm waarin alle actoren hun rollen, taken en bevoegdheden kennen. Deze gemeente koopt de sociale diensten in voor haar burgers, de inwoners van de gemeente. Deze burgers zijn allemaal individuen met hele specifieke, eigen behoeftes. Geen burger is hetzelfde. Elke burger *maakt* een concrete sociale dienst met de persoon die voor hem of haar die dienst aanbiedt: die persoon is de hulpverlener die werkt voor organisaties waarmee de gemeente een overeenkomst sluit. Deze organisaties vormen ook weer *systemen*. De voorspelbaarheid van deze organisaties is wisselend, althans zal meer variëren dan de voorspelbaarheid van gemeenten (die bureaucratische aansturing kennen), maar minder dan van het totaal aan te bedienen burgers (vanwege de expliciete verschillen per burger).

Binnen dit systeem van gemeenten, burgers, hulpverleners en dienstverlenende organisaties, kan niet anders dan inhoudelijke onzekerheid bestaan. Het aantal systeemonderdelen met verschillende belangen en doelstellingen maakt dat maatstaven en kennis ter discussie zullen staan. Welke rol moet de gemeente spelen en wanneer? En wie binnen de gemeente moet dat doen? Welke rechten en plichten moeten burgers hebben? Aan welke kwaliteitseisen moeten hulpverleners en dienstverlenende organisaties voldoen? Wanneer is een burger geholpen? Wanneer (nog) niet? Wat mag de dienstverlening kosten?

De sociale of strategische onzekerheid op basis van verschillende belangen, doelstellingen en percepties zorgt voor de inhoudelijke onzekerheden. Tot slot maken bestaande regels het systeem en zijn actoren ook niet beter voorspelbaar. Institutionele of contextuele onzekerheid op basis van regels is een gegeven omdat veel regels die in het systeem werken, van buiten dat systeem komen en op gespannen voet staan met de regels van het systeem zelf. De verplichting voor gemeenten om sociale diensten aan te bieden is een bij wet vastgestelde verplichting. Gemeenten moeten de diensten aanbieden en daarbij aan bepaalde voorwaarden voldoen. In het geval van aanbesteden vormt de manier van inkopen eveneens een bij wet of jurisprudentie gereguleerd proces. Gemeenten moeten zich per definitie houden aan bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke bepalingen in al hun handelen. Dus zowel richting burgers als richting dienstverlenende organisaties. Die dienstverlenende organisaties moeten zich op hun beurt weer houden aan kwaliteitswetgeving. De (meer informele) regels van het systeem vragen echter om ruimte. Ruimte voor maatwerk tussen burger en hulpverlener, tussen hulpverlener en dienstverlenende organisatie en tussen dienstverlenende organisatie en gemeente. Gebrekkige voorspelbaarheid maakt die flexibiliteit noodzakelijk. Het systeem en zijn actoren moet zich kunnen aanpassen aan nieuwe omstandigheden zodat het systeem niet vervalft in chaos.

Basiselementen voor het afstemmen van doelstellingen en belangen, zoals vertrouwen en reciprociteit, moeten (ook) hun rol kunnen spelen in het systeem wil het systeem en zijn actoren flexibel kunnen inspelen op wijzigingen. Deze wijzigingen zijn door geringe voorspelbaarheid inherent aan het systeem. Deze elementen moeten dus ook een rol spelen bij het contracteren en uitvoeren van sociale diensten op de verschillende niveaus in het systeem. Met aanbesteden is dit niet mogelijk.

Het systeem van sociale diensten is erg onstabiel. Op het moment dat wetgeving wijzigt, de gemeentepolitiek wijzigt, dienstverlenende organisaties wijzigen, burgers wijzigen (in aantal of behoefte) of hulpverleners wijzigen (in aantal of capaciteit) wijzigen onderdelen van het systeem, de relaties daartussen en uiteindelijk de eigenschappen van het gehele systeem. Het gebrek aan voorspelbaarheid van het systeem waarbinnen sociale diensten vorm moeten krijgen en van zijn actoren, maakt aanbesteden onmogelijk. Het vaststellen van een probleem, een behoefte en vervolgens een specificatie is bijna niet mogelijk; ook het aanbesteden van een oplossing voor de werkelijke behoefte die leeft is onmogelijk omdat ook die oplossing niet algemeen bekend is.

5.4 *Conclusie*

Op basis van voorgaande analyse concludeer ik dat aanbesteden van sociale diensten niet aantoonbaar effectief is en dat sociale diensten te complex zijn om aan te besteden. Als sociale diensten te complex zijn om aan te besteden en aanbesteden (dus?) niet aantoonbaar effectief is, dan is het zoeken naar alternatieven voor overheden bij het organiseren van sociale diensten noodzakelijk. Deze alternatieven moeten het afstemmen van doelstellingen en belangen tussen systeemonderdelen op verschillende niveaus mogelijk maken om niet alleen inhoudelijke, maar juist ook sociale onzekerheden te reduceren. Formele regels van aanbesteden staan in de weg aan een versterking van informele regels die bijdragen aan deze gewenste reductie.

6 Noch aanbesteden, noch samenwerken: wat dan wel?

De organisatie van sociale diensten vindt plaats in een complex systeem van overheden, burgers, hulpverleners en dienstverlenende organisaties. De effectiviteit van sociale diensten is afhankelijk van de mate waarin hulpverleners bij burgers de fundamentele risico's van het leven dekken, sociale cohesie bevorderen, integratie bevorderen en uitoefening van fundamentele rechten garanderen. De effectiviteit van het inkoopproces is afhankelijk van de mate waarin overheden tegen gereduceerde kosten een hoger kwaliteitsniveau (effectiviteit) van die sociale diensten weten te bereiken bij de dienstverlenende organisaties.

Hoe meer de inkopende overheid aanstuurt op zekerheden, hoe minder zij rekenschap neemt van de complexiteit van het systeem waarin zij opereert. Overheden moeten oppassen dat zij een behoefte en vervolgens een visie gelijkstellen met de werkelijkheid omdat die visie tot stand komt na het verzamelen van informatie (marktonderzoek, inventarisaties, enquêtes, marktconsultaties, *et cetera*). Deze informatie, op basis waarvan overheden keuzes maken, kan ter discussie staan, achterhaald zijn of slechts bruikbaar zijn op een bepaald niveau in het systeem (de ene burger is de andere niet, de ene hulpverlener de andere niet, de ene gemeente de andere niet, *et cetera*). De keuzes die overheden maken, betreffen maatstaven die andere actoren in het systeem wellicht niet onderschrijven. Als overheid mag je die keuzes maken, wel is dan een strategie nodig voor het vervolg om die keuzes succesvol te implementeren.

Overheden die vervolgens aanbesteden gaan lijnrecht in tegen de bestaande inhoudelijke, sociale en contextuele onzekerheden die in een complex systeem spelen. Aanbesteden is een instrument dat vorm geeft aan een strategie van *doordrukken*. Dat aanbesteden niet werkt in een complex systeem toonde ik al aan. Dit komt omdat de bovenliggende strategie van *doordrukken* vrijwel nooit werkt in complexe systemen. Een niet behandeld onderwerp in dit essay is dat de relaties tussen actoren vaak gepaard gaan met afhankelijkheden. De macht iets door te drukken ontbreekt dan.

Gezien de uiteenlopende en soms zelfs tegengestelde doelstellingen en belangen van de actoren in het systeem is een strategie van *samenwerking* echter ook niet altijd de meest geëigende. Dit komt wellicht als een verrassing. Samenwerking is echter alleen mogelijk als doelstellingen elkaar niet in de weg zitten, hetzelfde zijn of elkaar versterken. Denk aan de verdediger en de aanvaller in een voetbalelftal; niet verliezen als doelstelling is niet hetzelfde als winnen. Alleen bij een winststand is samenwerking tussen verdediger en aanvaller mogelijk. De doelstelling van beide spelers, de wedstrijd niet verliezen enerzijds en de wedstrijd winnen anderzijds, is gediend bij samenwerking. Bij een verliesstand is dat eveneens het geval. De verdediger wil dan dat de aanvaller scoort. In het geval van een gelijkspel raken de spelers echter in een impasse. Samenwerken is dan voor de verdediger niet direct nodig omdat hij zijn doelstelling behaalt, terwijl de aanvaller de verdediger wel nodig heeft om te kunnen aanvallen. Zijn doelstelling is winnen. In de echte wereld van het inkopen van sociale diensten zal veelal sprake zijn van gelijke spellen...

Het alternatief voor doordrukken en voor samenwerken dat recht doet aan complexiteit is de *faciliterende* strategie, en wel op alle niveaus. De gemeente faciliteert de dienstverlenende organisatie om de doelstellingen en belangen van de gemeente te dienen en vice versa. De

gemeente faciliteert de burger. De burger de gemeente. De burger de hulpverlener. De dienstverlenende organisatie de hulpverlener en vice versa. Als de actoren elkaar faciliteren, kunnen zij de eigen belangen en doelstellingen blijven nastreven. Maar rust op hen de plicht rekening te houden met de belangen en doelstellingen van de andere actoren.

Concrete uitwerking van een strategie van *faciliteren* is niet aanbesteden, dat bij *doordrukken* hoort, noch samenwerken. De juiste uitwerking bestaat uit onderhandelen (zie naar analogie Mastenbroek 2012 over strijden, onderhandelen en samenwerken). Door de onvoorspelbaarheid van het systeem, zijn actoren en de onderlinge relaties, blijven de verschillende belangen en doelstellingen bestaan. Opleggen en doordrukken van oplossingen lost deze complexiteit niet op, maar zorgt evenmin voor een effectieve organisatie van sociale diensten. Samenwerken gaat ervan uit dat, ondanks de complexiteit, belangen en doelstellingen volledig op elkaar zijn af te stemmen. Dat is echter gezien de instabiliteit en onvoorspelbaarheid van complexe systemen ook hoogst onwaarschijnlijk. Resteert dus de voortdurende onderhandeling. Het continue afstemmen van eerst belangen en doelstellingen en daarna inhoud, in een flexibel gereguleerde omgeving.

Nog concreter vraagt het inkopen van sociale diensten dus om een structuur waarbij overheden en dienstverlenende organisatie vastleggen wie, hoe, waarom, waarover, wanneer en op welk niveau met elkaar communiceren. En hoe zij tot besluitvorming komen als nieuwe informatie van invloed op het systeem of een actor zich openbaart. Ambtenaren en vertegenwoordigers van dienstverlenende organisaties, maar ook van belangenorganisatie van burgers, moeten onderhandelingsvaardigheden aanleren binnen deze structuur om voor hun belangen op te komen en hun doelstellingen zoveel mogelijk te behalen. Essentieel is dan eveneens kennis te nemen van informele regels inzake vertrouwen en reciprociteit. Zoals ik al eerder in dit artikel aangaf zijn dit de krachtige informele regels die in een complex sociaal systeem altijd een rol spelen.

Deze structuur van onderhandelende overheid, onderhandelende dienstverlenende organisatie en onderhandelende belangenorganisaties van burgers moet de uitvoering van de sociale dienst verder zoveel mogelijk aan individuele hulpverleners en burgers laten. Alles moet gericht zijn op het faciliteren van een effectieve relatie tussen *de burger* en *de hulpverlener*. Wie dat dan ook mogen zijn, in het verleden, het nu en in de toekomst..

Fools ignore complexity. Pragmatists suffer it. Some can avoid it. Geniuses remove it.

--- Alen Perlis

7 Literatuurlijst

Folmer, H. (2012), *De economen weten het echt niet*. In: Volkskrant van 6 januari 2012.

Mastenbroek (2012), *Onderhandelen*. Het Spectrum.

Brouwer, A.M.J. (2011), *Aanbestedingen bij middelgrote gemeenten*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Europese Commissie (2011), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement 2011/0438 (COD)* van 20 december.

Europese Commissie (2011), *Evaluation Report: Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, SEC (2011), 853 final part 1 en part 2.

Kok, L. & Houkes, A. (2011), *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken Een literatuurstudie*, Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

Manunza, E. (2011), *Waarom minder competitie voor de inkoop van sociale diensten?* In: Tijdschrift Aanbestedingsrecht Aflevering 6, p. 431.

Augustin, K. & Walter, M. (2010), *Operator changes through competitive tendering: Empirical evidence from German local bus transport*. In: Research in Transportation Economics, 29:1, 36-44.

Chong, E., Staropoli, C. & Yvrande-Billon, A. (2010), *Auction versus Negotiation in Public Procurement: Looking for Empirical Evidence*. <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00512813/fr/>

Putters, K., Grit, K., Janssen, M., Schmidt, D., Meurs, P. (2010), *Governance of local social service An evaluation of the implementation of the Wmo in the Netherlands*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Robbe, T.H.G. & Snoeck, A.J. (2010), *Een onderzoek naar de effectiviteit van het aanbestedingsinstrument bij hulp bij het huishouden in de Wmo*, Erasmus Universiteit Rotterdam

Vermaak, H. (2009), *Plezier beleven aan taaie vraagstukken*, Kluwer.

Estache A., Guasch J.L, Iimi A. & Trujillo L (2009), *Multidimensionality and renegotiation : evidence from transport-sector public-private -partnership transactions in Latin America*. In: Review of Industrial Organization, 35(1), 41-71.

Hensher, D.A. & Stanley, J. (2008), *Transacting under a performance-based contract: The role of negotiation and competitive tendering*. In: Transportation Research Part A: Policy and Practice, Volume 42, Issue 9.

Veerman, T.J., Veldhuis, V., Aerts, M.C.M. en Egmond, J.W. van (2008), *Een markt in beweging Ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de re-integratiemarkt*, Onderzoek uitgevoerd door Bureau Astri in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

Koning, J. de, Gravesteijn-Ligthelm, J., Gelderblom, A., Tanis, A., Maasland, E. (2008), *Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken*, Onderzoek uitgevoerd door SEOR in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

Tadelis, S. & Bajari, P. (2006), *Incentives and Award Procedures: Competitive Tendering vs. Negotiations*. In: Handboek of Procurement, Cambridge University Press.

Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London and New York, ISBN: 0-415-36941-X

Zwinkels, W.S., Genabeek, J. van & Groot, I. (2004), *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van re-integratiediensten*, Onderzoek uitgevoerd door TNO Arbeid en SEO in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

Nelissen, N. & De Goede, P. (2003), *Public Management: The Need for Ambiguity Tolerance and Moral Engagement*. In: International Journal of Public Administration, Vol. 26.

Bajari, P., McMillan, R. & Tadelis, S. (2002) *Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis*, Department of Economics, Stanford University.

Sociaal Cultureel Planbureau (2001), *Noch Markt, noch staat – De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Den Haag.

Boyne, G., Gould-Williams, J., Law, J. & Walker, R. (1999). *Markets, Bureaucracy and Public Management: Competitive Tendering and Best Value in Local Government*. In: Public Money & Management, 19:4, 23-29.

Urwin, D.W. (1997), *A political history of Western Europe since 1945*. New York: Longman.

Pierson, P. (1995), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Massachusetts: Cambridge Studies in Comparative Politics.

Krieger, J. (1986), *Reagan, Thatcher and the Politics of Decline*. Cambridge: Polity Press; New York: Oxford University Press.

Weaver, W. (1948), *Science and Complexity*. In: *American Scientist*, 36: 536.

Robbe Adviesbureau/Robbe & Partners © 2012, Alle rechten voorbehouden
mr. drs. Tim H.G. Robbe
www.timrobbe.nl
info@timrobbe.nl
06 425 855 02
