

Landschapsgericht aanbesteden om beter in te spelen op onevenwichtige markten

Aanbesteden, oftewel objectieve en vaak openbare concurrentiestelling, werkt vooral wanneer verondersteld wordt dat de leveranciersmarkt waarop wordt aanbesteed in zekere mate ‘volwassen’ is. Er is vraag en er is voldoende aanbod. Met behulp van het instrument aanbesteden maakt de opdrachtgever een keuze voor de aanbieder die - tussen andere geschikte aanbieders - het beste zijn doel dient.

Wij zien in de praktijk dat diverse publieke domeinen te maken hebben met een aanbiederlandschap dat eigenlijk niet als ‘volwassen’ is aan te merken. De markt is onevenwichtig verdeeld. De markt vertoont bijvoorbeeld monopolistische trekken en bestaat uit slechts enkele aanbieders waar de overheid niet omheen kan of wil. Denk aan de grote intramurale instellingen in het sociaal domein. Terwijl andere delen van diezelfde markt zich kenmerken door veel ruimere mededinging; aanbieders zijn er tot op zekere hoogte uitwisselbaar en er rijzen zelfs zorgen dat er te veel aanbieders zijn en zich uitwassen voordoen (‘zorgcowboys’). En er zijn ook markten met feitelijk maar één koper; het minder bekende begrip ‘monopsonistische markt’. Bijvoorbeeld omdat die koper een wettelijke taak uitvoert en er verder nauwelijks vraag is naar de betreffende dienstverlening. Voorbeelden hiervan zijn delen van de publieke taken rond forensische zorg,

maar ook gerechtelijke incassodiensten en tolken en vertalers. De overheid heeft hier een sterk beïnvloedende marktmacht. Aanbestedende diensten zijn hier zoekende in een optimale benaderingswijze van dergelijke onevenwichtige markten. Landschapsgericht aanbesteden kan hierbij behulpzaam zijn.

‘Klassiek’ aanbesteden versus ‘landschapsgericht’ aanbesteden

Wat wij vanwege het onderscheid in dit artikel ‘klassiek’ aanbesteden noemen, richt zich op het benaderen, selecteren (‘uitfilteren’) en contracteren van een subset van de totale markt. De (impliciete) veronderstelling is dat de markt (aanzienlijk) ruimer is dan het specifieke door de aanbestedende dienst te selecteren deel. Wenst een opdrachtgever één partij te contracteren, dan is er sprake van een overheidsopdracht en is het doel om meerdere partijen te binden, dan is de raamovereenkomst vaak een oplossing. Is het doel om in een bepaalde periode een deel van de markt binnen handbereik te hebben, dan zien wij opdrachtgevers nogal eens kiezen voor een dynamisch aankoopstelsel (DAS). Vooral voor de inhuur van extern personeel een populair instrument. Klassiek aanbesteden richt zich vaak op een deel van de markt. Immers, de opdrachtgever heeft een bepaald type aanbieder voor ogen, en andere typen aanbieders niet of minder: het kaf dient dus van het koren te worden gescheiden.

Maar wat als de veronderstelling van een ruime en evenwichtige markt niet opgaat?

Landschapsgericht aanbesteden is dan gericht op het gebruikmaken van de specifieke karakteristieken en kwaliteiten van de gehele markt (of een aanzienlijk deel ervan). En het naar die karakteristieken en kwaliteiten op basis van behoeften en doelstellingen benaderen van de markt. Terwijl een ‘klassieke’ aanbesteding vaak uitgaat van de wijze waarop één of enkele partijen invulling kunnen geven aan behoeften en doelstellingen, kijkt landschapsgericht aanbesteden naar hoe verschillende segmenten van de gehele markt die invulling kan verzorgen. De aanpak anticipeert op en maakt actief gebruik van verschillen in mededinging en marktvolwassenheid van de verschillende segmenten.

Verschillende manieren van inkopen

Dat sommige markten van publieke dienstverlening onevenwichtig zijn is niet nieuw. Er is dan ook door publieke inkopers gezocht naar allerlei manieren om met specifieke markten om te gaan.

Binnen de zorg en het sociaal domein zijn diverse manieren van inkopen ontstaan. Denk aan 'bestuurlijk aanbesteden' en het zogenoemde 'Zeeuws model' naast de meer traditionele vormen als meervoudig onderhands en openbaar aanbesteden. Populair is de laatste jaren het Open House-model, met als belangrijkste kenmerken: alle aanbieders mogen in principe meedoen, tussentijds toetreden van aanbieders is mogelijk, en cliënten hebben keuzevrijheid bij het kiezen van een aanbieder. De opdrachtgevers (vaak gemeenten) mogen in die keuze wel adviseren, maar niet sturen.

Het Open House-model kwalificeert overigens strikt genomen niet als 'overheidsopdracht' en is echt iets anders dan 'aangeboden'. Maar het is niettemin een veelgebruikt middel voor gemeenten om het aanbiederslandschap toegankelijk te maken en te activeren richting burgers. Naast deze verschillende manieren zetten wij landschapsgericht aanbesteden graag als een extra instrument.

Een nadere verdieping van het landschapsgericht aanbesteden

Landschapsgericht aanbesteden is een wijze van het benaderen van de markt. Oftewel, het onderkennen dat de markt bestaat uit verschillende segmenten aanbieders die ieder met de eigen karakteristieken een bijdrage leveren aan het in totaal invullen van een behoefte en het realiseren van doelstellingen. En het onderkennen dat voor het waarmaken van de publieke dienstverlening elk segment in meer of mindere mate nodig is. Door de onderlinge verschillen en de mate van volwassenheid vraagt ieder segment een eigen benaderingswijze. Doen aanbestedende diensten dat niet, door te kiezen voor een 'one size fits all' aanbesteding, dan leidt dat al snel tot een 'one size fits no one' uitkomst. Geen van de beschikbare aanbieders herkent zich goed in de aanbesteding die plaatsvindt, en het resultaat is dat sommige aanbieders niet inschrijven, anderen - wellicht onnodig - afvallen, en andere aanbieders mogelijk wel winnend uit de bus komen, maar niet de beste waarde toevoegen die zij zouden kunnen omdat ze gehouden zijn aan een algemeen en generiek aanbestedingsdocument. In een toch al onevenwichtige en krappe markt wordt door

zo'n 'one size fits no one' aanbesteding dan eerder waarde vernietigd, dan opgebouwd. Dat moet beter kunnen.

In het inkoopvak - even breder gekeken dan de subdiscipline Europees aanbesteden - is het onderkennen van marktsegmenten ook zeker niet nieuw. Denk bijvoorbeeld aan de onder inkopers overbekende Kraljic-matrix (die leveranciers ordent naar (financiële) omvang en mate van toeleveringsrisico). Nog praktischer is de ordening volgens de Pareto-analyse (of ABC-analyse). De letters A, B en C staan ieder voor een categorie: A: deze 20% van de leveranciers/artikelen vormt 80% van de inkoopomzet, B: deze 30% van de leveranciers/artikelen vormt 15% van de inkoopomzet en C: deze 50% van de leveranciers/artikelen vormt 5% van de inkoopomzet. De opgave van landschapsgericht aanbesteden is dus om een aantal oude bekende technieken uit het inkoopvak te incorporeren in de (Europese) aanbestedingspraktijk.

Een simpele toepassing van de ABC-analyse op een onevenwichtig landschap waarop de overheid wil inkopen kan er als volgt uitzien. Het gaat daarbij vooral om de karakteristieken van aanbieders die bij de verschillende categorieën horen:

- a. Systeemaanbieders: enkele grote aanbieders die essentieel zijn voor capaciteit en continuïteit. Het zijn bekende grote aanbieders met vaak aanzienlijke historie en toegevoegde waarde. Het zijn de aanbieders waar de opdrachtgever feitelijk niet omheen kan en die essentieel zijn om te betrekken in het realiseren van de opgave van de opdrachtgever. Er is vaak geen noodzaak het aantal aanbieders in dit segment terug te dringen, soms kan het gewoonweg niet. Er is geen of nauwelijks marktwerking.
- b. Prestatie-aanbieders: vaak een groter aantal kleine tot middelgrote aanbieders die een welkome aanvulling vormen op de capaciteit van de systeemaanbieders. Het zijn allerlei verschillende partijen. Kleinere algemene aanbieders, nieuwe toetreders, innovatoren en specialisten (niche-partijen). Het aanbod is vaak groter dan de vraag: er is sprake van overcapaciteit. Hier ligt bij uitstek een noodzaak tot zorgvuldig selecteren. Van alle partijen moeten die aanbieders worden geselecteerd die een specifiek doel van de opdrachtgever dienen. Er is (enige) marktwerking.

c. Flex-aanbieders: een veelheid aan kleinere aanbieders. Zij kunnen een nuttige aanvulling op het landschap vormen. Aanbieders kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de flexibiliteit en de beschikbaarheid van aanbod. De inkoopuitdaging is hier om het totale aantal flex-aanbieders en de daarbij behorende administratieve lasten beheersbaar te houden. Er is immers door de vaak grote aantallen geen tijd en capaciteit om maatwerk toe te passen. Er is (grote) uitwisselbaarheid van aanbieders en marktwerking. Hiervan kan de aanbestedende dienst gebruik maken.

De opdrachtgever bepaalt niet welke aanbieder in welk segment valt. Een dergelijke segmentering is niet voorschrijvend bedoeld. Het is een poging om de aanbesteding, zo er naar verwachting sprake is van een aanbiedersmarkt met de genoemde segmenten, beter 'te bedienen'. Het zijn de technische specificaties, voorwaarden en het stelsel van eisen en criteria van een aanbesteding die hier specifiek kunnen worden gericht om positief te werken in het betreffende segment. Het is dan aan iedere marktpartij om in te schatten in welk van de segmenten haar dienstverlening het best tot zijn recht komt. In onze ogen kan dat uitstekend binnen de grondbeginselen van het aanbesteden.

Is dit niet hetzelfde als de reeds gebruikelijke praktijk van het onderscheiden van percelen in de aanbesteding? Niet zonder meer. Wij zien dat het indelen van percelen meestal inside-out gebeurt aan de hand van de behoefte van de aanbestedende dienst om de in te kopen dienstverlening inhoudelijk gescheiden, losse brokken (percelen) te knippen. En dat is iets anders dan landschapsgericht bedenken welk segment op de aanbiedersmarkt op welke manier het best benaderd kan worden. Outside in denken dus.

Een voorbeeld uit de praktijk

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) verzorgt de inkoop van forensische zorg. In mei 2021 schreef minister Dekker aan de Tweede Kamer het volgende: 'De huidige manier van inkopen levert in de praktijk [...] voor zowel DJI als zorgaanbieders knelpunten op. Zo ervaart DJI beperkte mogelijkheden tot sturing op kwaliteit en capaciteit. Zorgaanbieders zijn op hun beurt op zoek naar het meer gezamenlijk met DJI aanpakken van knelpunten in de [keten](#).'

Onder meer om de gesignaleerde knelpunten op te heffen heeft DJI een inkoopstrategie ontwikkeld op basis van landschapsgericht aanbesteden. Momenteel voert DJI de inkoopstrategie uit. DJI onderscheidt min of meer dezelfde segmentering als bovenstaand beschreven. In het eerste segment bevinden zich de aanbieders die behandeling aanbieden en die vanuit hun positie worden verwacht bij te dragen aan het optimaliseren van de zorgketen. In het tweede segment bevinden zich vooral aanbieders die begeleiding bieden en zich kwalificeren als specialist. DJI verlangt van deze partijen een bijdrage aan het realiseren van andere doelstellingen, waaronder het leveren van specialistische zorg. Ten slotte bevinden zich in het derde segment aanbieders die vooral capaciteit leveren. Zij hebben verder geen specifieke doelen te dienen. Voor DJI zijn alle drie de segmenten belangrijk.

De inrichting van de aanbestedingsprocedure, het stelsel van eisen en criteria, de looptijd van de overeenkomsten en de intensiteit van contract- en leveranciersmanagement verschilt per segment. In de eerste twee segmenten staat de dialoog met aanbieders centraal. De dialoog gaat over de te leveren zorgcapaciteit en de bijdragen aan de doelstellingen. Voor de aanvullende zorgcapaciteit is DJI voornemens een reguliere openbare aanbesteding te volgen. De intensiteit van het contract- en leveranciersmanagement wordt afgestemd op de segmenten. Van de systeemaanbieders vraagt DJI een grotere bijdrage aan de doelen en dat vergt intensievere samenwerking, vandaar ook een langere contractduur dan bij de andere segmenten. Door te differentiëren in intensiteit, kan DJI meer aandacht geven aan de aanbieders die een grotere bijdrage leveren aan het realiseren van de [doelen](#).

Afsluitend

Wij zien in landsgericht aanbesteden een zinvol alternatief naast de bestaande praktijk van aanbesteden. Het houdt rekening met de karakteristieken van een markt en laat die leidend zijn bij het komen tot een aanbestedingsstrategie. En dat is niet voorbehouden aan de zorg en het sociaal domein. Wij denken bijvoorbeeld ook aan de inhuur van personeel, de aannemerij, personenvervoer en ICT. Traditioneel zijn overheidsopdrachten door de omvang nogal eens voorbehouden aan de grotere marktpartijen. Met een landschapsbenadering zien wij meer mogelijkheden voor andersoortige partijen, innovatoren, niche-spelers en flex-aanbieders, waarvan vele ook deel uitmaken van het mkb. Het biedt de overheid een extra instrument om aanbiedersmarkten beter in te zetten voor het realiseren van haar organisatiedoelstellingen.



drs. Rinke Meijer

Partner bij Significant Groep

Rinke.meijer@significant.nl

06 46 28 03 79



drs. Elliott Thijssen

Partner bij Significant Groep

Elliott.thijssen@significant.nl

06 53 13 09 91