

Discussienota aanbesteden of subsidiëren

Wanneer moet je kiezen voor aanbesteden en wanneer voor subsidiëren? Soms is er geen keuze en moet er gewoon aanbesteed worden.

In deze notitie gaat het om die gebieden waar je de keuze hebt tussen aanbesteden en subsidiëren.

1. Probleemstelling

Er zijn geen criteria opgesteld voor de keuze tussen aanbesteden of subsidiëren.

2. Aanleiding

1. Het college heeft expliciete vragen over inkoop en aanbesteding gesteld over 3 subsidies, t.w.:

- *Jeugdgezondheidszorg voor uitvoering uniforme deel basispakket (deel Icare)*
- *Maatschappelijk werk voor uitvoering maatschappelijk werk (St. Noordermaat)*
- *Welzijnswerk uitvoering jaarplan (Trias)*

2. De rekenkamer adviseerde in haar advies omtrent subsidiëring: ontwikkel een afwegingskader met criteria voor subsidiëren versus aanbesteden. U heeft toegezegd hiervoor een discussiestuk voor de raad voor te bereiden.

3. Aanbesteding en subsidiëring

Op bijlage 1 staat uitgebreid beschreven wat het verschil tussen aanbesteden en subsidiëren is.

Een *aanbesteding* is de procedure waarbij een opdrachtgever (gemeente) bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en geïnteresseerde bedrijven vraagt om een offerte in te dienen. Er is dan sprake van een overheidsopdracht.

Een *subsidie* is volgens de AWB: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Bij levering *niet rechtstreeks* aan de gemeentelijke organisatie (maar aan inwoners en anderen) is zowel subsidieverstrekking als een overheidsopdracht (en daarmee vaak aanbesteding) in beginsel mogelijk. Wel moet de grondslag om te subsidiëren wettelijk vastgelegd zijn (in de praktijk blijkt opname in de Algemene Subsidieverordening voldoende).

4. Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Een belangrijk kader voor het uitvoeren van activiteiten is onze kadernota Kansrijk Leven.

Hierin staan een aantal belangrijke uitgangspunten die bij het afwegingskader betrokken kunnen worden:

- versterken/bevorderen sociale samenhang in onze kernen en buurten;
- de keten van samenwerking zodanig optimaliseren dat er zo efficiënt mogelijk gewerkt wordt;
- doelgroepen kunnen maximaal gebruik maken van bestaande netwerken zonder daarbij de weg te verliezen.

Een strategisch uitgangspunt was: we sluiten aan bij wat momenteel goed gaat.

5. Voor- en nadelen van aanbesteden

Wanneer we "niet rechtstreekse" levering aanbesteden heeft dit voor- en nadelen.

De vraag is hoever marktwerking moet gaan. Niet alles is te koop of in cijfers uit te drukken. Hieronder zijn de voor- en nadelen op een rij gezet en dit kan als afwegingskader beschouwd worden.

6. Afwegingskader

Voordelen subsidiëring/nadelen aanbesteding	Voordelen aanbesteding/nadelen subsidiëring
<p>Ketenaanpak: met name in het Wmo-beleid en het jeugdbeleid staat de ketenaanpak centraal (overdrachten, ontwikkeling Centrum Jeugd en Gezin, doorgaande ontwikkelingslijn, hulpvraag op de juiste plek etc).</p> <p>Om de Wmo-kadernota kansrijk leven uit te kunnen voeren hebben we juist de samenwerking tussen de partners nodig i.p.v. de</p>	<p>Concurrentie en kwaliteit*: aanbesteden dwingt beide partijen scherp te zijn op resultaten, kwaliteitseisen en kostprijzen. Het bestek en de offerte leiden ertoe dat beide partijen goed moeten nadenken over de visie, gewenste resultaten en de methode. Door het instrument van aanbesteden in te zetten, komt er beweging in het aanbod en kan het leiden tot meer</p>

concurrentie.

De subsidiepartners werken samen in netwerken. Wanneer de keten verbroken wordt, gaat een belangrijke meerwaarde verloren: kennis van de klant, kennis van elkaar als samenwerkende partners, flexibiliteit en vertrouwen in de aanpak.

Langdurige relatie/kwaliteit:

Wmo/Welzijn (in brede zin) is lokaal gebonden: de huidige relatie is gebaseerd op vertrouwen en lokale bekendheid.

Vele vrijwilligers zetten zich in voor allerlei zaken en zij hebben affiniteit met de lokale aanbieders.

De organisaties zijn vaak al jaren lokaal ingebed en weten wat er in onze gemeente speelt.

Inwoners weten ook bij welke organisatie ze moeten zijn voor hun producten/diensten.

Doordat organisaties lokaal bekend zijn, zien ze ook snel veranderingen waar ze op in kunnen spelen.

De kwaliteit van welzijnsproducten is mede afhankelijk van de bekendheid en het draagvlak van afnemers in de buurt. Aanbesteding kan leiden tot versnippering en hierdoor kwaliteitsverlies.

Het opbouwen van netwerken kost tijd en door vele wisselingen van aanbieders verlies je naast de klanten (ze weten niet bij wie ze moeten zijn) ook een stuk kennis.

De investeringen komen ten goede aan de inwoners van de gemeente.

Vertraging/bureaucratie en daarmee extra

kosten: een aanbestedingsprocedure brengt extra tijd, geld en capaciteit met zich mee.

Vertraging kan in de praktijk ongewenste gevolgen leiden.

(Uiteraard kost het maken van een subsidieverordening en het vaststellen van de verordening door de raad ook tijd, echter eenmalig.)

concurrentie en vergelijkbaarheid van producten. Het effect hiervan kan zijn dat het tot een hogere kwaliteit van (welzijns)producten leidt. Bovendien is aanbesteden een instrument om te komen tot meer innovatieve welzijnsproducten. Er kan een vergelijking worden gemaakt met gangbare prijzen uit branche en regio.

Monitoring en verantwoording: landelijk ontstaat een steeds grotere nadruk op monitoring en handhaving van welzijnsprestaties. Deze moeten meetbaar en controleerbaar zijn. Met aanbesteding kun je hiervoor zorg dragen. De burger heeft er belang bij om te weten dat de overheid het gemeenschapsgeld op weloverwogen wijze besteed en haar uiterste best doet om sociale vraagstukken op te lossen

Inzicht in de aanbieders op de markt

Via een aanbestedingsprocedure kun je inzicht krijgen in de aanbieders op de markt.

Licht regime

Er zijn een aantal diensten waarvoor een beperkt regime geldt: o.a. gezondheids- en sociale diensten, diensten voor recreatie, cultuur en sport en diensten voor het onderwijs- en beroepsonderwijs.

Voor deze diensten kan gekozen worden voor de 'lichte vorm' van aanbesteding. (zie bijlage 1).

* De VNG geeft aan dat de voordelen van aanbesteden (transparantie, prikkel tot doelmatigheid en kostenbewustzijn) ook te realiseren is binnen een subsidie (VNG verwijst hierbij naar WILL).

7. Voorstel over de keuze voor subsidiëren/aanbesteden voor de 3 met name genoemde organisaties.

Onderstaand worden de 3 subsidies besproken zoals gevraagd door het college.

De vraag is: subsidiëren of aanbesteden. Hieronder onze afweging en voorstel.

7.1. Jeugdgezondheidszorg (JGZ)

Gemeenten bepalen op basis van de nieuwe wet Publieke Gezondheid welke organisatie de jeugdgezondheidszorg gaat uitvoeren. Indien een gemeente kiest voor de GGD, een gemeentelijke organisatie, dan is er sprake van inbesteding en is er geen Europese aanbestedingsplicht. Indien de gemeente kiest voor een externe partij dan is er sprake van uitbesteding.

In ons geval is het bedrag hoger dan het drempelbedrag, dus is er een Europese aanbestedingsplicht. Dat betekent dat op contractuele basis dient te worden gewerkt. Tot op heden vindt financiering door gemeenten van de externe zorgorganisaties Jeugdgezondheidszorg plaats door middel van subsidiëring. Ook in Tynaarlo is dit het geval.

Gelet op het Europees recht en het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) dient dit niet te worden voortgezet.

Afweging:

Voor de JGZ hebben de Drentse gemeenten destijds aan Icare en de GGD Drenthe de opdracht gegeven gezamenlijk met een programma te komen. Voor het Elektronisch kinddossier (EKD) moest met 1 begroting gewerkt worden. Op dit moment heeft Tynaarlo zowel bij de GGD Drenthe als bij Icare geïnvesteerd in het EKD. Door in zee te gaan met een andere partner doe je in onze ogen niet alleen afbreuk aan de kwaliteit, maar ook aan financiële afbraak.

Icare jeugdgezondheidszorg voert al jaren tot tevredenheid de jeugdgezondheidszorg 0-4 jarigen uit (o.a. consultatiebureaus) en is bekend met alle kleine kinderen in onze gemeente. Het is - in het kader van de doorgaande ontwikkelingslijn – belangrijk om een langdurige relatie aan te gaan met een dergelijke partij.

Aanbesteding behoeft niet plaats te vinden indien een alleenrecht kan worden gevestigd voor de uitvoering door een bepaalde zorgorganisatie. Wel moet op contractuele basis worden gewerkt en niet via een subsidie (bron: VNG).

Voorstel:

Vestig een alleenrecht voor Icare jeugdgezondheidszorg en leg de afspraken in contractvorm vast. Zie de bijlage voor alleenrecht.

7.2. Welzijnswerk en maatschappelijke dienstverlening

Sinds jaar en dag subsidiëren gemeenten welzijnsactiviteiten in hun gemeente. Dit is een normale en geaccepteerde praktijk. Vrijwel altijd worden de gesubsidieerde activiteiten verricht door non-profitorganisaties, die vrijwel geheel afhankelijk zijn van subsidies.

Door de komst van de Wmo zijn gemeenten nu verplicht om de huishoudelijke zorg aan te besteden. Voor andere voorzieningen die onder de Wmo vallen, zoals welzijnswerk en maatschappelijke dienstverlening geldt geen aanbestedingsplicht.

Afweging:

Voor het welzijnswerk geldt dat de voordelen van subsidiëren (borgen ketenaanpak, samenwerking, een langdurige relatie en het binden van vrijwilligers) o.i. zwaarder wegen dan de voordelen van aanbesteden. Het bekend zijn met de lokale samenleving is een voorwaarde voor succes. Trias draait in diverse werkgroepen/netwerken (b.v. op het gebied van jeugd) en heeft lokale bekendheid en werkt met zeer veel vrijwilligers.

Voor de maatschappelijke dienstverlening (Noordermaat) geldt dat ketensamenwerking een zeer zwaarwegend argument is om te kiezen voor subsidiëring. Noordermaat heeft geïnvesteerd in deelname aan diverse netwerken (in schoolmaatschappelijk werk, OGGZ-netwerk, netwerk 12+ etc.) en heeft veel kennis van de gemeente Tynaarlo.

Voor beide organisaties geldt dat zowel klanten als gemeente tevreden zijn over de kwaliteit.

De VNG heeft op de vraag of welzijnsdiensten moeten worden aanbesteed of gesubsidieerd geen afgerond standpunt. Om zo goed mogelijk subsidieafspraken te maken adviseert de VNG beleidsgestuurde contractfinanciering (d.w.z. subsidiëren met een uitvoeringsovereenkomst als bijlage bij de beschikking).

Voorstel:

- De bestaande subsidierelatie met Trias en Noordermaat voortzetten (meerjaren subsidierelatie met daarbij een uitvoeringsovereenkomst waarbij de prestaties worden omschreven).

7.3. Voorstel voor keuze (o.b.v. het afwegingskader):

Gelet op het grote belang van de ketensamenwerking, bekendheid met de lokale situatie, vrijwilligers binden en het duurzaam benutten van investeringen is ons voorstel:

- waar levering van diensten niet rechtstreeks aan de gemeente plaatsvindt en dus gekozen kan worden tussen subsidiëring en aanbesteding, kiezen voor subsidiëring;
- bij alle grote instellingen en bij subsidies boven de 10.000 euro overgaan tot beleidsgestuurde contractfinanciering

Verschil subsidie

Eenzijdige handeling
Bestuursrecht
Subsidieregeling en voorwaarden
(gemeentelijk verordening)
Subsidie-aanvrager moet behoefte
Aan subsidie aantonen
Bij niet nakoming: subsidie retour
Bezwaar/beroep mogelijk

Overeenkomst

Tweezijdige handeling
Burgerlijk recht
Contractvoorwaarden gerelateerd aan
de branche)
Aanbesteding/inkoopprocedure
Nakoming kan worden gevorderd

Aanbesteden: het proces dat vooraf gaat aan het verstrekken van een opdracht aan een derde voor de uitvoering van werken of de levering van diensten of producten.

Drempelbedrag: bedrag waarboven een bepaalde aanbestedingsprocedure is voorgeschreven.

(Europese/Nationale) Openbare aanbesteding: hierbij kunnen de volgende aanbestedingsprocedures worden onderscheiden:

- a openbare aanbesteding is een aanbesteding die algemeen bekend gemaakt wordt en waarbij eenieder een inschrijving kan doen;
- b openbare aanbesteding met voorafgaande selectie (Niet-openbare procedure) is een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt, waarbij een ieder zich als gegadigde kan aanmelden. Uit deze gegadigden wordt op basis van vooraf bekend gemaakte criteria een selectie (van minimaal 5) gemaakt en de alsdan geselecteerden worden uitgenodigd een inschrijving te doen;

Onderhandse aanbesteding: een onderhandse aanbesteding is een aanbesteding die niet algemeen wordt aangekondigd en waarbij door de opdrachtgever zelf een of meerdere partijen worden benaderd om een inschrijving te doen; de volgende onderhandse aanbestedingen zijn te onderscheiden:

- a onderhandse aanbesteding is een aanbesteding waarbij een beperkt aantal van tenminste twee natuurlijke of rechtspersonen tot inschrijving worden uitgenodigd;
- b de onderhandse aanbesteding na selectie houdt in dat een beperkt aantal van tenminste twee natuurlijk of rechtspersonen in de gelegenheid wordt gesteld, deel te nemen aan een selectie, waarna één of meer van hen tot inschrijving kunnen worden uitgenodigd;
- c de enkelvoudige uitnodiging ook wel gunning uit de hand genoemd houdt in dat één natuurlijke of rechtspersoon wordt gevraagd een prijsaanbieding te doen; veelal wordt dan met een zogenaamde 'open begroting' gewerkt, hetgeen betekent dat de opdrachtnemer inzage geeft in zijn begroting.
- d de offertemethode is een proces voor het aanbesteden van vooral leveringen dat neerkomt op een meervoudige onderhandse aanbesteding met drie partijen.

Licht regime diensten (2-B Diensten)

Het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) kent in bijlage 2 een onderverdeling in 27 soorten diensten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in diensten op bijlage 2A en diensten op bijlage 2B. Voor diensten op bijlage 2A geldt het volledige regime van de aanbestedingsrichtlijn.

Voor diensten op bijlage 2B geldt een licht regime: o.a. gezondheids- en sociale diensten, diensten voor recreatie, cultuur en sport en diensten voor het onderwijs- en beroepsonderwijs.

Hiervoor dienen alleen de voorschriften om de technische specificaties in de contractuele documenten op te worden genomen en de juiste technische voorschriften toe te passen, alsmede het publiceren van de aankondiging van de gegunde opdracht in het Publicatieblad van de EG.

Subsidie

Een *subsidie* is volgens de AWB: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. In een subsidierelatie is er sprake van een publiekrechtelijke overeenkomst. Een belangrijk kenmerk is dat een gemeente niet in staat is nakoming te vorderen van de activiteiten die zijn opgenomen in een subsidieaanvraag. Wel kan de

gemeente de subsidie lager vaststellen of al uitgekeerde subsidie terugvorderen. In het uiterste geval kan de subsidierelatie beëindigd worden.

Rechtstreekse levering

De levering van goederen en diensten *rechtstreeks* aan de gemeentelijke organisatie moeten altijd in de vorm van overheidsopdrachten. Wanneer die een bepaalde drempelwaarde overschrijdt moet deze (Europees) worden aanbesteed.

Bij levering *niet rechtstreeks* aan de gemeentelijke organisatie (maar aan inwoners en anderen) is zowel subsidieverstrekking als een overheidsopdracht in beginsel mogelijk. Wel moet de grondslag om te subsidiëren wettelijk vastgelegd te zijn.

Alleenrecht

Indien een decentrale overheid een alleenrecht (ook wel 'bijzonder of uitsluitend recht') heeft verleend, kan bij opdrachten voor leveringen, diensten of werken een afwijkend of zelfs geen Europees aanbestedingsregime gelden.

De termen alleenrecht, bijzondere of uitsluitende rechten worden in richtlijn 2004/18 niet gedefinieerd. Het Bao geeft wel definities van de laatste twee termen.

Een uitsluitend recht betreft een recht dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan aan *een onderneming* wordt verleend, waarbij voor die onderneming het recht wordt voorbehouden om binnen een bepaald geografisch gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen (artikel 1 sub bbb van het Bao).

Artikel 3 van richtlijn 2004/18 (artikel 3 Bao) betreft het verlenen van een bijzonder of uitsluitend recht *door een aanbestedende dienst aan een natuurlijke- of rechtspersoon om openbare diensten te verlenen*. Indien een aanbestedende dienst een dergelijk recht verleent, dient deze natuurlijke- of rechtspersoon bij de *overheidsopdrachten voor leveringen* die het in het kader van deze activiteit aan derden gunt het beginsel van niet-discriminatie op grond van nationaliteit na te leven. Een voorbeeld van een dergelijk verleend uitsluitend recht is het geval waarin een gemeente een marktpartij een uitsluitend recht verleent tot openbare dienstverlening (bijvoorbeeld vuilophaaldiensten voor huishoudelijk afval). In de akte waarin dit uitsluitende recht wordt verleend, dient een bepaling te worden opgenomen die erop toeziet dat, indien deze marktpartij bijvoorbeeld vuilnisbakken (een levering in het kader van de activiteit bij derden te plaatsen) zou dienen aan te schaffen, de marktpartij bij die aanschaf niet discriminatoir mag handelen jegens deze derden.

Artikel 18 van richtlijn 2004/18 (artikel 17 Bao) stelt dat de richtlijn niet van toepassing is op *overheidsopdrachten voor diensten die door een aanbestedende dienst aan een andere aanbestedende dienst of aan een samenwerkingsverband van aanbestedende diensten worden gegund op basis van een alleenrecht* (het Bao spreekt over een bijzonder of uitsluitend recht) dat deze uit hoofde van bekendgemaakte wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen genieten, op voorwaarde dat deze bepalingen met het Verdrag verenigbaar zijn. Onder wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen kunnen bijvoorbeeld vallen de wet, een raads- of collegebesluit, een vastgestelde gemeentelijke verordening.

Uit [jurisprudentie](#) blijkt dat bij de 'bepalingen die met het EG-Verdrag verenigbaar zijn' gedacht moet worden aan de beginselen van transparantie, non-discriminatie en objectiviteit. Bij de verlening van een alleenrecht geldt in zijn algemeenheid dat rekening moet worden gehouden met het op uitdrukkelijke en doorzichtige wijze verlenen van het alleenrecht. Met alleenrecht wordt bedoeld op een recht op grond waarvan de opdrachtnemer de enige is die een dienstverrichting binnen een bepaalde geografische zone mag uitvoeren en tot slot moet een alleenrecht ook specifiek zijn verleend voor de betreffende activiteit.

Een voorbeeld van een bij wet verleend alleenrecht is artikel 2.3.4 van de Wet Educatie Beroepsonderwijs, waaruit kan worden opgemaakt dat gemeenten (aanbestedende diensten) aan de ROC's (andere aanbestedende dienst) opdrachten mogen gunnen zonder een openbare Europese aanbestedingsprocedure te volgen.

Ter bescherming van een verleend alleenrecht kan een decentrale overheid een beroep doen op de uitzonderingsgrond beschreven in artikel 31 lid 1 sub b van richtlijn 2004/18, welke de aanbestedende dienst legitimeert een opdracht via de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking aan één bepaalde ondernemer (degeen die het alleenrecht geniet) toe te vertrouwen.

Instellen van preferente partners bij subsidierelatie

Een preferente partner is een instelling die

- een waardevolle bijdrage levert aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de gemeente
- een vast onderdeel uitmaakt van het lokale netwerk
- die een aanzienlijk subsidiebedrag ontvangen

Met deze instellingen moeten dan beleidsgestuurde contractfinanciering worden gemaakt.