

## Aanbesteden of subsidiëren

### Probleemstelling

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

Soms is er geen keuze en moet er gewoon aanbesteed worden. Hier gaat om om die gebieden waarvoor wel een keuze gemaakt kan worden.

### 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 subsidiering: ontwikkel een afwegingskader met criteria voor subsidiëren versus aanbesteden. U heeft toegezegd hiervoor een discussiestuk voor te bereiden.

### Aanbesteding en subsidiering

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 bedrijven vraagt om een offerte in te dienen.

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 subsidieverstreking 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).

### Voor- en nadelen van aanbesteden

Het verplicht moeten aanbesteden van diensten op het terrein van welzijn, zorg en onderwijs levert niet alleen praktische informatie op, maar werpt ook de vraag op in hoeverre marktwerking moet gaan niet alles is te koop of in cijfers uit te drukken. Hieronder zijn de voor- en nadelen op een rij gezet.

| Nadelen van aanbesteding  | Voordelen van aanbesteding  |
|---|---|
| <p><b>Ketenaanpak:</b> activiteiten op het gebied van welzijn en jeugdzorg maken vaak deel uit van een keten van activiteiten. Met name in het jeugdbeleid staat de ketenaanpak nu centraal (ontwikkeling CJG). Wanneer in deze keten een deel van de activiteiten via aanbesteding naar een 'buitenstaander' gaat, gaat een belangrijke meerwaarde verloren: kennis van de klant, kennis van elkaar als samenwerkende partners, flexibiliteit en vertrouwen in de aanpak.</p> <p><b>Langdurige relatie/kwaliteit:</b> door aanbesteding komen mogelijk delen van het (welzijns)werk bij verschillende uitvoeringsinstanties terecht, dit zorgt voor versplintering. Welzijn is lokaal gebonden: huidige relatie is gebaseerd op vertrouwen en lokale bekendheid. Daarnaast wordt veel gewerkt met vrijwilligers en deze hebben affiniteit met de lokale aanbieders. De organisaties zijn vaak al jaren lokaal ingebed. Deze relatie en ook het bestaansrecht van instellingen wordt hiermee op het spel gezet. De kwaliteit van welzijnsproducten is afhankelijk van</p> | <p><b>Concurrentie en kwaliteit:</b> 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 concurrentie en vergelijkbaarheid van producten. Het effect hiervan kan zijn dat het tot een hogere kwaliteit van welzijnsproducten 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.</p> <p><b>Monitoring en verantwoording:</b> landelijk ontstaat een steeds grotere nadruk op monitoring en handhaving van welzijnsprestaties. Deze moeten meetbaar en controleerbaar zijn. Met aanbesteding kun je hiervoor zorgdragen. De burger heeft er belang bij om te weten dat de overheid het gemeenschapsgeld op</p> |

de bekendheid en het draagvlak van afnemers in de buurt. Het opbouwen van netwerken in de buurt e.d. kost tijd. Dit moet dan wel gegund worden.

**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.

weloverwogen wijze besteed en haar uiterste best doet om sociale vraagstukken op te lossen

**Inzicht in de aanbieders op de markt zijn**

Als je niet weet welke aanbieders op de markt zijn, kan gekozen worden voor een lichte vorm van aanbesteding.

Bij het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten is een bijlage toegevoegd waarin soorten diensten staan opgenomen, waarvoor een beperkt regime geldt. O.a. gezondheids- en sociale diensten, diensten voor recreatie, cultuur en sport en diensten voor het onderwijs- en beroepsonderwijs staan op deze lijst. Dit maakt het mogelijk om een 'lichte vorm' van aanbesteding te kiezen en niet voor een zware procedure.

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).

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

### **Jeugdgezondheidszorg**

Gemeenten bepalen krachtens de nieuwe wet Publieke Gezondheid welke organisatie de jeugdgezondheidszorg gaat uitvoeren. Indien een gemeente voor de GGD, een gemeentelijke organisatie, kiest, dan is er sprake van inbesteding en is er geen Europese aanbestedingsplicht. Indien de gemeente voor een externe partij kiest, is er sprake van uitbesteding. Uitbesteding kan ertoe leiden dat het gunnen van de opdracht onder de Europese aanbestedingsplicht gaat vallen. Of dat het geval is, hangt ervan af of de eventueel te gunnen opdracht boven een bepaalde waarde uitkomt. Indien deze waarde boven de €206.000 excl. BTW (drempelbedrag 2008-2009, stand 10 juli 2008) uitkomt, 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 JGZ gewoonlijk plaats door middel van subsidiering. Ook in Tynaarlo is dit het geval. Gelet op het Europees recht en het Besluit aanbesteding openbare diensten (BAO) dient deze praktijk niet te worden voortgezet. Aanbesteding behoeft niet plaats te vinden indien een alleenrecht kan worden gevestigd voor de uitvoering door een bepaalde zorgorganisatie. Ook in laatstgenoemde situatie dient op contractuele basis te worden gewerkt en niet via een subsidie. (bron: VNG)

### **Welzijnswerk en maatschappelijke dienstverlening**

Sinds jaar en dag subsidieren 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. Aanbesteding is alleen zinvol wanneer er sprake is van concurrentie. Bij welzijnswerk is dit vaak niet het geval. Op de vraag of welzijnsdiensten moeten worden aanbesteed, of dat gekozen dient te worden voor de subsidierelatie, heeft het VNG 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). Met zowel Trias als Noordermaat hebben we een subsidierelatie met daarbij een uitvoeringsovereenkomst. Prestaties worden hierbij omschreven.

Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning)

Onze kadernota Wmo gaat uit van een aantal belangrijke speelpunten:

-

Afwegingskader aanbesteden/subsidiëren

-

- WILL en TRILL systematiek voor zover mogelijk invoeren

De gemeente Amersfoort heeft uitgesproken dat zij in gevallen waar levering van diensten niet rechtstreeks aan de gemeente plaatsvindt, en dus in beginsel gekozen kan worden tussen subsidiëring en een overheidsopdracht (en daarmee vaak aanbesteden), in principe kiest voor subsidiëring

## WILL

Invoeren resultaatmodel (combinatie van WILL en TRILL systematiek)

Subsidie: algemeen belang

De gemeente verleent een subsidie voor activiteiten die om redenen van het algemeen belang wenselijk worden geacht. Subsidie komt van 1 kant.

De gemeente sluit een overeenkomst af wanneer een bedrijf of instelling (commerciële) diensten of goederen aan de overheid levert of op kosten van de overheid aan derden levert.

Als de overeenkomst (of opdracht) boven een bepaald bedrag uitkomt ben je verplicht aan te besteden.

Wanneer moet je subsidie verlenen en wanneer een overeenkomst sluiten.

Er is een grijs gebied waarbij de volgende vragen gesteld kunnen worden:

- welke partij neemt het initiatief?
- wat is het doel van de activiteit?
- is er sprake van winst?
- verricht de instelling ook activiteiten voor anderen dan de betreffende gemeenten

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

brachevoorwaarden

(contractvoorwaarden)

aanbesteding/inkoopprocedure

nakoming kan worden gevorderd

*aanbesteding* is de procedure waarbij een opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en bedrijven vraagt om een offerte in te dienen. In die offertes staat onder andere welke prijs het bedrijf voor de uitvoering van de opdracht vraagt. Het doen van aanbesteding is pas aan (Europese) regels gebonden als het gaat om uitgaven behorende bij één en hetzelfde project, boven de € 249.000,-. Daaronder wordt ook wel over aanbesteding gesproken, maar gaat het eigenlijk om een offerte-traject met meerdere aanbieders (wat vervolgens veel lijkt op aanbesteden). Het doel van het aanbestedingsbeleid is primair om concurrentie te verkrijgen en om alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans te geven.

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.

De levering van goederen en diensten *rechtstreeks* aan de gemeentelijke organisatie moeten altijd in de vorm van overheidsopdrachten. Wanneer die een bepaalde waarde overschrijdt (€ 206.000,-) moet deze (Europees) worden aanbesteed.

De regelgeving over aanbesteding van overheidsopdrachten is vastgelegd in het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO, 2005).

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