Keuzekompas aanbesteden in sociaal domein

maart 2023
Kenmerk
Versie 0.2

Gemeente Utrecht

Utrecht.nl

Colofon

Uitgave

info@utrecht.nl

In opdracht van

Maatschappelijke Ontwikkeling

Internet

www.utrecht.nl

Informatie

Jorden van Luxemburg, Sander de Schepper, Miriam Kettani en Ellen van der Vorst
14030

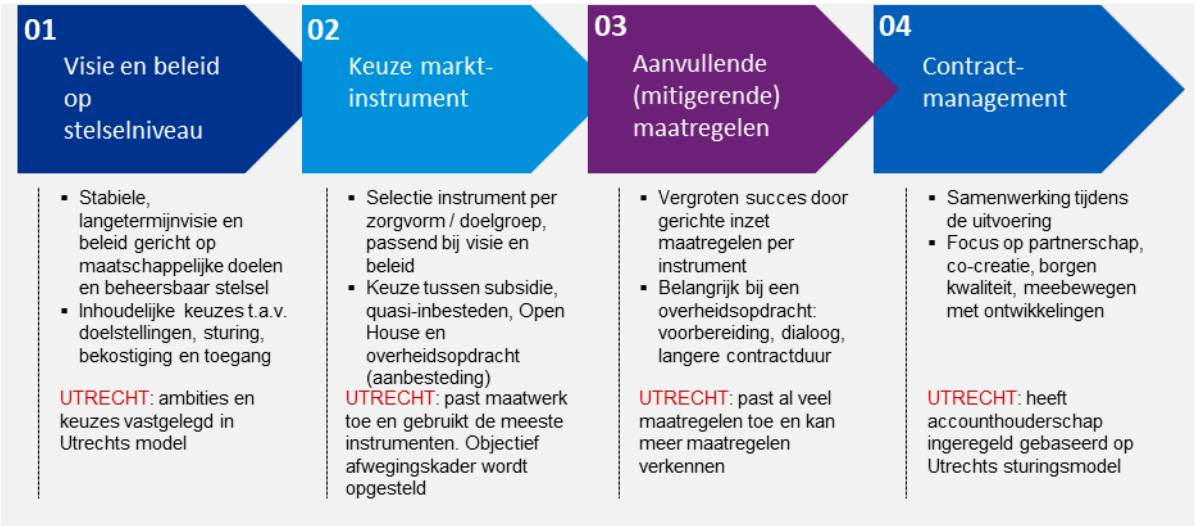
Inhoud

1	Introductie keuzekompas	4
2	Instrumenten	6
3	De 6 Utrechtse waarden	9
4	Hulpvragen keuze instrument	10
5	Inrichting instrumenten	13
6	Voorbeelden	16
7	Bronnen	19

1 Introductie keuzekompas

Dit Keuzekompas helpt bij het kiezen van het meest passende instrument voor het contracteren, ofwel het aangaan van inkoop- of subsidierelaties, Open House of inbesteden in het sociaal domein. Hierover worden veel discussies gevoerd. Is het nodig, is het wenselijk en hoe kunnen de instrumenten die er zijn goed worden ingezet. In dit licht heeft de Utrechtse gemeenteraad de motie 'de toekomst van het aanbesteden in het sociaal domein (M324-2020) ingediend waarin zij het college verzoekt om te onderzoeken welke de mogelijkheden er zijn om bestaande overeenkomsten te verlengen en nieuwe overeenkomsten te sluiten zonder aanbesteding- of tenderprocedures, en welke maatregelen genomen kunnen worden om de procedures minder knellend te laten zijn. Daarvoor zijn gesprekken gevoerd met bestuurders, medewerkers, experts en andere gemeenten. Dit is uitgewerkt in een adviesrapport van KPMG Verkenning aanbesteden in sociaal domein.
Om de kennis die we met dit onderzoek hebben opgedaan in de praktijk te gebruiken is dit Keuzekompas aanbesteden in het sociaal domein (hierna het Keuzekompas genoemd) opgesteld. Dit Keuzekompas geeft een overzicht van te hanteren instrumenten en de mogelijkheden voor de inrichting van deze instrumenten om procedures minder knellend te laten zijn. Het is uitdrukkelijk geen beslisboom, de keuze van het instrument is maatwerk en moet passen bij de inhoud van de opdracht en wat daarmee beoogd wordt. Het contracteren is immers geen doel op zich, het moet ondersteunend zijn aan de beoogde doelen en passen bij de visie die er is op het sociaal domein.

Bij het contacteren gaan wij uit van de volgende vier stappen:



Het contracteren in het sociaal domein is geen doel op zich. De gemeente Utrecht werkt vanuit een visie en beleid op stelselniveau, en de daarbij horende keuzes voor het inrichtingsmodel en leidende principes, ofwel het Utrechts model (stap 1). Met het beschrijven welk doel bereikt moet worden, welke

inrichtingskeuzes daarbij horen en welke ontwikkelingen gewenst zijn wordt een belangrijke basis gelegd voor het maken van de keuze van het instrument.
Bij het (opnieuw) contracteren van partijen wordt op basis van deze visie en beleid een afweging gemaakt welk instrument het meest passend is bij hetgeen we willen bereiken bij de betreffende dienst of zorgvorm. Deze keuze is niet te baseren op een beslismodel. Er wordt een afweging gemaakt op basis van een aantal waarden die worden meegewogen bij de uiteindelijke keuze. Het keuzekompas is hiervoor een instrument (stap 2).
Ook na de keuze van het instrument kunnen extra maatregelen genomen worden om het gewenste resultaat te bereiken. Zo worden binnen een instrument keuzes gemaakt bij de toepassing daarvan, zoals een goede voorbereiding en evaluatie van bestaande situatie, uitwerken van de opdracht in dialoog en contracteren voor een langere duur. Daarbij kunnen in de eisen en gunningscriteria elementen worden meegenomen om de continuïteit voor inwoners te garanderen en behoud van personeel na te streven (stap 3).
Vervolgens gaat het om invulling van het contractmanagement. Dit is de mogelijkheid om te sturen op hetgeen is afgesproken en gecontracteerd, en bij te sturen als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven (stap 4). Met het Utrechts sturingsmodel en de invulling van het accounthouderschap is het mogelijk om kort cyclisch met de contracteerde partners te leren en op basis daarvan verder te werken aan het verbeteren en optimaliseren van het sociaal domein. Een goede invulling van deze stap is weer een belangrijke basis voor de eerste stap als de contractperiode is afgelopen en er opnieuw een procedure gestart moet worden.

In dit keuzekompas worden stappen 2 en 3 nader uitgewerkt.

2 Instrumenten

Dit afwegingskader kan helpen om een keuze te maken uit vier instrumenten:

- Subsidie (inclusief begrotingssubsidie)
- Quasi-inbesteden en zuiver inbesteden
- Open House
- Overheidsopdracht (aanbesteding)

De vier instrumenten worden hieronder kernachtig toegelicht. Meer informatie over de instrumenten is opgenomen in het rapport van KPMG.

Subsidie

De gemeente kan via subsidie activiteiten van derden financieren. De activiteiten dienen een bijdrage te leveren aan de beleidsdoelen van de gemeente, en zijn niet bedoeld voor de gemeente zelf.
Iedereen moet een eerlijke kans krijgen om mee te dingen naar de subsidie. De subsidieplafonds moeten daarom gepubliceerd worden op de Subsidiestaat (op de website van de gemeente). Bij overvraging van het budget moet de gemeente goed kunnen uitleggen voor welke aanvraag zij kiest. De 'Nadere regel' wordt gepubliceerd op www.overheid.nl.
In de Nadere regel kunnen allerlei voorwaarden worden opgenomen zodat alleen de meest passende aanvragen binnenkomen. Denk aan: hoeveel aanbieders, kwaliteitseisen van de aanvragers en de looptijd van de subsidie. De omschrijving van de activiteiten is doorgaans minder uitgewerkt, omdat de gemeente vooral stuurt op het 'wat', en van aanvragers verwacht wordt dat zij het 'hoe' omschrijven in hun activiteitenplan bij hun subsidieaanvraag.
Subsidieaanvragen kunnen worden beoordeeld op volgorde van binnenkomst, maar het meest gehanteerde systeem in het sociaal domein is de 'subsidietender': alle aanvragen moeten voor een bepaalde deadline binnen zijn, worden beoordeeld in vergelijking met elkaar en de best scorende aanvragen krijgen subsidie tot het subsidieplafond bereikt is.
Doorgaans wordt subsidie ingezet om activiteiten mogelijk te maken waarvan het eigenaarschap en initiatief meer bij de aanvrager ligt. Uitvoering van de activiteiten kan niet afgedwongen worden (wanneer een ontvanger de activiteiten niet uitvoert, dan kan de subsidie wel teruggevorderd worden).
Subsidie kan niet verlengd worden: bij een nieuwe periode moet iedereen kunnen meedingen. Daar zijn enkele wettelijke uitzonderingen op die in het sociaal domein zelden zijn toegestaan. Een van deze uitzonderingen is de begrotingssubsidie. Bij een begrotingssubsidie wordt de naam van de ontvanger en het maximale subsidiebedrag in de begroting of de toelichting daarop worden opgenomen. De beoogde ontvanger moet vervolgens wel nog een subsidieaanvraag indienen. Deze zou toegepast kunnen worden als een bepaalde activiteit van groot maatschappelijk belang is en wordt uitgevoerd door één aanbieder. Er hoeft dan niet speciaal een nadere regel uitgewerkt te worden. Het toepassen van een begrotingssubsidie is echter wel strijdig met het beginsel van transparantie en het beginsel van gelijkheid; twee van de vier algemene beginselen van geldverstrekking.

Quasi-inbesteden en zuiver inbesteden
Een aanbestedende dienst kan ervoor kiezen een openbare taak met eigen middelen te vervullen. Bij een zuivere inbesteding betekent dit dat de gemeente een opdracht laat uitvoeren door een afdeling of dienst van de gemeente zelf. De opdrachtgever en opdrachtnemer zijn in dit geval onderdeel van één en dezelfde rechtspersoon en er hoeft geen overeenkomst gesloten te worden.
Bij een quasi-inbesteding verleent de gemeente een opdracht aan een derde partij die een separate rechtspersoon (publiek of privaat) is. Deze rechtspersoon staat onder toezicht van de gemeente en kan maar beperkt activiteiten ontplooien voor ander opdrachtgevers dan de gemeente. De quasi-inbestede organisatie mag geen commercieel werk doen en de gemeente heeft een beslissende invloed op alle belangrijke beslissingen van deze partij.
Hoewel het opzetten van een quasi-inbesteding een intensief en kostbaar proces is, zijn deze kosten eenmalig. Na opstart is geen periodieke aanbesteding of subsidieverstrekking benodigd, zullen transactiekosten dalen en is er sprake van continuïteit in dienstverlening.
Bij quasi-inbesteden worden in principe geen termijnen afgesproken waardoor er geen automatisme is om de keuze te heroverwegen.

Open House
Open House is een toelatingssysteem voor de levering van voorzieningen op basis van een vooraf bekendgemaakte toelatingsprocedure. De gemeente stelt binnen een Open House-systeem alleen geschiktheidseisen en minimumeisen (zoals prijs, capaciteit en certificering). Aanbieders die aan de eisen voldoen kunnen tot het systeem toetreden en hun diensten aanbieden. De kern van een Open House-systeem is dat inwoners zelf kiezen uit de toegelaten aanbieders, nadat de gemeente heeft geverifieerd dat de zorgaanbieders die zich hebben aangemeld binnen het Open House-systeem aan de gestelde eisen en (uitvoerings-)voorwaarden voldoen. Open House is geen aanbestedingsprocedure, waardoor er niet hoeft te worden voldaan aan de wettelijke eisen die voor aanbestedingsprocedures gelden.
De gemeente kan kiezen of toetreding doorlopend of op vastgestelde momenten mogelijk is. De duur van een overeenkomst in een Open House is in principe niet beperkt. Wanneer tussentijdse toetreding (op vastgestelde tijdstippen) is toegestaan, is een onbepaalde duur zelfs verdedigbaar. Dit betekent dat de continuïteit voor de inwoner en de professional goed geborgd kan zijn in een Open House.
Net als overheidsopdrachten en in tegenstelling tot subsidie zijn de overeenkomsten die via een Open House worden gesloten privaatrechtelijk. De gemeente kan daardoor nakoming door de aanbieder afdwingen.
De gemeente kan het aantal aanbieders niet zelf vaststellen, omdat zij met alle aanbieders die aan de geschiktheidseisen voldoen een overeenkomst sluit. Het aantal aanbieders kan groot worden. De gemeente kan geen afspraken over het aantal cliënten maken met aanbieders en kan niet beïnvloeden hoeveel en welke cliënten door bepaalde aanbieders worden bediend. Het is ook niet mogelijk om taakgerichte bekostiging toe te passen, omdat de gemeente geen controle heeft over de volumes. Dit heeft invloed op het contractmanagement.

Overheidsopdracht (aanbesteding)
Bij een overheidsopdracht geeft de gemeente opdracht voor het uitvoeren van activiteiten of het leveren van producten. Dit is anders dan bij een subsidie, waarbij de gemeente formeel alleen financiering biedt voor activiteiten van derden, maar geen opdracht geeft. Bij een overheidsopdracht omschrijft de gemeente de uit te voeren activiteiten doorgaans meer nauwkeurig. Kenmerkend is dat een

overheidsopdracht wordt uitgevoerd op basis van een overeenkomst waarin wederzijdse verplichtingen zijn opgenomen. De aanbieder verplicht zich bijvoorbeeld tot het leveren van voorzieningen, terwijl de gemeente zich verplicht om daar betalingen tegenover te stellen. De gemeente kan nakoming van de gewenste dienstverlening door de aanbieder afdwingen.
Overheidsopdrachten vallen onder de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012. Dit betekent dat als de geraamde waarde van een opdracht hoger is dan de Europese drempelbedragen, de opdrachtnemer geselecteerd moet worden op basis van een Europese aanbesteding. Aanbesteden geeft de mogelijkheid langjarige overeenkomsten, voorzien van verlengingsmogelijkheden te sluiten wat een langere relatie en continuïteit mogelijk maakt.
De continuïteit voor cliënten kan onder druk staan wanneer (net zoals bij een subsidietender) opnieuw aanbesteed wordt, door toetredende en wegvallende gecontracteerde aanbieders. Ook kan het grote onrust veroorzaken onder professionals. Dit omdat de uitslag van een aanbesteding effect kan hebben op hun werkzaamheden, functie en mogelijk zelfs het voortbestaan van hun organisatie.

3 De 6 Utrechtse waarden

Om de juiste keuze te maken is het helpend om vanuit de visie, het beleid en gewenste ontwikkelingen antwoord op een aantal vragen te formuleren. Hiervoor hebben wij zes waarden benoemd vanuit het perspectief van de inwoners, het aanbod en de gemeente (geïnspireerd op de maatschappelijke waardendriehoek van het Instituut voor publieke waarden). Bij elke waarde hebben we hulpvragen geformuleerd. De antwoorden helpen om op basis van de kenmerken van de instrumenten tot een keuze te komen.

6 Waarden in 3 categorieën		
Inwoners	**- Betrokkenheid** **- Verbetering**	(Solidariteit, eigenaarschap, continuïteit) (Bedoeling, innovatie, ontwikkeling, kwaliteit)
Aanbod	**- Gelijk speelveld** **- Rendement**	(Gelijke kansen, toetreding) (Doelmatigheid, efficiency, effectiviteit, risicobeheersing)
Gemeente	**- Legitimiteit** **- Invloed**	(Rechtmatigheid, transparantie, proportionaliteit, doelmatigheid) (Controle, grip, transformatie, beheersbaarheid, voorschrijvendheid)

4 Hulpvragen keuze instrument

Inwoners

Betrokkenheid

- In hoeverre zijn (kwetsbare) inwoners afhankelijk van het huidige aanbod (denk aan professionals, locatie, naamsbekendheid)?
- Zijn er mogelijkheden om de opdracht door inwoners uit te laten voeren?

Verbetering

- Is er verbetering nodig in het huidige aanbod of dienstverlening?
    - In welke mate zijn de activiteiten bekend en geworteld in de stad onder inwoners?
    - In welke mate worden de activiteiten gewaardeerd door inwoners?
- Worden er grote veranderingen verwacht in de vraag van de inwoners?

	Subsidie	Begrotings-subsidie	(quasi) Inbesteden	Open house	Overheids-opdracht
Betrokkenheid	▪ Lange subsidie-periode mogelijk, echter geen tussentijdse verlengingen ▪ Inwoners kunnen ook aanvragen	▪ In principe voor onbeperkte periode ▪ Ruimte voor inwoners-initiatieven gering	▪ In principe voor onbeperkte periode ▪ Ruimte voor inwoners-initiatieven mogelijk	▪ Voor onbeperkte periode mogelijk ▪ Inwonersinitiatieven kunnen ook inschrijven	▪ Lange contract-periode mogelijk, met tussentijdse verlengingen ▪ Inwonersinitiatieven kunnen ook inschrijven
Verbetering	▪ Veel ruimte voor subsidieontvanger om opdracht in te vullen en aan te sluiten op ontwikkelingen en vragen inwoners ▪ Prikkel voor innovatie bij aanbeste-dingen	▪ Veel ruimte voor subsidieontvanger om opdracht in te vullen en aan te sluiten op ontwikkelingen en vragen inwoners	▪ Veel ruimte voor gemeente (en evt. partner) om opdracht in te vullen en aan te sluiten op ontwikke-lingen en vragen inwoners	▪ Keuzevrijheid inwoners om aanbieder te kiezen die aansluit bij vraag, inwoner afhankelijk van aanbieder	▪ Aanbod is concreter omschreven ▪ Ruimte voor inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen via ontwikkelopgaven ▪ Moment voor evaluatie en prikkel voor innovatie bij aanbestedingen

Aanbod

Gelijk speelveld

- Is er sprake van een competitief zorglandschap/veel concurrerende aanbieders die de gewenste activiteiten kunnen leveren? Is er sprake van schaarste van aanbod?
- Is (tussentijds) toetreden wenselijk?
- Zijn er omstandigheden die het gelijke speelveld beïnvloeden (locatiegebondenheid, expertise, netwerk)?

Rendement

- Hoe essentieel is het aanbod binnen het (zorg)landschap en is continuïteit van relaties en netwerk van belang?
- Welke vernieuwing wordt van aanbieders verwacht en welke risico moeten zij hierin nemen?
- Is de opdracht voor de aanbieder aantrekkelijk? Ook in relatie tot de kosten om de opdracht te verkrijgen?
- Is de inspanning op de uitvraag lonend?
- In hoeverre is specifieke expertise van de professionals nodig, en hoe schaars is deze expertise? Is er sprake van krapte op de arbeidsmarkt?

	Subsidie	Begrotings-subsidie	(quasi) Inbesteden	Open house	Overheids-opdracht
Gelijk speelveld	▪ Iedereen die aan voorwaarden voldoet kan aanvraag indienen ▪ Toetreden afhankelijk van aanvraag-termijnen	▪ Geen gelijk speelveld ▪ Subsidie wordt direct aan partij verleend ▪ Geen (tussentijdse) toetreding mogelijk	▪ Geen sprake van speelveld ▪ Gemeente doet het zelf of zoekt partner ▪ Geen (tussentijdse) toetreding mogelijk	▪ Iedereen die aan voorwaarden voldoet kan inschrijven ▪ Tussentijdse toetreding mogelijk	▪ Iedereen die aan voorwaarden voldoet kan inschrijven ▪ Toetreden afhankelijk van termijnen overeenkomst
Rendement	▪ Ruimte voor de aanbieder voor invulling van de activiteiten ▪ Hoe langer de subsidieperiode hoe meer stabiliteit van het aanbod, ruimte voor inzet op vernieuwing en nemen van risico ▪ Aanbieders kunnen zich onderscheiden	▪ Ruimte voor de aanbieder voor invulling van de activiteiten ▪ Periode kan onbeperkt ▪ Risico dat andere aanbieders bezwaar maken tegen toekennen begrotings-subsidie	▪ Gemeente is (mede) verantwoordelijk en daarmee ook (mede) risicodragend ▪ Periode kan onbeperkt ▪ Expertise moet verworven worden	▪ Prikkel tot verbetering door de concurrentie van andere aanbieders ▪ Laagdrempelige inschrijving ▪ Periode kan onbeperkt.	▪ Ruimte voor de aanbieder voor invulling van de opdracht ▪ Hoe langer de contractperiode hoe meer stabiliteit van het aanbod, ruimte voor inzet op vernieuwing en nemen van risico ▪ Aanbieders kunnen zich onderscheiden ▪ Afdwingbaarheid kan beperkt worden door krappe arbeidsmarkt

Gemeente

Legitimiteit

- Wat is de raming van de waarde/ omvang van de opdracht?
- Brengen de wettelijke kaders risico's met zich mee en zijn wij bereid die risico's te nemen?
- Is het instrument passend bij het leidende principe 'eenvoud'?

Invloed

- Is verandering in het (zorg)landschap gewenst? Is het wenselijk vanuit de gemeente veranderingen aan te kunnen blijven brengen in de toekomst?
- Is de huidige dienstverlening doelmatig (efficiënt en effectief)?
- In welke mate is invloed door de gemeente gewenst vanwege mogelijk afbreukrisico bij onvoldoende uitvoering van de opdracht?
- Is verdere ontwikkeling van de wijze van de uitvoering (het 'hoe') gewenst?

	Subsidie	Begrotings-subsidie	(quasi)inbesteden	Open house	Overheids-opdracht
Legitimiteit	▪ Gelijk speelveld ▪ Inhoudelijk onderbouwde eisen aan de aanvrager mogelijk ▪ Veel ruimte om proces (eenvoudig) in te richten	▪ Botst met de basisprincipes gelijk speelveld en transparantie ▪ Risico op procedures door aanbieders die geen verlening krijgen ▪ Geen nadere regel nodig, wel een subsidieaanvraag	▪ Geen sprake van speelveld ▪ Opdracht moet passen bij de rol van gemeente ▪ De aanbieder moet hoofdzakelijk de gemeente als opdrachtgever hebben ▪ Inrichten inbesteding niet eenvoudig	▪ Gelijk speelveld, iedereen die aan de standaardvoorwaarden voldoet krijgt een contract ▪ Proces relatief eenvoudig	▪ Gelijk speelveld ▪ Aanbestedingsplicht boven EU-drempel (2022 SAS: € 750.000) ▪ Tijdsinvestering moet in balans zijn met looptijd, proces kan daar op worden ingericht
Invloed	▪ Invloed op aantal aanbieders ▪ Partnerschap mogelijk via volgen, spiegelen, leren ▪ Activiteiten niet afdwingbaar ▪ Vaste momenten om beste aanbod te selecteren	▪ Gunning aan partij die gemeente zelf uitkiest ▪ Partnerschap mogelijk via volgen, spiegelen, leren ▪ Activiteiten niet afdwingbaar	▪ Gemeente is zelf of medeverantwoordelijk dus maximale invloed	▪ Invloed op de randvoorwaarden maar beperkte invloed op invulling van opdracht en aantal aanbieders ▪ Activiteiten afdwingbaar	▪ Invloed op aantal aanbieders ▪ Concrete opdracht-omschrijving ▪ Partnerschap mogelijk via volgen, spiegelen, leren ▪ Ruimte voor verdere ontwikkeling middels meegeven ontwikkelopdrachten ▪ Activiteiten afdwingbaar ▪ Vaste momenten om beste aanbod te selecteren

5 Inrichting instrumenten

In gesprekken die zijn gevoerd met bestuurders, medewerkers, experts en andere gemeenten, zijn een groot aantal inrichtingskeuzes en maatregelen naar voren gekomen om het proces en instrument minder knellend te laten zijn. Zowel voorafgaand aan het proces, tijdens het proces als tijdens de uitvoering kunnen deze keuzes en maatregelen worden toegepast. Op de volgende pagina's worden deze toegelicht.

Basisprincipes in aanbestedingstrajecten zijn:

1. Consequent zijn in visie en beleid;
2. Hanteren van de leidende principes
3. Goede voorbereiding om de visie en uitgangspunten voor de uitvraag vast te stellen
4. Tijdig aankondigen van de uitvraag
5. Organiseren van een consultatie
6. Gebruik van uniforme definities
7. Borging van de juiste expertise in de beoordelingscommissie
8. Voeren van eerlijke en transparante afwijsgesprekken

Optionele maatregelen:

a. Duur van de overeenkomst
b. Tussentijdse evaluaties/ verlengmomenten
c. Organiseren van dialoogrondes
d. Transparante communicatie richting personeel:
e. Sturing op behoud personeel
f. Toepassen van de SAS-procedure
g. Continuïteit van zorg voor inwoners

Toelichting

Basisprincipes:

1. Consequent zijn in visie en beleid
   Stabiliteit in visie en beleid stimuleert de continuïteit van de gewenste dienstverlening, ook bij mogelijke wisselingen. Daarnaast geeft het zorgaanbieders en de professionals duidelijkheid voor de lange termijn.
2. Hanteren leidende principes
   Bij elke opdracht worden de leidende principes als uitgangspunt genomen en toets je of de uitvraag hier ook aan voldoet.
3. Goede voorbereiding om visie en uitgangspunten uitvraag vast te stellen
   Van groot belang is om voorafgaand aan een aanbesteding helder te hebben hoe de dienstverlening eruit moet zien, de positie in het zorglandschap en hoe de relatie met de gemeente ingericht moet

worden. Belangrijk hierbij zijn de wijze van bekostiging, monitoring, sturing, verantwoording, evaluatie en de samenwerkingsrelatie (en co-creatie) met de gemeente. De keuzes ten aanzien van deze elementen moeten leidend zijn, het instrument dat voor de geldverstrekking wordt gebruikt is volgend. Dat geldt dus ook voor subsidie (al dan niet met tender) en Open House. Wanneer de keuzes helder zijn kan veel tijd en discussie in de uitvraag bespaard worden.

4. Tijdig aankondigen van de uitvraag
   Tijdig aankondigen geeft tijd voor het zorglandschap om zich voor te bereiden, voor consultaties en voor het voeren van goede trajecten inclusief implementatie.
5. Organiseren van een consultatie
   Het kan zeer behulpzaam zijn om voorafgaand aan de aanbesteding een consultatie uit te voeren. Tijdens de consultatie met aanbieders, zorgprofessionals en medewerkers, ervaringsdeskundigen, inwoners, en/of cliëntvertegenwoordigers, kunnen bijvoorbeeld de visie, doelstelling of opdracht worden getoetst. Spreek de aanbieders niet alleen op bestuurlijk en directieniveau, organiseer ook een consultatie met uitvoerend welzijns- en zorgprofessionals.
6. Gebruik van uniforme definities
   Het gebruik van (landelijk) uniforme definities in overeenkomsten en aanbestedingsdocumenten kan aanbieders helpen om sneller de opdracht te begrijpen. Het gaat bijvoorbeeld om definities van begrippen als cliëntgebonden tijd, directe tijd en continuïteit. Ook kan het helpen om administratieve lasten te verminderen en complexiteit te reduceren.
7. Borging van de juiste expertise in de beoordelingscommissie
   Het vergt relatief veel kennis van het sociaal domein om de waarde en het realisme van inschrijvingen goed te kunnen beoordelen. Anderzijds is het ook van belang dat de beoordelaars onafhankelijk zijn, waardoor het aantal geschikte beoordelaars beperkt kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan welzijns- en zorgprofessionals uit een andere stad. Naast de juiste selectie kan ook een gedegen voorbereiding van de beoordelingscommissie helpen om tot een weloverwogen beoordeling te komen. Inwoners, ervaringsdeskundigen en/of cliëntvertegenwoordigers kunnen ook bij de beoordeling betrokken worden, maar hoeven niet per se aan de commissie deel te nemen. Hun stem kan op verschillende manieren gehoord worden, en in de beoordeling worden meegenomen.
8. Voeren van eerlijke en transparante afwijsgesprekken
   Het is van belang om tijd te investeren in een eerlijk en transparant afwijsgesprek met (medewerkers van) verliezende inschrijvers. Zo kan wederzijds begrip en vertrouwen intact blijven. Dit kan met name cruciaal zijn wanneer medewerkers van een verliezende inschrijver worden overgenomen door de winnende inschrijver; zo werken zij alsnog aan de opdracht waarvoor zij een verliezende inschrijving hebben opgesteld.

Optionele maatregelen:

a. Duur overeenkomst;
   Door te kiezen voor een langere duur van de overeenkomst kan één van de zwaarstwegende nadelen van een uitvraag gemitigeerd worden. Een langere duur komt de partnerschap, innovatie, continuïteit en de administratieve last ten goede. Uit de interviews blijkt dat de nu gehanteerde periode van 9 jaar als ideaal wordt gezien: een goede balans tussen continuïteit en ruimte om beleidsmatig te vernieuwen. Een langere contractduur kan bij een overheidsopdracht opgebouwd worden uit verschillende verlengmomenten. Dit kan bij een susbidieverstrekking niet.

b. Tussentijdse evaluaties/ verlengmomenten
In een overheidsopdracht kan een gemeente kiezen voor een overeenkomst met verlengingsopties. Bijvoorbeeld door een looptijd te kiezen van 3 jaar en 3 verlengingsopties van 2 jaar (zoals nu in Utrecht al een aantal keer is gedaan). Elke verlenging is een 'weegmoment' waarbij de gemeente kan evalueren of de dienstverlening nog passend is en aansluit bij de actualiteit.
c. Organiseren van dialoogrondes
In een dialoog met aanbieders kan de gemeente over de dienstverlening, prijzen en volumes onderhandelen. Daarnaast kan de dialoog ook helpen voor wederzijds begrip, het helpt om als gemeente heel transparant te zijn over de gemaakte afwegingen en keuzes. Bijvoorbeeld door goed uit te leggen wat de beoogde doelstelling is van een opdracht en waarom daarvoor gekozen is. Zo kan een aanbieder ook een beter passende inschrijving opstellen.
d. Transparante communicatie richting personeel
In de interviews is aangegeven dat het belangrijk is om te investeren in een soepele overgang en passende rol voor alle betrokken personeelsleden. Professionals moeten de overstap willen maken, zodat ze zich thuis en betrokken voelen bij de nieuwe opdrachtnemer. Wanneer personeelsleden de overstap niet willen maken kan in overleg met alle betrokken partijen naar een andere oplossing gezocht worden.
e. Sturing op behoud personeel
Als er sprake is van overgang van onderneming, gaat het personeel met behoud van arbeidsvoorwaarden en dienstjaren van de vorige opdrachtnemer automatisch van rechtswege over naar de winnende opdrachtnemer. In de praktijk heeft de gemeente Utrecht een toezichthoudende rol: zij wijst inschrijvers erop rekening te houden met de wetgeving, maar stelt zelf niet vast of er sprake is van overgang van onderneming. Bij de uitvraag kan wel inzicht gegeven worden in de huidige formatie in de uitvoering van de opdracht.
f. Toepassen van de SAS-procedure
SAS staat voor 'sociale en andere specifieke dienst'. De SAS-procedure is een uitzonderingsprocedure, opgenomen in de Aanbestedingswet 2012 om de gemeente voor het sociaal domein in staat te stellen de procedure naar wens in te richten. Zo kan de gemeente in dialoog met aanbieders. Ook is het niet nodig aan de voorkant van de procedure het precieze aantal gesprekken en de invulling daarvan al te bepalen.
g. Continuïteit van zorg voor inwoners
Om continuïteit van zorg voor inwoners te garanderen kunnen bij de aanbesteding van een overeenkomst al bepalingen opgenomen worden voor de omgang met inwoners wanneer de overeenkomst afloopt. Zo kan bijvoorbeeld vastgelegd worden dat de aanbieder nog een bepaalde periode de behandelingen van bestaande cliënten kan afmaken en/of de tijd heeft om de overdracht vorm te geven.

6 Voorbeelden

Zoals al een aantal keren aangegeven is de keuze voor een instrument maatwerk en we kunnen dan ook geen beslisboom aanbieden. Wij hebben daarom een aantal voorbeelden uitgewerkt waarin de juiste vragen en afwegingen leiden tot een keuze van instrument.

Voorbeeld 1: Preventie en begeleiding van jongeren op het gebied van liefde, relaties en seksualiteit

Utrecht wil een stad zijn waarin alle jongeren en jongvolwassenen gezond en veilig kunnen opgroeien. We willen dat onze Utrechtse jongeren een gezonde (seksuele) identiteitsontwikkeling doormaken, gezonde (seksuele) relaties aangaan en wensen en grenzen kunnen aangeven en respecteren.

Waarden vanuit Inwoners

De uitvoering van de activiteiten vraagt specifieke kennis en expertise. Onder andere om de deskundigheid en handelingsbekwaamheid te bevorderen van andere Utrechtse professionals uit de sociale basis, basiszorg en aanvullende (jeugd)zorg. Uitvoering van deze activiteiten stelt bepaalde eisen aan de uitvoerende professionals, waardoor uitvoering door inwoners niet voor de hand ligt. De huidige activiteiten worden al meerdere jaren naar tevredenheid uitgevoerd in Utrecht door de huidige partij (Pretty Woman) en zijn bekend onder inwoners. Er is tevredenheid over het huidige aanbod dat goed verankerd is in het netwerk in het sociaal domein. Continuïteit is daarom van belang.

Waarden vanuit het aanbod

Afgelopen jaren was het zorglandschap in beweging, onder andere met de doorontwikkeling jongerenwerk en buurtteams en de aanbesteding aanvullende jeugdhulp. We hebben deze periode benut om duidelijk te krijgen wat nodig is voor jongeren op de thema's seksualiteit en relaties. We zien dat expertise en aanvullende inzet nodig blijft op deze thema's voor de komende jaren. De activiteiten hebben dan ook een belangrijke plek in het totale (zorg)landschap. Er is sprake van een sterk netwerk met de sociale basis, basiszorg en aanvullende zorg, welke kwetsbaar is bij te veel verandering. Om voldoende stabiliteit te garanderen is een langere termijn van belang. De activiteiten dienen vanwege het stedelijke netwerk en specialisme door één aanbieder te worden uitgevoerd. Mogelijk zijn er meerdere partijen die de activiteiten kunnen uitvoeren, maar hebben niet dezelfde ervaring met de uitvoering van deze activiteiten in Utrecht als de huidige aanbieder. De activiteiten zelf dienen door de aanbieder doorontwikkeld te worden op basis van actualiteiten en nieuwe ontwikkelingen.

Waarden vanuit de gemeente

Er is voor deze activiteiten 425.000 euro per jaar beschikbaar. De activiteiten zijn privaat van aard en er zijn potentieel andere geïnteresseerde aanbieders waardoor de legitimiteit van geldverstrekking gewaarborgd moet worden middels een gelijk speelveld en transparantie. De wijze van uitvoering (het 'hoe') moet samen ontwikkeld worden. Er ligt geen wettelijke taak aan ten grondslag, waardoor afbreukrisico beperkt is en afdwingbaarheid minder van belang is.

Conclusie keuze instrument
Bovenstaande antwoorden op de hulpvragen leiden tot de conclusie dat een subsidietender het meest passende instrument is. Er zijn andere partijen die mogelijk uitvoering kunnen geven aan de activiteiten. Een nadere regel (subsidie) is rechtmatig en biedt, naast de stabiliteit en continuïteit, gelijke kansen en een open speelveld. Daarnaast biedt een nadere regel (subsidie) ruimte om in te spelen op wat de praktijk nodig heeft en zien we dat bij andere subsidieverleningen het goed lukt om te sturen, leren en ontwikkelen in partnerschap conform het Utrechts model. De activiteiten dienen doorontwikkeld te worden, waardoor deze niet nauwkeurig omschreven kunnen worden. Dit sluit meer aan bij subsidie dan bij inkoop (waarin je de activiteiten in principe meer nauwkeurig omschrijft). Tot slot zien we dat ook komende jaren expertise en inzet op preventie en begeleiding nodig blijft. Deze beoogde inzet is aanvullend en versterkend op andere nadere regels en opdrachten, zoals die van het jongerenwerk, GGDrU, JGZ, jeugdhulp en onderwijs. Daarom past een meerjarige subsidieverlening (van 6 jaar), om stabiliteit en continuïteit te creëren in het veld.
Directe gunning aan één partij middels begrotingssubsidie is overwogen, maar dit wordt sterk afgeraden. Een begrotingssubsidie is alleen gerechtvaardigd bij uitzonderlijke omstandigheden zoals in het geval van groot maatschappelijk belang en als het aantal potentieel geïnteresseerde partijen zeer beperkt is. Daarnaast voldoet het niet aan de basisprincipes van geldverstrekkingen, zoals een gelijk speelveld en transparantie. Het risico dat een partij, die zich benadeeld voelt, een klacht indient is groot, met als reële consequentie i) een door de rechter opgelegd gebod tot staking van de uitvoering, ii) een schadevergoeding of iii) vernietiging van de subsidieverlening. Tot slot blijft bij een begrotingssubsidie jaarlijkse onzekerheid bestaan over de voortzetting van de opdracht.

Nadere invulling van de instrumenten
Door het kiezen voor een lange periode, het borgen van de juiste expertise in de beoordelingscommissie en sturing op behoud van personeel kunnen de belangrijkste nadelen van een subsidietender worden weggenomen.
Een risico van een nadere regel (subsidie) is dat de continuïteit van de dienstverlening onder druk komt te staan. Om de kwaliteit en continuïteit te borgen is er in de nadere regel expliciet aandacht voor i) oog voor continuïteit op inhoud en bestaande netwerken. ii) gunning aan de aanvrager die het meest vertrouwen geeft dat de opdracht goed aansluit bij wat Utrecht nodig heeft. Dit bereiken we door zorgvuldig geformuleerde gunningscriteria en borging van voldoende expertise in beoordelingscommissie. iii) aanvragers worden gewezen op betreffende wetgeving rond overgang van onderneming. Als er sprake is van overgang van onderneming, gaat het personeel met behoud van arbeidsvoorwaarden en dienstjaren van de vorige opdrachtnemer automatisch van rechtswege over naar de nieuwe opdrachtnemer. In de praktijk heeft de gemeente Utrecht een toezichthoudende rol: zij wijst inschrijvers erop rekening te houden met de wetgeving, maar stelt zelf niet vast of er sprake is van overgang van onderneming. Bij de uitvraag kan wel inzicht gegeven worden in de huidige formatie in de uitvoering van de opdracht. Hierdoor worden nieuwe partijen gedwongen om een realistische aanvraag in te dienen, passend bij de huidige formatie. Ook kan gestimuleerd worden dat er heldere communicatie plaats vindt met het personeel gedurende het hele traject.

Voorbeeld 2: Hulpmiddelen Wmo
Het leveren van hulpmiddelen in het kader van de Wmo, zoals rolstoelen, scootmobielen, tilliften, etc. aan inwoners die dit nodig hebben.

Waarden vanuit Inwoners
Inwoners die dit nodig hebben zijn afhankelijk van het tijdig leveren van kwalitatief goede hulpmiddelen om volwaardig mee te kunnen doen aan de samenleving. Voor de huidige gebruikers van hulpmiddelen is het van belang dat zij gebruik kunnen blijven maken van deze hulpmiddelen en geen last ondervinden wanneer de gemeente zou overstappen op een andere leverancier. De dialoog met cliëntvertegenwoordiging is belangrijk.

Waarden vanuit het aanbod
Het huidige contract loopt tot 1 april 2022 en door de gemeente afgesloten met drie partijen. Er is op dit moment landelijk een beperkt aantal partijen die hulpmiddelen kunnen leveren. De verwachting is dat zij allemaal willen inschrijven op de aanbesteding. De huidige leveranciers hebben aangegeven zeer tevreden te zijn over de Utrechtse aanpak. Daarmee is gemeente Utrecht een interessante samenwerkingspartner.

Waarden vanuit de gemeente
Jaarlijks geeft de gemeente voor ca € 6 miljoen uit aan hulpmiddelen en de verwachting is dat dit de komende jaren zal toenemen. De opdracht valt onder de aanbestedingswetgeving, zoals ook blijkt uit een research op TenderNed. Bij het leveren van hulpmiddelen is zorgvuldigheid van groot belang. Vanwege de benodigde expertise is het van belang dat er ervaren en deskundige leveranciers werkzaam zijn voor de stad. Door de dienstverlening rondom de levering van hulpmiddelen in te kopen, kunnen we als gemeente actief sturen op de te leveren dienstverlening en dit desnoods afdwingen ten goede van de gebruiker van de hulpmiddelen. Uitvoering in eigen beheer ofwel inbesteden is daarom geen wenselijke optie. Dialoog met het zorglandschap is belangrijk, conform het Utrechts model.

Conclusie keuze instrument
Op basis van bovenstaande antwoorden op de hulpvragen concluderen wij dat een overheidsopdracht het meest passende instrument is. Inwoners moeten kunnen rekenen op tijdige en kwalitatief goede hulpmiddelen, dat desnoods afgedwongen moet kunnen worden. Dit maakt subsidie minder passend, omdat uitvoering dan niet afdwingbaar is. De huidige inrichting van het landschap, de aanbieders in het zorglandschap en de hoogte van het beschikbare budget maken dat het vanuit legitimiteit van belang is een gelijk speelveld te creëren. De opdrachtwaarde ligt boven de drempel van een Europese aanbesteding (de huidige drempels kun je op intranet vinden).

Nadere invulling van de instrumenten
Voor de continuïteit en proportionaliteit is een lange termijn meer passend. Eventueel met tussentijdse verlengmomenten als weegmoment of de dienstverlening nog aansluit bij de vraag en ontwikkelingen in de samenleving. Als er nieuwe leveranciers worden gecontracteerd kan dit voor onrust in de stad zorgen. Om dat te voorkomen moeten er afspraken worden gemaakt over borgen van continuïteit, het behoud van hulpmiddelen en de communicatie naar cliënten.

7 Bronnen

- Europa Decentraal (2021). *Subsidie of opdracht.* *https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/subsidie-en-aanbesteden/*
- Europa Decentraal (2021). *Inbesteden*. https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/inbesteden/
- Damste advocaten / notarissen, Kim Schipper (2021). *Kan ik als aanbestedende dienst de overeenkomst met mijn bestaande opdrachtnemer verlengen?*
- FNV Welzijn stad Utrecht (2020). *Stop met tenderen in het sociaal domein*
- Gemeente Rotterdam (2017). *Kadernotitie Inkoopstrategieën Heel de Stad*, Overkoepelende uitgangspunten voor de Inkoopstrategieën van de inkoopsporen Welzijn, Wmo-maatwerkondersteuning, Wijkteams en Jeugdhulp
- Gemeente Utrecht (2017). *Memo Nieuwe subsidieperiode buurtteamorganisaties*
- Gemeente Utrecht (2020). *De Utrechtse aanpak in het sociaal domein. Model en werking in de praktijk* https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/2020-11-magazine-de-utrechtse-aanpak-in-het-sociaal-domein.pdf
- Inkoop Sociaal Domein (2021). *Afwegingskader Inkoop sociaal domein. Impact van hoofd- en onderaannemerschap*
- Inkoop Sociaal Domein (2021). *Folder pilots Jeugdwet en Wmo 2015*
- Inkoop Sociaal Domein (2020). *Praktijkverhaal gemeente Veenendaal: quasi-inbesteden van welzijnswerk* https://www.inkoopsociaaldomein.nl/actueel/nieuws/2020/06/18/praktijkverhaal-gemeente-veenendaal-quasi-inbesteden-van-welzijnswerk
- Inkoop Sociaal Domein (2021). *Herinrichten van contracten zonder opnieuw aan te besteden* https://www.inkoopsociaaldomein.nl/actueel/nieuws/2021/09/10/het-holland-rijnland-model-herinrichten-van-contracten-zonder-opnieuw-aan-te-besteden
- PIANOo (2021). *Aanbestedingsplicht.* https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/aanbestedingsplicht#niet-aanbestedingsplichtigeopdrachten
- PIANOo (2021). *Visie: Subsidie of overheidsopdracht* https://www.pianoo.nl/nl/visie-subsidie-overheidsopdracht
- PIANOo (2021). *Vijf vragen bij het achterhalen van verschillen* https://www.pianoo.nl/nl/over-pianoo/vakgroepen/vakgroep-aanbestedingsrecht/visie-subsidie-of-overheidsopdracht/vijf-vragen-bij-achterhalen-van
- PIANOo (2021). *Waarborgen van zorgcontinuïteit* https://www.pianoo.nl/nl/sectoren/sociaal-domein/stappenplan-inkoop/flexibiliteit/waarborgen-van-zorgcontinuiteit
- PIANOo (2021). *Open House als inkoopmethodiek* https://www.pianoo.nl/nl/sectoren/sociaal-domein/checklist-inkoop/aanbesteden-inbesteden-subsidie-open-house/open-house-als
- PIANOo (2017). *Aanbesteden Wmo 2015 En Jeugdwet. Een Handreiking*
- Tim Robbe (2021). *In opkomst; de SAS-procedure*

https://www.sociaalweb.nl/blogs/in-opkomst-de-sas-procedure
- Van Heukelom, S. en De Jong, J. (2013). *Subsidiëren of inkopen? Handreiking voor ambtelijke professionals*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. https://vng.nl/files/vng/szm-handreiking_subsidieren_of_inkopen_def.pdf
- Vijverberg Advocaten (website bezocht 2021). *Buitenwettelijke subsidies. Subsidies op basis van een begrotingspost en incidentele subsidies*
- VNG (2019)*, Handreiking Basisbeginselen subsidierecht* https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/20190820-basisbeginselen-subsidierecht.pdf