

Memo

Maatschappelijke Ontwikkeling

Telefoon (038) 498

Aan Gemeenteraad Zwolle

Van Matthijs Barendse

Ons kenmerk Motie 940

Datum 13 september 2021

Onderwerp Toekomst subsidiëren en inkopen Sociaal Domein

1 Inleiding

Op 19 april 2021 is de motie Toekomst van inkoop in het Sociaal Domein in de gemeenteraad ingediend en aangenomen. De motie is ingediend door D66 met mede-indieners ChristenUnie (CU), Partij van de Arbeid (PvdA), GroenLinks (GL) en Christen-Democratisch Appèl (CDA).

De motie draagt het college op om in kaart te brengen wat experts, (voorbeeld)gemeenten en de VNG en bestuurders, medewerkers en ervaringsdeskundigen uit het sociaal domein van aanbesteden en subsidiëring vinden. Daarnaast dient het college de voortgekomen voor- en nadelen en dilemma's van verschillende vormen van inkoop in het sociaal domein op te nemen in een informatienota voor de raad.

Hoofdstuk 2 beschrijft de een algemeen beeld van de wettelijke kaders waar subsidiëren en inkopen onder vallen. Hoofdstuk 3 gaat dieper in over subsidiëren onder de Algemene wet bestuursrecht. In hoofdstuk 4 leest u de nadere verdieping met betrekking tot de verschillende inkoopvormen. Hoofdstuk 5 is een nadere beschouwing over de voor- en nadelen tussen subsidiëren en inkopen.

Hoofdstuk 6 geeft de conclusie weer.

Dit memo schetst diverse vormen van bekostiging en behandelt op hoofdlijnen de verschillende voor- en nadelen. Daarnaast wordt opgemerkt dat dit memo een nadere duiding is op het vastgestelde inkoopbeleid gemeente Zwolle, gemeente Kampen en de Provincie Overijssel op 12 juni 2017.

Voor het opstellen van het memo is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Dit betreft onder andere diverse interne aanbestedingsdocumenten, adviezen van aanbestedingsexperts en juristen. Daarnaast zijn diverse externe bronnen geraadpleegd als het essay "het Dogma van aanbesteden", publicaties van T. Robben, de VNG en publicaties op aanbestedingswebsites als Pianoo.

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

2 Algemene wet Bestuursrecht of Privaatrecht?

Gemeenten worstelen regelmatig met de vraag: Wanneer besteed je aan, en wanneer verleen je een subsidie?

Bij subsidieverlening ligt de gedachte ten grondslag dat er geen sprake kan zijn van een aanbestedingsplicht en andersom. Dit is onjuist, omdat het verlenen van een subsidie in bepaalde gevallen tevens kwalificeert als het gunnen van een “overheidsopdracht”.

2.1 Begrippenkaders

Het subsidierecht en het aanbestedingsrecht kennen een eigen begrippenkader. Deze begrippenkaders staan in beginsel los van elkaar.

- Het subsidierecht kent een nationaalrechtelijk begrippenkader, neergelegd in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- Het aanbestedingsrecht kent een Europeesrechtelijk 2 begrippenkader, neergelegd in Europese aanbestedingsrichtlijnen¹ die zijn geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012.

Een gemeente zal zodoende bij elke situatie zich in beginsel de volgende twee vragen moeten beantwoorden:

1. kwalificeert de overheidsuitgave als een “subsidie” in de zin van titel 4.2 van de Awb?
2. kwalificeert de overheidsuitgave als een “overheidsopdracht” in de zin van de Aanbestedingswet 2012?

Met andere woorden: Subsidiëren en aanbesteden zijn middelen om een gewenst doel te bereiken. Bij elk doel zal moeten worden bekeken welk middel daar het beste bij past.

3 Bekostiging via subsidiëren vanuit de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)

Vanuit juridisch oogpunt geldt een aantal criteria als het gaat om een zogenoemde “zuivere” subsidie. Er zijn namelijk ook subsidies die als overheidsopdracht kunnen worden aangemerkt en daarmee vallen onder een privaatrechtelijke overheidsopdracht. Dit wordt in hoofdstuk 4. uitgelegd.

Als we het hebben over een subsidie wat valt onder artikel 4:21 Awb gelden de volgende criteria:

1. Er wordt aanspraak gemaakt op financiële middelen. Dat houdt in: Elke aanspraak op geld zonder vooruitzicht op terugbetaling (à fond perdu) in de vorm van bijvoorbeeld een garantie of lening. Kwijtschelding (bijvoorbeeld huur) is veelal niet mogelijk;
2. Het wordt verstrekt door een bestuursorgaan met oog op bepaalde activiteiten. Dat houdt in: In hoofdzaak verstrekking door een zogenoemd A-orgaan zoals een college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten. Het geld kan worden aangewend voor een speciaal doel of voor het stimuleren van wenselijk geachte activiteiten;
3. Geen betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten;
4. Dat komt omdat subsidies onder de Awb niet onder “bezwarende titel” kunnen worden afgegeven. Bezwarende titel houdt in dat een tegenprestatie wordt geleverd bijvoorbeeld het leveren van goederen of diensten.

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

5. Bij het verlenen van subsidies worden daarom in principe geen wederzijdse verplichtingen in het leven geroepen maar ontstaat alleen een eenzijdige aanspraak op financiële middelen.

Door middel van een subsidie kan de gemeente ééenzijdig een bedrag ter beschikking stellen aan een organisatie om invulling te geven aan gevraagde voorzieningen.

Veelal betreft het hier algemene voorzieningen waar alle inwoners of bepaalde inwoners van de gemeente gebruik van kunnen maken. Als de subsidieregeling eenmaal van kracht is, moet de gemeente iedere subsidieaanvrager die aan de voorwaarden voldoet toelaten tot de regeling. Het is daarbij wel mogelijk om in de subsidieregeling selectiecriteria op te nemen of om bijvoorbeeld een rangschikking in volgorde aan te brengen of aan te geven dat aanvragen worden behandeld totdat het beschikbare budget op is.

Voorbeelden van evidente subsidies zijn ondersteuning van de plaatselijke voetbalvereniging, een zwembad, ondersteunende financiering voor natuurbeheer of voor monumentenonderhoud door particuliere eigenaren. Het kan zijn dat het doel van een subsidie in de loop van de tijd “verschuift” naar levering van goederen of diensten. Dan kan het zijn dat een zuivere subsidie een overheidsopdracht wordt.

4 Bekostiging via een Privaatrechtelijke Overheidsopdracht

Inkopen, contracteren of aanbesteden: In feite beschrijven deze termen hetzelfde doel, namelijk een overheidsopdracht. Een overheidsopdracht leidt tot een privaatrechtelijke relatie tussen de aanbestedende overheid (lees: aanbestedende dienst) en een organisatie die bepaalde diensten levert.

Zodra er vanuit de aanbestedende dienst een tegenprestatie (onder bezwarende titel) in de vorm van goederen of diensten wordt verwacht spreken we al snel van een overheidsopdracht. Dat maakt dat ook bepaalde diensten die via een subsidie worden bekostigd in feite vallen onder het aanbestedingsrecht. Dit wordt in de volgende paragraaf uitgelegd.

4.1 Inkopen via een subsidie met uitvoeringsovereenkomst

Een subsidiebeschikking is een eenzijdige rechtshandeling waarbij de ontvanger zich niet verbindt tot het leveren van een tegenprestatie. De subsidieontvanger kan immers ook afzien van het uitvoeren van de activiteiten, met het gevolg dat hij de subsidie niet ontvangt.

Het wordt echter anders indien samen met de subsidiebeschikking een uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten. In de Awb is (in artikel 4:36) opgenomen dat een uitvoeringsovereenkomst (ook wel subsidieovereenkomst genoemd) kan worden gesloten waarin kan worden bepaald dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend uit te voeren. In dat geval verbindt de ontvanger van de subsidie zich met het overheidsorgaan en is er sprake van een overeenkomst onder bezwarende titel.

Leidt het voorgaande tot de conclusie dat bestuursorganen beter geen uitvoeringsovereenkomsten kunnen sluiten? Nee, want niet elke overeenkomst tussen overheid en subsidieontvanger leidt tot een aanbestedingsplicht.

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

Een subsidie wordt verstrekt om bepaalde activiteiten te stimuleren, in veel gevallen voor maatschappelijke en sociale doeleinden. Wil een bestuursorgaan subsidie verstrekken voor een activiteit met een sociaal oogmerk dan is het dus van belang na te gaan of deze activiteit valt onder de sociale of specifieke diensten als bedoeld in bijlage XIV van de aanbestedingsrichtlijn.

Wanneer dit het geval is, én het subsidiebedrag onder het drempelbedrag van €750.000,- blijft, kan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort een uitvoeringsovereenkomst met de subsidieontvanger sluiten. Hierin kunnen verplichtingen worden vastgelegd zonder het risico te lopen dat de activiteit had moeten worden aanbesteed. De drempelbedragen worden in paragraaf 4.4. verder toegelicht.

4.2 Overige vormen van Inkopen van diensten met een commercieel karakter

Gemeenten kunnen naast subsidiëren vanuit de Awb ook diensten en producten inkopen die een commercieel karakter hebben en die rechtstreeks aan de gemeentelijke organisatie worden geleverd. Voorbeelden hiervan zijn het inkopen van potloden, reguliere schoonmaakdiensten of het laten verbouwen van het gemeentehuis.

Wat betreft publieke diensten of producten zijn dit veelal diensten en producten die niet rechtstreeks ten goede komen aan de gemeentelijke organisatie maar aan derden worden geleverd. Dit is ten behoeve van de publieke (wettelijke) taken van de gemeente zoals de uitvoering van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. Middels deze diensten of producten geeft de gemeente invulling aan de wettelijke taken ten opzichte van inwoners die recht hebben op ondersteuning.

Er zijn verschillende varianten van inkoopprocedures die samenhangen met de waarde van de producten of diensten die ingekocht worden. Naast opdrachtwaarde is het soort dienst of product bepalend voor de procedure. Denk hierbij aan sociale diensten of fysieke producten en werken. De gemeente dient zich bij de keuze van de procedure te houden aan Europese regels en de Aanbestedingswet 2012.

4.3 Europese aanbestedingen en Nationale aanbestedingen

Binnen het palet aan aanbestedingsprocedures worden twee hoofd categorieën onderscheiden: Europese aanbestedingen en Nationale aanbestedingen. De keuze van welk type hangt af van de hoogte van de opdrachtwaarde. Als de waarde van de opdracht boven de Europese drempelwaarde komt dan moet er een Europese procedure worden gehanteerd. Als hij onder de Europese drempelwaarde zit dan kan er gekozen worden voor een Nationale aanbesteding. Wanneer er een nationale aanbesteding gehanteerd mag worden hoeft er alleen rekening gehouden te worden met hoofdstuk 1 van de aanbestedingswet 2012, de gids proportionaliteit en de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht. Dit terwijl er bij een Europese aanbesteding rekening gehouden moet worden met de volledige aanbestedingswet 2012. Zowel bij de Europese aanbestedingen als Nationale aanbestedingen zijn er (wederom afhankelijk van drempelbedragen) keuzes te maken tussen standaard aanbesteden of onderhands aanbesteden. In de volgende paragrafen worden de keuzes verder uitgelegd

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

4.4 Bepalen van drempelbedragen

Zoals hierboven wordt beschreven is de keuze van het type aanbesteding afhankelijk van de opdrachtwaarde van leveringen of diensten.

Als de geraamde waarde van de opdracht boven deze waarde uitkomt dan is de aanbestedende dienst verplicht om Europees aan te besteden. De drempelbedragen worden jaarlijks aangepast.

Voor 2021 gelden de volgende drempelbedragen:

- Werken (civiel technische zaken) 5.350.000,-
- Leveringen en diensten (aankoop, lease, huur of huurkoop van producten en diensten) voor decentrale overheid €214.000,-
- Overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten €750.000,-
- Prijsvragen voor decentrale overheid €214.000,-

4.5 Standaard aanbesteden: Openbaar

Deze aanbestedingsprocedure bestaat uit één ronde en alle inschrijvers kunnen direct een offerte indienen. Voor deze procedure geldt dat de aanbestedende dienst een minimale inschrijftermijn van 45 dagen moet hanteren vanaf de aankondiging van de opdracht.

Om te kunnen inschrijven moet er voldaan worden aan een aantal geschiktheidseisen. Een voorbeeld hiervan is het kunnen voldoen aan de ISO -norm. Daarnaast wordt de gunning beoordeeld op gunningscriteria, meestal een prijs en één of meerdere kwalitatieve criteria die uitgewerkt moeten worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het uitwerken van een plan van aanpak. De meest gehanteerde gunningsmethodiek is de beste prijs-kwaliteitverhouding. De aanbestedende dienst kan ook gunnen op de laagste prijs of op de laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit.

4.6 Standaard aanbesteden: Niet-Openbaar

Een niet-openbare procedure wordt gehanteerd op het moment dat men denkt dat er veel interesse is vanuit de markt voor een opdracht. De procedure bestaat uit twee verschillende rondes. De eerste ronde is een selectiefase. Daaruit worden meestal rond de 5 gegadigden geselecteerd die voldoen aan de vooraf opgestelde geschiktheidseisen en het beste scoren op de selectiecriteria. Deze gegadigden mogen dan door naar de offertefase.

In de offertefase wordt net als bij de openbare procedure gevraagd om het uitwerken van de gunningscriteria. Doordat er in de offertefase pas antwoord gegeven hoeft te worden op deze gunningscriteria bespaart dit de niet geselecteerde partijen, maar ook de aanbestedende dienst veel tijd en werk. Voor deze procedure gelden minimumtermijnen van 30 dagen voor de selectiefase en 40 dagen voor het indienen van de inschrijving. Met de beoordelingstijd ertussen meegenomen komt het geheel meestal neer op zo'n 15 weken.

4.7 Onderhands aanbesteden: Enkelvoudig of meervoudig?

Aanbestedingen met een geraamde waarde lager dan de Europese drempelwaarden (zie paragraaf 4.4.) mogen Nationaal onderhands worden aanbesteed.

Bij een enkelvoudige onderhandse aanbesteding richt de aanbestedende dienst zich tot één enkele ondernemer. Deze wordt vervolgens direct gevraagd om een offerte. Bij een meervoudig onderhandse aanbesteding benadert de aanbestedende dienst 3 tot 5 ondernemers (of 2 wanneer

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

deze keuze te verantwoorden is). Omdat het hier om meerdere partijen gaat, gelden er ook meer regels.

Alle partijen moeten dezelfde kansen krijgen en er mag niet onderhandeld worden. Er moet rekening gehouden worden met de basisbeginselen van het aanbesteden: proportionaliteit, gelijke behandeling, transparantie en objectiviteit. Alle keuzes die de aanbestedende dienst maakt, moeten gemotiveerd en beargumenteerd kunnen worden.

Daarnaast dienen de specificaties van de opdracht duidelijk te zijn, om te voorkomen dat de inkoper appels met peren gaat vergelijken. Kortom: Een meervoudig onderhandse aanbesteding lijkt al veel meer op een Nationale/Europese aanbesteding dan een enkelvoudig onderhandse aanbesteding.

Ook bij onderhandse aanbestedingen gelden drempelwaarden. De drempelwaarden voor onderhands aanbesteden verschillen voor enkelvoudig en meervoudig onderhands.

1. Enkelvoudig onderhands aanbesteden:

Leveringen en diensten tot € 50.000 en werken tot € 150.000:

2. Meervoudig onderhands aanbesteden:

Leveringen en diensten van tot € 214.000 en werken tot € 1.500.000:

Voor meervoudig onderhands aanbesteden is het drempelbedrag voor leveringen en diensten hetzelfde als de Europese drempelwaarde. De tussenstap Nationaal aanbesteden wordt dus alleen voor werken geadviseerd, vanaf €1.500.000 tot € 5.350.000.

4.8 Specifieke aanbestedingsprocedures

Naast de standaard aanbestedingsprocedures bestaan er ook specifieke vormen van aanbesteden. Hieronder worden deze specifieke procedures toegelicht.

4.8.1 DAS (Dynamisch Aankoop Systeem)

Een Dynamisch aankoopstelsel is een elektronisch proces voor het inkopen van werken of leveringen die regelmatig terugkeren. In tegenstelling tot andere procedures blijft een DAS open staan, je kunt je zolang de DAS loopt je aanmelden en moet dan ook worden toegelaten, als je aan de eisen voldoet. Onder deze toegelaten partijen worden gedurende dezelfde looptijd van de DAS nadere opdrachten uitgezet. Binnen een DAS mogen inschrijvers niet beperkt worden door selectiecriteria maar er mogen wel uitsluitingsgronden en passende geschiktheidseisen worden gesteld.

4.8.2 Innovatiepartnerschap

Innovatiepartnerschap is een nieuwe aanbestedingsprocedure sinds 2014. Deze procedure wordt gebruikt voor de aanschaf van producten, werken en diensten die nog niet of nauwelijks op de markt beschikbaar zijn. Inschrijvers stellen aan de hand van een probleemstelling van de aanbestedende dienst innovatieve oplossingen voor.

Deze aanbestedingsprocedure bestaat uit 3 fases:

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

1. Er wordt begonnen met een mededingingsfase. In deze fase wordt de inschrijving voltooid. Er moet worden voldaan aan een aantal selectie- en geschiktheidseisen en daarnaast moet er door de inschrijvers zo concreet mogelijk beschreven worden wat deze innovatieve oplossing inhoud en hoe zij denken deze oplossing samen met de aanbestedende dienst te gaan ontwikkelen. In deze fase kunnen ook diverse onderhandelingsronden gebruikt worden om het aantal inschrijvers te kunnen terugbrengen. Uiteindelijk worden er een aantal “partners” gekozen welke daarna doorgaan naar de in de onderzoeks- en ontwikkelingsfase.
2. De onderzoeks- en ontwikkelingsfase omvat de realisatie van de oplossing. Een voorbeeld hiervan is het ontwikkelen van een prototype. In deze fase kunnen aan de hand van tussentijdse doelen het aantal partners worden verminderd.
3. Als laatste is er nog de commerciële fase, hier vindt uiteindelijk de aankoop plaats van de ontwikkelde producten of diensten. Het kan zijn dat meerdere “partners” deze procedure volledig succesvol hebben doorlopen, als dat zo is dan zal er voor deze partijen nog een commerciële inschrijving (d.w.z. op prijs) plaats vinden.

4.8.3 Mededingingsprocedure met onderhandeling en een concurrentiegericht dialog

Beide procedures starten net als bij een niet-openbare aanbesteding met een selectiefase waarna een aantal partijen overblijven die aan de geschiktheidseisen voldoen.

Bij de mededingingsprocedure met onderhandeling worden de overgebleven partijen gevraagd om een inschrijving te doen. Aan de hand daarvan wordt er tussen deze partijen en de aanbestedende dienst onderhandeld om de inhoud te verbeteren. Er kan alleen onderhandeld worden over de voorwaarden en de prijsstelling. De opdracht staat namelijk al vast. Deze onderhandelingen kunnen zich een aantal ronden herhalen totdat iedereen een definitieve inschrijving kan doen. Deze inschrijving wordt uiteindelijk beoordeeld op voor iedereen gelijke gunningscriteria die aan de start van deze procedure al vast staan.

Bij een concurrentiegericht dialog worden de overgebleven partijen verzocht een oplossing aan te bieden en een inschrijving te doen aan de hand van een dialog met de aanbestedende dienst. Tijdens deze dialog kan de aanbestedende dienst samen met de deelnemers hun oplossingen verder uitdiepen en vormgeven. Vanuit daar wordt dan ook bepaald welke partij zij de best passende oplossing vinden hebben.

Beide procedures zie je veel bij opdrachten die vragen om een innovatieve oplossing of als de gemakkelijk beschikbare oplossingen niet voldoen.

4.8.4 Prijsvraag

Deze procedure zie je veel terug voor diensten, met name als er iets ontworpen moet worden. Denk hierbij aan architectuur of een tuinontwerp.

De inschrijvers worden gevraagd om een plan of ontwerp uit te werken, op basis van een aantal vaste criteria. De plannen/ontwerpen worden dan anoniem door een jury beoordeeld.

4.8.5 Onderhandeling zonder (voorafgaande) aankondiging

Het toepassen van deze procedure mag alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden.

Bijvoorbeeld als er tijdens een openbare/niet-openbare procedure geen inschrijvingen zijn

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

ontvangen of als er maar één opdrachtnemer is die de opdracht kan uitvoeren. Met onderhandeling zonder bekendmaking mag de aanbestedende dienst de opdracht rechtstreeks aan een partij naar voorkeur gunnen. Zoals de naam al zegt mag er bij deze procedure onderhandeld worden.

4.8.6 Versnelde procedure

Als er spoed is dan mag er een versnelde procedure worden toegepast. Het gaat hier om situaties waarbij de gewone termijnen te lang zijn maar geen sprake is van dwingende spoed. Voor dwingende spoed mag namelijk de procedure onderhandeling zonder (voorafgaande) aankondiging worden gebruikt. Deze procedure komt maar weinig voor omdat er maar weinig dergelijke situaties zijn. Wel kan het zijn dat deze procedure ingezet wordt bij Covid19 gerelateerde overheidsopdrachten. Bij een versnelde procedure mogen er kortere minimum termijnen gehanteerd worden voor de stappen binnen een procedure. Er kan bijvoorbeeld een kortere termijn worden gehanteerd voor het indienen van de inschrijvingen. Hierin moet men zich nog wel aan een aantal regels houden. Er moet bijvoorbeeld bij een openbare procedure voor het indienen van de inschrijvingen een minimum termijn gesteld worden van 15 dagen.

4.8.7 SAS Procedure

Er kan in een aantal gevallen een lichtere procedure van aanbesteden gevolgd worden. Dat is het geval bij dienstverlening die valt onder de categorie "SAS" Sociale en Andere Specifieke diensten (SAS). Het verlichte regime betekent dat voor deze diensten een vereenvoudigde procedure mag worden gebruikt. Dit betekent in de praktijk dat (in tegenstelling tot de normale Europese aanbestedingsprocedure) zolang aan de (weinig) wettelijke vereisten wordt voldaan, de gemeente de vrijheid heeft om de procedure naar eigen inzicht in te richten. Bij het hanteren van het marktinstrument 'aangeboden' is het mogelijk om weinig of juist veel aanbieders te selecteren en contracteren en ook kunnen onderhandelingsmogelijkheden worden opgenomen in de procedure. Het toepassen van de dialoogvorm is ook hier zeer belangrijk. Bij ondersteuningsproducten vanuit de Wmo of Jeugdzorg is dit een vaak toegepaste methodiek. Denk hierbij aan Thuisondersteuning, Jeugdzorg en beschermd- en begeleid wonen. Wanneer de markt wordt geconsulteerd kunnen gemeenten voor diverse dialoogvormen kiezen. Op deze wijze kan bijvoorbeeld worden besproken welke opdracht een gemeente voornemens is in de markt te zetten waarbij aanbieders om input worden gevraagd. Hierdoor kan samen met aanbieders tot innovatieve en meer integrale oplossingen worden gewerkt. Daarnaast kan ook worden nagegaan of de randvoorwaarden die worden gesteld voldoende realistisch zijn. De marktconsultatie is dus vormvrij.

4.9 Open House

De Open House methodiek is een vreemde eend in de bijt als we het hebben over een overheidsopdracht in relatie tot de Aanbestedingswet 2012.

Opdrachten die worden verstrekt in het kader van een 'Open House'-constructie worden namelijk niet gekwalificeerd als een overheidsopdracht waar de Aanbestedingswet 2012 op van toepassing is. Met een Open House constructie wordt een markt gecreëerd van aanbieders die aan bepaalde kwalitatieve criteria voldoen; de inwoner met een indicatie kiest vervolgens de betreffende aanbieder.

Het kenmerkende verschil tussen aanbesteden en Open House is dat het bij Open House niet is toegestaan het aantal deelnemers aan een raamovereenkomst te beperken door de opdracht in

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

concurrentie in de markt te zetten. Alle aanbieders die voldoen en die akkoord gaan met de aan de deelname gestelde voorwaarden en kwaliteitseisen mogen deelnemen aan de raamovereenkomst. De gemeente maakt verder geen selectie onder de aanbieders, er is geen sprake van exclusiviteit. Het is de inwoner die de keuze maakt voor een bepaalde aanbieder. De inwoner heeft de mogelijkheid zelf zorgaanbieders in te schatten en te vergelijken. Op het moment dat de gemeente een keuze maakt (of wil maken) tussen gecontracteerde aanbieders of de keuze door inwoner voor een aanbieder beïnvloedt (of wil beïnvloeden) dan is de 'Open House'-constructie niet langer rechtmatig en zal deze opdracht moeten worden aanbesteed.

5 Voor- en nadelen

Het opnoemen van de voor- en nadelen van subsidiëren en inkopen lijkt een betrekkelijk eenvoudige vraag. Het antwoord is echter sterk afhankelijk waaraan en waarop je als gemeente bepaalde uitgaven wilt baseren en wat de waarde van de opdracht is. Daarnaast spelen er wettelijke kaders die bepalend zijn in de keuze of je als gemeente gaat subsidiëren of inkopen. Komt bijvoorbeeld de opdrachtwaarde boven een bepaald drempelbedrag, dan valt de optie van bijvoorbeeld subsidiëren al af.

Kijkend naar de diverse Sporen die in de Hervormingsagenda zijn beschreven zijn er grofweg twee categorieën waarop bekostiging van een beoogd doel wordt gebaseerd:

1. Activiteiten en diensten
 - Welzijnsactiviteiten en ondersteuningsdiensten
 - Uitvoering Jeugdwet, Participatiewet en Wmo
2. Projecten om een positieve maatschappelijke beweging in te zetten
 - Welzijnsprojecten:
 - Ontwikkeling van algemene en voorliggende voorzieningen

Binnen deze categorieën is het soort levering of dienst (naast de hoogte van de opdrachtwaarde) erg bepalend welke keuze er wordt gemaakt voor de bekostiging via subsidie, inkoop of zelfs een combinatie hiervan. Aan de hand van de volgende voorbeelden wordt dit toegelicht. Een aantal voorbeelden is fictief maar wel op praktijk gestoeld.

Voorbeeld 1:

Een verbouwing van een woning in het kader van een Wmo maatwerkvoorziening is noodzakelijk en heeft een opdrachtwaarde van €68.000,-. Via een enkelvoudige onderhandse aanbesteding (het bedrag ligt tussen de €50.000,- en €150.000,-) wordt een aannemer de opdracht gegund.

Voorbeeld 2:

Vanuit een Welzijnsorganisatie wordt met een nieuwe innovatieve benaderingswijze de doelgroep "jongeren met een hoog schoolverzuim" benaderd met als doel participeren in het reguliere leerproces. Belangrijk thema's hierin zijn mentale en fysieke gezondheid. Het project is geslaagd als binnen twee jaar tijd 20 jongeren een positieve blijvende verandering laten zien. De kosten van het project (€150.000,-) worden enerzijds betaald vanuit een subsidie met een uitvoeringsovereenkomst op grond van een overheidsopdracht voor sociale en andere specifieke diensten. Dit betreft het deel waar een zogenoemd "aanjaag" element mee moet worden bekostigd. Een ander deel wordt gefinancierd middels een onderhandse aanbesteding voor het leveren van randapparatuur.

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

Voorbeeld 3:

Onlangs is een openbaar aanbestedingstraject op basis van een SAS-procedure afgerond voor de levering van diensten van ondersteuningsproducten binnen het sociaal domein. De opdrachtwaarde is €19 miljard. Tijdens de procedure is uitgebreid stilgestaan bij de huidige vormen van dienstverlening en waar er mogelijkheden tot verbetering zit. Dit heeft betrekking op de inhoudelijke dienstverlening als randvoorwaardelijke zaken zoals het administratieve proces. Bovenstaand heeft geleid tot kwaliteitsverbetering van de verschillende vormen van dienstverlening.

Voorbeeld 4:

De gemeente schrijft een prijsvraag van €75.000,- uit voor de school met het beste idee voor een speelvoorziening in de buurt. Naast beweging zijn de thema's zijn natuur, water en ontmoeten belangrijke sleutelbegrippen.

Gelet op bovenstaande voorbeelden is het niet mogelijk om op voorhand één vorm van bekostiging (subsidie of inkoop) af te spreken. Het is per situatie sterk afhankelijk welke vorm het beste past.

Hieronder is een schema opgenomen waar op hoofdlijnen wordt weergegeven wat de voor- en nadelen van subsidiëren en inkopen zijn. Omdat de Open House methodiek niet valt onder de Algemene Wet bestuursrecht of het Aanbestedingswet is deze ook meegenomen in het betreffende overzicht.

Type bekostiging	Voordelen	Nadelen
Subsidiëren onder de Awb	• De toegang naar formele ondersteuning kan inwoners adviseren bij de keuze van een aanbieder. • Nieuwe aanbieders kunnen jaarlijks worden toegelaten als zij voldoen aan de voorwaarden genoemd in de Algemene subsidieverordening Zwolle. • Bij subsidie weet een aanbieder vooraf welke activiteiten worden gesubsidieerd. • organisaties hebben meer vrijheid maatschappelijke effecten te beïnvloeden • Het gedurende de looptijd van de subsidie voeren van een dialoog met een aantal partijen is mogelijk en samenwerking tussen partijen bevorderen kan goed.	• Een subsidie is aanbod gestuurd. Dit houdt in dat de aanbieders een verzoek doen om subsidie gericht op het kunnen uitvoeren van een maatschappelijke activiteit; • Bij een subsidie kan geen leveringsplicht worden overeengekomen. Indien dat wel gebeurt wordt de subsidie alsnog gekwalificeerd als een overheidsopdracht en dient deze te worden aanbesteed; • Meer administratieve lasten gedurende de looptijd, zoals jaarlijks (en halfjaarlijks) verwerken nieuwe subsidieaanvragen en tussenverslagen, het jaarlijks vaststellen en toewijzen van de subsidie en regelmatig bijwerken van de verordening; • De wijze van administratie (aanvraag en verantwoording) wordt door de lokale overheid bepaald en kent geen uniformiteit.

Ons kenmerk

Motie 940

Datum

13 september 2021

Aanbesteden	• Maatwerk mogelijk via diverse vormen van aanbesteden. Bij het te bekostigen doel kan de meest passende vorm worden gekozen zoals de dialoogvorm • Selectie 'aan de poort', waardoor aanbieders vooraf gedwongen worden te concurreren op kwaliteit en prijs. • De Toegang tot maatwerkvoorzieningen mag inwoners adviseren/ verwijzen bij de keuze van een (zorg)aanbieder. • Mogelijkheid om vooraf expliciete eisen te stellen m.b.t. de doelmatigheid. • Mogelijkheid om vooraf aan te geven hoeveel aanbieders maximaal kunnen deelnemen. • Optimale prijs-kwaliteit verhouding • Een intensievere samenwerking met een selecte groep aanbieders is mogelijk. De kans dat raamovereenkomsten gesloten worden met aanbieders die weinig tot geen kans hebben op opdrachten, is namelijk kleiner. Dit draagt bij aan overzichtelijk en effectief contractmanagement. • Transformatiedoelen zijn makkelijker te halen met een selectie groep aanbieders. Zeker als tijdens de procedure de dialoogvorm wordt toegepast als bijvoorbeeld de SAS procedure. • Aanbieders worden bij inschrijving al gedwongen om na te denken over hoe ze gedurende de contractperiode de diensten gaan verlenen en innoveren en worden op basis daarvan geselecteerd.	• Geen tussentijdse toetreding mogelijk van aanbieders. • Keuze voor partijen die geen raamovereenkomst gegund krijgen is alleen mogelijk op basis van een PGB of buiten de raamovereenkomsten om (als de gecontracteerde zorgaanbieders specifieke zorg niet kunnen leveren is dat toegestaan). Met als resultaat meer PGB-gebruikers en aanbieders met als noot dat de kwaliteit van PGB-aanbieders moeilijker te handhaven is. • Het inschrijven op een aanbesteding leidt tot meer werk voor de marktpartijen aan de voorkant.
Open House	• Maximale keuzevrijheid voor inwoners. • Tussentijdse toetreding is mogelijk.	• Keuze voor een aanbieder mag niet door de gemeente gemaakt of beïnvloed worden.

Ons kenmerk

Motie 940

Datum

13 september 2021

	• Minder PGB aanvragen voor maatwerkvoorzieningen omdat voldoende partijen kunnen toetreden voor zorg in natura. • Een eenmalig lagere administratieve last voor zorgaanbieders t.o.v. een aanbestedingsprocedure.	• Het gedurende de looptijd van de raamovereenkomst voeren van een dialoog met een select aantal partijen is niet mogelijk of alleen als dit de overeenstemming heeft van de overig gecontracteerdegeaanbieders. Dit, omdat alle partijen gelijk behandeld dienen te worden. • Aanbieders hebben minder zekerheid op opdrachten en zijn daardoor voorzichtiger met investeren (immers, hoe meer aanbieders hoe dunner de spoeling). • Versnippering van het zorglandschap. • Meer administratieve lasten gedurende de looptijd van de raamovereenkomst als gekozen wordt voor toetreding tijdens de periode dat de raamovereenkomst van kracht is. • Kans op dat veel aanbieders vragen om een overeenkomst. • Vanwege het risico op een grote groep aanbieders, zijn transformatiedoelen en samenwerking via partnerschap lastiger te realiseren. • Vanwege grote concurrentie wordt samenwerking minder gestimuleerd;
--	--	---

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

6 Conclusie

Welk vorm van bekostiging er ook wordt gekozen: Aan elke vorm kleven altijd voor- en nadelen. In opdracht van het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners heeft auteur Jos van der lans het essay “Het dogma van aanbesteden” geschreven. Aanbesteden en subsidiëren dient volgens de auteur functioneel in te worden gezet waarbij gemeenten zich af moeten vragen of bepaalde voorzieningen niet standaard onderdeel uit moeten maken van de samenleving. De oplossing ligt volgens de auteur in de combinatie van drie componenten: De fysieke, facilitaire en sociaal- professionele component.

Vrijwel alle goede voorbeelden in den lande hebben echter één gemeenschappelijke deler: Goede communicatie, heldere afspraken, verwachtingsmanagement en flexibiliteit. Dit zijn sleutelbegrippen waar het op moet draaien. Zo kan bijvoorbeeld een initiatief wat in eerste instantie mogelijk is gemaakt met behulp van subsidie uitgroeien tot een volwaardige maatwerkvoorziening. Dit kan later mee wordt genomen in een inkoopprocedure. Anderszijds zijn kleine initiatieven soms juist zeer krachtig door juist klein te blijven. De vorm volgt dus de inhoud en het doel. Daarom is het raadzaam om in een complex domein als het sociaal domein zoveel mogelijk maatwerk toe te passen in de bekostiging en meeveren als de situatie erom vraagt. Verder kunnen we ons afvragen of bepaalde voorzieningen er niet “gewoon” moeten zijn.

Het is dus niet of het één of het ander: Het is de kracht van de combinatie en diversiteit van de verschillende bekostigingsvormen wat een sterk landschap vormt.

Ons kenmerk Motie 940
Datum 13 september 2021

7 Bijlage

7.1 Bijlage: Motie Toekomst aanbesteden en subsidiëren

De gemeenteraad van Zwolle, in vergadering bijeen op 19 april 2021

Constaterende dat:

- Er verschillende manieren zijn om in het sociaal domein inkoop te organiseren, zoals aanbesteden, onderhands aanbesteden en subsidiëren;
- De noodzakelijkheid en wenselijkheid van het instrument aanbesteden in het sociaal domein in Nederland ter discussie staat.

Overwegende dat:

- Stabiliteit van de dienstverlening, een langdurige relatie mét en bekende gezichten in de wijk, een bestaand netwerk en langere looptijden van de contracten, breed gedeelde behoeften zijn wanneer het over inkopen in het sociaal domein gaat;
- Verschillende experts erop wijzen dat er binnen de huidige wet- en regelgeving er meer flexibiliteit gevonden kan worden in het kiezen van welke inkoopmethode dan nu vaak toegepast*;
- Er optimale manieren van sturen op en borgen van kwaliteit, efficiency, en vernieuwing en innovatie ontwikkeld moeten worden.

Draagt het college op:

- In kaart te brengen wat experts, (voorbeeld)gemeenten en de VNG, en bestuurders, medewerkers en ervaringsdeskundigen uit het sociaal domein van aanbesteden en subsidiëring vinden;
- De hieruit voortgekomen voor- en nadelen en dilemma's van verschillende vormen van inkoop in het sociaal domein op te nemen in een informatienota voor de raad.

*Zie bijv. het essay 'Het dogma aanbesteden' van Jos van der Lans en diverse publicaties van mr. Tim Robbe.