



Initiatiefvoorstel aanbesteding van diensten

1. Inleiding

In de commissie Financiën en Veiligheid en ook in de gemeenteraadsvergadering is de afgelopen tijd een aantal keren gesproken over het inkoopbeleid.

In die discussies blijkt dat er bij aanbesteding vooral gedacht wordt aan infrastructurele projecten of het kopen van bureaustoelen.

Het aanbesteden van diensten als onderwijs, zorg en welzijn is veel complexer dan het aanbesteden van leveringen en we willen met dit initiatiefvoorstel voorstellen doen voor een alternatieve aanpak bij het inkopen van diensten.

Bekende discussies uit het verleden over aanbesteding zijn die op het terrein van reïntegratie en inburgering. Bij de invoering van de Wet Werk en Bijstand waren het vooral Stiel en de Werkprojectengroep die aan de bel trokken, maar ook rond alfabetiseringsactiviteiten van vrouwencentrum Jasmijn en Alfa College hebben we deze discussies gehad. Bij de inburgering waren de beide ROC's betrokken.

Een project waar op korte termijn eenzelfde probleem gaat spelen is het Kamers met Kansen-project van o.a. Stichting Huis. Maar ook Plaza Migranta heeft met dit probleem te maken en nog vele andere grotere en kleinere lokale organisaties.

Het verplicht moeten aanbesteden van diensten op het terrein van welzijn, zorg en onderwijs levert niet alleen praktische problemen op (zie hieronder), maar werpt ook de vraag op hoever marktwerking moet gaan; niet alles is te koop of in cijfers uit te drukken.

Ook is lang niet altijd sprake van "echte" marktwerking, de markt van welzijn en geluk is geen klassieke markt waar de homo economicus zijn rationele keuzes kan maken. Ook daarover later meer.

2. Nadelen van aanbesteding van diensten

Het aanbesteden van diensten kent een aantal specifieke kanten die het onderscheidt van het aanbesteden van "werken" of "leveringen".

- **Ketenaanpak:** activiteiten op het gebied van welzijn, reïntegratie e.d. maken vaak deel uit van een keten van activiteiten. Een bekend voorbeeld daarvan is de keten Horizon – Amazone – Sultanes; van thuistaalles naar taalles in het buurthuis naar het oriënteren op (vrijwilligers)werk. 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 organisaties, flexibiliteit en vertrouwen in de aanpak.
- **Lokale infrastructuur verdwijnt:** al bij de invoering van de Wet Werk en Bijstand en de verplichte aanbesteding van reïntegratie-activiteiten klonken stemmen op van lokale organisaties die bang waren dat ze niet konden concurreren met grote landelijke organisaties. Een reëel gevaar als de nadruk teveel ligt op het concurreren op prijs.

- **Concurrentie waar samenwerking vereist is:** met name in de zorg (WMO/HV) wordt concurrentie gestimuleerd waar samenwerking in het belang van de cliënt beter op z'n plaats is.
- **Geen echte markt(werking):** voorwaarde voor marktwerking is dat er veel concurrerende aanbieders zijn en dat het makkelijk is voor nieuwe aanbieders om de markt te betreden. Verder moet het overstappen naar een andere "leverancier" makkelijk zijn en niet te kostbaar (in financiële zin, maar ook in sociale zin). Het zal duidelijk zijn dat in de sfeer van onderwijs, welzijn en zorg moeilijker aan deze voorwaarden voldaan kan worden dan wanneer het gaat om DVD-spelers of bureaustoelen. Ook het formuleren van kwaliteitsnormen is bij diensten een stuk lastiger en niet te reduceren tot één factor, maar het resultaat van een heel pakket factoren.
- **Langdurige relatie/kwaliteit:** contracten die op basis van aanbesteding worden gesloten kennen een kortere looptijd dan met subsidie mogelijk is. Er wordt niet geïnvesteerd in vertrouwen, kwaliteit en een langdurige relatie, terwijl het vaak wel gaat om activiteiten die langer duren. Monitoring vindt bij aanbesteding nauwelijks tussentijds plaats, aan het begin en aan het eind van het contract wordt de balans opgemaakt, tussentijds leren en aanpassen gebeurt niet. Voor de raad is sturen op kwaliteit dan ook moeilijk. Bij subsidierelaties is dit veel makkelijker en gebeurt dat ook meer. De kostprijdiscussie en de ontwikkeling van een kostprijsystematiek, zoals die op dit moment in samenwerking met de grote gesubsidieerde instellingen wordt opgezet toont aan dat het ook mogelijk is om een subsidierelatie zakelijk te houden, terwijl de voordelen van de subsidierelatie behouden blijft.
- **Haaien voor de kust:** zeker wanneer er nieuwe wetgeving wordt geïntroduceerd (WWB, WMO/HV, Inburgering) komt het nogal eens voor dat de markt wordt "opgevreten" door grote landelijke organisaties die bereid en in staat zijn een paar jaar onder de kostprijs te werken tot ze de markt domineren en vervolgens bij gebrek aan echte concurrentie de prijzen drastisch verhogen. Ze voeren een discutabel personeelsbeleid; hanteren geen "normale" arbeidsvoorwaarden, zoals doorbetaling bij ziekte of vakanties, werken niet volgens een CAO. en geven geen tijd en ruimte voor voorbereiding en nazorg, overleg en rapportages.
- **Vertraging/bureaucratie en daarmee extra kosten:** een aanbestedingsprocedure brengt niet alleen vertraging met zich mee (meestal minimaal een half jaar) wat in de praktijk tot allerlei ongewenste gevolgen kan leiden (klanten die maanden moeten wachten tot ze aan de beurt zijn voor een traject), maar leidt ook tot veel bureaucratie: bij het begin en bij de verantwoording achteraf. Dit alles gaat gepaard met extra kosten voor de gemeente en de uitvoerende organisaties; geld dat wij liever steken in concrete activiteiten voor Stadlers.
- **Lokale denktank verschraalt:** Groningse organisaties bedenken regelmatig plannen en projecten gebaseerd op de behoefte die ze in de dagelijkse praktijk in Groningen constateren. Regelmatig worden deze plannen zelfs in samenwerking met de gemeente ontwikkeld. Vervolgens wordt men met een aanbestedingsprocedure geconfronteerd waarbij de opdracht naar een "externe" partij gaat. Dit kan op den duur als gevolg hebben dat er geen lokale initiatieven meer genomen worden.

Niet alleen in Groningen, maar ook landelijk is er veel discussie over aanbesteden, vooral ook over het Europees aanbesteden van diensten. De afgelopen zomer werd nog een uitgebreide discussie in het VNG-magazine gevoerd over het al dan niet verplicht aanbesteden van WMO-diensten.

Ook in Groningen worden we regelmatig geconfronteerd met de gevolgen van het aanbesteden en worden discussies gevoerd over de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden. Over de tenzij-bepaling, over de drempelbedragen of de wegingscriteria. Ook dan gaat het eigenlijk altijd over het aanbesteden van diensten op het terrein van educatie, reïntegratie en arbeidsbemiddeling (Kamers met Kansen, Plaza Migranta, inburgering bv.).

Daarnaast worden we geconfronteerd met verhalen over andere gemeenten die er anders mee om zouden gaan, over bewindslieden die beweren dat Groningen te streng voor zichzelf is e.d. Reden voor PvdA, SP en GroenLinks om eens een aantal zaken op een rijtje te zetten en te komen met een voorstel.

3. Een alternatieve aanpak

3.1. Subsidie of overheidsopdracht

De laatste jaren neemt de “overheidsopdracht”¹ een grote vlucht en vaak wordt aanbesteed, waar vroeger een subsidierelatie² voor de hand lag.

Duidelijk is dat gemeenten tegenwoordig vaak naar het middel aanbesteding grijpen als een soort eerste reflex. Soms wordt door de landelijk overheid druk uitgeoefend om Europees te gaan aanbesteden. Veel gemeenten denken geen keus meer te hebben en in vrijwel alle gevallen te moeten aanbesteden. Ook de dreiging van claims of andere juridische problemen werkt aanbestedingsprocedures in de hand.

De regelgeving over aanbesteding van overheidsopdrachten is neergelegd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Er is inmiddels ook een grote hoeveelheid jurisprudentie beschikbaar op dit gebied en toch wordt er over sommige zaken nog heel verschillend gedacht.

De gemeente Amersfoort is één van de gemeenten die hier anders mee omgaat dan veel andere gemeenten. In 2007 hebben zij een duidelijke lijn uitgezet waar het gaat om het aanbesteden van “diensten” (met name sociaal-culturele activiteiten en welzijnsactiviteiten, maar de gemeente Amersfoort heeft ook de activiteiten in het kader van de Wet Inburgering niet aanbesteed).

Soms is er voor een gemeente geen keuzevrijheid: de levering van goederen en diensten *rechtstreeks* aan de gemeentelijke organisatie moet altijd in de vorm van een overheidsopdracht en wanneer die een bepaalde waarde overschrijdt moet (Europees) worden aanbesteed. Bij het Europees aanbesteden geldt voor de zgn. 2B-diensten een licht regime (zie verderop).

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).

Het subsidiëren van ondernemingen brengt risico's met zich mee i.v.m. het verbod op staatssteun en zal mede daarom niet snel gebeuren.

Tot slot kan het zijn dat de wetgever heeft voorgeschreven dat in bepaalde situaties subsidie of een opdracht moet worden verstrekt. In elk geval moet dus worden nagegaan of de wetgever (de rijksoverheid bv.) de financiering voor bepaalde activiteiten heeft geregeld.

Subsidiëring en aanbesteden hebben beide voor- en nadelen. Hierboven zijn we op een aantal al ingegaan. In de bijlage (B&W-voorstel gemeente Amersfoort) worden er nog een aantal genoemd.

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.

¹ Een overheidsopdracht is een schriftelijke overeenkomst tussen een overheid(sorgaan) en een ondernemer om producten of diensten te leveren tegen betaling.

² “subsidie” is volgens de Algemene wet bestuursrecht: “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”

Dit initiatiefvoorstel pleit ervoor ook binnen de gemeente Groningen in zoveel mogelijk gevallen te kiezen voor een subsidierelatie.

Binnen de gemeente Groningen wordt, mede naar aanleiding van het rapport Kouwenhoven, hard gewerkt aan het verzakelijken van subsidierelaties. De eerste resultaten van de pilot lijken positief. Indien in plaats van aanbesteden een subsidierelatie aangegaan wordt, zal de ontwikkelde kostprijsystematiek kunnen zorgen voor helder en zakelijk opdrachtgeverschap.

3.2. Overheidsopdracht: aanbesteden of niet aanbesteden

PvdA, SP en GroenLinks zijn van mening dat er binnen het aanbestedingsbeleid van de gemeente Groningen een groter verschil moet worden gemaakt tussen de levering van goederen en diensten. In het geval van levering van goederen is duidelijk dat marktwerking voordelen kan hebben, zoals een gunstige prijs voor de gemeente. Ook zijn dat vrijwel altijd leveringen rechtstreeks aan de gemeente en is dus wettelijk aanbesteden verplicht.

Zoals gebleken is, ligt bij diensten de discussie aanzienlijk gecompliceerder. Wij zijn geen voorstander van het aanbesteden van diensten als zorg, welzijn, onderwijs, reïntegratie en arbeidsbemiddeling.

In paragraaf 3.1. hebben wij gepleit voor het subsidiëren van activiteiten op dit gebied en we hebben proberen aan te geven dat dit ook vaak mogelijk en toegestaan is.

Toch kunnen er redenen zijn waarom gekozen moet worden voor een overheidsopdracht en daarmee dus vaak voor aanbesteding (bv. wanneer de dienst rechtstreeks aan de gemeente geleverd wordt of wanneer een hogere overheid eisen aan het leveringsproces stelt). Wanneer de opdracht een bepaald bedrag te boven gaat (€ 206.000,-), moet Europees worden aanbesteed.

Dan biedt bijlage 2B van het BAO³ genoeg grond om voor de levering van deze diensten te kiezen voor het zgn. "lichte regime" van aanbesteden.

In een brief van de Minister van Economische Zaken van 24 februari 2008 staat het heel duidelijk:

"Het lichte regime voor 2B-diensten kent twee verplichtingen:

- *de technische specificaties mogen niet tot discriminatie leiden, en*
- *achteraf moet bekend gemaakt worden bij de Europese Commissie aan wie de overheidsopdracht is gegund.*

Het lichte regime schrijft verder geen procedure(s) voor."

Wanneer subsidiëring niet mogelijk is, zou in ieder geval voor deze lichte vorm van aanbesteding moeten worden gekozen en niet voor een zware procedure. Het lichte regime beperkt in ieder geval een aantal nadelen van Europese aanbesteding.

3.3. Toch aanbesteden: de randvoorwaarden

Wanneer het bedrag onder de Europese aanbestedingsgrens van 206.000 euro valt, is het Europese regime niet van kracht. Toch kan het zijn dat dan toch gekozen wordt voor aanbesteding. Omdat de verwachting is dat in een bepaald geval marktwerking een goed resultaat kan opleveren (bijvoorbeeld financieel) of omdat de markt niet transparant is, onduidelijk is welke aanbieders "in de markt" zijn. Soms is het misschien een juridisch getinte keuze.

In dat geval vinden we dat voor de 2B-diensten ook binnen de gemeente een "licht regime" moet gelden en met aanvullende eisen de uitwassen van marktwerking moeten worden tegengegaan. Dat kan op verschillende manieren worden ingevuld.

a. drempelbedragen

De gemeente hanteert eigen drempelbedragen onder de Europese grens. Voor diensten in de sfeer van onderwijs, welzijn en zorg zouden ze kunnen vervallen.

b. beleidsuitgangspunten inkoop

In het raadsvoorstel "aanscherping inkoopbeleid" (kenmerk DI 07.1440401) wordt voorgesteld de uitgangspunten voor het inkoopbeleid aan te scherpen. Wij zouden graag zien dat punt 3. van deze

³ Het BAO is het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten. Bij dit besluit is een bijlage gevoegd (B2) 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.

uitgangspunten verder wordt verduidelijkt en concreet hanteerbaar voor inkopers wordt gemaakt. Het gaat om “de gemeente Groningen wil bij aanbestedingen zo veel mogelijk kansen creëren voor het midden-en kleinbedrijf. *Bij aanbestedingen sluiten we zoveel mogelijk aan bij de lokale infrastructuur*”.

c. wegingscriteria

De wegingscriteria bij een aanbesteding zijn uiteraard van grote invloed op de uiteindelijke gunning. Wij stellen voor een aantal criteria nadrukkelijker te laten meewegen. Het gaat dan om kwaliteitscriteria als het betalen van CAO-lonen en het werken volgens CAO-normen, scholing van personeel, ketensamenwerking, onderdeel zijn van de lokale infrastructuur, de verhouding tussen prijs-en kwaliteit in de weging.

d. manieren van aanbesteden

In de VNG-publicatie “Sociaal overwogen aanbesteden” staat een groot aantal aanbestedingsvarianten, waarmee allerlei nadelen van “gewoon” aanbesteden kunnen worden beperkt. Voorbeelden zijn: het hanteren van minimumtarieven waaronder aanbieders niet mogen offren, meerdere (of alle) aanbieders contracteren of het middelen van de offertes en vervolgens tussen de aanbieders die onder het gemiddelde zitten selecteren op kwaliteit.

Voorgesteld wordt:

- 1. *Bij het inkopen van diensten op het terrein van welzijn, zorg, reïntegratie en onderwijs bij voorkeur te kiezen voor een subsidierelatie***
- 2. *Wanneer toch wordt aanbesteed het lichte regime van de 2B-diensten te hanteren voor deze diensten***
- 3. *Te bezien of bij aanbestedingen van diensten de randvoorwaarden zoals hierboven genoemd kunnen worden aangepast***

7 december 2008

Annie Postma
GroenLinks

Ria Rademaker
SP

Fien Slors
PvdA

Bijlagen:

1. B&W-voorstel gemeente Amersfoort
2. lijst 2B-diensten

Bronnen:

- Gemeente Amersfoort- Gedraglijn subsidiëring vs. opdrachtverlening bij sociaal-culturele activiteiten
- Evelien Tonkens – Mondige burgers, getemde professionals
- Brief Minister van der Hoeven aan de Tweede Kamer d.d. 24 januari 2008
- Sociaal overwogen aanbesteden, VNG/Significant, 2^e geactualiseerde druk 2008