



Afdeling **Concern Bestuurlijk Juridische Zaken**
Onderwerp **Initiatiefvoorstel GL/SP/PvdA over aanbesteding van diensten**

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Wij zijn met het openbaar vervoer bereikbaar, buslijnen 1, 2, 3, 5, 6, 11, 13, 16

Informatie over vertrektijden krijgt u via 0900-92 92

In uw antwoord graag datum en kenmerk vermelden.

Telefoon (050)3677637 Bijlage(n) 2

Ons kenmerk **BD 10.2304892**

Datum **9 JUL 2010** Uw brief van

Uw kenmerk

E-mailadres
bestuursdienst@bsd.groningen.nl

Website
www.groningen.nl

Geachte heer, mevrouw,

In deze brief wordt ingegaan op het initiatiefvoorstel (bijlage 1) van SP, Groen Links en PvdA met betrekking tot aanbesteding van diensten voor de onderwerpen zorg, welzijn, re-integratie en onderwijs. Hierover hebben wij u eerder geïnformeerd per brief van 23 april 2009. Om de problematiek met betrekking tot inkoop en aanbesteden van deze diensten te verduidelijken hebben we met de indieners van het initiatiefvoorstel en met de instanties uit de stad gesproken. Op basis daarvan stellen we voor het initiatiefvoorstel in grote lijnen over te nemen en dit te verwerken in ons inkoopbeleid.

In het initiatiefvoorstel wordt aandacht gevraagd voor aanbestedingen op het gebied van zorg, onderwijs, re-integratie en welzijn. Deze materie is complexer dan het aanbesteden van infrastructuur of goederen. Daarbij worden de volgende aspecten genoemd:

- ketenaanpak;
- lokale infrastructuur;
- concurrentie waar samenwerking vereist is;
- geen echte marktwerking;
- langdurige relatie/kwaliteit;
- vertraging/bureaucratie.

Het initiatiefvoorstel stelt het volgende voor:

1. bij het inkopen van diensten op het terrein van zorg, onderwijs, re-integratie en onderwijs dient bij voorkeur gekozen te worden voor een subsidierelatie;
2. wanneer wordt aanbesteed dient het lichte regime van de 2B diensten te worden gehanteerd voor deze diensten;
3. Te bezien of bij de aanbestedingen van diensten de randvoorwaarden kunnen worden aangepast.



We hebben in eerste instantie overleg gevoerd met de indieners van het initiatiefvoorstel. Op basis van dit gesprek werd duidelijk dat de problematiek vooral uit het werkveld afkomstig is, zonder dat dit echt in volle breedte bekend bleek te zijn in de gemeentelijke organisatie. We hebben daarom gekozen het werkveld uit te nodigen voor een “ronde tafelconferentie”. Daar waren de volgende instanties voor uitgenodigd en/of aanwezig:

- Stiel
- WerkPro
- Alfa college
- Vrouwencentrum Jasmijn
- MJD
- Noorderpoort
- Toevluchtsoord
- Stichting Eigen Huis
- de initiatiefnemers en gemeentelijke vertegenwoordigers van diensten

Het verslag van de werkconferentie is bijgevoegd (bijlage 2). We gaan nu in op de voorstellen uit het initiatiefvoorstel.

Kiezen voor subsidierelatie

Als eerste stelt u voor bij het inkopen van diensten op het terrein van zorg, re-integratie, welzijn en onderwijs bij voorkeur te kiezen voor een subsidierelatie. We zullen in de toekomst zoveel mogelijk opdrachten onder het subsidie-instrument laten vallen. Bij initiatieven van lokale instellingen zullen wij -indien dat mogelijk is- een opdrachten in een subsidievorm gieten.

Inkopen en subsidiëring zijn echter geen processen die zonder meer kunnen worden uitgewisseld. Het verschil zit in de vraag voor wie de opdracht wordt uitgevoerd. Is dat voor een specifieke doelgroep (en niet voor de gemeente als zodanig), dan kan de gemeente voor het subsidie-instrument kiezen. Is het een opdracht die ten bate van de gemeente wordt uitgevoerd, dan is er sprake van dienstverlening (aan de gemeente) en dat moet formeel worden ingekocht, en dat verloopt afhankelijk van de prijs via het aanbestedingsbeleid.

Wij stellen daarom voor de Algemene Subsidieverordening hier heel concreet op aan te passen. In de doelomschrijvingen voor subsidieverlening willen we het daarom het behoud/versterking van de lokale infrastructuur als gemeentelijk doel nadrukkelijk op te nemen. Dat leidt er toe dat het subsidie-instrument daarmee als het ware geschikter wordt om toe te passen.

Dat geldt ook voor het gemeentelijk Inkoopbeleid. Ook dat zullen wij in die zin aanpassen dat versterking van de lokale infrastructuur een aspect is dat



wordt meegewogen bij inkoop/aanbesteding. In de recente wmo-aanbesteding ten aanzien van huishoudelijke hulp is dit ook met succes toegepast.

Kiezen voor lichter aanbestedingsregime

In het initiatiefvoorstel wordt ook voorgesteld meer gebruik te maken van het lichtere aanbestedingsregime dat geldt voor zogenaamde 2B diensten. Even ter verduidelijking: het Europese aanbestedingsbeleid maakt voor inkopen boven de (recent vastgesteld op 193.000 euro een onderscheid tussen zogenaamde 2A en 2B diensten, waarbij geldt dat voor 2A diensten een streng regime geldt, met nauwkeurig omschreven regels en procedures. 2A diensten worden ook voor de Europese markt aantrekkelijk geacht, waar het ook van belang is dat buitenlandse ondernemers mee kunnen dingen. 2B diensten worden eigenlijk geacht alleen interessant te zijn voor de markt van het betreffende land. In de sectoren waar het initiatiefvoorstel betrekking op heeft, gaat het vooral om deze 2B diensten, hiervoor wordt geen Europese markt aanwezig geacht. Daar waar mogelijk zullen we in de toekomst voor deze sectoren dan ook het lichtere 2B aanbestedingsregime hanteren. Dit betekent dat er voor de gebieden zorg, welzijn, re-integratie en onderwijs overeenkomstig de 2B procedure mag worden aanbesteed. Dit betekent concreet dat er geen vooraankondigingen geplaatst hoeven te worden en er alleen de verplichting is om gegunde opdrachten te melden op de aanbestedingskalender. Het betekent nog steeds dat er transparant wordt aanbesteed, maar met de transparantie (bijvoorbeeld) in de melding achteraf.

Naast dat de Europese regels er niet toe nopen dat er volgens een zware procedure wordt ingekocht, is het ook van belang onze eigen gemeentelijke inkoopregels aan te passen. Het gaat dan om inkopen beneden de eerder genoemde 193.000 euro.

Die gemeentelijke inkoopregels zijn namelijk soms strenger dan de Europese regels en verplichten in gradaties tot vormen van openbaar aanbesteden. Voorstel is om dit aspect voor de genoemde 2B diensten dan ook helemaal los te laten. Hiermee komen we ook tegemoet aan de instellingen uit het veld die aangegeven dat met name de gemeentelijke inkoopregels (de regels onder de Europese grenzen) knellen.

Vervolgaanpak

Het overleg met de instanties uit de stad zorgt ervoor dat we beter inzicht hebben gekregen in waar de instanties tegen aan lopen. Dit vinden we waardevol en daarom willen we vaker afstemmen met deze instanties. We zullen dit traject nauwkeurig afstemmen en bespreken met de gemeentelijke organisatie, met name natuurlijk daar waar op genoemde terreinen subsidies worden verstrekt en wordt ingekocht

Conclusie/Evaluatie:

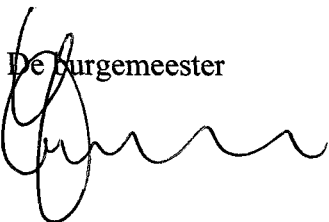


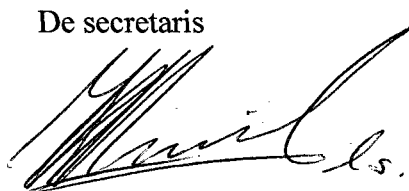
We kunnen het initiatiefvoorstel in grote lijnen overnemen. Daar waar mogelijk hanteren we voor lokale instanties het subsidie-instrument. Wij passen de Algemene Subsidieverordening hierop aan.

Wanneer toch aanbesteed dient te worden, hanteren we, als dat mogelijk is, het lichtere aanbestedingsregime. Dit geldt dan wel voor de gebieden zorg, welzijn, re-integratie en onderwijs. Daartoe passen we ook het Inkoopbeleid aan.

Er moeten nog wel een aantal stappen worden gezet. Het beleid zal -na uw instemming- nog formeel gewijzigd moeten worden en er zullen ook een aantal processen dienen te worden aangepast. Daar zullen wij de komende maanden vorm aan geven en verwachten dat direct na de zomer aan u te kunnen voorleggen. Daarnaast stellen wij u voor om in het najaar op dit onderwerp terug te komen om de eerste stappen te evalueren.

Burgemeester en wethouders

De burgemeester


De secretaris




**GROENLINKS
ZIN IN DE TOEKOMST**

SP.



PvdA

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 StadJers.
- **Lokale denktank verschaalt:** 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,-)³, 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 beroepsopvoeding 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 offeren, 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- Gedragslijn 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

Rondetafelconferentie Inkoop vs. Subsidie

Datum: 19 november 2009; van 13:30 uur tot 16:00 uur.

Locatie: Nieuwe raadzaal; stadhuis Grote Markt 1.

Aanwezig:

Anja Aaldering; MJD
Margriet van der Klei; Vrouwencentrum Jasmijn
Elly Pastoor; Alfacollege
Peter Broer; Stiel
Hans Everhardt; Noorderpoort
Peter Rutgers; WerkPro

Afwezig met afmelding:

Riekje Kok; st. Toevluchtsoord
Wim Koks; stichting Eigen Huis

Annie Postma; raadslid GroenLinks
Ria Rademaker; raadslid SP
Fien Slors; raadslid PvdA

Gert-Jan Akse; SoZaWe
Han Eikendal; SoZaWe
Peter Gerrits; OCSW
Jan Pool; DIA
Jan Lanenga (voorzitter); BD/BJZ
Erik Poelman; BD/BJZ
Tobias Polak; (notulen) BD/BJZ

Gert Dekker; HVD
Albert de Roos; HVD

Welkom

Jan Lanenga heet iedereen welkom en geeft een korte introductie over de totstandkoming van deze bijeenkomst. Aanleiding voor deze bijeenkomst is een initiatiefvoorstel van drie politieke partijen waarin de rol van gemeente als inkopende organisatie aan de orde wordt gesteld. Vervolgens komt kort het doel van een rondetafelconferentie aan bod, waarna een kennismakingsronde volgt.

Initiatief

De initiatiefnemers Postma, Rademakers en Slors vertellen kort waar het initiatiefvoorstel betrekking op heeft. Uit feedback van instellingen uit het veld horen zij vaak over problemen met aanbestedingen van de gemeente Groningen. Het gaat dan voornamelijk om problemen op het gebied van zorg, (re)-integratie, onderwijs en inburgering.

Om dit aan de orde te stellen in de raad hebben de raadsleden gezamenlijk een initiatiefvoorstel opgesteld met als hoofdlijn dat de keuze voor aanbesteden aanmerkelijke nadelen heeft. Het kan anders en misschien wel makkelijker. Met dit gegeven is het college in eerste instantie aan het werk gegaan en de juridische afdeling (BJZ) is er ingedoken. Het bleek voor BJZ toch lastiger dan verwacht en daaruit is een gesprek met de raadsleden voortgekomen, waarin een verschillend beeld naar voren kwam.

In dat gesprek is besloten dat het goed zou zijn om alle spelers in het veld eens bij elkaar te roepen en daar is deze rondetafelconferentie het gevolg van.

Stelling

Het is gebruikelijk een rondetafelconferentie te starten aan de hand van een stelling. Deze stelling is door de voorzitter gepresenteerd. Deze luidt:

“De gemeente Groningen zorgt niet goed voor de instellingen die binnen de gemeente werkzaam zijn.”

De discussies

In het hierna volgende is getracht - zoveel mogelijk puntsgewijs - de belangrijkste aandachtspunten van het gesprek weer te geven. Niet altijd wordt letterlijk geciteerd en dus wordt ook niet steeds de spreker vermeld.

In het verleden zijn er verschillende fasen geweest die geleid hebben tot waar we nu staan op het gebied van subsidiëring en aanbesteding. Deze zijn als volgt beschreven:

Fase 1 was dat een subsidieaanvrager een aanvraag deed bij Sozawe en daar een beschikking op kreeg. Hierin stonden de bedragen die werden uitgekeerd voor de activiteiten.

In de tweede fase ontstond de inkooprelatie met de gemeente. Deze inkoop werd destijds altijd keurig betaald. Het was een samenwerking tussen Sozawe en de instellingen, waarin zij samen op zoek gingen naar oplossingen en harmonieus in databanken doken op zoek naar werknemers.

De derde fase beslaat de eerste twee jaren van Europees aanbesteden (2002-2003). In die jaren nam het werk bijna toe door een goede afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De teksten waarin opdrachten van aanbesteding waren beschreven waren ongeveer letterlijk op bepaalde instellingen toegeschreven, terwijl het officieel aanbesteden was.

De kentering heeft plaats gevonden in 2004/2005. Sindsdien praat de gemeente niet meer met instellingen en is er een afstand ontstaan tussen de gemeente en de instellingen. Groningen kocht kavels in maar de klantmanagers konden niet voldoende uitkeringsgerechtigden traceren om invulling te geven aan de ingekochte kavels/trajecten. Nu blijven de instellingen met de schade achter, omdat er bij niet-levering van cliënten geen gelden uitgekeerd wordt aan de uitvoerende instanties.

Wanneer moet aanbesteding en mag subsidie?

Het gemeentelijk beleid is op dit punt vrij streng. De gemeente heeft ervoor gekozen om bij inkoop vrij snel over te gaan op aanbesteding; boven een bedrag van 25.000 euro moet er al in enige vorm aanbesteed worden. In gevallen waar je te maken hebt met instellingen die geen winstoogmerk hebben is een subsidierelatie in sommige gevallen voor de hand liggender.

Vanuit de gemeente moet wellicht opnieuw nadrukkelijk bekeken worden in welke gevallen zij wil aanbesteden. Vaak is aanbesteding vanuit wettelijk perspectief ook niet verplicht, zoals voor sociaal-cultureel en maatschappelijk werk. Deze gebieden zijn volgens het aanbestedingsregime van de 2b-procedure uitgesloten van aanbesteding, zie daarvoor de lijst behorende bij de 2b-procedure.

Risico's voor instellingen

Tegenwoordig is het zo dat instellingen via aanbesteding voor kavels in aanmerking willen komen. Uit deze kavels met werk die zij eventueel vergund krijgen ontvangen zij werk dat ze mogen uitvoeren. In de beschrijving van de kavel staat opgenomen om hoeveel werk het gaat. Normaal gesproken zou dit werk dat beschreven staat in de aanbesteding ook allemaal uitgevoerd moeten kunnen worden door de instelling die de aanbesteding vergund heeft gekregen, maar vaak is het daadwerkelijk door de gemeente aangeboden werk veel minder. De berekende kostprijs, waar we zo nog over komen te spreken, wordt berekend aan de hand van het opgegeven aantal uren/mankracht. Als er dus minder werk is dan waarop de kostprijs

berekend is zal deze stijgen en dit komt voor risico van de instelling, en niet voor de gemeente als opdrachtgever.

Het komt in bepaalde gevallen voor dat er maar 20% van de aanbestede werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden door de instellingen. Alleen de uitgevoerde uren kunnen dan in rekening worden gebracht. De instellingen “bloeden”, terwijl de gemeente als opdrachtgever geen pijn voelt. Als voorbeeld wordt een instelling gegeven die tot nu toe vijf maal een klus van de gemeente vergund heeft gekregen, maar dat bij deze klussen ongeveer 20% van het beschreven werk ook daadwerkelijk verricht is.

In de jurisprudentie over aanbesteding zijn er wel regels gemaakt voor ordentelijk bestuur van de overheid. Deze houden in dat er minstens 50% van het aanbestede werk geleverd dient te worden door de opdrachtgever. De instellingen in Groningen zijn (nog) niet over gegaan tot het procederen tegen de gemeente, omdat dit toch de plek is waar in de toekomst ook het werk vandaan zal moeten komen.

In de toekomst moet er iets veranderen. De instellingen willen en kunnen niet meer alle risico's op zich nemen. Verschillende instellingen hebben op het randje van faillissement gestaan. Waarom ze zich dan toch in contracten lieten dringen waarin het principe van no cure no pay gold? Omdat de keuze was het contract binnen slepen of 75 werknemers ontslaan.

Concurrentie

Het voordeel van aanbesteding zou moeten zijn dat er concurrentie ontstaat op de markt, wat de prijs terug moet dringen en diensten zo goedkoper door de gemeente ingekocht kunnen worden. Alleen hebben wie hier te maken met instellingen en commerciële bedrijven door elkaar.

Bij subsidiëring komen de kostprijzen van de instellingen op tafel te liggen en hier kunnen bedrijven die wel een winstoogmerk hebben op inspelen. Zij doen dit door in een aanbestedingsprocedure dezelfde diensten aan te bieden tegen lagere prijzen en daarmee de concurrentie uit de markt te concurreren (faillissement van de instellingen). Ditzelfde mechanisme kunnen de instellingen niet hanteren omdat zij niet de mogelijkheid hebben onder de kostprijs diensten aan te bieden, omdat zij geen eigen vermogen dienen te bezitten waarmee ze dit zouden kunnen financieren. De instellingen mogen maximaal 10% eigen vermogen bezitten, waardoor problemen op het gebied van liquiditeit en solvabiliteit zich gauw voordoen en instellingen daardoor soms uitgesloten zijn van deelname aan een aanbesteding.

Daarnaast is niet altijd in het bestek van de aanbesteding opgenomen dat de inhuurder zijn personeel betaald conform CAO-lonen. De instellingen doen dit altijd, ook als dit niet is opgenomen. Commerciële bedrijven betalen vaak, als zo'n verplichting is opgenomen, onder de CAO en kunnen zo een lagere kostprijs genereren.

BTW-problematiek

De BTW-problematiek houdt in dat instellingen soms taken verrichten onder het mom van subsidie, maar die eigenlijk daar niet onder gerekend mogen worden. Deze uren moeten zij bij aanbesteding ook inkopen, waardoor het diensten worden. Ook over deze diensten zal uiteindelijk BTW geheven gaan worden. Dit levert een extra kostenpost op.

Verschillen in systematiek van gemeenten

Op de vraag of de gemeente Groningen te streng is en 'Roomser dan de Paus' is op het gebied van de regels van aanbesteding wordt volmondig “ja” geantwoord. De Europese wetgeving

schrijft niet zulke strenge regels voor als de gemeente hanteert. Dit speelt ook met name bij het gemeentelijk inkoopbeleid, het beleid onder de Europese grenzen. Er bestaat veel meer ruimte in de verschillende procedures, alleen de gemeente Groningen heeft als gemeente gezegd dit strenge regime te willen hanteren. In andere gemeenten wordt hier vaak veel makkelijker over gedaan en wordt er anders met aanbesteding omgegaan. Zo zijn er bijvoorbeeld andere oplossingen te bedenken die aanbesteding vereenvoudigen of aanbesteding ontwijken. Bijvoorbeeld klussen op delen in kleine deelvakken (plakjesvakken). Ook komt het in verschillende andere gemeenten voor dat er anders met risico's omgegaan wordt. Zo is er bekend dat verschillende andere gemeenten wel 100% vergoeden van de uitgegeven vakken, ook als er minder werk is geleverd en dus verricht.

Misschien niet geheel ethisch, maar er zijn ook gemeenten waar gewoon boven de 200 duizend euro wordt ingekocht zonder aanbestedingsprocedure.

De gemeente Groningen

Wat verwachten de instellingen van de gemeente en wat kan de gemeente veranderen om het voor de instellingen haalbaar en eerlijk te maken. Tijdens de conferentie is er aangegeven dat het gemeentelijk beleid moet voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid en transparantie. De gemeente gaat hier misschien op dit moment te streng mee om, maar hierin zijn al verschuivingen aan het plaats vinden. Er moet rekening gehouden worden met het feit dat het beleid continu onderhevig is aan het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. En er zijn juridische restricties waar de gemeente zich aan dient te houden. Daarbuiten bestaat er natuurlijk een verschil tussen het product of de dienst die ingekocht wordt, als het om 1000 bureaustoelen gaat ligt het voor de hand om aan te besteden, terwijl dit bij sociaal-maatschappelijke dingen minder is.

De instellingen vinden het wel van belang dat er prikkels overblijven, of het nu om subsidiering of inkoop gaat. Wel pleiten zij voor duurzame en langdurige samenwerkingsverbanden. Duurzaamheid staat wat Jasmijn haaks op aanbesteding.

- *Eenduidig beleid (subsidie of aanbesteding)*

De roep naar een eenduidig beleid van de gemeente Groningen als geheel is groot. De gemeente moet kiezen of zij haar aanbestedingsbeleid zoals dat nu uitgevoerd wordt moet handhaven of toch moet kiezen voor meer subsidierelaties. Dit mag wettelijk en is daarom een politieke keuze van het college. De raadsleden geven nog wel aan dat er een vicieuze cirkel bestaat met raadsleden (die door verhalen van organisaties) het beleid anders willen, maar stuiten op een college en diensten die zeggen dat "het niet anders kan" om juridische redenen en dat vervolgens de

organisaties worden geconfronteerd in gesprekken met diensten/collegeleden met het argument "de raad heeft dit beleid vastgesteld". Wanneer alle betrokkenen vasthouden aan deze redenering kom je er nooit uit.

- *Efficiëntere omgang met instellingen*

De instellingen willen graag efficiënter door de gemeente behandeld worden. In sommige gevallen worden 20 beschikkingen verstuurd om hetzelfde onderwerp te regelen voor verschillende kleine stukjes. Deze moeten allemaal verantwoord worden en ook daar zit veel tijd en moeite van de instellingen in. Zij zouden graag in plaats van kleine deelopdrachten één grote opdracht van de gemeente krijgen waar meer ruimte in zit om punten op te pakken, zodat niet voor elk klusje een aanvraag hoeft te gebeuren en een beschikking moet worden afgegeven.

Daarnaast wordt aangegeven dat de instellingen in een spagaat verkeren: aan de ene kan voelen ze zich verantwoordelijk voor de publieke zaak - ze zijn gesprekspartner van de gemeente en vervullen een signaalfunctie - aan de andere kant worden ze gelijkgesteld met commerciële aanbieders. Het uitvoeren van de publieke functie kost menskracht en dus geld wat betekent dat de kostprijs hoger ligt.

- *Betere samenwerking diensten*

Er bestaat nog steeds veel verschil tussen het gevoerde beleid van de verschillende diensten. Hier bestaat nog geen lijn die gemeente breed wordt toegepast. Daarin zouden de verschillende gemeentelijke diensten beter moeten samenwerken, zodat de instellingen geen last ondervinden van het te maken hebben met deelorganisaties binnen de gemeente. Uit eindelijk hebben de instellingen namelijk alleen te maken met de beslissing die door het college gemaakt wordt.

Verder stellen instellingen het op prijs één contactpersoon te hebben binnen een dienst. Jasmijn geeft aan dat dit al 22 jaar goed verloopt met OCSW, maar dat dit bij SoZaWe niet wil lukken.

- *ZZP-ers die diensten overnemen*

Het is niet goed dat de gemeente diensten die in het takenpakket van de instellingen vallen uit laat voeren door ZZP'ers. Zeker als dit ex-ambtenaren zijn die voor zichzelf zijn begonnen (zgn. draaideuren).

Vanuit het Alfa-college wordt aangegeven dat zij extra financiële middelen proberen te genereren boven op de gemeentelijke middelen. Hiervoor is wel een voorwaarde dat er een bepaalde basis is van waaruit geopereerd kan worden. De combinatie met aanbesteding is daarbij desastreus voor deze innovatieve manier van samenwerken.

Ook wordt zorgwekkend gekeken naar de afnemende structurele financiële steun. De komende twee jaren zal er jaarlijks een korting van 25% op het budget gedaan worden, waarna het geheel opgaat in het Participatiebudget, waarmee geen enkele structurele basis meer over is.

Vervolg

Het verslag van de conferentie ligt nu voor u. Afgesproken is dat iedereen hier zijn op- en aanmerkingen geeft en aanvullingen doet. Dit zal als basis dienen voor een nota waarin de belangrijkste aandachtspunten worden beschreven en geanalyseerd. Dat zal uiteindelijk leiden tot het collegevoorstel m.b.t. het initiatiefvoorstel.

Veel partijen die mee hebben gedaan aan deze rondetafelconferentie hebben aangegeven dat zij deze bijeenkomst als zeer prettig hebben ervaren en spreken dan ook hun dank uit voor de organisatie van de bijeenkomst.