

Aanbesteden in het



In 2006 voerden de meeste gemeenten een openbare aanbesteding uit om een leverancier van thuiszorg te selecteren. De uitvoering van de aanbestedingsprocedures leidde tot veel discussie over de resultaten. Ook ontstonden er in veel gemeenten vragen over de verplichting en wenselijkheid van aanbestedingsprocedures in het sociaal domein. Gemeenten zijn in de praktijk veel vaker verplicht om aan te besteden dan zij denken. Ook hebben zij meer mogelijkheden dan zij vaak denken om de aanbestedingsprocedures zo in te richten dat deze aansluiten op de wensen van de gemeente.¹

Jan Telgen en Nadja Jungmann

sociaal domein?

Vaker verplicht dan gedacht, maar ook met meer mogelijkheden dan gedacht

Uitvoeringspraktijk verschillend ingericht

Maatschappelijke problemen vinden op allerlei manieren hun weg naar de gemeente. Jongeren die vroegtijdig school verlaten, hebben moeite om passend werk te vinden. Gemeenten ervaren de gevolgen hiervan bij hun pogingen jongeren via re-integratietrajecten aan werk te helpen. Mensen met psycho-sociale problemen bezorgen soms zoveel overlast dat zij uit huis worden gezet. De maatschappelijke opvang die gemeenten bieden, is dan vaak het enige vangnet. Kinderen worden in het kader van de jeugdgezondheidszorg door de gemeente gevolgd in hun fysieke en sociale ontwikkeling. Indicaties dat er sprake is van een problematische gezinssituatie brengen de verantwoordelijkheid met zich mee om adequaat te verwijzen of bureau jeugdzorg in te schakelen.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden van maatschappelijke problemen in het sociaal domein waarbij van gemeenten wordt verwacht dat zij bijdragen aan de oplossing. Wij beschouwen als het sociaal domein alle maatschappelijke problemen die burgers hebben en waarvoor de gemeente ondersteuning biedt in de vorm van diensten of voorzieningen.

Bij het aanbod van diensten staan gemeenten voor de keuze of zij de uitvoering zelf ter hand nemen, of dat zij daarvoor een andere partij inschakelen. Als zij een andere partij inschakelen, dan is de vraag op welke basis zij dat doen: subsidiëring, een overeenkomst op basis van onderhandeling of een overeenkomst op basis van een aanbesteding. In de praktijk zien we dat gemeenten verschillende keuzes maken.

Gemeenten zijn niet vrij om te kiezen op welke basis zij inkoop. De aanbestedingswetgeving schrijft voor onder welke omstandigheden aanbesteden verplicht is. Gezien de breedte van het sociaal domein en de vele verschillende manieren waarop gemeenten de uitvoering organiseren, is het van belang dat zij weten in welke gevallen aanbestedingen verplicht zijn. Ook is het van belang dat zij de mogelijkheden

kennen om de aanbestedingsprocedure zo in te richten, dat de inkoop van een dienst of voorziening leidt tot de beoogde maatschappelijke resultaten.

Verplicht volgen van de regels De Europese aanbestedingsregels hebben als doel de markt voor overheidsopdrachten in Europa open te stellen voor meer leveranciers. Op die manier moet een bijdrage worden geleverd aan de Europese economische ontwikkeling en de efficiënte inzet van overheidsgelden. De principes die aan de Europese regels ten grondslag liggen zijn transparantie, non-discriminatie en objectiviteit. Deze basisprincipes zijn uitgewerkt in een aantal formele regels en procedures. Deze regels zijn omgezet in Nederlandse wetgeving en zijn dus ook in Nederland een wettelijke plicht.²

De regels hebben betrekking op de uitgaven van alle overheidsinstellingen (Rijk, gemeenten, waterschappen, enzovoorts, en alle zelfstandige bestuursorganen), maar ook op een groot aantal zogenaamde publiekrechtelijke instellingen. Dit zijn organisaties die zijn opgericht voor het algemeen belang en die óf voor meer dan 50% worden gefinancierd uit algemene middelen óf onder toezicht staan van de overheid óf waarvan het bestuur in meerderheid benoemd wordt door de overheid.

Deze zogenaamde 'aanbestedende diensten' moeten opdrachten boven de drempelbedragen volgens voorgeschreven procedures aanbesteden. In het sociale domein gaat het daarbij vrijwel altijd om de drempel van € 211.000³ (diensten te leveren aan een lokale overheid). Het splitsen van opdrachten (om per opdracht onder de drempel te blijven) is niet toegestaan. Sterker, de waarde van soortgelijke opdrachten moet worden opgeteld (en van doorgaande opdrachten zelfs over 48 maanden) om ze te kunnen vergelijken met de drempelwaarden.

In de praktijk moeten gemeenten veel opdrachten aanbesteden, maar wat houdt dat dan in? Voor Europese aanbestedingen gelden onder meer de volgende regels:

- Zowel de aanbesteding als het resultaat (wie heeft gewonnen) worden openbaar gepubliceerd. De publicaties zijn gratis en voor iedereen in te zien op de TED (Tender Electronic Daily) op <http://ted.europa.eu>. De publicatie van een aanbesteding stelt aanbieders in staat zelf ook een aanbieding te doen.
- Er geldt een aantal procedurevoorschriften (minimaal aantal dagen wachten op offertes, publiceren gunningscriteria, etc.). Deze komen wellicht bureaucratisch over, maar doen in feite niet veel anders dan een professioneel inkoopproces waarborgen.
- De aanbestedende dienst kan kiezen tussen een zogenaamde open of een zogenaamde restricted procedure⁴. In de open procedure kunnen alle aanbieders meteen een offerte indienen. In de restricted procedure melden potentiële leveranciers zich eerst aan waarna de aanbestedende dienst er ten minste vijf selecteert om een offerte te maken
- De aanbestedende dienst kan kiezen of zij de opdracht gunt aan de aanbieder met de laagste prijs of aan de aanbieder die op een heel scala (zelf te bepalen) andere criteria de meeste punten scoort. Tot die andere criteria mogen zeker ook elementen als kwaliteit, levertijd, behandelpunten en dergelijke worden gerekend. Wel moet worden aangetekend dat er geen discriminerende criteria mogen worden gebruikt, zoals de vestigingsplaats van de dienstverlener of het merk van de in te zetten materialen.

Het halverwege wijzigen van (belangrijke onderdelen van) het bestek of de criteria is uiteraard niet toegestaan. Ook onderhandelen vormt in principe geen onderdeel van de Europese aanbestedingsprocedures.

Verschillende regimes voor verschillende diensten

Voor dienstverlening wordt in de aanbestedingsregels onderscheid gemaakt naar zogenaamde 2A en 2B diensten.⁵ De 2A diensten vallen volledig onder het regime van de Europese aanbestedingsregels.

Voor de 2B diensten geldt een zogenaamd ‘verlicht’ regime: alleen achteraf moet in de TED gepubliceerd worden wie de opdracht heeft gewonnen. Wel blijkt uit recente jurisprudentie duidelijk dat ook vooraf voldoende bekendheid aan de opdracht moet worden gegeven, om alle potentiële aanbieders in de gelegenheid te stellen een aanbieding te doen. Mogelijkheden om bekendheid aan de aanbesteding te geven zijn onder meer een gemeentelijke website of een publicatie in een vakblad. Verder is de aanbesteding procedurevrij en mag

onderhandelen daar dus wel degelijk een onderdeel van uitmaken. Wel moeten uiteraard ook dan de basisprincipes (transparantie, objectiviteit, non-discriminatie) worden gehanteerd. Ook de verlichte 2B procedure is dus een Europese aanbesteding.

Relevante diensten in het sociaal domein die op de 2B lijst staan, zijn onder andere de ‘diensten voor gezondheid en sociale diensten’. Andere potentieel relevante 2B categorieën zijn: ‘diensten voor onderwijs’ en ‘diensten voor recreatie, cultuur en sport’. Op de 2A lijst staan onder andere: ‘financiële diensten’ en ‘diensten voor (bedrijfs) advisering’.

Voor het sociaal domein geldt een aantal specifieke regels en uitzonderingen.

Als gemeenten derden inschakelen voor de uitvoering van diensten zijn zij in principe verplicht om aan te besteden. Op dit principe kunnen uitzonderingen worden gemaakt als er sprake is van inbesteden of van subsidiëring. Maar inbesteden of subsidiëren mag alleen onder bepaalde voorwaarden.

Inbesteden

Gemeenten kunnen diensten ook inbesteden. Zij geven dan als het ware opdrachten aan eigen afdelingen. Die ‘eigen afdelingen’ mogen in principe ook zelfstandige organisaties zijn (bijvoorbeeld voormalige gemeentelijke activiteiten (zoals een sociale werkplaats) of een organisatie die op basis van een gemeenschappelijke regeling alleen voor overheden werkt (zoals sommige GGD’s). Er geldt dan wel een aantal beperkingen. Inbesteden mag alleen als de uitvoerende organisatie vrijwel geen eigen beleidsvrijheid bezit en dus niet zelfstandig kan bepalen wat ze wel en niet doet. Daarnaast mag de uitvoerende organisatie ook vrijwel geen activiteiten verrichten voor anderen dan de opdrachtgevende organisatie.

Deze beperkingen geven aan dat het van tweeën één is: óf een uitvoerende organisatie moet in aanbesteding concurreren om opdrachten van de moederorganisatie omdat zij zelfstandig actief is en ook andere opdrachten verwerft, óf zij voert alleen de oorspronkelijke taken uit en mag daarom onderhands opdrachten van de moederorganisatie ontvangen. Van twee walletjes eten is er dus niet bij. Gemeenten staan vaak te weinig stil bij dit aspect als zij besluiten een organisatie te verzelfstandigen.

Subsidiëren

In het sociaal domein onderhouden gemeenten vaak subsidiërelaties met instellingen die diensten

leveren. In die relatie is het de vraag of de gemeente de dienst niet moet inkopen (en dus aanbesteden). De exacte grens tussen subsidiëren en aanbesteden is lastig te trekken. Wel zijn er drie vuistregels die aangeven in welke situaties rechtstreekse subsidiering minder voor de hand ligt:

- Als er ook andere organisaties zijn die de diensten leveren (er is een markt voor deze diensten);
- Als de oorspronkelijke behoefte aan de dienstverlening vanuit de gemeente komt;
- Als de gesubsidieerde instelling ook commerciële diensten verricht.

Langs deze lijn moeten diverse diensten die instellingen in het sociaal domein leveren in een subsidierelatie, eigenlijk aanbesteed worden.

Dat dit vroeger anders lag is niet zozeer te wijten aan een ontwikkeling in de aanbestedingsregels als wel aan de ontwikkeling bij veel gesubsidieerde instellingen en hun omgeving. De afgelopen jaren nam het aantal aanbieders van diensten in het sociaal domein die niet territoriaal georiënteerd zijn toe (zie voorwaarde a). Daarnaast zijn veel instellingen in de loop der tijd extra activiteiten begonnen (voorwaarde c). Ook hier is het van tweeën één: óf een instelling beperkt zich tot de activiteiten voor de gemeente en onderhoudt daarvoor een subsidierelatie met de gemeente, óf de instelling is ook commercieel actief, maar moet dan om opdrachten van de moederorganisatie te krijgen meedoen aan aanbestedingen.

En zelfs als gemeenten bewust voor het eerste kiezen, dan nog kan de markt zich zodanig ontwikkelen dat andere aanbieders ontstaan en daarmee de subsidierelatie onder druk komt te staan (zie bijvoorbeeld de ontwikkeling van commerciële kinderdagopvang).

Mogelijkheden binnen aanbesteden Er bestaat veel aversie tegen Europees aanbesteden, zeker ook in het sociaal domein. Die aversie is voor een groot deel gebaseerd op de angst dat de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt doordat er Europees is aanbesteed. Voor een belangrijk deel is die angst gebaseerd op misverstanden. Wij behandelen hier vier misverstanden: de sociale dimensie verdwijnt, de aanbieder met de laagste prijs krijgt de opdracht, er is één winnaar en lange termijn relaties zijn niet mogelijk.

Bij Europese aanbestedingen verdwijnt de sociale dimensie niet per definitie. In de publicatie ‘Sociaal Overwogen

Aanbesteden’⁶ heeft Significant bijvoorbeeld 25 mogelijkheden uitgewerkt om sociale elementen in de aanbesteding van de Hulp bij het Huishouden in het kader van de WMO gestalte te geven. De aanbestedende dienst is volledig vrij om in het programma van eisen, maar ook in de selectie- en gunningscriteria, die elementen op te nemen die het behoud van de sociale dimensie waarborgen.

Een ander misverstand is dat de laagste prijs altijd doorslaggevend is. In werkelijkheid is de aanbestedende dienst geheel vrij om de gunningscriteria te kiezen: het is zelfs mogelijk om prijs geen enkele rol te laten spelen in een aanbesteding, bijvoorbeeld door deze vooraf vast te zetten of door voor een vast budget zoveel mogelijk kwaliteit in te kopen.

Het is evenmin verplicht om de aanbesteding te laten uitmonden in één winnaar. Vele aanbestedingen zijn er juist op gericht om met meer organisaties zogenaamde raamcontracten af te sluiten. Binnen die raamcontracten kunnen individuele opdrachten dan via een vaste verdeelsleutel of per opdracht na een (vormvrije, maar wel transparant, non-discriminerende en objectieve) minicompetitie aan één van de raamcontractanten worden toegewezen.

Ook wordt vaak verwezen naar de vermeende onmogelijkheid om lange termijn relaties op te bouwen via aanbestedingen. Ook dit is een misverstand: als er een inhoudelijke reden voor is mogen aanbestedingen best betrekking hebben op een langere periode. In veel aanbestedingen van PPS of DBFM constructies wordt onderhoud van infrastructuur voor termijnen van wel 20 of 30 jaar opgenomen. In het sociale domein vergen begeleidingstrajecten soms ook aanzienlijke perioden waarbij een vaste begeleider een duidelijke meerwaarde is. Denk bijvoorbeeld aan de aanbesteding van verslavingszorg of de ondersteuning van langdurig zorgafhankelijke patiënten in het kader van OGGZ.

Betere resultaten door maatwerk Zoals heel veel onderwerpen in het sociaal domein zijn de toeleiding van jongeren naar passend werk, psycho-sociale ondersteuning en de jeugdgezondheidszorg inhoudelijk complexe opgaven. Beleid dat is gebaseerd op creativiteit en visie is weliswaar een voorwaarde om maatschappelijke problemen daadwerkelijk op te lossen, maar op zichzelf niet voldoende. Dit vraagt namelijk ook om een doordachte opzet van de uitvoerings-

praktijk. Daarbij hoort inmiddels ook dat gemeenten nadenken over de vraag hoe zij met Europese aanbestedingen omgaan. Want zoals wij al opmerkten zijn gemeenten ook in het sociaal domein vaak verplicht om aan te besteden.

Om beter te presteren op de inhoudelijk complexe opgaven in het sociaal domein adviseren wij gemeenten om energie te steken in het 'slim' omgaan met de regels. Voorbeelden van slim omgaan met de regels zijn:

- Het 'gunnen op marge'. Dit is een in de sfeer van uitzendbureaus gebruikelijke manier om niet het salaris van een kracht onder druk te zetten, maar slechts de marge van het uitzendbureau. Deze manier van gunnen is een antwoord op het ongewenste effect in de thuiszorg dat aanbieders onder de kostprijs zijn gaan leveren.

- Het gunnen van een traject per cliënt (in plaats van de dienstverlening over een vaste periode). Dit is een oplossing voor hulpverlening waarbij meerjarige en persoonlijke begeleiding van cruciaal belang is voor het bereiken van de hulpverleningsdoelstellingen.

- Individuele voorkeuren als gunningscriterium. Dit is bijvoorbeeld toe te passen bij het aanbesteden van individuele muzieklessen, waarbij de mate waarin de doelgroepen bereikt gaan worden en zullen participeren (bijvoorbeeld op welke wijze wordt aan hun individuele voorkeuren qua tijden en locaties tegemoet gekomen) het gunningscriterium is.

Wij zijn er van overtuigd dat gemeenten die goed nadenken over de vraag hoe zij hun aanbestedingsprocedures inrichten, zullen zien dat deze inspanning aan de 'voorkant' zich aan de 'achterkant' uitbetaalt in de vorm van betere resultaten in het

sociaal domein. Wij hopen dat gemeenten zich door dit artikel realiseren dat zij veel vaker verplicht zijn aan te besteden dan zij denken, maar ook dat zij tegelijkertijd veel meer mogelijkheden hebben om de aanbestedingsprocedure zo in te richten dat burger krijgt wat hij nodig heeft. ■

Prof. dr. Jan Telgen is partner bij Significant en hoogleraar Inkoopmanagement en Besliskunde aan de Universiteit Twente.

Dr. Nadja Jungmann werkt als adviseur bij Hiemstra & De Vries en is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten

- 1 In Sociaal Bestek nr. 10 (oktober 2007) stond een artikel van Nadja Jungmann waarin zij ingaat op de wenselijkheid van het aanbesteden van schuldhulpverlening. De juridische informatie die zij daarvoor gebruikte klopt op een aantal punten niet. Dit artikel dient mede ter correctie.
- 2 De term 'richtlijnen' kan de indruk wekken dat overheidsinstellingen en publiekrechtelijke instellingen een keuze hebben, maar het volgen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is een wettelijke verplichting.
- 3 Deze drempelwaarde wordt telkens voor 2 jaar vastgesteld op een waarde in euros berekend op grond van de koersontwikkeling van de SDR. Per 1 januari 2008 wordt een verlaging van de drempel met 10 -15% verwacht.
- 4 Wij prefereren deze Engelse termen boven de enigszins verwarrende Nederlandse termen 'openbaar' en 'niet-openbaar' omdat beide procedures in feite openbaar zijn.
- 5 Dit onderscheid is voor het sociaal domein vele malen belangrijker dan de levering van goederen of het uitvoeren van bouwwerken.
- 6 Samengesteld door Significant in opdracht van het ministerie van VWS (bureau Invoering WMO) en de VNG. De tekst is te vinden op www.significant.nl en op www.invoeringwmo.nl.

sociaalbestek

Sociaal Bestek verschijnt 11 x per jaar en biedt informatie en opinies over beleid en uitvoeringspraktijk op het terrein van sociale zekerheid, arbeidsvoorziening en welzijn ten behoeve van beleidsvernieuwing en managementontwikkeling bij het lokaal bestuur.

Jaargang 69, december 2007, nr. 12

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen. Uw opgegeven gegevens kunnen worden gebruikt voor het toezenden van informatie en/of speciale aanbiedingen door Reed Business bv en speciaal geselecteerde bedrijven. Indien u hier tegen bezwaar heeft, stuurt u een briefje naar Reed Business

Information bv, t.a.v. Adresregistratie, Postbus 808, 7000 AV Doetinchem.

Redactie

drs. W.P.J. Bertels, mevr. Y. Bommelijé (voorzitter), mevr. H. Doedel, R. Geerling, G. van Tiggelen.

Uitgever

Reed Business bv
Uitgevergroep Overheid
Postbus 16500, 2500 BM
's-Gravenhage

Uitgever

Herman Keppy, tel. 070 - 441 51 04

Eindredactie

Ellen van der Loo, tel. 070 - 441 51 58
e-mail: ellen.van.der.loo-boom@reedbusiness.nl

Bureau redactie

Ewoud Verwer, tel. 033 - 442 20 080

Advertentie-exploitatie

tel. 038 - 460 63 84,
Acquire media

Abonnementen

Reed Business bv
Afdeling klantenadministratie
Postbus 808, 7000 AV Doetinchem
tel. 0314 - 358 358
fax 0314 - 349 048
e-mail:
klantenservice@reedbusiness.nl

Binnenland € 165,40
Studenten en cliëntenorganisaties
€ 109,90
Collectief abonnement bij meer dan
6 ex. € 127,65
Losse nummers € 20,50

Nieuwe abonnementen kunnen op elk moment ingaan. Abonnementen kunnen uiterlijk één maand voor het verstrijken van de abonnementsperiode schriftelijk worden opgezegd. Bij

niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch verlengd.

© Auteursrecht voorbehouden.
Voor mensen met een leeshandicap verschijnt Sociaal Bestek ook op audiocassette. Inlichtingen: tel. 0486 - 486 486

Alle advertentiecontracten worden afgesloten conform de Regelen voor het Advertentiewezen gedeponereerd bij de Rechtbanken in Nederland. Een exemplaar van de Regelen voor het Advertentiewezen is op aanvraag kosteloos verkrijgbaar.

ISSN 0921-5344

HO
2007
PRINT

Uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap