

**Rekenkamerbrief
Decentralisaties en Inkoopbeleid**

**Rekenkamer Leudal
Dr. S. Duindam**

Juni 2014

Inhoud

1.	Inleiding	pagina 3
2.	De (gewenste) wijze van werken in het sociale domein	pagina 6
3.	De organisatie van het aanbod in het sociale domein	pagina 9
4.	Het inkoopbeleid van de gemeente Leudal	pagina 10
4.1	Aanbestedingsbeleid	pagina 10
4.2.	Doelstellingen van het inkoopbeleid van de gemeente Leudal	pagina 13
4.3.	De vormgeving van het aanbestedingsproces	pagina 16
4.4.	Gewenste vormen van aanbesteding in het sociale domein	pagina 17
4.4.1.	Grensoverschrijdende aspecten	pagina 18
4.4.2.	B2-diensten	pagina 18
4.4.3.	Concessie voor diensten	pagina 18
4.4.4.	Raamovereenkomsten	pagina 20
4.4.5.	Combinaties van aanbieders	pagina 21
5.	Conclusies en aanbevelingen	pagina 23

Rekenkamerbrief Decentralisaties en Inkoopbeleid

1. Inleiding

In 2014 en 2015 is het Rijk voornemens de verschillende decentralisaties met betrekking tot Jeugdzorg, Ouderenzorg en de zorg voor Werk en Inkomen te laten starten. Dit betekent dat er veel verschillende en ook andere werkzaamheden op de gemeente Leudal afkomen, dan zij eerder gewend was. Het vraagstuk van verandering van de gemeentelijke taken, die in de komende periode op gemeente Leudal af komen, zorgt voor verschillende uitdagingen.

Eén van deze uitdagingen is gelegen in het inrichten van een juiste organisatie van de dienstverlening aan burgers in het sociale domein. Het takenpakket van de gemeente Leudal verandert door de verschillende decentralisaties drastisch. Niet alleen veranderen de verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeentelijke overheid hierdoor, ook de verhouding tussen de overheid als geheel en de burger zal sterk wijzigen. De politiek-bestuurlijke betekenis van deze veranderingen moet niet worden onderschat. En dat geldt ook voor de wijze van werken van de gemeente Leudal. Meer en meer zal de relatie met de burger leidend zijn voor de wijze van werken van de gemeente Leudal en de gemeentelijke organisatie, en minder en minder een instrumentele, vaak juridische benadering, waarin sprake is van rechten en plichten. En dat geldt ook waar het gaat over de juiste toepassing van het aanbestedingsbeleid binnen het sociale domein. Het onderwerp van deze rekenkamerbrief van de Rekenkamer Leudal.

Op een andere manier kijken naar wat we nu problemen noemen, is de grote uitdaging in het sociale domein, zoals ook blijkt uit het grote aantal raadsvragen dat reeds over de inrichting van het sociale domein aan de orde is gekomen vanuit de Gemeenteraad van Leudal, en dit zouden we als zodanig ook kunnen opmerken bij het aanbestedingsbeleid in het sociale domein.

Veel problemen zouden namelijk ook op een andere wijze opgelost kunnen worden, door niet naar één enkel probleem te kijken, maar naar het totaal van de casus bij een familie of gezin en alle daarin voorkomende vraagstukken, uitdagingen en oplossingen. Dat vraagt enerzijds om een goede relatie met de burger en een andere wijze van werken, maar anderzijds ook om de levering van de juiste diensten, in de juiste combinatie, op het juiste moment, als er ook daadwerkelijk bepaalde diensten gevraagd worden van de gemeente Leudal, conform het uitgangspunt van één gezin, één plan en één regisseur.

De essentie van de cultuurverandering in sociale domein wordt ook wel samengevat in twee woorden: *gekend worden*. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke organisatie de burger kent en de vraagstukken van de burger onderkent, en omgekeerd, dat de burger weet waarvoor hij of zij de overheid mag vragen faciliterend op te treden, of tot handelen over te gaan. Met andere woorden: het vormgeven aan een relatie van “gelijken”, waarin de mens, de sociale omgeving, de uitdagingen en de oplossingen één geheel vormen met elkaar.

Echter, naar aanleiding van recent onderzoek, concludeert het Verweij-Jonker instituut,¹ dat veel overheden vraaggerichtheid verlangen van zorg- en welzijnsinstellingen, maar zelf nog worstelen met het aanbodgerichte denken. In de praktijk blijkt dat in veel gemeenten nog sprake is van 'traditionele' beleidsparticipatie op het gebied van de Wmo.² De belangrijkste valkuil met betrekking tot burgerinitiatieven, zelfsturingsprojecten en burgerparticipatie, ook die in het sociale domein, is om er de mal van politieke rationaliteit en van regelgeving op te leggen. Onbevangenheid is een veel betere handleiding dan bestuurlijke en democratische normen en mores. De praktische houding die hierbij hoort is die van de enthousiasteling, zo stelt Specht³. Het is belangrijk dat er voldoende handelingsruimte is en dat van te voren niet al alles is dichtgetimmerd of aan condities en doeleinden is gebonden.

Bij de uitvoering van de verschillende werkzaamheden in het sociale domein ligt het in de verwachting dat sociale wijkteams een belangrijke rol zullen gaan vervullen. Zo is ook de uitkomst van een themadag WMO Midden-Limburg West. Deze dag werd georganiseerd op 27 maart jl. door de gemeenten voor zorginstellingen, zorgboerderijen en leden van cliëntenorganisaties die werkzaam zijn in de Midden-Limburgse gemeenten. Tijdens deze themadag hebben de deelnemers onderzocht wat er nodig is om de zelfredzaamheid van burgers en wijkbewoners te verbeteren en te bevorderen. Een van de uitkomsten is "starten met sociale wijkteams". Een uitkomst die door de gemeenten op korte termijn in overleg met inwoners en zorgorganisaties wordt uitgewerkt en waarbij onlangs (begin juni 2014) is aangekondigd, dat ook daadwerkelijk gestart gaat worden met een experiment.

Deze wijkteams fungeren feitelijk als een integrale front-office, die zaken regisseert en eventueel de hulp inroept van bepaalde vormen van hulpverlening uit de tweede lijn. Deze hulp komt uit specifieke organisaties, die conform het geldende aanbestedingsbeleid voor overheden, conform de Aanbestedingswet 2013, bij de dienstverlening betrokken worden. Maar de vraag is hoe deze inkoopfunctie het beste kan worden vormgegeven, gegeven het uitgangspunt van één gezin, één plan en één regisseur, waarin een veelheid aan combinaties van diensten kan voorkomen.

De vraagstelling in dit onderzoek spitst zich toe op de inkoopfunctie van de gemeente Leudal binnen het sociale domein en welke vorm van inkoop passend is bij de komende uitdagingen binnen het Sociale Domein.

De Rekenkamer Leudal wenst met dit onderzoek duidelijk te maken in welke mate de hierboven bedoelde integrale benadering van het sociale domein in de gemeente Leudal binnen het inkoopbeleid aanwezig is en in welke mate de voorgenomen vormgeving van het inkoopbeleid passend is bij de komende uitvoering van taken. Zodat de gewenste integrale benadering en het werken met sociale wijkteams in ieder geval in de uitvoering niet botst met eerder genomen inkoopbeslissingen, die er voor zouden kunnen zorgen dat de aansluiting tussen de behoefte van gezinnen en personen en het aanbod van diensten bij voorbaat niet bij elkaar kan passen.

¹ Verweij-Jonker Instituut, De rol van burgers in de transitie van AWBZ naar Wmo, 2013

² Zie ook: Verweij-Jonker Instituut, Conditie voor Zelforganisatie, 2012.

³ Specht, Maurice, Zelforganisatie vanuit het perspectief van burgers. In: Bestuurskunde 20013(22)1.

Daaraan gekoppeld is de vraag of de toepassing van het aanbestedingsbeleid binnen de gemeente Leudal effectief en efficiënt zal kunnen worden uitgevoerd binnen dit sociale domein, of hoe een dergelijke aanbestedingsbeleid kan worden vormgegeven. De gemeenteraad van Leudal kan de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van deze rekenkamerbrief gebruiken in haar controlerende taak bij de voortgang van de verschillende werkzaamheden in het sociale domein.

De Rekenkamer Leudal spiegelt haar bevindingen van onderzoek allereerst aan een mogelijke gewenste wijze van werken binnen het sociale domein, zoals uit bevindingen van wetenschappelijk onderzoek rondom integraal werken. Dit komt aan de orde in paragraaf 2. Vervolgens kijken we in paragraaf 3 kort naar de organisatie van het bestaande aanbod, dat de gemeente Leudal in het sociale domein kan tegenkomen, voordat we in paragraaf 4 kijken naar de verschillende wijzen waarop een aanbesteding plaats kan vinden.

Paragraaf 4 is iets langer en technischer van aard, omdat we daarin tevens een samenvatting geven van de verschillende mogelijkheden om aan te besteden in het sociale domein. Mogelijkheden die passend moeten zijn bij het vormgeven van de relatie tussen overheid en burger in het sociale domein, maar die tevens passend dienen te zijn bij een efficiënte en effectieve uitvoering van de verschillende taken in het sociale domein. Omdat dit aspect relatief nieuw is voor een gemeente en vooral ook anders is met betrekking tot de vormgeving van aanbestedingen, gaat de Rekenkamer Leudal hier uitgebreid op in, zodat de Gemeenteraad van de gemeente Leudal deze bevindingen ook kan meenemen in haar controlerende functie bij andere vraagstukken.

2. De (gewenste) wijze van werken in het sociale domein

De zoektocht naar optimalisatie in de samenwerking tussen een op wijk- of dorpsniveau georganiseerde “front-office” in de vorm van een sociaal wijkteam en de gespecialiseerde backoffice of meerdere backoffices van aanbieders, vraagt enerzijds om een inkooprelatie tussen beiden (met of zonder juridische structuur), maar anderzijds ook om gedeelde kennis en ervaringen om tot de beste resultaten te komen. Verbetering van de uitvoering van de verschillende werkzaamheden vindt vooral daar ook plaats waar kennis over ‘wat werkt’ ter beschikking is. Dit in het belang van een brede verspreiding van ‘evidence based’-kennis over succesvolle interventiestrategieën in het sociale domein.

Ervaringen bij andere gemeenten met sociale wijkteams en de interactie met de verschillende back-offices kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen. In het bijzonder spelen de ervaringen van de gemeente Enschede en Leeuwarden hierbij een belangrijke rol, omdat deze twee gemeenten al vanaf 2008 werken met sociale wijkteams, zoals eertijds gevormd in het kader van de uitvoering van werkzaamheden voor Vogelaarwijken.

In de één gezin, één plan, één regisseur aanpak staat niet het organisatieaanbod, maar de hulpvraag van een huishouden centraal. Dit vraagt om flexibiliteit van samenwerking tussen steeds weer andere organisaties en disciplines. Tegelijkertijd zijn stabiele samenwerkingsrelaties nodig om als netwerk te kunnen opereren en als zodanig te worden herkend. In Enschede en Leeuwarden is gekozen voor een multidisciplinair team als samenwerkingsvorm. Deze samenwerkingsvorm biedt een stabiele basis voor samenwerking rond steeds wisselende problematieken, waarbij de keuze voor een generalistische werkwijze er voor zorgt dat het huishouden op verschillende leefgebieden ondersteuning krijgt van één hulpverlener, die flexibel kan inspelen op hun specifieke situatie.

De teams in Enschede en Leeuwarden beschikken over een brede expertise op het gebied van maatschappelijk werk, opbouwwerk, geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg, werk en inkomen, jeugdzorg, inburgering, onderwijs, huiselijk geweld, jongerenproblematiek, woonbegeleiding, intercultureel werken, wonen en schuldenproblematiek, waardoor zij de huishoudens op alle leefgebieden kunnen ondersteunen. Tijdens de dagelijkse briefing van het team voeden en coachen de frontlijnmedewerkers elkaar en denken met elkaar mee over interventies. Als het nodig is, kan het team hulp en zorg van achterliggende organisaties, waarvoor normaal wachtlijsten bestaan, met voorrang inzetten. Het team maakt daartoe afspraken met die organisaties en krijgt een inkoop- en activiteitenbudget mee.

De wijkcoaches in Enschede worden gedetacheerd vanuit de gemeente (werk en bijstand), een woningcorporatie en een instelling voor maatschappelijk werk. Om te zorgen dat de wijkcoaches huishoudens integraal kunnen ondersteunen, krijgen zij beslissings- en indicatiebevoegdheden op de terreinen waarop de gemeente bevoegd is. Voor de andere terreinen maakt de gemeente afspraken met instellingen.

De wijkcoach vervult hiermee feitelijk de rol van consulent Werk en Bijstand, Leerplichtambtenaar, Zorgloketmedewerker, Indiciesteller Bureau Jeugdzorg en CIZ (Centrum Indiciestelling Zorg),

gezinsvoogd, gezinscoach, consulent woningcorporatie, maatschappelijk werker, schuldhulpverlener, casemanager GGZ en Verslavingszorg, opbouwwerker en reclasseringsmedewerker.

In Leeuwarden wordt dit bereikt door een zodanig brede samenstelling van het frontlijnteam dat de relevante expertise erin vertegenwoordigd is, en in Enschede door een smal samengesteld team te voorzien van een feitelijk mandaat om op een groot aantal gebieden beslissingen te nemen en indicatie te stellen.

Uit de evaluaties met betrekking tot de resultaten van bovenstaande aanpak blijkt dat de probleemaanpak door de wijkcoaches over het algemeen wordt gekenmerkt door maatwerk en integraliteit. Aan de partnerorganisaties is gevraagd om de probleemaanpak van de wijkcoaches op de genoemde kenmerken met de probleemaanpak in de rest van Enschede en Leeuwarden te vergelijken, waarin geen sprake is van het werken met sociale wijkteams. De probleemaanpak van de wijkcoaches wordt beide keren beter gevonden, met een relatief hoge waardering voor maatwerk en integraliteit.

De één gezin, één plan, één regisseur-aanpak blijkt in de ondersteuning kostenbesparend te werken. Zo rekent het kabinet op aanzienlijke besparingen bij multiprobleemgezinnen – waar ongeveer een derde van het budget in het sociale domein naartoe gaat – door minder (transactie)kosten van eigenstandige indicatie. Dit blijkt ook zo te zijn in Enschede en Leeuwarden. Zo is aan de hand van een MKBA analyse (maatschappelijke kosten-batenanalyse) berekend dat het frontlijnteam in de Leeuwardense wijk Heechterp-Schieringen in vier jaar tijd een positief maatschappelijk saldo heeft opgeleverd van ruim 2 miljoen euro. De maatschappelijke winst daarvan is ruim 60 procent.

De aanpak leidt daarnaast tot een besparing op organisatiekosten en interventies van professionals doordat de eigen kracht van huishoudens beter wordt benut. Op basis van de ervaringen in de afgelopen jaren is de inschatting dat in de eerste jaren 10 procent en later 50 procent van de interventies wordt uitgevoerd door het huishouden zelf, ondersteund door de frontlijner. De tweedelijner is hier niet meer nodig.

De aanpak in Enschede en Leeuwarden heeft geleid tot maatwerk, integraliteit en efficiëntie, zoals het kabinet met de decentralisaties beoogt. De belangrijke elementen voor het succes van de aanpak zijn geweest: een interdisciplinair team, een generalistische werkwijze, een zorgvuldige selectie van teamleden op basis van competenties en houding, een formeel en feitelijk mandaat dat zorgt voor 'regelmacht', en het kunnen aantonen wat de meerwaarde voor de aanpak is.

Een stevige regierol van de gemeenten en een goede samenwerkingsrelatie met het institutionele veld van aanbieders blijken twee belangrijke randvoorwaarden. Een samenwerkingsrol die mede gevormd wordt door een passende invulling van het aanbestedingsbeleid met betrekking tot het nader vormgeven van deze betrokkenheid (inkoop van hun diensten).

Ook uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer en de Raad voor de Financiële Verhoudingen blijkt dat het vastleggen van uniforme rechten leidt tot hogere kosten of een lager algemeen voorzieningenniveau. Het streven naar gelijke voorziening voor eenieder staat dus haaks op de

decentralisatiegedachte. Met meer maatwerk is een doelmatiger inzet van publieke middelen mogelijk. Een denkwijze die bij alle decentralisaties de leidende gedachte is.

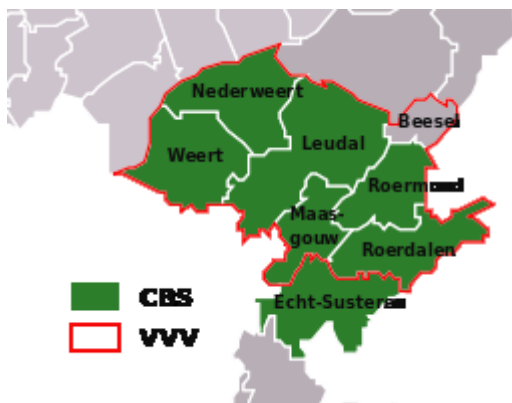
De kern van maatwerk is dat bij verschillen tussen personen (diversiteit) rechtvaardigheid wordt gezocht in plaats van gelijkheid. Niet het gelijk behandelen van gelijke gevallen staat dan voorop, maar het ongelijk behandelen van gevallen, naarmate ze van elkaar verschillen. Het gaat er dus om dat er geleerd wordt in de toekomst "*gelegitimeerd uitzonderingen*" te maken, en hier ruimte voor te scheppen. De kern hierin is dat: "*de aanbieders kunnen overal vandaan komen, maar de informatie (over het gezin of de persoon) is altijd bij de gemeente (regierol).*"

Professionals in sociale wijkteams vragen dan ook veel ruimte van gemeenten. Ook van de gemeente Leudal. Dan kan het niet van pas komen als het inkoopbeleid van de gemeente Leudal zo is ingericht, dat er slecht één bepaalde vorm van dienstverlening bij het sociale domein betrokken is, terwijl de professionals in de sociale wijkteams in het veld, de beschikking moeten kunnen hebben over meerdere diensten, die bovendien in verschillende combinaties en vormen en op verschillende tijdstippen noodzakelijk zullen zijn. Het inkoopbeleid zal dus de ruimte moeten geven aan de professionals in de sociale wijkteams.

3. De organisatie van het aanbod in het sociale domein

De gemeenten hebben zelf 41 regio's gevormd om de benodigde hulp gezamenlijk in te kopen. Voor de gemeente Leudal is deze regio geheel Midden-Limburg, zoals is weergegeven in het onderstaande plaatje van het CBS. Waar het bijvoorbeeld gaat om vrijwillige jeugdhulp, zoals opvoedondersteuning, heeft de gemeente ruime keus uit aanbieders. Dat kan de gemeente Leudal zelf, of in een klein samenwerkingsverband organiseren aan de hand van een juiste invulling van het aanbestedingsbeleid.

Maar naarmate de zorg zwaarder wordt en meer gedwongen, nemen ook de wettelijke voorschriften voor de aanbieders toe. Instellingen die kindbescherming uitvoeren, moeten bijvoorbeeld gecertificeerd zijn. Van gecertificeerde aanbieders zijn er altijd minder, dus is het voor gemeenten ingewikkeld om zelf in te kopen voor een behoorlijke prijs. Het Rijk helpt de gemeenten daarom met een stelsel van certificering van aanbieders waar dit gewenst en noodzakelijk is, mede georganiseerd in regionaal verband. In plaats van een vrije inkooprelatie bestaat in dit geval een situatie van gedwongen inkoop. Dit voorkomt tevens de situatie waarin er geen enkel aanbod meer over is en men nog verder van huis is.



4. Het inkoopbeleid van de gemeente Leudal

4.1. Aanbestedingsbeleid

Overheden zijn verplicht tot zorgvuldig handelen, zowel in de richting van burgers als in de richting van ondernemers die proberen om overheidsopdrachten in de wacht te slepen. Ook bij de vormgeving en uitvoering van aanbestedingsbeleid geldt deze zorgvuldigheidsverplichting. De zorgvuldigheidsverplichting van de aanbesteder brengt met zich mee dat overheden gehouden zijn om op een verantwoorde wijze hun aanbestedingssystemen uit te voeren en vorm te geven. Zo ook de gemeente Leudal en ook voor de uitvoering van de verschillende taken in het sociale domein.

Belangrijkste uitgangspunt van een verantwoord aanbestedingsbeleid is een doelmatige en integere besteding van middelen binnen de grenzen die het aanbestedingsrecht stelt. Daarnaast kan een aanbesteder nevendoelestellingen hanteren, zoals een duurzame inkoop en sociale doelstellingen.

Onder een verantwoord aanbestedingssysteem wordt een aanbestedingspraktijk en een aanbestedingsbeleid verstaan die passen bij een zorgvuldig handelende overheid, dat wil zeggen een overheid die bij het maken van keuzes de betrokken belangen zorgvuldig afweegt en die aldus de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van haar middelen tegenover burgers en haar besluiten in het kader van haar aanbestedingspraktijk tegenover de deelnemers aan een aanbestedingsprocedure kan verantwoorden.

In het document Checklist voor inkopen en aanbesteden van de VNG van april 2006 worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen een gemeente met betrekking tot haar inkoop- en aanbestedingsbeleid als volgt beschreven:

Taken gemeenteraad

- Bepalen van de kaders voor inkoop- en aanbestedingsbeleid
- Eindverantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van publieke middelen
- Opdracht geven aan het College om het inkoop- en aanbestedingsbeleid te professionaliseren binnen de door hem vastgestelde kaders
- Vaststellen van de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid

Taken gemeenteraad, accountant en lokale rekenkamer

- Controle op correcte naleving van wet- en regelgeving
- Controle op naleving van de eigen procedures en protocollen

Taken portefeuillehouder binnen College

- Feitelijk verantwoordelijk voor een efficiënte besteding van middelen (en kan door de gemeenteraad worden aangesproken)
- Stelt de (concept)nota inkoop- en aanbestedingsbeleid op
- Opdrachtgever voor het ambtelijk apparaat voor het uitvoeren van het, door de gemeenteraad, vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid

Taken gemeentesecretaris/management

- Zorgt dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid goed wordt uitgevoerd;
- Zorgt dat de wettelijke en gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsprocedures goed worden nageleefd.

Een aantal van de bovenstaande taken zijn op 12 maart 2013 ingevuld, omdat de gemeente Leudal op deze dag haar inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft vastgesteld aan de hand van een raadsvoorstel met de documenten *“Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeenten Leudal, Nederweert, Roermond en Weert”* en *“Inkoop- en aanbestedingsreglement Gemeente Leudal, Nederweert, Roermond en Weert”*. De documenten zijn een afgeleide van de handreikingen van de VNG (VNG-model) met betrekking tot inkopen en aanbestedingen.

In het nieuwe Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is een voorstel gedaan om de gemeenten Leudal, Nederweert, Roermond en Weert op één lijn te krijgen. Hierbij is tevens rekening gehouden met de Gids Proportionaliteit (verplichte richtlijn van de nieuwe Aanbestedingswet), maar de nieuwe Aanbestedingswet 2013 zelf is hier nog niet in verwerkt.

De Aanbestedingswet 2013 dwingt aanbesteders tot een werkwijze waarin meer dan voorheen aandacht moet worden besteed aan de motivering van keuzes die bij de voorbereiding en uitvoering van aanbestedingen worden genomen. Dit gaat dus ook gelden voor de aanbestedingen die binnen het sociale domein in de loop van 2014 aan de orde komen, of deze nu bestuurlijk of openbaar georganiseerd zullen worden. Dat wil zeggen: bestuurlijk aanbesteden betekent dat de inkooprol van de gemeente wordt vormgegeven aan de hand van gesprekken met betrekking tot een beperkt aantal deelnemers, die op voorhand worden uitgenodigd (in onderstaand schema bijvoorbeeld inkopen tot € 200.000), en openbaar aanbesteden betekent dat via een openbare oproep partijen in de gelegenheid worden gesteld in te schrijven op de vraag die de gemeente stelt. Vanwege het feit dat Leudal een grensgemeente is, geldt dat in dit geval altijd sprake is van een Europese aanbesteding, zodat met name ook Belgische partijen kunnen inschrijven op de te leveren producten en diensten.

In het onderstaande schema zijn voor de gemeente Leudal de vroegere drempelbedragen en de nieuwe drempelbedragen weergegeven, zoals deze vanaf 2013 gelden.

	Leveringen en diensten OUD	Leveringen en diensten NIEUW
Minimaal 1 offerte vragen	€ 0 tot € 35.000,--	€ 0 tot € 40.000,--
Minimaal drie Offertes vragen	€ 35.000,-- tot € 200.000,--	€ 40.000,-- tot € 200.000,-
Nationaal aanbesteden	Nvt	Nvt
Europees aanbesteden	Meer dan € 200.000,--	Meer dan € 200.000,--

Het aanbestedingsrecht schrijft voor dat een principiële onderscheid gemaakt dient te worden tussen geschiktheidseisen enerzijds en gunningscriteria anderzijds, waar het de inkoop van producten en diensten van een bepaalde organisatie of onderneming betreft. De in een aanbesteding gestelde geschiktheidseisen houden in beginsel geen verband met het voorwerp (product of dienst) van de aanbesteding en mogen daarom bij de gunning geen rol spelen. Criteria die betrekking hebben op de ervaring van de inschrijver kunnen onder omstandigheden echter wel verband houden met het voorwerp van de aanbesteding en dus als gunningscriterium gehanteerd worden.

Met name bij een aanbesteding van een opdracht voor diensten kunnen de competenties van de medewerkers bepalend zijn voor de kwaliteit van de uitvoering van de te verrichten diensten en kan het met het oog op die competenties noodzakelijk zijn om criteria die op de kwaliteit van de medewerkers betrekking hebben een rol te laten spelen. Zo ook met betrekking tot de inkoop van diensten voor het sociale domein.

Opdrachten moeten gegund worden op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Dat wil zeggen dat niet alleen de prijs voor een dienst van belang is voor de gunning van de opdracht, maar ook zaken als uitvoeringstermijnen, uitvoeringsaspecten, technische aspecten, ervaring en esthetische aspecten. Als alleen de prijs van belang is, dient dit door de gemeente Leudal te worden aangegeven.

Er is voor aanbesteders, zoals de gemeente Leudal, geen verplichting om hun aanbestedingsbeleid vast te leggen in een aanbestedingsnota. Een verantwoord aanbestedingsbeleid vereist echter een zekere mate van transparantie tegenover burgers en ondernemers die opdrachten in de wacht willen slepen ten aanzien van de wijze waarop opdrachten worden bekend gemaakt en waarop de vorm van aanbestedingen wordt gekozen. Deze transparantie kan worden bereikt door vastlegging van het beleid in een aanbestedingsnota. De aanbesteder en de deelnemers aan aanbestedingsprocedures hebben uit oogpunt van transparantie en gelijke behandeling een gezamenlijk belang bij een dergelijke vastlegging van het aanbestedingsbeleid. Dit is feitelijk gebeurd met de aanbidding van de documenten *“Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeenten Leudal, Nederweert, Roermond en Weert”* en *“Inkoop- en aanbestedingsreglement Gemeente Leudal, Nederweert, Roermond en Weert”*.

Door vastlegging van het beleid in een nota kan een betere politieke controle en beter intern toezicht worden uitgeoefend op de uitvoering van het aanbestedingsbeleid en wordt de transparantie tegenover burgers en ondernemingen bevorderd.

Door het vooraf vastleggen van bepaalde uitgangspunten met betrekking tot de dienstverlening in het sociale domein, zoals in Enschede en Leeuwarden is gebeurd, kan er vorm worden gegeven aan een eigen aanbestedingsbeleid voor het sociale domein en eigen keuzes daarin. Aanbestedingsbeleid en dienstverlening in het sociale domein kunnen heel goed met elkaar gecombineerd worden doordat er keuzes kunnen worden gemaakt. Een verantwoord aanbestedingsbeleid in het sociale domein hoeft dus geen uniform aanbestedingsbeleid te zijn in de zin dat alle aanbesteders hetzelfde beleid moeten voeren. Wel zullen de aanbesteders bij het bepalen van hun aanbestedingsbeleid de grenzen van het aanbestedingsrecht moeten accepteren, zoals mede is vormgegeven in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Leudal, Nederweert, Roermond en Weert.

4.2. Doelstellingen van het inkoopbeleid van de gemeente Leudal

Het VNG-model inkoop- en aanbestedingsbeleid kent de volgende hoofddoelstellingen, die we ook terugvinden in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Leudal:

- Rechtmatig en doelmatig inkopen
- Integer, betrouwbaar, zakelijk en professioneel opdrachtgeverschap

Andere doelstellingen die in het VNG model worden genoemd zijn lastenverlichting (voor gemeente en ondernemers), relateren van inkoopdoelstellingen aan de bredere doelstellingen en het algemene beleid van een gemeente. In het bijzonder is dit relevant voor het sociale domein, waarin de gemeenten veel minder geld ter beschikking krijgen voor de uitvoering van de verschillende werkzaamheden in het sociale domein, dan er nu bij de verschillende instellingen en gemeenten gezamenlijk beschikbaar is.

Daarnaast sluit het beleid volgens de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsnota aan op het volgende gemeentelijke beleid:

1. Beleid Social Return
2. Gemeentelijke coalitieakkoorden
3. Regionaal arbeidsmarktbeleid
4. Milieubeleidsplannen
5. Mandaat- en volmachtregelingen
6. Ambtelijk en bestuurlijk integriteitsbeleid
7. Beleid duurzaam inkopen

Om al deze doelstellingen te realiseren zijn in het VNG-model juridische, economische, ethische en ideële en organisatorische uitgangspunten geformuleerd, die we in dit kader ook zullen meenemen, omdat alle uitgangspunten ook leidend zijn voor de wijze waarop de aanbestedingen in het sociale domein vormgegeven zullen moeten worden.

Juridische uitgangspunten

- Naleving van wet- en regelgeving
- Hanteren van uniforme documenten
- Inkoop vindt plaats met inachtneming van de geldende mandaat- en volmachtregeling van de gemeente
- Afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn alleen mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het College van B&W van de gemeente en voor zover dit op basis van de wet- en regelgeving mogelijk is.
- Gelijke behandeling: Gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden behandeld, tenzij dat verschil objectief gerechtvaardigd is. Ook verkapte of indirecte discriminatie is verboden.
- Non-Discriminatie: Discriminatie op grond van nationaliteit mag niet.
- Transparantie: De gevolgde procedure dient navolgbaar (en dus controleerbaar) te

- zijn. Dit is een logisch uitvloeisel van het beginsel van gelijke behandeling. Normaal zorgvuldige en oplettende inschrijvers moeten weten waar ze aan toe zijn.
- Proportionaliteit (evenredigheid): De gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de opdracht. De Gemeente past het beginsel van proportionaliteit toe bij de te stellen eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen en met betrekking tot de contractvoorwaarden.
 - Wederzijdse erkenning: Diensten en goederen van ondernemingen uit andere lidstaten van de Europese Unie moeten worden toegelaten voor zover die diensten en goederen op gelijkwaardige wijze kunnen voorzien in de legitieme behoeften van de aanbestedende dienst.
 - Grensoverschrijdend belang: Voorafgaand aan Inkoop vindt een objectieve toets plaats of sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang. Bij inkopen met een duidelijk grensoverschrijdend belang past de Gemeente de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht toe. Opdrachten met een duidelijk grensoverschrijdend belang zijn opdrachten waarbij buiten Nederland gevestigde ondernemers interesse hebben of kunnen hebben. Dit is bij de gemeente Leudal feitelijk altijd aan de orde, omdat Leudal een grensgemeente is.

Ethische en ideële uitgangspunten

- Bestuurlijke en ambtelijk integriteit staat voorop
- De gemeente contracteert alleen integere ondernemers bijvoorbeeld door uitsluitingsgronden toe te passen en de gedragsverklaring aanbesteden te hanteren
- Bij inkopen neemt de gemeente diverse milieuaspecten in acht
- Aanmoediging van innovatie vindt plaats door aan ondernemers ruimte te laten om innovatieve oplossingen aan te bieden.
- Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats.

Bij de maatschappelijke verantwoorde wijze van inkoop spelen onderwerpen als arbeidsreïntegratie, arbeidsomstandigheden en – indien passend – social return een belangrijke rol. Social return is het opnemen van sociale voorwaarden, eisen en wensen in een inkoop- of aanbestedingstraject voor leveringen, diensten en werken. Leveranciers kunnen op deze manier een bijdrage leveren aan de werkgelegenheid.

Zij stimuleert daarom - waar mogelijk en doelmatig – de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces. Dit is specifiek van toepassing binnen het sociale domein, omdat de diensten van mensen met een functiebeperking (van welke aard dan ook) vaak passen bij de behoefte aan diverse vormen van eenvoudige diensten, zoals boodschappenhulp, honden uitlaten, (logistieke) begeleiding naar huisarts, kleine tuinklusjes etc., die in andere onderdelen van het sociale domein gevraagd zijn. Zie hiervoor ook de Rekenkamerbrief van de Rekenkamer Leudal met betrekking tot de Wet Werken naar Vermogen, die zij in 2012 heeft uitgebracht.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Leudal is sociaal aanbesteden opgenomen als eis bij alle aanbestedingen van werken, leveringen en of diensten. Hierbij wordt de drempel van € 50.000,- als uitgangspunt genomen. Sociaal aanbesteden geldt voor alle aanbestedingen boven dit

bedrag. In de bestekvoorwaarden wordt als verplichting opgenomen dat 5% van de totale aanneemsom of 7% van de loonsom ingezet moet worden om werkplekken te realiseren voor werkzoekenden die ingeschreven staan bij het UWV Werkbedrijf als werkzoekend of anderszins een afstand hebben tot de arbeidsmarkt.

Gunningscriteria mogen dus gebaseerd zijn op sociale overwegingen die betrekking hebben op de gebruikers of de begunstigden van een opdracht of op andere personen. Wel dienen de criteria verband te houden met het voorwerp van de opdracht en in overeenstemming te zijn met de algemene beginselen. De criteria mogen de aanbestedder dus geen onvoorwaardelijke keuzevrijheid laten.

Economische uitgangspunten

- Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande marktverkenning (product- en marktanalyse) tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet gerechtvaardigd is. Een marktconsultatie kan onderdeel zijn van de marktverkenning.
- De gemeente streeft naar onafhankelijkheid ten opzichte van ondernemers. De mate van onafhankelijkheid in een ondernemersrelatie wordt onder andere bepaald door de waarde van de opdracht, switchkosten, mate van concurrentie in de sector en beschikbaarheid van alternatieve ondernemers.
- De gemeente heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot discriminatie van ondernemers leidt.
- De gemeente heeft oog voor het mkb, bijvoorbeeld door gebruik te maken van percelen, het toestaan en aangaan van combinaties en onderaanneming, het verminderen van lasten en het voorkomen van disproportionele criteria.
- De gemeente heeft oog voor samenwerking binnen de eigen organisatie en met andere aanbestedende diensten.
- Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht.
- De gemeente bevordert eerlijke mededinging door objectief, transparant en niet-discriminerend te handelen. De gemeente wenst bij haar inkoopproces geen ondernemers te betrekken die de mededinging vervalsen
- De gemeente acht een te grote afhankelijkheid van ondernemers niet wenselijk. De gemeente streeft naar onafhankelijkheid ten opzichte van ondernemers (Contractanten) zowel tijdens als na de contractperiode. De Gemeente moet in beginsel vrij zijn in het maken van keuzes bij haar Inkoop, maar ook vanwege de naleving van de (Europese) wet- en regelgeving.
- De gemeente kiest voor de meest aangewezen ondernemersrelatie: gedurende de contractperiode kan bij de ondernemer afhankelijkheid ontstaan van de gemeente door bijvoorbeeld de te behalen doelstellingen, resultaten, productontwikkelingen (innovatie) of het creëren van prikkels. De gemeente kiest in dat geval voor de meest aangewezen ondernemersrelatie. De mate van (on)afhankelijkheid in een ondernemersrelatie wordt onder andere bepaald door de financiële waarde van de opdracht, switchkosten, mate van concurrentie in de sector (concentratiegraad) en beschikbaarheid van alternatieve leveranciers.
- De gemeente moedigt – daar waar mogelijk - innovatiegericht inkopen (en aanbesteden)

aan. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente ruimte aan de Ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een volledig nieuwe innovatieve oplossing, maar ook om de verdere ontwikkeling van de eigenschappen van een bestaand 'product'.

Organisatorische uitgangspunten

Het College van B&W van de gemeente Leudal is verantwoordelijk voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De organisatorische uitgangspunten kunnen in een aanbestedingsnota worden vastgelegd aan de hand van een beschrijving van de diverse fasen van het inkoopproces.

Relevante organisatorische aspecten zijn of er wordt uitgegaan van een centraal (inkoopbureau), van een decentraal inkoopmodel of van een uitbestedingsmodel (gezamenlijk inkoopbureau met andere gemeenten) en hoe de verantwoordelijkheden worden verdeeld over het aanbestedingsteam, de rapporteur en de portefeuillehouder inkoop. Uit het raadsvoorstel blijkt bijvoorbeeld dat de gemeente Leudal bij haar inkopen boven de (Europese) drempelwaarden en bij inkopen van overheidsopdrachten met een duidelijk grensoverschrijdend belang de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht in acht neemt.

De gemeente Leudal heeft er in de nieuwe collegeperiode voor gekozen te werken met één wethouder, die in zijn geheel verantwoordelijk is voor het integrale sociale domein. Veel van de beschouwingen over een efficiënte en effectieve uitvoering van het sociale domein, spreken over de rol van deze ene eigenaar. In Leudal is hieraan vormgegeven, en dat op zich vormt al een belangrijke voorwaarde voor het succesvol kunnen uitvoeren van alle werkzaamheden die in de toekomst op de gemeente zullen afkomen.

4.3. De vormgeving van het aanbestedingsproces

De eerste stap voor de gemeente Leudal naar een verantwoord aanbestedingsbeleid voor het Sociale Domein is het formuleren van een helder beleid. Beleid dat voldoet aan de uitgangspunten van "gekend worden", "maatwerk, integraliteit en efficiëntie" in het Sociale Domein, en doelmatigheid, integriteit en naleving van de voorschriften van aanbestedingsrecht. Eventueel kunnen daar, met het oog op het leveren van maatschappelijke waarde, (additionele) sociale-, lokale-, mkb-, innovatie- of milieudoelstellingen aan worden toegevoegd, zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien met betrekking tot het vraagstuk van "social return".

Dat beleid is vastgelegd in een aanbestedingsnota, zoals is geschiedt op 12 maart 2013, maar zou voor het Sociale Domein verder ingevuld moeten worden. Uit het onderzoek van de Rekenkamer Leudal binnen het Sociale Domein van de gemeente Leudal blijkt dat dit nog niet het geval is.

De gemeente Leudal heeft met betrekking tot de inkoop van diensten in het Sociale Domein volgende marsroute opgesteld.⁴

⁴ Uit projectplan risicobeheersing Sociaal Domein

Activiteit	Timing	Samenwerking met ML Oost	Betrokkenen
Visiedocument Inkoop 2D	Maart: college	++	PL+Inkopers
Operationeel Inkoopplan	Maart, april, mei	++	PL+inkopers+beleidsmed.+ partners
Contractering 2015 Let op: intersectorale aanpak	Mei/juni/juli	+	PL+inkopers+beleidsmed.+ partners
Richten-inrichten-verrichten inkoopfunctie (accountmanagement, contractbeheer)	Juni-oktober	+	Inkopers
Opstellen verordeningen	Juni/juli		Beleidsmedewerkers+ inkopers

Bij de bepaling van het voorwerp van de aanbesteding zal het type overeenkomst vastgesteld moeten worden, dat met een dienstverlenende partij in het Sociale Domein zal moeten worden aangegaan. En de wijze waarop dit kan geschieden, de zogeheten aanbestedingsprocedure. Met betrekking tot de overeenkomsten kan worden gekozen uit de volgende soorten overeenkomsten:

- Concessieovereenkomst
- Opdrachten
- Raamovereenkomsten
- Andere typen van overeenkomsten.

En met betrekking tot de procedure van inkopen en aanbesteden kan een openbare procedure (*openbaar aanbesteden*), een niet-openbare procedure (*bestuurlijk aanbesteden*), een onderhandelingsprocedure, een meervoudige onderhandse procedure, een concurrentiegericht dialogo, een elektronische veiling, een prijsvraag voor ontwerpen of een dynamisch aankoopstelsel gekozen worden. Verder kan onderscheid worden gemaakt tussen nationale en Europese aanbestedingsprocedures.

De keuze van de aanbestedingsprocedure dient, op grond van de Gids Proportionaliteit, proportioneel te zijn gezien de omvang van de opdracht, de (transactie)kosten voor aanbesteder en deelnemers, het aantal potentiële inschrijvers, het gewenste eindresultaat, de complexiteit van de opdracht en het type opdracht en het karakter van de markt. Deze elementen kunnen derhalve bij de motivering van de keuze van de procedure in aanmerking worden genomen. Zo zou het de aanbeveling van de Rekenkamer Leudal zijn deze keuzen voor te bereiden en vast te leggen in een Aanbestedingsnota Sociaal Domein.

4.4. Gewenste vormen van aanbesteding in het sociale domein

De contractvorm is een van de kenmerken van de aanbesteding die uit het bestek voor het Sociale Domein moet blijken. Met de contractvorm wordt het type overeenkomst bedoeld dat het voorwerp van de aanbesteding vormt. Bij de keuze van de contractvorm kan een onderscheid worden gemaakt tussen raamovereenkomsten, concessieovereenkomsten en opdrachten. Voor opdrachten kan een nader onderscheid worden gemaakt aan de hand van de bijzondere contractvormen die in het

Nederlandse burgerlijke recht zijn geregeld, zoals: koopovereenkomsten, aannemingsovereenkomsten en huurovereenkomsten.

De Aanbestedingswet eist bij veel van deze keuzes een motivering ('pas toe of leg uit'). Een aanbesteder zal dus bij een aantal stappen in de voorbereiding van een aanbesteding niet alleen deze keuzes moeten maken, maar ook moeten zorgen voor een deugdelijke motivering daarvan. In de inkoopnota van de gemeente Leudal is dit niet zichtbaar gemaakt. In de daadwerkelijke aanbestedingen, die in de zomer van 2014 van start zullen gaan, zal dit echter wel moeten. De Gids Proportionaliteit kan bij het maken van de keuzes en bij de motivering daarvan ondersteuning bieden. Ook de rechtspraak biedt daarbij ondersteuning, niet alleen bij de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel, maar ook bij de motivering van de keuzes voor wat betreft de toepassing van de beginselen van gelijke behandeling en transparantie.

4.4.1. Grensoverschrijdende aspecten

Of een overheidsopdracht of een concessieovereenkomst een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft, zal afhangen van verschillende omstandigheden, zoals de waarde van de opdracht, de aard van de opdracht, de plaats waar de opdracht moet worden uitgevoerd. Zo is in de Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Leudal bij de drempelwaarden op te merken, dat aanbestedingen voor diensten voor een bedrag dat hoger is dan € 200.000,-- altijd Europees zullen worden aanbesteed, omdat Leudal een grensgemeente is.

4.4.2. B2-diensten

Voor een aantal eenvoudige diensten (deze zijn opgesomd in de aanbestedingswet) geldt een verlicht regime van aanbesteden. Dit zijn de zogenoemde B2-diensten. Het verlichte regime houdt in dat niet alle aspecten van een openbare aanbesteding aan de orde hoeven te komen, zolang de principes van transparantie, proportionaliteit, gelijkheid maar niet geschonden worden.

In het sociale domein zal bij een aantal diensten, zoals kleine hulpdiensten, dit ook aan de orde kunnen zijn, mits de grenzen van het inkoopbeleid, zoals aangegeven in paragraaf 4.1, natuurlijk niet overschreden worden. Uit de gesprekken met medewerkers met betrekking tot deze rekenkamerbrief blijkt, dat het aanbesteden van diensten op deze wijze zeker tot de mogelijkheden behoort, voor zover het het inkoopbeleid van de gemeente Leudal betreft. De gemeente Leudal heeft er ook al ervaring mee.

4.4.3. Concessie voor diensten

Concessieovereenkomsten voor diensten zijn gedefinieerd als overeenkomsten met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht, met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de te verlenen diensten, hetzij uit uitsluitend het recht van de te exploiteren dienst bestaat, hetzij uit dit recht met een betaling van een prijs door de overheid. Dat wil zeggen dat als het feitelijke risico van een dergelijke opdracht bij een onderneming ligt en de overheid voorziet in een dergelijke opdracht,

of de overheid geeft de onderneming het recht de dienst te exploiteren, er sprake is van een concessie.

Concessieovereenkomsten voor diensten zijn uitdrukkelijk uitgesloten van de werkingssfeer van de aanbestedingsrichtlijnen. Dat wil zeggen dat het aanbestedingsrecht niet van toepassing is op opdrachten en diensten, die als concessie aan ondernemingen worden verleend. Bij gunning van concessieovereenkomsten voor diensten geldt, vanwege het ontbreken van voorschriften, slechts de verplichting tot inachtneming van de beginselen van gelijke behandeling en transparantie. Op grond van het transparantiebeginsel dient aan elke potentiële deelnemer een passende mate van openbaarheid te worden gegarandeerd, zodat de dienstenmarkt wordt geopend voor mededinging en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid getoetst kunnen worden. Dit betekent dat deze concessies in beginsel pas kunnen worden gegund na een voorafgaande oproep tot mededinging.

Van groot belang daarbij is dat een concessie ook de overdracht inhoudt aan de concessiehouder van het operationeel risico dat aan een bepaalde dienst is verbonden. We zien dit in de praktijk vaak voorkomen bij het beheer van sportaccommodaties, maar de verzorging van het personenvervoer is er ook een voorbeeld van. De concessiehouder wordt geacht het operationeel risico op zich te nemen wanneer er geen garantie voorhanden is dat de gedane investeringen of de kosten, die gemaakt zijn bij het exploiteren van de werken of diensten die het voorwerp van concessie vormen, kunnen worden terugverdiend.

Het verschil van een concessie met een reguliere opdracht is dat de tegenprestatie voor de uitvoering van de dienst in concessie niet bestaat uit betaling, maar uit het verlenen van een exploitatieright. Kenmerkend is dat het exploitatierisico bij de exploitant ligt. Als dat laatste niet het geval is, is er geen sprake van een concessie, maar van een gewone overheidsopdracht. Dit brengt met zich mee dat, als zich in het Sociale Domein diensten voordoen die door een partij voor eigen rekening en risico geëxploiteerd kunnen worden en waarbij de bijdrage van de gemeente Leudal minder dan € 200.000,-- is, deze diensten zonder aanbesteding beschikbaar gesteld kunnen worden ten behoeve van de dienstverlening in dit sociale domein.

Dit geldt ook voor de diensten waaruit de medewerkers van het Sociale Wijkteam zouden willen putten ter bevordering van hun werk. In het bijzonder zal het hierbij kunnen gaan om allerlei kleine aanvullende diensten, die passend zijn bij het maatwerk dat een medewerker van een Sociaal Wijkteam moet kunnen aanbieden. Diensten die in een aanbestedingsnota Sociale Domein transparant en duidelijk omschreven zouden moeten zijn.

Doordat een dergelijke nota (nog) niet aanwezig is, weet de Rekenkamer Leudal ook niet of hiermee rekening is gehouden bij de uitvoering van het beleid. Uit de gesprekken in het kader van deze rekenkamerbrief komt naar voren dat dit nog niet het geval is.

Als er sprake is van een duidelijk grensoverstijgend belang dan zijn de beginselen bij Europese aanbestedingen, zoals opgenomen in de Aanbestedingswet wel van toepassing.

Het voornemen tot gunnen van een concessie voor diensten (met een waarde boven de Europese aanbestedingsdrempel) dient men wel aan te kondigen via TenderNet in het Europese Publicatieblad. Verder moet de non-discriminatiebepaling in de concessie worden opgenomen. Als de waarde onder

de Europese drempelwaarde is, hoeft de opdracht niet Europees te worden aangekondigd. De publicatie kan vorm vrij plaatsvinden via de eigen website of in dag- en vakbladen. De procedure mag zelf ingericht worden

4.4.4. Raamovereenkomsten

Voor veel soorten opdrachten (met name voor leveringen en diensten) geldt dat een aanbesteder deze met een zekere regelmaat onder dezelfde of vergelijkbare voorwaarden plaatst. Voor dergelijke opdrachten kan een aanbesteder raamovereenkomsten sluiten met een of meer opdrachtgevers. Na sluiting van dergelijke overeenkomsten kunnen individuele opdrachten geplaatst worden onder toepassing van de voorwaarden die zijn vastgelegd in de raamovereenkomst.

Voor de aanbesteding van raamovereenkomsten geldt een afzonderlijke regeling. De raamovereenkomst onderscheidt zich van de overheidsopdracht doordat het doel van een raamovereenkomst niet de uitvoering van een opdracht is, maar de vastlegging van de voorwaarden (waaronder bijvoorbeeld de prijs) voor de te plaatsen opdrachten gedurende een bepaalde periode.

Een verschil tussen een concessieovereenkomst en een overheidsopdracht of een raamovereenkomst is dat de concessiehouder over een bepaalde economisch vrijheid beschikt om te bepalen hoe hij zijn recht exploiteert. Bij een raamovereenkomst of overheidsopdracht worden de activiteiten nauwkeuriger afgebakend. De concessiehouder staat sterker bloot aan economische risico's dan de opdrachtnemer of de wederpartij van de aanbieder bij de uitvoering van de overeenkomst. Elementen die een rol spelen bij de kwalificatie van een overeenkomst zijn bijvoorbeeld het debiteurenrisico, de mate van onzekerheid ten aanzien van de afname en de mate waarin investeringen voor het sluiten van een overeenkomst gedaan moeten worden.

Het begrip "raamovereenkomst" onderscheidt zich ook van het begrip "overheidsopdracht", doordat bij een raamovereenkomst een contractuele verbintenis tussen de aanbesteder en de inschrijvers niet mogelijk is. Met andere woorden, er is nog geen sprake van een juridische bindende overeenkomst tot het leveren van een dienst. Het begrip 'raamovereenkomst' dient dan ook te worden gezien als een 'vrijblijvende raamovereenkomst'.

Wanneer met één partij een raamovereenkomst is gesloten, dan dienen de individuele opdrachten onder de in de raamovereenkomst vastgelegde voorwaarden aan deze partij te worden gegund. Zo nodig kan deze partij worden verzocht om haar inschrijving aan te vullen. Dit is alleen mogelijk wanneer de raamovereenkomst deze voorwaarden niet uitputtend en bindend regelt. Ook wanneer met meerdere (ten minste drie) partijen raamovereenkomsten zijn gesloten, kunnen individuele opdrachten zonder voorafgaande bekendmaking door toepassing van de in de raamovereenkomsten bepaalde voorwaarden worden gegund.

Voor het Sociale Domein is deze vorm van aanbesteden van groot belang, omdat met deze vorm van aanbesteden de Gemeente Leudal meerdere diensten ter beschikking staan, mocht zij ze ook daadwerkelijk nodig hebben, zonder dat van te voren al afgesproken is in welke hoeveelheden de diensten ook moeten worden afgenomen. Zoals in de voorbeelden met betrekking tot de resultaten van het Sociale Domein zichtbaar is in Enschede en Leeuwarden kunnen de behoeften aan bepaalde

diensten sterk verschillen. Zowel in de tijd gezien, als per gezin. Raamovereenkomsten met betrekking tot de levering van diensten scheppen daarom ook de ruimte voor het Sociale Wijkteam aan de ene zijde, terwijl aan de andere zijde wel wordt voldaan aan de vereisten van de spelregels van het Aanbestedingsbeleid met betrekking tot inkopen in het Sociale Domein.

Daarnaast zou ook de meervoudige onderhandse aanbesteding met voorafgaande selectie de inkoop van diensten door de gemeente Leudal binnen het Sociale Domein kunnen dienen. Dit met inachtneming van de beginselen van transparantie en gelijke behandeling. Immers, de selectie bij een meervoudig onderhandse procedure kan verlopen via een erkenningsregeling.

Bij een erkenningsregeling houdt een aanbesteder een lijst bij van erkende ondernemingen per type opdracht, die gebruikt kan worden om bij een meervoudig onderhandse procedure de deelnemers aan die procedure te selecteren. Een erkenningsstelsel geldt voor een bepaalde periode en dient voor die periode open te staan voor ondernemers die voldoen aan de voor dat systeem gestelde objectieve criteria voor erkenning. Aan deze erkenning kan ook een certificaat worden gekoppeld, zoals de Rijksoverheid bij een aantal aanbieders in het Sociale Domein voornemens is. In het bijzonder gaat het hierbij om de levering van diensten, die slechts door weinige aanbieders in de regio kunnen worden aangeboden en waarvan slechts een beperkt aantal diensten per gemeente worden afgenomen.

Uit de gesprekken binnen de gemeente Leudal met betrekking tot dit onderzoek bleek dat er weinig ervaring is met betrekking tot deze vorm van aanbesteden. Dat is opvallend, omdat in het tactisch inkoopplan met betrekking tot de inkopen van bepaalde diensten wordt gesproken over het sluiten van raamovereenkomsten met een aantal aanbieders. De Rekenkamer Leudal constateert dat voor het tactische inkoopbeleid inzake het sociale domein met de raamovereenkomsten voor een juiste insteek is gekozen, maar vreest voorts dat het juiste gebruik van deze raamovereenkomsten nog veel voeten in de aarde zal meebrengen. Het is anders, dan eerder is gedaan, en een juist gebruik van deze inkoopmethoden, zal veel vragen van de betrokken medewerkers en in het bijzonder de medewerkers in de sociale wijkteams. Het is een punt van aanbeveling hier tijdig actie op te ondernemen.

4.4.5. Combinaties van aanbieders

Bij de beoordeling van samenwerkingsafspraken tussen (potentiële) concurrenten bij de verwerving en/of uitvoering van opdrachten dient een onderscheid te worden gemaakt tussen combinatieovereenkomsten en overeenkomsten van onderaanneming. Onder een combinatieovereenkomst wordt een overeenstemming verstaan waarbij twee of meer partijen zich ertoe verbinden gezamenlijk op een project in te schrijven en dit project gezamenlijk uit te voeren. Van onderaanneming is sprake als een partij (de hoofdaannemer) zelfstandig inschrijft op een project en bij de uitvoering van het project gebruik maakt van onderaannemers.

Combinatievorming is in Nederland gebruikelijk. Zij kan voor aannemers uit het mkb een middel zijn om aan strenge geschiktheidseisen te kunnen voldoen, die zich in het Sociale Domein zeer zeker zullen manifesteren. Combinatieovereenkomsten beperken niet in alle gevallen de mededinging.

Ten eerste kan daarbij gedacht worden aan samenwerking tussen ondernemingen die niet met elkaar concurreren, zoals combinatievorming tussen ondernemingen die tot verschillende bedrijfstakken behoren.

Ten tweede kan daarbij gedacht worden aan samenwerking tussen concurrerende ondernemingen die het project of de activiteit waarop de samenwerking betrekking heeft niet zelfstandig kunnen uitvoeren als gevolg van de omvang en de overige kenmerken van de opdracht of als gevolg van de (hoge) geschiktheidseisen die door een aanbesteder worden gesteld. De samenwerking leidt er dan niet toe dat er minder inschrijvingen zijn. Integendeel, de samenwerking leidt er toe dat er in beginsel meer inschrijvingen zijn, omdat partijen die anders niet hadden ingeschreven dat nu wel doen. In deze gevallen wordt door de samenwerking de concurrentie juist bevorderd.

Voor de inkoop van diensten in het Sociale Domein kan Combinatievorming een belangrijk uitgangspunt zijn bij de verschillende uitgangspunten. Ten eerste kan er op deze wijze voor gezorgd worden dat in een aanbesteding verschillende losse gewenste diensten in percelen ook gecombineerd kunnen worden tot integrale diensten, in welke (gewenste) vorm dan ook.

Ten tweede kan Combinatievorming er toe leiden dat lokale bedrijven en organisaties hun krachten, producten en diensten zo weten te bundelen dat zij deze producten en diensten dicht bij de bewoners zelf kunnen organiseren, en in gezamenlijkheid met de burgers, indien de dienstverlenende personen zelf uit de kern of de buurt komen van de bewoners aan wie de diensten geleverd moeten worden. Hier kan gedacht worden aan Buurtcoöperaties, Buurtbeheerbedrijven of andere entiteiten die gespecialiseerd zijn in het leveren van diverse kleine diensten, waaronder vrijwilligers- en mantelzorgdiensten. Door Combinatievorming eventueel ook langs deze weg te sturen, worden vele kleine niet-professionele partijen in staat gesteld, hun plekje te vinden binnen het dienstenaanbod van het Sociale Domein. Een belangrijk streven, dat echter niet zichtbaar is gemaakt in de wijze wordt de gemeente Leudal haar diensten voor het Sociale Domein wil betrekken.

5. Conclusies en aanbevelingen

De juiste uitvoering van het de verschillende uitdagingen in het Sociale Domein vragen om maatwerk, integraliteit van de aanpak en (daardoor) efficiëntie. Maatwerk en integraliteit zijn noodzakelijk, omdat bij de uitvoering van de verschillende werkzaamheden in het domein de relatie met de inwoner centraal staat, en dat uit deze relatie eventuele behoeften van diensten voortkomen die aan de bewoner geleverd moeten worden. Deze diensten dienen door de gemeente Leudal ingekocht te worden, waarbij in het inkoopproces rekening is gehouden met de pluriformiteit aan diensten die een sociaal wijkteam nodig zou kunnen hebben.

Integraliteit is een leidende voorwaarde voor de vormgeving van de juiste uitkomsten van alle activiteiten in het Sociale Domein. Het is dan ook positief te constateren, dat de gemeente Leudal bij het invullen van de wethoudersposten voor de nieuwe collegeperiode, deze integraliteit bij één wethouder heeft gelegd . Een juiste zet.

De Rekenkamer Leudal is daarnaast verheugd over het feit dat één en ander er op wijst, dat het werken met Sociale Wijkteams, zoals ook in andere gemeenten aan de orde is, ook in Leudal een passende oplossing zou kunnen zijn. Integrale wijkteams zijn weliswaar nog niet zichtbaar, elementen daarvan wel, zoals de zorgbrigadier.

Bij de vormgeving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor het Sociale Domein staan die diensten centraal waarvan de sociale wijkteams in de gemeente vinden dat zij deze diensten nodig hebben. Diensten die omschreven zijn in een Aanbestedingsnota Sociaal Domein. Een dergelijk Nota heeft de Rekenkamer Leudal voorsnog niet gezien. Het strekt tot aanbeveling een dergelijke Nota in te richten, mede als afgeleide van de Nota's die er in algemene zin wel zijn.

Daarbij gaat het in ieder geval niet om de dienstverlening van de medewerkers van het sociale wijkteam zelf. Deze dienen naar de mening van de Rekenkamer Leudal altijd in dienst te zijn van de gemeente Leudal zelf, omdat zij anders niet de gecombineerde rollen van consultant Werk en Bijstand, Leerplichtambtenaar, Zorgloketmedewerker, Indiciesteller Bureau Jeugdzorg en CIZ, gezinsvoogd, gezinscoach, consultant woningcorporatie, maatschappelijk werker, schuldhulpverlener, casemanager GGZ en Verslavingszorg, opbouwwerker en reclasseringsmedewerker kunnen vervullen, en daarbij ook gebruik kunnen maken van het feitelijk mandaat om op een groot aantal gebieden beslissingen te nemen en indicatie te stellen.

De Rekenkamer Leudal is van mening dat deze aan een mandaat gekoppelde en tevens integrale vorm van dienstverlening daarom niet uitbesteed kan worden, ook al zal het een relatief lang ontwikkeltraject zijn om alle medewerkers in een sociaal team feitelijk te laten werken, zoals in Enschede en Leeuwarden al het geval is. In ieder geval is het een belangrijke uitdaging voor de Gemeente Leudal deze cultuur- en organisatieverandering ter hand te nemen. In het ontwikkeltraject van de ambtelijke organisatie zou deze kanteling spoedig ter hand genomen moeten worden, zodat naar de instrumentele marsroute die nu voor de komende jaren voor het Sociale Domein is uitgezet, ook een integrale benadering van de burgers zichtbaar wordt. Uit de

gesprekken rondom deze Rekenkamerbrief is naar voren gekomen, dat de marsroute ingevuld is, maar de integrale benadering van bewoners zeer zeker niet.

Sociale Wijkteams dienen de ruimte te hebben om maatwerk te verrichten. Voor de diensten die zij daarvoor dienen in te kopen is maatwerk leidend en standaarddiensten de uitzondering. Ook al zullen er veel diensten, zoals huishoudelijke diensten, nog steeds een behoorlijk omvang hebben, als alleen gekeken wordt naar het volume aan diensten, dat door de bewoners zal worden afgenomen.

De (eventuele) bulk aan diensten dient in een aanbestedingsproces niet centraal te staan, omdat de veronderstelde efficiëntiewinst, die bij aanbestedingen geacht wordt binnen gehaald te worden bij bijvoorbeeld hulp in de huishouding (economies of scale), in het niet valt bij de efficiëntiewinsten, die door een medewerker in het sociale wijkteam behaalt kunnen worden door op maat te adviseren en in te kopen (economies of scope). Zie ook de voorbeelden qua ontwikkeling van de interventies in Enschede en Leeuwarden, waarbij gezinnen uiteindelijk 50% van de vraagstukken zelf bleken te kunnen oplossen na verloop van tijd.

De passende vorm van het aanbestedingsproces is die vorm die enerzijds voldoet aan de voorwaarden van het aanbestedingsproces, maar anderzijds passend is binnen de werkwijze van het Sociale Wijkteam. Zoals we hebben gezien in deze Rekenkamerbrief is het met name de Raamwerkovereenkomst die een grote mate van maatwerk toestaat, in combinatie met de meervoudige onderhandse aanbesteding met selectie, zodat er eerst gebouwd wordt aan een goede infrastructuur in termen van dienstverlening voordat deze infrastructuur gebruikt gaat worden. De rekenkamer Leudal is dat ook verheugd te zien dat deze openbare vorm van aanbesteden, leidend is voor het komende inkoopproces binnen het sociale domein. Het leidt er in ieder geval toe, dat er geen blokkades worden opgeroepen in de toekomstige uitvoering van de taken door Sociale Wijkteams door een onhandige wijze van inkopen. Dat wil overigens niet zeggen dat eerdere aanbestedingen die eerder langs andere weg zijn afgehandeld, zoals die voor het welzijnswerk, ook zo soepel in dit kader zullen passen. Dat moet zich nog blijken, of onderdeel moeten zijn van aanvullende oplossingen.

Concessies voor kleine vormen van dienstverlening of B2-diensten zijn goede aanvullende instrumenten. Het is ook de aanbeveling van de Rekenkamer Leudal om bij het aanbestedingstraject goed te kijken naar mogelijkheden voor Combinaties. En in het bijzonder door ondernemingen en organisaties die reeds een lokale inbedding hebben, omdat deze organisaties beter in staat zijn de relatie met de lokale bewoner te onderhouden. "Gekend worden" kan op deze wijze ook echt in de praktijk gestalte krijgen.

Samenstelling Rekenkamer Leudal

Voorzitter:

Mr. J.J.P.M. van Hout

Leden:

Dr. S. Duindam

Secretaris/ medewerker onderzoek:

Mw. L. Monod de Froideville

Adres secretariaat Rekenkamer Leudal:

Lea Monod de Froideville

Postbus 3008

6093 ZG Heythuysen

Doorkiesnummer: 0475-859562

Mobiel: 0611 600 432

e-mail: h.monoddefroideville@leudal.nl