

Sociaal verantwoord aanbesteden: het kan!

Vanaf 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de jeugdzorg en de Participatiewet. Daarnaast krijgt de gemeente taken op het gebied van de langdurige zorg en heeft zij de regie over het gehele sociale domein. Aanbestedingen gaan op dat terrein een grote rol spelen. Uit een enquête over aanbesteden onder fractievoorzitters en wethouders van de PvdA bleek dat 50 procent van de respondenten niet tevreden is over de rol van de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan bij aanbestedingen. Hoe krijg je het beste resultaat in de vorm van goede dienstverlening in het sociaal domein, is aanbesteden de beste manier of zijn er alternatieven? Dat is de vraag die elk raadslid en iedere wethouder zichzelf zou moeten stellen aan de vooravond van het decentraliseren van belangrijke taken van de rijksoverheid naar de lokale overheid.

Rondom aanbesteden hangt veel mist: het heet ingewikkeld te zijn, een juridisch steekspel, en het 'moet' ook nog eens van Europa. Maar wat is het precies en wat zijn de alternatieven? Aanbesteden is "de manier om professioneel opdrachten in de markt te zetten". De opdracht is hierbij de aan te besteden dienst, de overheid is de consument. Aanbesteden heeft alles te maken met het geloof in marktwerking. Vanuit Europa zijn aanbestedingsregels gekomen om gesloten economieën te openen. Meer marktwerking zou moeten leiden tot meer concurrentie en tot meer waar voor belastinggeld. Een consument stuurt de markt door alleen dat nog te kopen wat hij goed vindt. Dat was ook de verwachting bij aanbesteden. De overheid zou de markt sturen door eisen te stellen aan de manier waarop het gevraagde product of de gevraagde dienst moet worden geleverd.

De PvdA en aanbesteden

De PvdA is tegen verdere marktwerking of aanbesteding in de jeugdzorg, net zoals we ook tegen de verplichte aanbesteding in de thuiszorg waren. Gelukkig is hiervan bij de WMO ook geen sprake meer. Dat wil niet zeggen dat de PvdA aanbesteden per definitie afwijst maar wel dat je, net als bij andere beleidsinstrumenten, bewuste keuzes moet maken. Voorop moet staan dat publieke diensten goed en toegankelijk blijven en dat burgers ondersteund worden door de overheid als dat nodig is. Aanbesteden heeft vaak de sfeer om zich heen van een technische en ingewikkelde oefening, een uitvoeringsvraagstuk, een regelkunstje. Het zou jammer zijn als dit idee verder post vat. Overheidsopdrachten vormen namelijk 21 procent van het BNP, wat neerkomt op een inkoopkracht van bijna 60 miljard euro. 1 op de 5 euro's die in onze samenleving wordt uitgegeven, komt dus voort uit een overheidsopdracht. Een sterk middel om een branche tot verandering te bewegen. Een gemeentelijke begroting kan tot wel 30 procent uit inkoopvolume bestaan. Door slim in te kopen (en dus goed te sturen met geld) kan een gemeente het gewenste effect bereiken of ongewenste effecten tegengaan. PvdA-politici zouden zich moeten inspannen om, als zij kiezen voor aanbesteden, zo veel mogelijk maatschappelijke meerwaarde te creëren. De nieuwe Aanbestedingsweg dwingt gemeenten daar ook meer toe, door niet meer op de laagste prijs te gunnen, maar op prijs/kwaliteit-verhouding, door kaders te stellen aan de markt en door op voorwaarden van de gemeente bepaalde diensten en opdrachten te laten uitvoeren.

Voor PvdA-politici is het belangrijk om door de techniek heen te kijken en het proces inhoudelijke sturing te geven vanuit de kernwaarden van het *Van Waarde*-project. Goed werk door uit te gaan van goede arbeidsvoorwaarden, scholingsmogelijkheden en CAO's. Bestaanszekerheid door bij aanbesteden zaken op te nemen zoals het overnemen van personeel zonder verlies aan inkomen. In de laatste decennia zijn veel werkzaamheden binnen de overheid – mede onder invloed van de wens tot meer marktwerking en het aanbesteden van deze werkzaamheden – naar de markt gegaan. Denk maar aan de vroegere groenploeg van de gemeente, de kantine en de catering of de beveiliging. Het naar de markt brengen van deze diensten was een politieke keuze, net zoals het nu ook weer een politieke keuze is om deze werkzaamheden opnieuw onderdeel te maken van bijvoorbeeld een gemeente of ministerie. Dit past beter in de

gedachte van het benaderen van een werkorganisatie als gemeenschapsplaats, een plaats waar je collega's – van directeur tot schoonmaker – ontmoet en waarmee je je verbonden voelt.

Maar is het mogelijk om bij iedere aanbesteding alle kernwaarden van de sociaaldemocratie – *goed werk, binding, verheffing en bestaanszekerheid* – te realiseren? Nee, niet iedere aanbesteding leent zich daarvoor. Aanbesteden is maatwerk. Bij het bouwen van een brug is goed werk en arbeidsparticipatie belangrijker dan verheffing. De taken in het sociale domein die via de decentralisatie nu bij gemeente komen te liggen, zijn wel bij uitstek geschikt voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Denk aan bestaanszekerheid door het bouwen van een sociaal vangnet waar burgers op kunnen terugvallen, zoals thuis- en jeugdzorg. Verheffing, door publieke diensten zo te organiseren dat iedere burger toegang heeft tot deze diensten en waarbij het ontwikkelingsperspectief centraal staat. Goed werk voor iedereen die bij een instelling werkt die een opdracht voor de overheid uitvoert. Hierbij gaat het niet alleen over goede arbeidsvoorwaarden, maar ook over de kans op arbeidsparticipatie via social return en de kans op doorgroeien binnen een organisatie.

Er zijn een paar vuistregels die aanbesteden niet gemakkelijker maken, maar wel politieker. Als politicus moet je immers kunnen uitleggen waarom je bijvoorbeeld wel de thuiszorg 'in de markt zet', maar de catering of schoonmaak van het gemeentehuis niet. Dat achter deze keuzes ideeën zitten over hoe de samenleving eruit zou moeten zien. Dat *goed werk, binding, verheffing en bestaanszekerheid* ook gerealiseerd kunnen worden door slimme en sociale ondernemers of door gedegen samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Maar dat het wel vergt dat de politiek zich uitsprekt. Wanneer lokale politici deze vuistregels toepassen, wordt aanbesteden in plaats van een regelkunstje een onderdeel van de democratie. Met een aantal 'best practices' uit de lokale praktijk kun je zien hoe sociaaldemocraten meer uit aanbesteden kunnen halen. Want alles draait, ook bij aanbesteden, om het maken van goed doordachte keuzes. Keuzes die corresponderen met (Europese) richtlijnen voor aanbesteden, keuzes die vanuit bestuurlijk oogpunt zijn te billijken, maar vooral keuzes die vanuit sociaaldemocratisch oogpunt zijn te verantwoorden.

Vuistregels voor sociaal verantwoord aanbesteden

Stel jezelf altijd eerst de vraag welk maatschappelijk doel je wilt bereiken met de opdracht die je te vergeven hebt

Hoe breng ik werkloze inwoners van mijn stad een stap hoger op de 'zelfredzaamheidsladder'? Hoe kunnen multiprobleemgezinnen weer participeren in de samenleving? Maar ook: hoeveel mensen moeten er per etmaal over de aan te leggen oeververbinding en hoelang moet die oeververbinding minimaal mee gaan? Focus daar vervolgens de selectie van de partijen op.

Stel jezelf vervolgens de vraag of het moet

Kijk of aanbesteden noodzakelijk is bij het uitvoeren van publieke taken en diensten. Veel opdrachten zijn niet aanbestedingsplichtig (de zogenaamde 2B-diensten), zoals bijvoorbeeld de diensten in het sociale domein. Daarnaast zijn er alternatieven voor aanbesteden. Zo kan de gemeente taken zelf uitvoeren, kiezen voor inbesteden of werken met subsidierelaties (zie toelichting hierop bij Achtergrondinformatie).

Kies waarden boven prijs

Het gaat niet om het goedkoopste maar om het beste product. Als het geen vooruitgang oplevert in termen van goed werk, binding, verheffing en bestaanszekerheid is aanbesteden een verkeerd instrument. Publieke voorzieningen dienen altijd toegankelijk te blijven. Sociaal kwetsbare burgers moeten ondersteund worden en kansen krijgen op participatie via een vorm van social return of verheffing via scholing.

Investeer in kennis en kunde over aanbesteden

Politici en bestuurders hoeven echt niet alle techniek te kennen. Ga actief op zoek naar best practices. Iedere gemeente maar ook provincies, het Rijk en de waterschappen hebben ervaring met aanbesteden en kennis over bepaalde procedures, technieken en gunningcriteria. Wie niet vergelijkt voor hij gaat aanbesteden doet het fout.

Wees creatief en toon politiek zelfvertrouwen door zelf de leiding te nemen

Raak niet geïntimideerd door de stapels papier. Iedere aanbesteding is maatwerk en een politicus moet zich ook met de uitvoering bemoeien, om te kijken hoe de waarden in een aanbesteding praktisch worden vertaald. Bijvoorbeeld door een sociaal contract met het regionale bedrijfsleven aan te gaan, door samenwerking met bedrijven met een sociaal portfolio voorrang te geven, of door als raadslid aan het college ieder half jaar een voortgangsrapportage te vragen over de resultaten van het sociaal aanbesteden.

Maak bestuurders verantwoordelijk voor de hele keten van maatschappelijke dienstverlening

Op deze manier kunnen bestuurders die louter om de prijs geven en niet om maatschappelijke meerwaarde, ter verantwoording geroepen worden.

Inkopen in het sociale domein: gebruik de kracht van de overheidsopdracht

Inkopen in het sociale domein wordt straks een vak apart. Hoe doe je het beste zaken met die zestig verschillende instellingen en bedrijven die momenteel actief zijn in het AWBZ-beleidsveld binnen jouw regio? Moet de zorgboerderij per se in stand blijven? Hoe kan de gemeente het hoofd bieden aan het strategische marktgedrag van de grote (jeugd)zorginstellingen? In het kort een aantal aandachtspunten voor de wethouder sociaal domein:

- Begin tijdig! Zie inkoop niet als een bedrijfsvoeringsaspect waarvoor drie maanden in de planning wordt opgenomen, maar zorg ervoor dat in de beleidskeuzes ook al inkoopkennis wordt meegenomen.
- Ken de problemen per wijk en per buurt (hoeveel multiprobleemgezinnen, hoeveel chronisch zieken, hoeveel kinderen met psychiatrische problematiek et cetera) en richt daar de selectie van de uitvoerende partijen op.
- Kies het juiste instrumentarium: in sommige gevallen is dat gunnen, in andere gevallen subsidiëren. Ken de voor- en nadelen.
- Wees je ervan bewust dat het financiële volume (ook na de korting) zijn weerga binnen gemeenteland niet kent. Aan de beheersing van dat financiële volume kleven grote risico's. Dat vraagt om de juiste inkoopkeuzes.
- Zorg ervoor dat wat je juist wilt vermijden, ook daadwerkelijk niet gebeurt. Regel dat in de contracten en stuur daar op. Een open deur, maar zeer relevant in dit complexe dossier.
- Zorg ervoor dat je niet overgeleverd bent aan (of de gemeente in die positie brengt) de macht van de (jeugd)zorgaanbieders.
- Regel overal de overname van het personeel, bij alle takken van sport en alle diensten.
- Stuur op output en outcome, maar heb daarbij oog voor ongewenste externe effecten.

Sociaal verantwoord aanbesteden in de praktijk

Bewust Rotterdam

Wethouder Marco Florijn is zich meer dan bewust van het krachtige sturingsmechanisme dat hij in handen heeft. Met een inkoopkracht van 800 miljoen, zoals hij dat zelf noemt, zorgt hij voor duizenden banen. Alleen al de social return paragraaf levert jaarlijks 2.000 banen op. Dat gaat overigens niet zomaar, want het invullen van die social return is een lastig klusje. 'Je kunt niet aan iedere organisatie vragen deze mensen in dienst te nemen, vaak zijn ze daarvoor te klein. In dat geval vragen we wat anders. Ze vroegen we een advocatenkantoor bijvoorbeeld om voorlichting te geven op het gebied van de arbeidsmarkt en contracten.' Met een bevolking die voor een groot deel laagopgeleid is, is de opgave om maatschappelijke meerwaarde te creëren in Rotterdam altijd al groot geweest. Dat de gemeente op dat gebied altijd haar eigen koers vaart, is volgens Florijn een zegen: 'Het is veel handiger om als stad een autonoom verhaal te hebben en een bestemmingsreserve. Je moet je niet gek laten maken door al die decentralisatieplannen, maar vooral het reële beeld voor ogen houden.' Bij aanbestedingsopdrachten wordt naast de social return altijd gekeken naar wat het topkader verdient in vergelijking met de onderste loonschalen. Mede door eisen te stellen aan de overhead en door mensen vanuit de bijstand aan het werk te krijgen, houdt de gemeente inmiddels over op het zorgbudget.

Bestuurlijk lef in Apeldoorn

Om maatschappelijke doelstellingen te bereiken is het belangrijk dat er tussen bestuur en inkoop een interne dialoog plaatsvindt. Vanuit een meer beleidsmatige benadering begint aanbesteden aan de voorkant, door het stellen van de juiste vragen. Om dat te faciliteren heeft de gemeente Apeldoorn tijd en geld vrij gemaakt en daarmee een projectleider 'sociaal aanbesteden' aangesteld. Deze projectleider fungeert als een soort vliegende kiep die de dialoog opstart tussen het college van B&W, de gemeenteraad en de inkoopafdeling. Volgens wethouder Johan Kruithof heeft Apeldoorn daarbij het geluk dat er veel bestuurlijk draagvlak voor sociaal verantwoord aanbesteden bestaat. Apeldoorn kent namelijk een cultuur met veel gemeenschapszin. Maar dat alleen is niet genoeg. De gezamenlijke waarden mogen dan voortvloeien uit de lokale politiek, er is alsnog een flinke dosis aan politiek lef nodig om die waarden te realiseren. Volgens Kruithof is het dan ook belangrijk de regels niet al te strikt te volgen. 'Brussel interesseert mij weinig. Veel belangrijker is dat wij zelf transparant tot verhoudingen komen met onze opdrachtgevers. Het proces van aanbesteden zoals wij dat kennen ervaar ik als een prima proces. Dat ervaar ik niet als moeten, maar als helpend en ondersteunend.' De investering die de gemeente Apeldoorn heeft gedaan in de vorm van een projectleider, heeft zich inmiddels al ruimschoots terugbetaald door minder kosten te maken met extern advies.

'Goede zorg' in Leidschendam-Voorburg

In Leidschendam-Voorburg verliep de invoering van de WMO in 2007 niet bepaald vlekkeloos. Vooral de indicatiestelling bij huishoudelijke hulp werd aanvankelijk onderschat, waardoor men veel geld kwijt was aan extern advies. Wethouder Gregor Rensen besloot in de volgende aanbestedingsronde daarom af te stappen van de hele indicatiestelling. Zijn inkoopafdeling berekende wat goede zorg kost, zodat zorgaanbieders geschoold personeel kunnen aannemen en hun een vast contract kunnen aanbieden. Daarnaast werd besloten wanneer iemand recht op zorg had, of niet. Het enige niveau van zorg was dus 'goede zorg'. In het bestek (juridische omschrijving van een

opdracht) stond met welk uurtarief inschrijvers de meeste kans zouden maken. De tweede eis was dat het personeel een bepaald opleidingsniveau zou hebben en dat het bedrijf scholing zou aanbieden. Per uur werd er meer aan zorg uitgegeven, maar de totale kosten waren aanzienlijk minder. De gemeente bekostigde het hoge uurtarief namelijk uit het terugdringen van de bezwaarschriften en juridische procedures. Daarnaast leverde ook het afstoten van het indicatieapparaat een flinke besparing op.

Doorpakken in Zwolle

Wethouder Nelleke Vedelaar vult de social-return-eis, waarbij mensen met een arbeidshandicap of afstand tot de arbeidsmarkt naar werk worden bemiddeld, op geheel eigen wijze in. Zo zijn onlangs 60 mensen vanuit de bijstand bij een regionaal glasvezelbedrijf ingestroomd. Daarvan haalde ze er 31 op bij de plaatselijke Rotaryclub. 'Ik vroeg me wel af wat ik daar deed bij de Rotary, en heb mezelf toen maar tot "vrouw met een missie" verheven. Bij mijn praatje heb ik gelijk gezegd dat ik niet weg zou gaan voordat ik minimaal één werkgever had gevonden die een leerwerkplaats of werkervaringsplaats, een participatiebaan of een gewone baan kon bieden. Eén van de heren zei direct: "Morgen heb ik zes mensen nodig, maar daarvoor heb ik in principe al een paar Polen klaar staan. Dus vertel mij maar waarom ik voor de mensen van de gemeente Zwolle moet kiezen, want ik zie alleen maar belemmeringen." Ik had mensen van sociale zaken meegenomen met lijsten om alle namen te noteren. Ik heb direct gezegd dat ik persoonlijk alle belemmeringen zou wegnemen, maar dat was uiteindelijk niet eens nodig.' Doorpakken is direct de daad bij het woord voegen en je zowel met de uitvoering als de invulling bemoeien. En wanneer nodig, praten met de markt. Dat hoeft niet meteen een procedure of een concurrentiegerichte dialoog te zijn, het kan ook een informatiebijeenkomst of een werkbezoek zijn zoals in Zwolle.

Innovatie bij Rijkswaterstaat

Jarenlang schreef Rijkswaterstaat voor hoe een snelweg aangelegd moest worden: het type asfalt, de strepen, bewegwijzering, verlichting, omleidingen tijdens de bouw et cetera. De bestekken waren meestal vuistdik, de rekening voor juridisch advies torenhoog en de innovatiekracht van de markt werd weinig benut. Door krimpende budgetten kon Rijkswaterstaat zich niet meer permitteren om veel geld uit te geven aan het opstellen van een bestek. Omdat het maatschappelijk belang van een goede infrastructuur onveranderd bleef, moest er dus een andere aanpak komen om de kwaliteit alsnog te waarborgen. Het innovatief aanbesteden, zoals Rijkswaterstaat het zelf noemt, is een doelmatige benadering waarbij een aantal voorwaarden centraal staat. Vaak zijn dit primaire voorwaarden zoals het aantal auto's dat per dag over de weg moeten kunnen, de kwaliteit van het asfalt en een aantal secundaire voorwaarden, zoals een social-return-som plus een omleidingenplan. De doelstellingen worden dus niet voorgeschreven in een detaillistisch bestek, maar beschreven als een functionele opdracht. Het doel is om mogelijke leveranciers uit te dagen tot innovatieve oplossingen. Door een opdracht op basis van een aantal uitgangspunten te formuleren, is het in het belang van het bedrijf om de uitvoering te optimaliseren. Hiervoor organiseert Rijkswaterstaat informatiedagen en 'concurrentiegerichte dialogen' om met mogelijke leveranciers te praten. Tijdens zo'n dialoog wordt getoetst hoe de doelstellingen het beste gerealiseerd kunnen worden. Hiermee worden inschrijvers deelgenoot van de procedure waardoor gunning en informatievoorziening al bij voorbaat transparant zijn. Het risico op rechtszaken of juridische procedures is daarmee ook een stuk kleiner.

Zutphen volgt de regels

'Raad Zutphen uit felle kritiek op college over aanbesteding thuiszorg'. Hans La Rose, wethouder van de Zutphense Stadspartij: 'Ik heb me gehouden aan de opdracht van de raad om vier ton te bezuinigen en heb tegelijk de kwaliteit van de zorg gehandhaafd.' De plotse verontwaardiging van andere partijen viel hem dan ook rauw op het dak. De raad had zich flink opgewonden over de 'Europese procedure' die La Rose had gekozen. Daardoor kon niet met geïnteresseerde zorgpartijen worden gepraat en stonden de contracteisen bij voorbaat al vast. Daarnaast had de raad grote twijfels over de kwaliteit van de dienstverlening. De aanbesteding van de WMO in Zutphen werd ingegeven door regels, de gunning geschiedde op basis van prijs (de opdracht was immers vier ton bezuinigen). De gemeenteraad had zijn taak als kaderstellend orgaan niet naar zich toegetrokken door mee te denken in de voorwaarden voor aanbesteding. La Rose bood in maart namens het college zijn excuses aan. Hij erkende dat hij de raad had moeten inlichten: 'Dat was wel zo wijs en verstandig geweest.' De motie van wantrouwen haalde het niet.

Achtergrondinformatie

Europa

Grote opdrachten moeten Europees worden aanbesteed. Hiervoor zijn drempelwaarden vastgesteld. Opdrachten met betrekking tot 'werken' (aanleggen van wegen, onderhoud van gebouwen et cetera) moeten de Europese aanbestedingsprocedure volgen wanneer de opdracht meer dan 5.186.000 euro gaat kosten. Voor opdrachten met betrekking tot 'diensten' (bijvoorbeeld zorg, schoonmaak, groenvoorziening) is deze drempel 207.000 euro. De bekendmaking van deze opdrachten moet Europees plaatsvinden. Buitenlandse ondernemingen kunnen dus ook inschrijven. Alle opdrachten die onder de Europese drempelwaarden uitkomen, vallen onder de nationale procedure. Op deze procedure zijn regels van toepassing die nationaal te vinden zijn in de Aanbestedingswet 2012. De Nederlandse wet is een vertaling van de Europese richtlijnen voor aanbesteden.

Een aantal diensten valt onder een soepeler regime, zoals bijvoorbeeld de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Zij hoeven maar een deel van de Europese regelgeving te hanteren bij het aanbesteden. Voor een volledig overzicht van diensten die in deze zogenaamde 2B-categorie vallen zie: <http://www.piano.nl/metrokaart/wat-zijn-2a-2b-diensten>

Europese regels, lokale invloed

Ondanks de Europese regelgeving is er lokaal wel degelijk ruimte om zaken als sociaal beleid, duurzaamheid, milieu en eerlijke handel onderdeel te maken van de aanbesteding. Het gaat dus niet meer alleen over een optimale prijs-kwaliteit verhouding, maar ook om de manier waarop bedrijven hun opdrachten uitvoeren. Grote opdrachten mogen bovendien worden opgeknipt zodat ook kleinere bedrijven mee kunnen doen, dit biedt meer kansen voor het MKB. Ook onderschrijft Europa het belang van het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Omdat het lokale bestuur het beste die meerwaarde kan vaststellen, hoeven gemeenten en provincies geen oproep tot mededinging te publiceren, maar wel een aankondiging. De regels zijn onlangs verder aangescherpt om gerommel met arbeidsvoorwaarden en absurd lage offertes te voorkomen.

Decentrale overheden mogen partijen die in het verleden een slechte prestatie hebben geleverd uitsluiten van deelname aan de procedure. Het is het mogelijk om bepaalde voorwaarden in het contract te wijzigen zonder opnieuw te hoeven aanbesteden. Hierdoor houdt de gemeente meer sturingsmogelijkheden in de contractuele (uitvoerings)fase. Overheidsopdrachten op het gebied van zorg, opleidingen en sociale dienstverlening tot 750.000 euro hoeven niet meer te worden aanbesteed. Zo lang de basisprincipes van gelijke behandeling en transparantie maar gelden.

Beginselen en gunningscriteria

Omdat de overheid een markt creëert waarop bedrijven met elkaar in concurrentie gaan, moet het voor bedrijven vooraf al duidelijk zijn wat van ze verwacht wordt en hoe de aanbestedingsprocedure verloopt. Ook moeten eisen proportioneel zijn, en niet bij voorbaat onmogelijk om uit te voeren. De beginselen van goed bestuur gelden ook hier. Gunning van een overheidsopdracht kan op grond van de laagste aangeboden prijs, maar die is niet per definitie doorslaggevend. Ook kwaliteit, milieueffecten, sociale factoren of innovatiepotentieel kunnen een rol spelen bij de gunning. Dit wordt ook wel genoemd: gunning op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Bij EMVI bepaalt de gemeente hoeveel waarde er wordt gehecht aan bepaalde eisen. Deze eisen worden van tevoren vastgesteld en weergegeven in een 'bestek' (de juridische en officiële omschrijving van een opdracht). Na de officiële publicatie van de aanbestedingsdocumenten, op de daarvoor verplichte overheidswebsite *TenderNed*, krijgen bedrijven de kans om binnen een bepaalde tijdsperiode een prijs- en kwaliteitsbod te doen. De gemeente kiest vervolgens aan de hand van de prijs en de van tevoren vastgestelde (kwalitatieve)beoordelingspunten het bedrijf dat een product of dienst kan leveren dat het beste en/of goedkoopste is.

Kies altijd voor het selecteren van de beste aanbieder en richt de gunningssystematiek daar op in. Dat betekent dat de gemeente juist geen dichtgetimmerde bestekken moet gaan opstellen, maar moet focussen op de minimale eisen die ze in ieder geval gegarandeerd wil zien. Ga vervolgens in een open procedure op zoek naar de beste partij die het gewenste maatschappelijk doel kan realiseren en gebruik daarbij nieuwe aanbestedingsvormen zoals 'Best-value-procurement' (inkopen op kwaliteit). De echte expert krijgt dan de meeste kans binnen het door de gemeente gestelde kader (inclusief sociale eisen). Een aanpak die ook uitstekend binnen Europese aanbestedingsprocedures is toe te passen.

Inkoopproces vs aanbesteden

Het inkoopproces loopt van het specificeren van de opdracht tot en met het betalen van de factuur. Aanbesteden is een specifieke methode om in te kopen, het gaat hierbij om dat deel van het inkoopproces dat gaat over specificeren (bestek/opdracht), selecteren en contracteren. De wijze waarop de keuze wordt gemaakt wie de dienst mag leveren, is bij aanbesteden aan openbare voorwaarden gebonden.

Gemeenten hebben een eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, eventueel in samenwerking met andere gemeenten bijvoorbeeld in het verband van een regio zoals rondom Eindhoven. Zie bijvoorbeeld: <http://www.heerlen.nl/Inkoop-en-Aanbesteding.html> of http://www.emmen.nl/fileadmin/files/www.emmen.nl/Tekstpaginas/Ondernemen/Inkoop_en_aanbestedingen/Strategisch_Inkoop_en_Aanbestedingbeleid_Emmen_2012-beveiligd.pdf

Bij aanbesteden kan een gemeente kiezen uit verschillende varianten:

Openbare en niet-openbare procedures

De openbare procedure is de meest gangbare procedure bij aanbesteden. In deze procedure mogen alle belangstellende bedrijven inschrijven. Bij niet-openbare procedures mogen bedrijven inschrijven die geselecteerd zijn door de lokale overheid. De selectie van de kandidaten (minimaal vijf) en gunning vinden in deze procedure in één keer plaats.

Concurrentiegericht dialog

Er zijn opdrachten die als te complex worden beschouwd voor de openbare of niet-openbare procedure (denk aan ingewikkelde vormen van dienstverlening, of wanneer het onmogelijk is de juridische of financiële voorwaarden vooraf te formuleren). In dat geval kan gekozen worden voor de concurrentiegericht dialog. Pas na de afronding van de dialog wordt het bestek uitgeschreven. De concurrentiegericht dialog is een procedure waarbij alle bedrijven mogen verzoeken om deel te nemen. Het idee achter de concurrentiegericht dialog is om oplossingen te zoeken die aan de behoeften van de overheid beantwoorden en op grond waarvan de bedrijven zullen worden uitgenodigd om in te schrijven.

Gunning via onderhandeling

Deze variant mag maar in hele specifieke gevallen, bijvoorbeeld na een mislukte openbare aanbesteding, worden toegepast.

Innovatief aanbesteden

Bij deze variant kan de overheid als aanbestedende dienst een partnerschap sluiten met een bedrijf om nieuwe diensten of producten te ontwikkelen voor bijvoorbeeld de AWBZ of de WMO.

Alternatieven?

Gemeenten hebben naast aanbesteden de mogelijkheid om *subsidies* te geven. Met een subsidie wil de gemeente zorgen dat bepaalde activiteiten in het kader van een algemeen belang worden uitgevoerd, denk aan de toneelvereniging of sportclub. De gemeente geeft dan geldelijke steun. Subsidies kunnen ook worden gegeven om nieuwe producten te ontwikkelen. Er zijn verschillende vormen van subsidies, zoals bijvoorbeeld exploitatiesubsidies (aanvulling van het tekort op de exploitatie), waarderingssubsidies (de overheid geeft een vastgesteld bedrag als waardering voor het bestaan van de organisatie of voor een specifieke activiteit) en incidentele subsidies bijvoorbeeld voor een bepaald evenement. Hou daarbij wel rekening met het feit dat de gemeente niet altijd de vrijheid heeft om een opdracht tot subsidie te benoemen. Opdrachten zoals de inkoop van WMO-hulpmiddelen mogen juridisch niet worden gesubsidieerd. Zaken als 'bij wie ligt het initiatief' en 'wordt de kostprijs vergoed of is er sprake van een winstmarge' spelen bij die afweging een rol.

Een andere mogelijkheid die decentrale overheden hebben is inbesteden. Hiervan is sprake als een overheid binnen een publiek-private samenwerkingsstructuur of binnen haar eigen organisatie opdrachten aanbesteedt (in-house opdrachtverlening). Een gemeente kan bijvoorbeeld rechtstreeks opdrachten geven aan een Sociale Werkvoorziening zonder aan te besteden.

Als laatste kan de gemeente er voor kiezen om eerder uitbestede diensten weer in eigen hand te nemen. Zoals het voorbeeld van de schoonmakers die weer een vast dienstverband bij een gemeente of ministerie krijgen.

Kijk voor meer informatie ook op:

www.lokaalbestuur.nl (op het besloten deel 'MijnCLB')

www.pianoo.nl

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/02/20/gids-proportionaliteit.html>

<http://www.pianoo.nl/belangrijkste-wijzigingen-aanbestedingswet-ten-opzichte-van-bao-wira>

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/nieuwe-aanbestedingsregels

Januari 2014

Opstellers: Tom Plat en Jacqueline Kalk

Met dank aan Marco Florijn, Johan Kruithof, Songul Mutluer, Gregor Rensen, Niels Springeling en Nelleke Vedelaar voor hun bijdragen.

Eindredactie: Leonie Wildeman