

invoering Wmo +

Handreiking Inkopen en aanbesteden in de Wmo

juni 2006, versie 2



Colofon

Deze publicatie is geschreven in opdracht van het Ministerie van VWS en de VNG en opgesteld door Deloitte en AKD Prinsen Van Wijmen.

Auteurs

Mr. P. Kuypers

Mr. M. van der Velden

D.C. Besseling CPC

Mr. A. de Boer

Drs. K.J. Kuperus

Vormgeving

Besides Purple

Druk

Quantes

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. Het ministerie van VWS en de VNG kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2	4.2.4	Manieren om de aanbestedings-procedure te verkorten of te versnellen	23
2	Om welke diensten en producten gaat het?	4	4.2.5	2B-procedures	24
2.1	Het compensatiebeginsel	4	4.2.6	Percelenregeling	25
2.2	Het overgangsrecht in de Wmo	4	4.3	Verplichte aankondigingen	25
2.3	Voorzieningen met betrekking tot hulp bij het huishouden	5	4.4	(Europese) aanbestedingsdrempels	26
2.3.1	Hulp bij het huishouden: schoonmaak versus zorg	5	4.5	Contracten	26
2.4	Indicatiestelling in de Wmo	6	4.5.1	Welke contractvorm toepassen?	27
2.4.1	Het alleenrecht als uitzondering op de aanbestedingsregels	7	4.5.2	Raamoverkomst of raamcontract?	28
2.5	Overgangsprotocol bestaande cliënten	8	4.6	Overige overwegingen	29
2.6	Voorzieningen in het kader van de Wvg	9	4.6.1	Succesfactoren en enkele aandachtspunten	29
2.7	Welzijnsdiensten	11	4.6.2	Risico's bij het niet juist volgen van de Europese regelgeving	30
2.8	Stroomschema 2A- en 2B-procedure	11	4.6.3	Vraagsturing	31
3	Subsidiëring van welzijn	12	5	Zijn er alternatieven?	32
3.1	Inleiding	12	5.1	Doorleggen van de uitvoering Wmo aan zorgkantoren (derde partij)	32
3.2	Subsidie of inkoop?	12	5.2	Vouchersysteem	33
3.2.1	Wanneer is sprake van subsidie?	12	6	Welke keuzes te maken?	34
3.2.2	Subsidiebegrip	13	6.1	Stappenplan	34
3.2.3	Rechtspraak	14	6.1.1	Stap 1. Visie-ontwikkeling	35
3.2.4	Resumé subsidie of inkoop	15	6.1.2	Stap 2. Beleidsontwikkeling	35
3.3	Welzijnsubsidies en verordening	15	6.1.3	Stap 3. Strategie-ontwikkeling als voorbereiding op de aanbesteding	37
3.4	Uitvoeringsovereenkomst en beleidsgestuurde contractfinanciering	15	6.1.4	Stap 4. Uitvoering Europees aanbestedingstraject	37
3.5	Staatssteun	16	7	Praktische uitwerking aanbesteding HH	38
3.6	BTW-plicht	17	7.1	Inleiding	38
4	Europees aanbesteden in de Wmo	18	7.2	Vorbereiding aanbesteding	38
4.1	Enkele achtergronden Europees aanbesteden	18	7.3	Opstellen van het bestek	39
4.2	Europees aanbesteden	19	7.4	Planning	50
4.2.1	Onderscheid 2A- en 2B-diensten	20	7.5	Samenvatting van de openbare aanbestedingsprocedure	52
4.2.2	De openbare en niet-openbare procedure en termijnen	21	Bijlage	54	
4.2.3	De spoedprocedure om dringende redenen en doorlooptijd	23	1:	Staatssteun of niet?	54
			2:	Overzicht bijlage 2A- en 2B-diensten	57
			3:	Schema activiteiten openbare en niet-openbare procedure	59
			4:	Modelbestek Europese aanbesteding HH	61

1 Inleiding

Na de inwerkingtreding van de Wmo per 1 januari 2007 is de gemeente verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning. De hulp bij het huishouden maakt hiervan deel uit. Vanuit het compensatiebeginsel zullen gemeenten dan beslissen welke diensten en voorzieningen in het kader van de Wmo worden aangeboden en wie die diensten en voorzieningen zullen leveren. Bij dergelijke beslissingen is de gemeente gehouden aan de wet- en regelgeving rond subsidiëring en inkoop en aanbesteding. Deze wet- en regelgeving is echter minder helder en transparant dan menigeen zou wensen.

Hoewel de wet- en regelgeving met betrekking tot aanbesteding met de komst van de Wmo niet veranderd is, blijkt er in de praktijk grote behoefte aan kennis over aanbesteding. Dit heeft te maken met het volgende:

- de overheid hecht groot belang aan een correcte naleving van de Europese wet- en regelgeving, waar de aanbestedingsregels deel van uitmaken. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het interdepartementale project op het gebied van inkoop en aanbesteden, de oprichting van Europa Decentraal en de uitbreiding van de accountantscontrole bij gemeenten waar ook gelet wordt op de naleving van wet- en regelgeving;
- de Europese richtlijnen voor aanbesteding van diensten en leveringen blijken niet altijd voor alle betrokken partijen even duidelijk te zijn;
- in de Wmo wordt het primaat bij de private uitvoering gelegd. Dit houdt in dat gemeenten bij voorkeur anderen moeten inschakelen bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Ze zullen dus diensten en voorzieningen moeten inkopen en/of subsidiëren;
- de Wmo brengt nieuwe ontwikkelingen in de markt teweeg: nieuwe aanbieders zullen straks bij gemeenten aankloppen. Gemeenten moeten een weg vinden om hiermee om te gaan en de kwaliteit van de geleverde diensten kunnen garanderen.

Daarom hebben het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking over inkopen en aanbesteden laten ontwikkelen. In 2005 is een eerste versie van de Handreiking Inkopen en Aanbesteden verschenen. Inmiddels zijn er verschillende ontwikkelingen opgetreden waardoor herziening van de handreiking noodzakelijk was. Ten eerste is het wetsvoorstel Wmo veranderd naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer. Belangrijke wijzigingen zoals de introductie van het compensatiebeginsel, de verruiming van het Pgb en de verplichting om keuzevrijheid te bieden voor de hulp bij het huishouden in natura hebben directe gevolgen voor de inkoop door gemeenten.

Daarnaast zijn sinds 2005 verschillende wijzigingen opgetreden in het Europees aanbestedingsrecht en de wijze waarop hieraan uitvoering gegeven wordt door de Nederlandse overheid.

Ook is gedurende de afgelopen periode duidelijk geworden dat gemeenten verplicht zijn om aan te besteden voor de dienst 'hulp bij het huishouden'. Alternatieven (zoals het 'doorleggen' aan het zorgkantoor of het hanteren van het vouchersysteem) bieden geen mogelijkheid om deze aanbestedingsplicht te vermijden. De handreiking is gebaseerd op dit uitgangspunt.

Wel is geprobeerd om zoveel mogelijk aanknopingspunten te bieden om de aanbestedingsprocedure zo kort mogelijk te maken in verband met de korte doorlooptijd voor gemeenten in 2006. Hiervoor worden in de handreiking verschillende suggesties gedaan.

Deze handreiking beoogt een praktische handleiding te geven aan gemeenten zodat zij weten in welke gevallen, op welke momenten en hoe moet worden aanbesteed voor Wmo-voorzieningen. Tevens komt de vraag aan de orde of subsidiëren tot de mogelijkheden behoort. De tekst van de voorliggende

handreiking is gebaseerd op de situatie in mei 2006. De resultaten van de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer zijn derhalve nog niet meegenomen in deze handreiking.

De handreiking is praktisch van aard en gaat in op de vragen die door beleidsmedewerkers en inkopers van gemeenten gesteld zijn (o.a. tijdens de regionale aanbestedingsbijeenkomsten in het voorjaar van 2006 en via de helpdesk van het implementatiebureau Wmo). De handreiking richt zich op beleidsmedewerkers Wmo, welzijn en zorg enerzijds en de gemiddelde inkoper van de gemeente anderzijds. In de handreiking wordt niet ingegaan op inhoudelijke beleidskeuzes op het gebied van de Wmo. Aan de inhoudelijke beleidskeuzes wordt expliciet aandacht besteed in de modelverordening van de VNG. Ook andere aanpalende onderwerpen als Pgb worden uitgebreid aan orde gesteld in de overige (geactualiseerde) handreikingen. Zie hiervoor www.invoeringwmo.nl.

In hoofdstuk 2 wordt aangegeven voor welke voorzieningen inkopen en aanbesteden relevant is in het kader van de Wmo. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op subsidiëring van welzijn. In hoofdstuk 4 komen de verschillende aanbestedingsprocedures aan de orde. In hoofdstuk 5 worden enkele alternatieven geschetst voor het inkopen door gemeenten. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 en 7 ingegaan op de praktische uitwerking van de aanbesteding door gemeenten. Tijdens de aanbestedingsbijeenkomsten die gehouden zijn in het voorjaar van 2006 ten behoeve van gemeenten en welzijnsinstellingen is ook reeds op deze materie ingegaan. Het daar gepresenteerde modelbestek is in aangepaste vorm als bijlage toegevoegd aan deze handreiking en wordt in deze handreiking nader toegelicht.

2 Om welke diensten en producten gaat het?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de diensten en producten die tot de Wmo behoren. Met de Wmo krijgt de gemeente de plicht tot compensatie van beperkingen van burgers op het vlak van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Hieronder valt ook de zelfredzaamheid op het vlak van huishoudelijke verzorging.

2.1 Het compensatiebeginsel

Het compensatiebeginsel is via het amendement-Miltenburg aan het wetsvoorstel toegevoegd. In het amendement is geen begripsomschrijving van dit begrip opgenomen met als gevolg dat er in de wet een begripsomschrijving van het cruciale begrip compensatiebeginsel ontbreekt. Daarom staat de begripsomschrijving van het compensatiebeginsel in de modelverordening, afgeleid van het advies van de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg, de ‘uitvinder’ van het compensatiebeginsel. Deze luidt als volgt:

“De opdracht aan het gemeentebestuur om personen met aantoonbare beperkingen op grond van ziekte of gebrek door het treffen van voorzieningen een gelijkwaardige uitgangspositie te verschaffen zodat zij zelfredzaam zijn en in staat tot maatschappelijke participatie.”

Het compensatiebeginsel houdt in dat de gemeente de plicht heeft om zodanige oplossingen te bieden aan burgers met beperkingen om voorzieningen te treffen die hem in staat stellen om:

- een huishouden te voeren;
- zich te verplaatsen in en om de woning;
- zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
- medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

De gemeente heeft beleidsruimte in de wijze waarop zij invulling geeft aan deze verplichting.

Hierna volgend wordt ingegaan op de verschillen die rechtstreeks te maken hebben met de Wmo, waarbij wordt aangegeven in hoeverre gemeenten te maken hebben met vraagstukken rondom inkopen en aanbesteden.

2.2 Het overgangsrecht in de Wmo

De overgangsbepalingen¹ voor de huishoudelijke hulp in de Wmo maken het mogelijk om meer tijd te nemen voor het afronden van de aanbestedingsprocedures, zonder dat de burger in de kou komt te staan. De overgangsbepalingen regelen dat zolang gemeenten geen verordening hebben vastgesteld, zij moeten handelen conform de bepalingen van de AWBZ. Het ligt dan voor de hand dat in deze overgangperiode gemeenten de bestaande contracten met de aanbidders verlengen.

De overgangperiode kan niet onnodig opgerekt worden. Nieuwe aanbidders moeten niet het idee krijgen buitengesloten te worden. Bestaande aanbidders moeten kunnen anticiperen op de nieuwe situatie: wel of geen nieuw contract.

¹ Artikel 41 Wmo

Gemeenten zijn zonder meer verplicht om de Europese regels m.b.t. de aanbesteding van hulp bij het huishouden te volgen. De Europese regelgeving maakt het mogelijk dat gemeenten tijdig de aanbestedingsprocedures kunnen afronden. Onder meer door toepassing van verkorte termijn en/of door gebruik te maken van digitale technieken (zie hoofdstuk 4.2.4).

Het is uiteindelijk de rechter die zal bepalen of de gemeente conform de Europese regelgeving heeft gehandeld. Daarbij zal het belang van de mededinging afgewogen worden tegen het belang van de burger (continuering van de hulp gedurende de overgangperiode) en het belang van zorgvuldigheid in de richting van bestaande aanbieders.

2.3 Voorzieningen met betrekking tot hulp bij het huishouden

Met de Wmo krijgen gemeenten dus als nieuwe taak de verantwoordelijkheid om te voorzien in de hulp bij het huishouden (HH) voor hun burgers. Om hieraan te kunnen voldoen, zullen gemeenten deze dienstverlening moeten inkopen. De vraag is echter welke uitgangspunten hiervoor gelden.

Hulp bij het huishouden door middel van subsidie of een overeenkomst?

Eén van de vele vragen die ons in de recente periode hebben bereikt, is de vraag of de hulp bij het huishouden ingekocht moet worden door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst of dat het ook mogelijk is de hulp bij het huishouden te regelen door middel van subsidiëring. Gelet op de aard van de hulp bij het huishouden moet dit als een dienst worden gezien die op de markt in concurrentie kan worden ingekocht door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst. Subsidiëren ligt dan ook niet voor de hand (zie ook hoofdstuk 3).

Gelet op het bovenstaande moet de hulp bij het huishouden dus als dienst onder het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) worden gezien waarvoor de volgende regels gelden:

- het in acht nemen van de beginselen van het EG-verdrag. Een aanbestedingsprocedure moet objectief, transparant, proportioneel en non-discriminatoire zijn;
- bij een contractwaarde van meer dan € 211.000,- (excl. BTW): het volgen van de Europese richtlijn dan wel het Bao. Met de inkoop van diensten met betrekking tot hulp bij het huishouden zal deze drempel al snel bereikt worden.

In hoofdstuk 7 wordt aan de hand van het modelbestek uitwerking gegeven aan een openbare Europese aanbesteding voor het inkopen van hulp bij het huishouden.

2.3.1 Hulp bij het huishouden: schoonmaak versus zorg

Zodra een gemeente een dienst door een externe partij laat uitvoeren, zal zij normaal gesproken moeten aanbesteden indien de waarde van de opdracht boven de door de Europese Commissie vastgestelde drempelwaarde uitkomt. Hoe moet worden aanbesteed, hangt af van het soort dienst. Het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) kent in bijlage 2 een A- en B-lijst met daarin de te onderscheiden typen opdrachten. Op diensten die vallen onder de A-lijst is het Bao boven de drempelwaarde volledig van toepassing. Op B-diensten is het Bao slechts beperkt van toepassing. Zie bijlage 2 bij deze handreiking.

Welke aanbestedingsprocedure is van toepassing voor de hulp bij het huishouden?

Bij de hulp bij het huishouden speelt met name de vraag om wat voor type dienst het gaat. Waar het gaat om de pure huishoudelijke hulpverlening kan dit worden getypeerd als een dienst onder categorie 14 “schoonmaken van gebouwen” van bijlage 2 Bao en is hiermee een A-dienst. Hiervoor geldt boven de drempelwaarde het volledige regime van het Bao. Het aspect van “huishoudelijke hulp” speelt hierin een overgrote rol en zal tot uitdrukking komen in de kosten per uur, omdat het hier geen hoog gekwalificeerde dienstverlening betreft.

De maatschappelijke dienstverlening is een B-dienst in de zin van categorie 25 “Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening”. Hiervoor geldt het lichtere B-regime. Het aspect “welzijn” speelt hierin een overgrote rol en zal tot uitdrukking komen in de kosten per uur omdat het hier wel hogere gekwalificeerde dienstverlening betreft.

Bij opdrachten die zowel A- als B-diensten (dus bijvoorbeeld zowel huishoudelijke hulp als maatschappelijke dienstverlening/welzijn) omvatten, moet gekeken worden welk deel de grootste geschatte waarde (in Euro) vertegenwoordigt.

Is het A-deel groter dan het B-deel, dan geldt boven de drempelwaarde van € 211.000,- het volledige Bao-regime. Is het B-deel groter, dan geldt het beperkte Bao-regime.

In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de verschillende aanbestedingsprocedures: het A-regime, het B-regime en de algemene beginselen die hierbij in acht moeten worden genomen. In hoofdstuk 2.8 is een stroomschema opgenomen waaruit blijkt welke procedure wanneer geldt.

2.4 Indiciestelling in de Wmo

Voor het verstrekken van Wmo-diensten en -voorzieningen zullen gemeenten de toegang dienen te regelen door middel van de indicatiestelling. Ten aanzien van de voorzieningen die nu in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) worden verstrekt, worden indicatieadviesing en indicatiestelling door de gemeenten verschillend ingevuld. Veel gemeenten hebben de indicatieadviesing uitbesteed aan het CIZ of een extern indicatiebureau. Ook zijn er gemeenten die ernaar streven om de aanvragen voor een voorziening zo veel mogelijk zelf af te handelen en vragen alleen voor de complexe aanvragen, bijvoorbeeld aanvragen die gevolgd worden door of na medisch advies, of extern advies.

Omdat het CIZ de indicatieadviesing en indicatiestelling voor de AWBZ-zorg uitvoert, ligt het voor de hand dat gemeenten de indicatieadviesing en indicatiestelling voor de hulp bij het huishouden ook bij het CIZ willen onder brengen. Een ander argument kan zijn dat de indicatieadviesing en indicatiestelling voor de huidige Wvg in veel gevallen ook al door het CIZ wordt uitgevoerd. Ook kan het streven naar een goede afstemming tussen Wmo en AWBZ een reden zijn om samen te werken met het CIZ, te meer daar de overgangcliënten maximaal 1 jaar het recht behouden op huishoudelijk verzorging volgens de AWBZ-regeling. Gemeenten zijn echter niet verplicht om het CIZ in te schakelen en hebben een eigen beleidsvrijheid voor de uitvoering van de indicatieadviesing en indicatiestelling.

Welke aanbestedingsprocedure is van toepassing voor indicatiestelling en -advisering?

De indicatiestelling en -advisering kan volgens de Bao worden getypeerd als bijlage 2B-dienst².

De indicatiestelling en -advisering valt onder categorie 25 “Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening”. Dit houdt in dat deze diensten volgens het lichtere regime aanbesteed mogen worden, omdat het Bao slechts beperkt op deze diensten van toepassing is. Dit betekent voor de praktijk het volgende: De beginselen van het EG-verdrag moeten in acht worden genomen. Een aanbestedingsprocedure moet objectief, transparant, proportioneel en non-discriminatoire zijn.

Het transparantiebeginsel schrijft voor dat gemeenten een passende mate van openbaarheid in acht moeten nemen door (afhankelijk van de waarde van de opdracht) bijvoorbeeld de vermelding op de website of de plaatsing van een advertentie in een vakblad en/of landelijk blad. Hierin kan verandering komen na aanleiding van uitspraken op dit punt van het Europese Hof van Justitie. Bovendien is de Europese Commissie bezig een mededeling op te stellen over hoe omgegaan moet worden met de algemene beginselen van aanbestedingsrecht. Deze mededeling zal waarschijnlijk in de loop van 2006 gepubliceerd worden. Ook de Nederlandse overheid onderzoekt momenteel of zij regels ter nadere invulling van de algemene beginselen moet gaan stellen.

In hoofdstuk 4 wordt verder uitleg gegeven aan de aanbestedingsprocedures. Onderstaand wordt uitleg gegeven op de uitzonderingssituatie die van toepassing kan zijn voor met name de inkoop van de indicatiestelling en -advisering.

2.4.1 Het alleenrecht als uitzondering op de aanbestedingsregels

Het Bao voorziet ook in een uitzondering waarbij een gemeente niet hoeft aan te besteden. Dit kan in situaties waarbij de gemeente een opdracht voor diensten verstrekt aan een andere aanbestedende dienst die een alleenrecht heeft gekregen om die diensten te mogen verrichten³. Dit alleenrecht moet blijken uit wet- of regelgeving, bijvoorbeeld een gemeentelijke verordening, en moet bovendien verenigbaar zijn met het Europese recht.

Voor het alleenrecht gelden de volgende voorwaarden: een publiekrechtelijke instelling is (1) een rechtspersoon die (2) voorziet in behoefte van algemeen belang (bijvoorbeeld in verband met maatschappelijke ondersteuning) en die (3) in hoofdzaak wordt gefinancierd door of onder toezicht of zeggenschap staat van aanbestedende diensten.

Het CIZ voldoet aan deze drie cumulatieve voorwaarden en kan daarom worden aangemerkt als een aanbestedende dienst. Ook andere instellingen die voldoen aan deze drie voorwaarden zijn publiekrechtelijke instellingen en dus aanbestedende diensten, zodat ook in die gevallen gebruik gemaakt kan worden van de uitzondering van artikel 17 Bao. Een concreet voorbeeld hiervan is de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Andere voorbeelden zijn stichtingen met een doel van algemeen belang in het kader van maatschappelijke ondersteuning en van welke stichting de meerderheid van de bestuursleden benoemt. Steeds zal van geval tot geval bekeken moeten worden of er sprake is van een aanbestedende dienst.

Indien de gemeente aan het CIZ (of een andere aanbestedende dienst als de GGD) de indicatie advisering en indicatiestelling wil verstrekken op basis van het alleenrecht moet dit alleenrecht worden vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

Om te zorgen dat het alleenrecht verenigbaar is met het Europese recht moet de gemeente bij het

² Een volledige lijst van de te onderscheiden categorieën is opgenomen in bijlage 3 bij deze handreiking.

³ Artikel 17 Bao

verlenen van dit alleenrecht de algemene beginselen (gelijkheid, transparantie, proportionaliteit, objectiviteit en wederzijdse erkenning) naleven. Volgens de Europese jurisprudentie betekent transparantie onder meer dat voordat een opdracht of alleenrecht wordt verleend, een passende mate van openbaarheid moet plaatsvinden. Dit houdt in dat een gemeente haar voornemen om een alleenrecht te verlenen openbaar moet maken, zodat eventuele andere geïnteresseerden zich kunnen melden en weten waaraan zij moeten voldoen om het alleenrecht te kunnen verwerven.

Het openbaar maken van het voornemen tot een opdracht kan door een aankondiging op de gemeentelijke website te plaatsen en/of in een regionaal dagblad te publiceren. Daarbij moet een redelijke termijn worden gehanteerd waarbinnen geïnteresseerden zich kunnen melden en informatie moeten aanleveren. Er gelden geen vaste procedureregels behalve dat een aankondiging vooraf moet worden gedaan en redelijke termijnen en proportionele, non-discriminatoire en objectieve criteria moeten worden gehanteerd.

Zodra het alleenrecht is verleend, kunnen de opdrachten zonder verdere aanbestedingsprocedure aan de alleenrechthouder (bijvoorbeeld het CIZ of de GGD) worden opgedragen.

Hoe te handelen bij het verlenen van een alleenrecht?

Om het risico te beperken dat de gemeente achteraf beschuldigd wordt in strijd met het transparantiebeginsel te hebben gehandeld, kan een gemeente als volgt handelen: de gemeente plaatst op haar website en/of een regionaal dagblad een aankondiging dat zij bijvoorbeeld een alleenrecht wil verlenen voor de indicatieadvisering en indicatiestelling. In een korte omschrijving wordt aangegeven wat onder de indicatieadvisering en indicatiestelling moet worden verstaan, waar en op welke wijze en binnen welke termijn (bijvoorbeeld 10 werkdagen) geïnteresseerden zich kunnen aanmelden en nadere informatie kunnen verkrijgen. Geïnteresseerde partijen, als bijvoorbeeld het CIZ, moeten zich formeel aanmelden.

Geadviseerd wordt om de in aanmerking komende partijen op de hoogte te stellen van de aankondiging (nadat de openbare aankondiging heeft plaatsgevonden). Indien zich slechts één partij heeft aangemeld, kan de gemeente het alleenrecht met deze partij afhandelen en vastleggen in een verordening. Indien zich meerdere geïnteresseerden aanmelden, stelt de gemeente de verdere gang van de procedure in werking (d.w.z. bekendmaking van de exacte criteria, termijnen, benodigde informatie, beoordelingsprocedure, etc.). Vervolgens vindt de selectie op een transparante en objectieve wijze plaats. Zowel de toewijzing als de afwijzing(en) worden gemotiveerd aangegeven aan betrokken partijen.

2.5 Overgangsprotocol bestaande cliënten

Het zorgkantoor heeft tot de invoering van de Wmo de verantwoordelijkheid voor inkoop van de AWBZ-functies, inclusief de HV. Zodra de Wmo van kracht is en de gemeente verantwoordelijkheid draagt voor onder meer de uitvoering van de hulp bij het huishouden, is het gemeentebestuur belast met de inkoop van de hulp bij het huishouden.

Om de overheveling van huishoudelijke zorg naar de gemeenten soepel te laten verlopen, is een Overgangsprotocol ontwikkeld voor de cliënten waarvan de huishoudelijke zorg onder de huidige AWBZ tot stand is gekomen en de indicatie doorloopt na 1 januari 2007. Deze cliënten vallen onder het "overgangsrecht"⁴. Zorgkantoren en gemeenten moeten voor deze cliënten onderling afgestemde

acties nemen. Het Overgangsprotocol is in samenwerking van VWS, VNG en ZN tot stand gekomen en bevat tal van praktische afspraken over de wijze waarop zorgkantoren en gemeenten de overdracht zullen gaan regelen. Het overgangsprotocol voorziet ook in een communicatieplan voor alle partijen, zodat iedereen tijdig wordt geïnformeerd over de inhoud van de wijzigingen en de stand van zaken daarbij. Zie www.invoeringwmo.nl.

Hoe te handelen voor overgangsccliënten?

Kort gezegd komt het erop neer dat tot drie maanden na het vaststellen van de verordening gemeenten moeten handelen alsof nog steeds de AWBZ wet- en regelgeving van toepassing is. Het college van B&W treedt dan, zo schrijft de wet voor, in de plaats van het zorgkantoor/de zorgverzekeraar.

In deze overgangssituatie gelden voor deze cliënten dezelfde rechten en plichten conform de AWBZ.

De gemeente neemt tijdelijk, tot drie maanden nadat de verordening is vastgesteld, de rol van zorginkoper van de zorgverzekeraar/zorgkantoor over. Het ligt dan voor de hand dat de gemeente voor deze groep cliënten de lopende contracten van de zorgverzekeraar/zorgkantoor voor de overgangsperiode zal overnemen en verlengen. Hier is dus de beleidsvrijheid van de gemeente ingeperkt.

Pas drie maanden nadat de verordening is vastgesteld en de aanbestedingsprocedure is afgerond kan de gemeente zelf bepalen met welke aanbieder hij een contract wil sluiten.

Uitgangspunt is dus dat de overgangsccliënten hun rechten en verplichtingen blijven behouden vanuit de AWBZ tijdens de looptijd van het indicatiebesluit tot maximaal één jaar na inwerkingtreding van de Wmo. Voor de periode vanaf 1 januari 2008 moet de gemeente een nieuwe indicatie afgeven, gebaseerd op de Wmo.

Voor overgangsccliënten die gebruik maken van huishoudelijke verzorging uit de AWBZ, inclusief degenen die een persoonsgebonden budget hebben voor de huishoudelijke verzorging, zijn enkele regelingen van toepassing (zoals die gelden op 31 december 2006) waarmee bij de inkoop van deze hulp rekening moet worden gehouden. Deze regelingen betreffen:

- Het Besluit zorgaanspraken AWBZ.
- De Regeling zorgaanspraken AWBZ.
- De Regeling subsidie AWBZ (relevant voor Pgb-houders).
- Het Zorgindicatiebesluit.
- Het Bijdragebesluit zorg.

De gemeente is dus ook verantwoordelijk voor de inkoop van de huishoudelijke verzorging (HV) voor de overgangsccliënten. Aandachtspunt is dat de hulp die onder het AWBZ-regime tot stand is gekomen een andere definitie kent dan de hulp bij de huishouding (HH) die onder de Wmo tot stand komt.

Welke inkoopprocedure geldt voor overgangsccliënten?

Om te bepalen of deze vorm van huishoudelijke verzorging een A- of B-dienst is, moet worden gekeken welk deel van de dienst de grootste geschatte waarde vertegenwoordigt: de maatschappelijke dienstverlening of de huishoudelijke hulpverlening. Zie ook hoofdstuk 4.2.1.

2.6 Voorzieningen in het kader van de Wvg

De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) uit 1993 wordt geïntegreerd in de Wmo. Met de inwerkingtreding van de Wmo per 1 januari 2007 wordt de Wvg ingetrokken. De Wvg bevat de volgende hoofdcategorieën van voorzieningen:

- woningaanpassingen;

⁴ Artikel 41 Wmo

- vervoersvoorzieningen, waaronder begrepen de scootermobielen;
- rolstoelen.

De Wmo spreekt in artikel 4, lid 1 over het 'zich verplaatsen in en om de woning' en 'zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel'. Het is aan de gemeente om te bepalen op welke wijze deze voorzieningen van maatschappelijke ondersteuning vorm te geven en te definiëren binnen de kaders van de wet. Aan bijvoorbeeld de voorziening die burgers in staat stelt 'zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel' kan de gemeente concreet invulling geven door het voorzien in collectief vraagafhankelijk vervoer conform de huidige Wvg-voorziening.

De praktijk laat zien dat niet iedere geïndiceerde zelf wil of kan zorgdragen voor de aanschaf van de voorziening. Veel voorzieningen zoals voor trapliften, rolstoelen en collectief vervoer worden onder het huidige Wvg-regime dan ook door de gemeenten ingekocht, veelal via een Europese aanbesteding.

Welke inkoopprocedure geldt voor de Wvg?

De Wvg-voorzieningen vallen onder het volledige Europese aanbestedingsrecht. Hierbij wordt een privaatrechtelijke overeenkomst afgesloten tussen gemeente en leverancier/dienstverlener en zijn de volgende regels van toepassing:

- onder het Europese drempelbedrag van € 211.000,-⁵ moeten de volgende beginselen van het EG-verdrag in acht worden genomen: objectiviteit, transparantie en non-discriminatie en proportionaliteit. Het transparantiebeginsel schrijft voor dat gemeenten een passende mate van openbaarheid in acht moeten nemen door (afhankelijk van de waarde van de opdracht), bijvoorbeeld de vermelding op de website of de plaatsing van een advertentie in een vakblad en/of landelijk blad. Hierin kan verandering komen naar aanleiding van uitspraken op dit punt van het Europese Hof van Justitie.

Bovendien is de Europese Commissie bezig een mededeling op te stellen over hoe omgegaan moet worden met de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht. Deze mededeling zal waarschijnlijk in de loop van 2006 gepubliceerd worden. Ook de Nederlandse overheid onderzoekt momenteel of zij regels ter nadere invulling van de algemene beginselen moet gaan stellen;

- boven het drempelbedrag van € 211.000,- moeten alle regels van het Bao worden opgevolgd. Gemeenten hebben dan de keuze uit de openbare of de niet-openbare aanbestedingsprocedure. Zie hoofdstuk 4 voor de verdere uitleg van deze procedures.

Ten aanzien van de eis vanuit de Wmo dat de cliënt moet kunnen kiezen uit twee aanbieders wordt er voor alsnog van uitgegaan dat deze eis niet geldt voor de Wvg-voorzieningen, maar specifiek is bedoeld voor voorzieningen voor de hulp bij het huishouden in natura. Gemeenten moeten in hun beleidsplan aangeven op welke wijze zij hierin wenst te voorzien.

De huidige afgesloten contracten voor Wvg-voorzieningen blijven geldig tot de datum van afloop, inclusief de opgenomen opties. Deze hoeven dus niet tussentijds opnieuw te worden aanbesteed als gevolg van de invoering van de Wmo. Immers het contract is afgesloten onder de op dat moment vigerende wet- en regelgeving. Indien de gemeente dit wel wenst, zal rekening moeten worden gehouden met eventuele schadeclaims als gevolg van gederfde winst door de gecontracteerde partij(n).

⁵ Voor de periode 2006 – 2007 en exclusief BTW. Elke twee jaar worden de drempelbedragen herzien.

2.7 Welzijnsdiensten

De Welzijnswet uit 1994 wordt geïntegreerd in de Wmo. Met de inwerking treding van de Wmo per 1 januari 2007 wordt de Welzijnswet formeel ingetrokken. Aan de opzet en doelstelling van de Welzijnswet treden onder de Wmo geen grote inhoudelijke wijzigingen op, zoals de volgende in de Wmo opgenomen aandachtsgebieden aangeven:

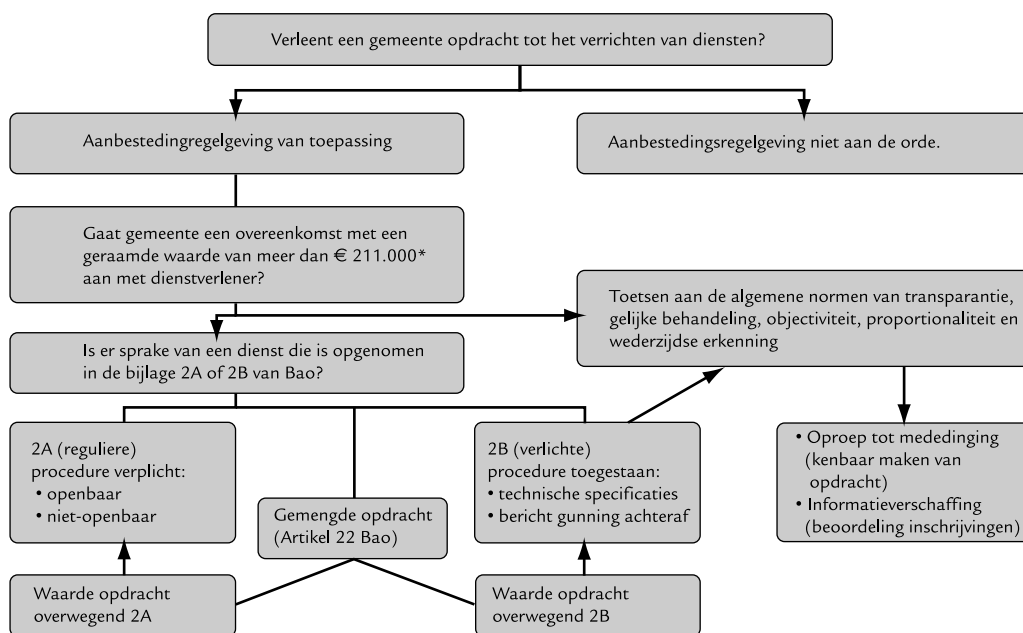
- mantelzorg (langdurige zorg aan hulpbehoevenden door personen uit diens directe omgeving);
- maatschappelijke opvang (het tijdelijk bieden van onderdak aan personen die de thuissituatie hebben (moeten) verlaten e.d.);
- vrouwenopvang (het tijdelijk bieden van onderdak aan vrouwen in moeilijke situaties, e.d.);
- openbare geestelijke gezondheidszorg (het signaleren en bestrijden van risicofactoren op het gebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg);
- verslavingsbeleid (maatschappelijke zorg gericht op verslaafden en preventie van verslavingsproblemen);
- maatschappelijke ondersteuning (de 9 prestatievelen).

Welke inkoopprocedure geldt voor welzijnsdiensten?

Indien gemeenten overgaan tot het inkopen van welzijnsdiensten waarbij een privaatrechtelijke overeenkomst wordt afgesloten, is het Europees aanbestedingsrecht van toepassing. Op de welzijnsdiensten is in grote mate de 2B-procedure van toepassing. Zie verder hoofdstuk 3 waarin nader wordt ingegaan op de subsidiëring van de maatschappelijke ondersteuning door middel van welzijnsdiensten.

2.8 Stroomschema 2A- en 2B-Procedure

Ter afsluiting van dit hoofdstuk is onderstaand in een stroomdiagram samengevat welke procedure, wanneer geldt:



* De drempelwaarden voor overheidsopdrachten worden elke twee jaar opnieuw vastgesteld. De huidige drempelwaarden zijn geldig van 1 januari 2006 tot 1 januari 2008.

3 Subsidiëring van welzijn

3.1 Inleiding

Bij een aantal voorzieningen die onder de Wmo vallen, is sprake van een subsidierelatie tussen een gemeente en de leverende instelling. Dit is het geval bij veel welzijnsdiensten en voorzieningen zoals het ouderenwerk, het sociaal-cultureel werk en het vrijwilligerswerk. De instellingen die deze diensten uitvoeren, worden veelal gesubsidieerd door de gemeente. Welzijnsdiensten kunnen echter ook worden ingekocht. Uitgangspunt van de Wmo is dat gemeenten niet zelf de maatschappelijke ondersteuning bieden maar afspraken maken met derde partijen.

In de wetsgeschiedenis van de Wmo (zie het verslag van de derde nota van wijziging) wordt zijdelings onderkend dat naast inkoop ook het instrument van de subsidie zal blijven bestaan. Er wordt echter geen rangorde aangebracht tussen de voorkeur voor een inkooprelatie of subsidierelatie. Volstaan wordt met de constatering dat een voorziening pas een Wmo-voorziening is als daartoe met een aanbieder een contract is gesloten of een subsidie is verstrekt. Bij veel welzijnsdiensten zoals het ouderenwerk, het sociaal-cultureel werk en het vrijwilligerswerk zal een subsidierelatie aangewezen zijn. In de praktijk is gebleken dat over de afweging tussen het in stand houden van een subsidierelatie of het aangaan van een inkooprelatie veel vragen bestaan.

In de recente periode hebben wij een omslag kunnen signaleren naar een meer zakelijke houding van gemeenten om ook deze diensten openbaar in te kopen. De volgende ontwikkelingen kunnen als oorzaak worden gezien:

- welzijnsinstellingen gaan hun diensten in meerdere gemeenten aanbieden waardoor concurrentie ontstaat met betrekking tot het aanbod van welzijnsvoorzieningen. De Wmo versterkt deze ontwikkeling, doordat meer AWBZ-instellingen activiteiten gaan uitvoeren die voorheen uitsluitend bij de welzijnsinstellingen lagen;
- gemeenten hebben in toenemende mate aandacht voor transparantie, prestaties, evaluaties en monitoring. Ook is er een toenemende aandacht voor de relatie tussen de uitvoering van gemeentelijke beleidsdoelen en subsidies;
- door bezuinigingen stellen gemeenten zich kritischer op ten aanzien van prestaties van instellingen die gemeentelijke subsidie ontvangen.

3.2 Subsidie of inkoop?

In dit hoofdstuk zal een richtsnoer worden geboden dat antwoord geeft op de vraag of een subsidierelatie of een inkooprelatie de aangewezen vorm is voor de verkrijging van Wmo-voorzieningen.

Dit onderscheid is van belang voor de toepasselijkheid van het bestuurs- of privaatrecht. Ook komt de relevante wet- en regelgeving aan de orde die de kaders stelt waarbinnen gesubsidieerd moet/kan worden of producten en diensten moeten worden ingekocht.

3.2.1 Wanneer is er sprake van een subsidie?

Gemeenten moeten beschikken over een subsidieverordening waarin algemene regels worden gesteld die gelden in aanvulling op de regels die in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen.

Veelal hebben deze regels betrekking op de verplichtingen die gelden voor een instelling die subsidie ontvangt. Ook kunnen er bijzondere bevoegdheden voor het college worden vastgelegd (bijvoorbeeld de afoming van door subsidie gevormd vermogen) en kunnen subsidiedoelen zijn opgenomen. Indien die doelen (bijvoorbeeld ouderenwerk) een grondslag hebben gekregen in de verordening bestaat er geen twijfel over de publiekrechtelijke basis van die betalingen aan instellingen. In deze formele benadering zal een aanspraak in dit geval moeten worden aangemerkt als subsidie. Indien nog een keuze moet worden gemaakt tussen inkoop of subsidie zal het subsidiebegrip meer duidelijkheid moeten bieden.

3.2.2 Subsidiebegrip

In “het eerste lid van artikel 4:21 Awb van de Algemene wet bestuursrecht wordt een subsidie als volgt gedefinieerd:

De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan hij als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.

In de definitie kan een aantal elementen worden onderscheiden:

- **aanspraak:**

het is al voldoende dat er sprake is van een aanspraak om te kunnen spreken van een subsidierelatie. Er hoeft dus nog geen financiële overdracht te hebben plaatsgevonden;

- **financiële middelen:**

verstrekking in natura valt niet onder het subsidiebegrip. Kredieten en garanties worden echter wel als subsidie aangemerkt;

- **door een bestuursorgaan:**

de subsidieverstrekker moet een publiekrechtelijk orgaan zijn of “met enige openbaar gezag bekleed” zijn (artikel 1.1 Awb);

- **met het oog op bepaalde activiteiten:**

hier wordt het gebonden karakter van de subsidie benadrukt, de bestedingsrichting van verstrekte middelen wordt vooraf vastgelegd. Er is door de wetgever bewust voor gekozen het woord activiteit niet nader te definiëren. “Activiteit” moet dan ook ruim worden opgevat en kan zelfs bestaan uit het nalaten van het uitvoeren van een activiteit;

- **anders dan betaling van goederen en diensten:**

dit criterium is voor de vraagstelling (subsidie of inkoop) van bijzonder belang. Commerciële transacties met de overheid vallen buiten het subsidiebegrip. In de memorie van toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht wordt het begrip “betaling” omschreven als het leveren van een tegenprestatie die is afgestemd op de waarde van de goederen in het economische verkeer. Pas als er sprake is van een prijs die zozeer boven de marktprijs ligt, kan redelijkerwijs niet meer van een betaling worden gesproken. Dan zal er sprake zijn van een subsidierelatie. In paragraaf 3.5 inzake staatssteun zullen enige opmerkingen worden gewijd aan het risico van ongeoorloofde staatssteun, die dit met zich mee brengt.

Wanneer is er sprake van een subsidieverstrekking of een commerciële transactie? Soms is dit onderscheid ogenschijnlijk eenvoudig aan te brengen.

Voorbeeld

De rolstoel en de scootmobiel zullen worden ingekocht. Met de leverende organisatie/instelling van deze voorzieningen zal dan ook geen subsidierelatie worden aangegaan. De voorzieningen worden geleverd door een instelling die opereert in een (potentiële) markt⁶ met meerdere aanbieders die leveren aan meerdere verschillende opdrachtgevers. Voorts is duidelijk dat er een winstoogmerk is voor deze instellingen.

Voor de omgekeerde situatie geldt bijvoorbeeld voor het vrijwillige ouderenwerk. Hier zal een subsidierelatie op de plaats zijn. De gemeente zal een dergelijke activiteit niet door inkooprelatie tot stand kunnen brengen. In deze voorbeelden laat zich tamelijk eenvoudig het onderscheid tussen een commerciële transactie en een subsidiabele activiteit af tekenen.

In de gevallen waarin het onderscheid minder duidelijk is, zullen de volgende indicatoren een rol spelen die voor het bestaan van een subsidie in de memorie van toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht⁷ worden genoemd:

- er bestaan veelal transacties tussen ontvanger en derden die uit de subsidie worden bekostigd;
- in een subsidie worden alleen de kosten van een activiteit begrepen, bij een commerciële transactie zal ook de winstmarge door de overheid gedekt moeten worden. Indien slechts een deel wordt vergoed zal er sprake zijn van een subsidie;
- bij betalingen bijvoorbeeld voor het verrichten van bepaald onderzoek is het van belang wie het initiatief heeft genomen voor dat onderzoek. Is dit een overheidsorgaan dan zal er eerder sprake zijn van een commerciële transactie dan in het geval dit de derde partij betreft die het onderzoek wenst uit te voeren.

3.2.3 Rechtspraak

In de rechtspraak zijn de criteria slechts enkele keren⁸ aan de orde gekomen. Deze twee uitspraken gaan over een betaling die als subsidie moeten worden aangemerkt, omdat de betaling slechts ziet op een gedeelte van de kosten. De betaling kan dus niet worden aangemerkt als een reële economische tegenprestatie.

In de noot bij een uitspraak over buitenschoolse opvang⁹ wordt opgemerkt dat subsidie bestaat uit een gebonden overdracht gericht op het stimuleren van wenselijk geachte activiteiten (dit sluit aan bij “met oog op bepaalde activiteiten” en suggereert de aanwezigheid van een algemeen belang).

Er is in de literatuur dan ook betoogd dat in de gevallen dat een algemeen belang wordt nagestreefd er eerder sprake zou zijn van een subsidie dan van een commerciële transactie. Er is sprake van een algemeen belang indien de gemeente zelf niet rechtstreeks gebaat is bij de activiteiten. Activiteiten die alleen bedoeld zijn voor de eigen organisatie, moeten worden ingekocht.

Men moet zich er echter bewust van zijn dat dit criterium over het algemeen belang in de Wmo-praktijk onvoldoende onderscheidend vermogen heeft. De inkoop van rolstoelen wordt nu juist gedaan met het oog op een algemeen belang en niet voor de eigen organisatie. Toch zal in deze gevallen inkoop voor de hand liggen. De andere - hierboven genoemde - criteria rechtvaardigen deze keuze voor een inkooprelatie.

⁶ Deze markt is vanzelfsprekend niet aan gemeentegrenzen of regiogrenzen gebonden.

⁷ Memorie van Toelichting Awb 23 700, nr. 3, bladzijde 33

⁸ ABRvS, 12 september 2001, AB 2001/335 en CBB 24 februari 2005, AWB 03/1416

⁹ ABRvS 22 juni 2005, AB 2005/441

3.2.4 Resumé subsidie of inkoop

Het is niet eenvoudig een nauwkeurige grens te trekken tussen een subsidierelatie en een inkooprelatie. Er is pas sprake van een subsidierelatie indien alle elementen van het wettelijke subsidiebegrip van toepassing zijn. Het verschil tussen een subsidie en een inkooprelatie wordt bepaald aan de hand van het begrip “anders dan betalingen van goederen of diensten”. Dit begrip wordt opgehangen aan de waarde van deze goederen of diensten in het economische verkeer. Hoe eenvoudiger het te bepalen is dat deze waarde marktconform is omdat er veel leverende instellingen zijn die op hun beurt aan meerdere verschillende opdrachtgevers leveren, hoe eerder er sprake is van een inkooprelatie. Dit heeft tot gevolg dat voorzieningen die op een (potentiële) markt te verkrijgen zijn, ingekocht moeten worden. Voorzieningen waar dit niet voor geldt, kunnen via een subsidie worden verkregen.

Kenmerkend gevolg van het verschil tussen een subsidie en een privaatrechtelijke overeenkomst is dat de gemeente bij een subsidierelatie niet in staat is nakoming te vorderen van de activiteiten die zijn opgenomen in de aanvraag om verlening van de subsidie.

Indien wordt vastgesteld dat de activiteiten onvoldoende of zelfs niet zijn uitgevoerd, kan de gemeente de subsidie wel lager, op nihil vaststellen of de al uitgekeerde subsidie terugvorderen. Gewoonlijk zal de relatie formeel worden beëindigd.

3.3 Welzijnsubsidies en verordeningen

Gemeentelijke welzijnsubsidies vinden hun basis in de algemene subsidieverordening (in combinatie met subsidieprogramma's) of in de deelsubsidieverordening welzijn die tot de algemene subsidieverordening behoort. Indien is gekozen voor een subsidieprogramma dient dit programma een wettelijke basis te vinden in de algemene subsidieverordening. In de deelverordening worden de ene keer afwijkende procedureregels opgenomen of in een ander geval bijzondere omschrijvingen van subsidiabele activiteiten gegeven. Deze praktijk hoeft niet te veranderen. Het is wel aangewezen om voorzieningen die op een potentiële vrije markt kunnen worden verkregen, niet langer in de verordening of het subsidieprogramma op te nemen.

De mogelijkheid bestaat dat de omvang van het totaal van subsidieaanvragen het vastgestelde subsidieplafond overschrijdt. In dat geval zal een keuze gemaakt dienen te worden tussen de subsidieaanvragen. Deze keuze zal, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van de motivering van beschikkingen, zeker in de afwijzende beschikkingen goed moeten worden onderbouwd. In de subsidieverordening en/of het beleid zal dan ook helder moeten zijn verwoord op welke wijze subsidieaanvragen worden beoordeeld en welke verdeelregels worden toegepast. Ook hierbij zal sprake moeten zijn van objectieve, transparantie en niet discriminerende criteria op grond waarvan subsidieaanvragen worden gehonoreerd dan wel worden afgewezen.

3.4 Uitvoeringsovereenkomst en beleidsgestuurde contractfinanciering

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent de figuur van de subsidie- of uitvoeringsovereenkomst. De subsidie- of uitvoeringsovereenkomst kan in aanvulling op de subsidiebeschikking met de subsidie-

ontvanger worden gesloten om deze laatste te kunnen dwingen tot uitvoering van de activiteiten waar subsidie voor gegeven wordt. De subsidie wordt verleend onder de voorwaarde dat de ontvanger meewerkt aan het tot stand brengen van een overeenkomst. In de overeenkomst wordt beschreven onder welke voorwaarden de subsidie wordt verstrekt en kan worden teruggevorderd. De overeenkomst is ondergeschikt aan de subsidieverordening. Bij budgetsubsidieering, ook wel productsubsidieering genoemd, is sprake van een directe relatie tussen de betaling door de gemeente en de geleverde activiteiten door de gesubsidieerde instelling. Door middel van subsidie- of uitvoeringsovereenkomsten worden afspraken tussen gemeente en subsidieontvanger vastgelegd.

In toenemende mate maken gemeenten gebruik van de zogenaamde beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). BCF is een model voor de vormgeving van moderne subsidierelaties.

In het geval van beleidsgestuurde contractfinanciering kan de gemeente een overeenkomst sluiten, die voor beide partijen verplichtingen met zich meebrengt¹⁰. De Europese aanbestedingsrichtlijnen kunnen hierop van toepassing zijn.

3.5 Staatssteun

Het verlenen van subsidies (in het kader van de Wmo) kan worden beschouwd als staatssteun¹¹. Het verstrekken van staatssteun is niet geoorloofd als het leidt tot concurrentievervalsing die het gemeenschappelijke handelsverkeer ongunstig beïnvloedt.

Er is volgens het EG-verdrag (artikel 87) sprake van staatssteun die moet worden aangemeld als cumulatief aan de volgende vijf criteria is voldaan¹²:

1. de steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
2. de steun komt ten goede aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties;
3. de steun verschaft een voordeel aan de onderneming(en) dat ze niet langs normale commerciële weg zou(de) hebben verkregen;
4. het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen;
5. het voordeel moet een ongunstig effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

De Europese Commissie beoordeelt of als gevolg van de vervalsing van de mededinging, het handelsverkeer ongunstig wordt beïnvloed. Om de Commissie in staat te stellen dat te kunnen beoordelen, moeten voorgenomen steunmaatregelen, indien deze niet onder de uitzonderingen vallen, worden aangemeld bij de Commissie.

De rijksoverheid is voor de Europese instellingen het aanspreekpunt wat de staatssteunregels betreft. Decentrale overheden moeten hun steunmaatregelen via het Rijk aanmelden. Provincies en gemeenten kunnen zich richten tot het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het verlenen van niet-aangemelde of niet-goedgekeurde steun kan ertoe leiden dat de steun met rente moet worden teruggevorderd van de begunstigde (degene aan wie de steun ten goede is gekomen, meestal de steunontvanger), als een rechter of de Europese Commissie dat bepaalt.

¹⁰ Meer informatie over BCF is te vinden in *Sturen op beleid en maatschappelijk ondernemen*, geschreven in opdracht van het ministerie van VWS en de MO-groep.

¹¹ Meer informatie over subsidieverstrekking en staatssteun is te vinden in de *Handreiking voor een collegebesluit inzake subsidieverstrekking en steunverlening*, ministerie van BZK, VNG, IPO en Europa Decentraal (september 2004). Zie de volgende website: http://www.minbzk.nl/contents/pages/10276/hand.bzk_deelii_compleet.pdf.

¹² In bijlage 1 is een uitgebreidere toelichting opgenomen over staatssteun.

3.6 BTW-plicht

Bij gemeenten blijkt onduidelijkheid te bestaan wanneer BTW geheven moet worden op de betalingen die zij doen. Hieronder worden de algemene regels met betrekking tot de BTW-plicht toegelicht. Indien organisaties bij de uitvoering van contracten met de overheid als ondernemers in het maatschappelijk verkeer prestaties leveren en eventueel winst maken, kunnen zij belastingplichtig worden voor omzetbelasting (BTW). De beoordeling van een eventuele belastingplicht is lastig, het kan daarom raadzaam zijn een deskundige te raadplegen.

Belastingheffingsplicht in het kader van subsidieverstrekking is in hoge mate afhankelijk van de wijze waarop de gemeente gebruikmaakt van het subsidie-instrument. Hieronder worden enkele algemene richtlijnen vermeld. In het algemeen is bij een subsidie die op verzoek van de gesubsidieerde organisatie wordt verstrekt op basis van een subsidieverordening de BTW-heffingsplicht niet aan de orde.

Anderzijds kan de subsidieverstrekker in de uitvoeringsovereenkomst of in de beschikking zodanige afspraken maken, dat er feitelijk sprake is van een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie. Hierdoor zou de opdrachtnemer (de instelling) toch BTW-plichtig zijn. Er is sprake van BTW-heffingsplicht indien voldaan wordt aan drie cumulatieve criteria:

1. er is sprake van ondernemerschap;
2. er is sprake van een opdracht met een welomschreven prestatie;
3. er is sprake van het ontvangen van een vergoeding voor de geleverde prestaties.

Sommige subsidierelaties vertonen kenmerken van een prestatierelatie zoals tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Hierdoor kan BTW-plichtigheid ontstaan. Onderstaande voorbeelden verduidelijken deze - algemene - bepalingen:

- bij subsidies die worden verstrekt zonder dat daar enige voorwaarden aan worden verbonden, zal BTW-heffing niet aan de orde zijn;
- als een organisatie een bijdrage in de exploitatiekosten van de overheid vraagt voor het verrichten van een aantal prestaties, zal er geen sprake zijn van een plicht tot BTW-heffing. De overheidsorganisatie verzoekt niets en geeft ook geen opdracht;
- als de subsidieverstrekker echter zodanige afspraken met een organisatie maakt, dat er sprake is van een afspraak tot leveren van een prestatie door de opdrachtnemer aan de opdrachtgever zal BTW worden geheven.

Het inkopen en uitvoeren van alle basiswelzijnstaken zoals jeugdwerk, sociaal-cultureel werk, maatschappelijk werk en peuterspeelzaalwerk (zonder winstoogmerk) is vrijgesteld van de BTW-plicht. Indien sprake is van subsidiëring van met BTW te belasten dienstverlening, is ook over de subsidie BTW verschuldigd. In die gevallen kan een beroep worden gedaan op het BTW-compensatiefonds. Hierdoor geeft de BTW-heffing voor gemeenten geen extra kosten.

Daarnaast is het mogelijk om als organisatie voor uitgevoerde handelingen en gerealiseerde diensten individueel een vrijstelling van de BTW-heffingsplicht te verwerven van de eigen inspecteur van de Belastingdienst. Het gaat hierbij met name om diensten op sociaal en cultureel gebied. In dit kader geldt dat voor geleverde diensten ten aanzien van de hulp bij de huishoudelijke verzorging een BTW-vrijstelling geldt voor organisaties met een winstoogmerk. Deze regel is ingevoerd opdat commerciële organisaties als schoonmaakbedrijven een eerlijke concurrentie kunnen aangaan met aanbieders zonder winstoogmerk als thuiszorginstellingen.

Op de BTW-vrijstelling bestaan ook weer uitzonderingen. Een uitzondering die voor de Wmo van belang kan zijn, is het uitvoeren van de administratie voor andere organisaties en subsidies aan maatschappelijke organisaties die BTW-belaste prestaties verrichten.

4 Europees aanbesteden in de Wmo

Onder aanbesteden wordt in deze handreiking verstaan: het proces waarin de gemeente op basis van een vooraf vastgestelde procedure en vooraf vastgestelde en bekendgemaakte eisen, aanbieders in de gelegenheid stelt mee te dingen naar de uitvoering van een bepaalde activiteit of de levering van bepaalde producten.

4.1 Enkele achtergronden Europees aanbesteden

De afzonderlijke richtlijnen Werken, Leveringen en Diensten zijn vervangen door de nieuwe geïntegreerde Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd door middel van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Zowel de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG als het Bao zijn per 1 december 2005 in werking getreden. Het Bao is een bijna volledige één op één omzetting van deze nieuwe Europese richtlijn. De nieuwe aanbestedingsrichtlijn beoogt een vereenvoudiging voor toepassing door overheidsinstellingen.

Daarnaast is inmiddels een wetsvoorstel voor een nieuwe Aanbestedingwet ingediend bij de Tweede Kamer. Het is de verwachting dat dit wetsvoorstel in september 2006 in de Tweede Kamer zal worden behandeld. De doelstelling van deze wet is om te komen tot een modern Nederlands wettelijk kader voor het aanbesteden van overheidsopdrachten. Het wetsvoorstel voorziet onder andere in een verplichte integriteitstoetsing van de aanbieders, een leggen van een grondslag voor het stellen van proportionaliteitscriteria en innovatie, alsmede vergroting van de toegankelijkheid, kenbaarheid en samenhang. De Aanbestedingswet zal de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen vervangen.

Zowel op Europees als op nationaal niveau is er scherpe aandacht voor de naleving van de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten. Dit heeft in de recente jaren een positief effect gehad op de naleving van deze regelgeving. Op nationaal en lokaal niveau wordt meer en meer aandacht geschonken aan de professionalisering van het inkopen.

De naleving van relevante Europese wet- en regelgeving staat hoog op de politieke agenda, onder meer als gevolg van de onderzoeken die het ministerie van Economische Zaken heeft laten uitvoeren. Uit dit onderzoek blijkt dat over het jaar 2002 de Europese aanbestedingsrichtlijnen door gemeenten slecht zijn nageleefd. Het vervolgonderzoek over het jaar 2004 laat een verbetering zien, echter de prestaties van de gemeenten zijn nog steeds voor verbetering vatbaar.

Voordelen Europees aanbesteden

De voordelen van openbaar of Europees aanbesteden worden voor (lokale) overheden steeds duidelijker zichtbaar:

- Europees aanbesteden kan bijdragen aan het behalen van efficiëncywinsten voor publieke organisaties. Dit wordt mede ingegeven door het besef dat met Europees aanbesteden een grotere concurrentiestelling mogelijk is en op deze wijze lagere prijzen kunnen worden behaald, zonder in te boeten op de kwaliteit. Het aanbesteden van Wvg-vervoer heeft bijvoorbeeld in een aantal gemeenten tot aantoonbare flinke kostenbesparingen geleid;
- het inkoopproces wordt als gevolg van de eenduidige procedures maximaal transparant, objectief en non-discriminatoire. De doelmatige besteding van publieke gelden kunnen zo beter worden verantwoord. Bovendien kan het schadeclaims van marktpartijen voorkomen. Indien marktpartijen zich

benadeeld voelen doordat een overheid zich niet houdt aan de Europese aanbestedingsregels, kunnen zij schadeclaims indienen of via de rechter alsnog een correcte aanbestedingsprocedure afdwingen.

Integriteit en verantwoording

Iedere lokale overheid zal zich tot doel stellen een integere en doelmatige inkoper te zijn. Met integer wordt bedoeld: handelend volgens de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit houdt onder meer in openbaarheid, objectiviteit en zorgvuldigheid. De overheid moet verantwoording afleggen over de besteding van publieke gelden. Het is daarom van groot belang dat overheidsinkopen zo veel mogelijk openbaar zijn te controleren. Een helder inkoop- en aanbestedingsbeleid, vastgesteld op bestuurlijk niveau, draagt daaraan sterk bij. De subsidiëring van instellingen, waarbij gemeenten redelijk autonoom hun beleid kunnen bepalen, heeft hierin een bijzondere positie.

Als gevolg van de dualisering worden gemeenten bovendien geconfronteerd met een versterkte kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het bestuur. Tevens krijgen gemeenten met de invoering van nieuwe Gemeentewet per januari 2004 te maken met een accountantscontrole op de naleving van de Europese aanbestedingsregelgeving. Dit maakt dat gemeenten zich nu meer dan in het verleden zich zullen moeten richten op een juiste uitvoering van de wet- en regelgeving.

Ook binnen de Wmo wordt de nadruk gelegd op verantwoording naar de burgers. Horizontalisering is binnen de Wmo het dominante sturingsconcept. Gemeenten moeten verantwoording afleggen aan de burgers over de besteding van de middelen en de geleverde prestaties.

Redenen van doelmatigheid

Naast verantwoording spelen de doelmatigheid en de effectiviteit van overheidsinkopen een steeds grotere rol. De doelmatigheid van overheidsinkopen moet aantoonbaar en controleerbaar zijn. Een efficiënt ingerichte en uitgevoerde inkoop- en aanbestedingsorganisatie leidt niet alleen tot mogelijke besparingen, maar levert tevens zichtbare verbetering op zichtbare verbeteringen van de kwaliteit van opdrachten en bestekken en biedt daarmee meer kwaliteit voor de zelfde prijs of dezelfde kwaliteit tegen een lagere prijs.

4.2 Europees aanbesteden

Beginselen EG-verdrag

Naast de Europese richtlijn en het hiervan afgeleide Bao zijn er nog de beginselen van het EG-verdrag. Deze beginselen gelden altijd, dus zowel voor overheidsopdrachten boven als onder de drempelwaarde, voor zowel A- als voor B-diensten. De algemene beginselen zijn:

- gelijke behandeling: gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden beoordeeld, tenzij een dergelijke beoordeling objectief gezien gerechtvaardigd is. Ook verkapte of indirecte discriminatie is verboden;
- transparantie: de gevolgde procedure moet doorzichtig (en dus controleerbaar) zijn. Dit is een logisch uitvloeisel van het beginsel van gelijke behandeling.

Voor 2A-diensten geldt een openbare aankondiging via het Bureau Officiële Publicaties van de EG te Luxemburg.

Voor 2B-diensten volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG dat een passende

mate van openbaarheid gegarandeerd moet worden. Wat in een bepaald geval passend is, is nog niet uitgekristalliseerd. Wel is duidelijk dat dit te maken heeft met de omvang van de opdracht en de mate waarin alleen regionale, nationale of ook internationale gegadigden zijn. Dit betekent onder andere dat de 2B-dienst moet worden aangekondigd in dagbladen, vaktijdschriften en/of op de gemeentelijke website. Aankondigingen moeten bovendien de informatie bevatten die potentiële inschrijvers nodig hebben om te kunnen beoordelen of zij naar de opdracht willen meedingen. Bijvoorbeeld een korte omschrijving van de opdracht, waar en vóór welke datum informatie kan worden verkregen, welke selectiecriteria en gunningcriteria van toepassing, termijnen, e.d.;

- objectiviteit: eisen die gesteld worden, moeten objectief toetsbaar zijn;
- proportionaliteit: de gekozen maatregelen en criteria moeten zowel noodzakelijk als passend zijn met het oog op hetgeen de aanbestedende dienst wil bereiken, dus in verhouding staan tot de te verlenen diensten;
- wederzijdse erkenning: lidstaten van de EU moeten goederen en diensten van ondernemingen uit andere lidstaten toelaten voor zover die goederen en diensten op gelijkwaardige wijze beantwoorden aan de legitieme doelstellingen van de lidstaat van bestemming.

Omdat nog veel onduidelijkheid bestaat over het transparantiebeginsel zal de Europese Commissie naar verwachting in de loop van 2006 met een mededeling (een schriftelijke toelichting) komen over hoe de algemene beginselen uitgelegd en toegepast moeten worden. Ook Nederland oriënteert zich momenteel of zij nadere regels ter uitwerking van de algemene beginselen moet stellen en, zo ja, wat voor regels dat zouden moeten zijn. In een aantal andere Europese landen bestaan dergelijke regels al.

4.2.1 Onderscheid 2A- en 2B-diensten

In de Europese aanbestedingsrichtlijn wordt onderscheid gemaakt in typen diensten zoals in bijlage 2A en bijlage 2B zijn vermeld. Het verschil tussen deze typen diensten is dat bijlage 2A-diensten volledig onder de werking van de richtlijn vallen zodra de drempelwaarde van € 211.000,- wordt overschreden¹³. Ook opdrachten voor leveringen die de drempelwaarde van overschrijden, vallen onder het volledige regime van de richtlijn/het Bao. De Wvg-hulpmiddelen en trapliften zijn leveringen. Het collectief vervoer en het schoonmaken van gebouwen zijn A-diensten. Al deze leveringen en diensten vallen onder het volledige regime van het Bao.

Bijlage 2B-diensten zijn type diensten waarop boven de drempelwaarde van € 211.000,- slechts een beperkt deel van de aanbestedingsrichtlijn van toepassing is, namelijk alleen de voorschriften dat er geen discriminatoire bepalingen in de specificaties van de offerte-aanvraag worden vermeld¹⁴ en de gunning van de opdracht aan het Publicatieblad van de EG moet worden gezonden¹⁵. Bovendien moeten de algemene beginselen in acht genomen worden. Gezondheids- en sociale diensten, alsmede diensten voor recreatie, cultuur en sport vallen onder bijlage 2B-diensten. Ook de indicatiestelling valt onder de bijlage 2B-diensten.

Bij opdrachten die zowel A- als B-diensten omvatten, moet worden gekeken welk deel de grootste geschatte waarde vertegenwoordigt. Is het A-deel groter dan het B-deel, dan geldt boven de drempelwaarde van € 211.000,- het volledige Bao-regime. Is het B-deel groter dan het A-deel, dan geldt de procedure volgens het 2B-regime. Indien bij een gemengde dienst (bijvoorbeeld schoonmaak en maatschappelijke ondersteuning) dus aangetoond kan worden dat het maatschappelijke ondersteuningsgedeelte de grotere waarde vertegenwoordigt, mag een gemeente kiezen voor het lichtere 2B-regime. Daarbij gelden geen wettelijke minimumtermijnen, maar wel de eis dat redelijke termijnen gehanteerd moeten worden.

¹³ Voor de procedure voor het volgen van deze richtlijn zie bijlage 3.

¹⁴ Artikel 21 met doorverwijzing naar artikel 23 Bao

¹⁵ Artikel 21 met doorverwijzing naar artikel 35 Bao

4.2.2 De openbare en niet-openbare procedure en termijnen

De volgende twee procedures mogen altijd worden toegepast ongeacht de waarde van de opdracht:

- **de openbare procedure:** tijdens deze procedure kunnen alle belangstellende leveranciers en dienstverleners direct een offerte indienen naar aanleiding van de publicatie van de desbetreffende opdracht. De aanbestedende dienst moet rechtstreeks uit deze offertes, op grond van objectieve selectie- en gunningcriteria die vooraf bekendgemaakt zijn, beslissen aan wie de opdracht wordt gegund;
- **de niet-openbare procedure:** dit is ook een openbare aanbestedingsprocedure die in twee fasen is opgedeeld. In de eerste fase kunnen belangstellende dienstverleners en leveranciers zich als gegadigden melden. Vervolgens selecteert de gemeente, op grond van vooraf bekendgemaakte selectiecriteria, een vooraf bekendgemaakt aantal dienstverleners dat wordt uitgenodigd om een offerte in te dienen. Dit aantal mag niet minder zijn dan vijf indien zich voldoende gegadigden hebben aangemeld. In de gunningfase maakt de aanbestedende dienst een keuze uit de offertes, op grond van in de aanbestedingsstukken bekendgemaakte objectieve gunningcriteria.

In de praktijk blijkt dat een openbare aanbestedingsprocedure een doorlooptijd heeft van ca. vijf tot zes maanden. Dit geldt voor de gehele aanbestedingsprocedure, dus vanaf de voorbereiding tot en met de afsluiting van het contract. Zie hoofdstuk 7 waarin een planning op hoofdlijn is uitgewerkt. Voor de niet-openbare procedure kunt u rekenen op ca. zeven maanden. Indien de werkzaamheden efficiënt worden ingedeeld kan de totale doorlooptijd korter uitpakken. Zo kan het Programma van Eisen worden (verder) uitgewerkt tijdens de wettelijke inwachtijd (37 dagen) van de inschrijvingen op de Selectieleidraad.

Samengevat gelden de volgende stappen en termijnen:

Openbare procedure	Niet-openbare procedure
<ul style="list-style-type: none"> • Bekendmaking in Publicatieblad EG • Iedere geïnteresseerde kan een inschrijving indienen • Ten minste 52 dagen voor inschrijving • Deze termijn mag verkort worden tot 45 dagen als de aankondiging voor de aanbesteding langs elektronische weg aan het Publicatieblad van de EG is gezonden • De minimumtermijn mag met nog 5 extra dagen verkort worden, dus tot 40 dagen, als u alle aanbestedingsstukken vrij en volledig toegankelijk maakt op uw website 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendmaking Publicatieblad EG • Iedere geïnteresseerde kan zich melden als gegadigde • Ten minste 37 dagen voor aanmelden als gegadigde • Deze termijn mag verkort worden tot 30 dagen als de aankondiging voor de aanbesteding langs elektronische weg aan het Publicatieblad van de EG is gezonden • Gegadigden worden beoordeeld aan de hand van selectiecriteria • Geselecteerden uitnodigen om offerte uit te brengen

Openbare procedure	Niet-openbare procedure
<ul style="list-style-type: none"> • Beoordeling inschrijvingen aan de hand van geschiktheideisen en gunningcriteria • Winnaar(s) aanwijzen en anderen afwijzen: ten minste 15 dagen tussen gunningvoornemen en daadwerkelijke gunning, zodat afgewezenen de beslissing eventueel kunnen aanvechten • Uitslag gunning meedelen aan Publicatieblad binnen 48 dagen na gunning 	<ul style="list-style-type: none"> • Ten minste 40 dagen voor ontvangen offertes • Deze minimumtermijn mag met 5 dagen verkort worden, dus tot 35 dagen, als u alle aanbestedingsstukken vrij en volledig toegankelijk maakt op uw website • Beoordeling offertes aan de hand van gunningcriteria • Winnaar(s) aanwijzen en anderen afwijzen: ten minste 15 dagen tussen gunningvoornemen en daadwerkelijke gunning, zodat afgewezenen de beslissing eventueel kunnen aanvechten • Uitslag gunning meedelen aan Publicatieblad binnen 48 dagen na gunning

Voor- en nadelen van de openbare en niet-openbare procedure

De openbare procedure duurt korter en is geschikt als er niet al te veel offertes worden verwacht. Indien op basis van een marktoriëntatie veel offertes worden verwacht, is het beter te kiezen voor de niet-openbare procedure, omdat dan het aantal geselecteerden die een offerte mogen uitbrengen kan worden beperkt tot minimaal vijf. Dit kan tijd schelen bij het uiteindelijke beoordelen. De openbare procedure en de niet-openbare procedure zijn de meest geëigende procedures voor de aanbesteding van de hulp bij de huishoudelijke verzorging.

Onderstaand schema vat de voor en nadelen van beide procedures samen.

	Openbare procedure	Niet-openbare procedure
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Kortere doorlooptijd van het aanbestedingstraject: ca. 1,5 maand korter dan niet-openbare procedure. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan meer sturing worden gegeven in aantal aan te vragen offertes. • Minder offertes te beoordelen. • Voor leveranciers een meer gunstige verhouding van inspanning t.o.v. de kans tot verkrijging van de opdracht.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Kan geen sturing worden gegeven in aantal inschrijvingen. • Aantal te ontvangen inschrijvingen kan zeer groot zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Langere doorlooptijd van het traject. • Tweemaal opmaken van aanvraagdocumenten (Selectieleidraad en Programma van Eisen). • Twee maal een beoordelingsronde.
Uitkomst	Geschikt voor: <ul style="list-style-type: none"> • Trajecten waarbij korte doorlooptijd is vereist. • Situaties waar weinig aanbieders op de markt zijn. 	Geschikt voor: <ul style="list-style-type: none"> • Complexe aanbestedingstrajecten waarbij van de leveranciers veel inspanning wordt gevraagd. • In situaties waar veel aanbieders op de markt zijn. • Opdrachten die een zekere vertrouwelijkheid met zich meebrengen.

4.2.3 De spoedprocedure om dringende redenen en doorlooptijd

Het toepassen van deze spoedprocedure¹⁶ is alleen mogelijk bij de niet-openbare procedure en moet beperkt blijven tot die gevallen waarin de aanbestedende dienst kan aantonen dat:

- er objectieve dringende redenen zijn;
- het een uitzonderlijke situatie betreft waarbij het onmogelijk is zich te houden aan de normale geldende termijnen;
- een causaal verband bestaat tussen de onvoorziene gebeurtenis en de geboden urgentie;
- de dringende redenen buiten het toedoen van de aanbestedende dienst zijn ontstaan.

Bij dringende redenen kan de reden al wel voorzien of bekend zijn, maar zijn de gangbare termijnen niet haalbaar vanwege een niet aan de aanbestedende dienst te wijten externe reden¹⁷.

De doorlooptermijnen zien er bij de spoedprocedure als volgt uit:

- bekendmaking Publicatieblad EG;
- iedere geïnteresseerde kan zich melden als gegadigde;
- ten minste 15 dagen voor de aanmelding als gegadigde. Deze termijn mag verkort worden tot 10 dagen als de aankondiging voor de aanbesteding langs elektronische weg aan het Publicatieblad van de EG is gezonden;
- gegadigden worden beoordeeld aan de hand van selectiecriteria;
- geselecteerden uitnodigen om offerte uit te brengen;
- ten minste 10 dagen voor de te ontvangen offertes;
- beoordeling van de offertes aan de hand van gunningcriteria;
- winnaar(s) aanwijzen en anderen afwijzen: ten minste 15 dagen tussen gunningvoornemen en daadwerkelijke gunning, zodat verliezers de beslissing eventueel kunnen aanvechten;
- uitslag gunning meedelen aan Publicatieblad binnen 48 dagen na gunning.

Hoewel er argumenten zijn aan te voeren om voor de eerste aanbesteding in 2006 deze procedure te hanteren, is echter een risico aanwezig dat een rechter tot het oordeel komt dat onvoldoende dringende redenen bestaan voor de toepassing van deze spoedprocedure. De meest veilige weg blijft derhalve de toepassing van de 1A-aanbestedingsprocedure.

4.2.4 Manieren om de aanbestedingsprocedure te verkorten of te versnellen

Het Bao biedt de gemeenten verschillende mogelijkheden om de (niet) openbare aanbestedingsprocedure te verkorten of te versnellen:

- uitgangspunt: voor de openbare procedure geldt een wettelijk termijn 52 kalenderdagen, voor de niet-openbare procedure (procedure met voorafgaande selectie) 37 kalenderdagen voor de selectiefase en 40 kalenderdagen voor de gunningfase;
- deze minimumtermijnen mogen met 7 dagen worden verkort, indien de aankondiging voor de aanbesteding elektronisch aan het Publicatieblad van de EG wordt verzonden¹⁸. Dus 45 in plaats van 52 dagen bij de openbare procedure en 30 in plaats van 37 dagen voor de 1e fase van de niet-openbare procedure;
- de minimumtermijn mag met nog eens 5 extra dagen verkort worden, als alle aanbestedingsstukken vrij en volledig toegankelijk worden gemaakt op de website¹⁹, dus 40 dagen in plaats van 45 dagen bij de openbare procedure en 35 in plaats van 40 dagen voor de tweede fase van de niet-openbare procedure;

¹⁶ Artikel 38, lid 11 Bao

¹⁷ Nieuwsbrief IOEA 97.018

¹⁸ Artikel 38, lid 7 Bao

¹⁹ Artikel 38, lid 8 Bao

- dit betekent een totale besparing van 12 dagen voor beide procedures;
- indien uw opdracht voor het grootste deel uit 2B-diensten bestaat, bijvoorbeeld bij een gemengde opdracht van huishoudelijke hulp en maatschappelijke ondersteuning, kunt u ook kiezen voor de 2B-procedure. Hiermee kunt u de procedure versnellen. Dan geldt alleen dat u minimaal redelijke termijnen moet hanteren, bijvoorbeeld ten minste 28 dagen voor ontvangst van de offertes. Een tijdschema op hoofdlijn is onderstaand opgenomen.

Doorlooptijden 2B-procedure

De 2B-procedure kan sneller. Een planning op hoofdlijn ziet er als volgt uit:

- voorbereiding: opstellen bestek, conceptcontract en aankondiging tot en met formeel overleg ter besluitvorming bestek, conceptcontract en aankondiging: minimaal ongeveer 6 weken;
- aankondiging en redelijke termijn voor indienen offerte: ten minste ongeveer 4 weken;
- beoordelingsfase: ten minste ongeveer 3 weken;
- gemotiveerde afwijzingsbrieven verzenden met daarin een redelijke bezwaartermijn van ten minste 15 dagen;
- definitief maken contract (kan worden voorbereid tijdens bezwaartermijn).

Samengevat vergt een 2B-procedure minimaal ca. 16 weken. Indien geschillen ontstaan over een aanbestedingsprocedure kunnen procedures meer tijd in beslag nemen.

4.2.5 2B-procedures

De beginselen van het EG-verdrag (objectiviteit, transparantie, proportionaliteit en non-discriminatie) moeten bij elke overheidsopdracht in acht worden genomen en dus ook in geval van Europese aanbestedingsprocedures voor 2B-opdrachten.

Voor 2B-opdrachten (groter dan € 211.000,-) geldt dat geen discriminatoire bepalingen in de specificaties van de offerte-aanvraag mogen worden vermeld en dient de aankondiging van de gegunde opdracht aan het Publicatieblad van de EG gezonden te worden. Artikel 21 van het Bao gaat hierop nader in met een doorverwijzing naar de artikelen 23 en 35.

De gemeente kan een 2B-procedure als volgt invullen: de gemeente plaatst op haar website, in een regionale dan wel landelijk dagblad en/of vakblad een aankondiging dat zij een opdracht wil verlenen voor de inkoop van hulp bij de huishouding onder aangeven van een omschrijving van de opdracht. In de aankondiging wordt ook aangegeven binnen welke termijn geïnteresseerden zich kunnen aanmelden en waar zij nadere informatie kunnen verkrijgen. Het staat de gemeente vrij om na deze openbare publicatie de voor haar belangrijke marktpartijen te benaderen dat een aankondiging heeft plaatsgevonden onder aangeven van de vindplaats van de aankondiging. De gemeente moet aan alle partijen die zich hebben aangemeld de offerte-aanvraag toezenden. Bij het verdere proces om te komen tot de selectie van de beste aanbieders dienen de basisbeginselen van het EG-verdrag in acht te worden genomen. Tot slot wordt de aankondiging van de gunning verzonden aan het Bureau voor Officiële Publicaties (POB).

Qua doorlooptijd voor het schrijven van een offerte onder de 2B-procedure geldt als uitgangspunt dat de inschrijvers ten minste 4 weken nodig om in beider belang een kwalitatieve offerte te kunnen indienen. Naar mate ingewikkeldere eisen worden gesteld, kan het nodig zijn om deze termijn langer te maken.

4.2.6 Percelenregeling

De percelenregeling houdt het volgende in. Op grond van de aanbestedingsregelgeving kan een overheidsopdracht voor dienstverlening worden gesplitst in meerdere delen ofwel percelen. Deze percelen dienen op logische wijze te worden vastgesteld, bijvoorbeeld naar categorieën huishoudelijke hulp, specifieke doelgroepen of geografische indeling. Voor de keuze van de aanbestedingsprocedure dient de totale geraamde waarde van alle afzonderlijke percelen bij elkaar te worden opgeteld²⁰. Vervolgens kan de opdracht per perceel worden gegund en kan per perceel een (raam)contract worden gesloten. Daarnaast kent de percelenregeling een voorziening die maakt dat kleine percelen niet hoeven te worden aanbesteed²¹.

De voorwaarden voor het gebruikmaken van deze regeling zijn:

- de geraamde waarde (exclusief BTW) van de percelen waarvoor geen aanbestedingsprocedure wordt gehouden, bedraagt telkens maximaal € 80.000,- per perceel;
- de andere percelen van die opdracht worden wel aanbesteed volgens de regels van het Bao;
- de gezamenlijke waarde van de percelen waarvoor geen Europese aanbestedingsprocedure wordt gehouden is maximaal 20 % van de waarde van de totale opdracht.

Dus bijvoorbeeld: twee percelen van ieder € 75.000,- mogen ondershands worden opgedragen, indien de overige percelen wel Bao-conform zijn aanbesteed en een geraamde waarde hebben van ten minste € 600.000,- (is 80 %, ofwel 8 keer € 75.000,-).

Op grond van de percelenregeling kunnen kleine deelopdrachten aldus onderhands worden gegund, in het geval het grootste gedeelte van de opdracht regulier wordt aanbesteed. Indien een bepaalde kleine categorie cliënten bijvoorbeeld bijzondere zorg toekomt, dan kan een gemeente dat specifieke gedeelte van de opdracht wellicht afsplitsen van het overige deel van de opdracht tot zorgverlening. De drempel ligt echter zo laag (€ 80.000,-) dat deze regeling in de praktijk slechts zelden toegepast zal kunnen worden.

4.3 Verplichte aankondigingen

Bij bijna alle Europese aanbestedingsprocedure is een aantal momenten en documenten geformaliseerd. Aan alle aanbestedingsprocedures (met uitzondering van de 2B-procedure) zijn wettelijke termijnen gekoppeld. Het aantal dagen van deze wettelijke termijnen mag nooit minder, wel meer dagen bedragen.

De aankondiging van de voorgenomen opdracht moet worden verzonden naar het Bureau voor Officiële Publicaties (POB) van de Europese Gemeenschappen (2, rue Mercier, L-2985 Luxembourg). Voor alle publicaties dienen de door de Europese Commissie beschikbaar gestelde standaard-formulieren verplicht te worden gehanteerd. Deze kunnen worden opgevraagd en digitaal worden ingevuld via SIMAP via de volgende website: <http://simap.eu.int/>.

De voorgenomen opdracht wordt gepubliceerd in het Supplement op het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Dit is een digitale databank onder de titel 'Tender Electronic Daily', ook te vinden via de SIMAP-website. Dit is de oproep tot mededinging. Naar aanleiding hiervan kunnen geïnteresseerde bedrijven het bestek of de selectieleidraad aanvragen en een inschrijving indienen. Het bestek dient uiterlijk zes dagen na ontvangst van het verzoek aan de potentiële inschrijver te worden toegezonden.

²⁰ Artikel 9, lid 6 en 7 Bao.

²¹ Artikel 9, lid 8 Bao.

Voor de 2A-opdrachten geldt dat de verzending van de aankondiging van de gegunde opdracht voor publicatie in het POB uiterlijk binnen 48 dagen na de datum van de gunning dient te gebeuren. Voor aankondiging van de 2B-opdrachten geldt dat de gemeenten de keuze hebben tussen het aanmelden van de gegunde opdracht dan wel het daadwerkelijk openbaar publiceren van de opdracht. Ook hier geldt dat de aankondiging van de gegunde opdracht moet plaatsvinden binnen 48 dagen na de datum van de gunning. Voor de duidelijkheid: voor de 2B-opdrachten geldt geen verplichting van aanmelding van de voorgenomen opdracht via het POB.

4.4 (Europese) aanbestedingsdrempels

De toepassing van het Bao is geldig vanaf onderstaande drempelbedragen zoals in onderstaande tabel weergegeven:

Verstrekkings	Drempelbedragen voor EU-richtlijnen excl. BTW
Leveringen	€ 211.000,-
Bijlage 2A-diensten	€ 211.000,-
Bijlage 2B-diensten	€ 211.000,-

Bovenstaande drempelbedragen zijn van toepassing op gemeenten. Voor de centrale overheid gelden andere bedragen. De drempelbedragen zijn exclusief BTW. Deze drempelwaarden worden elke twee jaar aangepast. De hier vermelde drempelwaarden gelden van 1 januari 2006 t/m 31 december 2007.

De algemene regel voor de waardebeoordeling van een opdracht voor HH wordt berekend aan de hand van de totale kosten die met de uitvoering is gemoeid voor een heel jaar, vermenigvuldigd met het aantal contractjaren en eventuele opties op verlenging, exclusief BTW.

Het Bao geeft verder aan dat de aanbestedende dienst niet een bepaalde ramingsmethode mag kiezen met het doel de opdracht aan de toepassing van de richtlijn te onttrekken. Een opdracht mag dus niet worden gesplitst “geknipt” in de omvang van de opdracht, de tijd of organisatiedelen om zo de richtlijn te ontduiken.

4.5 Contracten

Indien een gemeente behoefte heeft aan bepaalde diensten of goederen (voor zichzelf dan wel anderen) zullen deze moeten worden ingekocht indien er sprake is van een commerciële activiteit. De Europese aanbestedingsplicht gaat in op het moment dat het bedrag boven de drempelwaarde uitkomt. Dit geldt ook voor hulp in de huishouding. Het feit dat de aanbieder van deze diensten ook activiteiten voor anderen dan alleen voor de gemeente verricht, kan een indicatie zijn dat er sprake is van een commerciële activiteit. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het collectief vervoer in het kader van de Wvg. De collectief vervoerder is vaak een commercieel taxibedrijf dat niet alleen voor gemeenten maar ook voor anderen vervoersdiensten verricht. De afspraken en wederzijdse verplichtingen worden in de overeenkomst vastgelegd.

Algemene uitgangspunten

In de Wmo wordt het primaat bij de private uitvoering gelegd. Dit houdt in dat gemeenten bij voorkeur anderen moeten inschakelen bij de uitvoering van de Wmo. Gemeenten kunnen diensten en

voorzieningen inkopen of subsidiëren. In geval van inkopen en zeker bij een grote financiële omvang (zoals de inkoop van HH) zullen de gemaakte afspraken in een overeenkomst of een contract worden vastgelegd.

Het Burgerlijk Wetboek geeft de volgende definitie van een overeenkomst: *“een overeenkomst is een meerzijdige rechtshandeling, waarbij één of meer partijen jegens één of meer andere een verbintenis aangaan”*.

Beide partijen verplichten zich tot iets. De ene partij (de aanbestedende dienst) verplicht zich een bedrag te betalen en de andere partij verplicht zich een product te leveren of een dienst te verrichten (ten behoeve van de aanbestedende dienst dan wel in opdracht van de aanbestedende dienst ten behoeve van derden). Wanneer één van beide partijen in gebreke blijft, kan deze voor de burgerlijke rechter gedwongen worden alsnog zijn prestatie te leveren, of als dat niet meer mogelijk is schadevergoeding te betalen.

Een contract kan worden gezien als een verbintenis waarbij alle condities aangaande de uitvoering van, in dit geval de inkoop van de HH, vooraf worden vastgelegd en voor beide partijen bindend zijn. Dit houdt in dat naast de algemene voorwaarden als het onderwerp van het contract, de contractduur, de factureringsvoorwaarden, verzekeringsvoorwaarden, beëindiging, enz. ook de specifieke voorwaarden zijn vastgelegd, als de categorieën van de huishoudelijke hulp, de financiële condities als bonus/malus, de kwaliteitseisen, de informatieverstrekking, enz.

Het Bao geeft geen termijnvoorschriften voor contracten zoals dit wel het geval is voor de raamovereenkomsten. Voor de eerste aanbesteding adviseren wij een kortere periode om vooral ervaring te doen, bijvoorbeeld een contract van één jaar met een optie op verlenging van een tot maximaal twee jaar.

Kanttekening bij de inkoop van de hulp bij de huishouding is dat een gegarandeerde omzet vooraf moeilijk aan te geven zal zijn. De gevraagde dienstverlening zal ten eerste jaarlijks fluctueren (afhankelijk van het aantal geïndiceerden) en ten tweede maakt de cliënt zelf de keuze voor welke aanbieder hij/zij kiest of juist gebruik gaat maken van een Pgb. In het contract kan een beschrijving worden opgenomen dat geen garanties in de omzet zijn te geven en jaarlijks (schriftelijk) nieuwe afspraken worden gemaakt op basis van historische gegevens.

4.5.1 Welke contractvorm toe te passen?

In een Europese aanbestedingsprocedure maakt een conceptcontract in veel gevallen deel uit van de gunningcriteria en wordt als bijlage bij het bestek gevoegd. Aangegeven kan worden of, en zo ja, in hoeverre de inhoud van het conceptcontract wel/niet aangepast kan worden met opmerkingen van inschrijvers. Als onvoorwaardelijke instemming een absoluut vereiste is, betekent dit dat de inschrijvers het conceptcontract integraal dienen te accepteren, indien zij het risico willen uitsluiten van een afwijzing. Dit betekent ook dat het conceptcontract volgens de algemene bestuurlijke principes van redelijkheid en billijkheid moet zijn opgesteld.

Indien bij het bestek geen conceptovereenkomst is gevoegd, moet daarover in de gunningfase overeenstemming worden bereikt. Het spreekt voor zich dat dit proces zorgvuldig dient te gebeuren en, afhankelijk van het verloop van de onderhandelingen, een gevolg heeft voor de planning.

Het onderhandelen mag niet gaan over wezenlijke kenmerken van de opdracht zoals deze in de aanbestedingsstukken zijn opgenomen. Dat is in strijd met het gelijkheids- en transparantiebeginsel: in geval

van andere voorwaarden hadden de deelnemende inschrijvers wellicht ook een ander aanbod willen doen, waardoor de aanbestedingsprocedure mogelijk een andere uitslag zou hebben gehad. Het bij het bestek voegen van een conceptcontract lijkt daarom de voorkeur te verdienen.

De contractwaarde moet worden gezien als de totale verwachte uitgaven voor de periode waarvoor het contract wordt afgesloten, inclusief de opgenomen opties tot verlenging.

De gemeente heeft bij de contractvorming de keuze tussen een raamovereenkomst of raamcontract en een contract. De verschillen zijn hierna toegelicht.

4.5.2 Raamoverkomst of raamcontract?

De definitie²² van een raamovereenkomst is:

'een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid'.

Met de in werking treding van de nieuwe aanbestedingsrichtlijn is het verschil tussen raamcontracten (tweezijdige verbintenis) en raamovereenkomsten (eenzijdige verbintenis waarbij de opdrachtgever zich niet bindt jegens opdrachtnemer) weggenomen, indien wordt gehandeld volgens bovenstaande definitie en het opvolgen van de volledige procedure onder het Bao. Dit houdt verder in dat de gemeente als opdrachtgever zich verplicht deelopdrachten te plaatsen bij de partijen met wie een raamovereenkomst is aangegaan en de opdrachtnemer zich verplicht de diensten te leveren.

De strekking van de definitie is dat indien een raamovereenkomst volgens de procedurevoorschriften van het Bao²³ aan meerdere partijen is gegund, individuele opdrachten op basis van de raamovereenkomst rechtstreeks of in concurrentiestelling kunnen worden gegund aan de gecontracteerde partijen. Dit kan als volgt plaatsvinden²⁴:

1. door toepassing van de in de raamovereenkomst opgenomen specifieke voorwaarden, zonder de partijen opnieuw tot mededinging op te roepen, óf;
2. indien niet alle voorwaarden in de raamovereenkomst zijn bepaald, door de partijen opnieuw tot mededinging op te roepen onder de in de raamovereenkomst bepaalde voorwaarden waarbij rekening moet worden gehouden met een schriftelijke uitnodiging, voldoende tijd voor het uitbrengen van de offerte rekening houdende met de complexiteit van de opdracht, schriftelijke indiening van de offerte en het bewaren van de vertrouwelijkheid door opening van alle offertes na de verstreken indieningstermijn, en tot slot gunning op basis van de vermelde gunningscriteria.

Ad 1) Indien in de raamovereenkomst de specifieke voorwaarden van een opdracht worden vastgelegd, zoals de prijs, de periode van uitvoering, de categorieën van de huishoudelijke hulp, de kwaliteitseisen, de financiële condities met als optie een bonus/malus-regeling, de informatieverstrekking, de aansprakelijkheid, etc. kan de opdracht rechtstreeks bij een hiervoor in aanmerking komende contractpartij worden geplaatst. Dit geldt vooral indien de opdracht in percelen is ingedeeld.

Ad 2) Indien in de raamovereenkomst alleen algemene voorwaarden zijn vastgelegd, kan gebruik worden gemaakt van een oproep tot mededinging door middel van een offerte-aanvraag aan alle partijen met wie de raamovereenkomst is afgesloten. Hiermee wordt een tweede concurrentiestelling toegepast. De gecontracteerde partijen dienen zich te houden aan de algemene contractvoorwaarden met uitzondering van de prijs: de bij de tweede concurrentiestelling aangegeven prijs mag wel lager maar nooit hoger zijn ten opzichte van de in de inschrijving afgegeven prijs. Het gaat dus niet om een

²² Artikel 1, sub n Bao

²³ Artikel 32, lid 2 Bao

²⁴ Artikel 32, lid 10 Bao

overeenkomst waarin vooraf alle condities zijn vastgelegd, maar veeleer om het vaststellen van de kaders waaronder de uitvoering van de HH zal plaatsvinden. Ook in deze situatie gelden de beginselen van gelijke behandeling en transparantie.

Overige bepalingen Bao: looptijd en aantal raamovereenkomsten

- Volgens het Bao mag een raamovereenkomst slechts een beperkte looptijd hebben van maximaal vier jaar, tenzij er goede redenen zijn voor een langere duur²⁵. Daarna moet de opdracht opnieuw worden aanbesteed.
- Het Bao geeft ook aan dat een raamovereenkomst of met één aanbieder of met ten minste drie aanbieders moet worden afgesloten²⁶. Het is hiermee duidelijk dat de Wmo en het Bao niet op elkaar zijn afgestemd daar de Wmo minimaal twee aanbieders vereist. Derhalve geldt in het geval van de toepassing van een raamovereenkomst dat minimaal drie aanbieders moeten worden gecontracteerd.

Ten slotte

Voor de inkoop van de hulp bij de huishouding genieten de raamovereenkomsten met specifieke condities de voorkeur, vooral indien de opdracht in de percelen is ingedeeld. Per deelopdracht (perceel) kan invulling worden gegeven aan de uitvoering van de inkoop van de hulp bij het huishouden.

Behalve de keuzevrijheid die cliënten hebben uit zorg in natura of een Pgb, heeft de cliënt ook de vrijheid om te kiezen uit de door de gemeente gecontracteerde aanbieders. In deze zin werkt de minimale eis van twee aanbieders als een motor omdat de aanbieders nu naar de gunsten van de cliënten moeten dingen. Kwaliteit is hierbij naar verwachting bij uitstek een middel dat zijn uitwerking zal hebben. Het is voor de gemeente onvoorspelbaar welke keuzes de cliënten zullen maken. Door de inkoop te spreiden in nadere opdrachten houdt de gemeente meer overzicht over het verloop van de aanvragen en kan beter worden ingespeeld op de behoeften van en het gebruik door de cliënten.

4.6 Overige overwegingen

4.6.1 Succesfactoren en enkele aandachtspunten

Aanbesteden kan veel voordelen opleveren. Echter, er zijn ook enkele nadelen dan wel enkele expliciete aandachtspunten aan verbonden. Om de aanbesteding succesvol te laten verlopen zijn de volgende overwegingen van belang:

- aanbesteden brengt een zekere administratieve belasting met zich mee in de zin dat het de nodige capaciteit zal vragen. Dit geldt voor alle aanbestedingen, afhankelijk van de zwaarte en de impact op de gemeentelijke organisatie. Een deel van de belasting vindt al plaats voordat de aanbesteding feitelijk is begonnen en start met de vraag wat je als gemeente precies wilt hebben. Dit betekent dat als eerste stap het Wmo-beleid en de hierop gebaseerde gemeentelijke verordening moet worden opgesteld. Dit staat los van de aanbestedingsprocedure zelf maar is wel van belang voor de strategische keuzes die aan de aanbesteding ten grondslag liggen;
- de vooraf te maken strategische keuzes houden onder meer in hoe de opdrachtvraag in te richten, welke kwaliteits-, prijs- en overige criteria van belang zijn. Na de openbare publicatie is het vrijwel onmogelijk om zowel de vraagstelling als de criteria die in het bestek zijn opgesteld, aan te passen. De enige mogelijkheid is een openbare publicatie via het Officiële Blad van de Europese Gemeenschappen te Luxemburg;
- om enige vorm van concurrentie en marktwerking te kunnen bewerkstelligen, dienen er voldoende aanbieders te zijn. Een marktonderzoek kan hierin duidelijkheid brengen. De gemeente krijgt zo

²⁵ Artikel 32, lid 5

²⁶ Artikel 32, lid 9

- inzicht in het aantal mogelijke inschrijvers en de producten/diensten die kunnen worden aangeboden. Het staat de gemeente vrij om na de openbare publicatie dienstverleners/leveranciers te benaderen met het verzoek om in te schrijven. Wel moet een gemeente opletten dat zij dan geen extra informatie geeft die zij niet aan andere potentiële inschrijvers ter beschikking stelt, waardoor die aangezochte inschrijvers bevoordeeld zouden worden ten opzichte van andere inschrijvers;
- het besluit om een aanbesteding te starten, kan er in praktijk toe leiden dat de bestaande relaties onder druk komen te staan. Dit geldt met name voor de huidige thuiszorginstellingen en de gesubsidieerde instellingen. De continuïteit in hun bedrijfsvoering kan hiermee onder druk komen te staan;
 - omdat de nieuwe leverancier of dienstverlener bij voorbaat niet bekend is, bestaat de kans dat de opdracht gegund wordt aan een nieuwe leverancier of dienstverlener. Hiermee gaan bestaande relaties tussen cliënt en huidige zorgaanbieder verloren;
 - het tijdstraject is een belangrijk aandachtspunt. Een tijdige planning waaraan strak de hand wordt gehouden kan hierin een oplossing bieden. Bij een Europese aanbesteding dient rekening gehouden te worden met een doorlooptijd van vijf/zes tot zeven maanden.

Tips voor een succesvolle aanbesteding

- Stel en accepteer redelijke eisen. Zorg dat de eisen niet te zwaar zijn, anders kunnen bijvoorbeeld de kleine organisaties in de markt buiten de boot vallen.
- Gebruik een logische volgorde in de aanbestedingsstukken, maak er geen zoekplaatje van.
- Wees helder en zorgvuldig, ook in de beantwoording van vragen en in de motivering van afwijzingen. Dit kan discussie voorkomen.
- Kies de juiste procedure, rekening houdend met het aantal inschrijvers dat wordt verwacht en de tijd die nodig is voor de uitvoering van de procedure.
- Houd het onderscheid tussen selectiecriteria/ geschiktheidseisen (zien op aanbieder) en gunningcriteria (zien op de aanbieder) in de gaten.
- Gebruik een beoordelingsmatrix en geef duidelijk aan hoe zwaar de verschillende gunningcriteria wegen.
- Vermeld in het programma van eisen een redelijke termijn (minimaal 15 dagen) waarbinnen de beslissing kan worden aangevochten (bezwaartermijn). Maakt die termijn niet zo kort dat te weinig tijd overblijft om met een duidelijke motivering en eventuele nadere toelichting de zaak zonder procedures op te lossen met teleurgestelde inschrijvers. Een verhelderend gesprek kan vaak procedures voorkomen, terwijl het niet of onvoldoende motiveren kan leiden tot procedures uit frustratie omdat men niet begrijpt waarom men is afgewezen. Niet alleen de aanbestedende dienst, maar ook de inschrijvers hebben veel tijd en moeite geïnvesteerd in de aanbestedingsprocedure.
- Neem voor het geval het onverhoopt mis mocht gaan een ontbindende voorwaarde op in overeenkomst.

4.6.2

Risico's bij het niet juist volgen van de Europese regelgeving

Als de gemeente geen Europese aanbestedingsprocedure volgt bij de inkoop van de hulp bij het huishouden overtreedt de gemeente de Europese wetgeving. Dit kan betekenen dat het gemeentebestuur een berisping zou kunnen krijgen van de Europese Commissie.

Daarnaast zal de accountant van de gemeente vragen gaan stellen over de rechtmatigheid van de gevolgde procedure en de uitgaven in verband met de Wmo.

Een andere dreiging vormt de kans op juridische procedures. Als u een contract sluit met bijvoorbeeld de huidige aanbieder van de hulp bij het huishouden en u volgt daarbij niet de juiste aanbestedingsprocedure, dan bestaat de kans dat andere (teleurgestelde) aanbieders naar de rechter stappen. In de jurisprudentie zijn vergelijkbare gevallen bekend waarbij gemeenten de andere aanbieders bij nader inzien toch een kans moest geven. Als in dat geval een andere partij de aanbesteding wint, heeft de gemeente te maken met het feit dat zij reeds een contract gesloten heeft met een andere aanbieder. Deze aanbieder zal zijn contract niet willen verliezen. De gemeente mag in dat geval het contract niet zonder meer ontbinden met de eerste aanbieder (het feit dat de gemeente de onjuiste procedure heeft gevolgd is geen gegronde reden om een contract te ontbinden), tenzij u een bepaling ter zake heeft opgenomen in het contract. De kans bestaat dan dat de eerste aanbieder zijn schade gaat claimen bij de gemeente. Hierdoor kunnen financiële claims bij de gemeente neergelegd worden.

4.6.3 Vraagsturing

Er leven veel vragen omtrent de relatie tussen vraagsturing en de aanbesteding. Het bestek vormt een stuurmiddel als basis voor de doelstelling die de gemeente zichzelf heeft gesteld vanuit het Wmo-beleid. De mate waarin de gemeente er in slaagt deze doelstelling te verwoorden in het bestek vormt het uitgangspunt voor de beantwoording hiervan door de inschrijvers.

Het bestek vormt hiermee de mogelijkheid om invulling te geven aan het Wmo-beleid en te vertalen in het programma van eisen. Zo kunnen bijvoorbeeld eisen worden opgenomen met betrekking tot de bejegening van de cliënt, het inspelen op de specifieke wensen en behoeften van de gedefinieerde cliëntgroepen en het bepalen van het tijdstip van zorg- of dienstverlening. Uit de kwaliteitsnota's van zorgkantoren blijkt tevens dat de relationele kwaliteit een belangrijk onderwerp is in het kwaliteitsbeleid.

Tot slot is ook het Pgb een instrument in de vraagsturing. Het Pgb biedt de cliënt de mogelijkheid zelf hulp of begeleiding in te kopen. Na de modernisering van de AWBZ op 1 april 2003 is de Pgb voor bijna alle functies ingevoerd. Dat betekent dat cliënten in het kader van de AWBZ momenteel een Pgb kunnen krijgen voor huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding en tijdelijk verblijf.

In de Wmo hebben gemeenten de verplichting het Pgb in te voeren, ook voor de hulp bij het huishouden. Naast het principiële argument van zelfbeschikking van de burger spelen ook de kosten een belangrijke rol. De wijze waarop de gemeente het Pgb vormgeeft, is sterk van invloed op de kosten, bijvoorbeeld door de manier waarop omgegaan wordt met kwantumkortingen en het stimuleren van cliënten om goedkoop in te kopen. Ook blijkt dat er gemeenten zijn die afspraken maken met de leveranciers, zodat ook de budgethouders gebruik kunnen maken van de door de gemeente bedongen kwantumkortingen.

5 Zijn er alternatieven?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de alternatieven voor de inkoop van de hulp bij het huishouden. In de recente periode hebben ons veel vragen bereikt over een mogelijke rol van het zorgkantoor bij de toekomstige inkoop en uitvoering van de hulp bij het huishouden, alsmede over de toepassing van vouchers als alternatieven voor een Europese aanbestedingsprocedure.

5.1 Doorleggen van de uitvoering Wmo aan zorgkantoren (derde partij)

Tijdens de aanloop naar en ook na het bekend worden van de wetstekst van de Wmo is een discussie ontstaan over mogelijke alternatieven voor het Europees aanbesteden van de hulp bij het huishouden. Eén van de alternatieven die veelvuldig naar voren is gekomen, is de mogelijkheid om de uitvoering van de diensten met betrekking tot de hulp bij het huishouden neer te leggen bij het zorgkantoor voor een korte dan wel langere periode.

Indien de gemeente kiest voor het laten uitvoeren van diensten met betrekking tot de hulp bij het huishouden door het zorgkantoor, kan worden gesproken van het “doorleggen” van de uitvoering van een aan de gemeente bij wet opgelegde taak (de hulp bij het huishouden) naar het zorgkantoor. De uitvoering van de hulp bij het huishouden is naar typologie een dienst die valt onder de bijlage 2A-diensten van Europese aanbestedingsrichtlijn dan wel het Bao. Het laten uitvoeren (doorleggen) van de hulp bij het huishouden naar een derde partij, ongeacht of dit het zorgkantoor is of niet, dient dan ook Europees te worden aanbesteed indien de waarde boven het drempelbedrag uitkomt. Dit zal geteeld op de met de hulp bij het huishouden gemoeide bedragen bijna altijd het geval zijn. Het zorgkantoor moet in dit geval dan ook worden gezien als een marktpartij als alle anderen, omdat mogelijk ook andere marktpartijen deze dienst zouden willen uitvoeren die hiervoor nu niet in de gelegenheid worden gesteld. De kans dat één van deze marktpartijen naar de rechter stapt, is een risico waarmee rekening moet worden gehouden.

Op grond van het aanbestedingsrecht is het dus niet mogelijk de uitvoering van de diensten voor de hulp bij het huishouden onder het Wmo-regime zonder de Europese aanbestedingsregels toe te passen, door het zorgkantoor of enige andere partij, indien het drempelbedrag van € 211.000,- wordt overschreden.

Gemeenten kunnen behalve de uitvoering van de hulp bij het huishouden ook de aanbesteding van de hulp bij het huishouden aan een derde partij overdragen. Daar is niets op tegen. De gemeente is en blijft echter altijd zelf verantwoordelijk dat, in dit geval door de derde partij, de wet- en regelgeving wordt nageleefd. Ook hier geldt echter dat als de kosten voor de uitvoering van de aanbesteding hoger liggen dan de drempel ook de uitvoering van de Europese aanbestedingsprocedure moet worden aanbesteed. Het betreft immers reguliere dienstverlening. Dit zal naar verwachting overigens niet het geval zijn.

5.2 Vouchersysteem

Een volgens velen tweede alternatief om niet behoeven aan te besteden is het vouchersysteem.

Ook dit berust op een misverstand. Een voucher kan worden gezien als een waardebon waarmee de op de voucher vermelde verstrekkingen kunnen worden verkregen. Vooral de volgende varianten zijn genoemd:

1. de cliënt kan de voucher inleveren bij iedere aanbieder van zijn keuze, of;
2. de voucher kan worden ingeleverd bij instellingen waarmee de gemeente een overeenkomst heeft afgesloten.

Ad 1) Deze variant komt in feite neer op een Pgb. Daarnaast is het uiteraard de vraag of alle aanbieders die hiermee worden geconfronteerd, deze vouchers zullen accepteren. Gemeenten bemoeien zich verder niet met de kwaliteit, prijs en andere kenmerken van de aanbieder en betalen slechts de rekening.

Ad 2) Bij deze variant selecteren gemeenten bepaalde aanbieders, terwijl afspraken kunnen worden gemaakt over bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening, het volume en de prijzen. In feite kan de tweede optie worden aangemerkt als het aanbieden van zorg in natura.

Voordeel van het vouchersysteem is de overzichtelijkheid en het feit dat de burger precies weet waar hij recht op heeft en dat recht ook kan verzilveren bij de instelling van zijn keuze. Nadeel is de fraudegevoeligheid van het systeem. Om fraude vóór te blijven, kunnen twee wegen worden begaan: ofwel het inleveren van vouchers wordt geregistreerd en de bestedingen worden gecontroleerd, ofwel de vouchers worden van echtheidskenmerken voorzien zodat ze niet zijn na te maken. Daarnaast wordt de kwaliteitsbewaking erg lastig indien de voucher overal inwisselbaar is.

Ook lijkt het vouchersysteem niet af te doen aan de aanbestedingsplicht. Op grond van het wetsvoorstel Wmo zijn gemeenten, naast het aanbieden van een Pgb (eerste voucheralternatief), verplicht om cliënten zorg in natura aan te bieden (tweede voucheralternatief).

Wanneer een gemeente aanbieders selecteert ten behoeve van het vouchersysteem (tweede variant) is sprake van het aangaan van een overeenkomst onder bezwarende titel, zodat bij overschrijding van de drempelwaarde van € 211.000,- dient te worden aanbesteed. Indien een gemeente een Pgb-achtig systeem hanteert (eerste variant) bestaat voor dit specifieke onderdeel van de hulp bij het huishouden in principe geen aanbestedingsplicht voor de gemeente, maar voldoet de gemeente niet aan haar verplichting op grond van de Wmo om zowel Pgb als zorg in natura te bieden.

Kortom, ingeval gemeenten kiezen voor een vouchersysteem zijn zij evengoed gehouden om de bepalingen die zijn neergelegd in het Bao in acht te nemen voor de selectie van de hulpverleners.

6 Welke keuzes te maken?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het stappenplan dat de gemeente stapsgewijs naar de uitvoering van een Europese aanbestedingsprocedure leidt. Met het doorlopen van de afzonderlijke stappen wordt de visie en het hierop aansluitende beleid geformuleerd als basis voor de strategische keuzes die aan een Europese aanbesteding ten grondslag liggen. De gemaakte strategische keuzes vormen de uitgangspunten voor de uitwerking van het bestek.

De eerste aanbesteding

De eerste aanbesteding (in 2006) voor de hulp in de huishouding zal in veel gevallen onder hoge druk tot stand komen. Veel gemeenten hebben de besluitvorming omtrent de bespreking van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer afgewacht. De specifieke bepalingen van de Wmo zijn dan ook pas sinds de behandeling in de Tweede Kamer in februari 2006 bekend. Daarnaast zijn de uitkomsten van de behandeling in de Eerste Kamer nog niet bekend.

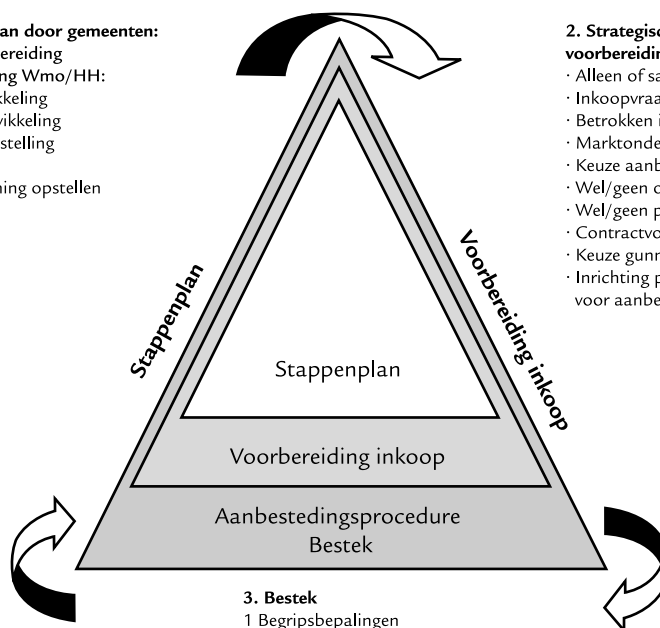
Ook de gemeenteraadsverkiezingen op 7 maart 2006 hebben niet bijgedragen aan het mogelijk maken van het ontwikkelen van een uitgebalanceerde visie en een adequate en snelle besluitvorming ten aanzien van het Wmo-beleid. Dit alles geeft aanleiding om voor de eerste aanbesteding van de hulp bij het huishouden te zorgen voor een pragmatische invulling van het Wmo-beleid. Voor een meer diepgaande visie en een bredere uitwerking van het beleidsplan is dan ook in de volgende jaren meer tijd.

6.1 Stappenplan

Het kader voor de inkoop van hulp bij het huishouden en hiermee het stappenplan voor gemeenten kan als volgt worden weergegeven:

- 1. Stappenplan door gemeenten:**
 Beleidsvoorbereiding voor uitvoering Wmo/HH:
 · Visie-ontwikkeling
 · Beleidsontwikkeling
 - Indiciestelling
 - CAK
 - Verordening opstellen

- 2. Strategische keuzes als voorbereiding op aanbesteding**
 · Alleen of samen
 · Inkoopvraag definiëren
 · Betrokken in- en externe partijen
 · Marktonderzoek en marktwerking
 · Keuze aanbestedingsprocedure
 · Wel/geen onderaanneming
 · Wel/geen percelen
 · Contractvorm en -duur
 · Keuze gunningscriterium en planning
 · Inrichting projectorganisatie voor aanbestedingsproced



- 3. Bestek**
 1 Begripsbepalingen
 2 Inleiding
 3 Aanbestedingskader
 4 Algemene voorwaarden
 5 Minimumeisen
 6 Selectiecriteria
 7 Gunningcriteria
 8 Selectie- en gunningsprocedure
 Bijlage: conceptcontract

Uitgaande van dit schema kan het stappenplan voor de gemeente bij de inkoop van hulp bij het huishouden als volgt worden ingevuld:

- stap 1. visie-ontwikkeling;
- stap 2. beleidsontwikkeling;
- stap 3. strategische keuzes als voorbereiding op de Europese aanbesteding;
- stap 4. uitvoering Europees aanbestedingstraject.

6.1.1 Stap 1. Visie-ontwikkeling

Met de overheveling van hulp bij het huishouden vanuit de AWBZ naar de Wmo wordt meer samenhang beoogd tussen wonen, welzijn en zorg. Deze samenhang moet het mogelijk maken om langer zelfstandig deel uit te maken van de samenleving ondanks beperkingen door handicap, ziekte of ouderdom. Het betreft vooral de invulling aan de compensatiebeginsel die de gemeente heeft jegens haar burgers die om welke reden dan ook niet geheel op eigen kracht in staat zijn zelfstandig te kunnen deelnemen aan de maatschappij.

Het betreft dus in eerste instantie de visie van de gemeente op alle zaken binnen de brede context van de Wmo gehouden tegen de specifieke samenstelling van de burgerbevolking van de gemeente. Bij de visievorming vindt een denkproces plaats over de wijze waarop de gemeente invulling wenst te geven aan de eigen verantwoordelijkheid binnen de kaders van de Wmo. Het betreft dan vooral vragen als: welke rol wil en kan de gemeente vrijwilligers laten spelen in het Wmo-beleid? Op welke wijze kan de gemeente invulling geven aan de verplichting om burgers en/of belangengroepen te laten participeren in de beleidsontwikkeling? Welke mogelijkheden zijn er om mantelverzorgers te ondersteunen? Hoe om te gaan met de alphahulpen. Hoe om te gaan met de Welzijnsorganisaties; conform de huidige situatie of volgens een nieuwe beleidsopzet? Moeten wij het welzijnsbeleid nu omvormen of op een later termijn? Zijn er mogelijkheden om burgers met een Wwb-uitkering in te schakelen bij de uitvoering van de Wmo? Hoe vorm te geven aan de inkoop van de Wmo-functies en met name de hulp bij het huishouden als een nieuwe taak voor de gemeente? Kortom op basis van het bepaalde in de Wmo zal de gemeente op een groot aantal gebieden een visie moeten ontwikkelen als uitgangspunt voor het Wmo-beleidsplan.

6.1.2 Stap 2. Beleidsontwikkeling

Nadat de visie is vastgesteld, moet worden bepaald op welke wijze de geformuleerde uitgangspunten worden uitgewerkt in het Wmo-beleid.

De Wmo legt de gemeente de verplichting op om eenmaal per vier jaar een beleidsplan op te stellen om invulling te geven aan de maatschappelijke ondersteuning²⁷. Dit beleidsplan moet onder meer invulling geven aan de relatie tussen de gemeentelijke beleidsterreinen en de prestatievelden, de betekenis hiervan voor de individuele voorzieningen, alsmede de omvang en inhoud van het lokale voorzieningenpakket. De verplichte inschakeling van burgers en/of belangengroepen bij de beleidsvorming maakt hier van onderdeel uit.

De kaders van de Wmo bieden voldoende ruimte aan de gemeenten om het beleid op een eigen wijze vorm te geven uitgaande van de lokale mogelijkheden en de behoeften van de doelgroepen. Dit betekent ook dat de gemeente een eigen invulling kan geven aan de inkoop van van de hulp bij het huishouden zolang wordt voldaan aan de eisen die de Wmo hieraan stelt. Deze betreffen met name

²⁷ Artikel 3 Wmo

de eis dat de gemeente de burgers een keuzevrijheid moet bieden uit zorg in 1) natura of 2) door middel van een Pgb. Bij de zorg in natura geldt daarnaast de eis dat aan de burgers een keuze moeten worden aangeboden uit minimaal 2 aanbieders. Ook de overgangscienten met een AWBZ-indicatie moeten een plaats krijgen in het beleidsplan.

Meerdere aanbieders

De gemeente is dus vanuit de Wmo²⁸ verplicht om te zorgen dat burgers voor de hulp bij het huishouden een keuzevrijheid hebben uit minimaal 2 aanbieders. Gemeenten kunnen hieraan op verschillende manieren invulling geven. Een mogelijkheid is om de diensten ten aanzien van hulp bij het huishouden integraal aan te besteden en aan minimaal 2 aanbieders te gunnen. Een andere optie is om de verschillende diensten met betrekking tot hulp bij het huishouden partieel aan te besteden in percelen.

Indicatiestelling

In het beleidsplan zal ook moeten worden vastgelegd op welke wijze de gemeente uitvoering wenst te geven aan de toegang tot de HH: de indicatiestelling en -advisering. De gemeente kan er voor kiezen dit bijvoorbeeld door het CIZ te laten uitvoeren (of een andere publiekrechtelijke instelling zoals de GGD) op basis van een verordening, zelf te doen of door een andere externe organisatie.

Eigen bijdrageregeling

Ook de eigen bijdrageregeling dient in het beleidsplan een plaats te krijgen. Het Centraal Administratiekantoor (CAK) zal ook onder de Wmo de eigen bijdragen van de cliënten innen. Het is hierbij van belang dat het CAK volledig wordt geïnformeerd door de gemeenten waar het gaat om de gehanteerde prijzen van de aanbieders. De aanbieders op hun beurt dienen het CAK te informeren over de indicatiestelling waar het gaat om de hulp bij het huishouden, het aantal uren ten aanzien van de hulp bij het huishouden. In het beleidsplan dient de uitvoering van de eigen bijdrageregeling nader te worden ingevuld.

Verordening maatschappelijke ondersteuning

De uitgangspunten van het beleid vormt de input voor de verordening die gemeenten verplicht zijn op te stellen²⁹. Hierin moet onder meer worden aangegeven welke individuele voorzieningen worden getroffen en de voorwaarden waar onder burgers recht hebben op het ontvangen van een voorziening in natura, een Pgb of een financiële tegemoetkoming. Verder moet in de verordening worden vastgelegd op welke wijze de participatie van burgers bij de totstandkoming van het beleid een plaats krijgen. De VNG is de gemeenten tegemoet gekomen met een modelverordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning.

Overgangscienten en het overgangsrecht HV vanuit de AWBZ

Voor de cliënten die al een indicatie hebben voor huishoudelijke verzorging op het moment dat de Wmo in werking treedt, geldt een 'eerbiedigende werking'. Dat wil zeggen dat de dan bestaande indicaties en de hieraan verbonden rechten en verplichtingen uit hoofde van de AWBZ en aanverwante regelgeving worden gerespecteerd voor de duur van de indicatie, doch uiterlijk tot één jaar na inwerkingtreding van de Wmo. Zie ook hoofdstuk 2.5 waarin wordt ingegaan op het overgangsprotocol voor deze overgangscienten.

²⁸ Zie strekking van artikel 3, lid 4 e

²⁹ Artikel 5 Wmo

6.1.3 Stap 3. Strategie-ontwikkeling als voorbereiding op de aanbesteding

Uitgaande van de visie en het beleid kan nu de strategie worden ontwikkeld waarlangs de inkoop van de hulp bij het huishouden kan worden vormgegeven. Het betreft met name de volgende onderwerpen:

- de uitvoering van de inkoop van hulp bij het huishouden: alleen of in samenwerking met andere gemeenten? Een eerste verkenning zal moeten plaatsvinden met welke gemeente(n) u een dergelijke samenwerking zou willen aangaan. Onderwerp van onderzoek zal zijn welke voor- en nadelen een mogelijke samenwerking voor uw gemeente heeft;
- de betrokken partijen bij de aanbesteding: welke partijen moeten deel uitmaken van het aanbestedingsproces en welke partijen moeten worden geïnformeerd. Dit kunnen zowel interne als externe partijen zijn;
- marktonderzoek en marktwerking: hoe ziet de markt eruit en welke partijen kunnen mogelijk inschrijven. Wat hebben de partijen te bieden om optimaal invulling te kunnen geven aan de opdrachtvraag gegeven de specifieke achtergronden van de gemeente;
- formulering opdrachtvraag: op welke wijze wordt invulling gegeven aan de voorziening van de hulp bij het huishouden. Het betreft hier vooral de indeling van categorieën hulp bij het huishouden, welke functies hieraan worden gekoppeld en wat is het te verwachte volume van de in te kopen hulp;
- de vormgeving van de aanbestedingsprocedure: als zelfstandige opdracht met wel/geen onderaanneming, of combinatievorming, of in percelen en zo ja, hoeveel percelen en hoe deze percelen in te richten;
- de keuze van de te volgen Europese aanbestedingsprocedure: volgens de 2A- of de 2B-regeling, de openbare of de niet-openbare procedure.
Bij een keuze voor de 2B-regeling dient wel een motivatie te worden gegeven aan de hand van de Europese aanbestedingsregels. De keuze van de procedure houdt tevens verband met de planning gelet op de wettelijke doorlooptermijnen;
- welk gunningcriterium toe te passen: de prijs (criterium is alleen goedkoopste aanbieding) of de economische meest voordelige aanbidding (criterium is prijs en kwaliteit). Bij dit laatste criterium moet worden vastgesteld wat de kwaliteit moet inhouden;
- welke contractvorm: een contract of een raamovereenkomst en voor welke duur;
- inrichting projectorganisatie: hoe wordt de projectorganisatie ingericht (rolverdeling tussen stuurgroep projectteam), wie gaat deelnemen aan de aanbesteding, welke expertises zijn er nodig, hoe wordt het besluitvormingsproces geregeld (wie nemen hieraan deel), enz. Een voorbereidingsteam kan hiervoor zorg dragen, waarbij alle uitgangspunten in een projectplan worden vastgelegd.

6.1.4 Stap 4. Uitvoering Europees aanbestedingstraject

Na formulering van de visie en het beleid kan worden gestart met de voorbereidingen van de Europese aanbestedingsprocedure van de inkoop van de hulp bij het huishouden. Het vanuit de visie opgestelde beleid en strategie vormen de uitgangspunten voor de aanbesteding. Veel werk is dan al verzet.

Bekend is dan welke strategie de gemeente heeft gekozen t.a.v. de invulling van de prestatievelden en de betekenis die dat heeft voor de individuele voorzieningen en met name voor de inkoop van de hulp bij het huishouden, de wijze van uitvoering van het welzijnswerk, enz.

De gekozen strategie vormt het uitgangpunt voor de beschrijving van het bestek en hiermee de start van de aanbestedingsprocedure voor de hulp bij het huishouden.

In hoofdstuk 7 wordt uitwerking gegeven aan het aanbesteden van de hulp bij het huishouden op basis van het voorbeeldbestek in bijlage 4.

7 Praktische uitwerking aanbesteding HH

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het inkopen van hulp bij het huishouden volgens de Europese openbare aanbestedingsprocedure. Na een algemene inleiding zal het modelbestek (bijlage 4) als voorbeeld worden gevolgd voor de uitwerking. Nadrukkelijk wordt gesteld dat dit een voorbeeld is en gemeenten hieraan een invulling kunnen geven naar eigen inzichten, gegeven de achtergronden van de samenstelling van de burgerbevolking, gehouden tegen de achtergronden van het Europese regelgeving.

7.1 Inleiding

Gemeenten kunnen voor de aanbesteding van de hulp bij het huishouden kiezen tussen de volgende twee aanbestedingsprocedures:

- de openbare procedure (1 fase);
- de niet openbare procedure (2 fasen).

Onderstaand wordt aan de hand van het voorbeeldbestek uitwerking gegeven aan de openbare Europese aanbestedingsprocedure. Allereerst wordt ingegaan op de voorbereiding. Een goede voorbereiding voorkomt dat tijdens het aanbestedingstraject onzekerheden optreden wie, wat doet en binnen welk termijn.

7.2 Voorbereiding aanbesteding

Samenstelling voorbereidingsteam

Als eerste actie wordt een voorbereidingsteam samengesteld. Dit team kan bestaan uit enkele medewerkers die een goed inzicht hebben in de organisatie en de Wmo-materie. Eén van de eerste acties van dit team zal zijn het aanstellen van de projectleider. De samenstelling van een projectteam kan bestaan uit medewerkers met expertise op het gebied van de Wmo en Europees aanbesteden, de controller voor de financiële aspecten, beleidsmedewerkers en één of meer leden van het verantwoordelijk management. Het verdient de voorkeur om medewerkers die hebben bijgedragen aan het uitwerken van de strategische keuzes (hoofdstuk 6.1.3) deel te laten uitmaken van het projectteam.

Het voorbereidingsteam onderneemt alle stappen die nodig zijn voor de uitvoering van het project. Een belangrijke taak van dit team is het uitwerken van het projectplan. Een andere taak is het onderzoeken van de risico's en mogelijke knelpunten die zich kunnen voordoen tijdens het aanbestedingstraject. Zo ontstaat tijdig inzicht in de huidige situatie en de te verwachten problematiek tijdens het aanbestedingstraject en de oplossingsrichtingen. Ook is duidelijk geworden welke in- en externe partijen bij de aanbesteding betrokken zullen zijn of alleen geïnformeerd moeten worden over de voortgang en de uitkomsten. Ook kan worden gekozen voor de toepassing van een projectmethodiek als Prince 2.

Projectplan

De besluitvorming ten aanzien van strategische keuzes vormt de basis voor het projectplan waarin een beschrijving wordt gegeven van onder meer de doelstelling, welke aanbestedingsprocedure wordt

gevolgd, de planning, het besluitvormingsproces, de benodigde middelen en capaciteit, de leden van de projectorganisatie en hun taken, rollen en verantwoordelijkheden.

Daarnaast wordt invulling gegeven aan de risico's en hoe te voorkomen dan wel op te lossen. Ook onderwerpen als rapportage, archivering, e.d. kunnen in het projectplan worden opgenomen. Kortom het projectplan vormt het startdocument op basis waarvan de deelnemers zich conformeren aan de uitvoering van het project. Dit projectplan dient formeel door de gemeentelijke organisatie te worden goedgekeurd. Het projectplan kan tijdens de aanbestedingsprocedure steeds worden aangepast naar de status van de fase van het aanbestedingstraject en vormt dan een dynamisch document.

7.3

Opstellen van het bestek

De eerste stap van het aanbestedingstraject volgens de openbare procedure is het opstellen van het bestek. Het bestek is het document waarin de gemeente haar eisen en wensen ten aanzien van de uitvoering van de HH aan de potentiële opdrachtgevers kenbaar maakt.

Jurisprudentie laat zien dat een helder onderscheid moet worden aangebracht in de keuze van de geschiktheids- en gunningcriteria. Zo wordt bij een openbare aanbesteding gesproken over geschiktheidscriteria en bij een niet-openbare aanbesteding over selectiecriteria. Deze criteria zijn limitatief³⁰. De selectie of geschiktheidscriteria gaan vooral in op de kwaliteit van de **aanbieder** en gaan de gunningcriteria vooral in op de kwaliteit van de **aanbieding**.

Het modelbestek is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken:

- een algemeen deel met voornamelijk toelichtingen (hoofdstukken 1 tot en met 3);
- de algemene procedurevoorwaarden (hoofdstuk 4);
- de minimumeisen (hoofdstuk 5);
- de geschiktheidscriteria (hoofdstuk 6);
- het programma van eisen met de gunningcriteria (hoofdstuk 7);
- beoordelings- en gunningsprocedure (hoofdstuk 8);
- bijlagen waarin opgenomen de verklaringen met de eisen en wensen die aan de inschrijvers worden gesteld.

Door het opnemen van aparte bijlagen wordt structuur gegeven aan de inschrijving waarmee de vergelijkbaarheid tijdens het beoordelingsproces wordt vergroot. Hierna volgend worden deze hoofdstukken nader toegelicht.

Ter toelichting op het modelbestek geldt dat hierin enkele aanwijzingen zijn opgenomen:

- de in het rood aangegeven delen in de tekst geven de opties weer waaruit kan worden gekozen of moeten worden ingevuld door de werkelijke naam, getallen, e.d.;
- de in het blauw aangegeven delen in de tekst vormen een instructie om aan te geven wat met dit hoofdstuk of paragraaf wordt bedoeld. Bijvoorbeeld in hoofdstuk 1: Korte omschrijving van de gemeente(n) om inschrijvers inzicht te geven tegen welke achtergronden de uitvoering van de opdracht zal plaatsvinden zoals wel/geen samenwerking, e.d.

Voor alle onderdelen geldt dat in het modelbestek voorbeelden zijn opgenomen die iedere gemeente of samenwerkingsverband moet “vertalen” naar de eigen lokale achtergronden en samenstelling van de door de gemeente gedefinieerde doelgroepen waar het gaat om de aanbesteding van de hulp bij het huishouden.

³⁰ Artikel 44 Bao

Hoofdstuk 1 Begrippen

Dit hoofdstuk is voorbehouden aan enkele begripsbepalingen en afkortingen zodat geen misverstanden kunnen ontstaan met hetgeen in het bestek hiermee wordt bedoeld. In het bestek (één van de begrippen) worden veelal zelfstandig bedoelde begrippen genoemd. Teneinde voor de inschrijvers hieraan een transparante invulling te geven, worden deze zelfstandige begrippen in dit verklarend hoofdstuk opgenomen. In deze zin wordt aan het begrip “bestek” de volgende uitleg gegeven: “het geheel van de aanbestedingsstukken waarin opdrachtgever de eisen en wensen aan inschrijvers kenbaar maakt”.

Naast de al opgenomen begrippen kan de gemeente hieraan een verdere invulling geven naar eigen inzichten.

Hoofdstuk 2 Inleiding

De inleiding is vooral bedoeld om een toelichting te geven op enkele achtergronden waartegen de opdracht zich zal afspelen zoals:

- *Paragraaf 2.1: Beschrijving achtergrond gemeente*; in eerste instantie zal hier worden aangegeven wie de opdrachtgever(s) is/zijn waarmee een beeld wordt verkregen van de reikwijdte (alleen of in samenwerking met andere gemeenten) van de aanbesteding en de achtergronden waartegen de uitvoering van de opdracht zal plaatsvinden. Ook kan hier een beeld worden geschetst van de achtergronden van de gemeente(n) als inwonersaantallen, de missie, alsmede enkele bijzondere omgevingskenmerken. Met een dergelijke beschrijving wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het inlevingsvermogen van inschrijvers door hen inzicht te geven van de context waarbinnen de opdracht zich zal afspelen. Doelstelling is om hiermee een bijdrage te leveren voor een meer kwalitatieve inschrijving.
- *Paragraaf 2.2: Beschrijving achtergrond opdracht*; in deze paragraaf kan de gemeente een korte toelichting geven op de Wmo en de wijze waarop de gemeente deze wil invullen, gegeven het Wmo-beleid. Dit onderdeel geeft het algemene kader aan. In deze paragraaf wordt uitleg gegeven aan de relatie tussen de visie en het beleid van de gemeente ten aanzien van de invoering van de Wmo en specifiek ten aanzien van de aanbesteding van de hulp bij het huishouden.

Hoofdstuk 3 Aanbestedingskader

In dit hoofdstuk gaat het vooral om de inschrijvers inzicht te geven in de aard en de financiële omvang van de opdracht. Het betreffen hier dus de gegevens die primair te maken hebben met de uit te voeren opdracht. Gegeven de lokale achtergronden van de demografische samenstelling van de burgerbevolking wordt hieraan uitwerking gegeven. Hier ligt ook een belangrijke relatie met het Wmo-beleid en de gemeentelijke verordening.

Op basis van historische gegevens van 2005 (als ijkjaar waarop ook de financiële toekenning door VWS wordt gedaan) wordt uitwerking gegeven aan de categorieën en functies van de hulp bij het huishouden. In het modelbestek worden drie voorbeelden gegeven.

Paragraaf 3.1 heeft een grote verwantschap met hoofdstuk 7 “het Programma van Eisen” van het modelbestek. In feite kan deze paragraaf pas goed worden ingevuld zodra hoofdstuk 7 gereed is. Deze paragraaf is vooral bedoeld voor de inzichtelijkheid van de inschrijvers en om de context aan te geven met de paragrafen 3.2 (financiële omvang en contractduur) en 3.3 (de planning van de aanbestedingsprocedure) van het modelbestek. Hiermee geeft hoofdstuk drie de kern van de aanbesteding weer. De Wmo geeft aan dat cliënten uit minimaal twee aanbieders een keuze moeten kunnen maken voor de zorg in natura. Het gaat hierbij om het aantal aanbieders en niet om het aantal contracten dat de gemeente afsluit. Bij een contract met een hoofd- en onderaanneming of een combinatie van aanbieders wordt dus aan deze verplichting al voldaan. In beide gevallen worden meer dan één aanbieder geselecteerd.

- *Paragraaf 3.1: Beschrijving van de opdracht.* In dit onderdeel is het de bedoeling een korte omschrijving te geven van de aard van de opdracht en op welke wijze de opdracht op de markt wordt uitgezet. In het modelbestek zijn verschillende opties opgenomen. Deze worden onderstaand toegelicht. Op basis van de meest recente gegevens (2005) wordt in hoofdstuk 7 van het modelbestek uitwerking gegeven aan de categorieën en bijbehorende functies van de hulp bij het huishouden waarbij drie voorbeelden worden gegeven. De gemeente kan zelf invulling geven naar de eigen achtergronden en specifieke te onderscheiden doelgroepen binnen de gemeente of het samenwerkingsverband. De gemeente heeft twee opties om de opdracht op de markt te plaatsen. Deze zijn als volgt:

Optie 1. Voor de contractering van aanbieders kan de opdracht voor de inkoop van de hulp bij het huishouden als één opdracht op de markt worden geplaatst. De gemeente kan zelf het aantal te contracteren aanbieders bepalen, mits dit er minimaal twee zijn.

De gemeente kan hierop aanbiedingen ontvangen van inschrijvers als:

1. een zelfstandige inschrijving waarbij de inschrijvers geen gebruik maken van onderaanneming. De inschrijvers zullen dus in alle opzichten aan de totale vraagstelling moeten kunnen voldoen;
2. een inschrijving waarbij de inschrijver wel gebruik maakt van onderaanneming. In feite organiseert de markt hiermee zichzelf. Grote partijen kunnen kleine partijen benaderen en andersom kunnen kleine partijen de grote partijen benaderen voor deelname aan de aanbesteding. Deze mogelijkheid biedt dus meer kansen om aan de totale vraagstelling te kunnen voldoen;
3. een inschrijving waarbij de inschrijvers gebruik maken van het vormen van een consortium.

Dit houdt in dat verschillende ondernemers onder behoud van eigen rechtspersoonlijkheid een combinatie kunnen vormen voor de duur van de opdracht. Ook hier organiseert de markt in feite zichzelf. Als optie kan een aanvullende eis worden opgenomen dat de combinatie voor de duur van de opdracht een eigen juridische entiteit zal aangaan. Een inschrijver kan niet worden uitgesloten vanwege de rechtsvorm³¹.

Optie 2. Voor de contractering van aanbieders per perceel. In het modelbestek zijn drie voorbeelden aangegeven van de invulling van de percelenregelingen. Hier geldt in hoge mate dat u de vrijheid heeft de percelen in te vullen naar de achtergronden en specifieke te onderscheiden doelgroepen binnen uw gemeente. Het Bao stelt geen limiet aan het aantal percelen. Voor de gemeente adviseren wij als aandachtspunt mee te nemen dat het administratief uitvoerbaar moet zijn zonder al te hoge administratieve kosten.

Eén van de veel gestelde vragen bij de toepassing van de percelenregeling is de mogelijkheid van toepassen van een “wijkmodel”. Ook dit behoort tot de mogelijkheden, mits voldoende criteria kunnen worden meegegeven die de “wijk” typeren. Ingeval bijvoorbeeld een gezamenlijke aanbesteding van meerdere gemeenten, kan per gemeente een perceel worden ingericht. Hierbij kunnen voldoende kenmerken en bijpassende objectieve en non-discriminatoire criteria worden meegegeven. Ook voor de grote gemeentes kan het wijkmodel worden toegepast gelet op de aantallen aanwezige of potentiële cliënten. Wij adviseren om de “wijken” niet al te eng te nemen maar uit te gaan van een substantiële geografische spreiding vanwege de administratieve uitvoerbaarheid.

De keuze van het aantal maximaal te selecteren aanbieders is afhankelijk van de omvang van het aantal door u ingeschatte marktpartijen die mogelijk zullen inschrijven, de omvang van deze marktpartijen in beschikbaar personeel, de dienstverlening die zij kunnen bieden (via een marktorientatie te achterhalen) gerelateerd aan de omvang van het aantal cliënten en het volume aan inzet voor de uitvoering van de HH, specifieke cliënt-groepen vanuit bijvoorbeeld culturele en/of seculiere achtergronden, e.d. binnen uw gemeente.

De keuze van het aantal te selecteren aanbieders is afhankelijk van uw behoefte aan de vereiste continuïteit in de dienstverlening (voor zowel de korte als de lange termijn) gerelateerd aan het door

³¹ Artikel 4 Bao.

u gevraagde volume aan HH, de omvang van het aantal door u ingeschatte marktpartijen die mogelijk kunnen inschrijven, de specifieke eisen en wensen van de gemeente ten aanzien van specifieke cliëntgroepen vanuit bijvoorbeeld culturele en/of seculiere achtergronden, (verstandelijk) gehandicapten, ed. Om meer inzicht te verkrijgen in de (specifieke) dienstverlening van de afzonderlijk potentiële inschrijvers is een markt oriëntatie, bijvoorbeeld door oriënterende gesprekken voorafgaande aan de aanbesteding, ten eerste aan te bevelen.

In deze paragraaf van het modelbestek wordt verder aandacht besteed aan de werking van de percelenregeling.

- *Paragraaf 3.2: Financiële omvang en contractduur.* Deze paragraaf gaat vooral in op de financiële omvang van de opdracht in relatie tot de contractduur. Hier geldt dat vooraf geen harde toezeggingen kunnen worden gedaan aan de potentiële inschrijvers. De zinsnede “De omvang van dit budget is uitdrukkelijk een schatting waaraan geen rechten mogen worden ontleend” dient dan ook in het bestek te worden opgenomen. Jaarlijks zal de omvang van de hulp in de huishouding fluctueren en kunnen om die reden alleen al geen harde toezeggingen worden gedaan. Ook het door de raad toegekende budget zal jaarlijks worden vastgesteld. Ook de vrijheid van keuze van burgers voor hulp in natura of door middel van een Pgb speelt hierin een rol.

De op te geven waarde van de inkoop van de HH is de zorgvuldig geraamde waarde van de totale contractduur, inclusief de opties tot verlenging. Uitgangspunt kan vormen het bedrag dat is uitgeven voor de HV in 2005.

Ten aanzien van de contractduur adviseren wij voor de eerste aanbesteding geen al te lange termijn te hanteren en vooral eerst ervaring op te doen. Dit kan bijvoorbeeld een contracttermijn zijn van één jaar met een optie op verlenging van een tot maximaal twee jaar. Hiermee wordt een gulden middenweg beoogd voor de inspanning van de aanbestedingsprocedure en geen (te) lange verbintenissen aan te gaan met mogelijke aanbieders die niet (geheel) voldoen aan de verwachte kwaliteit.

De opgedane ervaring kan worden ingebracht in een volgende aanbesteding met een langere contractduur.

- *Paragraaf 3.3:* Een verkorte opgave van de planning biedt de inschrijvers helderheid in hetgeen zij op welk termijn kunnen verwachten. Hier geldt het principe dat de gemeente het recht heeft om eenzijdig de planning aan te passen waarbij inschrijvers hierop geen aanspraken kunnen maken.

Hoofdstuk 4 Algemene voorwaarden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voorwaarden die worden gesteld aan de te volgen procedure, de (schriftelijke) communicatie, de indiening van de inschrijving, de nota van inlichtingen, een eventuele pré-bidmeeting (optie) en tot slot de opening van de inschrijving en enkele overige bepalingen.

De in dit hoofdstuk opgenomen teksten zijn voorbeeldteksten gebaseerd op het Bao die u ook hier naar de omstandigheden van de eigen situatie en/of wensen kunt verwoorden, mits de kaders van het Bao worden aangehouden. De verschillende onderdelen worden hierna toegelicht.

- *Paragraaf 4.1: Te volgen procedure.* In deze paragraaf kunt u de procedure vermelden die voor de aanbesteding wordt gevolgd. Voor het modelbestek is dit de openbare Europese aanbestedingsprocedure. Het is verplicht om aan te geven wanneer de opdracht is gepubliceerd onder aangeven van het publicatienummer dat door het Bureau der Officiële Publicaties (BOP) aan de aanbesteding wordt toegekend. Dit kan door de vermelding in het bestek maar kan ook door middel van het als bijlage bijvoegen van de aankondiging zoals gepubliceerd in TED.

- *Paragraaf 4.2: Communicatie m.b.t. de aanbesteding.* Communicatie mag alleen schriftelijk plaatsvinden. Het is hiermee een “gesloten” procedure. Dit is één van de kenmerken van een Europese aanbesteding, voortvloeiend vanuit de gelijke behandeling van de (potentiële) inschrijvers.
- *Paragraaf 4.3: Indiening van de inschrijving.* De in de aankondiging en het bestek opgenomen tijd en datum voor de indiening van de inschrijving geldt als fataal. Inschrijvingen die hierna binnengekomen worden afgewezen en ongeopend geretourneerd. Verder kunt u in dit onderdeel aangeven hoeveel exemplaren u wenst te ontvangen en in welke vorm. Om veiligheidsredenen is het niet wenselijk dat de digitale versie, indien hierom wordt verzocht, per e-mail aan te leveren, maar uitsluitend per CD-rom.
- *Paragraaf 4.4: Gelegenheid tot het stellen van vragen.* Voor het beantwoorden van vragen geldt een wettelijk termijn: tot uiterlijk 6 dagen voor de sluitingsdatum. De hierna ontvangen vragen behoeven niet meer te worden beantwoord. De gemeente doet er in eigen belang goed aan zo snel mogelijk de nota van inlichtingen te verzenden.
 Inschrijvers kunnen dan op een snel mogelijke wijze rekening houden met de antwoorden op de gestelde vragen. Zo nodig kan een tweede nota van inlichtingen worden verzonden. De nota van inlichtingen vormt een formele aanvulling op het bestek. Bij de beoordeling dient hiermee dan ook rekening te worden gehouden.
- *Paragraaf 4.5: Prébidmeeting als optie.* Dit is een informatiebijeenkomst waarvan gebruik gemaakt kan worden indien vanuit de potentiële aanbieders van de HH vooraf signalen zijn ontvangen dat hieraan behoefte is. Het is geen verplichting en is het aan de gemeente deze optie wel/niet in te vullen.
- *Paragraaf 4.6: Opening inschrijving.* De opening van een Europese aanbestedingsprocedure is openbaar, tenzij er goede redenen zijn dat hiervan kan worden afgezien. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er omvangrijke en aantallen pakketten per indiening worden verwacht. Bij de inkoop van hulp bij het huishouden lijkt hieraan niet te kunnen worden voldaan en zal de opening derhalve openbaar moeten plaatsvinden. Inschrijvingen mogen niet worden geopend voor de vastgestelde datum en tijdstip van indiening van de inschrijving om de vertrouwelijkheid van de inschrijvingen te kunnen waarborgen.

De opening van de ontvangen inschrijvingen wordt vastgelegd in een procesverbaal. Hierin wordt opgenomen: de datum en tijdstip van de opening, de namen van de vertegenwoordigers van de gemeente als aanbestedende dienst, de organisatienamen van de inschrijvers en (indien aanwezig) de aanwezige vertegenwoordiger(s) van deze inschrijvers, datum en tijdstip van ontvangst van de inschrijving en eventueel het aantal enveloppen/pakketten waaruit de indiening bestaat. Het proces-verbaal dient formeel ondertekend te worden door vertegenwoordigers van de gemeente. De openbare opening is vooral bedoeld om inschrijvers te kunnen waarborgen dat niet eerder is kennisgenomen van de inhoud van de inschrijvingen³².

- *Paragraaf 4.7: Overige bepalingen.* Deze algemene bepalingen sluiten aan op de in de praktijk veel gebruikte toepassingen en kunnen door de gemeente rechtstreeks worden overgenomen. Het tijdig door inschrijvers aangeven van onjuistheden in het bestek werkt zowel in het voordeel van de gemeente als van de inschrijvers. Correctie kan dan tijdig plaatsvinden. Aanvullingen op deze tekst zijn mogelijk, maar let u er wel op dat u hiermee de richtlijnen van het Bao blijft volgen en geen onredelijke eisen stelt.

³² Artikel 42, lid 4 Bao

Hoofdstuk 5 Minimumeisen

Hoofdstuk 5 gaat in het bijzonder in op de minimumeisen die aan de inschrijvers worden gesteld. Alle teksten bevatten voorbeeldteksten die u aan de omstandigheden van de eigen situatie binnen uw gemeente kunt aanpassen. Het Bao kent echter restricties waarmee in het modelbestek rekening is gehouden.

In het modelbestek is, vooruitlopende op de Aanbestedingswet, invulling gegeven aan de integriteitstoets door middel van de Beleidsregels BIBOB. Dit is vooralsnog een optie en behoeft dus niet te worden opgevolgd. Deze optie is vooral bedoeld om het modelbestek van een langere geldigheidsduur te voorzien. In de (concept) Aanbestedingswet is de integriteitstoets voorzien voor overheidsopdrachten, raam- of concessieovereenkomsten of prijsvragen. Niet duidelijk is nog welke type opdrachten hiermee worden bedoeld. Dit zal bekend worden gemaakt via een ministeriële regeling. Indien voor deze optie wordt gekozen, zal het niet voldoen aan de gestelde vereisten aan de integriteitstoets een uitsluitingsgrond vormen.

- *Paragraaf 5.1: Algemene minimumeisen aan de inschrijving.* De in deze paragraaf opgenomen minimumeisen betreffen een inschrijving in de Nederlandse taal, een juridisch geldige handtekening, de geldigheidsduur van de inschrijving en een volledig ingevuld bestek en naar waarheid getekende verklaringen.

Voor wat betreft de geldigheidsduur van de inschrijving is deze eis van belang om niet bij een eventuele gunning voor de “verrassing” te komen staan dat de prijzen of andere condities bij gunning niet meer geldig zijn. Door hieraan vooraf eisen te stellen, bent u ervan verzekerd dat de aangegeven condities en prijzen gedurende de aangegeven periode geldig blijven.

Ook de juridisch geldige handtekening is van belang opdat de gemeente er zeker van kan zijn dat deze persoon gemachtigd is de organisatie van de inschrijver te binden aan de inhoud van de inschrijving.

Met een onvolledig bestek of onjuiste gegevens benadeelt de inschrijver zichzelf. Bij een niet volledige beantwoording van het bestek kan geen goede vergelijking van de inschrijving plaatsvinden en kan de inschrijver worden uitgesloten. Zo kan het niet aanleveren van een uittreksel van de Kamer van Koophandel (voor Nederland) leiden tot uitsluiting (artikel 44, lid 1). De gemeente kan in dit geval niet beoordelen of er rechtsgeldig is ondertekend. Het is wel mogelijk om een andere verklaring van de inschrijver te vragen waaruit blijkt dat de ondertekenaar tekeningsbevoegd is. Eventueel kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om onduidelijkheden nader toe te lichten. Dit raden wij ten eerste aan om onbedoeld goede inschrijvingen te moeten uitsluiten. Toelichting op onduidelijkheden in het bestek of het ontbreken van gevraagde bescheiden is toegestaan mits dit bij alle inschrijvers wordt toegepast. Het mag evenwel niet leiden tot aanpassing van de inschrijving en moet nadrukkelijk beperkt blijven tot een toelichting dan wel toezending van ontbrekende bescheiden (bijv. jaarverslagen).

- *Paragraaf 5.2: Standaardformulieren.* Hier wordt aangegeven dat het niet is toegestaan om de tekst van de standaardverklaringen aan te passen. Dit geldt voornamelijk voor de vergelijkbaarheid van de ontvangen inschrijvingen en hiermee een efficiënte werkwijze tijdens het beoordelingsproces.

Hoofdstuk 6 Geschiktheidscriteria

Hoofdstuk 6 geeft na een opsomming van de uitsluitingcriteria, invulling aan de geschiktheidscriteria die aan de onderneming en haar bestuurders worden gesteld ter toetsing of de inschrijver naar het

oordeel van de gemeente kwalitatief voldoende in staat is de hulp bij het huishouden te kunnen uitvoeren. Het betreft dan ook vooral de kwaliteit van de organisatie van de aanbieder en de bestuurders. Bij het invullen van de geschiktheidscriteria mogen geen criteria worden opgenomen die potentiële inschrijvers bevoordelen. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan om eisen te stellen aan de vestigingsplaats van een potentiële aanbieder.

Inschrijvers die niet voldoen aan de in het bestek als opgenomen uitsluitingcriteria worden direct uitgesloten. De overige inschrijvers worden vervolgens beoordeeld op de geschiktheidscriteria. Indien niet wordt voldaan aan de door de gemeente opgegeven totale minimumscore op dit onderdeel en/of het niet voldoen aan vermelde eisen die dermate zwaar wegen dat deze als uitsluitingcriteria zijn aange-merkt, volgt eveneens uitsluiting. In het bestek dient het minimum aantal te behalen punten voor dit onderdeel te worden aangegeven. Ook de uitsluitingcriteria dienen duidelijk te worden aangegeven.

- *Paragraaf 6.1: Uitsluitingscriteria.* De uitsluitingscriteria vinden een weerslag in de onder bijlage 1 opgenomen verklaring die de inschrijvers naar waarheid dienen te ondertekenen. Hiermee wordt invulling gegeven aan enerzijds de uitsluitingsgronden van artikel 45 en anderzijds aan enkele minimumeisen. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen de verschillende onderdelen in aparte verklaringen in afzonderlijke bijlagen op te nemen. In het kader van de administratieve lastenverlichting is in het modelbestek er voor gekozen de uitsluitingsgronden van het Bao en de minimumeisen te integreren. Het is de inschrijver hiermee helder wat de gemeente voorstaat met deze minimumeisen.

- *Paragraaf 6.2: Integriteit.* De integriteitstoets is uitgewerkt in bijlage 2 en vormt eveneens een uitsluitingscriterium indien hieraan niet wordt voldaan. Zoals bij de toelichting van hoofdstuk 5 van het bestek al is aangegeven, is de integriteittoetsing van inschrijvers (nog) niet verplicht. Wij verwijzen hierbij naar artikel 19 van de Aanbestedingswet en de memorie van toelichting. Hoewel het wetsvoorstel nog door de Tweede Kamer moet worden goedgekeurd, is de strekking van dit artikel al wel duidelijk. Via een ministeriële regeling zal bekend worden gemaakt om welke type opdrachten het zal gaan. In het modelbestek is hierop geanticipeerd door de integriteittoets als optie op te nemen. Het is derhalve nog geen verplichting. Wij raden u aan om de ontwikkelingen over de Aanbestedingswet te volgen.

Het in hoofdstuk 5 vermelde Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is te verkrijgen bij het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG). Dit is een onderdeel van het Minister van Justitie (Postbus 16115, 2500 BC Den Haag, www.justitie.nl).

- *Paragraaf 6.3: Algemene bedrijfsgegevens.* In dit onderdeel wordt in de bijhorende bijlage 3 gevraagd naar de algemene bedrijfsgegevens van de inschrijver. Als optie is opgenomen om inzicht te geven in juridische organisatiestructuur waarmee de banden met eventuele andere organisatie-onderdelen zichtbaar worden. Hierdoor wordt inzicht verkregen met wie de gemeente bij gunning feitelijk zaken doet.

- *Paragraaf 6.3.1: Hoofd- en onderaanneming.* In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden van onderaanneming indien de inschrijver niet zelfstandig volledig aan de vraagstelling kan voldoen. In de bijhorende bijlage 3 van het modelbestek worden gegevens gevraagd van de onderaannemers.

Het is in deze constructie aan te bevelen om voor de uitvoering van de opdracht één contactpersoon (per perceel) te laten aanwijzen ter bevordering van een eenduidige communicatie. Door het instellen van een contactpersoon kunnen misverstanden worden voorkomen en kan de gemeente alle afspraken met deze persoon maken en hierop aanspreken.

Indien de hoofdaannemer niet zelfstandig kan voldoen aan de gevraagde gegevens is het mogelijk dat hij gebruik maakt van de kwalitatieve criteria van de onderaannemers, zoals de technische bekwaamheden als in hoofdstuk 6.4 van het modelbestek genoemd. Dit dient door de hoofdaannemer wel expliciet te worden aangegeven. Daarbij dient de hoofdaannemer te kunnen garanderen dat hij gedurende de looptijd van de opdracht daadwerkelijk over deze middelen kan beschikken. Het is verder van belang om te vragen voor welk onderdeel van de uitvoering van de hulp bij het huishouden de onderaannemers worden ingeschakeld.

Teneinde zekerheid te verkrijgen wie de mogelijke contractpartijen zijn, geldt de restrictie dat na gunning het vormen van hoofdaanneming/onderaanneming anders dan waarvoor de inschrijving heeft plaatsgevonden, niet is toegestaan en alsnog zal leiden tot uitsluiting.

- *Paragraaf 6.3.2: Combinatie.* In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden van een combinatie van verschillende marktpartijen en vindt een verdere weerslag in de bijhorende bijlage 3 van het modelbestek. Een combinatie houdt in dat verschillende ondernemers onder behoud van eigen rechtspersoonlijkheid een combinatie kunnen vormen voor de duur van de opdracht. Als optie kan een aanvullende eis zijn dat de combinatie voor de duur van de opdracht een eigen juridische entiteit zal aangaan. Dit heeft als voordeel dat de combinantleden een gezamenlijk belang krijgen bij de uitvoering van de opdracht en dit de kwaliteit ten goede kan komen.

Daarnaast geldt de eis dat ook de combinantleden ook de bijlagen 1 tot en met 9 zullen moet invullen, ondertekenen dan wel de gevraagde gegevens moeten aanleveren. Dit houdt ook in dat de combinatie gebruik mag maken van de onderlinge gegevens bij de inschrijving. Het is voor de gemeente van belang om te vragen voor welk onderdeel de te onderscheiden combinantleden worden ingezet. Het is ook bij deze constructie aan te bevelen om voor de uitvoering van de opdracht (per perceel) één contactpersoon te laten aanwijzen.

- *Paragraaf 6.4: Geschiktheidscriteria.* De geschiktheidscriteria gaan in op de eisen die aan de onderneming (rechtspersoon) en haar bestuurders worden gesteld ter toetsing of de inschrijver naar het oordeel van de gemeente in staat is op opdracht kwalitatief uit te voeren. Het betreft dan vooral de aanbieder en de bestuurders. Diverse zaken als referenties, financiële draagkracht, e.d. komen in dit onderdeel aan de orde. De in het modelbestek opgenomen criteria vinden een weerslag in bijlage 4.

De totale score van de in deze paragraaf vermelde onderdelen kunnen zowel in punten als in wegingsfactoren worden aangegeven. Het per onderdeel en het minimum te behalen score in percentages van de wegingsfactoren of punten moet worden aangegeven in het kader van de transparantie. In het modelbestek wordt uitgegaan van een aantal van 100. Het door u op te geven percentage of punten geeft het belang aan dat u aan het betreffende onderdeel geeft. Dit vormt voor de inschrijvers een belangrijk signaal voor hun inschrijving.

- *Beroepsbekwaamheid:* Ter verificatie van de bedrijfsgegevens en de tekeningsbevoegdheden wordt een uittreksel gevraagd van het Handels- of beroepsregister van het land waarin de inschrijver is gevestigd. Deze formulering is van belang vanwege het gelijkheidsbeginsel, daar de Europese aanbestedingsrichtlijnen het principe voorstaan dat alle overheidsopdrachten openstaan voor alle EU-lidstaten. Voor de uitvoering van de hulp bij het huishouden is dit overigens niet de verwachting.
- *Financiële en economische draagkracht:*
 - *Financiële kengetallen:* in het kader van het vaststellen van de financieel economische positie van de inschrijvers dient informatie te worden aangeleverd zoals in bijlage 4 van het modelbestek is

opgenomen. Het staat de gemeente vrij (ook) andere financiële informatie op te vragen. Teneinde de aangeleverde informatie te kunnen controleren, worden de bijbehorende jaarverslagen opgevraagd. Dit onderdeel is vooral bedoeld om te kunnen beoordelen of de inschrijver mogelijk in een slechte financiële positie verkeert en wellicht niet in staat zal zijn de contracttermijn uit te dienen. De gemeente heeft dan een contractpartner minder en kan hierdoor niet meer aan de wettelijke vereiste voldoen van minimaal twee aanbieders indien twee aanbieders zijn gecontracteerd.

Indien de percelenindeling is toegepast, kan financiële omvang van elk perceel sterk verschillen. Hiermee moet bij de beoordeling rekening worden gehouden. De ingevulde cijfers door de inschrijvers en de financiële omvang moeten met elkaar in evenwicht zijn vanuit het proportionaliteitsbeginsel. Voor een opdracht van bijvoorbeeld € 300.000 kan geen omzetsis van € 4.000.000,- worden geëist.

- *Bankverklaring:* als optie is een standaard bankverklaring opgenomen, indien u zekerheid wenst over de financiële positie van de inschrijvers of signalen vanuit de markt heeft dat mogelijke inschrijvers in financiële problemen verkeert. In bijlage 7 van het modelbestek is de standaard bankverklaring opgenomen.
- *Technische bekwaamheid:*
 - *Personeelsbezetting:* inzage in de gemiddelde jaarlijkse personeelsbezetting in de recente jaren per gedefinieerde categorie van hulp bij het huishouden van de inschrijvers is van belang om te kunnen beoordelen of de inschrijvers met hun personeelsbestand in staat zijn om zorg te dragen voor de continuïteit in de uitvoering van de opdracht. Bij een grote omvang van het aantal gevraagde uren dient de totale capaciteit van de aanbieders hiermee in overeenstemming te zijn. Indien aanbieders over te weinig capaciteit beschikken om aan het volume van de vraag te kunnen voldoen, kan de gemeente in de problemen komen bij de continuïteit van de uitvoering van de HH. Door het vragen naar het aantal beschikbare fte's in een full time en parttime dienstverband (in meer en minder dan 50 % van een parttime time dienstverband) wordt hierin meer inzicht verkregen en kan een mogelijk probleem in de continuïteit in de uitvoering worden voorkomen. Bij het aantrekken van meerdere aanbieders behoeft dus niet elke aanbieder aan het gevraagde volume te kunnen voldoen. In dit geval moet de capaciteit van het aantal aanbieders het gevraagde volume kunnen afdekken. Als onderdeel van de kwalificaties van het personeel kan de beheersing van de Nederlandse taal in woord uitmaken en is vooral bedoeld voor het mogelijk maken van een goede communicatie tussen de huishoudelijke hulpverlener en de cliënt. Dit is vooral van belang voor de signaleringfunctie vanuit de Wmo. Afhankelijk van de indicatiestelling zal ook de beheersing van de Nederlandse taal in geschrift van belang kunnen zijn. Bijvoorbeeld als ondersteuning moet worden geboden bij lichte administratieve werkzaamheden. De toevoeging “voor zover relevant voor de uitvoering van de opdracht” is hierbij dan ook van belang, gegeven het proportionaliteitsbeginsel. Het heeft geen zin om zware eisen te stellen als het alleen om huishoudelijk hulp gaat. Dit zal ook ten koste van de prijs gaan. Als optie is opgenomen een buitenlands taal indien de samenstelling van de bevolking hiertoe aanleiding geeft. Op deze manier kunt u invulling geven aan eigen achtergronden en doelgroepen binnen uw gemeente.
 - *Kwaliteitszorg:* met de gevraagde kwaliteitszorg en -borging kan de gemeente een indruk krijgen van de kwaliteit van de bedrijfsprocessen. Door ook het certificaat op te vragen en eventueel rapporten van uitgevoerde audits krijgt de gemeente een indruk in welke mate de inschrijver de bedrijfsprocessen op orde heeft. Let er wel op dat gevraagd moet worden naar gelijkwaardige kwaliteitscertificaten. Door alleen te vragen naar bijvoorbeeld een HKZ-kwaliteitscertificaat (voor thuiszorginstellingen) sluit u andere potentiële inschrijvers uit zoals schoonmaakbedrijven en uitzendbureau's.

Dit is volgens het gelijkheidsbeginsel niet toegestaan.

- *Referentiegegevens*: de referentiegegevens dienen om aan te tonen dat de inschrijvers over relevante ervaring beschikken. Met relevant wordt bedoeld de aard (gedefinieerde categorieën hulp) en de omvang van de gevraagde hulp bij het huishouden. In bijlage 5 van het modelbestek wordt hieraan uitwerking gegeven.

Hoofdstuk 7 Programma van Eisen

In dit hoofdstuk wordt invulling gegeven aan de inhoud van de opdrachttuitvoering of wel de aanbidding. In het PvE worden alle eisen en wensen opgenomen die aan de aanbieders worden gesteld bij de uitvoering van de hulp bij het huishouden.

Op basis van de gunningcriteria wordt een keuze gemaakt tussen de verschillende inschrijvingen.

De gemeente kan kiezen uit de volgende twee gunningcriteria:

1. de laagste prijs. Dit criterium laat geen andere criteria toe dan alleen de prijs en is in het kader van de Wmo vooral bedoeld voor leveringen zoals bij de Wvg waarbij de technische specificaties vooraf volledig kunnen worden aangegeven;
2. de economische meest voordelige aanbidding. Bij dit criterium kunnen verschillende criteria worden gehanteerd zoals kwaliteit, visie ten aanzien van de combinatie wonen, welzijn en zorg, de prijs, acceptatie van het concept contract, e.d. Omdat naast de prijs ook de kwaliteit een belangrijk criterium zal zijn bij de uitvoering van de hulp bij het huishouden adviseren wij dit criterium toe te passen.

- *Paragraaf 7.1 en 7.1.1: Beschrijving van de opdracht*; in deze paragraaf gaat het er om de inschrijvers inzicht te geven in de aard en de omvang van de hulp bij het huishouden. Het betreffen hier dus de gegevens die primair te maken hebben met de uit te voeren opdracht. Gegeven de lokale achtergronden van de demografische samenstelling van de burgerbevolking van de gemeente wordt hieraan uitwerking gegeven. Hier ligt ook een belangrijke relatie met het Wmo-beleid.

Op basis van historische gegevens van 2004 of 2005 wordt uitwerking gegeven aan de categorieën en bijbehorende functies van de hulp bij het huishouden. In het modelbestek zijn als voorbeeld drie verschillende categorieën van hulp bij het huishouden opgenomen met hieraan gekoppelde functies. De gemeente moet hieraan een eigen invulling geven en gelden de vermelde opties alleen als voorbeelden.

- *Paragraaf 7.1.2: Uitvoering van de opdracht*; in deze paragraaf zijn twee opties opgenomen van manieren waarop de opdracht op de markt kan worden gezet. In hoofdstuk 6.3 van het modelbestek is reeds ingegaan op de voor- en nadelen van de verschillende opties, inclusief een mogelijke invulling van de percelenregeling.

- *Paragraaf 7.2: Gunningscriteria en wegingsfactoren*; zoals hiervoor vermeld, wordt voor de hulp bij het huishouden het gunningcriterium van de “economische meest voordelige aanbidding” geadviseerd. Hierdoor kan naast de prijs vooral invulling worden gegeven aan de vereiste kwaliteit. In het modelbestek is hieraan met enkele voorbeeldcriteria invulling gegeven. De gemeente kan hieraan een eigen invulling geven gelet op de aard en samenstelling van de burgerbevolking van de gemeente of het samenwerkingsverband.

Gunningscriterium ad 1: Invulling conformiteitenlijst: in bijlage 8 van het modelbestek is een conformiteitenlijst met eisen en wensen opgenomen. Bij het niet voldoen aan een eis volgt uitsluiting; bij het voldoen aan een wens worden extra punten verdiend. Het is aan de gemeente zelf om aan te geven hetgeen als een eis of als een wens (inclusief de te verdienen punten) wordt gezien, uitgaande van de Wmo. Geadviseerd wordt om de lat voor wat betreft de eisen niet al te hoog te leggen om ongewild veel aanbieders te moeten uitsluiten of zelfs alle aanbieders worden uitgesloten omdat niemand aan de (te) hoge eisen heeft kunnen voldoen. Bij toepassing in percelen dient de conformiteitenlijst per perceel in ogenschouw te worden genomen en zonodig aan het betreffende perceel te worden aangepast.

Gunningscriterium ad 2: Visie op bijzondere onderwerpen binnen de Wmo: aan de uitvoering van de hulp bij het huishouden worden enkele open vragen gesteld teneinde een goed inzicht te kunnen verkrijgen in de mogelijkheden die de inschrijver kan en wil bieden bij de uitvoering van de hulp bij het huishouden. Ook kan een beeld worden verkregen of de visie van de inschrijver aansluit bij de visie van de gemeente. Met name wordt hier de positie van de alphahulpverlener aan de orde gesteld. Het hangt van het beleid af welke eisen in het bestek moeten worden gesteld aan de aanbieders. Wenst de gemeente hierin een eigen verantwoordelijkheid te nemen of wenst de gemeente deze verantwoordelijkheid te laten overnemen door de gecontracteerde zorgaanbieders. Dergelijke open vragen zijn lastiger voor de beoordeling daar het hier om een kwalitatief oordeel gaat. Voor een onderscheidend vermogen tussen de verschillende aanbieders wordt aangeraden dergelijke vragen op te nemen.

Gunningscriterium ad 3: Prijs en condities: het budget voor de uitvoering van de hulp bij het huishouden zal door de Raad worden vastgesteld. Het College van B&W kan hiervoor een voorstel doen op basis van de historische gegevens van 2005 dat VWS als ijk-jaar heeft gesteld voor toekenning van de budgetten. In het modelbestek is een eenvoudig voorbeeld opgenomen van een financieel model om te komen tot een goede vergelijking van de prijzen van de aanbieders. Gekozen kan worden voor uiteraard elk ander financieel model. Wij adviseren wel dat de vergelijkbaarheid van de inschrijvingen wordt gewaarborgd. Voor meerjarige contracten verdient het de aanbeveling om een jaarlijkse verhoging dan wel verlaging toe te passen conform het CBS-indexcijfer.

Gunningscriterium ad 4: Contractcondities: zoals in hoofdstuk 4 van deze handreiking is toegelicht is in het modelbestek er voor gekozen om het conceptcontract c.q. concept raamovereenkomst onderdeel te laten uitmaken van de gunningcriteria. Hierdoor worden de contractbesprekingen tot een minimum beperkt en vinden er geen contractonderhandelingen plaats.

Hoofdstuk 8 Beoordeling- en gunningprocedure

Als afsluitend hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze van de uitvoering van de beoordeling- en gunningprocedure. De beoordeling van een openbare aanbestedingsprocedure kan in 3 afzonderlijke onderdelen worden ingedeeld:

1. de uitsluitingcriteria: indien hieraan niet wordt voldaan volgt uitsluiting;
2. de geschiktheidcriteria: indien niet aan de vermelde uitsluitingseisen en/of aan het aantal vooraf bekend gemaakte minimum punten wordt voldaan, volgt uitsluiting;

3. aan inschrijvers met de meest economische aanbieding volgt de definitieve gunning nadat de bezwaartermijn (minimaal 15 dagen) voor de voorlopige gunning in acht is genomen en hieruit geen bezwaarschriften naar voren zijn gekomen. Indien wel één of meerdere bezwaarschriften zijn ingediend of aan de aanbestedende dienst kenbaar zijn gemaakt, volgt opschorting van het gunningbesluit tot de uitspraak van de rechter.

Ten slotte

In bijlage 3 is een samenvattende tabel opgenomen waarin de activiteiten van de openbare en niet-openbare procedure naast elkaar zijn weergegeven

7.4 Planning

Een Europese aanbesteding dient als een project te worden gezien waaraan een planning ten grondslag ligt. Enerzijds omdat er bij een Europese aanbesteding sprake is van wettelijke termijnen en anderzijds om houvast te bieden aan de uitvoering van het aanbestedingstraject. Door de planning te koppelen aan de activiteiten wordt zo een goed stuurinstrument verkregen voor een tijdige bijsturing teneinde het project tijdig te kunnen afsluiten.

Bij het uitwerken van de planning moet vooral worden uitgegaan van realistische termijnen. Een onrealistische planning leidt onherroepelijk tot uitloop en werkt demotiverend. Tevens is de mate van ervaring van invloed op de doorlooptermijnen. Is de planning eenmaal vastgesteld dan zal iedereen zich hieraan moeten conformeren. Gerealiseerd moet worden dat deelname aan een aanbestedingstraject ten koste kan gaan van de andere dagelijkse werkzaamheden. De vastgestelde planning mag dan ook niet als vrijblijvend worden gezien. Het management dient de projectmedewerkers hierin te ondersteunen.

Een planning op hoofdlijn van een openbare aanbestedingsprocedure ziet er als volgt uit:

Datum	Fasen	Mijlpalen	Activiteiten
1 juli / juni**	1		Inrichting projectorganisatie
14 juli		X	Projectplan opstellen en accorderen
17 juli			Start uitwerken bestek en concept-contract
			Uitwerking publicatieformulier voor aankondiging van de opdracht
1 sept		X	Formeel overleg ter besluitvorming bestek, conceptcontract en publicatieformulier
1 sept			Publicatie aankondiging opdracht verzenden naar BOP te Luxemburg (+ 52 dagen*)
		X	Uitwerking beoordelingsmodel en handleiding voor de préselectie
ca. 28 sept			Optioneel: prébid-meeting (ongeveer 3 à 4 weken na publicatie)
17 okt			Nota van inlichtingen voor vragen n.a.v. bestek (uiterlijk 6 dagen voor de sluitingsdatum*) maar zo veel eerder als kan
24 okt	2	X	Ontvangst inschrijvingen en opmaken procesverbaal van opening

Datum	Fasen	Mijlpalen	Activiteiten
25 okt			Start beoordeling ontvangen inschrijvingen
			Opstellen gunningadvies
6 nov		X	Formeel overleg ter besluitvorming inzake gunning
7 nov	3		Verzending brieven van voorgenomen gunning en afwijzing, incl. motivering van afwijzing c.q. gunning (+ 15 dagen*)
			Definitief maken contract
23 nov		X	Verzending bericht van definitieve gunning en afwijzing
24 nov			Afstemming definitief contract met gegunde partijen
1 januari		X	Start dienstverlening
30 nov	4		Proces-verbaal van gunning gereed
30 nov			Publicatie van gunning opstellen en verzenden naar BOP te Luxemburg (binnen 48 dagen*)
30 nov			Formele afsluiting aanbestedingsdossier

* wettelijke termijnen

** startdatum van 1 juni rekening houdend met de vakantieperiode. Voor de maanden juli en augustus kan een verschuiving in de data worden aangebracht waarbij de publicatiedatum per 15 september blijft staan

Uit deze planning blijkt dat een openbare aanbestedingsprocedure een doorlooptijd heeft van ca. 5 maanden. Dit is inclusief het opstellen van het projectplan. De voorbereiding van het projectplan kan natuurlijk al eerder starten zodat deze tijd kan worden ingekort met een positief effect op de totale doorlooptijd die hiermee aanzienlijk kan worden verkort. Ook kan in de periode van het opstellen van het projectplan al worden gestart met de uitwerking van het bestek waardoor de totale doorlooptijd kan worden ingekort.

Dit zou concreet betekenen dat met de inkoop van hulp bij het huishouden per 1 juli van start moet worden gegaan om ruimschoots per 1 januari 2007 de hulp bij het huishouden te kunnen aanbieden. De gegunde partijen hebben zo de tijd om de opdracht te kunnen inregelen binnen hun organisatie. Rekening houdend met de vakantieperiode is een start per 1 juni te prefereren, echter niet noodzakelijk. Aandachtspunt is wel om tijdig voor vervanging zorg te dragen om te voorkomen dat het project gedurende de vakantiemaanden juli en augustus vertraging oploopt.

Verkorte termijnen

Om bij de openbare procedure gebruik te mogen maken van de verkorte termijn van 40 dagen moet de aankondiging voor de aanbesteding 1) op elektronische wijze aan het Publicatieblad van de EG te worden gezonden en 2) alle aanbestedingsstukken vrij en volledig toegankelijk opvraagbaar zijn op een website (zie hoofdstuk 4.2.4). Bij de openbare procedure is dus een winst te behalen van in totaal 12 dagen. In de gegeven voorbeeldplanning zou dan de ontvangst van de inschrijvingen op 12 oktober zijn en kan de verzending van de brieven voor de definitieve gunning en afwijzing op 11 november plaatsvinden. Dit scheelt aanzienlijk.

Voor de spoedprocedure om dringende redenen, alleen mogelijk voor de niet-openbare procedure, wordt verwezen naar hoofdstuk 4.2.3.

7.5 Samenvatting van de openbare aanbestedingsprocedure

Openbare aankondiging aanbestedingsopdracht

Bij een openbare aanbestedingsprocedure wordt de aanbestedingsopdracht middels een openbare publicatie bekend gemaakt via het Bureau Officiële Publicaties EG (BOP) te Luxemburg voor plaatsing in het Tenders Electronic Daily (TED), het elektronische publicatie-orgaan van de Europese Commissie (EC).

De dag na de verzending gaat de wettelijke termijn in van 52 (kalender)dagen bij een openbare procedure. Indien de aankondiging elektronisch is verzonden (via SIMAP) mag de termijn worden verkort met zeven dagen³³. Indien de gemeente direct na de openbare aankondiging het bestek digitaal beschikbaar heeft gesteld op bijvoorbeeld haar website kan de termijn met nog eens 5 dagen worden verkort³⁴. Deze termijnen mogen bij elkaar worden opgeteld en leidt tot een verkorting van de doorlooptijd van 12 dagen indien aan beide voorwaarden is voldaan.

In de onder hoofdstuk 7.4 opgenomen planning in deze handreiking is uitgegaan van de reguliere termijn van 52 dagen. De gemeente is verplicht binnen 6 dagen na ontvangst van de aanvraag het bestek te verzenden³⁵.

Benadrukt wordt om de inschrijvers voldoende tijd te geven om een kwalitatieve aanbieding te kunnen doen in zowel het belang van de gemeente als de inschrijvers zelf.

Aanvragen bestek

Na de openbaarmaking van de aanbestedingsopdracht zullen potentiële aanbieders het bestek bij de gemeente opvragen. Aangeraden wordt hiervan een goede registratie bij te houden. Indien het bestek digitaal beschikbaar wordt gesteld, kan geen lijst worden bijgehouden van aanvragers. De (laatste) nota van inlichtingen dient uiterlijk 6 dagen³⁶ voor de sluitingstermijn naar de aanvragers van het bestek te worden verzonden.

Indiening inschrijvingen

De sluitingsdatum en -tijdstip voor het aanleveren van offertes is fataal. Te laat ingediende inschrijvingen worden ongeopend naar de inschrijver geretourneerd en uitgesloten van verder deelname aan de aanbestedingsprocedure.

Beoordelingsproces

Het beoordelen van de offertes kan een zeer arbeidsintensieve kwestie zijn. In het modelbestek zijn om deze reden alle nadere te stellen eisen en wensen in aparte bijlagen opgenomen. Dit draagt bij aan goed vergelijkbare inschrijvingen en hiermee aan een efficiënt beoordelingsproces.

De ingediende offertes dienen te worden beoordeeld volgens objectieve maatstaven. Het verdient de voorkeur hiervoor een beoordelingscommissie aan te stellen waarin de verschillende expertises zijn verenigd. Hoofdstuk 8 van het modelbestek geeft aan de wijze van de beoordelingsprocedure een nadere uitwerking. De criteria die gehanteerd worden bij de beoordeling zijn bekend gemaakt in het bestek onder aangeven van de te verdienen punten c.q. wegingsfactoren. Door middel van een beoordelingsmatrix (bij voorkeur in een Excelformat) worden de uitkomsten van de beoordeling ingevuld. Ook verdient het de voorkeur om een handleiding bij de beoordelingsmatrix op te stellen, zodat alle beoordeelaars over dezelfde uitgangspunten beschikken. Ook kan hierin een procedure worden opgenomen op

³³ Artikel 38, lid 7 Bao

³⁴ Artikel 38, lid 8 Bao

³⁵ Artikel 39, lid 1 Bao

³⁶ Artikel 39, lid 2 Bao

welke wijze om te gaan bij grote tegenstellingen in de waardering van dezelfde onderdelen door de verschillende beoordelaars.

Het gunnen van de opdracht

Na de beoordeling van de offertes wordt een gunningbesluit opgesteld ter formele besluitvorming. Na de besluitvorming worden de brieven voor een voorlopige gunning en afwijzing onder aangeven van een motivering verzonden. De afgewezen partijen krijgen hierbij de mogelijkheid om binnen 15 dagen (bezwaartermijn) aan te geven dat zij het niet eens zijn met het gunningbesluit. Indien geen reactie is ontvangen kunnen de brieven van definitieve besluitvorming worden verzonden. Tijdens de bezwaartermijn kan worden gestart met de contractbesprekingen zij het onder opschortende voorwaarde dat geen bezwaar tegen de gunning wordt aangetekend.

Het afsluiten van het contract en proces verbaal van gunning

Na de gunning worden de overeenkomsten met de begunstigde aanbieders ondertekend en kan gestart worden met de voorbereiding van de uitvoering.

Het besluit van gunning van de opdracht moet binnen 48 dagen worden verzonden naar het BOP³⁷.

Als sluitstuk van de aanbestedingsprocedure moet het proces verbaal van gunning³⁸ worden opgesteld. Dit is een chronologische verslaglegging van de aanbestedingsprocedure, dat ten minste de volgende gegevens bevat:

- a. de naam en het adres van de aanbestedende dienst, het voorwerp en de waarde van de overheidsopdracht, de raamovereenkomst of het dynamisch aankoopstelsel;
- b. de namen van de uitgekozen gegadigden of inschrijvers met motivering van die keuze;
- c. de namen van de uitgesloten gegadigden of inschrijvers met motivering van die uitsluiting;
- d. de redenen voor de afwijzing van abnormaal laag bevonden inschrijvingen;
- e. de naam van de begunstigde en de motivering voor de keuze van zijn inschrijving, en, indien bekend, het gedeelte van de overheidsopdracht of de raamovereenkomst dat de begunstigde voornemens is aan derden in onderaanneming te geven.

Ter afronding van het aanbestedingstraject dient het aanbestedingsdossier te worden afgesloten, inhoudende alle van belang zijnde stukken, e-mails, gevoerde correspondentie waaruit een juist beeld kan worden verkregen van het verloop van de aanbesteding en met name het besluitvormingsproces.

Dit dossier is nodig voor zowel in- als externe controle doeleinden.

³⁷ Artikel 35, lid 14

³⁸ Artikel 43, lid 1 Bao

Bijlagen

1

Staatsteun of niet?

Het verlenen van subsidies (in het kader van de Wmo) kán worden beschouwd als staatssteun. Het verstrekken van staatssteun is niet geoorloofd als het leidt tot concurrentievervalsing die het gemeenschappelijke handelsverkeer ongunstig beïnvloedt.

Er is volgens het EG verdrag (artikel 87) sprake van staatssteun die moet worden aangemeld als aan de volgende vijf criteria is voldaan:

1. *de steun wordt door de staat verleend of met staatsmiddelen bekostigd;*

2. *de steun komt ten goede aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties*

Het begrip onderneming beperkt zich in deze zin niet alleen tot een particuliere onderneming met winstoogmerk. Een onderneming is “elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.” (Höfner-arrest). Onder “economische activiteit” wordt verstaan: de mogelijkheid om goederen of diensten op de markt aan te bieden. Dit betekent derhalve dat potentiële concurrentie al voldoende is om een economische activiteit te kunnen destilleren. Een eenheid die een typische overheidstaak verricht, is dus geen onderneming. Hierbij is het van belang te kijken naar de aard van de activiteiten, hun doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen. Binnen de context van het nationale recht moet daarbij vooral gekeken worden naar de mate waarin er sprake is van activiteiten van algemeen belang en wettelijke taken. Hoe groter het algemeen belang en hoe meer de wettelijke taak of taken verankerd zijn in wetgeving, hoe minder snel sprake zal zijn van een onderneming. Uit de definitie blijkt dat het niet uitmaakt of het om een privaatrechtelijke instelling gaat of om een instelling die krachtens publiekrecht is opgericht.

Tot slot is van belang dat het bij staatssteun gaat om steun aan bepaalde ondernemingen.

Algemene maatregelen van economisch beleid die alle ondernemingen binnen één lidstaat in gelijke mate ten goede komen worden dus niet als staatssteun aangemerkt;

3. *de steun verschaft een voordeel aan de onderneming(en) dat zij niet langs normale commerciële weg zou(den) hebben verkregen*

Er is sprake van staatssteun in alle denkbare gevallen waarin een bestuursorgaan bepaalde ondernemingen een voordeel geeft dat zij niet gehad zouden hebben onder normale marktomstandigheden. Het criterium daarbij is of de overheid zich marktconform gedraagt en dus een marktconforme prijs betaalt voor een tegenprestatie. Er is geen sprake van staatssteun indien betaald wordt voor een te verrichten (verrichte) prestatie, mits de betaling niet disproportioneel hoog is;

4. *het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen*

Dit is een moeilijk te beoordelen criterium, omdat de vervalsing van de mededinging nog niet feitelijk hoeft te bestaan.

De Commissie kan de steun als ongeoorloofd aanmerken als deze potentieel de mededinging belemmert, bijvoorbeeld door het afwerpen van opkomende concurrentie van de markt.

Bij de beoordeling van een steunmaatregel kijkt de Commissie naar het economische gevolg ervan. In geval van twijfel is het verstandig de steun aan te melden bij de Commissie;

5. het voordeel moet een ongunstig effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten

Net als de beoordeling van de vervalsing van de mededinging is ook het effect van een steunmaatregel voor het handelsverkeer moeilijk te beoordelen. De Commissie bekijkt of de steunmaatregel gericht is op toename van de uitvoer of vermindering van de invoer. Tevens bekijkt de commissie of het voor een Europese concurrent moeilijker is om toe te treden tot de betreffende markt.

De Commissie kijkt hierbij voornamelijk naar de markt en naar de onderneming die de steun ontvangt. Omdat de laatste twee criteria moeilijk te beoordelen zijn, wordt geadviseerd om over te gaan tot melding indien aan de eerste drie criteria is voldaan.

Melding bij de Europese Commissie

De Europese Commissie beoordeelt of als gevolg van de vervalsing van de mededinging, het handelsverkeer ongunstig wordt beïnvloed. Om de Commissie in staat te stellen dat te kunnen beoordelen, moeten voorgenomen steunmaatregelen, indien deze niet onder de uitzonderingen - die hieronder staan vermeld - vallen, worden aangemeld bij de Commissie.

Met uitzondering van de vrijstellingen, zoals opgenomen in het Verdrag, en de maatregelen die onder de vrijstellingswetgeving vallen, zijn de lidstaten verplicht om volgens een bepaalde procedure de voorgenomen nieuwe steunmaatregelen of wijzigingen in bestaande steunmaatregelen bij de Commissie aan te melden. De Europese Commissie beoordeelt of de steun de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en of hij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

De rijksoverheid is voor de Europese instellingen het aanspreekpunt wat de staatssteunregels betreft. Decentrale overheden moeten hun steunmaatregelen via het rijk aanmelden. Provincies en gemeenten kunnen zich richten tot het *Coördinatiepunt Staatssteun* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uitzonderingen

Onder bepaalde omstandigheden is staatssteun geoorloofd en is aanmelding bij de Commissie niet noodzakelijk. Indien voldaan is aan de voorwaarden van de vrijstellingsverordeningen hoeft in de volgende gevallen de steun niet te worden aangemeld bij de Commissie³⁹:

- A. de 'minimis' steun. De onderneming ontvangt gedurende drie jaar minder dan € 100.000,- staatssteun⁴⁰. Alle steun van overheidswege is hierbij relevant;
- B. steun ten behoeve van kleine en middelgrote ondernemingen;
- C. opleidingssteun;
- D. werkgelegenheidssteun. De gemeentelijke subsidieregeling voldoet aan de Europese Verordening werkgelegenheidssteun;
- E. steun van het MKB in de sector landbouw en visserij.

De minimis-uitzondering heeft voor de welzijnssector tot gevolg dat gemeenten kleine subsidies zonder aanmelding bij de Commissie kunnen verstrekken. De steunmaatregelen die niet onder bovenstaande vrijstellingsverordeningen vallen moeten bij de Commissie worden aangemeld. De commissie kan dan alsnog haar goedkeuring verlenen op basis van een aantal vrijstellingen.

³⁹ Meer informatie over deze uitzonderingsgevallen is te vinden op de website van Europa decentraal: <http://www.europadecentraal.nl/emc.asp?pageld=309>.

⁴⁰ Verordening de Minimis-steun (EG) nr. 69/2001.

Diensten van algemeen (economisch) belang

Uit jurisprudentie blijkt dat subsidiëring van ondernemingen die diensten van algemeen belang uitvoeren onder bepaalde voorwaarden is toegestaan. Diensten van algemeen belang verschillen van andere diensten in de zin dat de overheid (i.c. de gemeente) vindt dat in die diensten moet worden voorzien, ook wanneer de markt daarin niet (voldoende) voorziet. Diensten van algemeen belang omvatten markt- en niet-marktdiensten (economische en sociale activiteiten) die niet uitsluitend aan het marktmechanisme worden overgelaten en die tot op zekere hoogte door de overheid gereguleerd en gecontroleerd worden (denk aan sociale woningbouw en vervoer naar afgelegen gebieden).

De overheid draagt daarmee zorg voor de toegankelijkheid, de betaalbaarheid en de kwaliteit van de diensten. Het huidige beleid van de Commissie betreffende de financiering van diensten van algemeen belang is als volgt:

De overheid mag een onderneming een vergoeding verlenen voor zover het een compensatie is voor het verrichten van diensten van algemeen belang, die de overheid aan deze onderneming heeft opgedragen.

Volgens het Altmark-arrest van het Hof van Justitie hoeft dit soort steun niet te worden aangemeld bij de Commissie mits cumulatief aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

1. de begunstigde organisatie moet belast zijn met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen, die duidelijk omschreven zijn;
2. de criteria op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld;
3. de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van uitvoering van de openbare dienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst;
4. wanneer niet is aanbesteed, moet het bedrag van de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde organisatie zouden hebben gemaakt.

Het is aan de lokale, regionale of nationale overheden zelf te bepalen wat zij beschouwen als diensten van algemeen belang. Indien de lokale overheid van mening is dat bepaalde diensten in het algemeen belang zijn en het marktmechanisme mogelijk niet in voldoende mate in deze diensten voorziet, kan zij besluiten om in deze diensten van algemeen belang te gaan voorzien. Waar dergelijke diensten worden verricht als een economische activiteit, die ook door (particuliere) ondernemingen in de markt worden gezet, zijn de mededingingsregels van toepassing. Het gaat hier om diensten van algemeen *economisch* belang.

Momenteel is een vrijstellingsbeschikking in de maak voor diensten van algemeen economisch belang. Het verlenen van subsidie voor diensten van algemeen economisch belang wordt dan onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Deze beschikking is voor gemeenten van belang bij het verstrekken van grotere subsidies voor diensten.

2

Overzicht bijlage 2A- en 2B-diensten**Categorieën diensten bijlage 2A**

1. Onderhoud en reparatie
2. Vervoer te land, met inbegrip van vervoer per pantserwagen en koerier, met uitzondering van postvervoer
3. Luchtvervoer van passagiers en vracht, met uitzondering van postvervoer
4. Postvervoer te land en door de lucht
5. Telecommunicatie
6. Diensten van financiële instellingen: a) verzekeringsdiensten, b) bankverrichtingen en diensten in verband met beleggingen
7. Diensten in verband met computers
8. Onderzoeks- en ontwikkelingswerk
9. Accountants en boekhouders
10. Markt- en opinieonderzoek
11. Advies inzake bedrijfsvoering en beheer en aanverwante diensten
12. Diensten van architecten; diensten van ingenieurs en geïntegreerde diensten van ingenieurs bij kant-en-klaar opgeleverde projecten; diensten in verband met stedenbouw en landschaps-architectuur; diensten in verband met aanverwante wetenschappelijke en technische adviezen; diensten voor keuring en controle
13. Reclamewezen
14. Reiniging van gebouwen en beheer van onroerend goed
15. Uitgeven en drukken, voor een vast bedrag of op contractbasis
16. Straatreiniging en afvalinzameling; afvalwaterverzameling en -verwerking en aanverwante diensten

Categorieën diensten bijlage 2B

De zogenaamde residuaire diensten die in bijlage 2B zijn vermeld, zijn:

17. Hotels en restaurants
18. Vervoer per spoor
19. Vervoer over water
20. Vervoersondersteunende diensten
21. Rechtskundige diensten
22. Arbeidsbemiddeling
23. Opsporing en beveiliging, met uitzondering van vervoer per pantserwagen
24. Onderwijs
25. Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening
26. Cultuur, sport en recreatie
27. Overige diensten

2B-opdrachten: Gezondheids- en sociale diensten

Categorie 25:

CPC-code	Omschrijving groepen/diensten
	Maatschappelijke diensten waarbij onderdak wordt verschaft
93311.1	Welzijnszorg in bejaardentehuizen
93311.2	Welzijnszorg in tehuizen voor fysiek of mentaal gehandicapten
93312.1	Welzijnszorg in tehuizen voor kinderen en jongeren
93312.2	Welzijnszorg in tehuizen voor andere cliënten
93319	Overige maatschappelijke diensten waarbij onderdak wordt verschaft, n.e.g.
93321-93329	Maatschappelijke diensten waarbij geen onderdak wordt verschaft
93321.1	Kinderdagverblijven, m.u.v. dagverblijven voor gehandicapten
93321.2	Dagverblijven voor gehandicapte kinderen en jongeren
93322	Begeleiding en adviesverlening, n.e.g., in verband met kinderen
93323	Welzijnszorg die niet in tehuizen wordt verstrekt
93324	Beroepsrevalidatie
93329	Overige maatschappelijke diensten waarbij geen onderdak wordt verschaft

Bron: website van het ministerie van Economische Zaken

3

Schema activiteiten openbare en niet-openbare procedure

	Openbare procedure (52 dagen)		Niet-openbare procedure (37 (+ beoordeling) en 40 dagen)
Specificeren Offerte aanvraag	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerking Bestek • Uitwerking conceptcontract • Besluitvorming bestek en conceptcontract • Voorbereiding en verzending publicatie aankondiging van de opdracht 	Specificeren Bestek Selectieleid- raad	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerking Selectieleidraad • Besluitvorming • Voorbereiding en verzending publicatie aankondiging van de opdracht
Selecteren Vorbereiding inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Verzending bestek • Verzending offerte-aanvraag aanvragers • Beantwoording vragen n.a.v. offerte-aanvraag • Optioneel: prébidmeeting • Voorbereiden beoordelingsmodel en -handleiding • Voorbereiden procesverbaal van ontvangst inschrijvingen • Besluitvorming beoordelingsmodel 	Selecteren Vorbereiding inschrijvingen	<ul style="list-style-type: none"> • Verzending bestek prekwificatie • Verzending Selectieleidraad aan aanvragers • Beantwoording vragen n.a.v. Selectieleidraad • Voorbereiden beoordelingsmodel en -handleiding Selectieleidraad • Voorbereiden procesverbaal van ontvangst inschrijvingen • Formele besluitvorming beoordelingsmodel en -handleiding
		Vervolg specificeren Offerte- aanvraag	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerking offerte-aanvraag • Uitwerking conceptcontract • Voorbereiden beoordelingsmodel en -handleiding gunning-criteria • Besluitvorming offerte-aanvraag, contract en beoordelingsmodel
Selecteren Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Beoordeling inschrijvingen • Ontvangst inschrijvingen en Procesverbaal van ontvangst opmaken • Uitvoering beoordelingen van inschrijvingen • Formele besluitvorming uitsluitingen • Optioneel: offertepresentatie / bedrijfsbezoek • Beoordeling uitwerken in beoordelingsmodel • Besluitvorming inzake resultaten beoordeling 	Selecteren Samenstellen shortlist	<ul style="list-style-type: none"> • Beoordeling prekwificatie en verzending offerte-aanvraag • Ontvangst inschrijvingen en procesverbaal van ontvangst opmaken • Uitvoering beoordelingen van inschrijvingen • Beoordeling uitwerken in beoordelingsmodel • Besluitvorming inzake shortlist voor de offerte-aanvraag • Verzending offerte-aanvraag en brieven van afwijzing

	Openbare procedure (52 dagen)		Niet-openbare procedure (37 (+ beoordeling) en 40 dagen)
		Selecteren Uitvoering	Beoordeling offertes <ul style="list-style-type: none"> • Procesverbaal van ontvangst inschrijvingen opmaken • Uitvoering beoordelingen van de offertes • Optioneel: offertepresentatie • Beoordeling uitwerken in beoordelingsmodel • Besluitvorming inzake resultaten beoordeling
Selecteren Afronding	Gunning <ul style="list-style-type: none"> • Brieven uitsturen van voorgenomen gunning en afwijzing (+ 15 dagen) • Definitieve gunning en afwijzing • Teken contract(en) • Procesverbaal van gunning opstellen • Publicatie van gunning verzenden 	Selecteren Afronding	Gunning <ul style="list-style-type: none"> • Brieven uitsturen van voorgenomen gunning en afwijzing (+ 15 dagen) • Definitieve gunning en afwijzing • Teken contract(en) • Procesverbaal van gunning uitwerken • Publicatie van gunning verzenden
Nazorg	<ul style="list-style-type: none"> • Afhandeling eventuele resterende punten • Afsluiting dossier • Interne communicatie • Inrichting contractbeheer 	Nazorg	<ul style="list-style-type: none"> • Afhandeling eventuele resterende punten • Afsluiting dossier • Interne communicatie • Inrichting contractbeheer

4. Modelbestek Europese aanbesteding HH

Zie hiervoor de aparte bijlage Modelbestek Europese aanbesteding en hulp bij het huishouden.



