



Evaluatie openbaar aanbesteden welzijns- producten in stadsdeel De Baarsjes

Alwien Bogaart
Justin de Kleuver

Evaluatie openbaar aanbesteden welzijnsproducten in stadsdeel De Baarsjes

Amsterdam, 8 juni 2009

Alwien Bogaart
Justin de Kleuver

DSP – groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl
W: www.dsp-groep.nl
KvK: 33176766 A'dam

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 De formele kaders	5
1.1 De invloed van de centrale stad op het principe van (openbaar) aanbesteden	5
1.2 Bevoegdheden binnen het stadsdeel over aanbesteding	5
1.3 Ontwikkeling aanbesteding en deelraadbesluit september 2001	6
1.4 Notitie 'Aanbesteden De Baarsjes' 2002	6
1.5 Notitie 'Evaluatie aanbestedingen welzijnsaanbod' 2005	7
1.6 Notitie 'Aanbesteden in De Baarsjes' 2008	8
1.7 Conclusies ten aanzien van de kwaliteit van de formele kaders inzake aanbesteden van welzijnsproducten	9
2 Het proces van aanbesteding	11
2.1 De formele proceskaders	11
2.2 De procedure bij openbare aanbesteding	12
2.3 Selectieronde: beoordeling op uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen	12
2.4 Beoordelingsronde: beoordeling op gunningscriteria	17
2.5 Rapportage- en verantwoordingsverplichtingen	18
2.6 Looptijd van het aanbestedingsproces	19
2.7 Zorgvuldigheid van het aanbestedingsproces	20
2.8 Deskundigheid en lerend vermogen van het stadsdeel	21
3 Inhoudelijke en technische aspecten	23
3.1 De inhoudelijke kwaliteit van de aanbestedingsbestekken	23
3.2 Duidelijkheid van het bestek	25
3.3 Flexibiliteit	25
3.4 Risicobeheersing	26
4 Opbrengsten en kosten van aanbesteden	27
4.1 Beoordeling van de opbrengsten van de aanbestedingspraktijk	27
4.2 Kosten van aanbesteding	28
4.3 Kostenefficiency	29
5 Conclusies en aanbevelingen	31
5.1 Conclusies	31
5.2 Aanbevelingen	33

Inleiding

Context

In september 2001 heeft de deelraad van het stadsdeel de Baarsjes een intentiebesluit genomen tot het aanbesteden van het structureel gefinancierde welzijnsaanbod. 'De organisatie met de beste offerte voor een duidelijk omschreven product of productengroep zal worden uitgenodigd een budgetcontract met het stadsdeel te sluiten. Op deze wijze wordt het proces van rekening en verantwoording afleggen voor de verrichte welzijnstaken gestimuleerd. Uitgangspunt daarbij is een meer marktconforme werking'. Vanaf 2003 zijn onderdelen van het sociale domein aanbesteed.

Bij het stadsdeel zijn gereede twijfels gerezen over de meerwaarde van het systeem van (openbaar) aanbesteden van subsidies ten opzichte van de eerdere situatie waarin het stadsdeel budgetsubsidies verleende aan in het stadsdeel gevestigde welzijnsinstellingen. Het kiezen uit meerdere aanbieders leidt niet per definitie tot een betere kwaliteit van het uitvoerend werk. Deze voorgenoemde ervaringen zijn voor het stadsdeel reden van keuze voor het onderzoeksonderwerp. Het onderzoek vindt plaats binnen het jaarlijkse verplichte onderzoek binnen artikel 213a van de Gemeentewet.

Vraagstelling

Stadsdeel De Baarsjes heeft DSP-groep verzocht onderzoek te verrichten naar de uitvoering van aanbesteden in het sociaal domein in het kader van artikel 213a Gemeentewet. De onderzoeksvraagstelling luidt:

- Hoe efficiënt en effectief is de uitvoering c.q. zijn de richtlijnen met betrekking tot openbare aanbesteding sociaal domein?
- Is het proces van openbare aanbesteding op sociaal domein qua kosten lager of hoger dan voorheen, wanneer openbare aanbesteding niet werd gedaan?
- Welke verbeteringen c.q. aanbevelingen zijn mogelijk om openbare aanbesteding in het sociaal domein te verbeteren / innoveren?

Onderzoeksopzet

In overleg met het stadsdeel is ervoor gekozen het onderzoek te beperken tot vijf voltooide openbare aanbestedingstrajecten, te weten:

- bewonersparticipatie (2003)
- ouderenwerk (2004)
- jeugd- en jongerenwerk (2004)
- Taalwijzer (2007)
- jeugd- en jongerenwerk (2008)

De onderzoeksactiviteiten bestonden uit documentenstudie (notities en besluiten over de aanbesteding van welzijnsproducten, de bestekken van de vijf aanbestedingstrajecten en daarbij behorende bijlagen), een dossieronderzoek, waarbij het proces van de vijf aanbestedingstrajecten is gevolgd

aan de hand van de in dossiers opgeslagen documenten, waaronder de offertes met bijlagen. Voorts zijn interviews afgenomen met een lid van het dagelijks bestuur en ambtenaren die direct of indirect betrokken zijn geweest bij de aanbestedingstrajecten.

Leeswijzer

In Hoofdstuk 1 worden de formele kaders geanalyseerd. Waarom heeft het stadsdeel besloten over te gaan tot (openbare) aanbesteding? Op grond van welke overwegingen wordt gekozen voor aanbesteden en welke overwegingen bepalen of welzijnsproducten openbaar, onderhands meervoudig of onderhands enkelvoudig worden aanbesteed.

Het tweede hoofdstuk gaat in op het proces van aanbesteding. Aandacht wordt besteed aan de gehanteerde uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en gunningscriteria. De ontwikkeling van rapportage- en verantwoordingsverplichtingen wordt in beeld gebracht. Voorts wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de looptijd van de aanbestedingstrajecten en de zorgvuldigheid die in het doorlopen van de procedures wordt betracht. Tot slot volgt een beschouwing over de deskundigheid en het lerend vermogen van het stadsdeel. Hoofdstuk 3 gaat in op een aantal inhoudelijke en technische aspecten: de kwaliteit van de opdrachtformulering, de mate waarin aanbesteding een flexibele opdrachtverstrekking mogelijk maakt en de mate waarin het stadsdeel erin slaagt risico's van aanbesteding te beheersen. In het vierde hoofdstuk wordt een kosten-/batenganalyse van de aanbestedingspraktijk gemaakt. Tot slot omvat Hoofdstuk 5 conclusies en aanbevelingen.

1 De formele kaders

1.1 De invloed van de centrale stad op het principe van (openbaar) aanbesteden

De besluitvorming van stadsdeel De Baarsjes inzake aanbesteding, zowel voor wat betreft het principe als de vorm van aanbesteding is autonoom. Daarmee wordt hier bedoeld dat de centrale stad hier geen bindende kaders heeft opgelegd. Wel vindt samenwerking met andere stadsdelen plaats en is het stadsdeel aangesloten bij het stedelijk Verbeterprogramma Welzijn 2006-2009 waarvan de thema's weliswaar relevant zijn voor de aanbestedingspraktijk, maar primair betrekking hebben op subsidierelaties en opdrachtgeverschap in hun algemeenheid. Overigens heeft stadsdeel De Baarsjes naast deelname aan het Stedelijk Verbeterprogramma ook een eigen verbeterprogramma gevolgd. Het Stedelijk Verbeterprogramma levert nuttige formats en instrumenten op, maar creëert geen bindende kaders voor de stadsdelen.

1.2 Bevoegdheden binnen het stadsdeel over aanbesteding

Aanbesteden is een onderdeel van de uitvoering van het subsidiebeleid van het stadsdeel. De wet dualisering gemeenten is sterk bepalend in de verdeling van de bevoegdheden tussen de deelraad en het dagelijks bestuur voor wat betreft (de uitvoering van) het subsidiebeleid. Alle bevoegdheden tot het stellen van algemene kaders zijn geen bestuursbevoegdheden en komen toe aan de deelraad. Het vaststellen van de algemene subsidieverordeningen is de bevoegdheid van de deelraad. Bestuursbevoegdheden behoren bij het dagelijks bestuur. Het gaat om uitvoerende bevoegdheden, bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen (beslissingen en besluiten met een algemene strekking) en de vaststelling van beleidsregels. Bestuursbevoegdheden van het dagelijks bestuur betreffen alle bevoegdheden die niet het vaststellen van de begroting en de rekening, het vaststellen van verordeningen, het vaststellen van andere (algemene) regels, of het vaststellen van plannen met een meer verordenend karakter inhouden. Deze laatste bevoegdheden zijn het exclusieve domein van de stadsdeelraad. Bij het subsidiebeleid is de bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college als volgt. De deelraad heeft bij het subsidiebeleid de volgende kaderstellende bevoegdheden:

- procedureel: het vaststellen van de algemene subsidieverordening;
- financieel: het vaststellen van de begroting;
- inhoudelijk: het vaststellen van inhoudelijke beleidskaders.

Subsidie is een beleidsinstrument, een instrument om uitvoering te geven aan het beleid. Binnen de door de deelraad vastgestelde procedurele, financiële en inhoudelijke kaders geeft het dagelijks bestuur uitvoering aan het door de deelraad vastgestelde beleid. Het is aan het dagelijks bestuur te bepalen hoe het met inachtneming van deze kaders uitvoering geeft aan het beleid. Dat impliceert dat het aan het dagelijks bestuur is om bij toekennen van subsidies te bepalen of het daarbij gebruik maakt van het instrument 'aanbesteden' en welke vormen van aanbesteden onder welke feiten en

omstandigheden worden gehanteerd. Het is aan het dagelijks bestuur te bepalen aan welke aanbieders subsidies worden verleend. Deze bevoegdheid heeft de deelraad op grond van de Algemene Subsidieverordening aan het dagelijks bestuur gedelegeerd. De deelraad heeft daarom geen bemoeienis met processen van aanbesteding en subsidieverlening. Wel dient het dagelijks bestuur achteraf verantwoording af te leggen over de resultaten die het heeft bereikt met de uitvoering van het door de deelraad vastgestelde beleid, waarbij het gaat om zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de beleidsuitvoering.

1.3 Ontwikkeling aanbesteding en deelraadsbesluit september 2001

Het besluit om over te gaan tot aanbesteding van welzijnsproducten is ingegeven door een incident. Eind 2000 werd duidelijk dat Stichting Welzijn de Baarsjes (hierna te noemen 'de SWB'), de in subsidiebedragen gemeten belangrijkste subsidierelatie van het stadsdeel, in ernstige financiële problemen verkeerde. In reactie daarop heeft het stadsdeel Bureau Berenschot een onderzoek laten verrichten naar de financiële situatie en de bedrijfsvoering van de stichting. De te beantwoorden hoofdvraag van het onderzoek luidde: 'Is de stichting een betrouwbare partner waarmee de financiële relatie kan worden voortgezet'? Die vraag kon niet eenduidig worden beantwoord. De conclusies van Berenschot waren in de ogen van het stadsdeel niet ernstig genoeg om de relatie met de SWB te verbreken. Maar tegelijk koos het stadsdeel er niet voor om op de oude voet verder te gaan. 'Wij willen deze gelegenheid benutten om onze relatie met de SWB opnieuw te definiëren in de lijn die we hebben ingezet om te komen tot nieuwe budgetcontracten met de welzijnsinstellingen. Wij beogen hiermee een verdere verzakelijking van onze relatie met deze instellingen. Wij willen daarbij meer gaan sturen op kwaliteit van producten en minder vasthouden aan een bestaande relatie. Dit betekent dat wij met ingang van het subsidiejaar 2004 al onze welzijnsproducten openbaar willen gaan aanbesteden'. Gekozen werd voor deze termijn om de SWB niet bij voorbaat uit te sluiten van deelname aan aanbestedingstrajecten. Op 25 september 2001 werd het voorstel van het dagelijks bestuur om over te gaan tot aanbesteding door de stadsdeelraad overgenomen.

In het raadsbesluit werd niet geëxpliciteerd waarom gekozen werd voor het aanbestedingsinstrument en niet voor andere instrumenten om een meer zakelijke subsidierelatie tot stand te brengen. Evenmin werd geduid waarom gekozen werd voor *openbaar* aanbesteden en niet voor een andere aanbestedingsvariant.

1.4 Notitie 'Aanbesteden De Baarsjes' 2002

In november 2002 zag de notitie 'Aanbesteden De Baarsjes' het licht. Daarin werd bevestigd dat 'aangebesteding moet worden gezien tegen de achtergrond van het streven naar zakelijke subsidierelaties. Het afsluiten van budgetcontracten is daar een instrument voor'. De laatste zin relativeert al het belang van aanbesteden: het is een van de instrumenten en niet het instrument om tot een verzakelijking van de subsidierelaties te komen. Voorts wordt in de notitie opgemerkt dat in het raadsbesluit van 25 september 2001 'wordt gesproken over openbaar aanbesteden. In principe gaat het dan om openbare aanbesteding en aanbesteding met voorafgaande selectie. Voordeel van het

eerste is een ruime keuzemogelijkheid. Nadeel daarvan is dat er een grote kans is dat veel offertes worden ingediend die niet (voldoende) voldoen aan de voorwaarden die het stadsdeel stelt. Dat is tijdrovend voor het stadsdeel'. Daarmee werd een tweede relativering aangebracht: aanbesteden betekent niet per definitie 'openbaar aanbesteden'. Dat werd verder op in de notitie bevestigd, waar wordt opgemerkt dat er een aantal mogelijkheden is als het gaat om de wijze van aanbesteding. Een vijftal varianten wordt in de notitie opgesomd:

- 1 openbare aanbesteding
- 2 aanbesteding met voorafgaande selectie, waarbij de aanbesteding openbaar bekend wordt gemaakt
- 3 onderhandse aanbesteding
- 4 onderhandse aanbesteding na selectie
- 5 enkelvoudige onderhandse aanbesteding

De opsomming doet vermoeden dat steeds uit een van bovengenoemde vijf varianten gekozen kan worden. 'Het bestuur kan voor elk product vrij uit de bovenstaande vijf mogelijkheden kiezen'. Evenwel werd verzuimd aan te geven onder welke feiten en omstandigheden een bepaalde variant het meest geïndiceerd zou zijn. Vervolgens ontstaat er verwarring, omdat er in de notitie weer wordt teruggegrepen op openbaar aanbesteden. 'In het raadsbesluit wordt gesproken over openbaar aanbesteden. In principe vallen mogelijkheid 1 en 2 hier onder, immers in beide gevallen wordt openbaar kenbaar gemaakt dat het stadsdeel welzijnsproducten aan wil besteden. Bovendien staat het een ieder vrij zich daarvoor aan te melden'.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat er een zekere voorkeur is voor openbaar aanbesteden, maar dat andere aanbestedingsvarianten niet bij voorbaat zijn uitgesloten. Onduidelijk blijft echter wanneer het dagelijks bestuur ruimte heeft om voor een van die andere varianten te kiezen.

1.5 Notitie 'Evaluatie aanbestedingen welzijnsaanbod' 2005

De inhoudelijke argumenten waarom het stadsdeel tot aanbesteding is overgegaan, zijn formeel nooit geëxpliciteerd. Er is eerder sprake van impliciete verwachtingen. In het deelraadsbesluit van 2001 wordt gesproken over het verzakelijken van de subsidierelatie en sturen op kwaliteit. Op 8 maart 2005 verschijnt de notitie van het dagelijks bestuur 'Evaluatie aanbesteding welzijnsaanbod'. Een evaluatie veronderstelt dat het beleid wordt geëvalueerd aan de hand van doelstellingen of indicatoren die zijn vastgesteld voordat het te evalueren beleid in werking trad. Deze - expliciete - doelstellingen of indicatoren waren door het stadsdeel niet vooraf vastgesteld. De bijzondere situatie doet zich derhalve voor, dat het aanbestedingsbeleid is geëvalueerd aan de hand van achteraf geformuleerde doelstellingen. De evaluatienotitie noemt de volgende doelen van aanbesteden van welzijnsproducten:

- 1 Een meer marktconforme werking van het realiseren van welzijnsaanbod:
 - bevorderen van concurrentie tussen aanbieders;
 - het vergelijken van de aanpak en visie van verschillende aanbieders om de beste kwaliteit en kwantiteit te kiezen bij het gegeven subsidiebudget;
 - het stimuleren van een ondernemende instelling bij de aanbieders, waarbij zij bewust bezig zijn om een effectief, kwalitatief hoogwaardig en scherp geprijsd aanbod te realiseren.

- 2 Het voortzetten van de ingegane lijn om op een zakelijke manier met de instellingen om te gaan.

De stelling kan worden betrokken, dat in de evaluatienotitie voor de Raadscommissie Onderwijs (aan wie de notitie was gericht) het stadsdeel – impliciet – de doelen van het stadsdeel voor wat betreft aanbesteding van welzijnsproducten zijn vastgesteld.

1.6 Notitie ‘Aanbesteden in De Baarsjes’ 2008

In april 2008 ziet de notitie van het dagelijks bestuur ‘Aanbesteden in stadsdeel de Baarsjes’ het licht. In de notitie wordt teruggeblikt op de ervaringen met aanbesteden en vooruitgeblikt op op handen zijnde aanbestedingstrajecten.

In de notitie worden zowel de doelen van aanbesteden aangehaald zoals in de evaluatienotitie van 2005 benoemd en tegelijkertijd wordt aangegeven dat aanbesteden doorgaans om de volgende redenen wordt gedaan:

- op zoek naar een andere aanpak, bij aanbestedingen kunnen een aantal aanpakken met elkaar worden vergeleken (innovatie)
- niet tevreden over de kwaliteit die op dit moment geleverd wordt
- concurrentie mogelijk maken (prijs en kwaliteit vergelijken)
- politieke wens

Onduidelijk blijft wat nu de doelen van het stadsdeel zijn om aan te besteden: zijn dit de doelen uit de evaluatienotitie van 2005 of de redenen waarom doorgaans tot aanbesteding wordt overgegaan? Op zich staan de genoemde doelen en redenen niet op gespannen voet met elkaar, maar anderzijds dekken ze elkaar ook niet volledig. Dat kan verwarring wekken en het maakt een eventuele toekomstige evaluatie er niet eenvoudiger op. Het stadsdeel is gebaat bij eenduidige doelen.

De notitie haalt impliciet het raadsbesluit van 2001 om alle welzijnsproducten openbaar aan te besteden, onderuit. Er wordt niet expliciet voorgesteld om het besluit van 2001 geheel of gedeeltelijk te herzien. Maar de notitie heeft wel deze uitwerking. Eerst wordt de algemeen gunstige beoordeling van aanbesteding in de evaluatienotitie van 2005 genuanceerd. Gebleken is dat zowel het stadsdeel als de opdrachtgever en uitvoeringsorganisaties als opdrachtnemers ontevreden zijn over de onderlinge verhoudingen en aansturing. Opgemerkt wordt dat de huidige praktijk van de (openbare) aanbesteding van welzijnsdiensten een uitvoeringsopdracht star maakt. ‘Er bestaat een spanning tussen de behoefte tot controle en sturing en de benodigde flexibiliteit in de uitvoering van contracten om het mogelijk te maken op actualiteiten in te kunnen spelen’. Het schrijven van een bestek waarin de opdracht zo nauwkeurig mogelijk moet worden omschreven zou op gespannen voet staan met de behoefte aan flexibiliteit. Vervolgens wordt opgemerkt dat een vierjaarlijkse aanbestedingscyclus onrust teweeg brengt bij aanbieders en gebruikers en inbreuk pleegt op de continuïteit van het aanbod. Bovendien zou een vaste periode van vier jaar arbitrair zijn. Het dagelijks bestuur wil daarom verkennen of de looptijd van contracten kan variëren, en de mogelijkheid van verlengen invoeren. Tot slot wordt erop gewezen dat aanbesteding een tijdrovende aangelegenheid is, waarbij wordt opgemerkt dat bij onderhandse aanbesteding de doorlooptijd aanmerkelijk kan worden bekort, terwijl de keuzevrijheid uit meerdere aanbieders blijft.

Geconstateerd wordt dat er vijf soorten van dienstverlening in aanmerking kunnen komen voor het opstarten van een aanbestedingstraject. Op - plausibele - beleidsmatige gronden wordt voorgesteld om vooralsnog niet over te gaan tot het aanbesteden van drie diensten, te weten: speeltuinwerk, opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering¹ en integrale maatschappelijke dienstverlening.

1.7 Conclusies ten aanzien van de kwaliteit van de formele kaders inzake aanbesteden van welzijnsproducten

Het besluit in 2001 om alle welzijnsproducten openbaar aan te besteden is gebaseerd op een incident. Niet duidelijk is waarom de benarde financiële situatie bij één uitvoeringsorganisatie reden is om alle welzijnsproducten, dus ook de producten die bij andere uitvoeringsorganisaties zijn belegd, (openbaar) moeten worden aanbesteed. Openbare aanbesteding wordt aangevoerd om de subsidierelaties te verzakelijken. De doelen van aanbesteden worden niet geëxpliciteerd. Onduidelijk is waarom juist voor het instrument van openbare aanbesteding is gekozen en niet voor andere beschikbare instrumenten. Alternatieven worden niet genoemd of overwogen. Niet duidelijk is waarom gekozen is voor *openbare* aanbesteding. De notitie over aanbesteden uit 2005 geeft aan dat er vijf aanbestedingsvarianten zijn die kunnen worden toegepast. Niet wordt aangegeven in welke situatie een bepaalde variant te prefereren is. Tegelijkertijd wordt gesuggereerd dat openbaar aanbesteden toch de voorkeur heeft. In 2005 wordt aanbesteden geëvalueerd. De aanbestedingspraktijk wordt beoordeeld aan niet eerder benoemde doelen. In 2008 wordt in de notitie 'Aanbesteden in de Baarsjes' het eerdere algemeen gunstige oordeel van (openbaar) aanbesteden genuanceerd. De gebruikte argumenten zijn niet altijd even sterk. Zo snijdt de kritiek dat aanbesteden leidt tot weinig flexibiliteit weinig hout. Er wordt gewerkt met flexibele budgetten, ondanks dat er voor vier jaar een contract wordt aangegaan met uitvoeringsorganisaties, moeten zij jaarlijks een subsidieaanvraag indienen, waardoor jaarlijks de prestatieafspraken kunnen worden bijgesteld. Er wordt aangegeven dat na afloop van een contractperiode het contract ook verlengd kan worden, waarbij een volgende aanbesteding achterwege kan blijven. Een expliciet voorstel om het besluit alle welzijnsproducten openbaar aan te besteden wordt niet gedaan. In de praktijk van vóór 2008 wordt echter al afgeweken van openbare aanbesteding. Zo zijn peuterspeelzaalwerk en maatschappelijke participatie, sociaal-cultureel werk enkelvoudig onderhands aanbesteed en is Lokale Traject Begeleiding meervoudig onderhands aanbesteed. Er zit kortom onvoldoende lijn in het beleid en het beleid is te impliciet.

Het stadsdeel zou er goed aan doen om het aanbestedingsvraagstuk integraal te heroverwegen. In ieder geval moeten de volgende vragen daarbij worden beantwoord:

- Wat wordt - concreet - beoogd met een verzakelijking van de subsidiereelaties?

Noot 1 Uiteindelijk is opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering wel (meervoudig onderhands) aanbesteed.

- Welke instrumenten zijn beschikbaar om deze verzakelijking tot stand te brengen en wat zijn de voor- en nadelen van de onderscheiden instrumenten?
- Als aanbesteden een van die instrumenten is, in welke situaties wordt daarvan gebruik gemaakt, en welke aanbestedingsvarianten worden in welke situatie benut?
- Als een bepaald welzijnsproduct eenmaal is aanbesteed, impliceert dit dan dat het steeds wordt aanbesteed of kunnen er ook omstandigheden of beleidsmatige redenen zijn om na afloop van de contractperiode het contract te verlengen en dus af te zien van een volgende aanbesteding?

2 Het proces van aanbesteding

2.1 De formele proceskaders

Aanbesteden is in beginsel een privaatrechtelijke aangelegenheid. Bij het aanbesteden van welzijnsproducten gaat het in wezen om het aanbesteden van subsidies voor die welzijnsproducten. Er is geen voorgeschreven juridisch kader voor het aanbesteden van subsidies. Strikt genomen bestaat aanbesteden van subsidies niet, omdat aanbesteden per definitie een privaatrechtelijke aangelegenheid is. Beter zou kunnen worden gesproken over het benaderen van meerdere aanbieders om een subsidieaanvraag in te dienen voor een bepaald cluster van subsidiabele activiteiten.

Subsidies kunnen uitsluitend via publiekrechtelijke weg worden verleend. Op alle subsidies is Titel 4.2 Subsidies van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Het is niet toegestaan om subsidies langs privaatrechtelijke weg te verlenen. Subsidies worden in beginsel verleend op basis van een ingediende subsidieaanvraag. De Awb geeft niet aan langs welke procedure subsidie moet worden verleend. Een bestuursorgaan als het dagelijks bestuur van het stadsdeel is vrij naar eigen inzicht een procedure te ontwikkelen, mits deze niet in strijd is met dwingende bepalingen uit Titel 4.2 Subsidies.

Bij aanbesteden van subsidies behoeft het stadsdeel geen uitvoering te geven aan Europese aanbestedingsregels of aan het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO) te geven. Het stadsdeel heeft er evenwel voor gekozen om subsidies aan te besteden via een mix van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke procedures. De procedure die leidt tot aanbesteding is geïnspireerd op het privaatrecht, waarbij – in geval van een openbare aanbesteding - het BAO van toepassing is verklaard op de procedure, dan wel er intern vanuit wordt gegaan dat uitvoering gegeven moet worden aan het BAO. Is eenmaal een definitief gunningsbesluit door het dagelijks bestuur genomen, dan wordt overgeschakeld op het publiekrecht. De subsidie wordt verleend op basis van een beschikking tot subsidieverlening als bedoeld in afdeling 4.2.3 van de Awb en een daarop voortbouwende uitvoeringsovereenkomst als genoemd in artikel 4:36 Awb.

Door te kiezen voor openbare aanbesteding en daarbij het BAO te hanteren legt het stadsdeel zich onnodige lasten op. De ervaring bij De Baarsjes leert dat openbare aanbesteding op voorhand niet leidt tot een groter aantal offertes en dus tot meer marktwerking. Het is voorstelbaar dat het stadsdeel bij een actieve marktverkenning met een onderhandse aanbesteding meer aanbieders kan interesseren een offerte in te dienen, dan met een openbare aanbesteding. Weliswaar heeft openbare aanbesteding in enkele gevallen (bewonersondersteuning 2003 en jeugd- en jongerenwerk 2008) ertoe geleid dat de opdracht uiteindelijk is gegund aan een niet bij het stadsdeel bekende aanbieder, een meer actieve marktbenadering (vooral buiten het Amsterdamse circuit) had eenzelfde resultaat op kunnen leveren. Het stadsdeel had vanuit het perspectief van marktwerking dus even goed kunnen kiezen voor onderhandse meervoudige aanbesteding en had daarbij eenvoudiger en minder belastende procedures kunnen hanteren.

2.2 De procedure bij openbare aanbesteding

De procedure tot aanbesteding van subsidies is opgenomen in de bestekken voor de onderscheiden aanbestedingstrajecten. De procedures zijn in de tijd bezien wat veranderd, maar zijn in essentie gelijk gebleven. Gekozen is voor een selectie in twee fasen. De eerste fase heeft betrekking op de beoordeling van de aanbieders, de tweede op de beoordeling van de offertes van die aanbieders die door de eerste selectiefase zijn gekomen. Voor beide fasen worden criteria benoemd. De offertes worden aan die criteria getoetst. In elke fase kunnen er partijen afvallen, omdat zij niet of niet voldoende aan de criteria voldoen. In de tweede fase wordt gekozen voor een van de ingediende offertes en vallen daarmee in beginsel alle overige offertes af. In beginsel, omdat na een voorlopig gunningsbesluit afstemming plaatsvindt over de uitvoering met de partij van wie de offerte in beginsel is gegund. Indien het stadsdeel en de desbetreffende aanbieder er niet uit komen, kan worden teruggevallen op een andere geschikte aanbieder. In de praktijk is tot nu toe het niet voorgekomen dat een voorlopig gunningsbesluit uiteindelijk niet uitmondde in een definitief gunningsbesluit.

Nadat het stadsdeel een aanbesteding openbaar ter kennis heeft gebracht, worden belangstellende organisaties in de gelegenheid gesteld vragen te stellen en eventueel uitvoeringsaccommodaties te bezichtigen. Het stadsdeel beantwoordt de vragen in een Nota van inlichtingen die openbaar wordt gemaakt. Vervolgens kunnen aanbieders een offerte indienen. Na sluiting van de termijn waarbinnen offertes kunnen worden ingediend, worden aanbieders en vervolgens hun offertes beoordeeld. Dat gaat in twee fasen die in totaal drie rondes beslaan. De selectiefase bestaat uit één ronde en de beoordelingsfase uit twee rondes:

- 1 Een selectieronde door een toetsingscommissie, waarin aanbieders worden beoordeeld op uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen.
- 2 Een beoordelingsronde waarin de offertes worden beoordeeld op de gestelde minimumeisen.
- 3 Een beoordelingsronde waarin de offertes worden beoordeeld op de gunningscriteria. Deze ronde omvat veelal een presentatie van deze offertes aan de beoordelingscommissie.

Bij niet openbare aanbesteding is de procedure in beginsel gelijk aan die bij openbare aanbesteding. Het verschil met openbare aanbesteding is dat in het laatste geval vooraf geen selectie heeft plaatsgevonden van organisaties die een offerte in kunnen dienen.

2.3 Selectieronde: beoordeling op uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen

In de selectieronde wordt bezien of op de offererende organisaties een uitsluitingsgrond van toepassing is, dan wel dat deze niet voldoen aan de geschiktheidseisen.

Een uitsluitingsgrond heeft een knock-out effect: het enkele feit dat een bepaalde uitsluitingsgrond op een organisatie van toepassing is, impliceert dat deze uit de procedure wordt verwijderd.

Hieronder worden de meest recent gehanteerde uitsluitingsgronden genoemd.

De gegadigde verklaart dat niet één van de onderstaande omstandigheden van toepassing is:

- hij deelneemt of heeft deelgenomen aan een criminele organisatie
- hij betrokken is, of betrokken is geweest bij omkoping
- hij betrokken is, of betrokken is geweest bij het witwassen van geld
- hij in staat van faillissement, vereffening, akkoord of surseance van betaling verkeert
- zijn faillissement is aangevraagd, of tegen wie een procedure van vereffening of surseance van betaling dan wel een andere soortgelijke procedure aanhangig is gemaakt
- hij bij een rechterlijke beslissing die kracht van gewijsde heeft, veroordeeld is geweest voor een delict dat zijn beroepsmoraliteit in het gedrang brengt
- hij in de uitoefening van zijn beroep een ernstige fout heeft begaan
- hij niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de betaling van zijn belastingen of sociale verzekeringsbijdragen
- hij zich schuldig heeft gemaakt aan valse verklaringen bij het verstrekken van inlichtingen of bepaalde gegevens, die bij de onderhavige aanbesteding worden verlangd

De uitsluitingsgronden zijn in de tweede tranche van de openbare aanbestedingen (2007-2008) verzaamd ten opzichte van die in 2003-2004. De meest recente uitsluitingsgronden zijn ontleend aan het BAO. Voor aanbieders brengen de uitsluitingsgronden administratieve lasten met zich mee omdat zij bewijsstukken moeten overleggen. Overwogen zou kunnen worden om in eerste instantie te volstaan met een verklaring van aanbieders dat de uitsluitingsgronden niet op hen van toepassing zijn en eerst van de partij van wie de offerte voorlopig gegund is, te verlangen dat deze bewijsstukken overlegt.

In het verleden is het voorgekomen dat twee organisaties gezamenlijk een offerte indienden en bij de gunning van de offerte de activiteiten onderbrachten in een aparte rechtspersoon. Waar de achterliggende organisaties voldeden aan de criteria inzake financieel-economische draagkracht, gold dit niet voor de nieuwe rechtspersoon, die ernstige liquiditeitsproblemen kende. De productie van deze rechtspersoon bleef achter bij wat met het stadsdeel was overeengekomen. Op basis van de uitvoeringsovereenkomst had het stadsdeel de subsidie lager kunnen vaststellen dan bij de beschikking tot subsidieverlening, hetgeen materieel had geleid tot een terugvordering van subsidies. Dat zou waarschijnlijk hebben geleid tot een faillissement van de aanbieder. Indien zich nog eens de figuur voordoet van een nieuwe organisatie die wordt beheerst door een combinatie van bestaande organisaties, doet het stadsdeel er verstandig aan voorzieningen op te nemen in het bestek die er zorg voor dragen dat de continuïteit gegarandeerd is van de nieuwe rechtspersoon die de door het stadsdeel gesubsidieerde activiteiten verricht. Deze bepalingen dienen erin te voorzien dat de 'moederorganisaties' de continuïteit van de dienstverlening garanderen.

In het bestek Taalwijzer 2007 zijn naast selectiecriteria ook zogenaamde minimumeisen opgenomen. De inschrijver moet verklaren dat hij aan deze

minimumeisen voldoet. Voldoet hij niet aan een of meerdere minimumeisen, dan wordt hij uitgesloten van de verdere procedure.

De gestelde minimumeisen in het bestek Taalwijzer 2007 zijn:

- 1 uitvoering werkzaamheden conform serviceniveauovereenkomst
- 2 uitvoering werkzaamheden in nauwe samenwerking met door het stadsdeel aangewezen lokale partijen
- 3 meewerken aan klachten-, bezwaar- en beroepsprocedures
- 4 voldoen aan privacyregels als neergelegd in stedelijk vastgesteld klachten- en privacyreglement en voldoen aan de geldende wet- en regelgeving betreffende de bescherming persoonsgegevens
- 5 realiseren Taalwijzer op een zelf aan te dragen locatie die voldoet aan de daaraan gestelde eisen met betrekking tot toegankelijkheid, openingstijden en een stadsbrede geldende huisstijl
- 6 verzekering voor wettelijke aansprakelijkheid
- 7 verklaring bereidheid klanttevredenheidsonderzoek en monitoring van de gerealiseerde prestaties
- 8 certificering van de organisatie op basis van ISO 9001-200 of HKZ kwaliteitssysteem

In andere bestekken (bijvoorbeeld jeugd- en jongerenwerk 2008) worden deze minimumeisen ook wel geschiktheideisen genoemd. Ten onrechte want minimumeisen hebben geen betrekking op de kwaliteit van de aanbieder, maar op diens bereidheid om te voldoen aan bepaalde eisen die worden gesteld aan de uitvoering van de opdracht.

In alle bestekken worden in de selectieronde naast uitsluitingsgronden ook geschiktheideisen gehanteerd. Deze eisen hebben geen betrekking op de offerte maar op de organisatie die een offerte uitbrengt. Geschiktheideisen hebben betrekking op de vraag of de organisatie geschikt is om de opdracht waarvoor offerte is uitgebracht met succes uit te voeren. De geschiktheideisen hebben enerzijds betrekking op de financieel-economische draagkracht van de organisatie en anderzijds op de inhoudelijke kwaliteiten (ook wel 'technische bekwaamheid' genoemd). De inhoudelijke kwaliteiten worden langs twee wegen getoetst:

- De wijze waarop de organisatie organisatorische randvoorwaarden heeft gecreëerd om de opdracht professioneel en met voldoende kwaliteit, deskundigheid en innovatief vermogen uit te voeren.
- De ervaring van de organisatie met vergelijkbare opdrachten en een positieve waardering van de uitvoering van deze opdrachten door de opdrachtgever.

In tegenstelling tot selectiecriteria houden geschiktheideisen een zekere mate van willekeur in, omdat 'geschiktheid' niet altijd in absolute zin kan worden geduïd. Bij een financieel criterium als liquiditeit kan dit nog aan de orde zijn, bijvoorbeeld door een kwantitatieve ondergrens te hanteren die in de desbetreffende sector gangbaar is, maar als het gaat om de beschrijving van het personeelsbeleid is het minder eenduidig vast te stellen of dit aan bepaalde standaarden voldoet. Het verdient aanbeveling om daar waar het gaat om meer kwalitatief geformuleerde geschiktheidseisen meer specifiek te vragen naar bepaalde zaken die van vitaal belang worden geacht. Bijvoorbeeld niet vragen of de organisatie het personeelsbeleid heeft geforma-

liseerd, maar of de organisatie aantoonbaar beschikt over bepaalde procedures en regelingen met betrekking tot competentie management, werkbegeleiding, deskundigheidsbevordering en resultaats- en ontwikkelingsgesprekken.

Ter illustratie zijn hieronder de geschiktheideisen genoemd uit het bestek openbare aanbesteding jeugd- en jongerenwerk 2008.

- 1 Verklaring Financiële soliditeit.
- 2 Aantonen financiële en economische draagkracht:
 - een passende bankverklaring of bewijs van een verzekering tegen beroepsrisico's;
 - inzage in de liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit door overlegging van de drie meest recente door de accountant goedgekeurde jaarrekeningen;
 - een verklaring over de omzet middels de drie laatste jaarrekeningen.
- 3 Een omzet van tenminste € 1.500.000.
- 4 Aantonen kwaliteit en vakkundigheid:
 - personeel is bevoegd en heeft minimaal een relevante op leiding op MBO niveau;
 - personeel voldoet aan de eisen van de CAO Welzijnswerk;
 - personeel beschikt over een verklaring van goed gedrag;
 - overleggen van een samenvattende beschrijving van het personeelsbeleid.
- 5 Aantoonbare ervaring met de uitvoering van jeugd- en jongerenwerk in een grootstedelijke omgeving dan wel ervaring met grootstedelijke problematiek.
- 6 Minimaal twee referenties.
- 7 Hanteren van een pedagogisch beleid dat aansluit bij de visie van het stadsdeel. De inschrijver garandeert op alle onderdelen de tijdige en volledige rapportage op alle afgesproken onderdelen conform de geldende termen van de algemene Subsidieverordening.
- 8 De instelling verklaart zich bereid samen te werken met, en een duidelijke taakafbakening tot stand te brengen met de organisaties die samenwerken in alle netwerken die relevant zijn voor de goede uitoefening van het jeugd- en jongerenwerk.
- 9 De inschrijver verklaart zich bereid te investeren in het vakmanschap en professionele ontwikkeling van het jongerenwerk.
- 10 Eisen aan het gebruik van de accommodaties van waaruit de dienstverlening plaatsvindt.

Een belangrijk instrument om de kwaliteit van de aanbieder te toetsen is het beschrijven van referentieprojecten en het opvragen van referenties. In 2004 werd nog volstaan met de vraag een kort overzicht te geven van relevante recente projecten / producten met daarbij vermelding van de naam voor welke organisatie deze projecten zijn uitgevoerd en wat de duur en de inhoud van de werkzaamheden waren. In 2008 wordt gevraagd twee referenties aan te leveren met betrekking tot eerder met goed gevolg uitgevoerde en naar inhoud vergelijkbare opdrachten en een beschrijving van die opdrachten.

De omschrijving moet de volgende elementen omvatten:

- duur van de opdracht
- de regio / plaats van uitvoering van de opdracht
- deelnemers die in het kader van deze aanbesteding worden beschreven
- de omvang (aantal deelnemers) en aard van de opdracht
- de administratieve organisatie
- omschrijving van de gehanteerde methodiek

Door referentieprojecten te laten beschrijven kan het stadsdeel beoordelen of een aanbieder beschikt over de gevraagde relevante expertise en ervaring. Het bevragen van opdrachtgevers maakt duidelijk of de werkzaamheden zijn verricht zoals beschreven en of opdrachtgevers ook tevreden zijn over de dienstverlening. Het verdient aanbeveling daarbij ook andere aspecten te betrekken zoals de communicatie, het voldoen aan informatie- en rapportageverplichtingen en of de aanbieder uitkwam met het initieel beschikbaar gestelde subsidiebedrag.

Uit de in De Baarsjes afgeronde openbare aanbestedingstrajecten blijkt dat de gehanteerde selectiecriteria en geschiktheidseisen in beperkte mate leiden tot uitsluiting van offerende partijen.

Aanbestedingstraject	aantal offertes	afgevallen op grond van uitsluitingsgronden	afgevallen op grond van geschiktheidseisen
bewonersparticipatie 2003	4	1	0
jeugd- en jongerenwerk 2004	5	1	0
ouderenwerk 2004	4	0	0
Taalwijzer 2007	2	0	1
jeugd- en jongerenwerk 2008	2	0	0

Alvorens geschiktheidseisen te formuleren, is het van belang een marktverkenning te organiseren en daarbij na te gaan wat redelijkerwijs van een organisatie in een bepaalde sector verlangd mag worden. Er doet zich hier altijd een zeker spanningsveld voor. In het geval van openbare aanbesteding wil men enerzijds een groot aantal aanbieders interesseren een offerte in te dienen, terwijl men anderzijds een zo hoog mogelijke kwaliteit van de uitvoeringspraktijk wil. Hoe hoger de kwaliteitslat wordt gelegd, hoe kleiner de kring van gegadigden zal zijn. Wordt de lat te hoog gelegd, dan wordt de kring der gegadigden erg klein. Wellicht worden er dan eisen gesteld die in de sector nog geen gemeengoed zijn, zoals een HKZ-certificering of een hoge ondergrens bij de solvabiliteit. Ook hier geldt weer dat een actieve benadering van belang is. Bepaal eerst kwaliteitscriteria aan de hand van de vraag of deze van belang zijn voor de uitvoering van de subsidiabele activiteiten. Toets of er voldoende organisaties in de markt zijn die hieraan voldoen. Zijn er voldoende organisaties, dan kunnen de kwaliteitscriteria onverkort worden gehanteerd. In het andere geval kan worden overwogen ze in neerwaartse richting bij te stellen.

2.4 Beoordelingsronde: beoordeling op gunningscriteria

De offertes van de organisaties die tijdens de selectieronde niet van verdere deelname aan de procedure zijn uitgesloten, worden vervolgens beoordeeld op de in het bestek opgenomen gunningscriteria. Gunningscriteria hebben betrekking op de offerte, niet op de kwaliteiten van de aanbieder. De grootste manco's binnen de bestekken doen zich hier voor. In de bestekken uit 2003 en 2004 (bewonersparticipatie, ouderenwerk en jeugd- en jongerenwerk) zijn hier grove fouten gemaakt omdat geschiktheidseisen en gunningscriteria hier door elkaar lopen. Organisaties worden gevraagd voorbeeldprojecten te beschrijven en referenties aan te leveren. Deze vragen hebben betrekking op de geschiktheid van de aanbieder niet op de kwaliteit van de aanbidding (de offerte). Ook wordt gevraagd of organisaties bereid zijn om periodiek voortgangsrapportages aan te leveren. Nog los van de vraag of dit thuishoort in een bestek (dit hoort eerder thuis in de Algemene subsidieverordening of een daarbij behorende uitvoeringsregeling) heeft de vraag geen betrekking op de kwaliteit van de offerte. In de bestekken uit 2003 en 2004 wordt zowel bij de geschiktheidseisen als bij de gunningscriteria gesteld dat de beoordeling plaatsvindt aan de hand van de beantwoording van in een bepaald hoofdstuk opgenomen vragen, die zowel betrekking hebben op de geschiktheid van de aanbieder als op de kwaliteit van de aanbidding. Afgewezen partijen hadden op basis van deze gebreken in het bestek kunnen eisen dat de procedure moest worden overgedaan of hadden een schadeclaim kunnen indienen. In latere bestekken worden geschiktheideisen en gunningscriteria wel uit elkaar gehouden.

Bij de bestekken jeugd- en jongerenwerk (2008) en maatschappelijke participatie (2008) worden minimumeisen aan de kwaliteit van de offerte gesteld. Indien niet aan deze eisen wordt voldaan wordt de offerte terzijde gelegd en wordt deze niet meer getoetst aan de gunningscriteria.

In het bestek jeugd- en jongerenwerk 2008 worden de volgende minimumeisen aan de kwaliteit van de offerte gesteld:

- De inschrijving sluit aan op de visie uit: *Investeren in talent*. En speelt in op talentontwikkeling.
- Goed burgerschap en het tegengaan en voorkomen van overlast.
- De inschrijving bevat haalbare en realistische resultaten en doelen.
- De inschrijving geeft duidelijk aan hoe meerwaarde wordt gehaald uit de samenwerking met relevante netwerken rond jeugd en jongeren binnen het stadsdeel en buiten de stadsdeelgrenzen. - De inschrijving is innovatief en dynamisch.
- De inschrijving bevat concreet aanbod waarmee jongeren op een positieve manier met elkaar in contact worden gebracht en dat bijdraagt aan tolerantie tussen jongeren onderling en tussen jongeren en overige buurtbewoners.
- De inschrijving spreekt jongeren aan op hun mogelijkheden.
- De inschrijving omhelst een activiteiten aanbod waarmee een brede doelgroep wordt bereikt.

Tussen 2003-2004 en 2008 is er een kwaliteitsslag gemaakt bij de formulering van de gunningscriteria. Die zit voornamelijk in de doelgerichtheid van de inhoudelijke vraagstelling van het stadsdeel. In de eerdere bestekken speelde de visie van het stadsdeel een prominente rol. Offertes werden voor een belangrijk deel beoordeeld op de vraag of de visie van een aanbieder op de aan te besteden welzijnsproducten aansloot bij die van het stadsdeel. In het bestek ouderenwerk 2004 worden 11 open vragen gesteld in het kader van de beoordeling van de kwaliteit van de offerte. Twee daarvan hebben betrekking op de geschiktheid van de aanbieder. Van de resterende 9 vragen hebben er 5 betrekking op het geven van een visie (waaronder op ouderenwerk en op vermaatschappelijking van de zorg). In latere bestekken staan doelen meer centraal. Voor een meer uitgebreide behandeling hiervan wordt verwezen naar paragraaf 3.1 'Inhoudelijke kwaliteit van aanbestedingsbestekken'.

2.5 Rapportage- en verantwoordingsverplichtingen

Het aanbestedingsproces eindigt met een definitief gunningsbesluit door het dagelijks bestuur. Vanaf dat moment zijn de reguliere subsidieprocedures aan de orde. In het geval van openbare aanbesteding betekent dat dat het stadsdeel en de aanbieder een uitvoeringsovereenkomst ondertekenen en het dagelijks bestuur een beschikking tot subsidieverlening verstrekt. Bij openbare aanbesteding van subsidies gaat het bij het stadsdeel steeds om een budgetsubsidie. Dat betekent dat niet alleen de algemene subsidieverordening van het stadsdeel van toepassing is, maar ook de Uitvoeringsregeling Budgetsubsidies.

In het verleden is het bij de uitvoering van de activiteiten waarvoor budgetsubsidie werd verleend nadat een openbaar aanbestedingstraject was doorlopen, niet steeds goed gegaan bij de uitvoering. Dat hield deels verband met de kwaliteit van de aanbieder die beduidend lager was dan was beoordeeld in het aanbestedingstraject, deels met de kwaliteit van de inhoud (de vraagstelling) van het aanbestedingsbestek, en deels met het accountmanagement van het stadsdeel. Accountmanagement kent een structuur- en een procescomponent. De structuurcomponent heeft betrekking op formele rapportage- en verantwoordingsverplichtingen van een subsidieontvanger, de proceskant op de wijze waarop ambtelijk en bestuurlijk uitvoering wordt gegeven aan de structuurcomponent. Meer bepaald gaat het om het tijdig, adequaat en consequent toepassen van formele bepalingen met betrekking tot rapportage- en verantwoordingsverplichtingen. De ASV en het Uitvoeringsbesluit Budgetsubsidies omvatten in deze slechts summier verplichtingen. Op grond van de Uitvoeringsregeling Budgetsubsidies is een subsidieontvanger bij een subsidie per boekjaar vanaf € 100.000, - verplicht om de volgende informatie te overleggen:

- 1 Voor 1 februari de kengetallen over het voorgaande kalenderjaar met betrekking tot de realisatie van de overgekomen producten en activiteiten, het bereik en/of de effecten.
- 2 Voor 1 april de jaarrekening en het inhoudelijk verslag over het voorgaande kalenderjaar.
- 3 Voor 1 mei respectievelijk 1 november de tussentijdse kengetallen met betrekking tot de realisatie van de overgekomen producten en activiteiten, het bereik en/of de effecten over het eerste respectievelijk eerste tot en met derde kwartaal van het lopende kalenderjaar, eventueel vergezeld van een voorstel tot budgettair neutrale wijziging van de lopende prestatieafspraken.
- 4 In het geval van een meerjarige subsidie voor 1 juni een voorstel tot aanpassing van de product- en prijsafspraken voor het komende kalenderjaar.

De volledige jaarrekening bestaat uit een balans, exploitatierekening en toelichtingen daarop. De begroting moet daarbij als vergelijkende cijfers worden opgenomen.

Op grond van artikel 13 van de ASV is een subsidieontvanger verplicht alle informatie te verlenen en medewerking te verlenen aan onderzoeken die het dagelijks bestuur nodig achten. Deze bevoegdheid ontleent het dagelijks bestuur aan artikel 4:37 Awb. Het stadsdeel heeft lering getrokken uit de ongunstige ervaringen met de aanbesteding van het jeugd- en jongerenwerk 2004. In de meest recente bestekken zijn nadere informatie- en rapportageverplichtingen opgenomen, die eveneens deel uitmaken van de uitvoeringsovereenkomsten. Afwijkingen van overeengekomen prestatieafspraken zijn hierdoor op korte termijn bij het stadsdeel bekend zodat in overleg met de aanbieder aanpassingen en bijstellingen mogelijk zijn.

In het aanbestedingsbestek jeugd- en jongerenwerk 2008 zijn de volgende aanvullende informatie- en rapportageverplichtingen opgenomen:

Kwartaalrapportage

- over de financiële en inhoudelijke kengetallen
- in het bijzonder over prestaties die meer dan 5% afwijken met een toelichting daarop en ondernomen acties om in geval van onderprestatie alsnog de overeengekomen prestaties te realiseren

Halfjaarrapportage

- inhoudelijk verslag van de activiteiten
- de wijze waarop invulling is gegeven aan de in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen afspraken
- verslag van de faal- en succesfactoren
- relevante trends en ontwikkelingen voor de jeugd in De Baarsjes en de consequenties hiervan voor de invulling en uitvoering van het jeugd- en jongerenwerk en indien van toepassing voor het jeugdbeleid
- aanbevelingen dienaangaande

Jaarrapportage

- idem als halfjaarrapportage

2.6 Looptijd van het aanbestedingsproces

Voor de berekening van de looptijd wordt uitgegaan van drie fasen:

- 1 De voorbereidingsfase waarin het bestek wordt opgesteld.
- 2 De eigenlijke aanbestedingsfase, vanaf de openbaarmaking van het bestek tot en met de definitieve gunning van de opdracht.
- 3 De aanloopfase van de aanbieder waarin deze tussen het moment van gunning en het moment waarop de werkzaamheden worden begonnen, voorbereidingshandelingen verricht.

De voorbereidingsfase neemt ongeveer twee maanden in beslag, de eigenlijke aanbestedingsfase zo'n vijf maanden en de aanloopfase minimaal drie maanden. Tussen de eerste voorbereidingen voor de aanbesteding en het moment waarop de aanbieder wiens offerte is gegund, de gesubsidieerde

werkzaamheden begint, ligt dus ongeveer tien maanden. Bij onderhandse meervoudige of enkelvoudige aanbesteding is de looptijd van het aanbestedingstraject niet echt korter. Zo bedroeg de looptijd van de eigenlijke aanbestedingsfase bij de enkelvoudige onderhandse aanbesteding van het sociaal-cultureel werk in 2003 4½ maand. Aangenomen wordt dat het opstellen van een bestek voor openbare aanbesteding niet veel meer tijd vergt dan bij een onderhandse aanbesteding, omdat het meeste werk zit in het inhoudelijke deel van het bestek (de opdrachtformulering en het opstellen van de geschiktheidseisen en gunningscriteria). De aanloopfase is uiteraard alleen aan de orde indien de aanbieder van wie de offerte gegund wordt, een andere partij is dan de huidige aanbieder. Ook bij een openbare aanbesteding kan dat het geval zijn.

Uiteraard is het niet zo dat gedurende de eigenlijke aanbestedingsfase er voortdurend ambtelijke inspanningen worden geleverd. Tussen de aankondiging van de aanbesteding en de uiterste datum van indienen van offertes zit zes weken. De inspanningen van de ambtenaren beperken zich tot het opstellen van een nota van inlichtingen waarin vragen van geïnteresseerde partijen worden beantwoord.

Bij de looptijd kunnen nog de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- Het komt voor dat offerende partijen de termijn waarbinnen geoffreerd moet worden (zes weken na de openbare bekendmaking) te kort vinden.
- Door het BOA van toepassing te verklaren op de procedure moeten er formele terugkoppelmomenten plaatsvinden, die maken dat de doorlooptijd als krap wordt ervaren.
- Een deel van de stress aan ambtelijke kant zit in de beschikbare tijd voor het opstellen van het bestek (de voorbereidingsfase). Door eerder met het opstellen van het bestek te beginnen c.q. daar opdracht voor te geven, zou dit kunnen worden ondervangen.

2.7 Zorgvuldigheid van het aanbestedingsproces

Het stadsdeel stelt bij elk aanbestedingstraject een bestek op met daarin een procedure. De procedure voorziet in termijn en criteria waaraan offertes en de daarbij behorende bijlagen worden getoetst. DSP-groep heeft de dossiers van de vijf geselecteerde openbare aanbestedingstrajecten bestudeerd. Idealiter bevat elk dossier het bestek, de ingediende offertes met bijbehorende bijlagen en documenten van het stadsdeel die duidelijk maken dat de offertes overeenkomstig de daaraan gestelde criteria zijn beoordeeld. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de archivering van het stadsdeel verbetering behoeft. De benodigde stukken zijn over een groot aantal verschillende dossiermappen verdeeld. Er zijn daardoor geen afgebakende dossiers die alle relevante stukken bevatten. Van een aantal aanbestedingstrajecten ontbreken enkele offertes (bewonersparticipatie 2003) of zelfs alle offertes (jeugd- en jongerenwerk 2004). Een enkele offerte is niet compleet bewaard gebleven. De documenten die betrekking hebben op de beoordeling van de offertes zijn niet altijd compleet of duidelijk.

Voor zover de dossiers dat toelaten, kan worden geconstateerd dat de offertes over het algemeen zorgvuldig zijn beoordeeld. Wel komt het voor dat de offertestukken volledig zijn maar een offerte op een enkel punt niet de gevraagde informatie biedt. Zo ontbreekt in een offerte de informatie over voor de geoffreerde werkzaamheden benodigde ervaring, in een andere offerte ontbreekt de verklaring dat medewerkers voldoen aan de eisen uit de CAO

Welzijnswerk.

Alle offertes zijn ingediend binnen de sluitingstermijn.

Na de tweede beoordelingsronde worden alle aanbieders die nog meedingen uitgenodigd om een presentatie te verzorgen voor de beoordelingscommissie. De opbrengst daarvan is tweeledig: een bevestiging van het voorlopig oordeel over de ingediende offertes en het wegnemen van vragen van commissieleden bij de offertes.

De meeste zorgvuldigheid dient uiteraard betracht te worden bij de selectie, vooral in de tweede fase waarin de offerte worden beoordeeld aan de hand van de gunningscriteria. Helaas zijn de beoordelingen van de afzonderlijke leden van de beoordelingscommissie niet in dossiers bewaard gebleven. Er kan derhalve niet worden beoordeeld of offertes op onderdelen (heel) uiteenlopend door de verschillende leden zijn beoordeeld. Bij de gunning wordt gestreefd naar consensus. Niet in alle gevallen wordt deze snel bereikt. Dat illustreert het belang van eenduidige niet multi-interpretabele gunningscriteria. Het verdient aanbeveling om voordat de gunningscriteria worden vastgesteld, deze vooraf goed door te spreken in een breed gezelschap waartoe ook anderen dan de beoogde leden van de beoordelingscommissie behoren. Zo kan vooraf goed beoordeeld worden of de criteria voor een ieder duidelijk en eenduidig zijn.

2.8 Deskundigheid en lerend vermogen van het stadsdeel

Aanbesteden is een vak apart. Zeker als het gaat om openbaar aanbesteden waarop het BAO van toepassing is. Maar aanbesteden vraagt ook om goed opdrachtgeverschap: het stadsdeel moet in staat zijn, zijn vraagstelling goed te formuleren. Dat is geen sinecure. Tal van gemeenten worstelen met het vertalen van strategische doelen in SMART geformuleerde operationele beleidsdoelen en het doorvertalen daarvan in eveneens SMART geformuleerde prestatieafspraken. Bovendien moet het bestek zodanige informatie bevatten dat niet in het stadsdeel gevestigde of werkzame aanbieders niet op een informatieachterstand worden gesteld ten opzichte van de huidige aanbieder.

Bij openbaar aanbesteden zijn twee soorten deskundigheid nodig: technische en juridische deskundigheid waar het gaat om het opzetten van de procedures en het voldoen aan wettelijke bepalingen en inhoudelijke deskundigheid waar het gaat om het formuleren van de visie op de aan te besteden welzijnsproducten, een duidelijke opdrachtformulering en het formuleren van gunningscriteria. Voor de technische en juridische deskundigheid wordt gebruik gemaakt van ISS. Er mag vanuit worden gegaan dat deze specialisten over voldoende expertise beschikken. Wel is tijdens het onderzoek duidelijk geworden dat de projectleider voor het aanbestedingstraject jeugd- en jongerenwerk 2008 bij juridische vraagstukken steeds verschillende antwoorden kreeg van juristen binnen het stadsdeel en DMO van de centrale stad en ten einde raad een gespecialiseerd advocatenkantoor heeft ingehuurd. De inhoudelijke expertise is nog in ontwikkeling. De opdrachtformulering bij recente aanbestedingstrajecten is verbeterd ten opzichte van die bij de trajecten in 2003 en 2004, maar is nog steeds voor verbetering vatbaar. In paragraaf 3.1 wordt hier nader op ingegaan. Duidelijk is dat het voorbereiden en uitvoeren van een aanbestedingstraject niet eenvoudig is, en moet worden overgelaten aan 'zware' senior beleidsambtenaren die in

staat zijn zowel de inhoudelijke als de procesmatige kant van het aanbestedingstraject te verzorgen.

Kijkend naar de verschillende openbare aanbestedingstrajecten, dan wordt duidelijk dat zich in de loop der tijd een aantal verbeteringen heeft voorgedaan:

- Er wordt bij het bestek Taalwijzer onderscheid aangebracht tussen minimumeisen die betrekking hebben op de bereidheid van een aanbieder om aan bepaalde eisen te voldoen enerzijds en geschiktheidseisen die betrekking hebben op de benodigde kwaliteiten om de opdracht uit te voeren anderzijds.
- Geschiktheidseisen die betrekking hebben op de kwaliteiten van de opdrachtgever om de opdracht uit te voeren worden onderscheiden van gunningscriteria die betrekking hebben op de kwaliteit van de aanbidding.
- Er worden beschrijvingen van referentieprojecten opgevraagd en tevens worden opdrachtgevers benaderd met de vraag of de uitvoering van de projecten overeenkomstig deze beschrijving heeft plaatsgevonden en of de opdrachtgever daarover tevreden is.
- Er worden minimumeisen gesteld aan het inhoudelijke deel van de offerte zodat offertes die klaarblijkelijk onder de maat zijn op grond van deze minimumeisen terzijde kunnen worden gelegd en niet meer meegenomen moeten worden in de laatste, arbeidsintensieve, beoordelingsronde.
- De kwaliteit van de opdrachtformulering is versterkt, zij het dat hier nog verbeteringen mogelijk en nodig zijn, met name als het gaat om het formuleren van de eigen operationele beleidsdoelen.
- In aanvulling op de ASV en de Uitvoeringsregeling Budgetsubsidies zijn rapportage- en verantwoordingsverplichtingen in de bestekken opgenomen (die later in de uitvoeringsovereenkomsten worden opgenomen) zodat het stadsdeel over een instrumentarium beschikt om te toetsen of de uitvoering overeenkomstig de uitvoeringsovereenkomsten geschiedt.

Het stadsdeel heeft dus aantoonbaar lerend vermogen. Een aandachtspunt is het borgen van expertise. Dit is temeer van belang omdat er onder de beleidsambtenaren veel verloop is. Van de ambtenaren die de openbare aanbestedingstrajecten in 2003 en 2004 hebben aangestuurd, is er geen enkele meer bij het stadsdeel werkzaam. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat het aantal aanbestedingen beperkt is, ongeveer twee gemiddeld per jaar. Die aanbestedingen worden ook nog eens door verschillende ambtenaren aangestuurd. De ervaringskennis is daarom beperkt en aan slijtage onderhevig. Niettemin wordt geconstateerd dat er geen kennisbank is aangelegd waarin alle kennis is gebundeld. Er zijn ook geen interne handelingen voorhanden. Het is wenselijk dat hierin verandering komt. Ook wordt niet altijd geleerd van voorgaande aanbestedingstrajecten. Bijvoorbeeld in het bestek Taalwijzer 2007 wordt onderscheid gemaakt tussen minimumeisen die betrekking hebben op de bereidheid van aanbidders om te voldoen aan bepaalde eisen enerzijds en geschiktheidseisen die betrekking hebben op de geschiktheid van de aanbieder om de opdracht uit te voeren anderzijds. In het bestek maatschappelijke participatie wordt dit onderscheid ook gemaakt maar bij het bestek jeugd- en jongerenwerk 2008 weer niet. Dat illustreert dat de borging van kennis bij het stadsdeel nog niet goed georganiseerd is. Een centrale regie ontbreekt.

3 Inhoudelijke en technische aspecten

3.1 De inhoudelijke kwaliteit van de aanbestedingsbestekken

De kwaliteit van een aanbestedingsbestek zit vooral in de kwaliteit van de opdrachtformulering. Uiteindelijk gaat het om het verlenen van subsidies. Subsidie is een beleidsinstrument dat gebruikt wordt om de beleidsdoelen van het stadsdeel te realiseren. In dat opzicht maakt het niet uit of er al dan niet sprake is van een aanbestedingstraject. Aanbesteden maakt het echter onoverkomelijk tot een goede opdrachtformulering te komen. Een goede opdrachtformulering is eerst mogelijk als het stadsdeel zijn eigen doelen duidelijk heeft. Dat lijkt niet steeds het geval te zijn. Er zijn twee gunstige uitzonderingen: Taalwijzer 2007 en jeugd- en jongerenwerk 2008. Taalwijzer is heel instrumenteel. Het doel is duidelijk: mensen werven voor inburgeringstrajecten en ze begeleiden op weg naar het inburgeringsexamen. De te verrichten werkzaamheden zijn ondergebracht in een drietal taakgebieden. De resultaten van die taakgebieden zijn helder benoemd. De tweede gunstige uitzondering is het jeugd- en jongerenwerk 2008. Belangrijk daarbij is dat recentelijk de nota 'Investeren in talent, jongerenbeleid 2008-2011' is verschenen. De nota geeft aan welke maatschappelijke effecten worden beoogd. Die effecten zijn vervolgens geoperationaliseerd in kwalitatieve doelstellingen waaraan meetbare doelstellingen zijn verbonden.

De nota 'Investeren in talent' onderscheidt drie beoogde maatschappelijke effecten. Een daarvan is: jongeren ontdekken en ontplooiën hun talenten. Binnen het domein van dit effect is een kwalitatief doel dat meer jongeren talent ontplooiën in de vrije tijd. Daaraan wordt als kwantitatieve doelstelling verbonden dat het aantal deelnemers aan vrijetijdsbesteding in De Baarsjes in 2011 is toegenomen met 10% ten opzichte van 2007. Dat wordt doorvertaald in een prestatieafspraken met de uitvoeringsorganisatie: een toename met 10% van het aantal jongeren dat deelneemt aan de vrije tijdsactiviteiten van de aanbieder.

Het bestek maatschappelijke participatie 2008 stelt daarentegen nauwelijks doelen. De aanbieder wordt vooral bevraagd op zijn werkwijze, methodieken en de wijze waarop hij met bepaalde vraagstukken omgaat. De doelen van het stadsdeel zijn nauwelijks in beeld en worden heel algemeen benoemd:

Als hoofddoelen van maatschappelijke participatie worden geformuleerd:

- het stadsdeel wil investeren in der zogenaamde 'Civil Society'. Zij wil daarvoor de mogelijkheden versterken van bewoners van het stadsdeel om elkaar te ontmoeten, kennis te nemen van elkaars achtergronden en deel te nemen aan een divers activiteiten aanbod
- het stadsdeel wil ondersteuning bieden aan die mensen die ook met hulp van anderen (vrijwilligers) niet in staat zijn om te participeren in de samenleving

De hoofdoelen moeten worden bereikt door:

- het creëren van sociale activeringsplekken
- het creëren van maatschappelijke activeringsplekken
- vrijwilligersondersteuning

Kwantitatieve doelen worden niet gesteld.

Daar waar doelen worden geformuleerd, is het de vraag in hoeverre aanbieders kunnen worden aangesproken op de door hen te bereiken resultaten. In het bestek jeugd- en jongerenwerk wordt een aantal doelen gesteld waarop een instelling niet kan worden afgerekend. Enkele voorbeelden:

- Vermindering van % jongeren dat zich sociaal geïsoleerd voelt per begin 2010 t.o.v. eind 2008 en in de volgende drie jaren tenminste hetzelfde niveau of een verdere afname.
- De waardering van jongeren voor hun buurt is per 2010 hoger dan eind 2008 en in de volgende drie jaren een waardering op tenminste hetzelfde niveau of een verdere toename.

De realisatie van deze doelen is van veel meer factoren afhankelijk dan de inzet van de aanbieder van het jeugd- en jongerenwerk. De aanbieder mag hierop dan ook niet worden afgerekend. Het is raadzaam om een onderscheid te maken tussen 'resultaat' en 'maatschappelijk effect'. Een aanbieder mag worden afgerekend op het resultaat van zijn activiteiten: de aanwijsbare verandering c.q. gerealiseerde baat die één of meerdere diensten (bij cliënten) teweegbrengt en daarmee bijdraagt aan de beleidsdoelstelling en het maatschappelijk effect. Een instelling kan echter niet worden afgerekend op het maatschappelijk effect: de beoogde verandering in de maatschappelijke omgeving dan wel bij de beoogde doelgroepen. Een voorbeeld. Het jongerenwerk mag worden afgerekend op resultaten als het bereik van jongeren en de tevredenheid van jongeren over het aanbod aan vrije tijdsactiviteiten. Maar niet op de waardering van jongeren voor hun buurt, want die waardering is van veel meer variabelen afhankelijk dan het aantal jongeren dat deelneemt aan vrije tijdsactiviteiten van het jongerenwerk en de waardering die jongeren daaraan geven.

Indien er veranderingen optreden in de maatschappelijke omgeving waardoor een instelling de overeengekomen prestaties niet (geheel) kan realiseren is deze verplicht op zo kort mogelijke termijn daarover te berichten aan het stadsdeel. Dat maakt het mogelijk om in onderling overleg eventueel tot een aanpassing van de prestatieafspraken te komen. In het geval de instelling deze meldingsplicht niet nakomt, kan het stadsdeel de instelling afrekenen op de bij de subsidieverlening vastgestelde prestatieafspraken.

Een ander aandachtspunt bij de bestekken is de omvang ervan. Potentiële aanbieders worden geconfronteerd met visies waarop gereageerd moet worden, kwaliteitseisen waaraan moet worden voldaan en een groot aantal gunningscriteria. Bij het bestek maatschappelijke participatie worden 41 inhoudelijke gunningscriteria gehanteerd. Het is aan te bevelen om vooraf vast te stellen wat de essentie van de te verrichten werkzaamheden zijn en dit tot uitdrukking te brengen in een beperkt aantal gunningscriteria.

3.2 Duidelijkheid van het bestek

Een belangrijk vraagstuk betreft de duidelijkheid van het bestek. Als de vraagstelling van het stadsdeel door aanbieders niet als duidelijk wordt ervaren, is er een kans dat aanbieders andere zaken offeren dan gevraagd. Dat kan impliceren dat een op zich geschikte aanbieder afvalt, omdat hij vanwege een onduidelijk bestek de vraagstelling verkeerd heeft opgevat. En het kan later bij de uitvoering van de geoffreerde werkzaamheden tot geschillen leiden. In de notitie 'Aanbesteden in stadsdeel de Baarsjes' uit 2008 wordt gesteld dat in de afgelopen aanbestedingsperiode (in welke de openbare aanbestedingstrajecten uit 2003 en 2004 werden doorlopen) het stadsdeel en de aanbieders ontevreden zijn over de onderlinge verhoudingen en de aansturing. 'Oorzaken daarvan zijn te vinden in:

- Onduidelijke opdrachtformuleringen die teveel ruimte laten tot interpretatieverschillen.
- Onvoldoende objectieve kwaliteitscriteria waarbinnen het aanbod plaats dient te vinden.
- Onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer, uitmondend in onvoldoende vertrouwen in elkaar'.

Sinds 2007 wordt gewerkt met een nota van inlichtingen. Potentiële aanbieders die vragen hebben over het bestek worden in de gelegenheid gesteld schriftelijke vragen in te dienen. De vragen worden gebundeld schriftelijk beantwoord in een nota van inlichtingen. Uit de gestelde vragen kan niet worden afgeleid dat de vraagstelling van het stadsdeel onduidelijk / niet begrijpelijk is. De gestelde vragen hebben met name betrekking op het verkrijgen van nadere informatie / achtergrondinformatie. Opvallend is dat het kwalitatief minder sterke bestek maatschappelijke participatie 2008 minder vragen oproept dan het bestek jeugd- en jongerenwerk waar de nota van inlichtingen 26 pagina's omvat.

3.3 Flexibiliteit

Bij openbare aanbesteding van subsidies hanteert het stadsdeel in beginsel een meerjarige subsidierelatie voor een periode van vier jaar. Welzijnswerk speelt zich af in een maatschappelijke en politieke context die sterk aan beweging onderhevig is. Meerjarige subsidiëring is dan voor het stadsdeel eerst aantrekkelijk als er voldoende ruimte in de prestatieafspraken zit om deze aan te passen aan gewijzigde omstandigheden en inzichten. Bij de bestekken in de jaren 2003-2004 was de ruimte voor flexibiliteit nog beperkt. Bij het bestek bewonersondersteuning 2003 was zelfs verzuimd hieromtrent bepalingen op te nemen. Bij de bestekken ouderenwerk 2004 en jeugd- en jongerenwerk 2004 zat al meer bewegingsruimte. Enerzijds omdat een onderscheid werd aangebracht tussen een basisaanbod en een flexibel aanbod (waarbij het in geld uitgedrukte aandeel van het flexibele aanbod 10,5 tot 13% van het totale budget besloeg) en anderzijds omdat de volgende clause was opgenomen: 'Periodiek vindt evaluatie plaats door het stadsdeel. Naar aanleiding hiervan dient de instelling bereid te zijn tussentijds de inzet en de activiteiten van het werk op een andere wijze vorm te geven'.

Bij het jeugd- en jongerenwerk 2008 is het onderscheid tussen basisaanbod en flexibel aanbod gebleven. Jaarlijks dient de aanbieder een subsidieaanvraag in waarin duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het basisaanbod

en het flexibele aanbod. In de beschrijving van het voorgestelde flexibele aanbod dat in het vorige jaar succesvol is gebleken en waarvoor de aanbieder het wenselijk vindt dat dat wordt voortgezet. Daarnaast bevat het voorstel een beschrijving van vernieuwende en aansprekende projecten en activiteiten en een toelichting op welke wijze jongeren betrokken zijn geweest bij het tot stand komen daarvan. Zo wordt invulling gegeven aan een vraaggerichte en flexibele werkwijze. In de halfjaarrapportage en de jaarrapportage dient de subsidieontvanger aan te geven wat relevante trends en ontwikkelingen zijn die gelden voor jeugd in De Baarsjes en wat de consequenties hiervan zijn voor de invulling en uitvoering van het jeugd- en jongerenwerk en indien van toepassing voor het jeugdbeleid.

3.4 Risicobeheersing

In de uitvoeringsovereenkomst is opgenomen dat partijen deze buiten rechte kunnen ontbinden indien de andere partij ook na schriftelijke aanmaning en een redelijke termijn in gebreke blijft aan zijn verplichtingen uit de overeenkomst te voldoen. De uitvoeringsovereenkomst bouwt echter voort op de beschikking tot subsidieverlening. Ook als de uitvoeringsovereenkomst is ontbonden blijft de publiekrechtelijke subsidierelatie nog steeds in stand. Het stadsdeel kan evenwel op grond van 'wanprestatie' de beschikking tot subsidieverlening wijzigen of intrekken. Artikel 4:48 Awb bepaalt dat zolang de subsidie nog niet is vastgesteld een bestuursorgaan als het dagelijks bestuur van het stadsdeel de beschikking tot subsidieverlening kan intrekken of wijzigen, indien de activiteit waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel heeft plaatsgevonden of zal plaatsvinden of de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Voorts ligt het risico voor budgetoverschrijding bij de subsidieontvanger. De openbare aanbesteding van subsidies heeft betrekking op budgetsubsidies. Een kenmerk daarvan is dat de verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering en de daaraan verbonden risico's ligt bij de subsidieontvanger. Voor het overige geldt artikel 4:31 Awb dat bepaalt dat de beschikking tot subsidieverlening steeds de hoogte van de subsidie aangeeft. In de Memorie van toelichting wordt hierbij opgemerkt, dat een systeem waarbij ongelimiteerd feitelijke kosten kunnen worden gedeclareerd, ongewenst is, omdat daarvan geen enkele prikkel tot doelmatigheid uitgaat. Mede daarom is in artikel 4:31 bepaald dat de beschikking tot subsidieverlening de subsidie steeds aan een maximum moet worden gebonden. In formeel opzicht kan er op dit punt derhalve geen enkel probleem voor het stadsdeel bestaan. Of dat probleem zich in de werkelijkheid voordoet, hangt echter af van de discipline van het stadsdeel om zich aan de formele kaders te houden en het risico daadwerkelijk te laten bij de subsidieontvanger. De ervaring met de vorige aanbieder van het jeugd- en jongerenwerk leert dat dit niet steeds eenvoudig is. Een goede voorafgaande screening van een aanbieder en een kritische analyse van de begroting van een aanbieder kunnen helpen voorkomen dat het stadsdeel niet in de verleiding hoeft te komen om onverplicht uit eigen kas tekorten van een aanbieder aan te vullen.

4 Opbrengsten en kosten van aanbesteden

4.1 Beoordeling van de opbrengsten van de aanbestedingspraktijk

De veronderstelling bij aanbesteding is dat er concurrentie ontstaat die bestaande aanbieders scherp houdt op het gebied van de kwaliteit van het uitvoerend werk en de prijsstelling. In deze paragraaf wordt verkend of deze voordelen van aanbesteden zich ook in De Baarsjes hebben voorgedaan.

Concurrentie

Door aan te besteden is een eind gemaakt aan gegroeide monopolieposities van in het stadsdeel gevestigde of werkzame aanbieders. Want ongeacht of er na aanbesteding een nieuwe aanbieder komt of de zittende aanbieder als winnaar uit het aanbestedingstraject komt, de monopoliepositie van de zittende aanbieder is doorbroken. Het automatisme van het elk jaar weer subsidiëren van dezelfde aanbieders is verdwenen. Evenwel geldt hier een relativisering. In de eerste plaats zijn niet alle welzijnsproducten (steeds) aanbesteed. Zo is de maatschappelijke dienstverlening nog nooit voorwerp van aanbesteding geweest en is het ouderenwerk eenmaal aanbesteed en vervolgens na afloop van de contractperiode zonder enige vorm van aanbesteding aan dezelfde aanbieder gegund voor een nieuwe termijn van vier jaar. Ook is de concurrentie beperkt. Openbare aanbesteding heeft nooit meer dan vijf offertes opgeleverd. Bij de laatste drie openbare aanbestedingen (Taalwijzer 2007, jeugd- en jongerenwerk 2008 en maatschappelijke participatie 2008) waren er per aanbesteding niet meer dan 2 partijen die een offerte indienden. Overigens wijkt dit niet af van ervaringen in andere stadsdelen. Er is slechts een beperkt aantal grotere welzijnsorganisaties die hun diensten aanbieden buiten de eigen vestigingsplaats. Voorts leggen deze organisaties zich ook beperkingen op, door hun activiteiten slechts aan te bieden in een geografisch beperkt gebied. Waar aanbesteding is gericht op marktwerking treedt deze slechts in beperkte mate op, bij gebrek aan alternatieve aanbieders. Openbaar aanbesteden levert op voorhand niet meer gegadigden op dan onderhands meervoudig aanbesteden.

Prijsconcurrentie

Het entameren van concurrentie door middel van aanbesteding heeft niet geleid tot prijsconcurrentie. De geoffreerde bedragen lagen steeds dicht bij elkaar en lagen niet of nauwelijks onder de in de bestekken opgenomen maximaal beschikbare bedragen. In de evaluatienotitie van 2005 wordt als nadeel van aanbesteden genoemd dat het soms tot een hogere kostprijs per eenheid leidt vanwege een door aanbieders gehanteerde risico-opslag. Bovendien leidt aanbesteden tot start- en overnamekosten, zij het dat vanaf 2007 deze kosten door de aanbieders gedekt moeten worden uit het reguliere subsidiebudget, wat overigens weer wel ten koste kan gaan van het direct uitvoerend werk. Per saldo leidt aanbesteden daarom tot hogere kosten voor het stadsdeel.

Uiteraard is het mogelijk dat er door (nieuwe) aanbieders meer waar geleverd wordt voor de verleende subsidiebedragen, zodat de doelmatigheid is toegenomen. Er zijn echter geen harde bewijzen aanwezig dat deze doelmatigheidswinst daadwerkelijk is opgetreden.

Kwaliteit

De evaluatie van 2005 levert een wat navrant beeld in deze op. Enerzijds wordt opgemerkt dat de offertes leiden tot een aanbod dat volgens de selectiecommissies kwalitatief hoogwaardiger was dan het bestaande aanbod, maar anderzijds wordt gesteld dat de keuze voor een nieuwe aanbieder op basis van een aansprekende visie en aanpak niet automatisch tot merkbaar ander en beter aanbod leidt. Aanbesteden levert derhalve niet automatisch een betere uitvoeringskwaliteit op.

Het opheffen van monopolieposities op zich is geen opbrengst. Dat zijn enkel de effecten ervan in termen van meer kwaliteit. Daarbij kan gedacht worden in een groter bereik, een grotere tevredenheid bij afnemers van de dienstverlening en een grotere bijdrage aan het realiseren van beleidsdoelen van het stadsdeel. Deze effecten zijn niet waar te nemen. Dat wil overigens niet zeggen dat de effecten niet zouden optreden. Er is simpelweg geen informatie over beschikbaar. Bij sommige aanbestedingen is de mening onder ambtenaren dat de kwaliteit van de dienstverlening beter is geworden, maar bij andere aanbestedingen is dit niet het geval. In een enkel geval, de aanbesteding jeugd- en jongerenwerk 2004, is de kwaliteit aantoonbaar onder de maat en zijn minder prestaties geleverd dan op grond van de uitvoeringsovereenkomst geleverd hadden moeten worden.

4.2 Kosten van aanbesteding

Aanbesteden, en met name openbaar aanbesteden waarbij het BAO wordt toegepast, is arbeidsintensief en brengt daardoor extra kosten met zich mee ten opzichte van een traditionele subsidierelatie waarin het stadsdeel ieder jaar subsidie verleent aan dezelfde aanbieders. Het gaat met name om het opstellen van het bestek, het doorlopen van de procedure met de beoordeling van de aanbieders en de offertes en het inschakelen van een beoordelingscommissie. Maar ook wordt inzet gepleegd door juridische en inkoopmedewerkers. In een aantal gevallen hebben extern ingehuurd medewerkers de procedures begeleid. Ook is externe juridische advisering ingehuurd en bij openbare aanbesteding zijn er advertentiekosten.

Bij het kostenverhaal passen overigens wel relativerende opmerkingen:

- 1 Het opstellen van het inhoudelijk deel van de offerte, de opdrachtformulering, is de meest arbeidsintensieve taak binnen een aanbestedingstraject. Het raakt ook de eerste verantwoordelijkheid van het stadsdeel als opdrachtgever: het formuleren van de eigen beleidsdoelen en de doorvertaling daarvan in een opdracht met prestatieafspraken met uitvoeringsorganisaties. Bij aanbesteden wordt vaak opgemerkt dat het aanbieder scherp houdt, hetzelfde geldt ook voor de aanbestedende overheid. Aanbesteden dwingt het stadsdeel heel goed te kijken naar wat het zelf wil en exact te bepalen waaraan het zijn subsidies wil besteden. Aanbesteden geeft daardoor meer kwaliteit aan het opdrachtgeverschap van het stadsdeel. Anders gezegd, als het stadsdeel ook los van aanbesteden investeert in de kwaliteit van zijn opdrachtgeverschap, maakt het ook meer kosten dan in de situatie waarin subsidies als het ware automatisch worden verleend.
- 2 Naarmate er meer ervaring met aanbestedingen wordt opgedaan en kennis wordt geborgd neemt het tijdsbeslag af.

- 3 Als gekozen wordt voor onderhandse aanbesteding in plaats van openbare aanbesteding worden procedures eenvoudiger en leveren ze minder juridische risico's op, wat ook tijdsparing oplevert.
- 4 Aanbesteding van een welzijnsproduct gebeurt in de regel eens in de vier jaar. Mogelijkerwijs wordt een aantal contracten verlengd. Omgerekend per jaar levert aanbesteden dus niet heel veel extra inspanningen op ten opzichte van de situatie dat niet aanbesteed wordt.

Het stadsdeel is ervan uitgegaan dat een openbaar aanbestedingstraject gemiddeld 200 arbeidsuren kost. Uit door het stadsdeelaangeleverde cijfers blijkt dat gemiddeld 206,5 uren per openbaar aanbestedingstraject zijn besteed. Bij onderhandse meervoudige aanbestedingstrajecten ligt het gemiddelde op 182 uur en bij onderhandse enkelvoudige aanbesteding op 71 uur. Het verschil tussen openbaar en onderhands meervoudig aanbesteden is niet groot en zit vooral in het opstellen van de selectieleidraad en het schrijven van het bestek. Onderhandse aanbesteding kost beduidend minder tijd. Dat geldt zowel voor het voorbereiden van de aanbesteding als de beoordeling van de offerte. Uitgaande van een gemiddeld uurtarief van € 35,50 bedragen de kosten bij openbaar aanbesteden € 7.330,80, bij onderhands meervoudig aanbesteden € 6.461,00 en bij onderhands enkelvoudig aanbesteden € 2.520,50. Gelet op de grote bedragen die met aanbesteding van subsidies zijn gemoeid (bij jeugd- en jongerenwerk 2008 gaat het om € 562.000, - per jaar) en het feit dat in beginsel voor 4 jaar wordt aanbesteed, zijn de meerkosten van openbaar aanbesteden ten opzichte van andere vormen van aanbesteding geen reden om van openbaar aanbesteden af te zien. Wel brengt openbaar aanbesteden nog meerkosten met zich mee in de vorm van advertentiekosten (ongeveer € 1.400,-).

Aanbesteden wordt duurder als deze in handen wordt gelegd van externe krachten. Dit kan zowel te maken hebben met het ontbreken van interne deskundigheid als met tijdgebrek. Dat levert de volgende meerkosten op: openbaar aanbesteden € 7.124,30, onderhands meervoudig aanbesteden € 6.279,00 en onderhands enkelvoudig aanbesteden € 2.449,50.

Ook komt het voor dat op aspecten, vooral juridische, externen worden geadviseerd. Door onderhands meervoudig aan te besteden en daarbij het BAO te mijden en uitsluitend uit te gaan van publiekrechtelijke regels, zouden kosten beperkt kunnen worden.

4.3 Kostenefficiency

Het tegen elkaar afwegen van opbrengsten en kosten heeft bij (openbaar) aanbesteden iets van het afwegen van appels en peren. De kosten zijn alleen meetbaar in geld, de opbrengsten alleen als aanbesteding, wat ertoe leidt dat opdrachten tegen lagere kosten dan voorheen kunnen worden aanbesteed. Dat blijkt niet het geval te zijn. Onmiskenbaar gaat (openbaar) aanbesteden gepaard met extra kosten. De niet direct op geld waardeerbare opbrengsten zijn voorsnog niet duidelijk.

De conclusie luidt dan ook dat voorsnog dat (openbaar) aanbesteden meer kosten met zich meebrengt, terwijl er geen inhoudelijke meerwaarde in de zin van een groter bereik, grotere tevredenheid bij afnemers en een grotere bijdrage aan het realiseren van beleidsdoelen van het stadsdeel, tegenover lijkt te staan.

Dat rechtvaardigt nog niet de conclusie om te stoppen met (openbaar) aanbesteden. Enerzijds kunnen de kosten in de toekomst dalen doordat kan

worden teruggevallen op opgebouwde kennis en door af te zien van openbare aanbesteding en het BAO te mijden. Anderzijds kunnen de opbrengsten toenemen door een verbetering van het opdrachtgeverschap van het stadsdeel, waarbij overigens wordt opgemerkt dat dit ook gerealiseerd zou kunnen worden in een traditionele een-op-een subsidierelatie.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

- 1 Bij de uitvoering van zijn aanbestedingsbeleid is het stadsdeel De Baarsjes niet gebonden aan door de centrale stad voorgeschreven kaders of regels.
- 2 Bij de verdeling van de bevoegdheden tussen de deelraad en het dagelijks bestuur bij aanbesteden geldt hetzelfde als bij de bevoegdheidsverdeling bij het subsidiebeleid. De deelraad stelt de financiële, inhoudelijke en procedure kaders vast. Het dagelijks bestuur beschikt over alle bestuursbevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van het subsidiebeleid. Dat impliceert dat het dagelijks bestuur met inachtneming van de door de stadsdeelraad gestelde kaders beslist of, en zo ja hoe subsidies worden aanbesteed en, in geval van niet openbare aanbesteding welke instellingen worden gevraagd een offerte in te dienen. De bevoegdheid tot het gunnen van de subsidie aan een bepaalde instelling is, overeenkomstig de algemene Subsidieverordening, een exclusieve bevoegdheid van het dagelijks bestuur. Wel dient het dagelijks bestuur achteraf verantwoording af te leggen over de resultaten die het heeft bereikt met de uitvoering van het door de deelraad vastgestelde beleid, waarbij het gaat om zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de beleidsuitvoering.
- 3 De besluitvorming van stadsdeel De Baarsjes inzake aanbesteding, zowel voor wat betreft het principe als de vorm van aanbesteding is autonoom. Daarmee wordt hier bedoeld dat de centrale stad hier geen bindende kaders heeft opgelegd. Wel vindt samenwerking met andere stadsdelen plaats en is het stadsdeel aangesloten bij het stedelijk Verbeterprogramma Welzijn 2006-2009 waarvan de thema's weliswaar relevant zijn voor de aanbestedingspraktijk, maar primair betrekking hebben op subsidierelaties en opdrachtgeverschap in hun algemeenheid.
- 4 De formele kaders van het stadsdeel inzake aanbesteding zijn niet duidelijk. Er is in het verleden niet expliciet bepaald welke doelen het stadsdeel met aanbesteden nastreeft. Niet duidelijk is op grond waarvan wordt bepaald of openbaar, onderhands meervoudig of onderhands enkelvoudig wordt aanbesteed. Er is niet vastgelegd of bij een goed functionerende aanbieder een volgende aanbesteding al dan niet achterwege blijft. Maar het belangrijkste is dat niet duidelijk is waarom het stadsdeel kiest voor het instrument (openbaar) aanbesteden om subsidierelatie te verzakelijken en niet voor andere instrumenten.
- 5 Het stadsdeel maakt het zich bij het openbaar aanbesteden van welzijnsproducten moeilijk door het BAO van toepassing te verklaren, terwijl dat niet nodig is. Dat compliceert de procedures en maakt dat het stadsdeel steeds rekening moet houden met juridische risico's. Dit terwijl er geen beletsel is via de publiekrechtelijke weg meerdere partijen te verzoeken een subsidieaanvraag in te dienen voor een bepaald pakket aan te leveren welzijnsproducten.

- 6 In de loop der tijd zijn in het aanbestedingsproces verbeteringen opgetreden:
- sinds 2007 wordt een nota van inlichtingen uitgebracht die op basis van door hen individueel gestelde vragen is opgesteld, zodat alle partijen over dezelfde informatie beschikken;
 - er wordt bij de bestekken Taalwijzer en maatschappelijke participatie 2008 onderscheid aangebracht tussen minimumeisen die betrekking hebben op de bereidheid van een aanbieder om aan bepaalde eisen te voldoen enerzijds, en geschiktheideisen die betrekking hebben op de benodigde kwaliteiten om de opdracht uit te voeren anderzijds (om onduidelijke redenen is dit bij het bestek jeugd- en jongerenwerk 2008 achterwege gelaten);
 - geschiktheideisen die betrekking hebben op de kwaliteiten van opdrachtgever om de opdracht uit te voeren worden onderscheiden van gunningscriteria die betrekking hebben op de kwaliteit van aanbidding;
 - er worden beschrijvingen van referentieprojecten opgevraagd en tevens worden opdrachtgevers benaderd met de vraag of de uitvoering van de projecten overeenkomstig deze beschrijving heeft plaatsgevonden en of de opdrachtgever daarover tevreden is;
 - er worden minimumeisen gesteld aan het inhoudelijke deel van de offerte zodat offertes die klaarblijkelijk onder de maat zijn op grond van deze minimumeisen terzijde kunnen worden gelegd en niet meer meegenomen worden in de laatste, arbeidsintensieve, beoordelingsronde;
 - de kwaliteit van de opdrachtformulering is versterkt, zij het dat hier nog verbeteringen mogelijk en nodig zijn;
 - in aanvulling op de ASV en de Uitvoeringsregeling Budgetsubsidies zijn rapportage- en verantwoordingsverplichtingen in de bestekken opgenomen (die later in de uitvoeringsovereenkomsten worden opgenomen) zodat het stadsdeel over een instrumentarium beschikt om te toetsen of de uitvoering overeenkomstig de uitvoeringsovereenkomsten geschiedt.
- 7 De archivering van aanbestedingsdossiers laat te wensen over. Stukken zijn niet gebundeld binnen een bepaalde map en er ontbreken stukken, zoals offertes.
- 8 Er is geen centrale regie waar het gaat om het bundelen van opgedane ervaring en kennis met aanbestedingstrajecten. Kennis wordt geborgd. Dit is te meer een aandachtspunt omdat er veel verloop is onder beleidsmedewerkers en er gemiddeld maar twee aanbestedingstrajecten per jaar worden doorlopen, en trajecten door niet steeds dezelfde medewerkers worden uitgevoerd.
- 9 De opdrachtformulering is bij de bestekken 2007-2008 beter verzorgd dan bij de bestekken uit 2003-2004. Een negatieve uitzondering daarop is het bestek maatschappelijke participatie 2008. Een opdrachtformulering is eerst helder als het stadsdeel zelf concrete doelen heeft geformuleerd en die heeft doorvertaald in SMART geformuleerde prestatieafspraken.
- 10 De lijst met gunningscriteria in bestekken is veel te uitgebreid.
- 11 De doorlooptijd van een aanbestedingstraject vanaf het moment waarop begonnen wordt met het schrijven van het bestek tot het moment waarop de geselecteerde aanbieder de werkzaamheden begint duur ongeveer 10 maanden. De ervaring leert dat bij onderhandse aanbestedingstrajecten de looptijd niet substantieel korter is.

- 12 Doordat elk jaar opnieuw subsidie moet worden aangevraagd, in een aantal gevallen gewerkt wordt met een basisaanbod en een flexibel aanbod en de aanbieder op basis van signalering van trends en ontwikkelingen worden gevraagd hun aanbod jaarlijks te herzien of het stadsdeel zijn beleid op basis van deze signalen kan aanpassen, is er ondanks de meerjarige subsidiecontracten voldoende flexibiliteit aanwezig om het aanbod zo goed mogelijk te laten aansluiten bij veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten.
- 13 Financiële risico's van het stadsdeel bij de subsidierelatie kunnen met behulp van het juridisch instrumentarium (Awb, ASV en Uitvoeringsregeling Budgetsubsidies, en bepalingen in de uitvoeringsovereenkomst) voldoende worden afgedekt.
- 14 De opbrengsten van openbare aanbesteding zijn beperkt en onduidelijk. De keuzemogelijkheden voor het stadsdeel bij openbare aanbesteding is beperkt, omdat slechts een beperkt aantal (2-5) aanbieders een offerte indient. Het doorbreken van monopolieposities heeft niet gezorgd voor financieel voordeel van het stadsdeel bij aanbesteding. Door risico-opslagen, aanloopkosten en overnamekosten is het stadsdeel zelfs duurder uit dan in de situatie waarin niet werd aanbesteed.
- 15 Aanbesteden heeft tot nu toe niet geleid tot een waarneembare betere uitvoeringskwaliteit. Zo er al een kwaliteitsverbetering is opgetreden, er ontbreekt een instrumentarium om dit te meten. Ambtenaren concluderen dat er niet over de hele linie kwaliteitsverbetering is opgetreden: soms is het beter geworden, soms minder en soms lijkt er niets te zijn veranderd.
- 16 Uit een oogpunt van kostenefficiëntie kan thans niet geconstateerd worden dat de opbrengsten van aanbesteding opwegen tegen de extra kosten. Wel kan de verhouding worden verbeterd door enerzijds de kosten te laten dalen (terugvallen op al opgebouwde kennis, het BAO mijden) en de opbrengsten te laten toenemen door een verbetering van het opdrachtgeverschap.

5.2 Aanbevelingen

- 1 Maak een integrale heroverweging van het aanbestedingsvraagstuk en beantwoord daarbij in ieder geval de volgende vragen:
 - wat wordt – concreet - beoogd met een verzakelijking van de subsidierelaties?
 - welke instrumenten zijn beschikbaar om deze verzakelijking tot stand te brengen en wat zijn de voor- en nadelen van de onderscheiden instrumenten?
 - als aanbesteden een van die instrumenten is, in welke situaties wordt daarvan gebruik gemaakt, en welke aanbestedingsvarianten worden in welke situatie benut?
 - als een bepaald welzijnsproduct eenmaal is aanbesteed, impliceert dit dan dat het steeds wordt aanbesteed of kunnen er ook omstandigheden of beleidsmatige redenen zijn om na afloop van de contractperiode het contract te verlengen en dus af te zien van een volgende aanbesteding?
- 2 Als ervoor gekozen wordt om met aanbesteden door te gaan stop dan met openbaar aanbesteden: het levert niet meer aanbieders op dan onderhandse meervoudige aanbesteding. Draag bij eventuele onderhandse aanbesteding vooraf zorg voor een goede marktverkenning. Kijk welke kwaliteitscriteria nodig zijn voor een adequate uitvoering van de subsidi-

abele activiteiten. Toets of deze criteria gangbaar zijn in de sector. Indien dat niet het geval is, kan worden overwogen de criteria in neerwaartse richting bij te stellen.

- 3 Als ervoor gekozen wordt om met aanbesteden door te gaan, kies dan voor een publiekrechtelijke procedure, die is gebaseerd op de Algemene Subsidieverordening en de daaraan gerelateerde Uitvoeringsregeling Budgetsubsidies, en mijd het BAO.
- 4 Investeer in de kwaliteit van het opdrachtgeverschap: train ambtenaren in het formuleren van concrete beleidsdoelen en het SMART formuleren van prestatieafspraken.
- 5 Zorg ervoor dat er een centrale regie komt op aanbestedingstrajecten en borg de opgedane kennis en ervaring.
- 6 Investeer in marktverkenning. Om op de hoogte te blijven van welke aantrekkelijke marktpartijen er zijn, waar innovatieve projecten en methodieken zijn ontwikkeld en wat reële te formuleren geschiktheideisen zijn.