



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 26 oktober 2021
Portefeuille(s): Zorg
Portefeuillehouder(s): Simone Kukenheim
Behandeld door: Onderwijs, Jeugd, Zorg & Diversiteit, Anne Roseboom,
a.roseboom@amsterdam.nl
Onderwerp: Start nieuwe inkoopprocedures aanvullende ondersteuning Wmo

Geachte leden van de gemeenteraad,

Afgelopen jaar zijn wij in gesprek geweest over de uitvraagprocedures voor onze aanvullende Wmo-voorzieningen: Aanvullende individuele ondersteuning, Hulp bij huishouden, Maatschappelijke opvang/Beschermd wonen en Dagbesteding. We hebben stilgestaan bij het intrekken van de inkoopprocedures van januari jl., en de lessen die hieruit te leren zijn.¹

Nu is de tijd gekomen om verder vooruit te kijken door de plannen aan u te presenteren op welke wijze het college nieuwe overeenkomsten wil afsluiten met zorgaanbieders. Leidend in de overwegingen bij deze voorstellen zijn altijd de Amsterdammers die gebruik maken van deze ondersteuning. Zij moeten kunnen rekenen op passende ondersteuning, mogen geen last ondervinden van gemeentelijke processen, maar moeten juist baat hebben bij de overeenkomsten die de gemeente afsluit. Niet de markt, maar de Amsterdammer staat centraal.

Inleiding

In deze brief informeer ik u graag achtereenvolgens over de voortgang bij de vier aanvullende Wmo-voorzieningen. Allereerst neem ik u mee in de ontwikkelingen van de contractering van de voorzieningen AIO en Hbh. Al eerder is met uw instemming² gestart met het voorbereiden van een nieuwe inkoop- of subsidieprocedure. Belangrijke motivatie hiervoor was dat er voor beide voorzieningen zo snel mogelijk nieuwe contractuele kaders noodzakelijk zijn voor de door het college en raad gewenste inhoudelijke ontwikkelingen in het kader van het buurtteamstelsel. Wij informeren u hierbij dan ook dat de inkoopleidraden AIO en HBH d.d. 26 oktober vastgesteld zijn door het College en gepubliceerd zullen worden op 3 november 2021.

Vervolgens informeer ik u in deze brief over de stand van zaken omtrent de procedures voor de voorzieningen MOBW en DB. Hiervoor geldt dat – zoals reeds aangekondigd in mijn brief d.d.18 mei 2021 – het college het gepast vond om meer tijd te nemen om tot een meer fundamentele

¹ brief van 18 mei 2021

² brief van 23 maart 2021

herijking te komen. Voor MOBW en DB geldt dat het College meent dat de belangen van cliënten en de doelen van het Amsterdamse zorgstelsel het best geborgd zijn bij het kiezen voor een nieuwe inkoopprocedure. Hieraan is een uitgebreide analyse voor een nieuwe procedure voorafgegaan en daarbij is gesproken met huidige zorgaanbieders. De start van deze inkoopprocedure is later gepland, doordat de tijd genomen is om deze analyse zorgvuldig te doen.

Bij alle inkoopprocedures staat kwaliteit voorop. De selectie van aanbieders vindt plaats op basis van kwalitatieve gunningscriteria. De tarieven worden door de gemeente bepaald en is daarmee geen onderscheidend criterium voor aanbieders. Door kwaliteit boven alles te stellen kunnen we straks de beste aanbieders voor de Amsterdammer contracteren.

In deze brief ga ik ook in op hoe we uitvoering hebben gegeven aan de motie van het lid Kuipers (nr.321.002). Met deze raadsbrief beschouwt het college de motie als afgehandeld. Ten slotte is aan deze brief toegevoegd de eerder aan de raad (op vraag van het lid Van Pijpen) toegezegde matrix met voor- en nadelen van inkoop- en subsidieprocedures. Hiermee beschouw ik die toezegging als afgehandeld.

HBH en AIO

Bij Hulp bij huishouden en Aanvullende individuele ondersteuning is het belangrijk om op kortere termijn een nieuwe procedure te starten. Dat heeft te maken met de opgave waar wij als gemeente voor staan als het deze voorzieningen betreft. Voor Hbh is er vanwege de financiële krapte de wens om budgetplafonds in te stellen, hiervoor is een nieuw contract noodzakelijk. Voor AIO is dat de aansluiting op de buurtteams en de inhoudelijke ontwikkeling van het Amsterdamse zorgstelsel. De overdracht van cliënten vanuit huidige Ambulante Ondersteuning is afgerond op het moment dat de nieuwe contractperiode ingaat. De uitkomsten van de nieuwe inkoop van AIO bepalen straks welke aanbieders specialistische ondersteuning kunnen bieden aanvullend op het buurtteam. Het is dus niet alleen voor de zorgpartijen en de buurtteams, maar met name voor cliënten van belang dat duidelijk wordt welke aanbieders aanvullend op het buurtteam worden gecontracteerd en dat deze onzekerheid hierover niet te lang duurt en dat er gebouwd kan worden aan het nieuwe Amsterdamse stelsel.

Het bieden van deze duidelijkheid en voorkomen van onzekerheid is volgens het College het best te realiseren met een inkoopprocedure. Ik verwijs naar mijn vorige brief d.d. 18 mei 2021. Uiteraard zijn er naar aanleiding van de evaluatie van de ingetrokken inkoopprocedure aanpassingen gemaakt in de inrichting van het proces waardoor we - naast de reguliere momenten van interne controle - extra momenten toegevoegd hebben zoals risico- en dwarskijksessies. Ook is er nogmaals een informatiebijeenkomst voor de aanbieders van AIO en een consultatiebijeenkomst voor de aanbieders van Hbh georganiseerd. Hiervoor bestond veel belangstelling. Er zijn vragen gesteld over de bekostiging, inrichting van het product en de planning. De input uit deze sessies is meegenomen bij het verder opstellen van de vernieuwde inkoopstrategie en de inkoopleidraad. Het belangrijkste onderwerp waarop besloten is om de eerdere aanbesteding in te trekken was het niet transparant beschrijven van de verdeelsystematiek. Daarnaast ontstonden er meer cliënttransities dan gewenst. In de

voorbereiding van deze procedure hebben we uitgebreid stil gestaan bij de verdeelsystematiek en de nieuwe verdeelsystematiek zorgvuldig getoetst. De verdeelsystematiek is nu transparant beschreven en goed te begrijpen, maar is ook daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van de ingetrokken aanbesteding. Daarnaast hebben we in het opstellen van de verdeelsystematiek continu gekeken wat de mogelijke impact is voor de cliënttransities. Er zullen altijd cliënttransities zijn, maar we hebben geprobeerd om deze zoveel als mogelijk (binnen de wettelijke kaders) te beperken. In deze documenten zijn ook de andere aanbevelingen uit de evaluatie meegenomen.

Op 26 oktober 2021 jl. heeft het college ingestemd met de inkoopstrategie en het publiceren van de inkoopleidraad van AIO en Hbh. De publicatie en daarmee de openbaarmaking van de inkoopleidraad vindt plaats op 3 november 2021. Hieronder leest u welke inhoudelijke doelen en ontwikkelopgaven zijn benoemd voor AIO en Hbh.

Inhoudelijke doelen en ontwikkelopgaven AIO

AIO is het bieden van ondersteuning aan de Amsterdammer, waardoor de Amsterdammer grip op het dagelijks leven en persoonlijk functioneren voelt, een sociaal netwerk kan opbouwen en onderhouden en kan deelnemen aan het maatschappelijk leven. In principe levert het buurtteam alle ondersteuning, maar er zijn situaties waarbij de ondersteuningsbehoefte van de cliënt de mogelijkheden (kennis en capaciteit) van het buurtteam te boven gaat.

- Als er sprake is van ondersteuning die langdurig van aard is, én (tijds)intensief, én waarvoor een professional met specifieke (specialistische) expertise nodig is, kan het buurtteam vanwege die combinatie een te zware caseload krijgen en vol raken;
- Ook kan het zo zijn dat ondersteuning nodig is bij complexe of specifieke problematiek van een specifieke doelgroep de vaardigheden en kennis van het buurtteam te boven gaat, waardoor de planning van ondersteuning moeilijk is te realiseren vanuit het buurtteam.

Naast het daadwerkelijk bieden van ondersteuning zijn de volgende ontwikkelopdrachten geformuleerd. Hier zal de komende jaren door aanbieders met de gemeente en samenwerkingspartners aan moeten worden gewerkt.

1. Samenwerking en consultatie

Naast leveren van ondersteuning krijgen aanbieders de opdracht flexibele samenwerkingsvormen en consultatie te bieden aan collega's van buurtteams en de sociale basis. Het Amsterdamse stelsel heeft de buurtteams als kern, maar zij kunnen alleen hun werk doen als de samenwerking met aanvullende diensten goed is ingericht en als mensen elkaar weten te vinden. Voor de komende jaren is het van groot belang om dit gezamenlijk in te richten en te ontwerpen.

2. Expertisenetwerken

Naast de samenwerking tussen AIO-aanbieders en het buurtteam zijn de expertisenetwerken een belangrijk onderdeel in het stelsel. Aanbieders over de hele breedte van de zorginfrastructuur van Amsterdam, vanuit verschillende domeinen en wettelijke kaders, werken in de expertisenetwerken met elkaar samen en bewaken het gezamenlijk belang van kwaliteit en beschikbaarheid van divers ondersteuningsaanbod voor de specifieke doelgroepen. Ook werken de expertisenetwerken onderling goed samen als een stedelijk netwerk en zoeken specifiek de

verbinding op stadsdeel- en buurtniveau met de buurtteamorganisaties. Dit is een belangrijke kracht: aanbieders binnen de expertisenetwerken houden daarmee het specifieke kennisniveau voor de stad op peil en voeden daarmee de andere partners in het sociale stelsel zoals de buurtteams en de sociale basis.

Inhoudelijke doelen en ontwikkelopgaven Hbh

Hbh is voor de Amsterdammers die niet meer zelf geheel hun huishouden kunnen doen, maar door het ontvangen van ondersteuning vanuit Hbh in staat worden gesteld om zelfstandig te blijven wonen. Hbh is het geheel of gedeeltelijk overnemen van huishoudelijke activiteiten. Het betreft primair het verrichten van activiteiten op het gebied van schoonmaakwerk binnenshuis en het doen van de was. Door het ontvangen van Hbh beschikt de Amsterdammer over een schoon en leefbaar huis, heeft de Amsterdammer schone was, wordt er soms voor boodschappen gezorgd en in uiterste gevallen worden maaltijden verzorgd. Naast het bieden van deze ondersteuning zijn er ook voor Hbh ontwikkelopdrachten gedefinieerd waar door aanbieders aan gewerkt moet worden. Dit zijn de volgende ontwikkelopgave:

- Gebiedsgericht werken en samenwerken met andere partners.
- Rechtmatige toegang.

1. Ontwikkelopgave: gebiedsgericht werken

Gebiedsgericht werken is voor deze contractperiode een belangrijke opgave en een absolute voorwaarde om aan te committeren. Van aanbieders van Hulp bij het huishouden wordt verwacht dat zij hun organisatie zo inrichten dat zij gebiedsgericht gaan werken. Dat betekent onder meer dat aanbieders de opdracht krijgen om intensief samen te gaan werken met Buurtteams Amsterdam en andere partijen, zoals college Hbh-aanbieders en sociale basis, in het stadsdeel waar de aanbieder actief is. Daarnaast zal aan aanbieders worden gevraagd om contactpersonen per gebied aan te wijzen. De kern van het Amsterdamse stelsel is dat er om de cliënt heen een lokaal stelsel van ondersteuning wordt opgebouwd waarin mantelzorg, informele zorg en professionele zorg goed met elkaar samenwerken en samen de verantwoordelijkheid dragen voor de ondersteuning rondom de Amsterdammer. Om dit stelsel goed te laten functioneren moeten alle partijen een bijdrage leveren om dit tot een succes te maken. Het einddoel is dat er als vanzelfsprekend bij elke zorglevering wordt meegewogen hoe samen te werken in het totaalplaatje van de geleverde zorg en ondersteuning, en wat formele en informele partners daarin van elkaar nodig hebben.

Daarnaast behoort tot het gebiedsgericht werken dat aanbieders kennis hebben of ontwikkelen van niet alleen de lokale voorzieningen maar ook andere specifieke karakteristieken van een gebied of van de bevolking van dat gebied. Zo krijgt de "couleur locale" van een gebied een plek in het gebiedsgericht werken. Het buurtteam heeft de regie voor individuele casuïstiek waar meerdere Wmo-zorgverleners bij betrokken zijn. De ontwikkelopgave bestaat erin toe te werken naar de situatie dat lokale samenwerking met alle betrokken partijen een vanzelfsprekendheid is.

2. Ontwikkelopgave: rechtmatige toegang

Het is belangrijk dat zorg alleen geleverd wordt aan de mensen die het echt nodig hebben. De gemeente vraagt partijen actief mee te werken aan door de gemeente te initiëren trajecten om de

toegang en evaluatie van cliënten uit te voeren met veel aandacht voor het alleen toekennen van zorg aan degenen die het echt nodig hebben.

Gewijzigde verdeelsystematiek

Aangezien de inkoopleidraad op dit moment nog niet openbaar is, moet ik over de details van de verdeelsystematiek terughoudend zijn. Wel kan ik u vertellen dat het is gelukt om de verdeelsystematiek zo te beschrijven dat aanbieders nu vooraf duidelijkheid hebben over de wijze van verdeling van het volume aan cliënten van AIO en Hbh. Het ontbreken van een transparante beschrijving van de verdeelsystematiek was de voornaamste reden om de vorige procedure in te trekken.

Externe toetsing

In het gelopen proces hebben diverse toetsingsmomenten plaatsgevonden, waaronder een dwarskijksessie met experts van buiten de gemeente. Deze risico- en dwarskijksessies hebben bij de oude, ingetrokken procedure niet plaatsgevonden. De adviezen en inzichten die vanuit de diverse sessies zijn aangedragen hebben de leidraden verder verscherpt en verbeterd. Veel van de benoemde risico's waren eerder onderkend en het is goed om te constateren dat hierin reeds overwogen keuzes waren gemaakt voorafgaand aan het opstellen van de leidraad. De belangrijkste adviezen hadden betrekking op de volgende onderwerpen:

1. Moment van aanbesteden in relatie tot de ontwikkeling buurtteams.
2. Verscherpen van de gunningscriteria om ongewenste effecten te voorkomen.
3. Veranker het gebiedsgericht werken goed in de stedelijk ingerichte procedure.
4. Soort instrument en procedure.
5. Beschrijving van de verdeelsystematiek.

De adviezen zijn waar mogelijk meegenomen en verwerkt, het College is ervan overtuigd dat de procedure die nu is vormgegeven zorgvuldig tot stand is gekomen.

Vervolgproces

Het vervolgproces voor de contractering van AIO en Hbh kent de volgende mijlpalen. Op 2 november worden de leidraden gepubliceerd. De inschrijving sluit op 10 januari 2022, daarna volgt de beoordeling die leidt tot de (voorlopige) gunning in april 2022. Volgens de planning start op 1 juli 2022 de dienstverlening. Pas bij de definitieve gunning kan ik u weer inhoudelijk informeren over AIO en Hbh.

MOBW en DB – een fundamentele herijking

Voor zowel MOBW als DB was meer tijd nodig om een goede heroverweging te kunnen maken. Hierbij informeert het College u graag over haar overwegingen en de uiteindelijke keuze d.d. 26 oktober jl. voor het inrichten van een nieuwe inkoopprocedure. Daarbij staan de goede zorg, perspectief en zorgcontinuïteit voor Amsterdammers voorop en is de inhoudelijke kwalitatieve beoordeling belangrijker dan de markt. Zodoende hebben we eerst de verschillende instrumenten (subsidie, aanbesteden, open house, etc, zie bijlage) geanalyseerd en gelegd naast de bijgestelde doelen naar aanleiding van de eerder uitgevoerde evaluatie.

Daarnaast hebben aanbieders input geleverd met betrekking tot de keuze voor een instrument (inkoop- of subsidieprocedure) en welke elementen zij daarin van belang achten³. In de bijlage wordt eerst ingegaan op de vergelijking tussen de verschillende manieren van inkoop en subsidie. Voor MOBW en DB is afzonderlijk verder uitgewerkt op basis van welke argumentatie is gekozen voor het instrument. De belangrijkste argumenten om te kiezen voor een aanbesteding zijn de betrokkenheid van aanbieders gedurende de gehele procedure en het beperken van de administratieve lasten.

Matrix subsidie – inkoop: hoe draagt het bij aan het doel?

In de afweging of subsidiëren of inkopen meer geschikt is, is het belangrijk te bepalen wat het doel is in een nieuwe procedure. Na de ingetrokken procedure heeft een evaluatie en herijking plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot nieuwe inzichten, waarbij sommige doelstellingen meer op de voorgrond zijn komen te staan. We kunnen dit voor MOBW en DB samenbrengen in vier onderwerpen, namelijk:

- (1) De mate waarin de zorgcontinuïteit voor kwetsbare Amsterdammers is geborgd bij de selectie van zorgaanbieders en de verdeling van capaciteit;
- (2) De mate waarin vooraf duidelijke afspraken over het resultaat te maken zijn en gestuurd kan worden op deze afspraken en resultaten;
- (3) De betrokkenheid van aanbieders, voor, tijdens en na de procedure;
- (4) De belasting voor zorgaanbieders in een procedure en ten tijde van de overeenkomst.

Er is verkend hoe deze onderwerpen zich verhouden tot subsidie en inkoop. Hieronder wordt de uitkomst kort toegelicht.

1. De mate waarin bij de selectie van zorgaanbieders en de verdeling van capaciteit de zorgcontinuïteit voor Amsterdammers is geborgd.

Aanvullende voorzieningen binnen de Wmo zijn er voor Amsterdammers voor wie het belangrijk is om een vertrouwde ondersteuner en omgeving te hebben. Hoe kwetsbaarder de Amsterdammer en intensiever de ondersteuning, hoe belangrijker dit is. Een nieuwe inkoopprocedure of subsidiering betekent altijd dat er in meer of mindere mate wisselingen van aanbieders en dus personeel optreden. Zowel bij subsidie als inkoop is de gemeente wettelijk verplicht om de dienstverlening open te stellen voor nieuwe zorgaanbieders. Dit kan leiden tot wisseling van zorgaanbieders en bijbehorende cliënttransities. Wel zijn er bij een inkoopprocedure meer mogelijkheden om rekening te houden met de bestaande capaciteit van geselecteerde zorgaanbieders. Dit is bij een subsidie niet mogelijk.

2. Afspraken over en sturing op het resultaat.

De instrumenten inkoop en subsidie hebben elk verschillende mogelijkheden om (afdwingbare) afspraken te maken en te sturen op resultaat. Bij inkoop kan in de aanbestedingsstukken en de

³ De 41 gecontracteerde aanbieders DB hebben hun zienswijze naar voren gebracht tijdens een digitale sessie op 5 juli 2021. Met de aanbieders MOBW hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden waarin zij ook gezamenlijk suggesties hebben gedaan voor de te volgen procedure.

bijbehorende overeenkomst meer gedetailleerd vastgelegd worden aan welke eisen de dienstverlening moet voldoen in een wederzijds contract waarbij beide partijen akkoord gaan, welk resultaat behaald moet worden en wat de (budgettaire) gevolgen zijn als hier niet aan wordt voldaan. Bovendien kan bij de rechter worden afgedwongen dat een gecontracteerde partij daadwerkelijk de afgesproken ondersteuning levert. Bij een subsidie ligt dit anders. Ook daar kunnen verplichtingen worden vastgelegd, maar een aanbieder heeft meer ruimte hier naar eigen inzicht invulling aan te geven, er wordt namelijk een eenzijdige beschikking afgegeven zonder bijbehorend contract. En de gesubsidieerde activiteiten zijn bij de rechter niet afdwingbaar. Sturing kan wel in beide gevallen gedurende het jaar plaatsvinden.

3. De betrokkenheid van aanbieders voor, tijdens en na de procedure.

Het college hecht eraan gebruik te maken van de kennis en kunde van zorgaanbieders bij het voorbereiden van een nieuwe procedure. Bij zowel subsidie als inkoop is het mogelijk om in de voorbereiding de bestaande zorgaanbieders te consulteren. Tijdens de procedure zelf ligt dit anders. Zoals eerder aangegeven kent subsidie geen mogelijkheid om tijdens de procedure de aanbieders te betrekken. Na contractering of toekennen van subsidie zijn er geen wezenlijke verschillen in de mogelijkheden om samen te werken met zorgaanbieders.

4. Belasting van zorgaanbieders

Het is voor partijen een grote opgave om zich in te schrijven voor een nieuwe procedure. Voor kleinere partijen geldt dit des te meer, aangezien zij vaak minder overhead of financiële middelen hebben om een inschrijving te doen. Het is belangrijk dit mee te nemen in de afweging voor een nieuwe procedure, zoals ook in de motie Kuipers (nummer 321.20) is verwoord. De inschatting van het College is dat inkoop voor zorgaanbieders minder belastend zal zijn. Ten eerste omdat zij delen van hun oude inschrijving kunnen hergebruiken, ten tweede, de contracten voor een langere periode worden afgesloten, ten derde omdat aanbieders bij een subsidie ieder jaar een activiteitenplan moeten opstellen. Ook is het duidelijker als gemeente en aanbieders voor alle aanvullende Wmo-diensten met hetzelfde kader werken.

Motie 381.21

De gemeenteraad heeft op 27 mei jl. motie (381.21) van het raadslid Kuiper aangenomen inzake 'werk behouden van aanvraagprocedures voor kleine aanbieders'. Het college heeft zo goed als mogelijk gehoor gegeven aan de motie. Echter, daar waar de keuze voor subsidiering tot veel nieuw werk zou leiden stelt de aanbestedingswet (inkoop) ook enkele voorwaarden aan het opnieuw in de markt zetten van een opdracht waarvan de aanbestedingsprocedure eerder is ingetrokken. Het is niet toegestaan de procedure ongewijzigd, met dezelfde teksten en criteria te herhalen. Maar daar waar uitgangspunten en doelstellingen niet wijzigen, wil ook het college het liefst zo min mogelijk veranderen. Want iedere verandering vraagt extra inspanningen van aanbieders en gemeente.

Zie voor meer uitgebreide informatie over de verschillen tussen inkoop en subsidie de bijlage met toelichting op de vier onderwerpen en bijbehorende matrix, die ik u tijdens de raadsvergadering op 24 juni 2021 heb toegezegd.

Bovenstaande analyse laat zien dat subsidie en inkoop een paar wezenlijke verschillen kent. De mogelijkheden tot sturing, de belasting van inschrijvers en de mogelijkheden tot dialoog, hebben de doorslag gegeven. De opgaven en de situatie bij Dagbesteding en MOBW zijn verschillend, daardoor leidt de matrix soms op deelgebieden net tot een andere afweging, maar uiteindelijk sluit voor beide producten een inkoopprocedure beter aan op de doelstellingen.

Vooruitblik planning en proces MOBW en DB

Komende periode zal voor MOBW en voor Dagbesteding een inkoopstrategie worden opgeleverd waarin de procedure verder wordt uitgewerkt. Vast staat dat de nieuwe inkoopprocedures door de aangepaste doelen ook een ander karakter zullen hebben dan de vorige gevolgde procedures.

Verlenging overbruggingsovereenkomsten

Een van de geleerde lessen is dat het beter is om de procedures te spreiden in de tijd. Om de zorg voor de Amsterdammers te continueren zijn met de zorgaanbieders die in 2021 cliënten ondersteunen overbruggingsovereenkomsten afgesloten. Deze overeenkomsten lopen in eerste instantie tot 1 januari 2022 en kunnen doorlopen tot 1 juli 2022. De verlengingsopties in deze overeenkomsten zullen de komende periode worden toegepast. Omdat de opdrachten Dagbesteding en MOBW later- in 2022- worden gepubliceerd ligt het in de rede dat de overbruggingsovereenkomsten voor deze zorg nogmaals, na 1 juli 2022, zullen worden verlengd. Uit de inkoopstrategie en daaruit voortvloeiende inkoopprocedure moet blijken welke nieuwe termijn van de overbruggingsovereenkomsten noodzakelijk is voor het zorgvuldig kunnen uitvoeren van de inkoopprocedure waar de kwaliteit van de zorg voorop staat.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,



Simone Kukenheim
Wethouder Zorg

Bijlage: Achtergrondinformatie over subsidie en inkoop (Matrix)

Bijlage: Achtergrondinformatie over subsidie en inkoop

Bij de keuze voor een inkoopprocedure of voor een subsidieverlening zijn verschillende factoren relevant. In onderstaande matrix zijn deze factoren uitgewerkt. Eerst wordt echter nog een definitie met de kenmerken van beide instrumenten weergegeven en worden de uitgangspunten bij de Nota Visie op subsidies van juli 2015 herhaald.

Inkoopprocedure:

- Initiatief bij gemeente.
- Leidt tot een schriftelijke overeenkomst tussen gemeente en aanbieders voor de verlening van diensten.
- De verplichtingen in de overeenkomst zijn in rechte afdwingbaar.
- Op de overeenkomst is burgerlijk recht (contractenrecht) van toepassing.
- Gedurende de looptijd is via contractmanagement aanpassing en wijziging te realiseren (onder bepaalde voorwaarden).
- Bedoeld voor niet-schaarse goederen en diensten

Subsidieverlening:

- Initiatief bij aanvrager.
- Leidt tot een aanspraak op financiële middelen die door de gemeente wordt verstrekt met oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager.
- Subsidie is uitdrukkelijk niet bedoeld voor het betalen voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (inkoop van goederen en diensten voor eigen gebruik door gemeente).
- Prestaties zijn niet in rechte afdwingbaar.
- Op de subsidieverlening is bestuursrecht van toepassing.
- Bedoeld voor schaarse goederen en diensten.
- Tussentijdse aanpassing of wijziging is nauwelijks mogelijk.

Vastgestelde uitgangspunten door de gemeenteraad naar aanleiding van de Visie op Subsidie.

Om de keuze tussen subsidie of inkoop te kunnen maken, moet de gemeente eerst helder hebben welk doel zij wil bereiken. Pas als zij dat helder heeft, kan zij ook bepalen welk sturingsinstrument daarbij past. **Bij het maken van de keuze tussen subsidie en inkoop, moet de gemeente dus vooral ook bepalen of zij het voor het bereiken van dat doel nodig vindt dat zij nakoming van de af te spreken prestatie wil afdwingen en tussentijds bijsturing wenst.**

Als het kunnen afdwingen van nakoming voor het te bereiken doel niet nodig is, valt de keuze op subsidie zonder uitvoeringsovereenkomst. Dat zal zich vooral kunnen voordoen in situaties

waarin het niet goed mogelijk of zelfs niet wenselijk is concrete, meetbare resultaten te formuleren. Situaties, waarin de gemeente wil vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid en creativiteit van burgers en ondernemers.

Als de gemeente wèl nakoming wil kunnen vorderen, kan in principe gekozen worden tussen inkoop en subsidieverlening met uitvoeringsovereenkomst. Op beide is het aanbestedingsrecht van toepassing.

De gevolgen van een keuze voor het ene of het andere instrument zijn als volgt.

- In geval van subsidie met uitvoeringsovereenkomst is voor stopzetting van een relatie, die langer dan drie jaar heeft geduurd, een soms lange overgangsperiode nodig. Er kan dan niet snel ingespeeld worden op marktontwikkelingen.
- De wederzijdse rechten en verplichtingen zijn bij inkoop (Burgerlijk Wetboek) verder uitgewerkt dan bij subsidie (Awb).
- Bij subsidie met uitvoeringsovereenkomst is een aandachtspunt dat vanwege specifieke omstandigheden op enig moment geconcludeerd kan worden dat toch sprake is (geweest) van inkoop. *Daarmee ontstaat bij de keuze voor dit instrument een in aanleg onzekere situatie.*

Voor wat betreft de keuze tussen deze beide instrumenten, wordt in het beleid van de gemeente Amsterdam daarom inkoop als uitgangspunt gekozen en niet voor subsidie met uitvoeringsovereenkomst. De redenen zijn grotere flexibiliteit en zakelijkheid, en minder onzekerheid, meer tussentijdse sturingsmogelijkheden.

Naar de mening van het college leidt een extra variant zonder duidelijke meerwaarde ook tot een onnodige toename van complexiteit.

Matrix Relevante factoren bij de keuze voor een instrument voor de verschillende doelstellingen van een nieuwe procedure. In deze tabel wordt met subsidie bedoeld een zuivere subsidie, dus zonder dienstverleningsovereenkomst.

Doelstelling		Wat is mogelijk bij inkoop (Overheidsopdracht)?	Wat is mogelijk bij subsidie?
1.	Bij de selectie van zorgaanbieders en de verdeling van capaciteit is zorg continuïteit optimaal geborgd.	Alle potentieel gegadigden moeten kunnen meedingen naar een opdracht of subsidie.	
		Als gevolg van aanbesteden of een subsidietender waarin een bepaald aantal aanbieders wordt geselecteerd, bestaat de mogelijkheid dat bestaande aanbieders niet in aanmerking komen en dat nieuwe aanbieders toetreden. Bestaande cliënten dienen dan overgedragen te worden bij aanbieders die geen opdracht of subsidie meer gegund krijgen. Er kan in dat opzicht geen rekening worden gehouden met de huidige cliëntbezetting bij de aanbieders.	
		Het is mogelijk om beperkt rekening te houden met bestaande capaciteit, door het hanteren van een ingroei-uitgroeimodel waarin latende aanbieders geen cliënten laten instromen en nieuwe aanbieders langzaam opbouwen in capaciteit. In veel gevallen zal dit wel gepaard gaan met transitiekosten.	
		Inschrijvers kunnen worden geweigerd als zij niet voldoen aan de gestelde (geschiktheids)eisen of als het maximum aantal zorgaanbieders is bereikt na een rangschikking op kwaliteit.	De aanvragen worden onderling vergeleken en gerangschikt op kwaliteit. Aan de aanbieder die het hoogst scoort wordt het eerst subsidie verleend, waarna de rangschikking verder wordt gevolgd totdat het subsidieplafond bereikt is.
		Er zijn verschillende varianten met betrekking tot de verdeelsystematiek. Dit varieert van een verdeling die gebaseerd is op onderhandeling of dialoog, tot een verdeling die van tevoren bepaald is in een verdeelsystematiek die beschreven is in de procedure. Uitgangspunten zijn altijd dat de verdeling in lijn moet zijn met het gelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel. Een verdeling op basis van onderhandeling of dialoog kent meer flexibiliteit en kan om die reden meer rekening houden met huidige capaciteit van geselecteerde aanbieders.	De verdeelsystematiek moet vooraf volledig uitgeschreven worden in de regeling; een onderhandelingsronde kan geen onderdeel zijn van het subsidieverstrekkingsproces. Dit kan ertoe leiden dat een beperkt aantal aanbieders alle subsidie krijgen. Ook kan in de verdeling geen rekening gehouden worden met huidige capaciteit van geselecteerde zorgaanbieders.
2.	Belasting voor inschrijvers 'Uitgangspunt is het zoveel mogelijk beperken van administratieve lasten.'	Voorafgaand aan de inschrijving bij een inkoopprocedure kunnen aanbieders vragen stellen over de aanbesteding in het kader van de Nota's van inlichtingen . Voorafgaand aan de subsidieaanvraag kunnen aanbieders een zienswijze geven op de subsidieregeling die de gemeente wil vaststellen. Dit geeft een vergelijkbare belasting.	
		Aanbieders moeten een inschrijving opstellen, maar kunnen naar verwachting deels gebruik maken van eerder opgestelde documenten	Voor de aanvraag kunnen aanbieders vermoedelijk maar zeer beperkt gebruik maken van eerder opgestelde documenten.
		Gedurende de looptijd van het contract krijgen zorgaanbieders jaarlijks een nieuw prijzenblad.	gedurende de looptijd van de subsidieregeling dienen aanbieders jaarlijks een geactualiseerd activiteitenplan en bijgestelde begroting moeten

			indienen, gerelateerd aan de subsidieplafonds die de gemeente voor dat jaar vaststelt.
		Binnen een inkoopprocedure is er ruimte voor een dialoog met aanbieders. Dit is geen verplichting, maar kan van meerwaarde zijn bij meer complexe aanbestedingen waar afstemming met aanbieders van toegevoegde waarde is.	Een subsidieprocedure kent geen dialooggedeelte.
		Voor diensten die Amsterdam uitvoert voor de regio, zoals MOBW, geldt dat bij een inkoopprocedure Amsterdam in mandaat deze taak kan uitvoeren voor de andere regio's.	Voor diensten die Amsterdam uitvoert voor de regio, zoals MOBW, geldt dat bij een subsidie elke inschrijver apart per regiogemeente zich moet inschrijven en ook per regiogemeente verantwoording schuldig is.
3.	Maximeren aantal aanbieders teneinde een overzichtelijk zorgveld te creëren.	Aantal aanbieders kan gemaximeerd worden bij zowel subsidie als inkoop.	
4.	Sturing: via contractbeheer is het mogelijk te sturen op resultaat van de dienstverlening en op het blijven binnen het budgetkader.	Gemeente kan in de aanbestedingsstukken en de overeenkomst eisen en voorwaarden aan de dienstverlening gedetailleerd vastleggen. Bijvoorbeeld over uitstroom, het minimaal aantal cliënten dat behandeld moet worden, de (budgettaire) gevolgen als de aanbieder hier niet aan voldoet en verbetertrajecten bij ondermaats presteren.	Gemeente kan in de regeling en de verleningsbeschikking verplichtingen aan de subsidie verbinden. Verplichtingen kunnen enkel gaan over de wijze waarop of de middelen waarmee de activiteiten worden uitgevoerd. Aan de hand van verplicht gestelde tussenrapportages kan een bevoorschotting –als die is vastgelegd- tussentijds verlaagd worden als de activiteiten niet uitgevoerd worden. Ook kan de gemeente bij niet voldoen aan de verplichtingen door een ontvanger de subsidie lager vaststellen en geld terugvorderen. Sturing is dus mogelijk bij subsidie maar minder gedetailleerd dan bij een inkooprelatie.
		De gemeente kan bij zowel een subsidie- als een inkooprelatie een budgetplafond hanteren waarbij gestuurd wordt op het niet overschrijden van het maximum budget.	
5.	Betrokkenheid aanbieders	Aanbieders kunnen voorafgaand aan publicatie geconsulteerd worden.	Aanbieders kunnen voorafgaand aan publicatie van de subsidieregeling betrokken worden. In de beoordeling van de aanvragen kan een gespreks- en presentatieronde ingebouwd worden.
		Verder kan een gespreks- en onderhandelingsfase onderdeel zijn van de inkoopprocedure, mits transparant georganiseerd en uitgevoerd.	De verdelingssystematiek moet echter volledig in de subsidieregeling worden uitgewerkt, gesprekken kunnen daar niet voor ingezet worden.