



Onderwerp: Aanbesteden of subsidiëren.

Datum: 9 november 2007

Partij: PvdA

Bijlage: VA 62

Ingekomen brief griffie: 12 november 2007

Antwoord college: 4 december 2007

Aan het college van burgemeester en wethouders van Helmond,

Reeds eerder is vanuit de fractie van de PvdA zorg uitgesproken over de werkgelegenheidseffecten van de aanbesteding van werk en het feit dat de raad blijkbaar met het vaststellen van de budgetten voor de begroting het college mandaat geeft om werk te gunnen tegen de beste prijs en kwaliteitsverhouding. Wat de PvdA betreft komt hier een belangrijke eis bij namelijk, dat bij aanbesteding uitdrukkelijk wordt gekeken naar de werkgelegenheidseffecten van het gunnen van werk aan bedrijven. Dit argument is tot nu toe bij het aanbesteden onderbelicht gebleven en verdient uitdrukkelijk aandacht.

Aanbesteden is een verantwoordelijkheid van het college van B&W, dat binnen, de door de raad aangegeven, kaders moet zorgen voor een zo goedkoop mogelijke dienstverlening met een goede kwaliteit. In de praktijk blijkt dat de gemeenteraad geen zeggenschap heeft m.b.t. de omschrijvingen van de in de bestekken gevraagde producten. De bestekken worden niet ter goedkeuring aan de raad aangeboden.

Ook blijkt in de praktijk, dat de bedrijven en instellingen, die voorheen werden gesubsidieerd, via de gemeenteraad alsnog hun recht op de gunning van het werk proberen te halen. Zo ontstaat er een onhelder patroon van onderhandeling tussen gemeente en leverancier.

Het college kan zich in deze onderhandelingen verschuilen achter de Europese wetgeving m.b.t. aanbesteding en zegt tijdens de onderhandelingen geen mededelingen te willen doen.

De oppositie kan daartegenover, op basis van gezond Volksempfinden, met one-liners schieten op een college dat, in opdracht van de raad moet onderhandelen met instellingen over de offertes.

Enkele voorbeelden:

1. Aanbesteding groenvoorziening
2. Wel of niet aanbesteden of subsidiëren van het nu gesubsidieerde Peuterwerk en Vroeg en voorschoolse educatie.
3. De aanbesteding van de dienstverlening van Fitland in het Werkplein

Het is tijd voor een grondige evaluatie van de aanbestedingen die de afgelopen twee jaar door de gemeente in het kader van de Europese wetgeving zijn georganiseerd en welke (kwalitatieve) meerwaarde deze aanbestedingen hebben m.b.t. de geleverde diensten.

De maatschappelijke discussie over dit onderwerp leidt tot de idee dat aanbesteding van diensten leidt tot nieuwe uitbuiting. Er dreigt dat bv. De dienstverlening in het kader van de thuiszorg zal worden geleverd door mensen die bereid zijn om voor relatief lage salarissen en een slechte rechtspositie te willen werken.

De gemeenteraad zou op zijn minst de volgende randvoorwaarde voor aanbesteding moeten vastleggen:

- De dienstverlening alleen kan worden gegund als bedrijven zich houden aan de landelijke CAO's en kwaliteitsnormen die worden afgesproken.
- De bedrijven die het werk wordt gegund, wordt gevraagd om een inspanningsverplichting voor het gebruik maken van personeel uit Helmond en het liefst personeel van de instellingen die het werk voorheen deden. (Bedrijven als Du Pre en Van Kasteren hebben ook al arbeidsplaatsen in moeten leveren ten gunste van werkgelegenheid voor personeel uit Noord Holland)

Ook moeten er in de communicatie over aanbestedingstrajecten tussen raad en college afspraken worden gemaakt, zodat er niet via de gemeenteraad onderhandeld kan worden over de vorm, inhoud en vaststelling van overeenkomsten.

Ik vraag het college om:

1. Een evaluatie van de aanbestedingstrajecten van de afgelopen twee jaar.

2. Nadere regels m.b.t. de communicatie tussen gemeenteraad, college en derden m.b.t. aanbesteding.
3. Vaststellen van minimaal twee randvoorwaarden m.b.t. aanbesteding (Bedrijven moeten landelijke CAO volgen en tevens bereid zijn personeel uit Helmond van bedrijven over te nemen).
4. Een uitspraak op grond van welke afspraken, uitgangspunten, voorwaarden het college besluit over te gaan tot subsidiëren dan wel een aanbestedingstraject (De gemeenteraad kan immers het besluit nemen tot het verlenen van subsidies).

Graag reactie.

Met vriendelijke groet,

Renie Groenendal (Raadslid voor de PvdA)

Antwoord college van burgemeester en wethouders:

Naar aanleiding van uw bovengenoemde brief, delen wij u het volgende mede.

Allereerst merkt u terecht op dat aanbesteden een verantwoordelijkheid is van ons college binnen de door de raad aangegeven kaders. Dit is inderdaad het gevolg van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen college en raad op grond van de Gemeentewet (dualisme). U stelt vervolgens dat in de praktijk de gemeenteraad geen zeggenschap blijkt te hebben m.b.t. de omschrijvingen in het bestek en dat de bestekken niet ter goedkeuring aan de raad worden aangeboden. Onduidelijk is of u dit als een gemis ervaart. Het is echter een direct gevolg van diezelfde verantwoordelijkheidsverdeling volgens de Gemeentewet. Wij nemen dus aan dat u hierin geen wijziging voorstaat. Wij in ieder geval niet.

Verder constateert u een onhelder patroon van onderhandelingen tussen gemeente en leveranciers, waarbij u waarneemt dat bedrijven en instellingen die voorheen werden gesubsidieerd nu hun recht op werk via de gemeenteraad proberen te halen. U stelt daarbij dat het college zich vervolgens verschuilt achter wet- en regelgeving. Wij merken op dat het college zich nimmer verschuilt achter wet- en regelgeving, maar gewoon de regelgeving naleeft. Het is immers niet toegestaan om tijdens een aanbestedingsprocedure mededelingen te doen over het verloop daarvan, juist om te voorkomen dat aanbestedingen niet zorgvuldig zouden verlopen. Het is de verantwoordelijkheid van het college om de rechten van alle betrokkenen op dezelfde manier te waarborgen. Wij nemen dan ook niet aan dat u voorstelt om de regels op dat punt niet na te leven. Wat betreft het onderscheid tussen subsidiering en aanbesteding zijn naar onze mening de regels voldoende helder. Subsidiering vindt plaats op grond van een subsidieverordening die uw raad heeft vastgesteld. U hebt daar dus alle invloed op. De definitie van het subsidiebegrip staat in artikel 4:21 van de Algemene Wet Bestuursrecht: "Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten."

Subsidie wordt verstrekt voor activiteiten van derden die zonder de subsidie niet tot stand komen, terwijl deze vanuit het gemeentelijk beleid wel gewenst zijn. De bestedingsrichting van de subsidie is vastgelegd. Aanvullende inkomensvoorzieningen, (schade)vergoedingen, contributies, goederen en diensten vallen niet onder de definitie van subsidie. Subsidie heeft wezenlijk andere kenmerken dan inkoop. Belangrijke elementen voor het maken van het onderscheid zijn 'algemeen belang' en 'vergoeding van winstmarge'. Zodra sprake is van een markt waarop verschillende partijen hun goederen en diensten aanbieden is het moeilijk vol te houden dat dergelijke goederen en diensten worden gesubsidieerd in plaats van ingekocht.

Waar wij goederen en diensten moeten inkopen zal dat moeten gebeuren op grond van de wet- en regelgeving. Het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid is daar slecht een afgeleide van. Voorrang hebben de Europese regels en de nationale regelgeving (thans Bao, binnenkort ook de Aanbestedingswet). De wetgeving is gericht op de goede werking van de markt en omvat daarom specifieke verbodsbepalingen voor besluiten en situaties die leiden tot concurrentievervalsing en bevoordeling van partijen. Om die reden zijn zogenaamde discriminerende criteria op grond waarvan een partij wordt benadeeld ten opzichte van andere partijen niet toegestaan. Zo is een bepaling dat de betreffende leverancier in Helmond gevestigd moet zijn niet toegestaan. Dat geldt ook voor bepalingen waarin is opgenomen dat de leverancier Helmondse medewerkers in dienst moet hebben of moet nemen. Een inspanningsverplichting opnemen zal onder voorwaarden mogelijk zijn, maar heeft feitelijk weinig betekenis. Wij willen dat van geval tot geval bekijken.

Wel mogen eisen gesteld worden die een sociaal karakter hebben, zoals de eis dat de leverancier een redelijk aantal re-integratieplaatsen moet aanbieden (echter die zijn dan ook toegankelijk voor andere dan Helmondse kandidaten). Ook mag de naleving van wettelijke regels als eis worden gesteld, zoals de eis dat een leverancier de CAO moet naleven. In een aantal CAO's is geregeld dat de nieuwe leverancier bij de verwerving van een opdracht het personeel van de oude leverancier moet overnemen. In dat geval mag de verplichting om de CAO na te leven wel terugslaan op de werkgelegenheid van medewerker. Het is dus niet de gemeenteraad die dergelijke randvoorwaarden stelt, maar de Europese en nationale wetgeving is daarin leidend.

U vraagt om afspraken over de communicatie over aanbestedingstrajecten tussen raad en college zodat niet via de raad onderhandeld kan worden over vorm, inhoud en vaststelling van overeenkomsten. Wij zien daarvoor de noodzaak niet. Het is namelijk volstrekt helder hoe de rolverdeling is. Gezien de wet- en regelgeving is het duidelijk dat het college de verantwoordelijkheid heeft voor de onderhandelingen met leveranciers van goederen en diensten en welke procedures daarvoor gelden. Het college mag en zal zich niet laten verleiden tot onderhandelingen via de raad. Overigens verwachten wij dat de raad zo wijs is zich niet te bemoeien met lopende aanbestedings- en inkoopprocedures, op de eerste plaats omdat dit niet de bevoegdheid is van de raad en op de tweede plaats omdat dit vrijwel altijd afbreuk doet aan de rechtmatigheid van het overheidshandelen door het college. Mochten overigens partijen vinden dat hen onrecht is aangedaan, dan kunnen zij altijd via bezwaar- en beroepsprocedures dan wel via de rechter de gemeente daarop aanspreken. De gemeenteraad is daarin geen partij, maar kan uiteraard het college aanspreken op de uitkomsten van dergelijke procedures indien die voor de gemeente nadelig zouden uitvallen.

Natuurlijk mag de raad wel algemene kaders stellen voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zo is als kader van de raad in het inkoop- en aanbestedingsprotocol (waarvan u in kennis bent gesteld) opgenomen dat bij onderhandse aanbestedingen indien mogelijk ook Helmondse bedrijven worden uitgenodigd om in concurrentie met andere bedrijven een aanbieding te doen. Bij openbare en Europese aanbestedingen zijn Helmondse bedrijven uiteraard altijd in de gelegenheid om een aanbieding te doen. Desgewenst kunt u ook kaders stellen voor algemene criteria zoals voor duurzaamheid. Zolang de eisen niet discriminerend zijn mogen kwaliteitsbepalingen worden opgenomen in bestekken. Na de invoering van de nieuwe Aanbestedingswet zullen wij op dat punt met nadere voorstellen komen en met u in overleg gaan over de wenselijkheid van toegestane kwaliteitscriteria.

Tenslotte uw vragen:

- 1. Een evaluatie van de aanbestedingstrajecten.
Wij wijzen u erop dat wij begin van dit jaar een evaluatie van de aanbestedingstrajecten hebben uitgevoerd en daarover hebben gerapporteerd aan de commissie MO&E (15 februari 2007). Een nieuwe evaluatie lijkt derhalve niet nodig en gezien de werkdruk rond inkoop en aanbesteding ook niet wenselijk.*
- 2. Nadere regels m.b.t. de communicatie.
Zoals hiervoor uiteen gezet achten wij dit overbodig, want de verantwoordelijkheden en de procedures zijn helder en in belangrijke mate opgelegd door hogere wet- en regelgeving.*
- 3. Vaststellen randvoorwaarden.
Ook hierop moeten wij negatief adviseren. De verplichting om een CAO na te leven is wettelijk geregeld en heeft als besteksbepaling normaliter geen toegevoegde waarde. Waar dat wel relevant is nemen wij een dergelijke bepaling volledigheidshalve toch op. Het criterium om personeel uit Helmond over te nemen van bedrijven is in bestekken niet toegestaan, want kan discriminerend werken. Wel mag een dergelijke bepaling in CAO's worden opgenomen en in dat geval zien wij toe op naleving via de besteksvoorwaarden en wettelijke bepalingen m.b.t. de naleving van de CAO. Onlangs is dat nog toegepast bij het schoonmaakcontract. Een inspanningsverplichting voor de overname van personeel zou onder voorwaarden wel kunnen worden opgenomen, maar heeft geen feitelijke betekenis. Wij willen een dergelijke bepaling daarom van geval tot geval bezien.*
- 4. Het vastleggen van afspraken, uitgangspunten, voorwaarden voor de keuze tot subsidiëring dan wel aanbesteden.*

Deze vraag achten wij overbodig, want het onderscheid is voldoende geregeld in hogere wetgeving zoals Algemene Wet Bestuursrecht respectievelijk Burgerlijk Wetboek. Wij hebben hiervoor uiteengezet dat de definities van subsidiëring en inkoop- en aanbesteding en de daarbij behorende wet- en regelgeving alsmede de door uw raad vastgestelde subsidieverordeningen voldoende duidelijk zijn om deze keuzes te maken zonder dat daarin overigens veel te kiezen valt.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

*Burgemeester en wethouders van Helmond,
De burgemeester, de secretaris,
Drs. A.A.M. Jacobs. Mr. A.C.J.M. de Kroon.*