



POSITION PAPER SUBSIDIE / INKOOP



Caroline Schermerhorn
GEMEENTE ALKMAAR

Aanleiding

Deze position paper is tot stand gekomen naar aanleiding van bevindingen van de accountantscontrole 2023. Er zijn vijf subsidiedossiers door de accountant aangemerkt als formele fout dan wel aanbestedingsfout. Het gaat bij deze dossiers om overheidsopdrachten die in wezen niet in aanmerking komen voor subsidie maar aanbestedingsplichtig zijn. Het inkoopbeleid van Alkmaar schrijft voor dat sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten) onder de drempel (€750.000) meervoudig onderhands worden aanbesteed en daarboven Europees.

Het onderscheid tussen opdracht en subsidie is lang niet altijd duidelijk. Denk aan de situatie waarin aan een beschikking tot subsidieverlening een uitvoeringsovereenkomst is verbonden. Voor de beoordeling van de juiste rechtsverhouding (subsidie of opdracht) is niet van belang hoe deze wordt genoemd maar hoe deze feitelijk wordt vormgegeven. Gezien de aard van de dossiers werden deze dossiers voorgaande jaren als formele fout (verlicht regime) aangemerkt en hoefden ze derhalve niet meegenomen te worden in de bepaling van de aanbestedingsfouten. Met de unit Vitaliteit waren afspraken gemaakt om hierop te acteren zodra de nieuwe Wet Maatschappelijk verantwoord inkopen jeugdwet en Wmo in werking werd gesteld. Dit omdat de verwachting destijds was dat opdrachten hiermee enkelvoudig aan voorkeursleveranciers gegund konden worden.

De Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 is op 1 juli 2022 inwerking getreden. Wat nu is vastgesteld uit [de publicatie](#) en aanverwante artikelen is dat de inwerkingtreding niets heeft veranderd aan de verplichting om de vijf dossiers aan te besteden. De wet brengt de Jeugdwet en de Wmo 2015 in lijn met de huidige aanbestedingswet. Op basis van de wetswijziging kunnen deze vijf dossiers niet meer volledig als formele fout worden aangemerkt maar betreft dit nu een aanbestedingsfout die voor 2023 meegenomen zal moeten worden in de aanbestedingsfouten. Hierop moet worden geacteerd.

Doelstelling

Doelstelling van deze position paper is om inzichtelijk te maken om welke subsidies het precies gaat, wat het subsidiebedrag is, het foutbedrag, of dit een incidentele of structurele subsidie is en wat het standpunt is ten aanzien van subsidie / inkoop. Tenslotte wordt het vervolgtraject inzichtelijk gemaakt.

Scope

Het onderzoek wordt uitgevoerd naar de volgende subsidieontvangers:

- MEE & De Wering (Monique van Lunsen/Carla de Ruiter)
- Blijf groep (Jenny Hamel)
- Parnassia (Mirjam Hartog)
- Dno (Mirjam Hartog)
- Gemeente Hoorn (Marco van Sprang)

Betrokken Unit Manager: Marleen Wijnker

Er worden geen andere subsidies bekeken of heroverwogen.

Uitgangspunten en randvoorwaarden

Het inkoopbeleid van Alkmaar schrijft voor dat sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten) onder de drempel (€750.000) meervoudig onderhands worden aanbesteed en daarboven Europees. De vijf dossiers zijn betreffen allen subsidies boven deze grens.

Verwachting is geweest dat de aanstaande wetswijziging van Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 het mogelijk zou kunnen maken om ongeacht het bedrag een opdracht enkelvoudig te kunnen gunnen aan een voorkeursleverancier. Op 1 juli 2022 is de wijziging inwerking getreden. Het heeft het niet mogelijk gemaakt om een opdracht enkelvoudig te gunnen aan de voorkeursleverancier. Het is nu wel mogelijk om een procedure te organiseren zoals bedoeld met het verlichte regime in de aanbestedingswet. Dit houdt in dat de gemeente een (voor)aankondiging publiceert op TenderNed waarop alle geïnteresseerde aanbieders zich kunnen inschrijven. Deze inschrijvingen moeten voldoen aan specificaties, eisen en normen (en worden hierop getoetst) en uiteindelijk moet ook de gunningsbeslissing gepubliceerd worden. Daarnaast is er de SAS-procedure 2.0 ingesteld, waarbij gebruik gemaakt wordt van dialoog-fasen waarmee je in een dialoog gaat toetsen of een aanbieder voldoet aan specificaties, eisen en normen. Maar ook dit is een procedure waarin alle geïnteresseerde aanbieders worden meegenomen. Vanuit wet- en regelgeving kan het behoud van de huidige gesubsidieerde partijen alleen voorkomen wanneer zij als beste uit de te houden aanbestedingsprocedure komen.

Als er een subsidie voor drie jaar of meer achter elkaar is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten, dan kan die subsidie niet zo maar geheel of gedeeltelijk worden geweigerd voor een volgend tijdvak. In artikel 4:51 van de Awb is geregeld dat het bestuursorgaan zo'n langer lopende subsidie alleen kan weigeren als een redelijke termijn in acht genomen wordt. Wat dat precies is hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval af. De ontvanger moet in staat worden gesteld maatregelen te treffen om de gevolgen van de aanstaande beëindiging van de subsidierelatie op te vangen.

Uitwerking per subsidie

1. MEE & de Wering (onafhankelijke cliëntondersteuning)

Om welke subsidie gaat het:

MEE & de Wering ontvangt meerdere subsidies met een totaal in 2023 van € 3.060.466,79.

De subsidie aan MEE & de Wering is als volgt opgebouwd:

Activiteit	Thema	Bedrag 2023	
<i>Onderzoek en Diagnostiek</i>	Jeugd	€ 42.510,00	structureel
<i>Coördinatie integrale Vroeghulp</i>	Jeugd	€ 28.866,00	structureel
<i>Kernteam Integrale Vroeghulp</i>	Jeugd	€ 12.422,00	structureel
<i>BOR Trajecten (Begeleiding Omgangsregeling)</i>	Jeugd	€ 19.462,00	structureel
<i>JOGG (Jongeren op gezond gewicht) en Kind naar gezonder gewicht</i>	Jeugd/Sport	€ 135.596,00	structureel
<i>Kind naar gezonder gewicht</i>	Jeugd/Sport	€ 15.000,00	structureel
<i>MEE op weg</i>	Onderwijs/	€ 41.481,19	structureel

	Leerlingvervoer		
<i>Ouderkamers</i>	Onderwijs/OAB	€ 72.779,80	structureel
<i>Deelname aan Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)</i>	Jeugd	€ 60.850,00	structureel
<i>Onafhankelijke cliëntondersteuning</i>	WMO	€ 584.066,00	structureel
<i>Algemeen Maatschappelijk werk</i>	WMO	€ 878.847,50	structureel
<i>Sociaal Juridische Dienstverlening</i>	WMO	€ 355.778,48	structureel
<i>Preventieve huisbezoeken ouderen</i>	WMO	€ 310.854,00	structureel
<i>Coördinatie Werkwinkel + Projectkosten Supporters voor supporters</i>	WMO/Participatie	€ 44.937,87	structureel
<i>Sport Werkt</i>	WMO/Participatie	€ 15.001,95	structureel
<i>Community Building Koelmalaan</i>	WMO/maats opvang	€ 70.000,00	2 jaar
<i>Wijkcoach coördinatie</i>	WMO/maats opvang	€ 123.614,00	max. 2 jaar
<i>Wijkcoach</i>	WMO/maats opvang	€ 248.400,00	pilot
Totaal		€ 3.060.466,79	

(Onafhankelijke) cliëntondersteuning betreft een wettelijke taak en is opgenomen in de Wmo 2015 en daarom is gekeken of deze subsidie moet worden omgezet naar Inkoop. Alle andere diensten zijn informele zorg en preventieve activiteiten die voorliggend zijn aan Jeugdwet en Wmo 2015 en vallen daarmee buiten de wet- en regelgeving van de Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015.

Het bedrag dat toegekend is voor (onafhankelijke) cliëntondersteuning in 2023 aan MEE & de Wering is € 584.066,00. Dit bedrag is per jaar lager dan de drempel van € 750.000,00 maar over een langere periode van 4 jaar (inkoop) ruim boven dit bedrag.

De onafhankelijke clientondersteuning die MEE & de Wering biedt is reguliere levens brede clientondersteuning. Deze past binnen inkoop.

Instelling	Foutbedrag 2023	Foutbedrag 2024	Foutbedrag 2025 (inschatting)	Structureel/ incidenteel	Wettelijke taak?
MEE & de Wering	€ 584.066,00	€ 584.066,00	€ 584.066,00	Ja	Ja

Naast MEE & de Wering zijn er ook andere organisaties die cliëntondersteuning aanbieden. Het betreft informele clientondersteuning en/of specialistische clientondersteuning die wordt aangeboden op initiatief van diverse aanbieders. Deze dienst wordt middels subsidie gefinancierd aan:

- Mantelzorgcentrum
- De Hoofdzaak
- Voor Mekaar Oudorp
- Voor Mekaar Daalmeer
- WelzijnWonenPlus

Het wettelijk kader van clientondersteuning

Artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 definieert cliëntondersteuning als volgt:

“Onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.”

In de Memorie van toelichting (MvT) van de Wmo staat:

- dat gemeenten zorg dienen te dragen dat informatie, advies en (kortdurende) ondersteuning voor al hun inwoners beschikbaar en toegankelijk is;
- dat deze cliëntondersteuning onafhankelijk en integraal is;
- dat bij de cliëntondersteuning het belang van de inwoner het enige uitgangspunt is;
- dat cliëntondersteuning een algemene voorziening is, die kosteloos is voor de inwoner;
- dat cliëntondersteuning ook beschikbaar is voor aanvragers van een persoonsgebonden budget (PGB) en voor het ontlasten van mantelzorgers;
- dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om adequaat te communiceren over de gekozen organisatie en het aanbod hierin.

Risico's overgang van subsidie naar aanbesteding

De overgang van subsidie naar aanbesteding neemt de volgende risico's met zich mee:

- Afbreuk aan wat in de afgelopen jaren is opgebouwd aan expertise bij diverse organisaties die clientondersteuning bieden.
- Eén aanbieder is niet wenselijk, juist de combinatie formele en informele cliëntondersteuning door professionals en vrijwilligers wordt door deskundigen aanbevolen. Inzetten op meerdere doelgroepen hierdoor, ook ervaringsdeskundigen worden hiervoor ingezet.
- Clientondersteuning is nu ingebed in de totale dienstverlening van MEE & de Wering.
- Afbreuk aan wat er in de afgelopen jaren is gedaan aan PR; aan het bekendmaken van cliëntondersteuning; inwoners weten het nu goed te vinden.
- Meegedaan aan Koplopersproject voor verbeterslag bijvoorbeeld specialist nieuwkomers.
- Naast Wmo heeft het ook gevolgen voor Jeugd, Sport, Participatie en Onderwijs.
- Combinatie van onafhankelijke cliëntondersteuning, maatschappelijk werk en andere diensten bieden een compleet pakket aan voor de inwoner, wat we graag zo willen houden.
- Veel lokale kennis en ervaring.
- Goed netwerk.

Vervolg

We hebben met afdeling Inkoop (Carla Sels) afgesproken een inkoop traject te gaan starten en dit onderwerp op de aanbestedingskalender op te laten nemen. We hebben in september weer contact hierover en starten in Q4 met de voorbereidingen van het inkooptraject. Het is de bedoeling dat dit product vanaf 01-01-2026 ingekocht is.

2. Blijf groep (Jenny Hamel, onderbouwing van Marco van Sprang)
Subsidiebedrag: €3.486.000 (structurele subsidie).

Situatieschets

Samen met gemeenten Haarlem en Zaanstad zijn wij opdrachtgever voor de Blijfgroep. De subsidie voor de Blijfgroep is voor hulp aan slachtoffers van huiselijk geweld. Zij ontvangen deze subsidie structureel.

Instelling	Foutbedrag 2023	Foutbedrag 2024	Foutbedrag 2025 (inschatting)	Structureel/incidenteel	Wettelijke taak?
Blijfgroep	€ 2.692.900	€ 3.486.00	€ 3.695.160	Structureel	Ja

Foutbedragen

Hierboven zijn de foutbedragen weergegeven over de jaren 2023 en 2024 omdat deze subsidiebedragen zijn verleend. Voor 2025 en 2026 is een inschatting gemaakt van het foutbedrag.

Subsidie

Bovengenoemde subsidie valt boven de grens van de €750.000,-, de drempelwaarde voor Europees aanbesteden. Omdat het bovendien grotendeels wettelijke taken bevat die uitgevoerd moeten worden, lijkt deze subsidies op het oog meer geschikt voor inkoop. Tot op heden worden de structurele activiteiten gesubsidieerd. Hierdoor worden deze subsidies als een formele fout gezien.

In eerdere gesprekken met control over de keuze subsidiëren/inkoop zijn de volgende argumenten meegegeven om deze vorm van financiering te behouden:

- Samen met gemeenten Haarlem en Zaanstad zijn wij opdrachtgever voor de Blijfgroep. Hierdoor is het aan de drie gemeenten gezamenlijk om een keuze te maken tussen inkopen en subsidiëren. Waar die vraag in Alkmaar ieder jaar terugkomt is hij in beide andere gemeenten nog nooit op tafel gekomen. Het zou mogelijk apart kunnen maar de consequenties hiervan zijn onvoldoende duidelijk en moeten verder uitgezocht.
- Daarnaast is inkopen relevant wanneer er meerdere partijen zijn die deze dienst kunnen aanbieden. In de praktijk is dat met betrekking tot de vrouwenopvang niet het geval. In Nederland is maar een heel klein aantal organisaties op dit vlak actief. Los van een heel kleine opvang in Den Helder verzorgt Blijfgroep de vrouwenopvang in Noord-Holland en Flevoland. Andere partijen die in Nederland actief zijn hebben geen interesse om hun werkgebied te verschuiven. Bij Gooi & Vechtstreek is aanbesteed. Dit was en lang traject met dezelfde uitkomst (alleen Blijfgroep).
- Een ander argument dat voor inkopen wordt gehanteerd is het beter kunnen sturen op resultaten. Met Blijfgroep hebben we periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg over ontwikkelingen en wensen. Voorafgaand aan het indienen van subsidieaanvragen is er uitgebreide afstemming, zoals we dat bijvoorbeeld ook doen voor de GGD. En gedurende het jaar is er waar nodig en wenselijk contact over knelpunten. Beleidsmatig ervaren we geen verschil met relaties waar ingekocht is ipv gesubsidieerd.
- Verondersteld werd dat het overgaan naar inkopen arbeidsintensief zou zijn zonder dat het verandering teweeg brengt.

Kansen aanbesteding

Een Europese aanbesteding biedt ook kansen. Met Haarlem en Zaanstad worden gesprekken gevoerd over inkoop of subsidie. Ook wordt bekeken of Alkmaar enige inkopende partij zou kunnen zijn.

Andere kansen

- Het geeft beter inzicht in de totale werkelijke kosten voor de uitvoering van de opvang.
- Het kan inzicht geven in de kosten die andere partijen maken voor dezelfde taken.

Onderzoek mogelijkheden inkoop

Momenteel wordt onderzocht of er mogelijk toch overgestapt kan worden op inkoop. Dit wordt in samenwerking gedaan met de andere gemeente Haarlem en Zaanstad. Inclusief een eventuele verkenning om als enige partij wel aan te besteden in de samenwerking. Ook wordt het tijdspad bekeken om over te gaan naar inkoop. Hierbij wordt rekening gehouden dat een structurele subsidie niet van het ene moment op het andere moment kan worden stopgezet.

Vervolg

De afdeling Control wordt op de hoogte gehouden van de vorderingen. Uiterlijk in Q4 2024 wordt geïnformeerd over de keuze die is gemaakt over inkoop dan wel subsidiëren.

3. Subsidies Maatschappelijke opvang: Parnassia en DnoDoen

Situatieschets

Voor de maatschappelijke opvang in de gemeente Alkmaar worden momenteel een drietal subsidies vertrekt aan Stichting DnoDoen. en Parnassia Groep B.V. Omdat deze uitbestede diensten voornamelijk wettelijke taken van de gemeente omvat, lijken deze subsidies meer het karakter te hebben van een overheidsopdracht. Tot op heden worden de structurele activiteiten gesubsidieerd.

Er zijn op dit moment meerdere argumenten om t/m 2025 deze vorm van financiering te behouden:

Er is onduidelijkheid over de doordecentralisatie van de maatschappelijke opvang.

Momenteel wordt het nieuwe beleidskader maatschappelijke opvang opgesteld.

Als er wordt overgegaan op inkoop (lokaal of regionaal) dan zal dat niet voor 2026 het geval zijn gezien de (aan)looptijd voor een Europese aanbesteding (1-1.5 jaar).

Overzicht subsidies Parnassia en DnoDoen

Instelling	Foutbedrag 2023	Foutbedrag 2024	Foutbedrag 2025 (inschatting)	Structureel/ incidenteel	Wettelijke taak?
Parnassia Groep B.V.: inloop en dagbesteding	€ 260.484,00	€ 260.484,00	€ 260.484,00	Structureel	Ja
Parnassia Groep B.V.	€ 1.623.672,00	€ 2.001.993,00	€ 2.2216.116 (geschatte indexatie van 6,2%)	Structureel	Ja
Stichting dnoDoen	€ 3.323.772,00	€ 4.754.381,00	€ 4.660.000	Structureel	ja

Foutbedragen

Hierboven zijn de foutbedragen weergegeven over de jaren 2023 en 2024 omdat deze subsidiebedragen zijn verleend. Voor 2025 is een inschatting gemaakt van het foutbedrag. Bij de Parnassia Groep B.V. is een indexering gehanteerd van 6.2%. Stichting dnoDoen heeft zelf een schatting gemaakt van het subsidiebedrag voor 2025.

Risico's overgang van subsidie naar aanbesteding

Op dit moment overgaan van subsidie naar aanbesteden neemt risico's met zich mee;

Doordecentralisatie¹ betekent dat de regio gezamenlijk verantwoordelijk wordt voor de maatschappelijke opvang en dus ook gezamenlijk zal moeten gaan inkopen.

Het nieuw op te stellen beleidskader maatschappelijke opvang leidt mogelijk tot andere taken en inrichtingskeuzes dan die er momenteel gemaakt zijn.

Het is niet proportioneel de markt nu te vragen de investering te doen voor een inschrijving op de opdracht van Alkmaar wanneer deze naar alle waarschijnlijkheid binnen twee jaar gewijzigd wordt en er een nieuwe aanbesteding georganiseerd zal moeten worden.

Kansen aanbesteding

Een Europese aanbesteding neemt ook kansen met zich mee. Hieronder worden kansen genoemd.

Komende tijd zal dit verder worden uitgewerkt in aanloop naar het nieuwe beleidskader maatschappelijke opvang.

Het geeft beter inzicht in de totale werkelijke kosten voor de uitvoering van de maatschappelijke opvang.

Het kan inzicht geven in de kosten die andere partijen maken voor dezelfde taken.

Advies

Gelet op het feit dat er nog geen beslissing is gekomen op de doordecentralisatie van de maatschappelijke opvang en dat er momenteel gewerkt wordt aan een beleidskader maatschappelijke opvang wordt geadviseerd om per 2025 niet over te gaan op inkoop. Omdat er veel onzekerheid is ten aanzien van de organisatie van maatschappelijke opvang vraagt het nu overstappen op inkoop een disproportionele inspanning van de organisatie en de markt.

Vervolg

De ontwikkelingen op het vlak van de maatschappelijke opvang worden nauwlettend in de gaten gehouden. Ook wordt dit voorjaar nader onderzocht wat het inhoudt om over te gaan op inkoop zodat een betere afweging kan worden gemaakt ten aanzien hiervan. Dit zal ook betrokken worden in het nieuwe beleidskader maatschappelijke opvang.

Als dit advies wordt overgenomen zal de afdeling control zal in Q1 2025 worden geïnformeerd over de voortgang op deze dossiers.

4. Gemeente Hoorn (Marco van Sprang)

Deze subsidie is inmiddels inkoop.

¹ [Wordt de Maatschappelijke Opvang ook doorgedecentraliseerd? | VNG](#)