

EVALUATIE AANBESTEDING
ACTIVERING EN FLANKERENDE
ZORG 2003 GEMEENTE NIJMEGEN

- Eindrapport -

drs. E.J.P. Desain
drs. L. Mallee
drs. R.C. van Waveren

Amsterdam, 22 juli 2003
Regioplan publikatienr. 1179a

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek. in opdracht van de
gemeente Nijmegen.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding.....	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	2
1.3	Onderzoeksverantwoording.....	3
1.4	Leeswijzer	4
2	Regelgeving uitbesteding en aanbesteding.....	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Uitbestedingsregels	5
2.3	Aanbestedingsregels.....	7
2.4	Conclusies	8
3	Beschrijving van de aanbestedingsprocedure.....	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Chronologisch overzicht	11
3.3	De aanbestedingsprocedure.....	14
3.4	Ondersteuning Nijmeegse Instellingen.....	17
3.5	Resultaten aanbestedingsprocedure.....	18
3.6	Rolverdeling gemeentelijke actoren	19
3.7	Conclusies	20
4	Beoordeling door offranden	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Beoordeling procedure	25
4.3	Beoordeling voorlichting en ondersteuning	29
4.4	Beoordeling resultaten.....	32
4.5	Verwachting toekomst.....	33
4.6	Conclusies	34
5	Beoordeling door gemeentelijke actoren.....	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Beoordeling rolverdeling.....	37
5.3	Beoordeling dubbele opdracht.....	38
5.4	Beoordeling aanbestedingsprocedure en de resultaten.....	39
5.5	Lessen voor de toekomst	40
5.6	Conclusies	41

6	Conclusies	43
6.1	Inleiding	43
6.2	Inrichting procedure	43
6.3	Uitwerking en toepassing procedure	44
6.4	Actoren, rolverdeling, beleving	44
6.5	Samenvattend	46
7	Lessen voor de toekomst	47
7.1	Inleiding	47
7.2	Behoud infrastructuur	47
7.3	De aanbestedingsprocedure	48
7.4	Besluitvorming en communicatie gemeente	50
7.5	Omslag bij aanbieders	50
Bijlage 1	Overzicht van gunningsresultaat	53

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Vanwege de invoering van de Wet SUWI en de geldende Europese richtlijnen voor de inkoop van diensten door overheden, zijn gemeenten verplicht het grootste deel van het budget voor de reïntegratie¹ van bijstandsgerechtigden in te zetten door middel van de *inkoop* van diensten bij externe partijen. Dit betekent feitelijk dat de uitvoering van reïntegratietrajecten veel minder dan voorheen op basis van *subsidieverlening* kan gebeuren.

De geschetste beleidsontwikkeling heeft niet alleen gevolgen voor de taken en werkprocessen van gemeenten, maar ook voor de werkwijze van instellingen die (voor een deel) gefinancierd worden door gemeentelijke subsidies. Deze instellingen zullen hun oude subsidie letterlijk in de wacht moeten slepen: ze moeten een offerte indienen waarmee ze concurreren met aanbieders weerstaan.

In de gemeente Nijmegen zijn in 2003 voor het eerst reïntegratiediensten ingekocht conform de nieuwste regelgeving met betrekking tot het aanbesteden van reïntegratietrajecten: zogenoemde inkoopbestekken zijn geformuleerd en openbaargemaakt, aanbieders van reïntegratiedienstverlening hebben hierop een offerte ingediend en de gemeente heeft de opdrachten toegekend. Het resultaat van drie inkoopprocedures² is inmiddels door de gemeente geëvalueerd; de eerste lessen zijn geleerd.

Voor wat betreft één van deze procedures, te weten de inkoop van trajecten gericht op sociale activering en flankerende zorg, heeft de gemeentelijke evaluatie aanleiding gegeven tot het laten uitvoeren van een extern onderzoek naar de gevolgde aanbestedingsprocedure. Dit omdat ondanks de inspanningen om lokale partners voor te bereiden op het nieuwe inkoopregime, een groot deel van deze instellingen buiten de boot is gevallen. Voor u ligt het resultaat van het evaluatie-onderzoek, dat in opdracht van de wethouder Werk en Inkomen is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek.

¹ Onder reïntegratie verstaan wij naast arbeidsmarktoeleiding ook trajecten gericht op sociale activering (participatie/voorschakeling) en zorgverleningstrajecten (hulp bij psychische en sociale belemmeringen, financiële problemen en verslavingsproblematiek).

² Een bestek (programma van eisen) reïntegratie, een bestek REA-toetsing en een bestek activering en zorg.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek kende de volgende probleemstelling:

Hoe kan verklaard worden dat de Nijmeegse aanbieders (de bestaande sociaal-maatschappelijke infrastructuur) maar een beperkt deel van de opdrachten is gegund in het kader van activering en flankerende zorg 2003? Wat leert dit voor de inrichting van de eerstvolgende aanbestedingsprocedure?

Dit hebben wij vertaald in de volgende onderzoeksvragen, waarbij we een onderscheid maken tussen de reeds gevoerde procedure 2003 (A) en vragen die betrekking hebben op de eerstvolgende procedure (B):

A. Onderzoeksvragen over de procedure 2003

1. Welke procedure is gehanteerd voor uitbesteding van diensten in het kader van activering en flankerende zorg 2003? Hoe verhoudt zich de gehanteerde procedure tot de geldende wet- en regelgeving?
2. Had er binnen dit juridische kader ook voor een andere procedure gekozen kunnen worden en zo ja, welke? Indien er alternatieve mogelijkheden waren voor de gehanteerde procedure, op grond waarvan is dan de keuze bepaald?
3. Is de procedure op een juiste wijze uitgewerkt in het aanbestedingsbestek? Zijn daarbij toereikende en redelijke eisen gesteld ten aanzien van selectie en gunning van de opdracht?
4. Zijn de selectie- en gunningscriteria op een juiste wijze toegepast? Is op basis daarvan gekomen tot een correcte gunning van de opdrachten? Zijn alle aanbieders redelijk en billijk behandeld?
5. Op welke manier zijn raad, wethouder en afdeling SoZaWe betrokken bij de procedure? Welke afspraken zijn tussen hen gemaakt over (doel en inrichting van) de procedure? Welke rolverdeling gold daarbij? Hoe kunnen eventuele onduidelijkheden over afspraken en rolverdeling worden verklaard?
6. Op welke manier zijn de aanbieders voorbereid op deze procedure?
7. Hoe beoordelen betrokken partijen, dat wil zeggen raad, wethouder, afdeling SoZaWe en aanbieders, de gehanteerde procedure? Welke argumenten hanteren zij daarbij?
8. Welke conclusies kunnen worden getrokken over de feitelijke inrichting van de procedure 2003, alsmede de beleving daarvan door de betrokken actoren?

B. Onderzoeksvragen over voorbereiding procedure 2004

1. Welke ruimte biedt de geldende wet- en regelgeving om bij uitbesteding van diensten voor reïntegratie en activering de bestaande sociaal-maatschappelijke infrastructuur optimaal te benutten?

2. Welke aanpassingen in het bestek 2003 zijn daarbij aan de orde?
3. Welke aanpassingen aan de zijde van de aanbieders (bestaande sociaal-maatschappelijke infrastructuur) zijn daarbij aan de orde?
4. Welke overige aanpassingen zijn daarbij aan de orde?
5. Tot welke aanbevelingen leidt dit alles voor de inrichting van de eerstvolgende aanbestedingsprocedure?

1.3 Onderzoeksverantwoording

De onderzoeksaanpak bestond uit drie onderdelen:

- a. het verzamelen en bestuderen van relevante documentatie;
- b. het interviewen van betrokken actoren (raadscommissie, wethouder, afdelingshoofd, inkoopteam, offranten);
- c. analyse van onderzoeksgegevens en opstellen rapportage.

We hebben face-to-face-interviews gehouden met de wethouder, drie leden van de raadscommissie, het afdelingshoofd en vier vertegenwoordigers van het inkoopteam. Verder hebben we interviews gehouden met acht van de tien Nijmeegse instellingen die tijdens de procedure zijn afgefallen. Met de twee andere instellingen is het niet gelukt om op tijd een afspraak te maken. Van deze acht interviews hebben we er twee face-to-face afgenomen (Unitas en Voorwerk) en de rest telefonisch. Verder hebben we telefonische interviews afgenomen met drie niet-Nijmeegse bedrijven zonder gunning, vier Nijmeegse instellingen met gunning en twee niet-Nijmeegse instellingen met gunning.³

We hebben hoofdstuk 3 van het eindrapport door het inkoopteam laten controleren op onjuistheden in het feitenrelaas.

Het definitieve eindrapport is voorgelegd aan wethouder L. Scholten, die daarop in een memorandum van 7 juli 2004 aan Regioplan een reactie heeft geschreven. Regioplan heeft in een aparte notitie een reactie gegeven op het betoog van de wethouder. Het gaat om de notitie *Nawoord Evaluatie aanbesteding activering en flankerende zorg 2003 gemeente Nijmegen* van 13 juli 2004. Beide reacties worden ongewijzigd openbaar gemaakt.

Het onderzoek is uitgevoerd in mei en juli van 2004.

³ We hebben interviews afgenomen met BWN, Passade, VVN, Unitas, Wijkwerk, Voorwerk, IVC, de Vrijwilligerscentrale, Serin, Werk en Scholing en AOB/Compaz, ROC, Tandem, Support, NIM, WIZ en TASK.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beknopt overzicht van de relevante regelgeving met betrekking tot uitbesteding en aanbesteding.

Hoofdstuk 3 bevat een chronologisch overzicht van de besluiten van en discussie in de Raad en het College, een beschrijving van de aanbestedingsprocedure en de ingezette ondersteuning van de Nijmeegse instellingen en de reacties van de betrokkenen op de uitslag van de procedure. Dit hoofdstuk eindigt met onze conclusies over de ruimte die er is geweest om Nijmeegse instellingen meer kans te geven.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de van de procedure door de offranten. In hoofdstuk 5 bespreken we de beoordeling van de procedure door de gemeentelijke actoren.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en hoofdstuk 7 de aanbevelingen.

Bij dit rapport horen twee aparte stukken. Op de eerste plaats een memorandum van wethouder L. Scholten van 7 juli met daarin haar reactie op het rapport en op de tweede plaats een notitie van RegioPlan met daarin een nawoord naar aanleiding van de reactie van de wethouder.

2 REGELGEVING UITBESTEDING EN AANBESTEDING¹

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wet- en regelgeving die relevant is bij uitbesteding van werkzaamheden door gemeenten, in de context van het werkdeel van het Fonds voor Werk en Inkomen (FWI). Hierbij maken we een onderscheid tussen enerzijds de regels die betrekking hebben op uitbesteding en anderzijds de regels met betrekking tot aanbesteding.

2.2 Uitbestedingsregels

Zodra activiteiten worden uitgevoerd door een andere privaatrechtelijke rechtspersoon dan de gemeente, is er sprake van ‘*uitbesteding*’. Dus, bij activiteiten die worden uitgevoerd door een aan de gemeente verbonden stichting of NV is er sprake van uitbesteding. Alleen bij het laten uitvoeren van werkzaamheden door een gemeentelijke dienst is er geen sprake van uitbesteding.

In het Besluit SUWI² is vastgelegd dat gemeenten ‘zoveel mogelijk reïntegratieactiviteiten moeten uitbesteden aan private partijen’. Met de WWB is deze uitbestedingsverplichting uitgebreid met activiteiten in het kader van gesubsidieerde arbeid.³ Indien twee jaar na de invoering van de WWB blijkt dat er een goed werkende reïntegratiemarkt tot stand is gekomen, zal de uitbestedingsverplichting per 1 januari 2007 vervallen.

Wat precies bedoeld wordt met de algemene bepaling uit het Besluit SUWI dat zoveel mogelijk reïntegratieactiviteiten uitbesteed moeten worden, wordt uitgelegd in de Regeling WWB. (art. 6). Daarin is vastgelegd dat een deel van de reïntegratieactiviteiten niet uitbesteed hoeft te worden. Het betreft op de eerste plaats een aantal vrijstellingen voor werkzaamheden en uitgaven die verband houden met:

- premies in het kader van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en kostenvergoedingen voor het verrichten van vrijwilligerswerk;
- kinderopvang;

¹ We hebben voor dit overzicht van de relevante regelgeving vooral geput uit: Handreiking Uit- en aanbesteding van reïntegratie-activiteiten, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 2003, paragraaf 2.2 voor de uitbestedingsregels en paragraaf 4.1 voor de aanbestedingsregels.

² Besluit SUWI, art. 4.1 lid 1 en Nota van Toelichting, p. 16.

³ Zie Invoeringswet WWB, art. 15.

- cofinanciering in het kader van de ESF/EQUAL-regelingen;
- het beëindigen van de subsidiëring van ID-banen;
- de uitvoering van voor 1 januari 2002 gesloten overeenkomsten met reïntegratiebedrijven.

Op de tweede plaats geldt er een overgangsregeling voor gesubsidieerde arbeid. Tot 1 januari 2007 hoeven gemeenten de activiteiten voor bestaande en nieuwe gesubsidieerde banen niet uit te besteden. Na die datum kan de uitvoering van de bestaande gesubsidieerde banen binnen de gemeentelijke organisatie blijven, maar moet de uitvoering van nieuwe gesubsidieerde banen worden uitbesteed.

Op de derde plaats geldt er een vrijstelling van de uitbestedingsplicht voor een bepaald bedrag uit het werkdeel van het FWI. Hoe groot dat bedrag is, kan als volgt worden berekend:

1. Van het werkdeel van het FWI worden de uitgaven in verband met de bovenstaande vrijstellingen en de kosten van de werkzaamheden die onder de overgangsregeling voor gesubsidieerde arbeid vallen, afgetrokken.
2. Van het nog resterende deel van het werkdeel is de eerste € 100.000 vrijgesteld van de uitbestedingsplicht.
3. Van het deel van het werkdeel dat vervolgens overblijft, is dertig procent vrijgesteld van de uitbestedingsplicht.

Vrijstelling van de uitbestedingsplicht betekent overigens niet dat de gemeente niet *mag* uitbesteden. De gemeente kan er altijd voor kiezen om toch uit te besteden. Als er wordt uitbesteed, dan gelden wel de SUWI-aanbestedingsregels en de Europese aanbestedingsregels (zie paragraaf 2.3).⁴

Verder bepaalt de WWB dat uitvoeringskosten niet uit het werkdeel van het FWI gefinancierd mogen worden. Uitvoeringskosten zijn in dit verband alle kosten die de gemeente maakt voor de uitvoering van in de WWB vastgelegde taken, exclusief het uitvoeren van reïntegratie. Dit betekent dat casemanagement, wanneer dit door een gemeente zelf wordt uitgevoerd, niet uit het werkdeel betaald mag worden, maar reïntegratieactiviteiten die een gemeente zelf uitvoert, wel uit het werkdeel gefinancierd mogen worden.

⁴ De SUWI-aanbestedingsregels gelden echter niet als (delen van) de specifieke vrijstellingen op de uitbestedingsplicht of zaken die vallen in de overgangsregeling voor gesubsidieerde arbeid toch worden uitbesteed; dan geldt alleen de Europese regelgeving.

2.3 Aanbestedingsregels

Met ‘aanbesteden’ wordt bedoeld: het proces dat vooraf gaat aan het verstrekken van een opdracht tot uitvoering van een (reïntegratie-)dienst aan een derde door een gemeente.⁵

Bij uitbesteding vanuit het werkdeel van het FWI moet rekening gehouden worden met:

1. de aanbestedingsregels uit het Besluit SUWI;
2. de Europese Richtlijn Diensten;
3. het transparantiebeginsel uit het EG-verdrag.

SUWI en het transparantiebeginsel gelden voor alle aanbestedingsprocedures, de Richtlijn Diensten alleen bij aanbestedingen van meer dan € 200.000.

Deze aanbestedingsregels gelden niet alleen bij uitbesteding gefinancierd uit de zeventig procent van het werkdeel waarvoor uitbestedingsplicht geldt, maar ook wanneer dit bekostigd wordt uit de dertig procent waarvoor geen uitbestedingsplicht geldt. Als er wordt uitbesteed moet dit volgens de aanbestedingsregels gebeuren.

De aanbestedingsregels uit het Besluit SUWI

Het Besluit SUWI (art. 4.1, lid 2) verplicht gemeenten om alvorens overeenkomsten met reïntegratiebedrijven te sluiten, een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure te volgen in het kader waarvan meer offertes worden aangevraagd op basis van vooraf vastgestelde criteria. Hiermee moet worden voorkomen dat aan de gemeente gelieerde bedrijven worden bevoordeeld en andere aanbidders geen eerlijke kans krijgen. Met andere woorden, er moet een ‘*level playing field*’ worden gerealiseerd.

Daarnaast is in het Besluit SUWI (art. 4.1 lid 3) bepaald dat bij de selectie en gunning van overeenkomsten de beoordeling uitsluitend plaats vindt ‘*op basis van vergelijkbare kosten*’. Met deze formulering wordt beoogd eerlijke concurrentieverhoudingen te bevorderen. Het gaat hierbij onder meer om het al of niet verschuldigd zijn van omzetbelasting.⁶

Verder zijn er in het Besluit SUWI geen andere aanbestedingsregels opgenomen.

⁵ Handreiking Uit- en aanbesteding van reïntegratie-activiteiten, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 2003, p. 4.

⁶ Zie Besluit SUWI, Nota van Toelichting, p. 16: Gemeenten die vanwege de selectie en gunning van overeenkomsten met stijging van kosten ten gevolge van het verschuldigd zijn van omzetbelasting worden geconfronteerd, zullen hiervoor vanuit het Rijk compensatie ontvangen.

Het transparantiebeginsel uit het EG-verdrag

Naast het Besluit SUWI gelden de beginselen van het EG-verdrag. Volgens de interpretatie van de Europese Commissie van jurisprudentie van het Europees Hof geldt een verplichting om bij overheidscontracten, ook wanneer de richtlijnen daarop niet of niet volledig van toepassing zijn, een zogenaamde *passende mate van openbaarheid vooraf* te betrachten. Het gaat erom dat in het belang van potentiële inschrijvers voor voldoende openbaarheid wordt gezorgd, zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend en de onpartijdigheid van een aanbestedingsprocedure getoetst kan worden. De Europese Commissie heeft over die transparantie het volgende gesteld: *‘Transparantie kan door elk daartoe geëigend middel, waaronder publiciteit, worden gewaarborgd. Welk middel geëigend is, hangt af van de specifieke aspecten van de betreffende sectoren. Transparantie kan worden gewaarborgd door, onder andere, publicatie in dagbladen of gespecialiseerde kranten.’*

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat er overigens van uit dat minder hoge eisen gesteld kunnen worden bij aanbestedingen voor beperkte bedragen dan bij aanbestedingen voor grote bedragen. Dit staat echter nog volop ter discussie en is nog niet door het Europees Hof bevestigd. Inmiddels heeft de commissie het ook goedgekeurd als transparantie wordt gewaarborgd door een publicatie op (gemeentelijke) internetsites.

De Europese Richtlijn Diensten

Voor aanbestedingen die een drempelbedrag van € 200.000 overschrijden, geldt ook nog de Richtlijn Diensten. Het is daarbij niet toegestaan om een opdracht in kleinere opdrachten op te splitsen om zo de Richtlijn Diensten te ontduiken. Reïntegratiediensten vallen onder het beperkte regime (bijlage 1B van de Richtlijn). Dit houdt in dat slechts een beperkt deel van de Richtlijn van toepassing is (artikel 14 en 16). Dit betekent dat in de beschrijving van de opdracht mogen geen discriminerende bepalingen worden opgenomen die op voorhand bepaalde dienstverleners uitsluiten. Verder moet uiterlijk 48 dagen na de gunning een gunningsbericht gestuurd worden naar het Bureau voor Officiële Publicatie van de Europese Gemeenschappen.

2.4 Conclusies

Samengevat gelden voor gemeenten bij de uitbesteding van reïntegratieactiviteiten de volgende aanbestedingsregels:

- Er moet een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure worden gevolgd, waarbij meer offertes worden aangevraagd, op basis van vooraf vastgestelde criteria;
- Er moet vooraf een passende mate van openbaarheid worden gehanteerd: publicatie in dagbladen, vakbladen en/of op de gemeentelijke website is vereist;

- Bij opdrachten van meer dan € 200.000,- mogen er geen discriminerende beschrijvingen in de opdracht zijn opgenomen;
- Bij opdrachten van meer dan € 200.000,- moet achteraf de uitslag van de gunning worden gepubliceerd.

3 BESCHRIJVING VAN DE AANBESTEDINGSPROCEDURE

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de aanbestedingsprocedure Activering en Flankerende zorg 2003-2004, zoals die in Nijmegen gevolgd is. We beginnen (3.2) met een chronologisch overzicht van de besluiten en discussies in de raad en in het college. Vervolgens beschrijven we de procedure, inclusief de beoordeling (3.3). In paragraaf 3.4 gaan wij in op de wijze waarop de Nijmeegse instellingen door de gemeente zijn gesteund en in paragraaf 3.5 beschrijven we de uitslag van de aanbestedingsprocedure. Paragraaf 3.6 vervolgens gaat over de rolverdeling tussen wethouder, Raad en afdeling SoZaWe. We sluiten af met onze conclusies in paragraaf 3.7.

3.2 Chronologisch overzicht

In deze paragraaf geven wij een chronologisch overzicht van de besluiten en discussies in het college, de raad en raadscommissie. Wij baseren ons hierbij op stukken die wij voorafgaand aan het onderzoek van de afdeling SoZaWe hebben gekregen of waarop wij door de respondenten zijn gewezen tijdens de interviews.

September 2002; Extra vergadering Commissie Stedelijke samenleving

Op 17 september 2002 is een extra vergadering belegd voor de commissie Stedelijke samenleving. Op de agenda stond een drietal punten, waaronder de toekomst van het samenwerkingsproject Waalwerk. Het doel van dit agendapunt was om de commissie te informeren. Tijdens deze vergadering wordt uiteengezet dat door de nieuwe landelijke regelgeving de gemeente voortaan alle inkopen bij een private organisatie moet doen en dat dit inhoudt dat een publiekprivate samenwerking, zoals bij Waalwerk het geval is, niet meer mogelijk is. Daarnaast wordt er in deze vergadering melding gemaakt van het feit dat de gemeente per 1 januari 2003 moet gaan aanbesteden en dat de gemeente bezig is met een eerste bestek. Tevens wordt verteld dat de gemeente op dat moment in overleg is met een aantal Nijmeegse instellingen om te praten over het vormgeven van de aanbesteding. Deze Nijmeegse instellingen krijgen het concept van het eerste bestek om te zien waar het precies om gaat bij aanbesteding. Daarnaast wordt gesteld dat hierna een overgangsregeling komt en tenslotte een definitief bestek (april 2003). De verwachting wordt uitgesproken dat de raad in december 2002 een besluit zal nemen over de aanbestedingsprocedure.

Collegevoorstel 29 Januari 2003: Bestedingsvoorstel 2003 werkdeel Fonds Werk en Inkomen¹

In dit collegevoorstel worden de consequenties van de nieuwe regelgeving uiteengezet en de stappen die de gemeente gaat nemen om hieraan te voldoen. Eén van de consequenties van de Wet SUWI per 1 januari 2002 is dat een groot deel van de uitvoering moet worden uitbesteed door middel van meervoudige aanbesteding. Er wordt melding gemaakt van het feit dat er in het bijzonder voor de uitvoering van activering en zorg nadrukkelijk aandacht moet worden gegeven aan het verkrijgen van draagvlak, omdat hierbij een groot deel van de Nij-meegse maatschappelijke instellingen zijn betrokken. Vanuit de bestaande subsidierelatie is de gemeente gehouden om een zorgvuldige overgang te regelen naar een inkooprelatie. *“Dit is reeds bij brief van 9 juli 2002 aan de betreffende instellingen aangekondigd. Hiertoe zullen meerdere informatie- en overlegbijeenkomsten worden gehouden, te beginnen met een informatiebijeenkomst op 13 november. Wij zullen de instellingen begeleiden en ondersteunen bij het indienen van de offertes. Een trendbreuk in de uitvoering van activering en zorg wordt nadrukkelijk niet beoogd, maar wel een professionalisering van de samenwerkingsrelatie. Inkoop garandeert immers een heldere doel- en resultaatformulering, naast prijsafspraken en leveringsvoorwaarden.”* (collegevoorstel 29/1/2003, pag. 4).

Tevens wordt in het voorstel gesteld dat een goede communicatie cruciaal is en dat dit ook geldt voor de aanbesteding activering en zorg. Dit wordt als volgt uitgewerkt: *“de communicatie zal zowel schriftelijk als mondeling (via bijeenkomsten) plaatsvinden, waarbij voldoende ruimte wordt geboden voor individuele vragen en problemen.”* (collegevoorstel 29/1/2003 pag. 9).

Bij het collegevoorstel van 29 januari 2003 is - ter informatie - als bijlage bijgevoegd het collegevoorstel van 24 september 2002.² In dit stuk valt te lezen dat de gemeente voor scholing en activering, die vooral lokaal en regionaal zal worden ingekocht, gebruik maakt van het toegestane *beperkte regime* (zie paragraaf 2.3). Hiertoe zal een apart scholings- en activeringsbestek worden opgesteld, waarin een groot aantal gespecificeerde deelopdrachten is vervat. De gesubsidieerde instellingen zullen worden ondersteund bij het indienen van de offerte met voorlichting, mallen en formats. Op dat moment zal nog onderzocht worden welke overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De aanbesteding van het scholings- en activeringsbestek zal gericht bekend gemaakt worden aan alle relevante regionale en lokale instellingen. Men overweegt op dit moment aanvullende publicatie in regionale pers.

In het collegevoorstel dat als bijlage is meegestuurd met het raadstuk van 29 januari zijn een drietal besluiten opgenomen, waaronder het besluit om het hoofd van de sector uitstroom van

¹ Collegevoorstel, registratienummer: 2.57288.

² Collegevoorstel, registratienummer 2.46518.

de afdeling SoZaWe te mandateren om namens de gemeente als de opdrachtgever op te treden bij de aanbesteding van reïntegratiediensten.

13 februari 2003: Memo van projectmanager Uitstroom aan het college van B&W

Op 11 februari 2003 is het voorstel Aanbestedingsprocedure voorschakeling activering en zorg aangehouden in het college van B&W. Naar aanleiding van het aanhouden van dit voorstel is deze memo geschreven, waarin het college wordt geïnformeerd over de bijeenkomst die de wethouder heeft gehad met staatssecretaris Rutte. Na deze bijeenkomst kan geconcludeerd worden dat de wijze van aanbesteding van voorschakeling, activering en zorg de toets der regelgeving kan doorstaan: *“De selectie- en gunningscriteria die wij opnemen in het bestek en de wijzen waarop wij offertes beoordelen (in dit geval met enige coulance) is aan ons, zolang we maar geen partijen uitsluiten op voorhand”* (collegevoorstel inkoop A&Z memo, pag 1).

De term “coulance” wordt niet verder uitgelegd.

3 juni 2003: Aanbesteding Zorg en Activering

Het betreft een brief van de sector Uitstroom aan de leden van de raadscommissie Stedelijke samenleving. Het doel van de brief is de leden te informeren over de aanstaande aanbesteding van het bestek Activering en Zorg. Gesteld wordt dat de dienstverlening valt onder de termen van bijlage 1b bij de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten. Verder wordt gesteld dat: (...) *nadrukkelijk beoogd wordt om een inhoudelijke trendbreuk te voorkomen en een zorgvuldige en aanvaardbare overgangsregeling te treffen voor de bestaande aanbieders om vanuit een subsidierelatie toe te groeien naar een inkooprelatie. De betreffende instellingen zullen daarbij worden betrokken en ondersteund. Dit proces is primair te duiden als een professionaliseringsslag.”* (pag. 1)

Tevens vermeldt deze brief: *“Het bestek Activering en Zorg is zodanig ingericht, dat de bestaande aanbieders daarin met hun aanbod, waarover we in beginsel tevreden zijn, terecht kunnen.”*(vervolgvel 1)

Omdat de gemeente vanuit de bestaande subsidierelaties gehouden is om een zorgvuldige overgang te regelen, wordt er in de nota gesteld dat extern draagvlak van belang is. Uitgelegd wordt dat hiertoe meerdere informatie- en overlegbijeenkomsten zijn gehouden en dat er tijdens de aanbestedingsfase nog twee informatiebijeenkomsten worden gehouden.

3.3 De aanbestedingsprocedure

Opzet procedure

De gemeente Nijmegen heeft zich ten doel gesteld om per 1 augustus 2003 volledig te werken met uitvoeringsovereenkomsten die zijn aangegaan op basis van een meervoudige aanbesteding. Tot die tijd is er sprake geweest van aanbodgestuurde budgetfinanciering. Voor de uitwerking van deze nieuwe manier van werken worden drie kernbegrippen geformuleerd: klantgericht, vraaggestuurd en heldere taakverdeling ('rollen').

Klantgericht: Zowel bij gemeente (SoZaWe) als bij de betrokken instellingen is de klant en zijn situatie en problematiek uitgangspunt van handelen. Dit betekent dat de geboden dienstverlening voor de klant concreet en herkenbaar moet zijn.

Vraaggestuurd: Als de klant en zijn situatie uitgangspunt is van handelen, moet het aanbod daarbij aansluiten en niet omgekeerd. Dit betekent dat het aanbod op basis van vraagprofielen vormgegeven wordt. De instellingen hebben tot dan toe veelal een programma aangeboden waarin de klant ingepast wordt. Het is de bedoeling om via inkoop instellingen te vragen een aanbod te bieden dat past bij onze klantgroepen. Daarmee wordt de gemeentelijke regie versterkt.

Heldere taakverdeling: De gemeente is opdrachtgever en de instellingen zijn opdrachtnemer. In de rol van opdrachtgever heeft de gemeente de regie.

Namens het MT van SoZaWe treedt het sectorhoofd Uitstroom op als opdrachtgever. Hij/zij is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het programma van eisen/bestek. De projectstructuur kende een centrale werkgroep waarin het inkoopproces en de randvoorwaarden worden bepaald. De werkgroep heeft zorg gedragen voor de selectie en gunning van de opdracht.

In het bestek is ervoor gekozen om producten te definiëren en niet hele trajecten, dat wil zeggen samenstellingen van producten, aan te besteden. Hiermee wil de gemeente tegemoet komen aan het aanbod van de Nijmeegse instellingen, die merendeels georiënteerd zijn op het leveren van specifieke producten.

In het bestek zijn selectie- en gunningscriteria geformuleerd. De *selectiecriteria* betreffen de volgende vier onderdelen.

1. Professionaliteit.
2. Personele capaciteit en -kundigheid.
3. Financiële en economische draagkracht.
4. Locatie.

Voor de selectiecriteria heeft de afdeling SoZaWe gekozen om enerzijds de deskundigheid van de organisatie en het personeel te garanderen. Anderzijds heeft de afdeling SoZaWe met de eisen willen waarborgen dat zij met financieel gezonde bedrijven in zee gaan.

De *gunningscriteria* zijn geformuleerd om tot een goede prijs-kwaliteitverhouding te komen. Hiertoe zijn zeven onderdelen onderscheiden, te weten:

1. kwaliteit van de dienstverlening;
2. resultaat;
3. instroom;
4. nazorg;
5. prijs;
6. informatie;
7. kandidaat-administratie.

De criteria zijn vastgelegd in de offerteaanvraag.

De Nijmeegse instellingen hebben een conceptversie van het bestek toegezonden gekregen, zodat zij een beeld zouden krijgen waar het om gaat in de aanbestedingsprocedure. Het definitieve bestek is geformuleerd met behulp van een externe organisatie.

Verloop procedure

In week 23 van 2003 (2 juni) is het Bestek Activering en Flankerende zorg 2003-2004 verstuurd naar diverse Nijmeegse instellingen. Vanwege de algemene beginselen van transparantie en non-discriminatie heeft de gemeente ervoor gekozen om bekendheid te geven aan de aanbestedingsprocedure door het plaatsen van twee kleine advertenties in een landelijke en in een regionale krant. Daarnaast is melding gemaakt van de aanbestedingsprocedure op de website van de gemeente.

Uiterlijk 8 juli 2003 (week 28) moesten de offertes worden ingediend. In totaal zijn er bij de afdeling SoZaWe 29 offertes binnen gekomen. Om deze offertes te beoordelen heeft de afdeling SoZaWe een beoordelingscommissie samengesteld. Deze commissie bestond uit acht personen. Zes personen uit de afdeling SoZaWe zelf en twee externe personen die tevens betrokken zijn geweest bij het opstellen van het bestek.

Op 9 juli 2003 heeft de beoordelingscommissie voor elke deelnemende organisatie een scoringsformulier “procedurele voorwaarden” ingevuld. Deze voorwaarden hebben betrekking op de indientermijn, het indienen van de benodigde verklaringen en juiste ondertekening. In deze fase is geen offrant afgefallen.

Na de procedurele voorwaarden zijn op 10 juli 2003 de offertes beoordeeld op de hierboven beschreven vier selectiecriteria.

De commissie heeft in twee subgroepen de offertes beoordeeld op deze selectiecriteria. Voor de selectie was een bodem ingesteld qua puntenaantal per onderdeel. Dit hield in dat als een organisatie op één onderdeel eenderde van de punten behaalde of minder, dit reden was om de offerte af te wijzen. Tien organisaties zijn in deze selectie fase afgefallen, waarvan zeven Nijmeegse instellingen.

In de periode van 11 juli t/m 17 juli 2003 hebben de leden van de beoordelingscommissie in twee subgroepen de overgebleven offertes beoordeeld op de gunningscriteria G1 t/m G7. De werkwijze was als volgt: iedere offerte werd door minimaal twee leden beoordeeld. Ieder lid beoordeelde de offertes individueel en bij verschil in beoordeling werd er onderling hierover gesproken. In veruit de meeste gevallen, kon de één de ander overtuigen waardoor een uniforme beoordeling ontstond. In de enkele gevallen waarin tussen de twee commissieleden verschil van mening bleef bestaan, werden de punten gemiddeld. Op deze manier heeft de commissie de objectiviteit van de procedure willen waarborgen.

De gunningscriteria waren vertaald in een aantal subcriteria waarop door de commissieleden gescoord werd. In praktijk bleek een aantal subcategorieën moeilijk te beoordelen, namelijk twee subcategorieën bij het criterium Kwaliteit van dienstverlening. De commissie heeft er voor gekozen om deze subcategorieën niet in de beoordeling mee te nemen³. Omdat dit voor elke offerte gold, leverde dit geen ongelijkheid op.

Het bleek niet haalbaar te zijn om de gunning definitief af te ronden in week 29. Per mail is aan de betrokken organisaties gecommuniceerd dat de gunning in week 30 bekend zou worden gemaakt.

De resultaten van de beoordeling zijn per organisatie en per product vastgelegd op het "scoringsformulier gunningscriteria". Op 22 juli 2003 is door de commissie definitief vastgesteld welke organisaties gegund zouden worden.

De organisaties zijn hierover schriftelijk geïnformeerd. Op 29 juli 2003 is schriftelijk bevestigd hoeveel trajecten elk van de organisaties gegund waren. De afvallers zijn per brief, per mail of telefonisch bericht over de uitslag. Met een groot aantal is direct een afspraak gemaakt voor een gesprek.

³ Het betreft hier de criteria: 'Aansluiting van visie en missie bij die van de gemeente' en 'aansluiten bij het model klantmanagement'.

3.4 Ondersteuning Nijmeegse Instellingen

Zoals blijkt uit de besproken stukken, zag de gemeente het als haar taak om de Nijmeegse instellingen te ondersteunen bij de overgang van de reguliere subsidierelatie naar de nieuwe procedure van aanbesteding. Tevens heeft de gemeente dit als verplichting opgevat, op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). De ondersteuning die de gemeente geboden heeft, is driedelig:

1. Organiseren voorlichtingsbijeenkomsten.
2. Producten van organisaties laten aansluiten bij het bestek.
3. Ondersteuning bij het indienen van offertes.

Organiseren voorlichtingsbijeenkomsten

In een vroeg stadium heeft de afdeling SoZaWe de Nijmeegse instellingen op de hoogte gebracht van de op hande zijnde veranderingen betreffende de inkoop van activerings- en zorgtrajecten. De eerste bijeenkomst is in november 2002 geweest. Tijdens deze bijeenkomst zijn de instellingen op de hoogte gebracht van de aanbestedingsprocedure en is hun verteld wat er gaat veranderen en wat er van de organisaties verwacht gaat worden.

Op 16 juni en 1 juli 2003 hebben nog twee voorlichtingsbijeenkomsten plaatsgevonden, met als doel de Nijmeegse instellingen te ondersteunen bij het opstellen van de offerte. Hiervoor zijn alle potentiële offfranten uitgenodigd.

Vooraf hadden de instellingen het bestek toegezonden gekregen en zij konden tijdens de bijeenkomst vragen stellen ter verduidelijking. De vragen waren praktisch van aard en gingen voornamelijk over hoe de instellingen aan de procedurele beschrijvingen konden voldoen.

Tijdens de tweede bijeenkomst heeft de gemeente voorlichting gegeven over hoe je tot een goede kostprijsberekening komt.

Producten van organisaties laten aansluiten bij het bestek

Bij het opstellen van het bestek zijn de instellingen op verschillende manieren betrokken. Ten eerste heeft de gemeente gekozen voor het aanbesteden van producten en niet hele trajecten. De verwachting was dat het op deze manier makkelijker was voor de Nijmeegse instellingen om met hun aanbod aan te sluiten bij de vraag vanuit de gemeente.

Ten tweede hebben de instellingen het conceptbestek gekregen. Hiertoe is besloten om de instellingen in een zo vroeg mogelijk stadium kennis te laten nemen van waar het precies om gaat tijdens de aanbesteding.

Op 8 april 2003 heeft de afdeling SoZaWe een brief uitgedaan naar de Nijmeegse instellingen. In deze brief wordt excuus aangeboden voor het feit dat het een tijdje stil is geweest

rondom de aanbesteding. Daarnaast worden de instellingen geïnformeerd over het feit dat op 11 februari 2003 het college heeft ingestemd met het voorstel van de wethouder om tot de opzet en de aanbesteding te komen van het bestek activering en zorg. Het voorstel is ter kennisneming met de brief meegezonden. Aan de instellingen wordt in de brief gevraagd: “om zo spoedig mogelijk hun bestaande aanbod bekend te maken, om henzelf goed in de markt te zetten.”

Ondersteuning bij het indienen van de offertes

De afdeling SoZaWe heeft de instellingen ondersteund bij het opstellen van de offerte door het aanbieden van voorlichtingsbijeenkomsten. Hierbij werden veel vragen gesteld over hoe de offerte er precies uit moest zien, op welke plekken welke informatie diende te staan etc. Tevens heeft de afdeling SoZaWe de instellingen formats en mallen getoond van offertes. Verder is aan instellingen de mogelijkheid geboden om tot 1 juli 2003 via e-mail vragen te stellen over het opstellen van de offerte.

3.5 Resultaten aanbestedingsprocedure

Er zijn bij de afdeling SoZaWe 29 offertes binnengekomen. Geen enkele offerte is afgefallen vanwege de *procedurele voorwaarden*, die betrekking hebben op het moment van indienen en de benodigde bescheiden die toegevoegd dienen te zijn.

De 29 offertes zijn vervolgens getoetst aan de *selectiecriteria*. In deze fase zijn tien organisaties afgefallen, waaronder zeven Nijmeegse instellingen. Bij vijf van deze organisaties werd het financiële criterium genoemd als oorzaak van uitsluiting. Bij twee andere organisaties werden tegelijkertijd de personele capaciteit en de professionaliteit genoemd als uitsluitende criteria. Bij één organisatie werd de personele capaciteit en -kundigheid genoemd als uitsluitend criterium.

De overige negentien offertes zijn vervolgens beoordeeld op de *gunningscriteria*. In deze fase zijn wederom tien organisaties afgefallen. Zeven niet-Nijmeegse instellingen en drie Nijmeegse instellingen.

Uiteindelijk is aan negen organisaties gegund. Het betreft vijf Nijmeegse instellingen en vier niet-Nijmeegse instellingen.

De vrijwilligerscentrale die in de gunningsfase is afgefallen, heeft later in de contractbesprekingen een plek gekregen als onderaannemer bij twee instellingen die wel gegund waren. Daarnaast heeft de afdeling SoZaWe besloten tot nog een (beperkte) aanbesteding voor bijzondere doelgroepen omdat het bestek hierin niet voorzag.

Er is voor gekozen om per bestekonderdeel maximaal aan twee partijen te gunnen om e.e.a. ook uitvoerbaar te houden. Tevens kan zo gezien worden welke organisatie het beste werk levert en is de gemeente niet afhankelijk van één partij.

3.6 Rolverdeling gemeentelijke actoren

In deze paragraaf gaan we in op de rolverdeling tussen wethouder, raadscommissie en afdeling SoZaWe bij de besluitvorming en uitvoering van de aanbestedingsprocedure en de flankerende ondersteuning van Nijmeegse instellingen.

College

Het College heeft het schrijven van het bestek, het ontwikkelen van de beoordelingsmethodiek en de uitvoering van de beoordeling gemandateerd aan het afdelingshoofd. Het College heeft het bestek vastgesteld en gekozen voor voorlichtingsbijeenkomsten om de Nijmeegse instellingen te ondersteunen. Verder is de wethouder niet betrokken geweest bij de uitvoering. Na afloop van de aanbesteding heeft zij de uitslag vernomen en hebben een aantal van de gedupeerde instellingen bij haar hun beklag gedaan.

De Raad

- De Raad beschrijft haar eigen rol als het vooraf vaststellen van de uitgangspunten en het achteraf toetsen daarvan.
- In de raadscommissie is er geen discussie geweest over de verschillende vormen van aanbesteding die er mogelijk zijn (openbaar of gefaseerd, hele trajecten of producten), over de keuze en operationalisering van selectie- en gunningseisen, over de productbeschrijvingen en over de manier waarop de Nijmeegse instellingen ondersteund zouden worden.
- De raadscommissie is door de wethouder op de hoogte gehouden van de voortgang. Het bestek (met daarin de selectie- en gunningscriteria) is ter informatie aan de raadscommissie verstrekt.
- Half juli 2003 toen de beoordeling van de offertes langer dan verwacht op zich liet wachten, heeft een aantal Nijmeegse instellingen contact gezocht met commissieleden.
- Na het bekend worden van de uitslag is er door de raadscommissie wel inhoudelijk gediscussieerd over de procedure, de ondersteuning van de Nijmeegse instellingen en over mogelijkheden om de 'schade' te repareren.

Afdelingshoofd

Het afdelingshoofd is halverwege het proces in deze functie aangesteld. Zij kreeg van haar voorganger een dossier met een dubbele opdracht: het uitvoeren van een

aanbestedingsprocedure die voldoet aan de regelgeving en het daarbij instandhouden van de Nijmeegse infrastructuur. De uitvoering was gemandateerd aan het afdelingshoofd.

Zij heeft vervolgens de uitvoering in zijn geheel neergelegd bij het inkoopteam. Het bestek en de beoordelingssystematiek is in het managementteam van de afdeling SoZaWe besproken. De beoordeling zelf is geheel door het inkoopteam uitgevoerd; het afdelingshoofd is niet betrokken geweest bij het selecteren van de bedrijven die aan de selectie-eisen voldeden en ook niet bij het toekennen van punten in de gunningsfase. De uitslag is aan het afdelingshoofd overgebracht; zij heeft vervolgens nog een controle laten uitvoeren door de afdeling planning en controle.

Het afdelingshoofd heeft dus in het gehele beoordelingsproces geen enkele invloed gehad op de besluiten tot selectie en gunning. Zo is ervoor gezorgd dat de besluitvorming geheel objectief plaatsvond.

3.7 Conclusies

In deze paragraaf beoordelen wij de verschillende aspecten van de aanbestedingsprocedure en de ondersteuning van de lokale instellingen. We gaan achtereenvolgens in op de dubbele boodschap van de gemeente, de rolverdeling tussen de gemeentelijke actoren, de aanbestedingsprocedure, de grenzen van de regelgeving en de uitvoering van de dubbele opdracht. We sluiten af met onze conclusies over de ruimte die er is geweest om Nijmeegse instellingen meer kans te geven.

De dubbele boodschap

De boodschap van de gemeente is vanaf het begin dubbel geweest: er komt een openbare procedure waarvoor een cultuuromslag nodig is bij de Nijmeegse instellingen, maar er zal geen trendbreuk plaatsvinden. Tot aan de start van de procedure, begin juni 2003, spreekt de gemeente nog over het voorkomen van een inhoudelijke trendbreuk. Deze dubbele boodschap heeft bij de Raad en de instellingen verkeerde verwachtingen gewekt.

Rolverdeling gemeentelijke actoren

Wij concluderen dat de rolverdeling tussen Raad, wethouder, afdelingshoofd en inkoopteam bij de totstandkoming en uitvoering van de aanbestedingsprocedure niet afwijkt van wat gebruikelijk is in gemeenten. Wij denken wel dat de raadscommissie een actievere rol had kunnen spelen, met name bij de totstandkoming van het bestek.

De aanbestedingsprocedure

De afdeling SoZaWe heeft in korte tijd een procedure ontwikkeld die aan de letter en geest van Europese en SUWI-regelgeving voldoet. Drie elementen zijn kenmerkend voor de aanbestedingsprocedure zoals deze in Nijmegen is uitgevoerd:

- Het was een procedure in twee fasen, waarbij in de eerste openbare fase bedrijven werden geselecteerd waarvan de organisatie aan een aantal minimeisen voldeed.
- Vraagsturing stond voorop: de klant en zijn situatie was uitgangspunt van handelen en het aanbod moet daarop aansluiten en niet andersom. De objectiviteit van de beoordeling stond hoog in het vaandel; elke schijn van subjectiviteit moest vermeden worden.

De grenzen van de regelgeving

We bekijken hieronder waar de grenzen van de regelgeving liggen: wat moet, wat mag en wat mag niet?

Voor de aanbestedingsprocedure Activering en flankerende zorg 2003-2004 van de gemeente Nijmegen gelden in ieder geval de aanbestedingsregels van SUWI en het transparantiebeginsel. Dit betekent dat een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden, op basis van vooraf vastgestelde criteria en dat passende openbaarheid vooraf betracht moet worden.

De consequentie van SUWI is dat er in ieder geval gebruik gemaakt moet worden van een bestek met daarin criteria op basis waarvan bedrijven gekozen worden. Deze criteria moeten vervolgens ook gebruikt worden; het is niet toegestaan tijdens de procedure de criteria te veranderen. Gemeenten zijn vrij te kiezen welke criteria zij gebruiken. Verder is het is niet verplicht om een onderscheid te maken tussen een selectiefase en een gunningsfase.

Krachtens het transparantiebeginsel is het niet toegestaan alleen Nijmeegse instellingen toe te laten tot de procedure. Alle bedrijven die interesse tonen, moeten worden toegelaten. Wat precies passende openbaarheid is, blijft discutabel. Waarschijnlijk was het voldoende geweest om de aanbestedingsprocedure alleen op de website van de gemeente Nijmegen te vermelden zonder publicatie in een landelijk dagblad. Wellicht dat daardoor minder landelijke bedrijven zich hadden aangemeld.

Omdat de gemeente Nijmegen ervoor gekozen heeft twaalf producten in één bestek op te nemen, is de omvang van de opdracht ruim boven de € 200.000,- en geldt dus ook de Richtlijn Diensten. Hierbij is het verbod op discriminerende bepalingen van belang. Wanneer de gemeente ervoor gekozen had de twaalf producten los van elkaar aan te besteden⁴, zou voor de

⁴ Hierbij moet uitdrukkelijk vermeld worden dat het niet is toegestaan opdrachten op te knippen om onder het drempelbedrag van € 200.000,- te blijven.

helpt van de opdrachten de Richtlijn Diensten niet gelden⁵. Het volgen van twaalf kleine procedures in plaats van één grote, zou wel meer werk hebben betekend voor de gemeente. Overigens biedt het niet gelden van de Richtlijn Diensten, en daarmee van het verbod op discriminerende bepalingen, weinig ruimte om niet-Nijmeegse bedrijven uit de procedure te mijden; dat zou namelijk in strijd zijn geweest met de geest van SUWI-aanbestedingsregels waarbij het erom gaat de bedrijven of instellingen met de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding te selecteren.

De dubbele opdracht

De ondersteuning die de gemeente Nijmegen heeft geboden aan de Nijmeegse instellingen is uniek in gemeenteland. Over het algemeen beperken gemeenten zich tot het per e-mail beantwoorden van vragen van offranten over het bestek.

De ondersteuning van de Nijmeegse instellingen bestond vooral uit algemene voorlichting gericht op de procedure, het bestek en het schrijven van de offertes. De instellingen zijn niet individueel ondersteund gericht op het professionaliseren van de organisaties; de afdeling SoZaWe en het College vond dat dit, gezien de objectiviteit, niet is toegestaan.

Doordat de ondersteuning zich richtte op voorlichting over het bestek, kon deze pas in een laat stadium plaatsvinden, namelijk drie weken voordat de offertes binnen moesten zijn. Hierdoor was er te weinig tijd voor professionalisering, het organiseren van samenwerking en het aanpassen van het aanbod.

In het ontwerp van de aanbestedingsprocedure is rekening gehouden met de lokale aanbieders, en wel op de volgende manieren.

- Om zo weinig mogelijk concurrenten van buitenaf te laten meedingen in een openbare aanbesteding, is de bekendmaking *low profile* gebeurd.
- Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het aanbod van de Nijmeegse instellingen is ervoor gekozen losse producten in te kopen in plaats van hele trajecten bij een beperkt aantal hoofdaannemers.

Daarnaast zaten er in het ontwerp van de aanbestedingsprocedure ook een aantal onderdelen die achteraf gezien ten nadele van de Nijmeegse instellingen zijn uitgevallen:

- Voor de productbeschrijvingen was niet het aanbod van de verschillende lokale instellingen het uitgangspunt, maar de behoeften van de cliëntenpopulatie.

⁵ De volgende opdrachten zouden een omvang hebben van (ruim) onder € 200.000,-: vrijwilligerswerk gericht op uitstroom naar werk (4.1), vrijwilligerswerk gericht op maatschappelijk participatie (4.2), training sociale vaardigheden (4.4), gerichte assessments en onderzoeken (5.2), individuele hulpverlening (6.1) en persoonlijke coaching (6.2).

- Het aanbod moest aansluiten bij de (on-)mogelijkheden van de modale cliënt; er is niet gezocht naar gespecialiseerd aanbod voor kleine groepen cliënten met hele specifieke problemen, terwijl een aantal Nijmeegse instellingen zich hierop wel richt.
- Men heeft niet onderzocht of de selectiecriteria die gangbaar zijn bij openbare aanbestedingen van reïntegratietrajecten ook toepasbaar zijn op gesubsidieerde instellingen. Bij de ontwikkeling en operationalisering van de selectiecriteria is ook geen gebruik gemaakt van de kennis over de Nijmeegse instellingen die elders in de gemeentelijke organisatie aanwezig was. Wanneer dit wel gebeurd was, dan had men de consequenties van de selectiecriteria beter kunnen doorgronden en daardoor de relevantie van de selectiecriteria ook beter kunnen vaststellen. Dit is nu een theoretische afweging geweest.
- De operationalisering van de gunningscriteria heeft tot gevolg gehad dat vooral prijs onderscheidend is geweest en kwaliteit en resultaat in veel mindere mate. Wanneer alleen naar de kwaliteit gekeken was, zou de uitslag echter niet gunstiger geweest zijn voor de Nijmeegse instellingen; de twee Nijmeegse instellingen die in de gunningsfase zijn meegenomen en niets gegund hebben gekregen, zouden ook wanneer alleen naar kwaliteit gekeken was, buiten de boot zijn gevallen.

Lessen voor de toekomst

Wij concluderen dat er, achteraf gezien, een aantal onderdelen in de aanbestedingsprocedure en de beoordeling zijn waarin ruimte zit om Nijmeegse instellingen meer kans te geven:

- de operationalisering van de selectiecriteria: minder streng;
- de productbeschrijvingen: meer afgestemd op het aanbod van de instellingen in plaats van de inschatting van de behoeften van cliënten;
- de operationalisering van het gunningcriterium kwaliteit: meer afgestemd op de kwaliteiten die de Nijmeegse instellingen hebben;
- de weging van de gunningscriteria: het minder zwaar laten wegen van prijs ten opzichte van kwaliteit en resultaat.

Verder zou de ondersteuning zich meer hebben kunnen richten op de professionalisering van de organisaties van de Nijmeegse instellingen. Gezien het grote aantal instellingen dat niet voldeed aan de selectie-eisen, was hieraan behoefte geweest.

4 BEOORDELING DOOR DE OFFRANTEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de beoordeling van de offranten op aspecten van de procedure. In ons onderzoek hebben we interviews gepland met de Nijmeegse instellingen die in de selectiefase of in de gunningsfase zijn afgevallen. Deze tien instellingen hebben we benaderd voor een telefonisch interview en daarbij de mogelijkheid gegeven tot een face-to-face interview. Twee instellingen zijn op deze uitnodiging ingegaan. Van de overige acht instellingen waren er twee instellingen die op het afgesproken tijdstip toch aangaven geen prioriteit te geven aan het interview. Van de mogelijkheid om binnen een gegeven termijn alsnog terug te bellen voor het interview, is geen gebruik gemaakt. In totaal hebben we dus met acht Nijmeegse instellingen gesproken.

Tevens hebben we in de offerte aangegeven om tien telefonische interviews te houden met “overige” offranten. Deze categorie respondenten bestaat uit Nijmeegse instellingen en externe partijen die wel gegund zijn, alsmede uit externe partijen die niet geselecteerd of gegund zijn. In deze groep respondenten was er één organisatie die uiteindelijk de interviewafspraak niet na heeft kunnen komen. Het aantal telefonische interviews met deze categorie respondenten komt daarmee op negen.

In dit hoofdstuk zullen wij de beleving van de organisaties weergeven betreffende de procedure, de voorlichting en de resultaten.

4.2 Beoordeling procedure

4.2.1 Bestek

Nijmeegse Offranten (niet geselecteerd, niet gegund)

Van de acht geïnterviewde Nijmeegse instellingen die niet geselecteerd of gegund zijn, geeft één instelling aan dat ze het bestek heel helder en duidelijk vonden. De overige respondenten beschrijven het bestek als:

- op het eerste gezicht duidelijk, achteraf onduidelijk;
- enerzijds heel precies maar tegelijkertijd vaag;
- bureaucratisch: veel regels, weinig inhoud.

Waar de meeste instellingen negatief over zijn, is het feit dat de selectie- en gunningscriteria niet goed zijn geoperationaliseerd. Men dacht aan de selectiecriteria te voldoen, maar is hierop toch afgewezen. Eén instelling vertelt sluitende begrotingen te hebben ingeleverd en toch te zijn afgewezen op financiële draagkracht. Deze respondent geeft aan niet te weten hoe het criterium verder is geoperationaliseerd.

De verkeerde inschatting van de selectiecriteria hangt samen met de verwachting die de Nijmeegse instellingen hadden ten aanzien van hun eigen positie binnen de procedure. Omdat zij dachten dat lokale expertise en behoud van de Nijmeegse infrastructuur zwaarwegende factoren zouden zijn, verwachtten zij niet dat de selectiecriteria (specifiek die betreffende financiële draagkracht) zo geoperationaliseerd zou zijn, dat veel instellingen zouden afvallen.

Tevens wordt door een aantal instellingen aangegeven dat de weging bij de gunningscriteria niet duidelijk was. Achteraf hebben de meeste instellingen vernomen dat de prijs doorslaggevend is geweest in het gunningstraject. Dit is voor hen vooraf niet duidelijk geweest.

Een ander punt van kritiek is dat de producten niet aansloten bij de doelgroepen waarmee zij werken. Hierdoor was het voor een aantal instellingen niet duidelijk op welk producten zij het best konden offreren. Dit gevoel leefde vooral bij de instellingen die tijdens het hele traject in de veronderstelling zijn geweest dat zij nauwer betrokken zouden worden bij het formuleren van het bestek. Zij zijn ervan uit gegaan dat het commentaar dat zij hebben geuit op het concept-bestek verwerkt zou worden en dat er nog discussie zou zijn over de definitieve versie van het bestek. Zij hebben zich overrompeld gevoeld toen het bestek er als een voltooide feit lag tijdens de eerste voorlichtingsbijeenkomst.

Overige offranten

Een aantal externe organisaties die niet gegund zijn, geven aan dat het bestek niet veel verschilt van andere bestekken bij soortgelijke procedures. Eén van hen vond het opvallend dat bij een aantal trajecten maximale prijzen waren genomen. Volgens deze respondent geeft de gemeente daarmee aan dat kwaliteit minder belangrijk is dan de prijs. Een andere respondent geeft aan het jammer te vinden dat de weging niet duidelijk was vooraf.

Twee externe organisaties die wel gegund zijn zeggen het bestek niet over de gehele linie duidelijk te vinden. De weging was niet duidelijk en ook niet altijd welke informatie je op welke plek kwijt moest. Tevens vond één van hen het erg bureaucratisch, maar begreep wel dat de regelgeving dit nu eenmaal vereist.

Van de Nijmeegse instellingen die wel gegund zijn, zei één het bestek uitgebreid te vinden maar wel helder. Drie noemden het bestek ingewikkeld of iets te gedetailleerd. Tevens gaven twee van hen aan dat de producten die in het bestek stonden, kwamen als een verrassing. Het

betrof andere producten dan voorheen. Tevens werd door één Nijmeegse instellingen gezegd dat de weging en de criteria niet duidelijk waren. Een andere Nijmeegse instelling vond de criteria prima en duidelijk.

In deze respondentengroep hebben we van de organisaties die gegund zijn een paar keer gehoord dat de producten in het bestek zo dicht bij elkaar lagen dat het onduidelijk was wat het verschil was tussen beide. Ze gaven hierbij aan dat het in de praktijk soms nu ook voor de uitvoerders lastig is door te verwijzen omdat producten te zeer op elkaar lijken.

4.2.2 Werkwijze

In onze interviews hebben we de respondenten gevraagd hoe ze met de (nieuwe) procedure aan de slag zijn gegaan.

Nijmeegse Offranten (niet geselecteerd, niet gegund)

De acht Nijmeegse instellingen zijn over het algemeen allemaal individueel aan de slag gegaan met het bestek en met het opstellen van de offerte. Ze hebben hierbij de instructie gevolgd en alle vragen nauwkeurig proberen te beantwoorden. Geen instelling heeft externe hulp ingeroepen. Eén instelling had iemand in dienst die vanuit andere werkzaamheden met aanbestedingsprocedures te maken heeft gehad, die had dus expertise in huis. Een andere instelling zegt zich goed geïnformeerd te hebben over de procedure vanaf het eerste moment dat er melding is gemaakt van de aanbestedingsprocedure. Deze instelling heeft veel informatie gezocht op internet, heeft congres bijgewoond, is te rade gegaan bij andere instellingen binnen Nijmegen en ook soortgelijke instellingen buiten de regio om ervaringen mee te delen.

Eén Nijmeegse instelling geeft aan dat het inhoudelijk niet veel anders was dan anders, terwijl andere aangeven dat het de eerste keer dat ze met zo'n procedure te maken hadden. Eén instelling had externe ondersteuning verwacht met behulp van de gemeente, aangezien het inhuren van externe expertise financieel niet haalbaar is voor de instelling zelf.

Eén instelling zegt dat achteraf gezien de hele procedure door zijn instelling is onderschat. Het feit dat men dacht het allemaal wel zelf te kunnen doen, noemt hij naïef en ziet het als een leertraject voor de volgende keer. Een andere instelling geeft aan dat ze niet het aanbod hebben veranderd omdat ze overtuigd zijn van de diensten die zij bieden. Hierdoor hoefden zij niet hun werkwijze te herzien.

Overige offranten

Voor de externe, commerciële partijen is de aanbestedingsprocedure een onderdeel van hun reguliere werk. Twee Nijmeegse instellingen die gegund zijn, hebben ook vaker met aanbe-

stedingsprocedures meegedaan waardoor er expertise in huis is. Eén Nijmeegse instelling voor wie de procedure wel nieuw was, heeft externe ondersteuning ingekocht. Een andere Nijmeegse instelling die gegund is, is sinds 2002 bezig met een professionaliseringsslag. Dit houdt onder andere in dat ze toen iemand hebben aangenomen die begonnen is met productbeschrijvingen, deze zijn - met aanpassingen - gebruikt voor het offerte. Daarnaast is er één externe organisatie, die gegund is, die niet eerder gewerkt had volgens de aanbestedingsprocedure en die vertelde dat ze stap voor stap de instructie heeft gevolgd.

4.2.3 Inspanning

We hebben de respondenten gevraagd hoe zij terugkijken op hun inspanning tijdens de gevolgde nieuwe procedure.

Nijmeegse offranten (niet geselecteerd, niet gegund)

Zeven van de acht Nijmeegse Instellingen zeggen dat ze een (erg) grote inspanning hebben geleverd. Door een aantal wordt dit direct gekoppeld aan het korte tijdsbestek waarin de hoeveelheid werk verzet moest worden. Daarnaast wordt door een tweetal instellingen de grote inspanning van hen zelf afgezet tegenover de - door hen beleefde - geringe inspanning van de gemeente: één instelling vindt dat er achteraf door de afdeling SoZaWe onvoldoende duidelijkheid is verschaft betreffende de redenen van afwijzing. De andere instelling ziet het bestek meer als een standaard werk, een blauwdruk wellicht van andere gemeentes waardoor de instellingen extra werk hebben moeten leveren om de offerte te schrijven.

Wat daarnaast door de niet geselecteerde instellingen een aantal keer wordt genoemd, is het feit dat ze erg veel werk hebben gehad aan de offerte en dat deze vervolgens niet inhoudelijk is beoordeeld. Hierdoor blijven ze in het ongewisse of het een volgende keer zin heeft om weer mee te doen.

Eén van de acht Nijmeegse instellingen kijkt op de eigen inspanning terug als een leerproces: ze had zelf kritischer moeten staan tegenover de procedure en zichzelf de vraag moeten stellen of het wel haalbaar was. Nu was de houding “*dat kunnen we wel*”, waarmee ze de procedure hebben onderschat. Deze respondent vindt dat de gemeente niets te verwijten valt.

Overige offranten

De twee externe (commerciële) partijen vonden de inspanning normaal, niet anders dan bij andere gemeentes. De gegunde organisaties stellen dat het veel werk was en de inspanning groot. Aangezien het heeft geleid tot een gunning, heeft men tevens het gevoel dat de inspanning in verhouding heeft gestaan met wat benodigd was om gegund te krijgen.

4.3 Beoordeling voorlichting en ondersteuning

Zoals blijkt uit de stukken die in hoofdstuk 3 besproken zijn, heeft de gemeente zich ten doel gesteld om de Nijmeegse instellingen te ondersteunen bij de overgang van de reguliere subsidierelatie naar de nieuwe procedure van aanbesteding. Wij hebben in hoofdstuk 3 gesteld dat deze ondersteuning drieledig was:

1. organiseren voorlichtingsbijeenkomsten;
2. producten van organisaties laten aansluiten bij het bestek;
3. ondersteuning bij het indienen van offertes.

In deze paragraaf zullen wij ingaan op de beleving cq oordeel van de instellingen bij deze drie aspecten.

4.3.1 Organiseren voorlichtingsbijeenkomsten

Er zijn drie voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. De eerste is in november 2002 gehouden. Hiervoor zijn de Nijmeegse Instellingen uitgenodigd. De tweede en derde voorlichtingsbijeenkomst waren respectievelijk 16 juni en 1 juli 2003. Voor deze bijeenkomsten waren naast de Nijmeegse instellingen ook externe partijen uitgenodigd.

Nijmeegse offranten (niet geselecteerd, niet gegund)

De meeste Nijmeegse instellingen zeggen al langere tijd van de nieuwe aanbestedingsprocedure te hebben geweten. Dit is hun verteld tijdens bijvoorbeeld besprekingen over project-subsidies of in het kader van de nieuwe wet Suwi.

Zeven van de acht instellingen zijn uitgenodigd voor de eerste bijeenkomst die in november 2002 is gehouden. Eén instelling is hier uitgesproken positief over en prijst de proactieve houding die de gemeente hierin heeft genomen. Tevens kreeg deze instelling het gevoel dat de gemeente haar zag als een serieuze kandidaat, hetgeen eigenlijk de reden is geweest dat de instelling heeft meegedaan met de aanbesteding. Een aantal andere instellingen kunnen zich niet heel precies meer herinneren wat er is verteld op de bijeenkomst maar geven wel aan erover tevreden te zijn.

Twee instellingen vertellen over de bijeenkomst dat de wethouder een praatje hield en dat er werd voorgesteld dat de Nijmeegse instellingen betrokken zouden worden bij de procedure, dat het een gezamenlijk proces zou betreffen. Eén van deze instellingen vertelt verder dat de bestaande producten in het bestek zouden worden opgenomen en dat het eerste jaar van de aanbesteding als overgangsregeling voor de bestaande subsidierelatie zou worden geno-

men. Een andere instelling zegt dat er is toegezegd dat er nog een bijeenkomst zou komen waarin de instellingen inspraak zouden krijgen in het bestek maar dat deze nooit is geweest.

Eén van de acht Nijmeegse instellingen is niet uitgenodigd voor de bijeenkomst en is hier boos over.

Zes van de acht geïnterviewde Nijmeegse instellingen zijn naar de twee voorlichtingsbijeenkomsten geweest die in juni/juli 2003 zijn gehouden. Voor één instelling vielen de data in de vakantieperiode en zij kon dus niet komen. De andere instelling is wederom niet uitgenodigd voor de bijeenkomsten en is boos over deze gang van zaken.

De zes instellingen die naar de bijeenkomsten zijn geweest, hebben de eerste bijeenkomst in principe nuttig en informatief gevonden. Er was genoeg ruimte om vragen te stellen. Over de tweede bijeenkomst zijn de meningen iets meer verdeeld: de kostprijsberekening werd te simpel voorgesteld en had men ook uit een boekje kunnen halen. Door sommigen werd de bijeenkomst wel als informatief gezien.

Alhoewel de eerste bijeenkomst als nuttig wordt gezien “*je moest hoe dan ook de informatie wel hebben*”, strookte zij niet met de verwachting van in ieder geval vier instellingen. Zij hadden verwacht dat het bestek zelf nog ter discussie stond, of dat de gemeente meer zou aangeven wat de meerwaarde was van de Nijmeegse instellingen en zou aangeven waarop men kon offren. Daarnaast hebben we van een paar instellingen vernomen dat de gemeente de indruk wekte zelf nog zoekend te zijn en dat het bestek een samenstelling was van andere bestekken, waardoor er een aantal fouten in zaten. Aangezien het een belangrijke verandering voor de instellingen betrof, werd dit als slordig ervaren.

Overige offranten

De vier gegunde Nijmeegse instellingen zijn tevens in een vroeg stadium geïnformeerd over de aanbestedingsprocedure. Tevens zijn zij naar de twee voorlichtingsbijeenkomsten geweest in juni/juli. Zij zijn hier over het algemeen tevreden over: er was een open sfeer en voldoende ruimte tot het stellen van vragen, het was helder en uitgebreid. Drie van deze vier gegunde Nijmeegse instellingen geven daarnaast ook aan dat tijdens het traject van voorlichting wel degelijk het idee is ontstaan dat er een voorkeursbehandeling zou zijn voor de Nijmeegse instellingen. Het idee was: onderling wordt het geregeld, maak je geen zorgen, bestaande relaties blijven gehandhaafd. Dit werd gaande het traject steeds minder. Eén Nijmeegse instelling brengt hierop een nuance: de boodschap is geweest dat de gemeente welwillend was om de instellingen te ondersteunen en te behouden, maar dat er bij de instellingen wel een omslag moest plaatsvinden. Bij hen is niet de indruk ontstaan dat de Nijmeegse instellingen zeker gegund zouden worden.

Van de vijf overige respondenten zijn er drie naar de voorlichtingsbijeenkomsten geweest. Voor hen was de informatievoorziening nuttig. Eén gaf aan dat de gemeente soms zelf ook nog zoekend was, maar dan later terug kwam op de vraag. Twee organisaties dachten dat de Nijmeegse infrastructuur zodanig belangrijk was dat de Nijmeegse instellingen een voorkursbehandeling zouden krijgen en omdat hen ook gezegd werd: *“maak je geen zorgen”*. De andere organisatie heeft deze indruk niet gekregen en dacht zeker een kans te maken.

Twee (commerciële) niet gegunde partijen zagen geen meerwaarde in de bijeenkomsten. Eén van hen had duidelijk de indruk dat de Nijmeegse instellingen gegund zouden worden en schatte hierdoor hun kans om gegund te krijgen in als nihil. Zij hebben een offerte ingediend als visitekaartje.

4.3.2 Producten van organisaties laten aansluiten bij het bestek

De afdeling SoZaWe heeft bij het opstellen van het bestek de Nijmeegse instellingen op een aantal manieren in het proces willen kennen:

- gekozen is voor het opknippen van de trajecten voor makkelijkere aansluiting
- de instellingen hebben het concept-bestek ingezien en werden opgeroepen zo snel mogelijk hun bestaande aanbod kenbaar te maken.

Zoals uit de eerste paragraaf van dit hoofdstuk blijkt, gaf een aantal instellingen aan zich niet te herkennen in het bestek of dat de producten als een verrassing kwamen. Dit geldt zowel voor een aantal niet geselecteerde Nijmeegse Instellingen als instellingen die gegund zijn.

Na de eerste voorlichtingsbijeenkomst van november 2002, is bij een aantal instellingen de indruk ontstaan dat zij nauw betrokken zouden worden bij het opstellen van het bestek. Na deze eerste bijeenkomst is het lange tijd stil geweest rondom de procedure. Sommige instellingen informeerden zelf bij de afdeling SoZaWe naar de stand van zaken. Zij kregen te horen dat men er mee bezig was. In het voorjaar van 2003 hebben instellingen het concept-bestek gekregen. In ieder geval één instelling heeft aangegeven zich niet te herkennen in het bestek. Vanuit de verwachting dat de instellingen betrokken zouden worden bij het definitieve bestek, dacht men dat tijdens de eerste bijeenkomst hierover discussie gevoerd zou worden.

Alhoewel dit onderwerp niet in elk interview ter sprake is gekomen, geven in ieder geval vier Nijmeegse instellingen aan (zowel gegund als niet gegund) niet naar belofte betrokken te zijn geworden bij het opstellen van het bestek, waardoor aansluiting niet gevoeld werd.

4.3.3 Ondersteuning bij het indienen van offertes

De ondersteuning bij het indienen van de offertes bestond uit de volgende acties:

- de voorlichtingsbijeenkomsten;
- voorbeelden van formats en mallen;
- mogelijkheid om tot 1 juli 2003 per email vragen te stellen aan de afdeling SoZaWe.

Nijmeegse offranten (niet geselecteerd, niet gegund)

Van deze acht instellingen geven drie instellingen aan dat ze geen ondersteuning tijdens het schrijven nodig hadden of dat ze er op dat moment niet voldoende de noodzaak van hebben ingezien. Eén instelling vindt dat zij voldoende ondersteund is door de gemeente.

Twee instellingen vinden dat zij niet voldoende ondersteund zijn door de afdeling SoZaWe: één instelling had externe ondersteuning gewild, bijvoorbeeld gefinancierd door de gemeente. De andere instelling had tijdens het schrijven van de offerte een gesprek gewild met de afdeling SoZaWe, maar dit was niet mogelijk.

Twee andere instellingen geven aan zich niet ondersteund gevoeld te hebben en koppelen dit aan het feit dat zij hun product niet terugvonden in het bestek. Tevens geeft deze instelling aan dat gaande weg het traject, vooral met de komst van de externe expertise, het contact zakelijker werd en er geen ruimte meer was voor gesprek vanwege de andere aanbieders. De andere instelling ziet het gebrek aan ondersteuning vooral in het niet duidelijk communiceren over de selectiecriteria.

Overige offranten

De vier Nijmeegse instellingen die gegund zijn, zijn positief over de steun die zij kregen van de gemeente. Dit wordt vooral gekoppeld aan de twee voorlichtingsbijeenkomsten en het feit dat er vragen ge-emaild konden worden.

4.4 Beoordeling resultaten

Nijmeegse offranten (niet geselecteerd, niet gegund)

De acht instellingen zijn per email, per brief of telefonisch op de hoogte gebracht van de uitslag. Met sommige is direct een afspraak gemaakt voor een gesprek.

Vijf instellingen die niet geselecteerd waren, zeggen teleurgesteld dan wel geschokt te zijn geweest over de uitslag. Tevens is er sprake van verontwaardiging: als de selectiecriteria duidelijker waren geweest dan had men niet meegedaan. Door de operationalisering van de selectiecriteria vallen een hoop instellingen op voorhand af. “Deze criteria hadden anders ingevuld kunnen worden.” Ook is men het niet eens met het feit niet geselecteerd te zijn: men vindt zichzelf wel financieel draagkrachtig of is het niet eens met het oordeel dat het

personeel niet voldoende opgeleid zou zijn. Wat het voor deze instellingen ook moeilijk maakt is dat hun offerte niet inhoudelijk is beoordeeld. Het werk is dus voor niets geweest en zij weten ook niet of ze überhaupt een volgende keer wel kans maken.

Eén instelling noemde het feit dat ze niet door de selectie waren gekomen een blamage voor de gemeente zelf: jarenlang had de gemeente diensten ingekocht en was men tevreden over de producten en nu val je direct af. Voor een aantal instellingen is het overigens onduidelijk wat de precieze redenen zijn van het niet geselecteerd zijn.

Eén instelling had helemaal geen rekening gehouden met de mogelijkheid niets gegund te krijgen. Zij waren geschokt. Daarnaast ontstond ook het gevoel belazerd te zijn: tijdens het gesprek kregen zij het idee dat het de gemeente ook allemaal maar was overkomen maar dat zij met de financiële consequenties zaten.

Overige offranten

Het spreekt voor zich dat de instellingen die gegund zijn, blij of opgelucht waren met de uitslag. Eén instelling refereerde aan het feit dat de prijs doorslaggevend is geweest dus als je een paar tientjes meer had gevraagd, had je net zo goed buiten de boot kunnen vallen.

4.5 Verwachtingen toekomst

Wij hebben de respondenten een aantal vragen gesteld met betrekking tot hun verwachtingen voor de toekomst:

- Gaat u offrenen bij de volgende aanbestedingsprocedure?
- Wat is volgens u een redelijke manier om de procedure vorm te geven?
- Wat gaat u hetzelfde doen of anders?

Nijmeegse offranten (niet geselecteerd, niet gegund)

De instellingen die niets gegund hadden gekregen of niet door de selectie waren gekomen geven allemaal aan dat ze niet zonder meer weer mee zullen doen aan een nieuwe aanbestedingsronden. Zij formuleren hiervoor een aantal voorwaarden.

Ten eerste ligt het voor een aantal respondenten aan de selectiecriteria: als deze ongewijzigd blijven en op dezelfde manier geoperationaliseerd worden dan zal men niet meedoen.

Ten tweede ligt het voor een aantal instellingen aan het bestek: als deze ongewijzigd blijft, zal men zich niet in de producten herkennen en niet meedoen.

Ten derde geeft een aantal instellingen aan dat zij eerst met de gemeente een gesprek wil over de kans die zij maken en bij welke producten zij aansluiten, alvorens mee te doen met een nieuwe ronde.

Op de vraag wat een redelijke manier was om de procedure in te vullen, kwamen ook verschillende antwoorden. Eén instelling vindt de procedure goed, zoals die was. In principe was deze respondent positief over aanbesteden en de concurrentie die daarmee beoogd wordt. De andere instellingen gaven aan dat er vooraf duidelijkheid moet bestaan over de selectiecriteria en hoe deze geoperationaliseerd worden. Daarnaast vonden een aantal instellingen dat de producten meer moeten aansluiten bij de doelgroepen waarmee de instellingen werken. Van de gemeente wordt door één instelling een duidelijke visie verwacht: welke producten en instellingen wil de gemeente niet kwijt, bij wie willen ze aanbesteden en wat willen ze aanbesteden? De gemeente zegt, volgens deze instelling, voorstander te zijn van de ketenbenadering en zou hierin een regierol moeten nemen en ook de positionering van de instellingen duidelijk moeten maken.

Op de vraag wat de instellingen anders gaan doen of juist hetzelfde, antwoorden veel respondenten dat het ligt aan het bestek en de criteria. Daarnaast zeggen de meesten samenwerking te willen zoeken of dat al aan het doen zijn. Ze vinden wel dat ze hiervoor meer tijd nodig hebben dan tijdens de afgelopen procedure gegeven werd. Eén instelling heeft haar product al aangepast en geeft aan meer borging te vragen van de gemeente: wat bedoelen ze precies met ondersteuning en wat is hun visie op de instellingen. Daarnaast zullen ze met minder vertrouwen de procedure ingaan.

Eén instelling gaf bij elke vraag aan dat zij de uitkomsten van de evaluatie afwachten.

Overige offfranten

De overige offfranten zeggen allen aan de nieuwe ronde mee te zullen doen. Over het inrichten van de nieuwe procedure zegt men: dat het misschien met minder regels kan, dat de ondersteuning heel luxe was en dat de contractbesprekingen sneller moeten (en niet de vakantieperiode afwachten). De Nijmeegse instellingen geven aan dat ze samenwerking willen gaan zoeken met andere lokale instellingen of dat ze dat reeds doen.

4.6 Conclusies

Algemeen

- De doelstelling om de Nijmeegse infrastructuur te behouden heeft de Nijmeegse instellingen ervan weerhouden om zich te richten op de professionaliseringsslag.

Bestek

- De operationalisering van de selectie- en gunningscriteria is vooraf onduidelijk geweest, waardoor de offranten, met name de Nijmeegse een slechte inschatting konden maken ten aanzien van hun kansen.
- Een aantal niet geselecteerde of niet gegunde instellingen hebben in hun offerte niet de omslag gemaakt naar vraaggericht offren, maar zijn uitgegaan van hun eigen product. Sommige deden dit vanuit overtuiging van hun product. Andere deden dit omdat ze naar hun zeggen onvoldoende tijd hadden om hun product op het bestek aan te laten sluiten. Hiermee hebben zij duidelijke aanwijzingen van de afdeling SoZaWe in de wind geslagen.

Communicatie

- Door de formuleringen in beleidsstukken hebben de instellingen de boodschap ontvangen dat de Nijmeegse infrastructuur behouden zal blijven.
- Tevens valt in de stukken te lezen dat de ondersteuning vanuit de gemeente door middel van voorlichtingsbijeenkomsten zal worden ingevuld en dat een professionaliseringsslag vanuit de instellingen noodzakelijk is. Dit deel van de boodschap is door een aantal instellingen niet op waarde geschat.
- Naarmate de aanbestedingsprocedure dichterbij kwam, is de afdeling SoZaWe zich meer gaan richten op de procedurele kant van de zaak en werd de boodschap naar de instellingen nadrukkelijker: “*lees het bestek goed, maak de omslag van je eigen product naar dat wat gevraagd wordt.*” Een aantal offranten heeft meer waarde gehecht aan deze nieuwe boodschap terwijl een aantal andere offranten zich heeft gericht op de oude boodschap.
- De communicatie over de overgangsregeling en de mate waarin de instellingen betrokken worden bij het bestek is niet goed verlopen.

Werkwijze

- Een aantal instellingen heeft externe ondersteuning ingekocht voor het opstellen van de offerte. Hetgeen in de meeste gevallen een positief resultaat heeft gehad. Een aantal instellingen dacht deze ondersteuning niet nodig te hebben en hebben de procedure hiermee wellicht onderschat.
- De gemeente heeft de instellingen aangeraden om samen te werken. Dit is vrijwel niet gedaan: de instellingen hadden te weinig tijd na het gereed komen van het bestek om én samenwerking te zoeken én op tijd de offerte indienen.

Resultaten

- Veel organisaties weten niet of het zinvol is om mee te doen met een nieuwe aanbestedingsronde omdat zij niet precies weten waarom zij in de selectiefase zijn afgevalen.

Verwachtingen toekomst

- Een aantal Nijmeegse offranten heeft moeite met het positioneren van hun instelling in de aanbestedingsprocedure. Zij willen hierover een gesprek met de gemeente.
- Een groot aantal organisaties richt zich op de toekomst en is bezig met het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere Nijmeegse instellingen.

5 BEOORDELING DOOR GEMEENTELIJKE ACTOREN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de beoordeling van wethouder, raadscommissie, afdelingshoofd en inkoopteam. We kijken eerst naar de oordelen over de rolverdeling tussen deze gemeentelijke actoren (5.2). Vervolgens behandelen we de oordelen over de dubbele opdracht: enerzijds het uitvoeren van de aanbestedingsprocedure en anderzijds het ondersteunen van de Nijmeegse instellingen (5.3). Daarna gaan we in op de oordelen over de aanbestedingsprocedure en de resultaten daarvan (5.4). In paragraaf 5.5 komen de lessen voor de toekomst aan de orde die de gemeentelijke actoren zelf trekken. We sluiten dit hoofdstuk af met onze eigen conclusies (5.6).

5.2 Beoordeling rolverdeling

De wethouder vindt dat de rolverdeling tussen haarzelf en de afdeling SoZaWe een goede is, aangezien bestuur en management gescheiden dienen te zijn. Zij had wel beter geïnformeerd willen worden over de spanningsverhouding tussen de aanbesteding en het behoud van de Nijmeegse infrastructuur. Zij had ingelicht willen worden over het reële gevaar dat een groot deel van de Nijmeegse instellingen zou kunnen afvallen. Zij wil in het vervolg zorgen voor meer *commitment* vooraf voor de uitkomsten van een aanbestedingsprocedure.

De raadscommissie beoordeelt haar eigen rol als passief met te veel vertrouwen in de uitvoering. Zij hadden door de wethouder beter geïnformeerd willen worden over de risico's die de aanbestedingsprocedure met zich meebracht voor de Nijmeegse infrastructuur. De commissieleden vinden overigens dat de Raad zich niet moet inlaten in uitvoeringskwesties: de controleur moet zich niet met de uitvoering bezighouden.

Het afdelingshoofd staat achter de rol die zij heeft gehad. Zij vindt het enerzijds belangrijk dat er een scheiding is tussen bestuur en management en anderzijds dat de beoordeling objectief plaatsvindt zonder (subjectieve) inmenging van het afdelingshoofd.

5.3 Beoordeling dubbele opdracht

De wethouder was zich, in algemene termen, bewust van de spanningsverhouding tussen de aanbestedingsprocedure en het behoud van de lokale instellingen. Daarom heeft het College

besloten om minimaal bekendheid te geven aan de procedure en om in het bestek de lokale instellingen zoveel mogelijk tot hun recht te laten komen. Samen met de voorlichtingsbijeenkomsten moest dat voldoende zijn om de Nijmeegse instellingen goede kansen te geven, zo was de inschatting van de wethouder. Zij heeft geen signalen ontvangen dat dit niet het geval zou zijn.

Ook de raadscommissie had er vertrouwen in dat de ondersteuning van de Nijmeegse instellingen ertoe zou leiden dat de lokale infrastructuur behouden zou blijven. Zij hebben geen signalen ontvangen dat hun wens niet haalbaar zou zijn.

Het afdelingshoofd had zo af en toe het gevoel dat zij met een tegenstrijdige opdracht te maken had. Zij zag namelijk dat de ondersteuning van de lokale instellingen algemeen moest blijven. Bij bilaterale ondersteuning zou de gemeente namelijk haar objectiviteit verliezen en problemen krijgen met andere offranten. Dit is ook de reden waarom de lokale instellingen geen inspraak konden krijgen in het bestek. Ondanks deze beperkte mogelijkheden om instellingen te ondersteunen, dacht ook zij dat uiteindelijk de Nijmeegse instellingen goede kansen maakten. Zij heeft aan de wethouder wel, zij het in bedekte termen, signalen gegeven dat er sprake was van een spanningsverhouding met een afbreukrisico. Zij heeft de wethouder echter nooit expliciet gezegd dat de opdracht niet haalbaar was, enerzijds omdat zij dacht dat de uitslag zou meevallen en anderzijds omdat zij haar wethouder niet wilde afvallen.

Het inkoopteam was het meeste doordrongen van de spanningsverhouding. Zij moesten niet alleen de aanbestedingsprocedure ontwikkelen en uitvoeren, maar ook zorgdragen voor de ondersteuning van de Nijmeegse instellingen. Bij hen stond voorop dat er een procedure moest komen die aan de regelgeving voldeed. Dat betekende dat uiteindelijk de bedrijven of instellingen met de beste prijs-kwaliteitverhouding zouden worden gekozen. Voor hen was het discutabel of alle Nijmeegse instellingen hierbij zouden horen. In ieder geval stond voor hen niet vast dat instellingen alleen omdat ze Nijmeegs zijn en al voor de gemeente hebben gewerkt, een gunstige prijs-kwaliteitverhouding zouden hebben.

5.4 Beoordeling aanbestedingsprocedure en de resultaten

De raadscommissie en de wethouder zijn volledig overvallen door het afvallen van zoveel Nijmeegse instellingen; zij hadden dit niet verwacht. De wethouder vindt het vooral moeilijk te accepteren dat er zeven Nijmeegse instellingen zijn afgevallen in de selectiefase omdat van deze instellingen de offerte niet eens is gelezen. De wethouder heeft zich de volle betekenis van de selectiecriteria zoals professionaliteit en financiële en economische draagkracht ten tijde van de vaststelling van deze criteria niet gerealiseerd. Zij heeft begrip voor de klacht

van deze instellingen dat de gemeente hen nooit heeft verweten niet deskundig of financieel onbetrouwbaar te zijn.

Dat er ook Nijmeegse instellingen in de gunningsfase zijn afgevallen, vindt zij onderdeel van een aanbestedingsprocedure: het doel is immers om de bedrijven met de meest gunstige prijs-kwaliteitsverhouding uit te kiezen. Een aantal van de Nijmeegse instellingen is bij de wethouder op het spreekuur geweest. Hun verontwaardiging was groot en zij legden de schuld volledig bij de gemeente.

Naar aanleiding van de uitslag van de aanbesteding was de Raad boos. Zij was ervan uitgegaan dat de lokale infrastructuur behouden zou blijven en dat er geen trendbreuk zou plaatsvinden als gevolg van de eerste aanbestedingsronde. Zij heeft nooit signalen gekregen van een spanningsverhouding tussen de aanbesteding en het behoud van de infrastructuur of van het risico dat een groot aantal Nijmeegse instellingen niets gegund zouden krijgen. De gemeente had immers jarenlang met die instellingen samengewerkt en nooit geklaagd over de kwaliteit. Daarom eiste de Raad reparaties om de gedupeerde instellingen in leven te houden. Voor een deel van de instellingen is het gelukt om tijdelijk financiering te vinden.

Het afdelingshoofd had niet gedacht dat zoveel Nijmeegse instellingen niet zouden voldoen aan de selectiecriteria. Zij had verwacht dat de ondersteuning meer effect zou hebben.

Het inkoopteam heeft geprobeerd een aanbestedingsprocedure te ontwerpen die enerzijds voldoet aan de regelgeving, maar anderzijds de kansen voor de Nijmeegse instellingen zo groot mogelijk maakt. Het inkoopteam is tevreden over de procedure en staat achter de selectie- en gunningscriteria. Zij redeneren als volgt: de criteria zijn door het afdelingshoofd en de wethouder vastgesteld; er was dus een bestuurlijk draagvlak voor die criteria. Dan moet ook iedereen de consequenties van die criteria accepteren: de bedrijven en instellingen die zijn afgevallen voldoen niet aan de door de gemeente gestelde eisen.

5.5 Lessen voor de toekomst

De gemeentelijke actoren trekken zelf de volgende lessen uit de ervaringen met de aanbestedingsprocedure.

De wethouder heeft de volgende lessen getrokken:

- De aanbestedingsprocedure moet kunnen rekenen op een draagvlak bij de wethouder, de Raad en het afdelingshoofd, zodat de uitslag, hoe deze ook uitvalt, wordt geaccepteerd en dat het van tevoren duidelijk is dat er geen reparaties meer worden uitgevoerd.
- Ingrijpen in het beoordelingsproces blijft uit den boze.

- Er moet meer aandacht besteed worden aan het verwachtingenmanagement: de Nijmeegse instellingen moeten doordrongen worden van het risico op niet-gunning.
- Onderzocht moet worden of de Nijmeegse instellingen ondersteund kunnen worden bij het professionaliseren van hun organisatie, zodat ze aan de selectie-eisen kunnen voldoen.

De raadscommissie heeft de volgende lessen getrokken:

- De Raad en wethouder moeten meer grip houden op de uitvoering zodat in de Raad geformuleerde wensen ook gerealiseerd worden.
- De huidige uitvoering van sociale activering en zorg moet geëvalueerd worden en de resultaten daarvan moeten worden meegenomen in de volgende aanbestedingsprocedure.
- De afdeling SoZaWe moet zich meer openstellen: luisteren wat er in de Nijmeegse samenleving leeft en hiermee rekening houden bij de uitvoering.
- Onderzocht moet worden of er een minder strenge selectie kan plaatsvinden.
- Onderzocht moet worden wat de kwaliteiten van de Nijmeegse instellingen zijn en of deze meegenomen kunnen worden in de gunningscriteria.
- De beoordelingsprocedure zou minder mathematisch en meer transparant moeten zijn zodat er meer begrip en draagvlak is voor de uitslag.

Het afdelingshoofd heeft de volgende overwegingen ten aanzien van de volgende aanbesteding:

- Er moet nog eens goed gekeken worden naar de noodzaak van de verschillende selectie-eisen.
- Daarnaast zouden er wellicht subjectieve elementen meegenomen moeten worden in de beoordeling, zoals het toelaten van presentaties door de offranten en het geven van rapportcijfers voor de voorgestelde aanpak.
- Er moet meer aandacht worden besteed aan het managen van de verwachtingen.

Het inkoopteam ziet weinig mogelijkheden in de procedure om de Nijmeegse instellingen meer kans te geven. De wens om de Nijmeegse infrastructuur te behouden was één van de uitgangspunten bij het ontwikkelen van de aanbestedingsprocedure 2003-2004 en het inkoopteam heeft daarbij het maximale gedaan binnen de mogelijkheden van de regelgeving.

5.6 Conclusies

RegioPlan trekt de volgende conclusies over de rolverdeling en communicatie tussen de gemeentelijke actoren:

- De rolverdeling tussen Raad, wethouder, afdelingshoofd en inkoopteam bij de totstandkoming en uitvoering van de aanbestedingsprocedure wijkt niet af van wat gebruikelijk is in

gemeenten. Wij denken wel dat de raadscommissie een actievere rol had kunnen spelen, met name bij de totstandkoming van het bestek.

- De wethouder en Raad zijn volledig overvallen door het slechte resultaat van de Nijmeegse instellingen in de aanbestedingsprocedure. Zij hebben de consequenties van de selectiecriteria voor de Nijmeegse instellingen niet doorzien. Zij hadden van de afdeling SoZaWe geen signalen ontvangen dat het behoud van de lokale infrastructuur gevaar liep.
- De afdeling SoZaWe was zich ervan bewust dat een deel van de Nijmeegse instellingen zou kunnen afvallen. Dit bewustzijn was bij het inkoopteam groter dan bij het afdelingshoofd. De afdeling SoZaWe is niet nagegaan wat de consequenties van de selectiecriteria zouden zijn voor Nijmeegse instellingen.
- Het afvallen van zeven Nijmeegse instellingen op basis van de selectiecriteria is moeilijk te rijmen met de jarenlange samenwerkingsrelatie tussen die instellingen en de gemeente waarbij de gemeente nooit kritiek heeft geleverd op tekortkomingen die aan bij de aanbesteding het licht kwamen.
- Alle betrokkenen hebben te veel vertrouwen gehad in de effecten van de ondersteuning van de Nijmeegse instellingen. De ondersteuning heeft het zicht op de werking van de aanbestedingsprocedure vertroebeld.
- De afdeling SoZaWe heeft onvoldoende duidelijk gemaakt aan de wethouder dat er een reëel risico bestond dat een deel van de Nijmeegse instellingen zou afvallen.
- De wethouder en de Raad hebben zich onvoldoende gerealiseerd dat het behoud van de lokale infrastructuur met de gekozen ondersteuning moeilijk realiseerbaar was.

6 CONCLUSIES

6.1 Inleiding

Nu de bevindingen zijn gepresenteerd kunnen er conclusies worden getrokken. We presenteren hier de conclusies op hoofdlijnen, dat wil zeggen voor zover ze van belang zijn voor het doen van aanbevelingen (zie Hoofdstuk 7). Voor een beschrijving van de overige conclusies verwijzen wij naar de slotparagrafen van de hoofdstukken 3, 4 en 5.

6.2 Inrichting procedure

Welke procedure is gehanteerd voor uitbesteding van diensten in het kader van activering en flankerende zorg 2003? Hoe verhoudt zich de gehanteerde procedure tot de geldende wet- en regelgeving? (A.1)¹

Bij de aanbesteding Activering en Flankerende Zorg is gekozen voor een procedure met een openbare selectiefase en een niet-openbare gunningsfase. De procedure voldoet aan de bepalingen die zowel het Besluit SUWI als de relevante Europese regelgeving (Europese richtlijn diensten; transparantiebeginsel) stellen aan de inkoop van diensten.

Had er binnen dit juridische kader ook voor een andere procedure gekozen kunnen worden en zo ja, welke? Indien er alternatieve mogelijkheden waren voor de gehanteerde procedure, op grond waarvan is dan de keuze bepaald? (A.2)

De bovengenoemde regelgeving laat geen andere procedure toe. Daarbij twee opmerkingen. Ten eerste, dat het aanbesteden van reïntegratiediensten voor gemeenten een nog weinig ontgonnen terrein is en dat in het afgelopen jaar lang niet alle gemeenten de genoemde regelgeving tot in de puntjes hebben nageleefd. Er zijn dus elders wel andere procedures gevoerd, maar die zijn niet of niet volledig in overeenstemming met de regels.

Een tweede opmerking is dat de regelgeving weliswaar geen andere procedure toelaat, maar dat er wel mogelijkheden zijn om de procedure anders uit te werken. We werken dit hieronder nader uit.

¹ Vraagstelling en –nummering sluit aan bij de presentatie van de onderzoeksvragen in paragraaf 1.2 (pp.2-3).

6.3 Uitwerking en toepassing procedure

Is de procedure op een juiste wijze uitgewerkt in het aanbestedingsbestek? Zijn daarbij toereikende en redelijke eisen gesteld ten aanzien van selectie en gunning van de opdracht? (A.3)

Uit het onderzoek blijkt dat de procedure op een juiste wijze is uitgewerkt in aanbestedingsbestek. Vanuit technisch oogpunt zijn toereikende en redelijke eisen gesteld aan de selectie en gunning.

Dat wil echter niet zeggen, dat de uitwerking van het Nijmeegse bestek optimaal is geweest. Zo is er bij de inrichting van het aanbestedingsbestek gekozen voor een zodanige inrichting van de selectie-eisen, dat een aanzienlijk deel van de Nijmeegse instelling daaraan niet bleek te kunnen voldoen. De gemeente heeft de vrijheid deze selectie-eisen op andere manieren in te vullen.

Enerzijds is dit natuurlijk wijsheid achteraf, alle betrokkenen benadrukken dat zij niet hebben voorzien dat de Nijmeegse instellingen door de toepassing van de selectie-eisen in deze mate zouden afvallen. Anderzijds maakt het onderzoek duidelijk, dat vooraf geen verkenning is gemaakt van de manier waarop de selectie-eisen zouden uitwerken op de Nijmeegse instellingen. Op dit punt had meer kunnen worden ondernomen en dat is niet gebeurd.

Zijn de selectie- en gunningscriteria op een juiste wijze toegepast? Is op basis daarvan gekomen tot een correcte gunning van de opdrachten? Zijn alle aanbieders redelijk en billijk behandeld? (A.4)

De selectie- en gunningscriteria zijn volgens het bestek toegepast. Het inkoopteam heeft zijn werk kunnen doen zonder enige vorm van inmenging door andere partijen.

Hierbij past wel een kanttekening over de *dubbele boodschap*, die de aanbieders van de gemeente hebben ontvangen. De dubbele boodschap bestaat naast de aankondiging van de aanbestedingsprocedure uit de melding van het streven naar behoud van de lokale infrastructuur. Deze dubbele boodschap heeft een deel van de aanbieders op het verkeerde been gezet, deze instellingen zijn onvoldoende doordrongen geraakt van het risico van niet-gunning.

6.4 Actoren, rolverdeling, beleving

Op welke manier zijn raad, wethouder en afdeling SoZaWe betrokken bij de procedure? Welke afspraken zijn tussen hen gemaakt over (doel en inrichting van) de procedure? Welke rolverdeling gold daarbij? Hoe kunnen eventuele onduidelijkheden over afspraken en rolverdeling worden verklaard? (A.5)

Het College mandateert de aanbesteding aan de afdeling SoZaWe en het is dus deze afdeling waar het feitelijke werk komt te liggen. Het karwei wordt opgedragen aan het zogenaamde

inkoopteam en omvat zowel de inrichting als de uitvoering van de procedure. Een dergelijke taakverdeling geldt als gebruikelijk.

Het afdelingshoofd doet op voorkomende momenten verslag aan de wethouder over de voortgang. In het begin van 2003 wordt in het College enkele malen gesproken over de inrichting van de procedure en de randvoorwaarden die daarbij moeten gelden (ondersteuning van de lokale instellingen in de vorm van voorlichting). De raad(-scommissie) wordt door de wethouder op de hoogte gehouden van de voortgang, maar is niet actief betrokken geraakt bij de inrichting van de procedure.

Het onderzoek maakt duidelijk dat er sprake is van een opdracht met een ambivalent karakter: de aanbestedingsprocedure is gericht op het contracteren van instellingen met de beste prijs-kwaliteitverhouding, maar dient tegelijkertijd maximaal rekening te houden met de belangen van de bestaande, lokale leveranciers. Uit een aantal belangrijke documenten en uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat eigenlijk alle betrokken partijen deze spanningsrelatie beseffen, maar dat er verschillen bestaan als het gaat om de verwachtingen die men heeft van het resultaat van deze ambivalente opdracht.

Over deze verwachtingen wordt tussen de genoemde actoren betrekkelijk weinig en veelal impliciet gecommuniceerd. Verschillen in verwachtingen worden dientengevolge niet duidelijk. Ook blijken de actoren verschillende verwachtingen te hebben van de ‘ondersteuning’ die de lokale instellingen in het vooruitzicht is gesteld.

Achteraf is aannemelijk dat dit probleem voorkomen had kunnen worden door overleg tussen de betrokken partijen.

Op welke manier zijn de aanbieders voorbereid op deze procedure? (A.6)

De gemeente heeft een aantal voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd om de aanbieders in de gelegenheid te stellen om zich goed voor te bereiden op de aanbestedingsprocedure. Uit het onderzoek blijkt dat een dergelijke omvangrijke voorlichtingsactie bepaald niet gebruikelijk is in Nederland. Veel aanbieders beoordelen de voorlichting dan ook als uitgebreid en goed.

Maar ook is er een aantal instellingen dat niet tevreden is. Het gaat om Nijmeegse instellingen, en dan met name om de instellingen die niets is gegund. De geringere tevredenheid onder hen spruit voort uit hun hoge verwachtingen: zij meenden dat de toegezegde ondersteuning meer zou inhouden dan voorlichting alleen.

Ook de ontevredenheid van de Nijmeegse aanbieders met de ‘dubbele boodschap’ is op deze plaats aan de orde. Korthedshalve verwijzen we naar de omschrijving hiervan in de vorige paragraaf (onder A.4).

Hoe beoordelen betrokken partijen, dat wil zeggen raad, wethouder, afdeling SoZaWe en aanbieders, de gehanteerde procedure? Welke argumenten hanteren zij daarbij? (A.7)

Het inkoopteam heeft de meest uitgesproken opvatting over de kwaliteit van de procedure; de opzet van de procedure is bestuurlijk afgedekt, de uitvoering is netjes geregeld en dus is de kwaliteit goed, zo oordeelt het inkoopteam. Het afdelingshoofd SoZaWe sluit zich hierbij min of meer aan.

Het oordeel van de andere actoren is nogal anders. Wethouder, raad en enkele lokale instellingen zijn ronduit ontevreden. Deze actoren baseren hun oordeel voornamelijk op de uitkomst van de procedure. De lokale instellingen zonder gunning zijn daarnaast ontevreden met de kwaliteit van de ondersteuning, de ‘dubbele boodschap’, de gehanteerde selectiecriteria en het gebrek aan gevoeligheid bij de gemeente voor hun specifieke producten en kwaliteiten.

De overige instellingen (lokaal en niet-lokaal, met en zonder gunning) zien niets opmerkelijks in de Nijmeegse procedure, behalve het intensieve karakter van de voorlichting.

6.5 Samenvattend

Welke conclusies kunnen worden getrokken over de feitelijke inrichting van de procedure 2003, alsmede de beleving daarvan door de betrokken actoren? (A.8)

Noch met de opzet van, noch met de feitelijke inrichting en uitvoering van de procedure is iets mis gebleken, ook al zijn onderdelen voor verbetering vatbaar.

De grote verschillen in de beoordeling van de procedure lijken niet los te kunnen worden gezien van de verschillende verwachtingen die de actoren van deze procedure hebben gehad. Beschreven is dat deze verschillen voortkomen uit de ‘dubbele doelstelling’ en in leven zijn gehouden door onvolkomenheden in de communicatie tussen de betrokken partijen.

Bij deze onderdelen kunnen aanknopingspunten voor verbetering worden gevonden. We werken dit uit in het volgende hoofdstuk.

7 LESSEN VOOR DE TOEKOMST

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk trekken we lering uit de geschiedenis. Dat doen we aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

Welke ruimte biedt de geldende wet- en regelgeving om bij uitbesteding van diensten voor reïntegratie en activering de bestaande sociaal-maatschappelijke infrastructuur optimaal te benutten?

- Welke aanpassingen in het bestek 2003 zijn daarbij aan de orde?
- Welke aanpassingen aan de zijde van de aanbieders zijn daarbij aan de orde?
- Welke overige aanpassingen zijn daarbij aan de orde?
- Tot welke aanbevelingen leidt dit alles voor de inrichting van de eerstvolgende aanbestedingsprocedure?

- We structureren de aanbevelingen naar de volgende thema's: behoud infrastructuur (7.2)
- De aanbestedingsprocedure (7.3)
- Besluitvorming en communicatie gemeente (7.4)
- Omslag bij aanbieders (7.5)

7.2 Behoud infrastructuur

Aanbeveling 1: Hanteer realistische uitgangspunten

Het uitgangspunt moet zijn dat het behoud van de bestaande lokale sociaal-maatschappelijke infrastructuur nooit gegarandeerd kan worden met wat voor ontwerp van een aanbestedingsprocedure dan ook. De basisfilosofie van elke aanbesteding moet zijn dat de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitverhouding uitgekozen worden. Daarom mogen bedrijven nooit bij voorbaat worden uitgesloten en mogen er geen garanties worden afgegeven dat bepaalde bedrijven sowieso zo uitgekozen worden. Het risico dat bepaalde Nijmeegse instellingen niets gegund wordt, is altijd aanwezig.

Aanbeveling 2: Raadsdebat over behoud infrastructuur

Duidelijk is geworden dat er een nauwe relatie ligt tussen de nieuwe manier van aanbesteden en de financiering van de lokale sociaal-maatschappelijke infrastructuur. Beide onderwerpen verdienen de aandacht van de Nijmeegse gemeenteraad, zowel elk op zich, als in onderlinge samenhang.

Het is wenselijk dat de Raad zo spoedig mogelijk deze onderwerpen agendeert.

De volgende vragen moeten daarbij in ieder geval beantwoord worden:

- Wat wordt gerekend tot de Nijmeegse infrastructuur: Welke voorzieningen moeten behouden blijven? Welke instellingen moeten behouden blijven? Welke (unieke) kwaliteiten bezitten de Nijmeegse instellingen?
- Welke van deze voorzieningen passen binnen de doelstellingen van financiering uit het werkdeel van het FWI?
- Voorzover het FWI niet het geëigende financieringskanaal is, welke alternatieve financieringsbronnen kunnen gebruikt worden voor het behoud van deze voorzieningen?

Aanbeveling 3: Koppel de ondersteuning los van de aanbestedingen

Aangezien de meeste Nijmeegse instellingen in de selectiefase zijn afgefallen, is vooral ondersteuning bij de professionalisering van de organisatie van deze instellingen nodig. Dit gaat verder dan voorlichting over de aanbestedingsprocedure.

Om de objectiviteit van de aanbestedingsprocedure te behouden, kan overwogen worden om een externe partij of een eventueel een andere gemeentelijke afdeling de ondersteuning te laten uitvoeren.

7.3 De aanbestedingsprocedure

Aanbeveling 4: Ga niet op zoek naar de grenzen van de regelgeving

Ga niet op zoek naar alternatieve aanbestedingsprocedures, u-bochtconstructies of andere manieren om gunning aan Nijmeegse instellingen te kunnen garanderen. Een voorbeeld hiervan is het contracteren van één of enkele hoofdaannemers via een aanbestedingsprocedure die vervolgens verplicht moeten inkopen bij Nijmeegse instellingen. Wij hebben drie argumenten voor deze aanbeveling. Ten eerste leiden dergelijke constructies tot aan duurder aanbod en wellicht ook tot minder kwaliteit; uit het gunningsresultaat bleek immers al dat sommige aanbidders twee of drie maal zo duur waren dan andere aanbidders. Ten tweede zijn dergelijke constructies in strijd met de geest van de regelgeving; het is verboden een aanbesteding zo in te richten dat van tevoren vaststaat dat bepaalde bedrijven worden uitgekozen. Ten derde biedt het gebruikte ontwerp van de aanbestedingsprocedure mogelijkheden om de kansen van Nijmeegse instellingen te vergroten.

Aanbeveling 5: Handhaaf het ontwerp van de aanbesteding en ga verder met fine tuning

Het gebruikte ontwerp van de aanbestedingsprocedure voldoet aan de regelgeving. Hiermee is een goede eerste stap gezet. Op basis van de ervaringen met de eerste aanbestedingsronde kunnen met behulp van een aantal aanpassingen de kansen van Nijmeegse instellingen worden vergroot:

- Kijk nog eens goed naar selectiecriteria. Zijn ze echt relevant? Zijn ze toepasbaar op gesubsidieerde instellingen? Overwogen moet worden om een overgangsperiode in te stellen waarin de selectiecriteria stap voor stap strenger worden om de Nijmeegse instellingen de ruimte te geven om geleidelijk te professionaliseren.
- Nu er één beoordelingsronde is afgerond, is er meer inzicht in de werking van de gebruikte operationalisering van de gunningscriteria. Met name de operationalisering van het *gunningscriterium kwaliteit* moet onder de loep worden genomen. Die was nu te weinig onderscheidend en te mechanisch.
- In het gunningscriterium kwaliteit moet een oordeel over de voorgestelde methodiek centraal komen te staan. Door daarbij gebruik te maken van rapportcijfers, zal de beoordeling meer onderscheidend en minder mechanisch maken. Daarnaast kan een checklist worden gebruikt van kwaliteitseisen die de gemeente stelt; het niet voldoen daaraan kan tot aftrek van punten leiden.
- Het grote gewicht van het criterium *prijs* werd onder meer veroorzaakt door een trapsgewijze puntentelling.¹ Er moet gezocht worden naar een puntentelling die meer recht doet aan de *prijsverschillen*. Verder kan kwaliteit een groter gewicht krijgen door hiervoor een trapsgewijze puntentelling te introduceren.
- Tot slot moeten, voorzover mogelijk, de kwaliteiten van de Nijmeegse instellingen waaraan in de samenleving groot belang wordt gehecht, worden meegenomen in het gunningscriterium kwaliteit. Wat wij hiermee bedoelen is het volgende. De wens om de Nijmeegse infrastructuur te willen behouden, impliceert dat de Nijmeegse instellingen bepaalde kwaliteiten hebben die niet-Nijmeegse instellingen niet hebben. Het is legitiem om deze kwaliteiten mee te nemen in het gunningscriterium kwaliteit.
- Het draagvlak en het begrip voor de aanbestedingsprocedure kan worden vergroot door de beoordelingsprocedure meer transparant te maken. Een precieze uitwerking van de selectiecriteria met daarbij de normen die gebruikt zouden gaan worden, had instellingen veel ellende kunnen besparen. Elke instelling kan dan op basis van het bestek bekijken of aan de selectiecriteria is voldaan. Ook de operationalisering van de gunningscriteria zou gewoon openbaar moeten zijn. Waarom zouden de offranden niet mogen weten welke kwaliteitseisen in de beoordeling gebruikt worden? Door de methodiek in de beoordeling centraal te stellen, wordt het voor instellingen vooral belangrijk om hun aanpak op een overtuigende manier in de offerte te verwoorden.
- Er zou meer tijd moeten zijn tussen het openbaar worden van het bestek en de inleverdatum van de offertes. Hiermee krijgen offranden een reële mogelijkheid om samenwerkingsrelaties aan te gaan.

¹ Bij de trapsgewijze puntentelling kreeg de goedkoopste aanbieder het maximaal aantal punten. De op één na goedkoopste aanbieder kreeg vijf punten minder. De volgende aanbieder weer vijf punten minder, etc. Bij kwaliteit konden punten behaald worden door te voldoen aan de verschillende kwaliteitseisen; dit was nauwelijks onderscheidend; de meeste aanbieders bleven binnen een marge van vijf punten.

7.4 Besluitvorming en communicatie gemeente

Aanbeveling 6: Raadsdebat over de procedure en het bestek

Het is van groot belang politiek draagvlak te genereren voor de volgende aanbestedingsprocedure en de resultaten daarvan. Duidelijk is geworden dat het louter informeren van de Raad daarvoor niet voldoet. Een meer actieve betrokkenheid van de Raad is dus nodig. Het ligt voor de hand de eerstvolgende procedure inclusief bestek ter bespreking aan de Raad voor te leggen.

Aanbeveling 7: Een meer open communicatie tussen afdeling SoZaWe en wethouder

De afdeling SoZaWe zou in het vervolg bij twijfel over de uitvoerbaarheid van beleid, dit expliciet moeten melden aan de wethouder. Het gaat er hierbij vooral om niet te wachten tot dat het zeker is dat beleid niet uitvoerbaar is, maar de risico's op een expliciete, heldere manier te communiceren.

Daarnaast zou de wethouder meer open mogen staan voor signalen vanuit de afdeling SoZaWe over mogelijke problemen en risico's.

Aanbeveling 8: Meer aandacht voor een zorgvuldige communicatie met de offranten

Het grootste knelpunt in de communicatie met de Nijmeegse instellingen was het dubbele karakter van de boodschap, die het gevolg was van deels tegenstrijdige doelstellingen. Ieder kon de nadruk leggen op dat wat hem of haar het beste uitkwam.

In het vervolg moet communicatie over het behoud van de lokale infrastructuur gescheiden worden van communicatie over de aanbesteding. Aanbesteding kan immers nooit een instrument zijn voor het behoud van de infrastructuur.

Verder is een belangrijk ingrediënt in de communicatie met de offranten de transparantie van de beoordelingsprocedure (zie aanbeveling 5).

Tot slot is het van groot belang om beter uit te leggen waarom instellingen niet door de selectie zijn gekomen en waarom zij niets gegund hebben gekregen. De meeste afvallers hebben er geen idee van hoe ze de volgende keer meer kans maken. Hierdoor is het risico groot dat ze bij de volgende aanbesteding om precies dezelfde reden worden afgewezen.

7.5 Omslag bij aanbidders

Aanbeveling 9: Professionalisering van de Nijmeegse instellingen

Deze tijd vraagt van de Nijmeegse instellingen een omslag naar een vraaggerichte benadering met een professionele bedrijfsvoering. Hoe ver de verschillende instellingen hiermee zijn varieert. Sommige zijn nog niet begonnen, andere zijn al een heel eind en hebben ook succes

gehad in de procedure. Zonder een dergelijke omslag kan een aantal van de Nijmeegse instellingen niet blijven bestaan. Hierbij is externe expertise gewenst (zie ook aanbeveling 3).

Een beperkt deel van de Nijmeegse instellingen is overtuigd van het eigen gelijk en van het grote onrecht dat hen is aangedaan. Zij wijzen met beschuldigende vinger naar de gemeente. Echter, om kansen te maken bij een aanbestedingsprocedure gaat er juist om om goed naar de opdrachtgever te luisteren: wat wil hij precies? Ook al heb je het beste product voor de moeilijkste doelgroep, wanneer de opdrachtgever een ander product vraagt, zul je het product moeten aanpassen om een kans te maken. Dit vraagt veel flexibiliteit, die bij een deel van de lokale instellingen (nog) niet aanwezig is en zonder flexibiliteit is professionalisering niet mogelijk.

BIJLAGE 1

Overzicht van gunningsresultaat

Onderdeel	Gunning
4.1 Vrijwilligerswerk naar werk <i>70 trajecten</i>	35 trajecten naar WIZ (Wijchen) 35 trajecten naar ROC/CBB
4.2 Vrijwilligerswerk Participatie <i>70 trajecten</i>	35 trajecten naar Tandem 35 trajecten naar ROC/CBB
4.3 Dagbesteding <i>130 trajecten</i>	70 trajecten naar WIZ (Wijchen) 60 trajecten naar Tandem
4.4 Training sociale vaardigheden <i>70 trajecten</i>	35 trajecten naar Werkenrode (Groesbeek) 35 trajecten naar ROC/CBB
5.1 Algemene Assessments <i>260 trajecten</i>	180 trajecten naar ROC/CBB 80 Trajecten naar Support
5.2 gerichte assessments en onder- zoeken <i>70 trajecten/onderzoeken</i>	35 trajecten naar ROC/CBB 35 trajecten naar Support
5.3 leerwerktrajecten jongeren <i>70 trajecten</i>	35 trajecten naar TMP Hudson (Amsterdam) 35 trajecten naar ROC/CBB
5.4 leerwerktrajecten volwassenen <i>70 trajecten</i>	35 trajecten naar TMP Hudson (Amsterdam) 35 trajecten naar ROC/CBB
5.5 leerwerktrajecten Allochtonen <i>70 trajecten</i>	35 trajecten naar TMP Hudson (Amsterdam) 35 trajecten naar ROC/CBB
5.6 Taaltraining allochtone ouders <i>70 trajecten</i>	15 trajecten naar Tandem 55 trajecten naar ROC/CBB
6.1 Individuele hulpverlening <i>70 trajecten</i>	35 trajecten naar TASK (Malden) 35 trajecten naar NIM bureau Projecten
6.2 Persoonlijke Coaching <i>40 trajecten</i>	30 trajecten naar Stavoor (Deventer) 10 trajecten naar NIM bureau projecten

