September 2015

Een goed begin is de halve aanbesteding

Rekenkamerrapport naar de aanbesteding
van het welzijnswerk in de gemeente Veenendaal

REKENKAMER COMMISSIE
GEMEENTE VEENENDAAL

Colofon

De rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal bestaat uit twee interne leden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Voorzitter:	ir. G.L. Tjerkstra
Externe leden:	drs. T. Mulders
	drs. A.M. Jutte
Interne leden:	J. Blad
	D. Helsen
Secretaris:	S. Hendriks Msc

Rekenkamercommissie Veenendaal
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal
rekenkamercommissie@veenendaal.nl

Telefoon: Tel. 0318-538285

Uitgevoerd in samenwerking met Robbe & Partners

Eerdere onderzoeken:

1. Een dienst bewezen? Onderzoek naar de verbouwing van de centrale hal in het gemeentehuis (2006).
2. Het beleids- en beheersinstrumentarium in de gemeente Veenendaal (2006).
3. Op de “kleintjes” letten, quickscan naar de inkoopsituatie in de gemeente Veenendaal (2006).
4. Een schot in de roos. Onderzoek naar de aankoop en exploitatie van de Rozenbottel (2007).
5. IW4-bedrijven. Onderzoek naar de sociale werkvoorziening in de gemeente Veenendaal (2007).
6. Een klap van de molen? Onderzoek naar molen “De Vriendschap” in Veenendaal (2007).
7. De Vallei, zwembad voor en van elke Veenendaler? (2007).
8. Jeugdbeleid uit de puberteit. Onderzoek naar het jeugdbeleid in Veenendaal (2008).
9. Brouwerspoort getoetst. Onderzoek naar het centrumproject Brouwerspoort (2009).
10. Van rapport naar resultaat. Evaluatie van de doorwerking van aanbevelingen uit zeven onderzoeken van de rekenkamercommissie Veenendaal (2009).
11. Bouwsteen voor de toekomst. Onderzoek naar het vastgoedbeleid (2009).
12. Melden doet gelden. Onderzoek naar de afhandeling van meldingen (2010).
13. Rekenen met risico’s. Onderzoek naar risicomanagement in de gemeente Veenendaal (2011).
14. Veenendaal Veilig? Onderzoek naar het veiligheidsbeleid in Veenendaal (2011).
15. Digitaal Veenendaal. Onderzoek naar de digitale dienstverlening van de gemeente Veenendaal (2011).
16. Vervoer voor iedereen? Onderzoek naar de kwaliteit en klanttevredenheid van de Regiotaxi in Veenendaal (2012).
17. Het Centrum voor Jeugd en Gezin in de kinderschoenen. Rekenkameronderzoek naar de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin in Veenendaal (2012).
18. De toekomst van Veenendaal. Rekenkameronderzoek naar de Strategische Visie 2025 (2012).
19. Subsidiebeleid, een fluitje van een cent? Rekenkameronderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Veenendaal (2013).
20. Klaar voor de start? Rekenkameronderzoek naar de drie decentralisaties (2013).
21. Grondexploitaties expliciet? Rekenkameronderzoek naar de grondexploitaties van de gemeente Veenendaal (2014).
22. Samen werkt door sturing. Rekenkameronderzoek naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Veenendaal (2014).
23. Sturing op het sociaal domein. Rekenkameronderzoek naar de sturing, monitoring en informatievoorziening over de decentralisaties aan de gemeenteraad van Veenendaal (2015).

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
Voorwoord 4
Samenvatting 5
1. Inleiding 7
1.1 Achtergrond 7
1.2 Doel, centrale vraag en deelvragen 8
2. Onderzoeksopzet 9
2.1 Volgorde en leeswijzer 9
2.2 Werkwijze 10
Deel I: Beleidskaders en rollen 11
3. Beleidskaders en rollen 11
3.1 Inkoop en aanbestedingsbeleid 11
3.2 Doelstellingen welzijnswerk 12
3.3 Rollen en verantwoordelijkheden 13
3.4 Conclusies 14
Deel II: Aanbestedingsprocedure 15
4. Voorbereiding en start aanbesteding 15
4.1 Aanleiding 15
4.2 Doelstellingen aanbesteding 15
4.3 Besluitvormingsproces aanbesteding 17
4.4 Risicoanalyse 18
4.5 Conclusies 18
5. Uitvoering aanbesteding 20
5.1 Keuze aanbestedingsprocedure 20
5.2 Waarborgen voor vrijwilligers en werknemers 21
5.3 Verloop aanbestedingsprocedure 21
5.4 Keuze voor Vitras/CMD 22
5.5 Aanbestedingsprocedure en inkoop- en aanbestedingsbeleid 23
5.6 Informatie richting raad 25
5.7 Conclusies 26
6. Implementatie en communicatie 28
6.1 Verandering van SWV naar Vitras/CMD 28
6.2 De overeenkomst 30
6.3 Communicatie 31
6.4 Conclusies 31

Deel III: Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen 33
7. Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen 33
7.1 Beantwoording onderzoeksvragen op een rij 33
7.2 Conclusies en aanbevelingen 37
Bijlage 1: Literatuurlijst 38
Bijlage 2: Lijst met geïnterviewde personen 42
Bijlage 3: Chronologisch verloop aanbestedingsprocedure 44
Bijlage 4: Bestuurlijke reactie 53

Voorwoord

Koop je een product dan heb je het of ergens gezien, ervan gehoord of je weet uit ervaring wat het is en doet. Staat er een merknaam bij weet je weer iets meer wat je koopt en vertrouw je op de reputatie van de producent van het artikel. Bij herhaald inkoop van het merkproduct en vergelijking met concurrerende aanbiedingen wordt het risico van een verkeerde aankoop beslissing steeds kleiner.
Bij inkoop van diensten ligt het lastiger en is het “product “ niet tastbaar en vaak minder vergelijkbaar. De dienst is omgeven met kennis, kwaliteit van de medewerkers, dienstbaarheid, service en marktpositie.

Gemeenten kopen nu veel diensten ten behoeve van hun burgers en taken die zij wettelijk moeten uitvoeren in. Om een keuze te maken welke partij het beste de toegesneden dienst kan leveren worden aanbestedingen uitgeschreven. De eerste lastigheid hierbij is dat de gevraagde dienst goed en eenduidig beschreven moet worden. In sommige gevallen wil men in de aanbesteding ook meenemen hoe die dienstgeleverd moet worden. Voor het opstellen van de specificaties is een wezenlijke kennis van de gevraagde dienst onontbeerlijk. Kennis van de markt en hoe het spel gespeeld wordt mag eveneens niet ontbreken.
Eenmaal aanbesteed blijft de opdrachtgever verantwoordelijk en zal regie voeren en kern activiteit van de gemeente zijn. In dat licht bezien is dit onderzoek uitgevoerd om te leren van aanbesteding in het sociale domein.

Er is slechts gekeken naar een vorm van inkoop, namelijk ‘klassiek’ aanbesteden. Andere vormen zoals ‘relationeel’ of ‘maatschappelijk’ aanbesteden bestaan ook en kunnen effectiever en doelmatiger zijn dan de aanbestedingsprocedure die nu onderzocht is. Op voorhand duidelijk een keuze maken met de argumentatie waarom voor een bepaalde vorm van inkoop gekozen is zal volgens mij altijd vooraf beantwoord moeten worden.

Met vriendelijke groet,
Namens de rekenkamercommissie,

Ir. G.L. Tjerkstra
Voorzitter rekenkamercommissie Veenendaal

Samenvatting

In 2013 besteedde de gemeente Veenendaal het welzijnswerk aan. De zittende lokale aanbieders verloren deze aanbesteding en een nieuwe aanbieder, Vitras/CMD, kreeg de opdracht. Het wisselen van aanbieder leidde tot onrust in de Veenendaalse samenleving. Uiteindelijk zijn daarom vraagtekens gezet bij de wijze waarop de aanbesteding is doorlopen. De rekenkamercommissie heeft, om lessen te trekken voor de toekomst, de aanbesteding onderzocht. Zij heeft daarvoor in kaart gebracht hoe de voorbereiding en start, de uitvoering en de implementatie en communicatie zijn verlopen.

Een aantal inzichten komt uit het onderzoek naar voren:
Als eerste komt naar voren dat de doelen die de raad voorafgaand aan de aanbesteding heeft gesteld onvoldoende uitgewerkt waren. De raad gaf twee doelen mee: werk met nog maar één partner en doe het met minder budget. Verdere inhoudelijke randvoorwaarden of een nadere uitwerking van deze doelen waren niet vastgesteld door de raad. Ook in haar visievorming kwam de raad niet verder dan willen sturen op effecten. Voordat het college aan de aanbesteding kon beginnen, moest het daarom concretere doelen opstellen. Het college heeft dit ook gedaan. Echter, gebleken is dat door een te smal kader vanuit de raad belangrijke zaken onvoldoende zijn meegenomen. Denk daarbij onder meer aan overnames van personeel en infrastructuur tussen aanbieders, informatiedeling tussen gemeente en aanbieders en aanbieders onderling. Belangrijk is daarbij om te melden dat door het college geen risicoanalyse is gemaakt voor de aanbesteding en mogelijke uitkomsten daarvan. De raad heeft hier ook niet naar gevraagd.

Een tweede belangrijk punt is de aanbesteding. Het college voerde uiteindelijk een meervoudig onderhandse aanbesteding uit met een uitgebreide marktconsultatie. Geen bestuurlijke aanbesteding, hoewel dit wel zo is genoemd. In die aanbesteding zijn uiteindelijk geen waarborgen ingebouwd voor vrijwilligers en werknemers. De aanbestedingsprocedure zelf is, los van de uitkomsten, volgens “het boekje” verlopen. Er zijn enkele juridische kanttekeningen te plaatsen bij bijvoorbeeld de keuze van de procedure en het motiveren van de gunning. Deze zijn echter niet van invloed op de rechtmatigheid van de overeenkomst zoals deze uiteindelijk is gesloten.

Het derde punt is de periode na de gunning. Na de gunning blijkt dat onvoldoende is nagedacht over concrete doelen en over gevolgen bij het wisselen van aanbieder. De gemeente (het college) liet na om regie te voeren over de wisseling van de wacht tussen de voorgaande (en in de aanbesteding verliezende) aanbieders en de nieuwe aanbieder, Vitras/CMD. Dat de implementatie moeizaam is verlopen, blijkt ook wel uit de lange termijn (10 maanden) tussen gunning en het uiteindelijk sluiten van de benodigde overeenkomsten. Beoogd was om de implementatie in 3 maanden te realiseren. In het opstellen van de overeenkomsten heeft de gemeente daarnaast onvoldoende te hebben nagedacht over kaders, doelen en contractvoorwaarden. De inhoud van de drie overeenkomsten die uiteindelijk invulling geven aan de opdracht lijkt op onderdelen inconsistent. Zo lopen doelen en resultaten door elkaar, is onvoldoende duidelijk wat volgt op wat en is de keuze van meetmomenten niet erg logisch. In een overeenkomst is bijvoorbeeld afgesproken pas voor het eerst resultaten te meten in 2017. In het contracteren na gunning is de communicatie richting maatschappij niet aanwezig geweest. Dit heeft in de ogen van de rekenkamercommissie bijgedragen aan extra onzekerheid en dus onrust.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie richten zich op lessen die geleerd kunnen worden voor toekomstige aanbestedingen van de gemeente Veenendaal.

- Wij adviseren de raad en het college gewenste doelen en resultaten zo concreet mogelijk uit te werken. Daarbij hoort dat voorafgaand aan de aanbesteding wordt vastgesteld wat er daadwerkelijk nodig is vanuit verschillende oogpunten (maatschappelijk, financiëel, organisatorisch, etc.). De raad kan op basis hiervan heldere (inhoudelijke) kaders meegeven aan het college en het college kan beter inspelen op maatschappelijke behoeftes.
- Het college adviseren wij om bij elk aanbestedingsproces een risicoanalyse op te (laten) stellen. In dit geval had dat kunnen leiden tot het inzicht dat het nodig was om waarborgen voor personeel, informatie en cliënten in te bouwen. Als de mogelijkheid bestaat dat bestaande aanbieders “afvallen” adviseren wij het college bij toekomstige aanbestedingen los van een risicoanalyse waarborgen voor personeel, informatie en cliënten moeten in te bouwen om de onrust zoals die zich in deze aanbesteding heeft voorgedaan te voorkomen. Wij voegen hieraan nog toe dat het ook duidelijk moet zijn voor raad en college dat wisselen van aanbod niet automatisch ook wisselen van aanbieder hoeft te betekenen.
- In de voorbereiding van het aanbestedingsproces adviseren wij het college om een heel bewuste keuze te maken voor de te volgen aanbestedingsprocedure en inzichtelijk te maken wat dit (mede vanuit juridische richtlijnen) betekent voor de invulling van het proces. Zo kan voorkomen worden dat wat beoogd is als concurrentiegerichte dialoog uiteindelijk een meervoudig onderhandse aanbesteding wordt, zoals in deze casus.
- Tot slot adviseren wij het college om eerder te starten met aanbestedings-processen om tijdsdruk en negatieve invloed op de kwaliteit van het proces en de uitkomsten, te voorkomen.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Stichting Welzijn Veenendaal (SWV) voerde jarenlang het welzijnswerk uit in Veenendaal. In 2013 besteedde de gemeente het welzijnswerk opnieuw aan. De aanbesteding betrof werkzaamheden die tot 1 januari 2014 voornamelijk onder SWV, Vrijwilligersnetwerk Veenendaal (VNV) en Vitras vielen. Vitras/CMD kreeg de opdracht tot het uitvoeren van het welzijnswerk op basis van die aanbesteding. Sinds 1 januari 2014 voert Vitras/CMD het welzijnswerk uit.

De gunning aan Vitras/CMD leidde tot onrust in de Veense samenleving en in het verlengde daarvan ook bij de raad van Veenendaal. Deze onrust kent verschillende oorzaken:

Ten eerste ontstonden er negatieve gevolgen voor het personeel van SWV. De overgang van het welzijnswerk naar Vitras/CMD heeft eind 2013 geleid tot het ontslag van 22 medewerkers van SWV en het verlenen van een ontslagvergoeding van circa € 750.000,— door SWV.
Ten tweede heerste het beeld dat door gunning aan Vitras/CMD het welzijnswerk in de gemeente Veenendaal kwalitatief onder druk kwam te staan. Zo berichtte de Gelderlander op 20 november 2013 dat het pop- en cultuurpodium Escape de deuren moest sluiten vanwege de uitkomst van de aanbesteding.
Tot slot heeft de gemeente de subsidierelatie met VNV op 13 december 2011 per 1 januari 2014 opgezegd. VNV is in 2014 doorgegaan als onderaannemer van Vitras. De samenwerking tussen VNV en Vitras is per 1 januari 2015 beëindigd. Verschillende politieke partijen in de raad zagen het VNV als een organisatie met een groot en diep geworteld netwerk in de Veense samenleving, dat door de samenleving gewaardeerd werk deed.

De onrust over de gevolgen van de aanbesteding en over het kwaliteitsniveau van het welzijnswerk in Veenendaal leidde ertoe dat verschillende fracties (GroenLinks, ProVeenendaal, PvdA en D66) in de raad vragen stelden over de gunning van het welzijnswerk aan Vitras/CMD en de daaraan voorafgaande aanbestedingsprocedure.

De fracties van de PvdA, GroenLinks, SP, D66, CDA en Liberaal Veenendaal dienden daaropvolgend een motie in. In die motie verzochten zij aan de rekenkamercommissie een onderzoek te starten naar de aanbesteding van het welzijnswerk en de gunning aan Vitras/CMD. De motie gaf aan dat er signalen waren dat de aanbesteding niet goed is verlopen. Ook gaf de motie aan dat er signalen uit de samenleving kwamen over onzekerheid over de voortgang in de overgang van activiteiten van SWV naar Vitras/CMD. Deze motie is niet aangenomen.

De rekenkamercommissie is niettemin van mening dat het bestuderen van de casus lessen voor de toekomst kan opleveren. Zeker gezien de decentralisaties in het sociale domein en de aanbestedingen die hieruit de komende jaren voortkomen. In het licht van deze ontwikkelingen heeft de rekenkamer besloten om een evaluatie uit te voeren naar de bestuurlijke aanbesteding van het welzijnswerk.

1.2 Doel, centrale vraag en deelvragen

Als doel van het onderzoek noemt de rekenkamercommissie: *"Het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de aanbestedingsprocedure rondom Vitras/CMD is verlopen".* Om invulling te geven aan deze doelstelling, formuleert de rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag:

"Op welke wijze is de aanbestedingsprocedure met betrekking tot het welzijnswerk binnen de gemeente Veenendaal verlopen als het gaat om de start, uitvoering en implementatie? Welke lessen zijn hieruit te trekken voor toekomstige aanbestedingen?".

Om richting te geven aan deze centrale onderzoeksvraag zijn zestien deelvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze heeft de raad de kaders vastgesteld als het gaat om inkoop- en aanbestedingsbeleid?
2. Welke doelstellingen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van het welzijnswerk?
3. Hoe zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd?
4. Wat was aanleiding voor de aanbesteding?
5. Welke inhoudelijke doelstellingen heeft de gemeente zich gesteld ten aanzien van de aanbesteding?
6. Hoe zag het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding eruit?
7. In hoeverre is er sprake van een risicoanalyse van de aanbesteding?
8. Welke aanbestedingsprocedure is gekozen en waarom?
9. Hoe is de aanbestedingsprocedure verlopen?
10. Is de procedure verlopen conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
11. Hoe is de keuze voor Vitras/CMD tot stand gekomen?
12. In hoeverre zijn er in de aanbesteding en gunning voldoende waarborgen opgenomen voor de vrijwilligers en werknemers?
13. Hoe, op welke momenten en met welke informatie, is de raad geïnformeerd over de aanbesteding?
14. Hoe zijn betrokkenen geïnformeerd over de uitkomst van deze aanbesteding? Is er een communicatieplan opgesteld?
15. Op welke wijze is de verandering van Stichting Welzijn Veenendaal naar Vitras/CMD doorgevoerd?
16. In hoeverre bood de overeenkomst voldoende tijd en middelen voor een zorgvuldige implementatie?

2. Onderzoeksopzet

2.1 Volgorde en leeswijzer

Om het doel van het onderzoek te bereiken en de centrale vraag te beantwoorden, delen wij de zestien deelvragen in een logische volgorde in. Daarbij kijken wij naar het verloop van een reguliere aanbestedingsprocedure. De fases in een aanbestedingsprocedure zijn:

- Voorbereiding en start
- Uitvoering
- Implementatie en communicatie

Ook de onderwerpen ‘beleid, rollen en communicatie’ nemen wij op in onze onderzoeksopzet. In onze onderzoeksopzet laten wij 3 delen terugkomen met daarbinnen relevante hoofdstukken. De eerste 2 delen behandelen steeds een set deelvragen. In deel 3 trekken wij conclusies en doen wij aanbevelingen. De opzet is uiteindelijk als volgt:

Deel I: Beleid en rollen

Beleidskaders en rollen

1. Op welke wijze heeft de raad de kaders vastgesteld als het gaat om inkoop- en aanbestedingsbeleid?
2. Welke doelstellingen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van het welzijnswerk?
3. Hoe zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd?

Deel II: Aanbestedingsprocedure

Voorbereiding en start

4. Wat was de aanleiding voor de aanbesteding?
5. Welke inhoudelijke doelstellingen heeft de gemeente zich gesteld ten aanzien van de aanbesteding?
6. Hoe zag het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding eruit?
7. In hoeverre is er sprake van een risicoanalyse van de aanbesteding?

Uitvoering

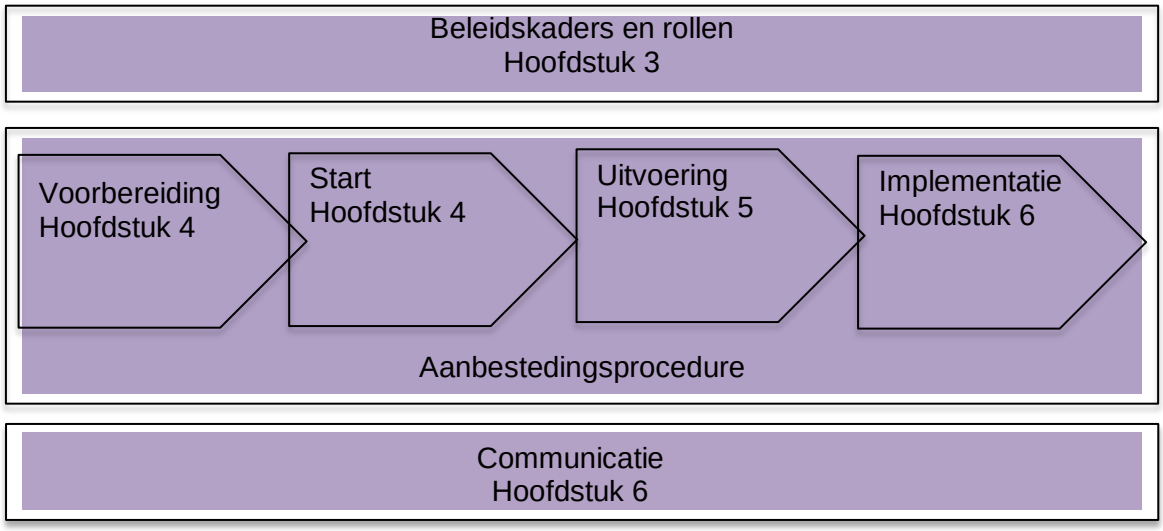
8. Welke aanbestedingsprocedure is gekozen en waarom?
12. In hoeverre zijn er in de aanbesteding en gunning voldoende waarborgen opgenomen voor de vrijwilligers en werknemers?
9. Hoe is de aanbestedingsprocedure verlopen?
10. Is de procedure verlopen conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
11. Hoe is de keuze voor Vitras/CMD tot stand gekomen?
13. Hoe, op welke momenten en met welke informatie, is de raad geïnformeerd over de aanbesteding?

Implementatie en communicatie

15. Op welke wijze is de verandering van Stichting Welzijn Veenendaal naar Vitras/CMD doorgevoerd?
16. In hoeverre bood de overeenkomst voldoende tijd en middelen voor een zorgvuldige implementatie?
14. Hoe zijn betrokkenen geïnformeerd over de uitkomst van deze aanbesteding? Is er een communicatieplan opgesteld?

Deel III: Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

Schematisch ziet de opzet van het onderzoek er als volgt uit:



2.2 Werkwijze

Wij hebben eerst de relevante documenten voor de aanbesteding verzameld en bestudeerd. In bijlage 1 noemen wij deze documenten. Hierna volgden interviews. In bijlage 2 vermelden wij de personen die wij voor dit onderzoek hebben geïnterviewd. Na de interviews is een conceptrapport opgesteld.

Dit conceptrapport is voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de directie van de ambtelijke organisatie van de gemeente Veenendaal. Op basis van dit wederhoor is het rapport aangepast en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van de gemeente Veenendaal.

De rekenkamercommissie besteedde het uitvoeren van het onderzoek uit aan Robbe & Partners en BMC.

Deel I: Beleidskaders en rollen

3. Beleidskaders en rollen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende drie deelvragen:

1. Op welke wijze heeft de raad de kaders vastgesteld als het gaat om inkoop- en aanbestedingsbeleid?
2. Welke doelstellingen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van het Welzijnswerk?
3. Hoe zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd?

3.1 Inkoop en aanbestedingsbeleid

De gemeente Veenendaal kent een eigen inkoopbeleid. Dat beleid is vastgesteld en goedgekeurd door het college van B&W op 11 februari 2003. In 2010 en 2012 is dit beleid aangepast. Opvallend is dat het vastgestelde inkoopbeleid in 2012 nog geen rekening houdt met de Aanbestedingswet. Die wet trad op 1 april 2013 in werking. Het inkoopbeleid uit 2012 bevat daarom nog verwijzingen naar het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao), dat vanaf 1 april 2013 geen rechtskracht meer kende. Met de Aanbestedingswet is pas rekening gehouden in het inkoopbeleid van 2014, toen het opnieuw is vastgesteld.

De aanbesteding waarop dit rapport betrekking heeft, is uitgevoerd binnen inkoopbeleid dat geen rekening hield met de werking van de Aanbestedingswet. Immers in juni 2013 is pas de uitnodiging tot inschrijving naar partijen gestuurd en startte de aanbestedingsprocedure formeel. Overigens is de Aanbestedingswet wel gewoon van toepassing op de aanbesteding. Daarom nemen wij zowel de werking van de wet als het inkoopbeleid mee in dit onderzoek.

Ondanks de hiervoor geplaatste kanttekening bij de actualiteit van het inkoopbeleid in 2012, waren de doelen in dat beleid relevant. De genoemde doelen zijn:

- De gemeente voldoet aan wet- en regelgeving (Europese aanbestedingsregels) en de algemene aanbestedingsbeginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie.
- De gemeente koopt effectief en efficiënt in. Dit houdt in:
    - Inkopen met een goede prijs/ kwaliteit verhouding
    - Kostenbeheersing en verantwoorde uitgave van gelden
    - Realiseren van besparingen zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit
- De gemeente handelt bestuurlijke integer. De gemeente handelt in overeenstemming met de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het beleid geeft vervolgens aan dat de gemeente Veenendaal in haar aanbestedingen enkele ideële principes toepast. Deze principes zijn:

- Duurzaamheid
- Maatschappelijke verantwoord ondernemen
- Verlaging administratieve lasten
- Stimuleren lokale ondernemers

Tot slot beschrijft het beleid nog verschillende aanbestedingsprocedures met bijbehorende drempelbedragen, een mandaatregeling en de verplichte betrokkenheid van inkoop bij procedures. Onderstaand figuur geeft de bijbehorende drempelbedragen uit het beleid van 2012 weer.

Aanbestedingsvorm	Werken	Diensten	Mandaat	Betrokkenheid Inkoop
Europees openbaar	> € 5.000.000	> € 200.000	B&W	Ja
Nationaal Openbaar	> € 1.000.000 < € 5.000.000	> € 100.000 < € 200.000	Afdelingsmanager	Ja
Meervoudig Onderhands	> € 50.000 < € 1.000.000	> € 25.000 < € 100.000	Afdelingsmanager	Ja
Enkelvoudig Onderhands	< € 50.000	< € 25.000	Afdelingsmanager	Nee

De raad lijkt gezien het voorgaande geen rol te hebben gespeeld bij het inkaderen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2012. Dit beleid is vastgesteld door het college van B&W. Uiteraard was dit beleid wel van toepassing op de aanbesteding, ondanks dat het niet meer actueel was toen de aanbesteding eenmaal startte omdat de Aanbestedingswet die op 1 april 2013 in werking is getreden, nog niet in het beleid was opgenomen.

3.2 Doelstellingen welzijnswerk

De gemeenteraad van Veenendaal legde tussen 2010 en 2012 de kaders voor het algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod vast in vier besluiten of beleidsdocumenten.

Datum besluit	Besluit/document
Dec 2010	Beleid voor Welzijn: Wmo-beleid Veenendaal 2010-2014 ‘Versterken en Verbinden”
Juni 2011	Motie Welzijnskoepel
Juni 2012	Raadsbesluit om te bezuinigingen op het welzijnswerk, ouderenwerk, jongerenwerk, buurthuiswerk en maatschappelijk werk
Augustus 2012	Model Veenendaal

Het Wmo-beleid uit 2010 bevat, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning ook opdraagt, per domein concrete doelen. Deze doelen gaan gepaard met activiteiten en resultaatindicatoren. Wij merken op bij het bestuderen van het Wmo beleid dat de genoemde doelen eigenlijk geen doelen zijn (in de zin van beoogde situaties), maar activiteiten. Ook zien wij dat activiteiten eigenlijk meer sub-activiteiten zijn (in de zin van deelactiviteiten binnen activiteiten). De gemeente stuurt bovendien juist niet op effecten, maar op het uitvoeren van bepaalde activiteiten. Zo is bijvoorbeeld ‘het aantal overleggen dat is geweest’ een resultaatsindicator. Dezelfde doelstellingen, activiteiten en resultaatsindicatoren zijn van toepassing op het welzijnswerk.

De gemeenteraad legde vervolgens in 2011 met de “motie Welzijnskoepel” de wens vast dat de gemeente voor het welzijnswerk nog maar met één partij zaken zou doen. Deze partij moest zorgdragen voor het uitvoeren van het welzijnswerk. De gemeenteraad wilde af van een gefragmenteerd aanbod door verschillende maatschappelijke partners met een onderlinge overlap van activiteiten. De gemeente moest steeds met elke partner apart afspraken maken. Dat vond de gemeenteraad ongewenst.

In Model Veenendaal in 2012 sprak de raad zich dan nog uit over algemene uitgangspunten en veranderdoelen voor de uitvoering van de belangrijkste onderdelen van de Wmo, waaronder het welzijnswerk.

De uitgangspunten zijn:
1. Iedereen actief;
2. Ondersteuning waar nodig, maar scherp aan de poort;
3. Inwoner centraal, stimuleren eigen kracht;
4. Integrale ondersteuning op alle leefgebieden;
5. Regie op resultaten.

De veranderdoelen luiden als volgt:

Van	Naar
Aanbodgericht	Vraaggericht
Scheiding zorg en welzijn	Verbinding zorg en welzijn
Curatief	Preventief
Verzorgde burger	Zelfredzame burger
Verkokerde dienstverlening	Integrale dienstverlening
Input/output sturing	Sturen op maatschappelijke effecten

Eveneens stelde de raad in 2012 vast dat onder andere het welzijnswerk “voortaan (zal moeten) gebeuren met aanzienlijk minder geld” (Raadsbesluit bezuinigingen).

De concrete doelen die de raad voor het welzijnswerk lijkt te hebben vastgesteld zijn het werken met nog maar één partner (Motie Welzijnskoepel) en het feit dat die partner het welzijnswerk met aanzienlijk minder geld moet uitvoeren (Raadsbesluit bezuinigingen). Meer concrete doelstellingen voor wat betreft het welzijnswerk lijkt de raad niet te hebben vastgesteld. De algemene doelstellingen, activiteiten en resultaatsindicatoren in het Wmo beleid zijn niet concreet en kunnen wij daardoor niet aanmerken als concrete doelen voor specifiek het welzijnswerk. Ook de uitgangspunten en veranderdoelen uit Model Veenendaal zijn generiek. Daarnaast zijn ook deze onvoldoende concreet en moeilijk of niet meetbaar.

3.3 Rollen en verantwoordelijkheden

De rollen en verantwoordelijkheden voor de aanbesteding liggen, zoals bij elke aanbesteding, formeel vast. Dit was ook het geval voor de bestuurlijke aanbesteding waar dit onderzoek over gaat. De raad is kaderstellend voor wat betreft te bereiken beleidsdoelen. In deze aanbestedingsprocedure stelde zij dan ook de kaders voor te bereiken doelen op het gebied van welzijnswerk (Wmo-beleid, motie Welzijnskoepel, Raadsbesluit bezuinigingen, model Veenendaal). Het college kreeg vervolgens de opdracht om binnen deze kaders de gewenste doelen te bereiken. Het college volgde daarbij (omdat sprake was van een aanbesteding) het door het college zelf vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid. Uiteraard voerde uiteindelijk het ambtelijk apparaat, onder aansturing van het college, de aanbesteding uit. Tot slot legde het college verantwoording af aan de raad over het wel of niet bereiken van de doelen door middel van de doorlopen aanbestedingsprocedure.

3.4 Conclusies

De antwoorden op de drie deelvragen in dit hoofdstuk luiden als volgt:

1. *Op welke wijze heeft de raad de kaders vastgesteld als het gaat om inkoop- en aanbestedingsbeleid?*

   De raad lijkt geen rol te hebben gespeeld bij het inkaderen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2012. Dit is vastgesteld door het college van B&W. Dit beleid was wel van toepassing op de aanbesteding, ondanks dat het niet meer actueel was toen de aanbesteding eenmaal startte omdat de Aanbestedingswet die op 1 april 2013 in werking is getreden, nog niet in het beleid was opgenomen..

2. *Welke doelstellingen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van het welzijnswerk?*

   De concrete doelen die de raad voor het welzijnswerk lijkt te hebben vastgesteld zijn het werken met nog maar één partner (Motie Welzijnskoepel) en het feit dat die partner het welzijnswerk met aanzienlijk minder geld moet uitvoeren (Raadsbesluit bezuinigingen). Meer concrete doelstellingen voor wat betreft het welzijnswerk lijkt de raad niet te hebben vastgesteld. De algemene doelstellingen, activiteiten en resultaatsindicatoren in het Wmo beleid zijn niet concreet en kunnen wij daardoor niet aanmerken als concrete doelen voor specifiek het welzijnswerk. Ook de uitgangspunten en veranderdoelen uit Model Veenendaal zijn te generiek. Daarnaast zijn ook deze onvoldoende concreet en moeilijk of niet meetbaar.

3. *Hoe zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd?*

   De rollen en verantwoordelijkheden voor de aanbesteding liggen, zoals bij elke aanbesteding, formeel vast. De raad is kaderstellend. Het college krijgt de opdracht om binnen deze kaders de gewenste doelen te bereiken. Het college legt uiteindelijk verantwoording af aan de raad over het wel of niet bereiken van de doelen door middel van de doorlopen aanbestedingsprocedure.

Deel II: Aanbestedingsprocedure

4. Voorbereiding en start aanbesteding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende vier deelvragen:

4. Wat was de aanleiding voor de aanbesteding?
5. Welke inhoudelijke doelstellingen heeft de gemeente zich gesteld ten aanzien van de aanbesteding?
6. Hoe zag het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding eruit?
7. In hoeverre is er sprake van een risicoanalyse van de aanbesteding?

4.1 Aanleiding

Zoals wij in paragraaf 3.2 aangaven, noemde de raad twee concrete doelen voor het welzijnswerk. In de Motie Welzijnskoepel sprak de raad uit dat de gemeente nog maar met één partner moest gaan werken die het welzijnswerk uitvoert. In een ander raadsbesluit legde de raad vast dat zij minder geld beschikbaar stelt voor het welzijnswerk.

In de Motie Welzijnskoepel is beschreven tegen welke problemen de gemeente aanliep met de wijze waarop het welzijnswerk was georganiseerd in 2012:

- Voor de hulpbehoevende in Veenendaal is het niet duidelijk welke instelling welke dienst of welk product levert (gefragmenteerd aanbod);
- Er is mogelijk sprake van veel overlap van activiteiten en diensten;
- Vraag en aanbod kunnen beter op elkaar worden afgestemd.

In het Model Veenendaal gaf de raad veranderdoelen voor de uitvoering van de Wmo, waaronder ook voor het welzijnswerk.

De aanleiding voor de aanbesteding is te vinden in een combinatie van voornoemde factoren. De raad wilde een transitie bewerkstelligen binnen de Wmo, waaronder het welzijnswerk, met een focus op het sturen op effecten (Model Veenendaal). Er moest één aanspreekpunt komen voor de gemeente die zorgdraagt voor een integrale uitvoering van het welzijnswerk (Motie Welzijnskoepel). Daarnaast moest de uitvoering gaan plaatsvinden tegen (aanzienlijk) minder budget (Raadsbesluit bezuinigingen).

4.2 Doelstellingen aanbesteding

Het college gaf uitvoering aan de wensen van de raad door het uitvoeren van een bestuurlijke aanbesteding voor welzijnswerk. In die aanbesteding zijn inhoudelijke, maar ook procesdoelen door het college benoemd. Deze doelen gelden als uitwerking van de over het algemeen beperkte doelen zoals door de raad vastgesteld. Wij kunnen de doelen ten aanzien van de aanbesteding uit verschillende documenten halen. Deze documenten zijn:

Datum	Besluit/document
22-01-2013	Projectplan Bestuurlijk aanbesteden algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod
22-01-2013	Plan van aanpak Bestuurlijk aanbesteden algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod
12-03-2013	Startdocument algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod
11-06-2013	Uitnodiging tot inschrijving 2B Dienst Onderhandse Procedure Vernieuwing Welzijn Algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod (programma van eisen)
19-07-2013	Nota van inlichtingen toegestuurd aan 9 potentiële hoofdaannemers

Het college, als uitvoerder van de aanbesteding, legde in het **projectplan** enkele doelen vast. Deze doelen zijn:

1. verkrijgen van creatieve oplossingen van instellingen die de gemeente niet krijgt bij de bestaande langdurige subsidierelaties;
2. verkrijgen van duidelijkheid in de uitvoering of de inwoner nu daadwerkelijk geholpen is met de geboden ondersteuning;
3. creëren van prikkels voor instellingen om samen te werken en gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen voor het ondersteuningsaanbod;
4. realiseren van taakstellingen.

In het opvolgende **plan van aanpak** noemde het college de volgende doelen ten behoeve van de aanbesteding, die grote gelijkenis tonen met die genoemd in het projectplan:

1. inwoners ontvangen algemeen toegankelijke ondersteuning die noodzakelijk is om zo optimaal mogelijk te participeren;
2. we streven naar meer samenhang en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het resultaat door de uitvoerende partijen;
3. de ondersteuning is efficiënt en effectief en voorbereid op minder financiële inzet vanuit de overheid.

Het **startdocument** van de aanbesteding noemt een hoofddoel en subdoelen. Het hoofddoel luidt: *"Het resultaat dat we binnen onze gemeente voor ogen hebben is een leefbare en sociaal sterke gemeente, waarin zelfredzame en minder zelfredzame inwoners participeren, zich veilig en thuis voelen en gedeelde verantwoordelijkheid en ondersteuning ervaren".* Het hoofddoel is herkenbaar als een omschrijving van doel 2 uit het projectplan en van doel 1 uit het plan van aanpak.

In het startdocument is het hoofddoel vervolgens opgedeeld in subdoelen:

- Versterken van de eigen kracht en sociale netwerken van een inwoner;
- ondersteunen van inwoners bij (tijdelijke) beperking in zelfredzaamheid;
- inwoners doen mee in de samenleving op het voor hen passende niveau (werk, vrijwillig, stedelijk, buurt);
- stimuleren van ontmoetingen tussen (wijk)bewoners;
- het actief stimuleren, benutten en ondersteunen van vrijwillige inzet op basis van de behoefte.

Deze inhoudelijke doelen ten aanzien van de aanbesteding zijn in het startdocument nog aangevuld met een procesdoel. Dit procesdoel is een uitwerking van doel 3 uit het projectplan en doel 2 uit het plan van aanpak. Het procesdoel luidt: *"Vanuit de aanbieders moeten coalities/consortia van aanbieders ontstaan. Een consortium gaat gezamenlijk de totale opdracht uitvoeren. Alle partijen in het consortium zijn verantwoordelijk voor het behalen van de resultaten. De penvoerder is hierin de gesprekspartner met de gemeente".*

De **uitnodiging tot inschrijving** en de **nota van inlichtingen** herhalen de genoemde doelen en voegen verder niets nieuws toe.

Doelstelling 4 uit het projectplan en doelstelling 3 uit het plan van aanpak krijgen nog concreet vorm als het college uiteindelijk de volgende meerjarige budgetten vaststelt voor de uitvoering van het Welzijnswerk. Deze budgetten maakt de gemeente in de aanbesteding kenbaar aan de instellingen en bedragen voor:

- 2014 - € 4.149.003,—
- 2015 - € 3.382.003,—
- 2016 - € 3.182.003,—
- 2017 - € 2.687.003,—

Er zijn verder geen kwaliteitseisen genoemd in relatie tot deze budgetten.

Resumerend kunnen wij de volgende inhoudelijke doelstellingen noemen die het college stelde ten aanzien van de aanbesteding:

1. Creatieve oplossingen van instellingen voor welzijnswerk;
2. inwoners krijgen op het gebied van welzijnswerk wat zij nodig hebben en zijn daadwerkelijk geholpen;
3. instellingen werken samen en zorgen voor samenhang en integraliteit in de uitvoering van het welzijnswerk;
4. instellingen voeren het welzijnswerk uit voor de ter beschikking gestelde budgetten (die aanzienlijk lager zijn dan voorheen).

4.3 Besluitvormingsproces aanbesteding

Het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding startte bij het vaststellen van het projectplan en het plan van aanpak bestuurlijk aanbesteden door het college op 22 januari 2013. Hierin werkte het college de wensen van de raad uit richting een aanbestedingsstrategie en een aanbestedingsprocedure. Tussentijds informeerde en hoorde het college de gemeenteraad en adviesraden. Het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding eindigde toen de marktconsultatie met potentiele hoofdaannemers was afgerond (14 mei 2013). Op dat moment ging het college van start met het opstellen van de uitnodiging tot inschrijving. Met het versturen daarvan aan potentiele hoofdaannemers op 11 juni 2013 startte de aanbestedingsprocedure formeel.

Start en voorbereiding		
22-01-2013	College	Projectplan Bestuurlijk aanbesteden algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod
22-01-2013	College	Plan van aanpak Bestuurlijk aanbesteden algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod
28-01-2013	n.v.t.	Informatiebijeenkomst voor gemeenteraad en adviesraden over het projectplan en plan van aanpak
01-02-2013	College	Sluitingsdatum aanmelding deelname traject door aanbieders
12-03-2013	College	Startdocument algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod
18-03-2013– april 2013	n.v.t.	Gespreksrondes met aanbieders
02-04-2013	n.v.t.	9 potentiële hoofdaannemers hebben zich gemeld
08-04-2013 25-04-2013 14-05-2013	n.v.t.	Besprekingen met potentiële hoofdaannemers.
06-05-2013	n.v.t.	Reacties op het startdocument ontvangen van de adviesraden, Wmo-forum en Cliëntenraad Werk en Inkomen

4.4 Risicoanalyse

In het startdocument voor de aanbesteding van 12 maart 2013 staat een analyse van de verschillende vormen van aanbesteden. Daarbij zijn voor- en nadelen genoemd. In het plan van aanpak bestuurlijk aanbesteden vinden wij bovendien een paragraaf risico's. Wij lezen echter dat het college maar één risico heeft benoemd: namelijk in het kader van de BTW. Een concrete risicoanalyse voor de aanbesteding is niet aanwezig. Risico's zijn dan ook nergens expliciet weergegeven en afgewogen.

Uit de interviews blijkt wel dat de gemeente een plan B had. Dit was simpelweg terug naar het college om de kaders (of: doelstellingen?) van de aanbesteding aan te passen. Een ander plan B was om de subsidierelaties die waren opgezegd per 1 januari 2014 per die datum door te zetten als te weinig aanbieders zouden inschrijven. Voor overige risico's die zich konden voordoen (en zich uiteindelijk ook voordeden) zijn geen mitigatietrajecten bedacht. Denk onder meer aan de risico's gepaard gaande met overgang van onderneming, overdracht personeel en implementatietermijnen.

De raadsleden gaven ons in de interviews aan dat het college hen meer had moeten meenemen in het proces. Daarbij had het college ook duidelijker de consequenties en risico's moeten benoemen van bepaalde keuzes.

4.5 Conclusies

De antwoorden op de vier vragen in dit hoofdstuk luiden als volgt:

4. Wat was aanleiding voor de aanbesteding?

De aanleiding voor de aanbesteding is te vinden in een combinatie van factoren. De raad wilde een transitie bewerkstelligen binnen de Wmo, waaronder het welzijnswerk, met een focus op het sturen op effecten (Model Veenendaal). Er moest één aanspreekpunt komen voor de gemeente die zorg zou dragen voor een integrale uitvoering van het welzijnswerk (Motie Welzijnskoepel).

Daarnaast moest de uitvoering gaan plaatsvinden tegen (aanzienlijk) minder budget (Raadsbesluit bezuinigingen).

5. *Welke inhoudelijke doelstellingen heeft de gemeente zich gesteld ten aanzien van de aanbesteding?*

Wij kunnen de volgende inhoudelijke doelstellingen noemen die het college stelde ten aanzien van de aanbesteding:

1. Creatieve oplossingen van instellingen voor welzijnswerk;
2. inwoners krijgen op het gebied van welzijnswerk wat zij nodig hebben en zijn daadwerkelijk geholpen;
3. instellingen werken samen en zorgen voor samenhang en integraliteit in de uitvoering van het welzijnswerk;
4. instellingen voeren het welzijnswerk uit voor de ter beschikking gestelde budgetten (die aanzienlijk lager zijn dan voorheen).

6. *Hoe zag het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding eruit?*

Het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding startte bij het vaststellen van projectplan en het plan van aanpak bestuurlijk aanbesteden door het college op 22 januari 2013. Tussentijds hoorde en informeerde het college de gemeenteraad en adviesraden. Het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding eindigde toen de marktconsultatie met potentiele hoofdaannemers was afgerond (14 mei 2013).

7. *In hoeverre is er sprake van een risicoanalyse van de aanbesteding?*

Er is geen sprake geweest van een echte risicoanalyse van de aanbesteding.

5. Uitvoering aanbesteding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende zes vragen:

8. Welke aanbestedingsprocedure is gekozen en waarom?
12. In hoeverre zijn er in de aanbesteding en gunning voldoende waarborgen opgenomen voor de vrijwilligers en werknemers?
9. Hoe is de aanbestedingsprocedure verlopen?
10. Is de procedure verlopen conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
11. Hoe is de keuze voor Vitras/CMD tot stand gekomen?
13. Hoe, op welke momenten en met welke informatie, is de raad geïnformeerd over de aanbesteding?

5.1 Keuze aanbestedingsprocedure

Het ambtelijk apparaat heeft voor de aanbesteding een projectplan opgesteld (gedateerd 27 augustus 2012). Dit projectplan beschrijft de verschillen tussen ‘gewoon aanbesteden’, bestuurlijk aanbesteden en subsidiëren. Het plan geeft de volgende voordelen van bestuurlijk aanbesteden aan ten opzichte van de andere vormen:

- De gemeente kan in gesprek met opdrachtnemers;
- een eenduidige en vooraf bepaalde vraag is niet nodig;
- de gemeente kan afspraken maken over budget en resultaat, maar hoeft niet vast te leggen hoe de opdrachtnemer het budget inzet en het resultaat moet bereiken;
- de gemeente kan zaken doen met een aanspreekpunt, de hoofdaannemer. Deze hoofdaannemer kan onderaannemers aansturen;
- de gemeente kan zelf aanbieders kiezen en uitnodigen voor de aanbesteding.

Het projectplan voor de aanbesteding van augustus 2012 stelde vast dat de in te kopen diensten zogenaamde “bijlage 2B” diensten waren. Bij de Europese aanbestedingswetgeving is een bijlage 2 opgenomen waarin de Europese wetgever alle mogelijke diensten categoriseert. De diensten in bijlage 2A zijn niet uitgezonderd van de Europese aanbestedingsregels. De diensten in bijlage 2B vormen een uitzondering op die regels. De gemeente heeft bij 2B diensten veel meer mogelijkheden dan openbaar aanbesteden. In het projectplan staat daarom dat de gemeente een meervoudig onderhandse procedure kan volgen, ongeacht de waarde van de opdracht omdat de in te kopen diensten (welzijn) 2B diensten betreffen.

Het college besloot op 18 december 2012 om activiteiten die betrekking hebben op het algemeen toegankelijke ondersteuningsaanbod ook daadwerkelijk bestuurlijk aan te besteden. Uit het collegevoorstel van 26 november 2012 blijkt dat het college met een bestuurlijke aanbesteding dacht een betere samenhang, efficiëntie en doelmatigheid in het algemeen toegankelijke ondersteuningsaanbod voor inwoners te realiseren. Het ambtelijk apparaat informeerde met een bijeenkomst in januari 2013 de raad en de adviesraden over dit besluit. Uit de interviews maken wij op dat de raad alle stukken met betrekking tot de aanbesteding heeft kunnen inzien.

Wij concluderen op basis van de interviews en de documenten dat uiteindelijk de aanbesteding van het welzijnswerk in het geheel geen bestuurlijke aanbesteding is geweest. De gevolgde procedure kunnen wij beter duiden als een meervoudige onderhandse aanbesteding met een uitgebreide voorafgaande marktconsultatie.

In “bestuurlijk aanbesteden” onderhandelt de gemeente met een selecte groep (zelf gekozen) aanbieders over randvoorwaarden voor dienstverlening en bekostiging. Maar in de uitvoering kan elke aanbieder die tegen die randvoorwaarden en bekostiging wil leveren ook daadwerkelijk leveren. De keuze van welke organisatie de inwoner diensten wil ontvangen ligt in de uitvoering namelijk bij de inwoner zelf en niet bij de gemeente. De gemeente contracteert alle organisaties die willen leveren.

Uit de motie Welzijnskoepel en Model Veenendaal blijkt dat de gemeente met één aanspreekpunt wilde gaan werken. Alleen al dat ene uitgangspunt maakt dat bestuurlijk aanbesteden geen geschikt instrument meer was.

Wij stellen vast dat uiteindelijk is gekozen voor een meervoudig onderhandse procedure met een uitgebreide marktconsultatie. De reden dat het college voor deze procedure koos is dat het dacht daarmee haar doelstellingen ten aanzien van de aanbesteding beter te kunnen realiseren. Van doorslaggevend belang was hierbij dat alleen de voorgestelde procedure de mogelijkheid gaf met een hoofdaannemer zaken te doen. Om met potentiele hoofdaannemers in gesprek te gaan over de eigen wensen en de mogelijkheid afspraken te maken over resultaten en budget in plaats van prestaties.

5.2 Waarborgen voor vrijwilligers en werknemers

In de aanbestedingsdocumenten vinden wij weinig waarborgen terug voor vrijwilligers en werknemers. De uitzondering is een passage in het startdocument van 12 maart 2013. Daarin lezen wij dat de aanbieder die de aanbesteding wint personeel dat in het welzijnswerk werkzaam is voorafgaand aan de aanbesteding laat solliciteren naar een (nieuwe) functie. Uit de interviews blijkt dat Vitras/CMD deze mogelijkheid ook bood nadat zij de opdracht gegund kreeg. Verder vinden wij echter geen door het college gestelde voorwaarden in de aanbestedingsdocumenten (ook niet in de latere overeenkomsten) aan de overdracht van informatie, personeel en eigendommen bij de (mogelijke) wisseling van Stichting Welzijn Veenendaal naar een nieuwe aanbieder. Omdat uiteindelijk SWV de aanbesteding niet won, leidde dit gebrek aan voorwaarden en afspraken tot onduidelijkheden en onrust. Er loopt op dit moment nog een rechtszaak tussen SWV en Vitras/CMD over personele kwesties.

De conclusie is dan ook dat er onvoldoende waarborgen zijn opgenomen in de aanbesteding voor vrijwilligers en werknemers.

5.3 Verloop aanbestedingsprocedure

De aanbesteding is formeel gestart met het toesturen van de uitnodiging tot inschrijving aan negen potentiele hoofdaannemers op 11 juni 2013. De aanbesteding is formeel geëindigd na gunning op 3 oktober 2013. Het tussentijdse verloop van de aanbestedingsprocedure was zoals gebruikelijk in een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure. Zo was er een tussentijdse inlichtingenronde (19 juli 2013), een sluitingsdatum voor het indienen van offertes (3 september 2013) en een mededeling van de gunningsbeslissing aan alle inschrijvende partijen (17 september 2013).

Uitvoering		
11-06-2013	College	Uitnodiging tot inschrijving 2B Dienst Onderhandse Procedure Vernieuwing Welzijn Algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod (programma van eisen)
19-07-2013	College	Nota van inlichtingen toegestuurd aan 9 potentiële hoofdaannemers
03-09-2013	n.v.t.	Sluitingsdatum indienen uitvoeringsplannen (offertes) door aanbieders
03-09-2103 tot 17-09-2013	Beoordelingscommissie	Beoordeling ingediende offertes
17-09-2013	College	Mededeling gunningbeslissing toegestuurd aan de 3 partijen
03-10-2013	College	Definitieve gunning

Het verloop van de formele aanbestedingsprocedure kende geen bijzonder noemenswaardige elementen. Deze is verlopen zoals gebruikelijk voor een meervoudig onderhandse procedure (uitnodiging, inlichtingen, sluiting, gunning).

5.4 Keuze voor Vitras/CMD

De gemeente Veenendaal maakte in de aanbesteding gebruik van een beoordelingscommissie. Deze beoordelingscommissie bestond uit de volgende gemeentelijke functionarissen:

- Projectleider
- Projectmedewerker
- Adviseur inkoop
- Adviseur ouderen en vrijwilligers
- Projectleider integrale toegang
- Adviseur sociale zaken
- Teamleider afdeling B&O
- Programmamanager veiligheid en wijkzaken

Elk lid van de commissie beoordeelde de door instellingen ingediende plannen afzonderlijk op basis van een vooraf bekend gemaakt gunningscriterium (zie uitnodiging tot inschrijving). Ook beoordeelden zij hoe het plan zich verhield tot de plannen van de andere instellingen die een offerte indienden.

De commissie telde vervolgens de individuele scores op en middelde deze. Daarbij rondde zij af tot twee cijfers achter de komma. Het plan met de dan hoogste score zou de gemeente beschouwen als de economisch meest voordelige inschrijving. De instelling die dit plan indiende kreeg vervolgens de opdracht gegund.

Op het proces-verbaal van de aanbesteding is te lezen dat drie partijen een offerte indienden (een plan).

Stichting Vitras/CMD haalde de meeste punten. Zij diende een plan in als samenwerkings-verband met Kwintes, Abrona en Participe.

De keuze voor Vitras/CMD kwam daarmee tot stand zoals gebruikelijk in een meervoudig onderhandse procedure. Er was sprake van een beoordelingscommissie die de ingediende offertes (plannen) beoordeelde op een vooraf bekendgemaakt gunningscriterium. Vitras/CMD kreeg voor zijn plan de meeste punten en kreeg daarom de opdracht gegund.

5.5 Aanbestedingsprocedure en inkoop- en aanbestedingsbeleid

Zoals wij beschreven in paragraaf 2.1 kent het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2012 van de gemeente Veenendaal een drietal doelstellingen:

1. Voldoen aan wet- en regelgeving en aanbestedingsbeginselen;
2. effectief en efficiënt inkopen;
3. bestuurlijk integer handelen en voldoen aan beginselen van behoorlijk bestuur.

In al haar aanbestedingen integreert de gemeente volgens dat beleid een viertal principes:

1. Duurzaamheid
2. Maatschappelijke verantwoord ondernemen
3. Verlaging administratieve lasten
4. Stimuleren lokale ondernemers

Tot slot geldt dat de gemeente in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid 2012 had staan dat boven de drempelwaarde voor diensten (EUR. 200.000,00 exclusief BTW) zij Europees openbaar aanbesteedt.

Op basis van de Aanbestedingswet moest de gemeente minimaal een zogenaamde “procedure voor 2B-diensten” volgen (artikel 2.38 Aanbestedingswet). In de praktijk kan dat op verschillende manieren. Verplicht is in ieder geval dat de specificaties voor de opdracht niet-discriminatoir zijn. Een andere verplichting is dat de gemeente de gunning publiceert (of in ieder geval aanbiedt) op TenderNed, het publicatieplatform voor Europese aanbestedingen.

Een meervoudige onderhandse procedure behoort wettelijk gezien tot de mogelijkheden als de gemeente een procedure voor 2B-diensten uitvoert (artikel 1.14 e.v. Aanbestedingswet).

Op basis van de Aanbestedingswet is de gemeente verplicht de verliezers in een meervoudig onderhandse procedure schriftelijk de relevante redenen mede te delen voor de afwijzing. Dit is uitvoerig gebeurd.
Echter, de Aanbestedingswet zegt ook dat als een verliezend aanbieder om een verdere toelichting vraagt van de afwijzing, de gemeente deze moet geven. Uit de interviews begrepen wij dat de gemeente niet is ingegaan op aanvragen van verliezende aanbieders om meer duidelijkheid te geven over de gegeven punten.

Voor wat betreft de aanbestedingsbeginselen lijkt de gemeente de procedure verder correct te hebben uitgevoerd. Er lijkt geen sprake te zijn van subjectiviteit, de procedure is transparant uitgevoerd (althans naar de betrokken aanbieders en in ieder geval tot aan het versturen van de afwijzingsbrieven) en er lijkt geen sprake te zijn geweest van discriminatoir handelen van de gemeente.

Door meerdere geinterviewden (van verschillende achtergrond) is aangegeven dat zij het idee hadden gedurende de aanbesteding dat de gemeente in ieder geval niet met de bestaande welzijnsinstelling verder wilde; maar bewijs voor die stelling vinden wij in het dossier niet terug en dit bewijs is ook door deze geinterviewden niet aangedragen. Niettemin is het feit dat meerdere partijen dit onafhankelijk van elkaar meldden een reden het signaal wel in het rapport op te nemen.

Of effectief en efficiënt is ingekocht is nu nog niet volledig te beoordelen. Voor wat betreft de doelstelling met minder middelen de ondersteunende voorzieningen te organiseren, kunnen wij concluderen dat dit is gelukt. Immers Vitras/CMD ontvangt een vergoeding voor het uitvoeren van de opdracht die gelijk is aan het voorgestelde budget. Of het kwaliteitsniveau van de ondersteunende voorzieningen gelijk blijft of verbetert is nog onmogelijk vast te stellen. Daarvoor is de aanbesteding namelijk nog te kort geleden afgerond. Of de aanbesteding werkelijk een goede prijs/kwaliteit verhouding heeft opgeleverd, en dus of werkelijk effectief en efficiënt is ingekocht, kan de gemeente pas later vaststellen.

Hoewel de gemeente wettelijk de mogelijkheid heeft een procedure voor 2B-diensten in te kleden als een meervoudig onderhandse procedure, noemde het Veenendaalse inkoopbeleid uit 2012 deze mogelijkheid niet expliciet. De gemeente mag in inkoopbeleid strengere regels aan zichzelf opleggen dan de wet. Als dat inkoopbeleid is gepubliceerd (en dat was het), dan is het volgens vast rechtspraak een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en moet de gemeente zich er ook aan houden (Rechtbank Alkmaar, ECLI:NL:RBALK:2009:BL4512). Anders loopt zij het risico een onrechtmatige overheidsdaad te plegen.

Het inkoopbeleid laat zien dat gezien het bedrag van de aanbesteding de gemeente in ieder geval een (Europese) openbare aanbesteding had moeten organiseren. Het college van B&W had echter de mogelijkheid hiervan af te wijken. Wij hebben in het dossier echter niet kunnen ontdekken dat het college van B&W ook werkelijk gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid af te wijken van het inkoopbeleid. Dat zou dus een onrechtmatigheid betekenen. Deze onrechtmatigheid in de besluitvormingsprocedure staat overigens de rechtskracht van de gesloten overeenkomst niet in de weg.

Naast deze onrechtmatigheid heeft de gemeente het motiveringsbeginsel (een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur) niet correct uitgevoerd. Hiervoor gaven wij al aan dat uit interviews blijkt dat aanbieders bij afwijzingen om een nadere onderbouwing van die afwijzing vroegen, maar deze niet kregen. Dit is mogelijk in strijd met het motiveringsbeginsel. De overige beginselen van behoorlijk bestuur zijn correct nageleefd.

Wij merken tot slot op dat wij niet alle ideële uitgangspunten van het inkoopbeleid hebben teruggezien in de gevoerde procedure. Duurzaamheid en maatschappelijke verantwoord ondernemen speelden geen rol, althans wij hebben deze niet kunnen vinden. Met de procedure lijkt de gemeente wel te hebben ingezet op de verlaging van administratieve lasten. Uit de interviews bleek echter dat de gespreksrondes intensief waren en dat het opstellen van offertes ook geen sinecure bleek. De vraag is of administratieve lasten dus ook werkelijk zijn verlaagd in de procedure.

Kortom, de aanbesteding is niet verlopen conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veenendaal van 2012. De Aanbestedingswet en aanbestedingsbeginselen zijn correct nageleefd, met een kleine faux pas voor wat betreft het motiveringsbeginsel. De effectiviteit en efficiëntie van de inkoop is pas later te beoordelen. Wat vaststaat is dat, ondanks dat beginselen van behoorlijk bestuur correct zijn nageleefd in de procedure, het inkoopbeleid een andere procedure voorschreef dan is uitgevoerd. In plaats van een meervoudig onderhandse had een (Europese) openbare procedure moeten plaatsvinden. Wettelijk gezien mag wel een andere procedure plaatsvinden dan een (Europese) openbare procedure, maar is er geen besluit van het college in het dossier aanwezig dat laat zien dat men expliciet van het beleid wilde afwijken. Tot slot vinden wij ook niet terug dat de ideële uitgangspunten van het inkoopbeleid in de procedure zijn geïntegreerd.

5.6 Informatie richting raad

Wij maken uit de interviews op dat de raad alle stukken over de aanbesteding kon inzien. Raadsleden hebben deze stukken als technisch, lang en omvangrijk ervaren. De omvang, impact en techniek van de aanbesteding vragen achteraf bezien om een betere bestuurlijke toelichting aan raadsleden. Raadsleden menen dat het beter zou zijn geweest om geen omvangrijke en technische stukken te produceren. Aan de andere kant merken wij op dat raadsleden zelf ook weinig vragen stelden over de aanbestedingsprocedure, bijvoorbeeld over mogelijke consequenties van gemaakte keuzes. Raadsleden geven in hun interview niettemin aan dat het college hen meer had moeten meenemen in het proces en dat het college de consequenties en risico's op eigen initiatief duidelijker had moeten benoemen.

Hieronder geven wij nog de door ons gevonden contactmomenten met de raad weer voor en na de aanbestedingsprocedure (tijdens de procedure waren er geen contactmomenten).

Datum	Contactmoment
28-01-2013	Informatiebijeenkomst ambtelijk apparaat voor gemeenteraad en adviesraden over het projectplan aanbesteding en plan van aanpak aanbesteding
15-04-2013	BOT-overleg
03-10-2013	Memo aan de gemeenteraad – Aanbesteding Vernieuwing Welzijn
21-10-2013	Vertrouwelijke informatie over de gunning Vernieuwing Welzijn – antwoorden aan Raadscommissie
10-11-2013	Presentatie aan gemeenteraad door Vitras/CMD over een hun aanpak
22-11-2013	Notitie aan raadscommissie naar aanleiding van commissievragen over Escape
06-12-2013	Aanvullend memo over Escape en jongerenwerk
06-02-2014	Presentatie aan gemeenteraad door Vitras/CMD over aanpak (verdieping)

Conclusie is gezien het voorgaande dat de raad vooral is geïnformeerd met behulp van presentaties van zowel ambtelijk apparaat als Vitras/CMD en middels memo's. Daarin is de raad geïnformeerd over zowel het voorgestelde aanbestedingsproces als uiteindelijk de nieuwe aanpak door Veens. Informatiemomenten vonden plaats voor en na, maar niet tijdens de aanbestedingsprocedure.

5.7 Conclusies

De antwoorden op de zes vragen in dit hoofdstuk luiden als volgt:

8. Welke aanbestedingsprocedure is gekozen en waarom?

Wij kunnen vaststellen dat uiteindelijk is gekozen voor een meervoudig onderhandse procedure met een uitgebreide marktconsultatie. Dit onder de noemer van “bestuurlijk aanbesteden”. De reden dat het college voor deze procedure koos is dat men dacht daarmee haar doelstellingen ten aanzien van de aanbesteding beter te kunnen realiseren. Van doorslaggevend belang lijkt daarbij dat alleen de voorgestelde procedure de mogelijkheid geeft met één hoofdaannemer zaken te doen. Om met potentiele hoofdaannemers in gesprek te gaan over de eigen wensen en de mogelijkheid afspraken te maken op resultaten en budget in plaats van op prestaties.

12. In hoeverre zijn er in de aanbesteding en gunning voldoende waarborgen opgenomen voor de vrijwilligers en werknemers?

Er zijn onvoldoende waarborgen in de aanbesteding opgenomen voor vrijwilligers en werknemers.

9. Hoe is de aanbestedingsprocedure verlopen?

Het verloop van de formele aanbestedingsprocedure kent geen bijzonder noemenswaardige elementen. Deze is verlopen zoals gebruikelijk voor een meervoudig onderhandse procedure (uitnodiging, inlichtingen, sluiting, gunning).

10. Is de procedure verlopen conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?

De aanbesteding is niet verlopen conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veenendaal van 2012. De Aanbestedingswet en aanbestedingsbeginselen zijn correct nageleefd, met een kleine faux pas voor wat betreft het motiveringsbeginsel. De effectiviteit en efficiëntie van de inkoop is pas later te beoordelen. Wat vaststaat is dat, ondanks dat beginselen van behoorlijk bestuur correct zijn nageleefd in de procedure, het inkoopbeleid een andere procedure voorschreef dan is uitgevoerd. In plaats van een meervoudig onderhandse had een (Europese) openbare procedure moeten plaatsvinden. Er is geen besluit van het college in het dossier aanwezig dat laat zien dat het expliciet van het beleid wilde afwijken. Wettelijk gezien mag wel een andere procedure plaatsvinden dan een (Europese) openbare procedure. Tot slot vinden wij ook niet terug dat de ideële uitgangspunten van het inkoopbeleid in de procedure zijn geïntegreerd.

11. Hoe is de keuze voor Vitras/CMD tot stand gekomen?

De keuze voor Vitras/CMD kwam tot stand zoals gebruikelijk in een meervoudig onderhandse procedure. Er was sprake van een beoordelingscommissie die de ingediende offertes (plannen) beoordeelde op een vooraf bekendgemaakt gunningscriterium. Vitras/CMD kreeg voor zijn plan de meeste punten en kreeg daarom de opdracht gegund.

13. *Hoe, op welke momenten en met welke informatie, is de raad geïnformeerd over de aanbesteding?*

De raad is vooral geïnformeerd met behulp van presentaties van zowel ambtelijk apparaat als Vitras/CMD en middels memo's. Daarin is de raad geïnformeerd over zowel het voorgestelde aanbestedingsproces als uiteindelijk de nieuwe aanpak door Veens. Informatiemomenten vonden plaats voor en na, maar niet tijdens de aanbestedingsprocedure.

6. Implementatie en communicatie

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende drie deelvragen:

15. Op welke wijze is de verandering van SWV naar Vitras/CMD doorgevoerd?
16. In hoeverre bood de overeenkomst voldoende tijd en middelen voor een zorgvuldige implementatie?
14. Hoe zijn betrokkenen geïnformeerd over de uitkomst van deze aanbesteding? Is er een communicatieplan opgesteld?

6.1 Verandering van SWV naar Vitras/CMD

Zoals is beschreven in paragraaf 4.4 won Vitras/CMD de aanbesteding. SWV, tot dan de uitvoerder van het welzijnswerk in Veenendaal, verloor de aanbesteding. Deze verandering van uitvoerder leidde tot nogal wat onzekerheden en problemen.

De gemeente nam in het startdocument bij de aanbesteding, noch in de uitnodiging tot inschrijving, noch in de uiteindelijke overeenkomsten duidelijke bepalingen op over wat te doen bij een verandering van uitvoerder. Na de gunning waren geen duidelijke spelregels aanwezig voor Vitras/CMD en SWV over onder andere het overdragen van informatie, het overdragen van eigendommen zoals gebouwen, de samenwerking met vrijwilligers van VNV. In het startdocument is alleen terug te vinden dat de winnaar van de aanbesteding personeel dat werkzaam is in het welzijnswerk moet laten solliciteren op functies in het nieuw te realiseren voorzieningenaanbod (zie ook paragraaf 4.2). Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat momenteel nog steeds een rechtszaak speelt tussen Vitras/CMD en SWV over de overname van personeel.

De gemeente wilde de nieuwe overeenkomst in laten gaan op 1 januari 2014. De formele gunning van de opdracht aan Vitras/CMD vond plaats op 3 oktober 2013. Dit betekende dus dat de overdracht van SWV naar Vitras/CMD moest plaatsvinden in minder dan drie maanden, daarbij vakantieperiodes niet meegerekend. Uit de interviews komt naar voren dat deze tijd te kort was. De gemeente zorgde echter zelf voor dit veel te krappe tijdsbestek. Zij had immers de subsidiebeschikking met SWV per 1 januari 2014 opgezegd. Per 1 januari 2014 moest de gemeente Veenendaal daardoor een aanbieder hebben die het welzijnswerk in Veenendaal zou uitvoeren. Omdat een correcte en volledige overdracht niet mogelijk bleek, kon het plan van Vitras/CMD niet direct uitvoering krijgen op 1 januari 2014. In plaats daarvan voerde Vitras/CMD de oude, bestaande activiteiten uit in de eerste helft van 2014. Een ander signaal waaruit de te krappe termijn voor implementatie blijkt, is dat de uitvoeringsovereenkomsten en de afstemmingsovereenkomst niet op tijd klaar waren (dus gezamenlijk voor 1 januari 2014). De implementatietermijn is besproken met aanbieders tijdens de gesprekken. Daar werd 3 maanden als kort benoemd maar niet onhaalbaar.

De gemeente Veenendaal geeft zich in het Wmo-beleid een regierol bij het bevorderen van sociale samenhang in wijken. Zij zegt daarbij zorg te dragen voor afstemming en overleg en het creëren van randvoorwaarden voor samenwerking en uitvoering. In de bestuurlijke aanbesteding van het welzijnswerk zien wij hiervan, zeker na de gunning, weinig terug. De overdracht tussen Vitras/CMD en SWV verloopt moeizaam, maar de gemeente pakt na de gunning niet de regie hierop.

Zij stelt zich op het standpunt dat een gunning aan Vitras/CMD is gedaan en dat Vitras/CMD verantwoordelijk is gemaakt voor het bereiken van resultaten met het welzijnswerk. Omdat de gemeente echter voor en in de aanbesteding onvoldoende randvoorwaarden voor samenwerking en uitvoering creëerden, ontstonden problemen bij de overdracht van SWV naar Veens. De gemeente had conform het Wmo-beleid, zo niet voor en tijdens de aanbesteding, in ieder geval na de gunning de regierol moeten oppakken. Dat is niet gebeurd.

Tot slot is in de periode tussen gunning en startdatum onvoldoende gecommuniceerd vanuit de gemeente en Vitras/CMD richting andere betrokkenen. Gebruikers, vrijwilligers en werknemers van SWV blijven lang in het duister over wat er gaat gebeuren. Geen enkele partij pakte regie op het proces van implementeren en dus ook niet op de overdracht van SWV naar Vitras/CMD ("de partijen bleven naar elkaar kijken"). De gemeente hield vast aan zijn standpunt dat nu resultaatafspraken waren gemaakt met Veens. Vitras/CMD kon haar gewenste activiteiten niet ontplooien, omdat het de benodigde informatie niet kreeg van SWV om dit te kunnen doen. SWV was tot slot bezig met eigen problemen bij het afbouwen van de organisatie.

Uit onderstaand overzicht blijkt dat de implementatie uiteindelijk geduurd heeft van 3 oktober 2013 (definitieve gunning en memo aan de gemeenteraad) tot aan het sluiten van de afstemmingsovereenkomst op 28 oktober 2014. Deze periode beslaat daarmee ruim een jaar.

Implementatie	
03-10-2013	Memo van college aan de gemeenteraad – Aanbesteding Vernieuwing Welzijn (gunning)
03-10-2013 tot 01-01-2014	Formele Implementatieperiode
10-11-2013	Presentatie aan gemeenteraad door Vitras/CMD over een hun aanpak
06-12-2013	Dienstverleningsovereenkomst met Vitras/CMD
01-01-2104	Ingangsdatum contract
06-02-2014	Presentatie aan gemeenteraad door Vitras/CMD over aanpak (verdieping)
September 2014	Rapportage van Vitras/CMD aan college over activiteiten eerste halfjaar 2014
24-09-2014	Uitvoeringsovereenkomst met Vitras/CMD
02-10-2014	Presentatie door Vitras/CMD over activiteiten en ontwikkelingen
28-10-2014	Afstemmingsovereenkomst 2014 met Vitras/CMD

De verandering van SWV naar Vitras/CMD is onvoldoende doorgevoerd. De gemeente nam geen regie, terwijl zij deze rol zichzelf wel toedicht in het Wmo-beleid. De gemeente nam geen spelregels op voorafgaand aan de aanbesteding voor deelnemers over hoe te handelen als een verandering van aanbieder de uitkomst zou zijn. Ook in de aanbesteding heeft zij dergelijke spelregels niet opgenomen. Na de gunning stelde de gemeente zich op het standpunt dat zij resultaatsafspraken had gemaakt met Veens. Vitras/CMD en SWV zagen zich bovendien geconfronteerd met een wel heel korte termijn voor de overdracht. Die te korte termijn ontstond doordat de gemeente de opdracht gunde op 3 oktober 2013 en de subsidierelatie met SWV al per 1 januari 2014 had opgezegd. Er moest op 1 januari 2014 dus een overdracht hebben plaatsgevonden. De werkelijke implementatie duurde uiteindelijk tot 28 oktober 2014. Ruim een jaar later.

6.2 De overeenkomst

De	Besluit/document/gebeurtenis
06-12-2013	Dienstverleningsovereenkomst met Vitras/CMD, met ingangsdatum 1 januari 2104
24-09-2014	Uitvoeringsovereenkomst met Vitras/CMD
28-10-2014	Afstemmingsovereenkomst 2014 met Vitras/CMD

De dienstverleningsovereenkomst betreft het vaststellen dat Vitras/CMD in opdracht van de gemeente welzijnswerk gaat uitvoeren conform het door Vitras/CMD ingediende plan.

De gemeente spreekt in de dienstverleningsovereenkomst over een serviceniveau. Dat niveau, bereikt door Vitras/CMD bij het uitvoeren van prestaties, kan als goed, voldoende, onvoldoende of slecht worden beoordeeld. De gemeente gaat dit jaarlijks beoordelen. Als het niveau onvoldoende is kan de gemeente Vitras/CMD sanctioneren door een percentage van de overeengekomen vergoeding niet uit te keren. De resultaten in de dienstverleningsovereenkomst blijken de doelen te zijn die zijn genoemd in het startdocument van de aanbesteding (zie paragraaf 3.2):

- Versterken van de eigen kracht en sociale netwerken van een inwoner; Ondersteunen van inwoners bij (tijdelijke) beperking in zelfredzaamheid;
- Inwoners doen mee in de samenleving op het voor hen passende niveau (werk, vrijwillig, stedelijk, buurt);
- Stimuleren van ontmoetingen tussen (wijk)bewoners;
- Het actief stimuleren, benutten en ondersteunen van vrijwillige inzet op basis van de behoefte.

De ruim 10 maanden later gesloten uitvoeringsovereenkomst loopt van 2014 tot en met 2018. De wat later gesloten afstemmingsovereenkomst geldt alleen voor 2014.
Uit de teksten van deze twee overeenkomsten blijkt dat Vitras/CMD eigenlijk pas dan weet wat de gemeente verwacht. De gemeente noemt in die overeenkomsten namelijk pas de zogenaamde “Kritische Resultaten”, naast resultaten, stappen, een nulmeting (2014), een effectmeting (2017) en een mogelijke sanctie (0,5% korting op het budget over de afgesproken looptijd van vier jaar). Opvallend is dat de gemeente meldt dat zij de resultaten uit de uitvoeringsovereenkomst niet gaat meten tot 2017.

Kortom, de gemeente meet wel jaarlijks op basis van de dienstverleningsovereenkomst het serviceniveau van Vitras/CMD en doet dit op basis van resultaten die overeenkomen met door het college vastgestelde doelen. Echter, de gemeente gaat niet jaarlijks op basis van de uitvoerings- en afstemmingsovereenkomst het bereiken van de kritische resultaten meten. Dat doet zij pas na vier jaar, waarbij zij eerst in 2014 een nulmeting doet en in 2017 een effectmeting.

De dienstverleningsovereenkomst lijkt inconsistent met de uitvoerings- en afstemmings-overeenkomsten. De in de dienstverleningsovereenkomst genoemde resultaten zijn immers de door het college genoemde doelen ten aanzien van de aanbesteding, die op hun beurt een uitwerking zijn van de beleidskaders van de raad. De resultaten uit de dienstverleningsovereenkomst zijn uitgewerkt tot kritische resultaten in de uitvoerings-overeenkomst. Bij deze kritische resultaten is gezocht is naar indicatoren om de doelen meetbaar te maken. De meting is vierjaarlijks met als reden dat de jaarlijkse meting intensief en duur is en het risico geeft op 'enquêtemoeheid' van bewoners. Bovenal gaat het om resultaten en indicatoren waar effecten veelal pas op termijn zichtbaar zijn. Onduidelijk is wat het verschil is met de kritische resultaten in de uitvoeringsovereenkomst en waarom de gemeente die kritische resultaten pas over vier jaar meet. Ook stelt de gemeente in de uitvoeringsovereenkomst nog een nulmeting te moeten doen, terwijl zij in de dienstverleningsovereenkomst doelen stelt. Raad en college hebben eerst doelen gesteld, daarna een aanbesteding uitgevoerd om vervolgens pas na de aanbesteding in kaart te brengen welke doelen nodig zijn. Dat is niet de juiste volgorde.

De overeenkomst is uiteindelijk een resultaat van al het voorgaande: kaderstelling door de raad, uitvoering door het college en aanbestedingsprocedure. De overeenkomst biedt onvoldoende tijd en middelen voor een zorgvuldige implementatie. Dit blijkt uit het feit dat tussen de dienstverleningsovereenkomst en de uitvoerings- en afstemmingsovereenkomst ruim 10 maanden tijd zit. Voorts blijkt dat door een gebrekkige kaderstelling door de raad (twee doelstellingen: één partner en minder budget) en het ongetoetst blijven van een "0"-situatie (door het college), doelen zijn gesteld ten aanzien van de aanbesteding waarvan onduidelijk is of dit de juiste doelen zijn en hoe die vervolgens behaald dienen te worden. Kort gezegd, niet alleen de overeenkomst, maar de gehele aanbestedingsprocedure (van start en voorbereiding tot uitvoering) bood onvoldoende tijd en middelen voor een zorgvuldige implementatie van nieuw welzijnswerk. Een duidelijke visie, doelstelling, proces en (gemeentelijke) regie ontbraken.

6.3 Communicatie

De gemeente heeft op 17 september 2013 de gunning van de opdracht formeel gecommuniceerd aan de instellingen die een offerte indienden. Daarna is ook de raad op 3 oktober 2013 op de hoogte gesteld van de gunning. Na de gunning is de communicatie vanuit het college (de gemeente) en vanuit Vitras/CMD aan vrijwilligers, werknemers en gebruikers van het welzijnswerk onvoldoende geweest. Door het gebrek aan regie vanuit de gemeente, zoals beschreven in paragraaf 6.1, zijn betrokkenen verder niet meer geïnformeerd over het vervolg. Van een communicatieplan was geen sprake.

6.4 Conclusies

De antwoorden op de drie vragen in dit hoofdstuk luiden als volgt:

15. *Op welke wijze is de verandering van Welzijn Veenendaal naar Vitras/CMD doorgevoerd?*

    De verandering van SWV naar Vitras/CMD is onvoldoende doorgevoerd. De gemeente nam geen regie, terwijl zij deze rol zichzelf wel heeft toedicht in het Wmo-beleid.

De gemeente nam geen spelregels op voorafgaand aan de aanbesteding voor deelnemers over hoe te handelen als een verandering van aanbieder de uitkomst zou zijn. Ook in de aanbesteding heeft zij dergelijke spelregels niet opgenomen. Na de gunning stelde de gemeente zich op het standpunt dat zij resultaatsafspraken had gemaakt met Vitras/CMD. Vitras/CMD en SWV zagen zich bovendien geconfronteerd met een wel heel korte termijn voor de overdracht. Die te korte termijn ontstond omdat de gemeente de opdracht gunde op 3 oktober 2013 en de subsidierelatie met SWV al per 1 januari 2014 had opgezegd. Er moest op 1 januari 2014 dus een overdracht hebben plaatsgevonden. De werkelijke implementatie duurde uiteindelijk tot 28 oktober 2014.

16. *In hoeverre bood de overeenkomst voldoende tijd en middelen voor een zorgvuldige implementatie?*

De overeenkomst bood onvoldoende tijd en middelen voor een zorgvuldige implementatie. Dit blijkt uit het feit dat tussen de dienstverleningsovereenkomst en de uitvoerings- en afstemmingsovereenkomst ruim 10 maanden tijd zit. Voorts blijkt dat door een beperkte kaderstelling door de raad (maar twee doelstellingen: een partner en minder budget) en het ongetoetst blijven van een “0”-situatie (door het college), doelen zijn gesteld ten aanzien van de aanbesteding waarvan onduidelijk is of dit de juiste doelen zijn en hoe die dan te behalen.

14. *Hoe zijn betrokkenen geïnformeerd over de uitkomst van deze aanbesteding? Is er een communicatieplan opgesteld?*

De instellingen die een offerte indienden zijn formeel over de uitkomst van de aanbesteding op de hoogte gesteld. De raad is ook op de hoogte gesteld van de gunning. Andere betrokkenen zijn verder niet geïnformeerd. Van een communicatieplan was geen sprake.

Deel III: Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

7. Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek is:
"Het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de aanbestedingsprocedure rondom Vitras/CMD is verlopen".

Aan de hand van de beantwoording van 16 deelvragen is het aanbestedingsproces geanalyseerd en inzichtelijk gemaakt. In dit laatstste hoofdstuk zetten we de antwoorden op deze vragen op een rij. Ook komen we tot conclusies en aanbevelingen die wij beschouwen als leerpunten voor toekomstige aanbestedingsprocecedures van de gemeente Veenendaal.

7.1 Beantwoording onderzoeksvragen op een rij

De antwoorden op de deelvragen in dit onderzoek zoals die in hoofdstuk 1 geformuleerd zijn, luiden als volgt:

1. *Op welke wijze heeft de raad de kaders vastgesteld als het gaat om inkoop- en aanbestedingsbeleid?*

   De raad lijkt geen rol te hebben gespeeld bij het inkaderen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2012. Dit is vastgesteld door het college van B&W. Dit beleid was wel van toepassing op de aanbesteding, ondanks dat het niet meer actueel was toen de aanbesteding eenmaal startte omdat de Aanbestedingswet die op 1 april 2013 in werking is getreden, nog niet in het beleid was opgenomen...

2. *Welke doelstellingen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van het welzijnswerk?*

   De concrete doelen die de raad voor het welzijnswerk lijkt te hebben vastgesteld zijn het werken met nog maar één partner (Motie Welzijnskoepel) en het feit dat die partner het welzijnswerk met aanzienlijk minder geld moet uitvoeren (Raadsbesluit bezuinigingen). Meer concrete doelstellingen voor wat betreft het welzijnswerk lijkt de raad niet te hebben vastgesteld. De algemene doelstellingen, activiteiten en resultaatsindicatoren in het Wmo beleid zijn niet concreet en kunnen wij daardoor niet aanmerken als concrete doelen voor specifiek het welzijnswerk. Ook de uitgangspunten en veranderdoelen uit Model Veenendaal zijn te generiek. Daarnaast zijn ook deze onvoldoende concreet en moeilijk of niet meetbaar.

3. *Hoe zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd?*

De rollen en verantwoordelijkheden voor de aanbesteding liggen, zoals bij elke aanbesteding, formeel vast. De raad is kaderstellend. Het college krijgt de opdracht om binnen deze kaders de gewenste doelen te bereiken. Het college legt uiteindelijk verantwoording af aan de raad over het wel of niet bereiken van de doelen door middel van de doorlopen aanbestedingsprocedure.

4. Wat was aanleiding voor de aanbesteding?

De aanleiding voor de aanbesteding is te vinden in een combinatie van factoren. De raad wilde een transitie bewerkstelligen binnen de Wmo, waaronder het welzijnswerk, met een focus op het sturen op effecten (Model Veenendaal). Er moest één aanspreekpunt komen voor de gemeente die zorg zou dragen voor een integrale uitvoering van het welzijnswerk (Motie Welzijnskoepel). Daarnaast moest de uitvoering gaan plaatsvinden tegen (aanzienlijk) minder budget (Raadsbesluit bezuinigingen).

5. Welke inhoudelijke doelstellingen heeft de gemeente zich gesteld ten aanzien van de aanbesteding?

Wij kunnen de volgende inhoudelijke doelstellingen noemen die het college stelde ten aanzien van de aanbesteding:

1. Creatieve oplossingen van instellingen voor welzijnswerk;
2. inwoners krijgen op het gebied van welzijnswerk wat zij nodig hebben en zijn daadwerkelijk geholpen;
3. instellingen werken samen en zorgen voor samenhang en integraliteit in de uitvoering van het welzijnswerk;
4. instellingen voeren het welzijnswerk uit voor de ter beschikking gestelde budgetten (die aanzienlijk lager zijn dan voorheen).

6. *Hoe zag het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding eruit?*

Het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding startte bij het vaststellen van projectplan en het plan van aanpak bestuurlijk aanbesteden door het college op 22 januari 2013. Tussentijds hoorde en informeerde het college de gemeenteraad en adviesraden. Het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aanbesteding eindigde toen de marktconsultatie met potentiele hoofdaannemers wasafgerond (14 mei 2013).

7. *In hoeverre is er sprake van een risicoanalyse van de aanbesteding?*

Er is geen sprake geweest van een echte risicoanalyse van de aanbesteding.

8. *Welke aanbestedingsprocedure is gekozen en waarom?*

Wij kunnen vaststellen dat uiteindelijk is gekozen voor een meervoudig onderhandse procedure met een uitgebreide marktconsultatie. Dit onder de noemer van “bestuurlijk aanbesteden”. De reden dat het college voor deze procedure koos is dat men dacht daarmee haar doelstellingen ten aanzien van de aanbesteding beter te kunnen realiseren. Van doorslaggevend belang lijkt daarbij dat alleen de voorgestelde procedure de mogelijkheid geeft met één hoofdaannemer zaken te doen. Om met potentiele hoofdaannemers in gesprek te gaan over de eigen wensen en de mogelijkheid afspraken te maken op resultaten en budget in plaats van op prestaties.

9. *Hoe is de aanbestedingsprocedure verlopen?*

Het verloop van de formele aanbestedingsprocedure kent geen bijzonder noemenswaardige elementen. Deze is verlopen zoals gebruikelijk voor een meervoudig onderhandse procedure (uitnodiging, inlichtingen, sluiting, gunning).

10. *Is de procedure verlopen conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?*

De aanbesteding is niet verlopen conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veenendaal van 2012. De Aanbestedingswet en aanbestedingsbeginselen zijn correct nageleefd, met een kleine faux pas voor wat betreft het motiveringsbeginsel. De effectiviteit en efficiëntie van de inkoop is pas later te beoordelen. Wat vaststaat is dat, ondanks dat beginselen van behoorlijk bestuur correct zijn nageleefd in de procedure, het inkoopbeleid een andere procedure voorschreef dan is uitgevoerd. In plaats van een meervoudig onderhandse had een (Europese) openbare procedure moeten plaatsvinden. Er is geen besluit van het college in het dossier aanwezig dat laat zien dat het expliciet van het beleid wilde afwijken. Wettelijk gezien mag wel een andere procedure plaatsvinden dan een (Europese) openbare procedure. Tot slot vinden wij ook niet terug dat de ideële uitgangspunten van het inkoopbeleid in de procedure zijn geïntegreerd.

11. *Hoe is de keuze voor Vitras/CMD tot stand gekomen?*

De keuze voor Vitras/CMD kwam tot stand zoals gebruikelijk in een meervoudig onderhandse procedure. Er was sprake van een beoordelingscommissie die de ingediende offertes (plannen) beoordeelde op een vooraf bekendgemaakt gunningscriterium. Vitras/CMD kreeg voor zijn plan de meeste punten en kreeg daarom de opdracht gegund.

12. *In hoeverre zijn er in de aanbesteding en gunning voldoende waarborgen opgenomen voor de vrijwilligers en werknemers?*

Er zijn onvoldoende waarborgen in de aanbesteding opgenomen voor vrijwilligers en werknemers.

13. *Hoe, op welke momenten en met welke informatie, is de raad geïnformeerd over de aanbesteding?*

De raad is vooral geïnformeerd met behulp van presentaties van zowel ambtelijk apparaat als Vitras/CMD en middels memo's. Daarin is de raad geïnformeerd over zowel het voorgestelde aanbestedingsproces als uiteindelijk de nieuwe aanpak door Veens. Informatiemomenten vonden plaats voor en na, maar niet tijdens de aanbestedingsprocedure.

14. *Hoe zijn betrokkenen geïnformeerd over de uitkomst van deze aanbesteding? Is er een communicatieplan opgesteld?*

De instellingen die een offerte indienden zijn formeel over de uitkomst van de aanbesteding op de hoogte gesteld. De raad is ook op de hoogte gesteld van de gunning. Andere betrokkenen zijn verder niet geïnformeerd. Van een communicatieplan was geen sprake.

15. *Op welke wijze is de verandering van Welzijn Veenendaal naar Vitras/CMD doorgevoerd?*

De verandering van SWV naar Vitras/CMD is onvoldoende doorgevoerd.
De gemeente nam geen regie, terwijl zij deze rol zichzelf wel heeft toedicht in het Wmo-beleid. De gemeente nam geen spelregels op voorafgaand aan de aanbesteding voor deelnemers over hoe te handelen als een verandering van aanbieder de uitkomst zou zijn. Ook in de aanbesteding heeft zij dergelijke spelregels niet opgenomen. Na de gunning stelde de gemeente zich op het standpunt dat zij resultaatsafspraken had gemaakt met Veens. Vitras/CMD en SWV zagen zich bovendien geconfronteerd met een wel heel korte termijn voor de overdracht. Die te korte termijn ontstond omdat de gemeente de opdracht gunde op 3 oktober 2013 en de subsidierelatie met SWV al per 1 januari 2014 had opgezegd. Er moest op 1 januari 2014 dus een overdracht hebben plaatsgevonden. De werkelijke implementatie duurde uiteindelijk tot 28 oktober 2014.

16. *In hoeverre bood de overeenkomst voldoende tijd en middelen voor een zorgvuldige implementatie?*

De overeenkomst bood onvoldoende tijd en middelen voor een zorgvuldige implementatie. Dit blijkt uit het feit dat tussen de dienstverleningsovereenkomst en de uitvoerings- en afstemmingsovereenkomst ruim 10 maanden tijd zit. Voorts blijkt dat door een beperkte kaderstelling door de raad (maar twee doelstellingen: een partner en minder budget) en het ongetoetst blijven van een "0"-situatie (door het college), doelen zijn gesteld ten aanzien van de aanbesteding waarvan onduidelijk is of dit de juiste doelen zijn en hoe die dan te behalen.

7.2 Conclusies en aanbevelingen

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie richten zich op lessen die geleerd kunnen worden voor toekomstige aanbestedingen van de gemeente Veenendaal.

- Wij adviseren de raad en het college gewenste doelen en resultaten zo concreet mogelijk uit te werken. Daarbij hoort dat voorafgaand aan de aanbesteding wordt vastgesteld wat er daadwerkelijk nodig is vanuit verschillende oogpunten (maatschappelijk, financiëel, organisatorisch, etc.). De raad kan op basis hiervan heldere (inhoudelijke) kaders meegeven aan het college en het college kan beter inspelen op maatschappelijke behoeftes.
- Het college adviseren wij om bij elk aanbestedingsproces een risicoanalyse op te (laten) stellen. In dit geval had dat kunnen leiden tot het inzicht dat het nodig was om waarborgen voor personeel, informatie en cliënten in te bouwen. Als de mogelijkheid bestaat dat bestaande aanbieders “afvallen” adviseren wij het college bij toekomstige aanbestedingen los van een risicoanalyse waarborgen voor personeel, informatie en cliënten moeten in te bouwen om de onrust zoals die zich in deze aanbesteding heeft voorgedaan te voorkomen. Wij voegen hieraan nog toe dat het ook duidelijk moet zijn voor raad en college dat wisselen van aanbod niet automatisch ook wisselen van aanbieder hoeft te betekenen.
- In de voorbereiding van het aanbestedingsproces adviseren wij het college om een heel bewuste keuze te maken voor de te volgen aanbestedings-procedure en inzichtelijk te maken wat dit (mede vanuit juridische richtlijnen) betekent voor de invulling van het proces. Zo kan voorkomen worden dat wat beoogd is als concurrentiegerichte dialoog uiteindelijk een meervoudig onderhandse aanbesteding wordt, zoals in deze casus.
- Tot slot adviseren wij het college om eerder te starten met aanbestedings-processen om tijdsdruk en negatieve invloed op de kwaliteit van het proces en de uitkomsten, te voorkomen

Bijlage 1: Literatuurlijst

Gemeente Veenendaal
Gemeente Veenendaal, 2010, Wmo-beleid Veenendaal 2011-2014 Versterken en Verbinden, december 2010, p. 1-32 (+ bijlage uitvoeringsplan 9 pagina's)

Gemeente Veenendaal, 2012 Beleidsregels Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Veenendaal, maart 2012, p. 1-15.

Gemeente Veenendaal, 2012, Model Veenendaal Vernieuwing van het sociale domein in Veenendaal, augustus 2012, p. 1-11 (+ bijlagen uitvoeringsplan 4 pagina's)

Gemeente Veenendaal, 2012, Projectplan Bestuurlijk Aanbesteden Algemeen Toegankelijk Ondersteuningsaanbod Sociaal, 27 augustus 2012, p. 1-8.

Gemeente Veenendaal, 2012, Plan van aanpak bestuurlijk aanbesteden Algemeen toegankelijk aanbod: Zelfredzaam thuis en sociale participatie, p. 1-10.

Gemeente Veenendaal, 2012, B&W-voorstel vaststellen Plan van aanpak bestuurlijk aanbesteden Algemeen Toegankelijk Ondersteuningsaanbod, 26 november 2012, p. 1-6.

Gemeente Veenendaal, 2012, Raadsvoorstel Vaststellen Model Veenendaal, 20 december 2012, p. 1-6.

Gemeente Veenendaal, 2013, aanmeldingen hoofdaannemers, p. 1

Gemeente Veenendaal, 2013, Presentatie Informatiebijeenkomst Wijzigen aanbod en structuur algemeen toegankelijke ondersteuning, 28 januari 2013, pp. 1-13.

Gemeente Veenendaal, 2013, B&W-voorstel Startdocument Algemene Ondersteuning Veenendaal, 12 maart 2013, 1-4.

Gemeente Veenendaal, 2013, Startdocument Algemeen toegankelijke ondersteuning in Veenendaal, 12 maart 2013, 1-14.

Gemeente Veenendaal, 2013, Verslag 2e bijeenkomst Vernieuwing Welzijn, 18 maart 2013, p. 1-15.

Gemeente Veenendaal, 2013, Verslag bijeenkomst Vernieuwing algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod, 8 april 2013, p. 1-7.

Gemeente Veenendaal, 2013, Verslag bijeenkomst Vernieuwing algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod, 25 april 2013, p. 1-7.

Gemeente Veenendaal, 2013, Verslag bijeenkomst Vernieuwing algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod, 14 mei 2013, p. 1-5.

Gemeente Veenendaal, 2013, Collegebesluit Uitnodiging tot inschrijving Vernieuwing Welzijn Algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod, 11 juni 2013, p. 1-8.

Gemeente Veenendaal, 2013, Uitnodiging tot inschrijving Vernieuwing Welzijn Algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod, 11 juni 2013, p 1-28 (+ bijlagen 1 t/m 19 + wijkanalyses)
Gemeente Veenendaal, 2013, Reactie op brief over startdocument algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod (brief Wmo-forum), 18 juni 2013, p. 1-4.

Gemeente Veenendaal, 2013, Nota van Inlichtingen Vernieuwing Welzijn, 19 juli 2013, p. 1-13 (+ bijlagen A t/m E)

Gemeente Veenendaal, 2013, Proces Verbaal van Aanbesteding, 3 september 2013, p. 1-2.

Gemeente Veenendaal, 2013, Mededeling van gunningsbeslissing (brief aan B&A), 17 september 2013, p. 1-4.

Gemeente Veenendaal, 2013, Mededeling van gunningsbeslissing (brief aan Welzijn Veenendaal), 17 september 2013, p. 1-4.

Gemeente Veenendaal, 2013, Mededeling van gunningsbeslissing (brief aan Vitras CMD), 17 september 2013, p. 1-4.

Gemeente Veenendaal, 2013, Memo Aanbesteding Vernieuwing Welzijn, 3 oktober 2013, p. 1-2.

Gemeente Veenendaal, 2013, Gunning aanbesteding Algemeen Toegankelijk Ondersteuningsaanbod, 3 oktober 2014 (afwijzing B&A), p. 1.

Gemeente Veenendaal, 2013, Gunning aanbesteding Algemeen Toegankelijk Ondersteuningsaanbod, 3 oktober 2014 (afwijzing Welzijn Veenendaal), p. 1.

Gemeente Veenendaal, 2013, Gunning aanbesteding Algemeen Toegankelijk Ondersteuningsaanbod, 3 oktober 2014 (gunning aan Vitras CMD), p. 1.

Gemeente Veenendaal, 2013, Gunning aanbesteding Algemeen Toegankelijk Ondersteuningsaanbod, 3 oktober 2014 (afwijzing B&A), p. 1.

Gemeente Veenendaal, 2013, persbericht 56 VEENS nieuwe partij voor uitvoering welzijnswerk, 3 oktober 2013, p. 1-2.

Gemeente Veenendaal, 2013, Memo (vertrouwelijk) Vertrouwelijke informatie over de gunning Vernieuwing Welzijn, 21 oktober 2013, p. 1-2.

Gemeente Veenendaal, 2013, Verzoek om informatie (WOB-verzoek) Welzijn Veenendaal, 4 november 2013, p. 1-2.

Gemeente Veenendaal, 2013 Memo onrust over Escape, 22 november 2013, p. 1.

Gemeente Veenendaal, 2013, Dienstverleningsovereenkomst Vernieuwing Welzijn (Dienstverleningsovereenkomst Veens), 6 december 2013, p. 1-5.

Gemeente Veenendaal, 2013, Memo B&W Escape aan raadscommissie, 6 december 2013, p. 1-2.

Gemeente Veenendaal, 2013 Persbericht 65: Dienstverleningsovereenkomst getekend tussen gemeente en Veens, 9 december 2013, p. 1.

Gemeente Veenendaal, 2014, Uw brief van 3 december 2013 (reactie op vragen ProVeenendaal), 18 februari 2014, p. 1-2.

Gemeente Veenendaal, 2014 Jaarstukken 2013, p. 1-141.

Gemeente Veenendaal, 2014, Stoppen VNV per 31 december 2014 (reactie opvragen D66 Veenendaal), 30 juli 2014, p. 1-3.

Gemeente Veenendaal, 2014, Uitvoeringsovereenkomst Gemeente - VitrasCMD voor de periode 2014-2017, 24 september 2014, p. 1-7 (+ bijlagen)

Gemeente Veenendaal, 2014, Afstemmingsovereenkomst Gemeente - VitrasCMD voor het jaar 2014, 20 oktober 2014, p. 1-6.

Gemeente Veenendaal, 2014, Tussentijdse evaluatie Uitvoering aanbesteding Vernieuwing welzijn, 28 oktober 2014, p. 1-15.

Gemeente Veenendaal, 2014, B&W voorstel Tussentijdse evaluatie Uitvoering aanbesteding Vernieuwing welzijn, 11 november 2014, p. 1-3.

Gemeente Veenendaal, diverse raadsnotulen in de periode 2012 en 2013.

Vitras CMD/Veens Welzijn

Veens Welzijn, 2013, Introductiebrief VEENS aan vrijwilligers, 22 november 2013, p. 1-2.

Veens Welzijn, 2013, Presentatie aan raad van Veenendaal – “Vinden, verbinden, versterken in Veenendaal”, november 2013, p. 1-24.

Veens Welzijn, 2013, Introductiebrief VEENS aan huurders/gebruikers, 4 december 2013, p. 1-2.

Veens Welzijn, 2013, Uitnodiging voorlichtingsbijeenkomst VEENS aan vrijwilligers, 5 december 2013, p. 1-2.

Veens Welzijn, 2014, Presentatie aan raad van Veenendaal – “Vinden, verbinden, versterken in Veenendaal”, 6 februari 2014, p. 1-17.

Stichting Vitras CMD, 2014, Jaarverslag Stichting Vitras JMD, p. 1-18.

Veens Welzijn, 2014, Halfjaarverslag Veens januari-juli 2014, p. 1-18.

Overige documenten

VVD, Lokaal Veenendaal, D66 en ChristenUnie, 2011, Motie Welzijnskoepel, 27 juni 2011, p.1.

B&A, 2013, VEENSE KRACHT Een aanpak voor en met bewoners, Vernieuwing Welzijn, Algemeen Toegankelijk Ondersteuningsaanbod, 29 augustus 2013, p. 1-94.

Veens, 2013, Vinden, Verbinden, Versterken, Veenendaal, p. 1-44 (+ bijlagen).

Welzijn Veenendaal, 2013, inschrijving aanbesteding Vernieuwing Welzijn Algemeen Toegankelijk Ondersteuningsaanbod, p. 1-68.

PvdA, GroenLinks en SP Veenendaal, 2013, Motie Onderzoek Aanbesteding Welzijn door Rekenkamercommissie, 19 december 2013, p. 1.

PvdA Veenendaal, 2014, Motie vreemd aan de orde van de dag, 25 september 2014, p. 1

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewde personen

	Datum	Naam	Organisatie	Functie
1	7 januari 2015	Dhr. Hans Bouwmeester		Oud-wethouder gemeente Veenendaal (2010-2014) Zorg en Welzijn, Kunst en Cultuur en het programma Jeugd
2	7 januari 2015	Mw. Marieke Overduin	Gemeente Veenendaal	Wethouder gemeente Veenendaal (2014-2018) Wmo, AWBZ, welzijn algemeen, volksgezondheid, volkshuisvesting
		Dhr. Bert Hagenbeek	Gemeente Veenendaal	Afdelingsmanager Maatschappelijke Ondersteuning
3	7 januari 2015	Dhr. Cees van Hal	Wmo-forum	
		Dhr. Henk van den Brandt	Wmo-forum	
		Dhr. Ben Dijkhuizen	Wmo-forum	
4	8 januari 2015	Mw. Laura Verhoeven	Gemeente Veenendaal	Senior inkoopadviseur
5	8 januari 2015	Dhr. Bart Knieriem	Gemeente Veenendaal	Afdelingsmanager Strategie en Control (tot juni 2014 afdelingsmanager Beleid & Ontwikkeling)
		Mw. Marielle Eijkman	Gemeente Veenendaal	Teamcoördinator B&O, Team Maatschappelijke Ontwikkeling en Leefbaarheid. Vanaf juni 2014 Teamleider Maatschappelijk Ondersteuning, team beleid
6	9 januari 2015	Mw. Marjolijn Agterberg	Gemeente Veenendaal	Projectleider Aanbesteding Welzijnswerk Veenendaal
		Dhr. Erik Groen in 't Wout	Gemeente Veenendaal	Adviseur Aanbesteding Welzijnswerk Veenendaal Sinds 2014: Accounthouder Veens Welzijn
7	13 januari 2015	Dhr. André Woutersen	Welzijn Veenendaal	Directeur
8	13 januari 2015	Mw. Dinie van der Linden	Vitras CMD	Bestuurslid
		Mw. Henrieke Boeve	Vitras CMD	Manager Veenendaal – Veens Welzijn
9	15 januari 2015	Dhr. Dylan Lochtenberg	Gemeente Veenendaal	Raadslid VVD
		Dhr. Dick Cozijnsen	Gemeente Veenendaal	Raadslid CDA
		Dhr. Wilrik van 't Noordende	Gemeente Veenendaal	Raadslid CDA
		Dhr. Dorus Helsen	Gemeente Veenendaal	Aanwezig namens RKC
		Dhr. André Groenewegen	Gemeente Veenendaal	Raadslid ChristenUnie
		Dhr. Johan Blad	Gemeente Veenendaal	Aanwezig namens RKC
		Dhr. Leunis van Klinken	Gemeente Veenendaal	Raadslid SGP
		Dhr. Albert Doelwijt	Gemeente Veenendaal	Raadslid PvdA
		Mw. Ingrid Niemans	Gemeente Veenendaal	Raadscommissielid GroenLinks

	Datum	Naam	Organisatie	Functie
		Dhr. Kees Oskam	Gemeente Veenendaal	Raadslid GroenLinks
		Mw. Coby van den Heuvel	Gemeente Veenendaal	Raadslid D66
		Dhr. Gerard Noordermeer	Gemeente Veenendaal	Raadscommissielid ProVeenendaal
		Dhr. Addy Landzaat	Gemeente Veenendaal	Raadscommissielid Lokaal Veenendaal
		Mw. Mila Jansen	Gemeente Veenendaal	Raadslid Lokaal Veenendaal
		Dhr. Jan Breur	Gemeente Veenendaal	Raadslid SP

Bijlage 3: Chronologisch verloop aanbestedingsprocedure

Datum	Vastgesteld door	Besluit/document/gebeurtenis	Inhoud/toelichting (summier)
2003	Raad	Inkoopbeleid	Aangepast en opnieuw vastgesteld in 2010 en 2012. Het college is belast met de uitvoering van het inkoopbeleid. Voor de aanbesteding van het welzijnswerk in 2013 (zie hierna) is gekozen om het meervoudig onderhands aan te besteden (drie partijen hebben een offerte ingediend). Gezien het eigen inkoopbeleid en de drempelbedragen, die daarbij genoemd zijn was een openbare aanbesteding van toepassing. Echter de tekenbevoegdheid ligt bij het college. De financiële limieten van tekenbevoegdheid voor het aangaan van overeenkomsten zijn vastgelegd in de mandaatregeling. Het college kan er van afwijken, maar dit is niet expliciet gedaan.
Dec 2010	Raad	Beleid voor Welzijn: Wmo-beleid Veenendaal 2010-2014 'Versterken en Verbinden"	Het beleid kent vijf uitgangspunten: 1. Doorgaan waar we zijn gebleven met de Wmo; 2. Uitgaan van de eigen kracht van burgers, met ondersteuning waar nodig; 3. Gezamenlijk ondersteuningsaanbod waar mogelijk; 4. Geen extra investeringen, met behoud van kwaliteit; 5. Open en samen – betrekken van burgers, ondernemers en maatschappelijke instellingen bij de vormgeving en uitvoering van de Wmo.
Juni 2011	Raad	Motie Welzijnskoepel	Overwegende: • In de gemeente Veenendaal wordt op het gebied van Welzijnswerk rond de € 8 mln. per jaar uitgegeven; • Er worden op de werkvloer vele goede zaken gedaan; • Voor de hulpbehoevende Veenendaler is het niet te overzien welke instelling of organisatie welk product of dienst levert; • Er mogelijk veel overlap van activiteiten en of diensten is; • Vraag en aanbod dienen beter op elkaar afgestemd te worden. De raad verzoekt het college dan ook om in het voorjaar van 2012 met een voorstel te komen tot het oprichten van een welzijnskoepel met als doel het eenduidiger en efficiënter maken van vraag en aanbod voor de hulpzoekende. Dit betekent dat er met de aanbesteding één aanspreekpunt moet komen voor het welzijnswerk in Veenendaal en dat er een bezuiniging moeten worden gerealiseerd.
Juli 2012	Raad	Raadsbesluit om te bezuinigingen op het welzijnswerk, ouderenwerk, jongerenwerk, buurthuiswerk en	Genomen bij de brede heroverweging I, bij behandeling Kadernota 2013.

<table>
<tr><th>Datum</th><th>Vastgesteld door</th><th>Besluit/document/gebeurtenis</th><th>Inhoud/toelichting (summier)</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td>maatschappelijk werk</td><td></td></tr>
<tr><td>Augustus 2012</td><td>Raad</td><td>Model Veenendaal</td><td>Het model Veenendaal gaat uit van een veranderende rol van de gemeente - zorgen voor naar zorgen dat. Uitgangspunten hierbij zijn:
1. Iedereen actief
2. Ondersteuning waar nodig, maar scherp aan de poort
3. Inwoner centraal, stimuleren eigen kracht
4. Integrale ondersteuning op alle leefgebieden
5. Regie op resultaten

Het model onderscheidt 4 leefgebieden:
1. Opgroeien en opvoeden
2. Arbeidsparticipatie en inkomen
3. Zelfredzaamheid thuis
4. Sociale participatie
De twee laatste leefgebieden hebben betrekking op algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod en dus op de aanbesteding.

De volgende beweging dient hierbij in gang gezet te worden:

<table><tr><th>Van</th><th>Naar</th></tr><tr><td>Aanbodgericht</td><td>Vraaggericht</td></tr><tr><td>Scheiding zorg en welzijn</td><td>Verbinding zorg en welzijn</td></tr><tr><td>Curatief</td><td>Preventief</td></tr><tr><td>Verzorgde burger</td><td>Zelfredzame burger</td></tr><tr><td>Verkokerde dienstverlening</td><td>Integrale dienstverlening</td></tr><tr><td>Input/output sturing</td><td>Sturen op maatschappelijke effecten</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>22-01-2013</td><td>College</td><td>Projectplan Bestuurlijk aanbesteden algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod</td><td>Hieruit blijkt dat de gemeente de relatie tussen gemeente en professionele instellingen wil beïnvloeden binnen het kader van het Veenendaals Model. Hierbij gaat het om de beleidsterreinen Welzijnswerk, Maatschappelijk Werk en Jeugdgezondheidzorg.

De gemeente geeft aan dat op deze beleidsterreinen met veel instellingen langdurige subsidierelaties zijn opgebouwd, maar deze leiden niet tot creatieve oplossingen van instellingen voor het beantwoorden van ondersteuningsvragen. De gemeente Veenendaal wil af van het automatisme, dat er jaarlijks subsidies worden verstrekt en dat de resultaten/effecten niet meetbaar zijn. En daarnaast is het onduidelijk of de</td></tr>
</table>

Datum	Vastgesteld door	Besluit/document/gebeurtenis	Inhoud/toelichting (summier)
			inwoner nu daadwerkelijk geholpen is, met de ondersteuning die geboden is. Daarnaast is er geen prikkel aanwezig voor instellingen om samen te werken en gezamenlijke verantwoording te dragen. Daarboven op heeft de gemeente te maken met een taakstelling die gerealiseerd moet worden. Dit is de aanleiding om de afspraken op het gebied van bovengenoemde beleidsterreinen te herzien. Dit document gaat in op de verschillen tussen 'gewoon aanbesteden', bestuurlijk aanbesteden en subsidiëren. Er wordt aangegeven dat bestuurlijk aanbesteden de volgende voordelen heeft ten opzichte van andere vormen: • In gesprek met opdrachtnemers; • Geen eenduidige en vooraf bepaalde vraag; • Wel afspraken over budget en resultaat, maar niet over de weg er naartoe; • Mogelijkheid tot hoofdaannemer/onderaannemer • Eigen keuze in het uitnodigen van aanbieders. In het projectplan wordt aangegeven dat er sprake is van een 2B-dienst, hierdoor kan voor een meervoudige onderhandse aanbestedingsprocedure gekozen worden. In het projectplan worden zes fasen onderscheiden ten aanzien van het aanbestedingstraject: 1. Afbakening van de betrokkenen in dit traject – product is het plan van aanpak Bestuurlijk aanbesteden met een duidelijk afbakening van het project. 2. Opstellen visiedocument – een gemeentelijk stuk met de gemeentelijke visie op algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod en de criteria die worden gesteld aan de aanbieders. 3. Overeenstemming over de opdracht met de uitgenodigde partijen 4. Gunning van de opdracht – beoordeling van de ingediende offertes en gunning 5. Overgang van cliënten/werkzaamheden 6. Nazorg en beheer
22-01-2013	College	Plan van aanpak 'Bestuurlijk aanbesteden algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod'	Activiteiten die betrekking hebben op algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod worden aanbesteed door middel van de procedure bestuurlijk aanbesteden Het beoogde resultaat bestaat uit: • Doelstelling 1: Inwoners ontvangen algemeen toegankelijke ondersteuning die noodzakelijk is om zo optimaal mogelijk te participeren. • Doelstelling 2: We streven naar meer samenhang en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het resultaat door de uitvoerende partijen.

Datum	Vastgesteld door	Besluit/document/gebeurtenis	Inhoud/toelichting (summier)
			• Doelstelling 3: De ondersteuning is efficiënt en effectief en voorbereid op minder financiële inzet vanuit de overheid. Zes argumenten waarom men dit besluit neemt: 1. Structuuraanpassingen passen binnen de kaders van het Model Veenendaal; 2. We geven invulling aan de Motie Welzijnskoepel; 3. Bestuurlijk aanbesteden past goed bij de veranderingen die we voor ogen hebben; 4. Leefgebieden zelfredzaamheid thuis en sociale participatie betrekken we bij het project; 5. De bezuinigingen (op onderdelen meegenomen in het project) vanaf 2014 verwerken we in dit traject; 6. Dit traject treft lokale organisaties en daarmee ook de inwoners. De rolverdeling bij de aanbesteding is dat de raad kaders stelt (zie model Veenendaal en Motie Welzijnskoepel), en het college belast is met de uitvoering (zie uitvoering aanbesteding)
28-01-2013	n.v.t.	Informatiebijeenkomst voor gemeenteraad en adviesraden over het projectplan en plan van aanpak	
01-02-2013	College	Sluitingsdatum aanmelding deelname traject door aanbieders	
12-03-2013	College	Startdocument algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod	Hierin is de beleidsopgave geformuleerd. Dit vormt de aanleiding tot de aanbesteding van het algemeen toegankelijke ondersteuningsaanbod. De gemeente geeft aan: “Als gemeente moeten we ons bezinnen hoe we inwoners ondersteuning kunnen bieden, zodat deze klantgericht is en ook effectief en financieel beheersbaar is en blijft. Dit doen we tegen de achtergrond van: • Omvorming tot verantwoordelijke samenleving; • Decentralisatie van taken naar gemeenten; • Bezuinigingen op beschikbare budgetten. We hebben als koers van de verandering model Veenendaal ontwikkeld.” “Het resultaat dat we binnen onze gemeente voor ogen hebben is een leefbare en sociaal sterke gemeente, waarin zelfredzame en minder zelfredzame inwoners

Datum	Vastgesteld door	Besluit/document/gebeurtenis	Inhoud/toelichting (summier)
			participeren, zich veilig en thuis voelen en gedeelde verantwoordelijkheid en ondersteuning ervaren." Bij dit resultaat zijn een viertal uitgangspunten genoemd. Vervolgens is dit resultaat vertaald in deelresultaten: o Versterken van de eigen kracht en sociale netwerken van een inwoner. o Ondersteunen van inwoners bij (tijdelijke) beperking in zelfredzaamheid. o Inwoners doen mee in de samenleving op het voor hen passende niveau (werk, vrijwillig, stedelijk, buurt) o Stimuleren van ontmoetingen tussen (wijk)bewoners. o Het actief stimuleren, benutten en ondersteunen van vrijwillige inzet op basis van de behoefte. De resultaten zijn in eerste instantie op hoofdlijnen geformuleerd. Na de gespreksrondes met de potentiële aanbieders verwacht de gemeente hier een verdieping in gemaakt te hebben (samenspel tussen gemeente en instellingen). Vanuit de aanbieders moeten coalities/consortia van aanbieders ontstaan. Een consortium gaat gezamenlijk de totale opdracht uitvoeren. De potentiële penvoerders praten verder met de gemeente over het document waar uiteindelijk iedere partij zich aan verbindt. Het commitment over de opdracht en de te behalen resultaten is essentieel. Hierdoor is iedereen zich bewust van de resultaten die behaald moeten worden. Op basis van dit document komen er offertes van consortia waaruit blijkt hoe zij denken de resultaten te behalen. Eén consortium wordt de contractpartij van de gemeente. Alle partijen in het consortium zijn verantwoordelijk voor het behalen van de resultaten. De penvoerder is hierin de gesprekspartner met de gemeente. Het traject bestuurlijk aanbesteden kan zowel openbaar gestart worden als via meervoudig onderhands. Dit laatste betekent dat men zelf kan bepalen welke partijen mee kunnen doen. De gemeente heeft voor deze laatste optie gekozen: Lokale partijen zijn uitgenodigd, waar de gemeente nu een subsidierelatie mee heeft en waarvan de huidige dienstverlening wijzigt door de aanbesteding. Regionale partijen zijn uitgenodigd, vanwege ervaring met het type dienstverlening en de lokale en regionale kennis Landelijke partijen zijn uitgenodigd, omdat zij ervaring hebben met dit type aanbesteding en ook de soort dienstverlening. Dit verscherpt de concurrentie. "Onze

Datum	Vastgesteld door	Besluit/document/gebeurtenis	Inhoud/toelichting (summier)
			huidige partners hebben nauwelijks tot geen ervaring met deelname aan dit type aanbestedingen". Op basis van het Startdocument zijn de gesprekken met organisaties gestart. Dit document is aan de Raadscommissie en adviesraden toegestuurd.
18-03-2013 – april 2013	n.v.t.	Gespreksrondes met aanbieders	18-03: We zoeken één hoofdaannemer waarmee we één contract sluiten over de dienstverlening. De hoofdaannemer kan voor de ondersteuning andere onderaannemers zoeken.
02-04-2013	n.v.t.	9 potentiële hoofdaannemers hebben zich gemeld	De volgende partijen hebben zich aangemeld voor het traject: • Vitras CMD; • BenA Groep • Kwintes • Abrona • Vrijwilligers Netwerk Veenendaal (VNV) • Welzijn Veenendaal • Stichting B.A.A. • MEE Gooi en Vechtstreek • Reinaerde
08-04-2013 25-04-2013 14-05-2013	n.v.t.	Besprekingen met potentiële hoofdaannemers.	Gesprekken over geschiktheidseisen, gunningcriteria, taakstelling, streefwaarden
06-05-2013	n.v.t.	Reacties op het startdocument ontvangen van de adviesraden, Wmo-forum en Cliëntenraad Werk en Inkomen	
11-06-2013	College	Uitnodiging tot inschrijving 2B Dienst Onderhandse Procedure Vernieuwing Welzijn Algemeen toegankelijk ondersteuningsaanbod (programma van eisen)	Zie hoofdstuk 2 van voorliggend rapport. Om de uiteindelijke gunning te bepalen zijn in dit document uitsluitingscriteria geformuleerd en één gunningscriterium. Het gunningscriterium was: • Kwaliteit – Plan van Aanpak – maximale score 10 punten. Opgenomen is tevens waaraan het plan van aanpak moet voldoen (zie blz. 26 en 27 van de Uitnodiging). Hierbij is ook gereageerd op de adviezen vanuit de adviesraden.

Datum	Vastgesteld door	Besluit/document/gebeurtenis	Inhoud/toelichting (summier)
			Dit besluit is aan de raad ter informatie toegezonden.
19-07-2013	College	Nota van inlichtingen toegestuurd aan 9 potentiële hoofdaannemers	Hierin staan de antwoorden op de gestelde vragen door partijen.
03-09-2013	n.v.t.	Sluitingsdatum indienen uitvoeringsplannen (offertes) door aanbieders	Drie partijen hebben tijdig ingeschreven: B en A Groep, Stichting Welzijn Veenendaal en Vitras/CMD
03-09-2103 tot 17-09-2013	Beoordelingscommissie	Beoordeling ingediende offertes	De beoordelingscommissie bestaat uit de volgende functionarissen: • Projectleider • Projectmedewerker • Adviseur inkoop • Adviseur ouderen en Vrijwilligers • Projectleider integrale toegang • Adviseur sociale zaken • Teamleider afdeling B&O • Programmamanager veiligheid en wijkzaken Elk lid beoordeelt de plannen afzonderlijk en hoe het plan zich verhoudt tot de plannen van de andere inschrijvers. De individuele scores worden opgeteld en gemiddeld. Cijfers worden afgerond tot twee plaatsen achter de komma. Het Plan van aanpak met de hoogste score wordt beschouwd als de economisch meest voordelige inschrijving. Aan deze inschrijver wordt in beginsel de opdracht gegund. Drie partijen (zie proces verbaal) hebben een offerte ingediend: De score op het gunningscriterium was als volgt: • Stichting Welzijn Veenendaal – 6,29 • B en A B.V. – 7,00 • Stichting Vitras/CMD – 8,43 Vitras/CMD werkt samen met de volgende partners (onderaannemers): Kwintes, Abrona en Participe. Deze worden ook genoemd in de Uitvoeringsovereenkomst (zie 24-09-2014) In het persbericht van de gemeente (3 oktober 2013) wordt ook aangegeven dat men samenwerkt met de volgende partijen VNV, Vluchtelingenwerk, Youth for Christ, Stichting 24 Aktief, Victas, Samen voor Veenendaal, MEE en Stichting HIP. De samenwerking met de VNV is in een later stadium opgezegd.

Datum	Vastgesteld door	Besluit/document/gebeurtenis	Inhoud/toelichting (summier)
17-09-2013	College	Mededeling gunningbeslissing toegestuurd aan de 3 partijen	Afgewezen partijen hebben 15 kalenderdagen de tijd om een kort geding aan te spannen.
03-10-2013	College	Definitieve gunning	Geen kort geding aangespannen
03-10-2013	College	Memo aan de gemeenteraad – Aanbesteding Vernieuwing Welzijn	
03-10-2013 tot 01-01-2014	n.v.t.	Implementatieperiode	Na de gunning zijn er bijeenkomsten georganiseerd voor vrijwilligers en gebruikers en huurders van de accommodaties. Men is persoonlijk uitgenodigd door Vitras/CMD of kan via het persbericht van de gemeente naar de bijeenkomst komen. Op 13 december 2013 is er een memo opgesteld waarin vragen van vrijwilligers en gebruikers beantwoord zijn door Veens
21-10-2013	College	Vertrouwelijke informatie over de gunning Vernieuwing Welzijn – antwoorden aan Raadscommissie	
04-11-2013	College	Afwijzing WOB-verzoek Welzijn Veenendaal tot inzage offertes biedende partijen en beoordelingsformulier	
10-11-2013	n.v.t.	Presentatie aan gemeenteraad door Veens over een hun aanpak	
22-11-2013	College	Notitie aan raadscommissie naar aanleiding van commissievragen over Escape	
06-12-2013	College	Aanvullend memo over Escape en jongerenwerk	
06-12-2013	College	Dienstverleningsovereenkomst met Vitras/CMD	
01-01-2104	n.v.t.	Ingangsdatum contract	
06-02-2014	n.v.t.	Presentatie aan gemeenteraad door Vitras/CMD over aanpak (verdieping)	
September 2014	n.v.t.	Rapportage van Vitras/CMD aan college over activiteiten eerste halfjaar 2014	
24-09-2014	College	Uitvoeringsovereenkomst met Vitras/	De volgende resultaten worden benoemd:

Datum	Vastgesteld door	Besluit/document/gebeurtenis	Inhoud/toelichting (summier)
		CMD	• Versterken van de eigen kracht en sociale netwerken van een inwoner; • Ondersteunen van inwoners bij (tijdelijke) beperking in zelfredzaamheid; • Inwoners doen mee in de samenleving op het voor hen passende niveau (werk, vrijwillig, stedelijk, buurt) • Stimuleren van ontmoetingen tussen (wijk)bewoners); • Het actief stimuleren, benutten en ondersteunen van vrijwillige inzet op basis van behoefte. Dit wordt vervolgens door vertaald naar een 9-tal Kritische Resultaten.
25-09-2014	Raad	Motie met verzoek om schriftelijke evaluatie over stand van zaken aanbesteding Vernieuwing welzijn	
02-10-2014	n.v.t.	Presentatie aan gemeenteraad door Vitras/CMD over Stand van zaken: Activiteiten en	
28-10-2014	College	Afstemmingsovereenkomst 2014 met Vitras/CMD	
11-11-2014	College	Tussentijdse evaluatie Uitvoering Vernieuwing welzijn	

Bijlage 4: Bestuurlijke reactie

GEMEENTE VEENENDAAL

Behandeld door Pim Bannink
Afdeling Strategie & Control
Telefoonnummer (0318) 538792

Documentnummer 201
Uw brief van 25 augustus 2015

Rekenkamercommissie Veenendaal
De heer ir. G.L. Tjerkstra
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal

Datum 15 september 2015
Onderwerp bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport aanbesteding en gunning welzijnswerk gemeente Veenendaal

Geachte heer Tjerkstra,

Op 25 augustus jl. ontvingen wij het Rekenkamerrapport "Rekenkameronderzoek naar de aanbesteding en gunning van het Welzijnswerk in de gemeente Veenendaal". Wij danken u voor uw rapport en de mogelijkheid van hoor en wederhoor en zijn u erkentelijk voor de aanbevelingen die u ons hebt gedaan.

U geeft aan vooral aanbevelingen te doen met het oog op de lessen die daaruit geleerd kunnen worden voor toekomstige aanbestedingen en dan vooral met het oog op de ontwikkelingen in het sociaal domein. De aanbevelingen die u doet zijn constructief van aard en goed bruikbaar. In onze vergadering van 15 september 2015 hebben wij daarom besloten de aanbevelingen uit uw rapport te onderschrijven dan wel ter harte te nemen.

Uw eerste aanbeveling
"Wij adviseren de raad en het college gewenste doelen en resultaten zo concreet mogelijk uit te werken. Daarbij hoort dat voorafgaand aan de aanbesteding wordt vastgesteld wat er daadwerkelijk nodig is vanuit verschillende oogpunten (maatschappelijk, financieel, organisatorisch, etc.). De raad kan op basis hiervan heldere (inhoudelijke) kaders meegeven aan het college en het college kan beter inspelen op maatschappelijke behoeftes."

Wij delen uw mening, dat het gewenst is om voorafgaand aan een aanbesteding de doelen en resultaten concreet te beschrijven. Bij de aanbestedingen die wij in procedure brengen is dit een belangrijk uitgangspunt. Wij zullen er naar streven bij elke aanbesteding in het sociaal domein duidelijkheid te geven over doelen en resultaten voor opdrachtgever en opdrachtnemer, maar ook over wederzijdse verwachtingen. Deze aanbeveling onderschrijven wij.
Daarbij zij opgemerkt dat het formuleren van concrete doelen en resultaten in het sociaal domein een complexe opgave is. Benoemen wat je beoogt is ingewikkeld, het formuleren van passende meetbare indicatoren is dat nog meer. Wij onderzoeken en betrekken hierbij ook de ervaringen die worden opgedaan in andere gemeenten, waar vaak dezelfde zoektocht is. Maar ook studie en voortschrijdend inzicht zorgen ervoor dat doelen en resultaten in het sociale domein steeds beter gemeten kunnen worden.

De kaders van de raad zijn voor ons leidend. Als college is het onze taak om goede kaderstellende voorstellen en conceptbesluiten aan te bieden. De projecten 'sturen op prestaties' en 'dashboard sociaal domein' zien wij daarbij als belangrijke nieuwe sturingsmiddelen voor de raad.

Raadhuisplein 1 • 3901 GA Veenendaal • Postbus 1100 • 3900 BC Veenendaal
Tel. (0318) 538 538 • Fax (0318) 510 414 • www.veenendaal.nl • info@veenendaal.nl

Uw tweede aanbeveling
"Het college adviseren wij om bij elk aanbestedingsproces een risicoanalyse op te (laten) stellen. In dit geval had dat kunnen leiden tot het inzicht dat het nodig was om waarborgen voor personeel, informatie en cliënten in te bouwen. Als de mogelijkheid bestaat dat bestaande aanbieders 'afvallen' adviseren wij het college bij toekomstige aanbestedingen los van een risicoanalyse waarborgen voor personeel, informatie en cliënten in te bouwen om de onrust zoals die zich in deze aanbesteding heeft voorgedaan te voorkomen. Wij voegen hieraan nog toe dat het ook duidelijk moet zijn voor raad en college dat wisselen van aanbod niet automatisch ook wisselen van aanbieder hoeft te betekenen."

Door uw aanbeveling is het belang van een goede risicoanalyse expliciet onder de aandacht gebracht. Een zelfstandige risicoanalyse is niet bij elke aanbesteding gewenst, dit is namelijk sterk afhankelijk van de aard en omvang van de opdracht. Een aanbesteding moet wel – waar mogelijk – voorzien in voorwaarden die de aanwezige risico's beperken. Wij zullen hier in de toekomst extra scherp op zijn en nemen deze aanbeveling ter harte.

U gaat tevens in op situaties waarbij bestaande aanbieders kunnen afvallen. Voor dergelijke situaties adviseert u waarborgen in te bouwen omtrent personeel, informatie en cliënten teneinde onrust te voorkomen.
Wij begrijpen de gedachte die aan deze aanbeveling ten grondslag ligt. Het treffen van waarborgen voor personeel is niet in elke aanbesteding noodzakelijk of mogelijk. Het is belangrijk in de risicoanalyse de afweging over noodzaak en wenselijkheid van waarborgen voor personeel op te nemen.

Wij herkennen en onderschrijven volledig het belang van goede communicatie. Dat is tevens een belangrijk leerpunt voor ons geweest. Wij zien dat communicatie aan inwoners door de gemeente onrust bij inwoners kan verminderen of wegnemen. Wij zullen bij toekomstige aanbestedingen die zich daarvoor lenen explicieter aandacht besteden aan de regierol van de gemeente alsmede aan de communicatie naar inwoners en de informatieoverdracht tussen betrokken partijen.

Tot slot onderschrijven wij uw opmerking, dat het veranderen van het aanbod in onze dienstverlening niet automatisch hoeft te betekenen dat wij van aanbieder veranderen. De keuze van de aanbieder hangt immers af van de uitkomsten van het aanbestedingsproces.

Uw derde aanbeveling
"In de voorbereiding van het aanbestedingsproces adviseren wij het college om een heel bewuste keuze te maken voor de te volgen aanbestedingsprocedure en inzichtelijk te maken wat dit (mede vanuit juridische richtlijnen) betekent voor de invulling van het proces. Zo kan voorkomen worden dat wat beoogd is als concurrentiegerichte dialoog uiteindelijk een meervoudig onderhandse aanbesteding wordt, zoals in deze casus."

Uiteraard onderschrijven wij uw aanbeveling om voorafgaand aan een aanbesteding een bewuste keuze te maken voor de te volgen procedure. Een goed aanbestedingsproces vereist een goede voorbereiding en daar hoort een onderbouwde keuze van de procedure bij en goede communicatie daarover.

De aanbestedingsprocedure 'Vernieuwing Welzijn' is destijds gestart onder de noemer van een bestuurlijke aanbesteding. Wij begrijpen uit uw rapport dat deze betiteling voor het onderzochte proces in uw ogen niet passend zou zijn. Wij betreuren het dat er hierbij sprake is van een verschil van inzicht.

Uw vierde aanbeveling
"Tot slot adviseren wij het college om eerder te starten met aanbestedingsprocessen om tijdsdruk en negatieve invloed op de kwaliteit van het proces en de uitkomsten, te voorkomen."

Wij onderschrijven deze aanbeveling volledig. Om een aanbestedingsproces goed te doorlopen is tijd nodig, wat een goede planning van de aanbesteding vereist. Bij een dergelijke planning moet zowel

Raadhuisplein 1 • 3901 GA Veenendaal • Postbus 1100 • 3900 BC Veenendaal
Tel. (0318) 538 538 • Fax (0318) 510 414 • www.veenendaal.nl • info@veenendaal.nl

aandacht worden besteed aan zowel de juridische procedure, als de voorbereidende handelingen en de activiteiten die na afloop van de procedure noodzakelijk zijn.

De bestuurlijke aanbesteding 'Vernieuwing Welzijn' omvat een opdracht voor vier jaar, een periode die loopt tot en met 2017. Deze aanbeveling maakt dat wij ons inmiddels beraden op het vervolg op deze periode van vier jaar. Medio 2016 willen wij bepalen op welke wijze wij de uitvoering van de activiteiten willen continueren. Hierbij kijken wij niet alleen naar een mogelijk aanbestedingsproces, ook een goede formulering van de beoogde doelen en resultaten is van belang. Daarnaast zal de regierol van de gemeente expliciet aan de orde komen. In de loop van 2016 zullen wij de gemeenteraad hierover nader informeren.

Wij vertrouwen er op u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Veenendaal,

mevrouw drs. A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris

de heer mr. A.W. Kolff
burgemeester

Raadhuisplein 1 • 3901 GA Veenendaal • Postbus 1100 • 3900 BC Veenendaal
Tel. (0318) 538 538 • Fax (0318) 510 414 • www.veenendaal.nl • info@veenendaal.nl