

Raadsstuk 250/2007
B&W datum 4 december 2007
Sector/Afd FD/mc
Reg.nr(s) 07/207235

Onderwerp **Beantwoording vragen van de heer J. Vrugt inzake aanbestedingsprocedure thuiszorg**

Aan de Raad der gemeente Haarlem

Ingevolge het bepaalde in artikel 38 van het Reglement van Orde voor de vergadering van de gemeenteraad stellen wij u hierbij in kennis van de op 1 november 2007 bij ons college ingekomen vragen van de heer J. Vrugt en het door het college gegeven antwoord.

De burgemeester,
mr. B.B. Schneiders

Haarlem, 1 november '07

Aan het college van B&W te Haarlem

Betreft: Schriftelijke vragen ex art. 38 RvO inzake aanbestedingsprocedure thuiszorg

Geacht College,

Zoals bekend werd in oktober vorig jaar de aanbestedingsprocedure gevolgd m.b.t. de hulp bij huishoudelijke verzorging (thuiszorg), waar uit volgde, dat Zorgbalans, die tot dan toe naar schatting 80% van de zogenoemde 'markt' op dit gebied in onze regio leverde, buiten de boot viel en een 6-tal concurrenten werden aangewezen als de te contracteren aanbieders in het kader van de WMO, op het gebied van thuiszorg.

Een eerste blik op de 'eindscore' na de weging, lijkt die conclusie enerzijds te ondersteunen, wanneer wij kijken naar de percentages die bij deze weging een rol speelde. Immers: Heldere en strikte voorwaarde bij deze aanbestedingsprocedure was, dat bij genoemde weging als uitgangspunt gold, dat de prijs van de te leveren producten en diensten daarbij voor 30% in de beoordeling zouden meewegen en voor 70% gewicht zou worden toegekend aan kwaliteit. Hieraan lijkt, nogmaals, uit de eindscore, keurig te zijn voldaan; ondanks de onderverdeling in deelgebieden, lijkt de optelsom daarvan aan percentages, de kwaliteit voor 70% te hebben meegewogen.

Die eerste blik op de eindscore levert echter ook al direct een andere, verrassende conclusie op. In één oogopslag zien we dan immers, dat op vele deelgebieden, m.n. waar het gaat om die 'kwaliteitsonderdelen' waar thans zoveel problemen zijn ontstaan, zoals 'administratie' en 'organisatie', menig vergunde - want in eindoordeel hoog scorende - aanbieder, bepaald lage scores heeft gehaald. Terwijl niet in de laatste plaats bij Zorgbalans (die, zoals gezegd, voor een erg groot deel de benodigde thuiszorg in Haarlem e.o. leverde, waardoor kennis en continuïteit in die zorg, bij een andere uitkomst, voor onze regio behouden had kunnen blijven) de

scores op de diverse gebieden in kwaliteit, ruim voldoende zijn te noemen en beduidend hoger dan bij het merendeel van de vergunde bedrijven.

Vanzelfsprekend roept dit vraagtekens op, waardoor je na die 'eerste blik' de gevolgde berekeningssystematiek nog eens nader onder de loep wenst te nemen. Axielijst komt daarbij tot de conclusie, dat er zeker vraagtekens te stellen zijn bij die gehanteerde systematiek, ook zonder dat zij beschikt over de, immers vertrouwelijke, door de diverse aanbieders aangevoerde gegevens over te leveren prijs en kwaliteit.

Qua prijs wordt een hoger interval genomen, dan bij kwaliteit. Daarnaast wordt, in tegenstelling tot bij kwaliteit (en de diverse onderverdelingen daarvan), bij de beoordeling van de prijs, de 'duurste' op 0% en, ergo, 0 punten gesteld en de 'goedkoopste' op 100% oftewel het maximum aantal, t.w. 3 punten. Waarbij de overigen uiteraard naar verhouding hun scores in punten en percentages krijgen toebedeeld. Waarbij zodoende, de verschillen hierbij dan ook fors uitvallen. Alleen al hierdoor lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat zodoende in de eindbeoordeling die factor 'prijs' een navenant fors gewicht in de schaal legt, ten opzichte van de cijfers rond 'kwaliteit', welke immers, door gebruikmaking van kleinere intervallen en door een andere systematiek (hier wordt immers consequent anders gehandeld, door niet, zoals bij prijs, de 'beste' op 100% / 2 of 1,5 punten te zetten en de 'slechtste' op 0% / 0 punten), relatief veel kleinere verschillen tussen de diverse aanbieders als resultaat geeft. Waardoor per saldo de factor kwaliteit dan ook een kleiner gewicht in de schaal lijkt te leggen dan de factor prijs. Waardoor het uitgangspunt in de verhouding prijs : kwaliteit van 30% : 70%, in werkelijkheid niet lijkt te worden gevolgd. Eerder lijkt een berekening op te leveren, dat het gewicht dat aan beide is toegekend, een verhouding oplevert, die de 'fifty-fifty' zelfs lijkt te benaderen...

Nu wil Axielijst natuurlijk beslist niet pretenderen dat zij wis- en rekenkundig steviger onderlegd zou zijn dan de opstellers van het procesverbaal van gunning of de gemeentelijke afdeling SoZaWe onder welke kennis en kundigheid deze tot stand is gekomen. Eveneens is Axielijst zich er terdege van bewust dat het in twijfel trekken van de gevolgde systematiek en daarmee de uitkomst van de procedure rond de gunning aan de aanbieders, indien dit gerechtvaardigd mocht blijken te zijn, verstreckende gevolgen zou (kunnen) hebben, voor zowel gemeente als betrokken aanbieders. Daar onze fractie echter de belangen van cliënten van de thuiszorg in Haarlem, waarvan thans de kwaliteit in niet geringe mate te wensen over laat, voorop wenst te stellen en daarnaast haar controlerende taak in de gemeenteraad serieus wenst te nemen, lijkt het ons beslist gewenst dat rond de gevolgde procedure en uitkomst elke twijfel hierover door gedegen onderzoek kan worden weerlegd. Temeer nu, nadat wij bij derden onze twijfels voorlegden, ons inmiddels duidelijk is geworden, dat soortgelijke twijfels destijds bij hen ook leefden en de gunningscommissie toen reeds op vermeende omissies of onjuistheden bij de berekening is gewezen. Waarop, naar verluid, echter geen bevredigende weerlegging van deze kritiek is gevolgd van de kant van betrokken ambtenaren van de dienst SoZaWe.

De fractie van Axielijst wil bij deze dan ook, naast onderstaande vragen aan b&w, in de richting van haar collega-fracties in de Haarlemse gemeenteraad, de vurige oproep doen met ons te pleiten voor een onafhankelijk onderzoek door de Rekenkamercommissie naar de gang van zaken rond deze gunning en de daarbij gehanteerde methodiek.

Onze vragen aan het college van b&w zijn de volgende:

Vraag 1: Is het juist dat bijgevoegd procesverbaal van gunning nooit ter informatie aan de raad danwel aan de vakcommissie samenleving is verzonden? Zoja, waarom niet?

Vraag 2: Is er ooit door enige fractie om dit stuk gevraagd?

Vraag 3: Indien het antwoord op vraag 1 bevestigend moet worden beantwoord, bent u dan bereid het stuk alsnog ter kennisname aan de raad voor te leggen?

Vraag 4: Indien het antwoord op vraag 1 bevestigend luidt, had u dan het betreffende stuk, welke toch cruciaal is geweest in de beoordeling van de vraag welke aanbieders door de gemeente gecontracteerd zouden worden voor de levering van hulp bij huishoudelijke verzorging, niet in het kader van actieve informatieplicht aan de raad moeten zenden? Of beschouwt u het stuk als dusdanig vertrouwelijk en geheim dat dit zelfs i.h.k.v. artikel 55 gemeentewet niet aan de raad kon of mocht worden voorgelegd? Of was uw overweging het stuk niet aan de raad te zenden gelegen in de veronderstelling dat deze informatie irrelevant was voor beoordeling en besluitvorming door de raad, toen zij in november vorig jaar moest besluiten over dit belangwekkende en verstrekkende WMO-beleidsveld?

Vraag 5: Indien u inderdaad van mening bent, dat het onderhavige stuk geheimhouding zou behoeven, waarop baseert u dit dan, nu alle betrokken aanbieders over het stuk beschikken, er geen enkel detail instaat over de ingediende gegevens van de aanbieders en het stuk o.i. dan ook i.h.k.v. de W.O.B. door een ieder opvraagbaar zou moeten zijn?

Vraag 6: Wat is, los van gerezen twijfels over de gehanteerde rekenmethode, uw overweging geweest, niet méér gewicht toe te kennen aan kwaliteit t.o.v. de prijs, toen vanuit de samenleving vele signalen werden afgegeven dat het risico bestond dat vele aanbieders feitelijk te laag hadden ingezet op de te verwachten kosten, bijvoorbeeld door te rooskleurig te rekenen d.m.v. een onrealistisch hoge inzet van alpha-hulpen, waardoor aanbieders die realistischer geraamd hadden en daardoor duurder uitvielen, buiten de boot zijn gevallen? Deze vraag dringt zich des te meer op, nu blijkt dat niet in alle regio's in Nederland zich de huidige problemen voordoen, doordat ofwel men gekozen heeft in een veel breder regioverband aan te besteden (Westfriesland is hier een voorbeeld van), ofwel doordat steden minder de nadruk legden op 'goedkoop', maar meer op 'kwaliteit en continuïteit' (opvallend genoeg eveneens steden met een socialistische wethouder met betreffende portefeuille).

Vraag 7: Deelt het college de mening van Axielijst dat de procedure rond de gunning / aanbesteding zoals die is ingegeven door de 'Haagse' verplichting aan gemeenten tot marktwerking in de zorg en deze door gemeenten zelf te laten uitvoeren, boven alle twijfel verheven moet zijn en het dan ook goed zou zijn de thans gerezen twijfel omtrent deze procedure, waardoor zij toch arbitrair lijkt te zijn, te laten toetsen door de Haarlemse Rekenkamercommissie?

Vraag 8: Al deze vragen gaan over de procedure zoals gevolgd rond 10 geselecteerde aanbieders. Aanvankelijk waren er echter tientallen. Kunt u helder aangeven op basis van welke toetsbare criteria u uiteindelijk tot die 10 aanbieders bent gekomen, die aan de uiteindelijke aanbesteding mochten meedoen?

Aan de raad zal Axielijst, zoals gezegd, het voorstel doen de RKC de opdracht te geven tot het onderzoek zoals in deze laatste vraag bedoeld. Wij hopen dat u in aanloop naar dat verzoek reeds enige helderheid kunt verschaffen middels beantwoording van onze vragen.

Tot slot wensen wij te benadrukken dat het ons bekend is, dat Zorgbalans destijds gebruik heeft gemaakt van haar mogelijkheid de gunningsbeslissing middels een kort geding aan te vechten en dat zij daarbij in het ongelijk werd gesteld, maar dat daarbij door Zorgbalans uitdrukkelijk niet de argumentatie naar voren is gebracht, die verwees naar de in deze vragen uiteengezette twijfel rond de gevolgde rekensystematiek. Dit om verwarring hierover te voorkomen.

Met vriendelijke groet,

Sjaak Vrugt, Mara van Limbeek en Pieter Krop,
Axielijst.

Aan de heer J. Vrugt
lid van de gemeenteraad
Kerkhofstraat 31 zw
2011 BK Haarlem

Onderwerp:
Beantwoording vragen inzake
Aanbestedingsprocedure thuiszorg

Uw brief van:
1 november 2007

In reactie op uw verzoek van 1 november 2007 waarin u ons een aantal vragen stelt inzake de aanbestedingsprocedure thuiszorg, treft u onderstaand de beantwoording aan.

1. Is het juist dat bijgevoegd proces-verbaal van gunning nooit ter informatie aan de raad dan wel aan de vakcommissie samenleving is verzonden? Zo ja, waarom niet?

Antwoord

Het is ongebruikelijk om het proces verbaal naar de raad te zenden. Het gaat immers om het resultaat. Een proces-verbaal van gunning is een *technisch* stuk, waarin een aanbestedende dienst aan alle inschrijvers laat weten hoe de uitslag van de gunning is en hoe deze tot stand is gekomen. De methode om tot gunning te komen (criteria, puntentoekenning, weging) is al aan het begin van het traject in de aanbestedingsstukken aan alle inschrijvers bekend gemaakt.

Wel heeft de commissie de aanbestedingsprocedure behandeld op 15 juni 2006 aan de hand van de nota “plan van aanpak aanbesteding huishoudelijke zorg” (ZV/2006/36). De commissie heeft destijds deze nota vastgesteld en ingestemd met de procedure zoals die vervolgens gevolgd is.

2. Is er ooit door enige fractie om dit stuk gevraagd?

Antwoord

Neen.

3. Indien het antwoord op vraag 1 bevestigend moet worden beantwoord, bent u dan bereid het stuk alsnog ter kennisname aan de raad voor te leggen?

Antwoord

Daar is geen bezwaar tegen.

4. Indien het antwoord op vraag 1 bevestigend luidt, had u dan het betreffende stuk, welke toch cruciaal is geweest in de beoordeling van de vraag welke aanbieders door de gemeente gecontracteerd zouden worden voor de levering van hulp bij huishoudelijke verzorging, niet in het kader van actieve informatieplicht aan de raad moeten zenden? Of beschouwt u het stuk als dusdanig vertrouwelijk en geheim dat dit zelfs i.h.k.v. artikel 55 gemeentewet niet aan de raad kon of mocht worden voorgelegd? Of was uw overweging het stuk niet aan de raad te zenden gelegen in de veronderstelling dat deze informatie irrelevant was voor beoordeling en besluitvorming door de raad, toen zij in november vorig jaar moest besluiten over dit belangwekkende en verstrekkende WMO-beleidsveld?

Antwoord

De raad is geïnformeerd over de uitslag van de gunning en dus van de partijen die zullen worden gevraagd de betreffende dienst te verzorgen. Het informeren van de raad *tijdens* de procedure wekt de suggestie dat er op elk moment invloed kan worden uitgeoefend op de procedure of het resultaat. Dat is niet het geval, het verloop van een Europese aanbestedingsprocedure is tot op detailniveau voorgeschreven. Alleen aan het begin van het traject, dus voorafgaand aan de publicatie van de aanbesteding, is er ruimte om met alle geledingen de inrichting van het programma van eisen, de criteria en de daaraan toegekende gewichten te bespreken.

5. Indien u inderdaad van mening bent, dat het onderhavige stuk geheimhouding zou behoeven, waarop baseert u dit dan, nu alle betrokken aanbieders over het stuk beschikken, er geen enkel detail instaat over de ingediende gegevens van de aanbieders en het stuk o.i. dan ook i.h.k.v. de W.O.B. door een ieder opvraagbaar zou moeten zijn?

Antwoord

Zie beantwoording vraag 1

6. *Wat is, los van gerezen twijfels over de gehanteerde rekenmethode, uw overweging geweest, niet méér gewicht toe te kennen aan kwaliteit t.o.v. de prijs, toen vanuit de samenleving vele signalen werden afgegeven dat het risico bestond dat vele aanbieders feitelijk te laag hadden ingezet op de te verwachten kosten, bijvoorbeeld door te rooskleurig te rekenen d.m.v. een onrealistisch hoge inzet van alpha-hulpen, waardoor aanbieders die realistischer geraamd hadden en daardoor duurder uitvielen, buiten de boot zijn gevallen? Deze vraag dringt zich des te meer op, nu blijkt dat niet in alle regio's in Nederland zich de huidige problemen voordoen, doordat ofwel men gekozen heeft in een veel breder regioverband aan te besteden (Westfriesland is hier een voorbeeld van), ofwel doordat steden minder de nadruk legden op 'goedkoop', maar meer op 'kwaliteit en continuïteit' (opvallend genoeg eveneens steden met een socialistische wethouder met betreffende portefeuille).*

Antwoord

Er is naar ons inzicht geen sprake van "gerezen twijfels over de rekenmethode". Dit is bevestigd door de door ons geraadpleegde deskundigen (naast de hieronder bij vraag 7 genoemde *second opinion* en de voorzieningenrechter was dat ook de stadsadvocaat). Wel hebben de verliezende partijen bezwaar gemaakt tegen de gehanteerde methodiek, nadat ze verloren hadden. Die methodiek was echter tevoren bekend gemaakt, zoals dat in een EU-procedure hoort. Voor wat betreft de waarderingsmethode: de prijs is de enige factor die objectief lineair te vergelijken valt. Er is er altijd een het duurst en een het goedkoopst. De overige aspecten worden beoordeeld op het al of niet (aantoonbaar) voldoen aan het gevraagde. Daaraan worden, per deelaspect een of meer punten toegekend, deze worden opgeteld en daarmee ontstaat een score. Daarbij is dus geen sprake van een lineaire vergelijking. Dat is ook niet mogelijk.

"Wat is (...) uw overweging geweest niet méér gewicht toe te kennen aan de kwaliteit t.o.v. de prijs toen vanuit de samenleving vele signalen werden afgegeven dat het risico bestond dat vele aanbieders feitelijk te laag hadden ingezet (...)." De suggestie dat, toen eenmaal duidelijk was dat er zeer dure en zeer goedkope aanbieders waren, de criteria hadden moeten worden gewijzigd is binnen het aanbestedingsrecht ondenkbaar. Het beïnvloeden van de resultaten van een aanbesteding door wie ook is een economisch misdrijf. Daarmee staan of vallen immers de uitgangspunten van *transparantie* (iedereen moet kunnen zien hoe er is geoordeeld en op welke vooraf vastgestelde criteria) en *non-discriminatie* (de gehanteerde criteria zijn objectief en bevoordelen niet de ene partij boven de andere). Kortom: het is niet toegestaan om tijdens de procedure de criteria en daaraan verbonden wegingsfactoren te wijzigen.

7. *Deelt het college de mening van Axielijst dat de procedure rond de gunning / aanbesteding zoals die is ingegeven door de 'Haagse' verplichting aan gemeenten tot marktwerking in de zorg en deze door gemeenten zelf te laten uitvoeren, boven alle twijfel verheven moet zijn en het dan ook goed zou zijn de thans gerezen twijfel omtrent deze procedure, waardoor zij toch arbitrair lijkt te zijn, te laten toetsen door de Haarlemse Rekenkamercommissie?*

Antwoord

De procedure is op verzoek van het college getoetst door een externe deskundige (bijlage 1, Holland Van Gijzen advocaten, een gerenommeerd en gespecialiseerd kantoor, ons aanbevolen door de gemeentelijke accountant) en naar aanleiding van een aantal tegen de gemeente aangespannen korte gedingen, ook door de voorzieningenrechter te Haarlem. Beiden waren van oordeel dat de procedure correct is verlopen. In het laatste geval, door de rechter, ook gezien de uitspraak: de klagende partijen zijn door de rechter op alle punten in het ongelijk gesteld. Formeel en juridisch is er dus geen enkele twijfel aan de juistheid en correctheid van de gevoerde procedure en is er dus ook geen sprake van *gerezen twijfel*. De voorzieningenrechter heeft alle aangevochten aspecten (door drie procederende partijen ingebracht, naast het genoemde Zorgbalans waren dat ook Kennemer Ster/St. Jacob c.s. en Reinalda) beoordeeld. Ook de wijze waarop de prijs is beoordeeld maakte deel uit van de ingebrachte bezwaren. De voorzieningenrechter heeft zich daar dan ook over gebogen en vastgesteld dat het criterium prijs op de juiste wijze is toegepast (bijlage 2).

8. Al deze vragen gaan over de procedure zoals gevolgd rond 10 geselecteerde aanbieders. Aanvankelijk waren er echter tientallen. Kunt u helder aangeven op basis van welke toetsbare criteria u uiteindelijk tot die 10 aanbieders bent gekomen, die aan de uiteindelijke aanbesteding mochten meedoen?

Antwoord

De aanbestedingsprocedure was een zogenaamde niet-openbare procedure. Er hebben zich voor deze procedure 13 partijen aangemeld. Hiervan resteerden er na de selectiefase nog 10. Deze selectiefase was gebaseerd op vooraf gepubliceerde selectiecriteria. Het grootste deel van deze selectiecriteria is door de wetgever voorgeschreven en derhalve conform zowel de Europese aanbestedingsrichtlijn (EG 2004/18) als het Nederlandse Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO). Hierin valt voor de gemeente Haarlem niets te kiezen.

In het vertrouwen u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,
drs. W.J. Sleddering

de burgemeester,
mr. B.B. Schneiders