29 juli 2025

Aeves Benefit

Gemeente Amsterdam

Evaluatie aanbestedingen lokaal inkopen

Rapportage



Aeves Benefit

Inhoud

Aanleiding
Projectaanpak
Bevindingen
Aanbevelingen

Aanleiding

Gemeente Amsterdam investeert in energieadvies, isolatie en coaching om woningen te verduurzamen, energiekosten te verlagen en energiearmoede te bestrijden Dagbesteding is aanvullende, specialistische groepsondersteuning voor mensen die niet zelfstandig kunnen deelnemen aan de maatschappij

Achtergrond

Op 5 december 2023 is de uitkomst van de aanbesteding Energiebespaarservice 2023-2025 (hierna te noemen: "EBS") kenbaar gemaakt. De uitkomst van deze aanbesteding, meer concreet het niet gunnen aan FIXbrigade, leidde vanuit de politiek, media en de samenleving tot veel kritische reacties, namelijk dat het beoogde resultaat niet is behaald. Ditzelfde geldt voor de aanbesteding Dagbesteding.

EBS

Sinds 2019 zet de directie Wonen in op energiebespaaradvies voor Amsterdammers, gefinancierd met rijksmiddelen. Door de groeiende budgetten en aandacht voor energiearmoede, is het beleid uitgebreid, o.a. met het 'isolatieoffensief' en de energiebespaarservice. Doel is woningen energiezuiniger te maken via kleine aanpassingen en gedragsadvies, gericht op bewoners van slecht geïsoleerde huizen met hoge energielasten. Bij de nieuwe aanbesteding wordt geleerd van eerdere ervaringen, met meer focus op kwaliteit, meertalige communicatie, lokale betrokkenheid, en meetbare resultaten op gebied van kosten- en CO_2-besparing.

Dagbesteding

De gemeente Amsterdam besteedt Dagbesteding opnieuw aan vanaf 2022, na het aflopen van eerdere Wmo-contracten en het intrekken van een eerdere aanbesteding. Dagbesteding biedt groepsgerichte ondersteuning aan Amsterdammers die moeite hebben met zelfstandig meedoen in de samenleving, via activiteiten die sociale participatie en persoonlijke ontwikkeling bevorderen.

Centrale onderzoeksvraag

- Hoe heeft dit zich kunnen voordoen?
- Wat zijn hieruit de ´lessons learned´ voor toekomstige trajecten waarbij lokale initiatieven zijn betrokken?

Aeves Benefit

Inhoud

Aanleiding
Projectaanpak
Bevindingen
Aanbevelingen

Projectaanpak | Projectorganisatie

Projectaanpak zoals in de offerte opgesteld

Project organisatie

Stakeholders Gemeente

Bestuurlijk:
- Wethouder
- xx

Ambtelijk:
- Budgethouders
- Inkoper(s)
- Contractmanager
- Materiedeskundigen
- …

Externe stakeholders

- Vertegenwoordigers FIXbrigade
- Vertegenwoordigers Kwekerij Osdorp (indien nog mogelijk)
- N.t.b.

Stuurgroep

Patricia Manakane
Patrick Dippell
John van Veen
Farah Sediqi

Project management

John van Veen

Projectteam

Projectleider
John van Veen

Juridische en aanbestedings expertise
Farah Sediqi

Rollen

Rollen	Verantwoordelijkheden
Stuurgroep	• Monitoren van resultaten en voortgang conform plan • Mitigeren risico's • Goedkeuren project resultaten • Zorgdragen voor afstemming met de stakeholders (business alignment)
Project management	• Realiseren projectdoelstellingen • Stakeholdermanagement & communicatie • Bewaken voortgang en kwaliteit • Rapporteren aan stuurgroep
Project uitvoering	• Realiseren projectdoelstellingen en communicatie • Rapportage aan opdrachtgever • Bewaken voortgang en kwaliteit • Signaleren en beheersen risico's

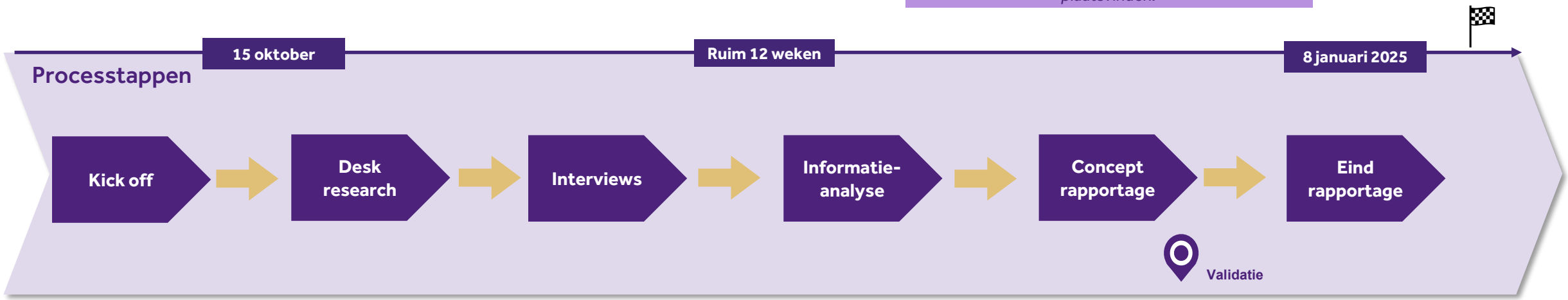
Projectaanpak | Proces

Onze aanpak bestaat uit zes processtappen die leiden tot bevindingen en aanbevelingen

Wegens substantiële vertraging in de interviewplanning en aanlevering van informatie zal de eerste oplevering EBS en Dagbesteding op 8 januari plaatsvinden.

Aeves Benefit

Processtappen



Resultaten

Projectplan bestaande uit:
- Projectorganisatie en stuurgroep
- Aanpak en doorlooptijd
- Informatiebehoefte
- Inhoud en opzet eindproduct

Doornemen van onder meer:
- Coalitie-akkoord
- Inkoopbeleid
- Initiële maatschappelijke behoeftestelling
- Financieringswijze
- Aanbestedingsstrategie
- Aanbestedingsdocumenten
- Inschrijvingen
- Beoordelingsmatrix- en protocol
- Voortgangsrapportages
- Interne en externe briefings
- Gunningsadvies
- Evaluatie

Resulterend in een reeks onderzoeksvragen als input voor de volgende fase.

Interviews (fysiek-online) met ambtelijke stakeholders en externe stakeholders:
- FIXbrigade
- Kwekerij Osdorp
- Enkele gegunde/afgewezen inschrijvers

Analyseren van de informatie en het clustering hiervan naar:
- Tijdslijn/feitenrelaas
- Betrokken partijen, hun perspectief en betrokkenheid bij de verschillende processtappen
- Besluitvormingsmomenten, de informatie waarop deze gebaseerd was, de actoren en hun rol hierbij
- De kwaliteit van dit integrale proces mede vanuit een projectmatig en procesmatig perspectief

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen rondom de diverse sporen vanuit het perspectief van de verschillende belanghebbenden w.o.:
- Spoor 1: In hoeverre hebben waarden een rol gespeeld in de aanbestedingen, waren alle waarden inzichtelijk, zijn deze meegenomen, op welke wijze, heeft hier een afweging plaatsgevonden?
- Spoor 2: Waren de lokale initiatieven voorbereid in te schrijven op een dergelijke aanbesteding, hadden zij de kennis, ervaring en vaardigheden, op welke wijze is de opdrachtgever hiermee omgegaan, zijn de juiste criteria gehanteerd?
- Spoor 3: In welke mate biedt wet- en regelgeving ruimte aan lokale partijen (toegankelijkheid) en welk gemeentelijk beleid en/of wetgeving waren hierin (mogelijk) beperkend? Zijn deze mogelijkheden in voldoende mate toegepast, zo nee waarom niet?

- Eindrapportage in de vorm van een ambtelijke rapportage in Word en een PPT als management samenvatting met de nadruk op de 'lessons learned' en concrete adviezen om de bedoelde beoogde resultaten in de toekomst wel te realiseren.
- Op verzoek toelichting van de rapportage aan de verschillende clusters belanghebbenden zijnde bestuurlijk, ambtelijk en extern

Gemeente Amsterdam

Aeves Benefit

Inhoud

Aanleiding
Projectaanpak
Bevindingen
Aanbevelingen

Bevindingen

Bevindingen in het algemeen

Aeves Benefit

Tijdens de evaluatie zijn er interviews gehouden met verschillende partijen:

- Voor EBS is er gesproken met een sr. projectleider Duurzaam Wonen, inkoopadviseur, juridisch adviseur, ambtelijke opdrachtgever FIXbrigade en Coöperatie de Groene Hub.
- Voor Dagbesteding is een aantal vragen op papier beantwoord door de ambtelijke opdrachtgever.

Bevindingen EBS

- In algemene zin kan worden gesteld dat de aanbesteding EBS in het licht van de daartoe geformuleerde doelen en de krappe tijd splanning succesvol is afgerond. Op dit moment er kan al worden gesteld dat de maatschappelijke waarden als resultante van de aanbesteding zijn behaald ten aanzien van social return (minimaal 7%), duurzaamheid en milieu (uitstootvrije vervoerbewegingen), MKB participatie, gezondheid (binnenmilieu), en inclusie/diversiteit, alsook de toepassing van de Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten contractueel bezien gerealiseerd zijn. Daarnaast is de wens van de wethouder gerealiseerd om zo veel mogelijk sociale, lokale ondernemingen deel te laten nemen aan de opdracht onder meer de percelenregeling (artikel 2.18) en artikel 2.82. Ook waren de inschrijvingen over het algemeen kwalitatief goed.
- De gemeente meent voldoende informatie te hebben voor de taakuitvoering gegeven de technische wijze van specificeren. De vraag is of de gemeente daadwerkelijk de expertise heeft om technisch te specificeren. Functioneel specificeren, en de expertise en onderscheidend vermogen bij de markt te laten zou een betere aanpak zijn.

Bevindingen Dagbesteding

Voor de evaluatie van dagbesteding was er beperkt informatie beschikbaar, maar de bevindingen en lessen uit EBS kunnen tevens worden gebruikt voor Dagbesteding.

Disclaimer

Voor deze rapportage is voldoende informatie beschikbaar gesteld om een evaluatie van het aanbestedingsproces en de voorbereiding uit te voeren. Volledige dekking is echter niet mogelijk, doordat slechts beperkt is gesproken met betrokkenen en belangrijke perspectieven deels ontbreken. Het houden van meer interviews zouden de bevindingen en aanbevelingen grondiger en vollediger hebben gemaakt, maar niet zonder meer hebben geleid tot andere resultaten. Het zou een nog vollediger beeld hebben gecreëerd van het aanbestedingsproces en de ervaringen tijdens de voorbereiding, uitvoering en nazorg van de aanbesteding, waardoor de aanbevelingen nog beter onderbouwd hadden kunnen worden. Ondanks de disclaimer kan worden gesteld dat de bevindingen en aanbevelingen in dit document van grote toegevoegde waarde zijn voor toekomstige aanbestedingen.

Bevindingen

Bevindingen voor EBS

Aeves Benefit

Spoor 1

- Er hebben veel lokale en sociale ondernemingen deel genomen aan de aanbesteding.
- Onvoldoende vertaling van risico's in de strategie. Naar onze mening zijn de risico´s die een dergelijke aanbesteding met zich meebrengt -inclusief mitigerende maatregelen- in onvoldoende mate door vertaald naar de inkoopstrategie.
- Te weinig focus op het principe van matchmaking, het stimuleren van samenwerking tussen lokale sociale initiatieven (combinatievorming). Er was sprake van een concurrentiefocus in de strategie en uitvoering van de aanbesteding. Juist ook deze tactiek kan het gegadigden makkelijker maken om in te schrijven en heeft een positief effect op de contractuitvoering.

Spoor 2

- Een verbeterpunt betreft het interne en externe verwachtingsmanagement. Zowel intern maar ook bij de externe stakeholders lijkt de beleving te zijn dat gestuurd kan worden op een wenselijke uitkomst daar waar het instrument aanbesteden betreft. Zo vormde de vermelding van FIXbrigade in het coalitieakkoord de primaire aanleiding tot ongerechtvaardigde verwachtingen omtrent de uitkomst van dit verwervingstraject in de vorm van een aanbesteding. Hierdoor is er in het maatschappelijk veld in het algemeen en bij FIXbrigade in het bijzonder de perceptie ontstaan deze aanbesteding zonder meer te winnen. Dit leidde tot enige maatschappelijke commotie en vormde aldus de aanleiding tot dit onderzoek.
- Daarnaast is een zekere 'afstand' zichtbaar in de kennis en verwachtingen die partijen hebben jegens elkaar. Met name de kleine lokale coöperaties hebben vrijwel geen ervaring met aanbesteden en hebben daarnaast ook incorrecte opvattingen over het aanbesteden (knippen & plakken, focus op laagste prijs etc.). Anderzijds heeft de gemeente Amsterdam niet altijd een correct, actueel en volledig beeld van de kenmerken, bekwaamheid en (on)mogelijkheden van deze lokale markt. Vooral op dit aspect dat vooral ook in de voorbereidingsfase van de aanbesteding geadresseerd dient te worden is winst te behalen.
- De inrichting van Mercell is niet geheel marktvriendelijk, ondanks dat de projectgroep veel moeite heeft gestopt in het inrichten van Mercell, blijft het een onoverzichtelijk geheel voor een onervaren markt.

Spoor 3

- Projectgroep en JZ hebben de proportionaliteit goed gewaarborgd. Door de projectgroep en Tenderboard is goed gekeken naar criteria voor onervaren, kleinere partijen en sociale ondernemingen: proportionele normen en certificaten zijn gehanteerd. Ook is rekening gehouden met proportionaliteit en lage administratieve lasten wat betreft het aanleveren van bewijsmiddelen. Wel is het opvallend dat de Tenderboard de projectgroep moest attenderen op proportionaliteit en de mate waarop de markt onervaren was.
- Contact tussen gemeente/wethouder en (afgewezen) partij. Opmerkelijk was dat direct na het voorlopige gunningsbesluit de wethouder naar FIXbrigade belde om hen te vertellen dat zij hadden verloren. Daarna heeft ook de CPO gebeld met FIXbrigade en een toelichting gegeven.
- In de voorbereidingsfase is een algemene marktconsultatie gehouden. Echter zijn specifieke eisen en wensen voor publicatie niet met de markt getoetst,

Aeves Benefit

Inhoud

Aanleiding
Projectaanpak
Bevindingen
Aanbevelingen

Aanbevelingen 1/2

De aanbevelingen zijn voor zowel EBS als Dagbesteding relevant

Aeves Benefit

Integrale aanbevelingen

- Dichten van de 'kloof' tussen de percepties, verwachtingen en doelen van enerzijds de gemeente en anderzijds de gegadigden in deze specifieke inkoopmarkten. Verwachtings-/stakeholdermanagement rondom doelen en uitkomsten van '*politiek gevoelige aanbestedingen*' .
  - Een belangrijke les is dat specifieke leveranciers, zoals de FIXbrigade, niet vooraf genoemd moeten worden in een coalitieakkoord, om verkeerde verwachtingen en aanbestedingstechnische problemen te voorkomen. De politiek en ambtelijke top moeten zich bewust zijn van aanbestedingsregels en beperkingen. Aanbevolen wordt om simulaties uit te voeren tijdens de inkoopvoorbereiding en het verwachtingsmanagement richting alle betrokkenen goed te organiseren, om misverstanden en maatschappelijke gevolgen te beperken.
  - Voorkom bij politiek gevoelige trajecten dat interne of externe partijen – zoals FIXbrigade – onterecht vertrouwen krijgen. Zorg dat bestuur en ambtelijke top de grenzen van de aanbestedingswet kennen en manage continu de verwachtingen via duidelijke communicatie. Communicatie tijdens een aanbestedingsprocedure loopt altijd via inkoop en mag nooit via het bestuur of de ambtelijke top gaan.
  - Laat, met name bij een politiek gevoelige aanbesteding, de aanbestedingsstrategie bestuurlijk goedkeuren. Dit was niet het geval bij EBS en Dagbesteding.

- Ontwikkelen van een beleidskader ondersteund door categoriemanagement .
  - Ontwikkel een beleids- en afwegingskader voor lokale energie-armoede-initiatieven, inclusief keuzehulp voor financieringsinstrumenten zodat geen kostbare tijd verloren gaat aan tijdrovende juridische overwegingen tijdens de aanbestedingsvoorbereiding. Introduceer voortdurende categoriemanagement-aanpak om marktontwikkelingen en interne dynamiek continu te monitoren en zo de juiste samenwerkingsvorm en aanbestedingsmethodiek te bepalen. Essentieel is dat er met een dergelijk categoriemanagement meer kennis van de markt wordt opgedaan en andersoortige methoden dan een openbare aanbesteding overwogen worden

Aanbevelingen 2/2

De aanbevelingen zijn voor zowel EBS als Dagbesteding relevant

Aeves Benefit

Integrale aanbevelingen

- Intensievere voorbereiding van politiek gevoelige aanbestedingen/aanbestedingen gericht op kwetsbare doelgroepen
  - Breng risico's én beheersmaatregelen concreet in kaart. In casu is opvallend dat het feit dat de FIXbrigade in het coalitieakkoord wordt genoemd, niet als risico is beschreven in de aanbestedingsstrategie. Zorg dat een aanbestedingsstrategie niet een afvink lijstje wordt, maar stuur in het format aan op concrete invulling.
  - Ondersteun kleine, onervaren aanbieders om uitvoeringsfouten te voorkomen; versterk stakeholdermanagement; en stel multidisciplinaire teams samen met risicomanagement- en assertiviteitscompetenties om politieke druk te weerstaan.

- Ontwerpen van een passende Europese aanbesteding waarbij meer focus ligt op o.a. complexiteit in relatie tot markt, specificatiewijze, aanbestedingsprocedure en /-methodiek en het optimaliseren van de toegankelijkheid voor inschrijvers.
  - Beperk complexiteit naar marktvolwassenheid, optimaliseer toegankelijkheid (bijv. koop-lokaalplatform), toets beoordelings- en prijzenbladen via simulaties en marktconsultatie(s), focus op maatschappelijke uitkomsten (outcome) in plaats van uitsluitend op te leveren producten (input) en beloon die met stimulansen, overweeg dialoogmethoden (Best Value/concurrentie gerichte dialoog etc.), en kies langere contractperiodes om partnerschap en informatiedeling te bevorderen.
  - De markt dient als expert te worden gezien: focus op functioneel specificeren en toetsing van relevante aanbestedingsstukken aan de markt vóór publicatie. Heb persoonlijk contact met de markt middels marktconsultatie(s) en interviews en casuïstiek als gunningscriteria.

- Intensievere ondersteuning van onvolwassen(lokale) inschrijvers bij inschrijvingen.
  - Bied regelmatige trainingen, e-learning en proefbeoordelingen aan, wijs op (externe) inschrijfhulp, ken tenderkostenvergoeding toe en stimuleer tijdens marktconsultaties aanvullende vragen om kleine partijen wegwijs te maken in Europese aanbestedingen.

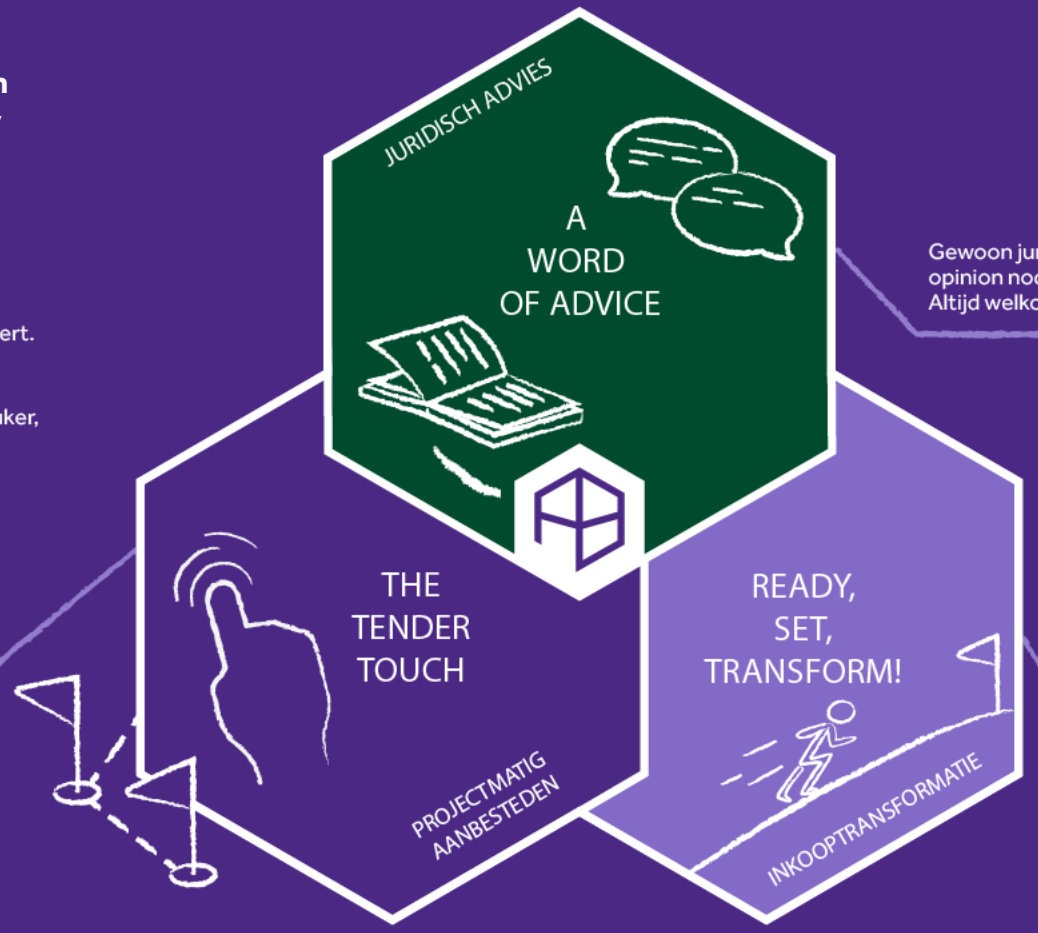
- Voorbereiden/informeren van potentiële inschrijvers op komende/geplande aanbestedingen.
  - Publiceer tijdig beschikbare budgetten in een meerjaren inkoopkalender, informeer over de inspanningen en kosten van inschrijven en realiseer een 'kooplokaal platform' om lokale zichtbaarheid en circulatie van aanbestedingen te vergroten. Zorg daarbij voor passende communicatiekanalen zodat de boodschap ook marktpartijen bereikt

Wij zijn AevesBenefit Consultancy, een team van 50+ knappe koppen dat jouw organisatie verder helpt met inkoop.

Hoe? Met 200+ jaar inkoopervaring en de constante drive verder te ontwikkelen.

Waarom? Omdat inkoop dynamiek constant verandert. Dat is onze uitdaging en passie.

Wat? Wij helpen jou verder en maken inkoop leuker, beter en sneller. Dit doen we met de nieuwste technieken en tools.



Gewoon juridisch advies of een second opinion nodig?
Altijd welkom!

JAARLIJKS

- 300+ inkoopprojecten
- 100+ tevreden opdrachtgevers
- 25+ spendanalyses
- 20+ advies strippenkaarten

Met een gemiddelde klanttevredenheid van een 4,3 (op een schaal van 5)

Wij begeleiden jou bij de meest complexe aanbestedingen. Kan niet? Dat kennen we niet!

Inkoopadvies op het hoogste niveau!
Van spendanalyse tot de meest complexe implementatie vraagstukken. Klaar voor de start?

Marktleider

Wij voelen ons in elke sector thuis: Privaat, Publiek en Semi-Publiek

Jurisprudentiealarm

Ontvang tweewekelijks een pragmatische uitwerking van jurisprudentie.

Brain Boost

Train je brain in één van onze interactieve sessies.

Delen van kennis

Gastcolleges, q-sessies, maatwerk trainingen bij klanten, niets is ons te gek!

Rekenkracht

Dit doen wij met onze eigen spendanalytics tooling.

Aeves Benefit