

opzet onderzoek aanbestedingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

In het onderzoeksplan 2014 van de Rekenkamer Barendrecht is aangekondigd dat in 2014 een onderzoek zal worden uitgevoerd naar aanbestedingen van de gemeente Barendrecht. ¹ Voor de rekenkamer zijn er twee aanleidingen om dit onderzoek uit te voeren. Ten eerste kwam het onderwerp aanbestedingen als eerste voorkeur naar voren bij de stemsessie die de rekenkamer in november 2013 heeft gehouden met de raad. Ten tweede is in de afgelopen jaren de complexiteit van het aanbestedingsproces voor de gemeente toegenomen. Onder meer de vereisten bij Europese aanbestedingen en de ontwikkeling van het BAR-samenwerkingsverband dragen bij aan deze toegenomen complexiteit. Voor de gemeente blijft in die complexere context onverminderd van belang dat bij aanbestedingen daadwerkelijk de prestaties worden geleverd die de gemeente met de aanbestedingen beoogt en dat de gemeente goed zicht houdt op de geleverde prestaties. Dit onderzoek kan bijdragen aan het verkrijgen van inzicht of de gemeente daarin slaagt.

1-2 leeswijzer

In de volgende paragraaf zal de context van dit onderzoek worden toegelicht. In paragraaf 3 zullen vervolgens de doelstelling, de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen worden beschreven. In paragraaf 4 wordt de afbakening van het onderzoek behandeld. De onderzoeksaanpak wordt beschreven in paragraaf 5. De onderzoeksopzet eindigt met een korte toelichting op de organisatie en planning van het onderzoek.

2 context

2-1 aanbestedingsbeleid gemeente Barendrecht

2-1-1 algemeen

Het huidige aanbestedingsbeleid van de gemeente Barendrecht is vastgelegd in het document 'Inkoop- en aanbestedingenbeleid 2009'. In het nu geldende aanbestedingsbeleid uit 2009 zijn de doelstellingen van het beleid, de uitgangspunten en het aanbestedingsproces beschreven. Daarnaast wordt ingegaan op de aanbestedingsvoorwaarden, de vuistregels voor de raming van de waarde van opdrachten en de procedures rondom het afwijken van het beleid. Ten slotte wordt er in het beleid informatie gegeven rondom het afsluiten en het beheer van contracten.

Op dit moment bereidt de gemeente een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid voor. De rekenkamer heeft uit ambtelijke informatie begrepen dat het college het nieuwe beleid nog dit jaar ter vaststelling aan de raad zal aanbieden. De rekenkamer zal dit nieuwe beleid meenemen in de analyse.

2-1-2 aanbestedingsproces

Het aanbestedingsproces van de gemeente Barendrecht is weergegeven in figuur 2-1. In het huidige onderzoek richt de rekenkamer zich vooral op de laatste twee fases van het proces: het bewaken en de nazorg.

Figuur 2-1 aanbestedingsproces gemeente Barendrecht



bewaken

De fase bewaken omvat volgens het aanbestedingsbeleid 'het bewaken van de levering, gekeken naar beveiliging en controle van de goederen, werken en diensten'. Uit het beleid komt naar voren dat het bewaken van de kwaliteit en levertijd van de aanbestedingen soms een taak is van de budgethouder en soms een taak van team Inkoop. Onder 'bewaken' moet onder meer worden verstaan:

- controle op de orders (is alles geleverd conform contract);
- meten van prestaties van de leverancier.

nazorg

Met nazorg wordt de evaluatie van de genoten dienstverlening bedoeld. De evaluatie heeft als doel om waar mogelijk de overeenkomst te verlengen of om bij een nieuwe aanbesteding het programma van eisen en wensen aan te passen op basis van de eerdere ervaringen. Onder nazorg wordt onder meer verstaan:

- supervisie op naleving van de contracten;
- 'evaluatie en beoordeling van de leveranciersprestaties.

2-2 organisatorische context

bestuurlijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het aanbestedingsbeleid in het algemeen ligt bij de wethouder financiën. Voor specifieke aanbestedingen ligt de verantwoordelijkheid bij de vakwethouders die verantwoordelijk zijn voor het beleidsterrein waarop de aanbesteding betrekking heeft.

ambtelijke verantwoordelijkheid

In de gemeente Barendrecht worden aanbestedingen uitgevoerd door de vakafdelingen die verantwoordelijk zijn voor het beleidsterrein waarop de aanbesteding betrekking heeft en door team inkoop. Het merendeel van de aanbestedingen wordt uitgevoerd door de vakafdelingen. Team inkoop heeft hierbij dan vooral een ondersteunende rol. Daarnaast voert team inkoop ook zelf aanbestedingen uit. Team inkoop is onderdeel van de afdeling juridische zaken.

3 doel- en vraagstelling

doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamer Barendrecht:

- te oordelen in hoeverre het college inzicht heeft in de prestaties van aanbestede diensten
- te oordelen of het college voldoende bewaakt dat de prestaties die het beoogt met de aanbestedingen ook worden geleverd.

centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In welke mate heeft het college inzicht in de prestaties van aanbestede diensten en in welke mate bewaakt het college dat de prestaties die met de aanbestedingen worden beoogd ook worden geleverd?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1 Welke prestatieafspraken zijn vastgelegd in de overeenkomsten van aanbestede diensten?
- 2 In welke mate beschikt het college over adequate informatie over de geleverde prestaties van aanbestede diensten?
- 3 Op welke wijze bewaakt het college dat de geleverde prestaties overeenkomen met de prestatieafspraken?

4 afbakening

Zoals bij de doel- en vraagstelling is geformuleerd, zullen in dit onderzoek aanbestedingen van diensten worden onderzocht. Er is gekozen om alleen diensten te onderzoeken, omdat vraagstukken omtrent de meetbaarheid van prestaties zich bij diensten over het algemeen vaker voordoen dan bij leveringen en werken.

Achtergrond hiervan is dat de eisen die aan diensten worden gesteld zich over het algemeen minder eenvoudig in objectief meetbare termen laten omschrijven dan de 'hardere' eisen die aan leveringen en werken kunnen worden gesteld.

Het onderzoek zal zich richten op aanbestedingen die plaats hebben gevonden vanaf 2012. Daarnaast zal alleen worden gekeken naar aanbestedingen die al afgerond zijn, zodat er ook onderzoek kan worden gedaan naar de uitvoering van de overeenkomsten.

Het onderzoek richt zich op aanbestedingen met enige financiële omvang. Om die reden is ervoor gekozen om alleen diensten te onderzoeken die Europees zijn aanbesteed. Dit betekent dat er alleen onderzoek zal worden gedaan naar diensten boven het drempelbedrag voor 2012 en 2013 van 200.000 euro.²

² Verordening (EU) Nr. 1251/2011, november 2011

Op basis van bovenstaande afbakening heeft de rekenkamer een overzicht met aanbestedingen ontvangen van de gemeente Barendrecht. Uit deze lijst van tien aanbestedingen heeft rekenkamer drie aanbestedingen geselecteerd voor het onderzoek. Bij die selectie is vooral gekeken naar welke aanbestedingen diensten betreffen die voor inwoners van Barendrecht direct relevant zijn. De niet geselecteerde aanbestedingen zijn overwegend gericht op de interne organisatie van de gemeente.³

De aanbestedingen waar in dit onderzoek naar zal worden gekeken zijn weergegeven in tabel 4-1.

tabel 4-1: overzicht aanbestedingen gemeente Barendrecht

aanbesteding	jaar	gemeente(n)	vakafdeling
openbare groenvoorziening	2012	Barendrecht	Advies & Programmering
leerlingen- en WMO vervoer	2012/2013	Barendrecht, Albrandswaard & Ridderkerk (BAR)	Toegang
afvalverwerking	2013	Barendrecht & Ridderkerk	Afval & Materieel

5 onderzoeksaanpak

5-1 documentstudie

De rekenkamer zal het onderzoek uitvoeren door middel van een documentstudie. De rekenkamer zal onder meer de volgende documenten raadplegen:

- beleidsdocumenten die inzicht geven in de doelen die het college met de voor het onderzoek geselecteerde aanbestedingen beoogt;
- de overeenkomsten die de gemeente met de aanbieders heeft gesloten;
- rapportages van de aanbieders aan de gemeente over de geleverde prestaties;
- documenten die inzicht geven in de wijze waarop het college de geleverde prestaties van de aanbieders bewaakt.

Indien nodig zal de rekenkamer interviews houden met ambtenaren die betrokken zijn bij de bewaking van de uitvoering van de overeenkomsten.

³ De BAR-aanbesteding schuldhulpverlening is niet geselecteerd voor het onderzoek. Dit terwijl schuldhulpverlening een dienst is die voor inwoners van Barendrecht direct relevant kan zijn. Reden dat deze aanbesteding niet is geselecteerd is dat deze reeds onderzocht is door de rekenkamercommissie Ridderkerk (rekenkamercommissie Ridderkerk 'Hulp nodig, onderzoek naar schuldhulpverlening in Ridderkerk'), april 2014.

5-2 normen

Hieronder is aangegeven welke normen de rekenkamer onder meer zal hanteren bij de beantwoording van de deelvragen. Het is mogelijk dat in de loop van het onderzoek aanleiding bestaat normen te wijzigen of specifieker te formuleren. In dat geval zal de rekenkamer die wijzigingen toelichten in de rapportage.

- 1 *Welke prestatieafspraken zijn vastgelegd in de overeenkomsten van aanbestede diensten?*
 - in de overeenkomst zijn prestatieafspraken opgenomen.
 - de prestatieafspraken sluiten logisch aan bij het beleid van de gemeente.
 - de prestatieafspraken zijn meetbaar.
 - in de overeenkomst zijn afspraken opgenomen over wijze en frequentie van rapportage aan de gemeente over de geleverde prestaties.
 - de afspraken over rapportage waarborgen in opzet dat de gemeente hiermee tijdig en voldoende inzicht krijgt in de geleverde prestaties.

- 2 *In welke mate beschikt het college over adequate informatie over de geleverde prestaties van aanbestede diensten?*
 - het college beschikt tijdig over de in de overeenkomst afgesproken rapportages.
 - de rapportages bieden het college voldoende informatie om inzicht te krijgen in de geleverde prestaties.

- 3 *Op welke wijze bewaakt het college dat de geleverde prestaties overeenkomen met de prestatieafspraken?*
 - het college heeft in het aanbestedingsbeleid adequate richtlijnen vastgelegd voor het bewaken van prestaties van aanbieders.
 - het college monitort voldoende of rapportages van de aanbieders adequaat zijn en tijdig worden aangeleverd.
 - indien de aanbieders de rapportages niet op de afgesproken tijd en wijze aanleveren, neemt het college gepaste stappen richting de aanbieders om de rapportages alsnog te ontvangen.
 - het college monitort voldoende of de prestaties voldoen aan de in de overeenkomst vastgelegde prestatieafspraken.
 - het college monitort voldoende of de aanbieder de in de overeenkomst vastgelegde tarieven of budgetten hanteert.
 - indien de prestaties niet voldoen aan de gemaakte afspraken neemt het college gepaste stappen richting de aanbieders om te bewerkstelligen dat de prestaties verbeteren.

6 organisatie en planning

6-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Barendrecht:

- mevrouw Nienke van Norel
- de heer Kees de Waijer (projectleider)

6-2 planning

De uitvoering van het onderzoek zal starten in november 2014. De publicatie van het onderzoek zal plaatsvinden begin 2015.