

Inlichtingen

Marjolein E. Barel-Glashouwer
T 06 25 39 38 64
E m.barel@barneveld.nl

Datum

8 november 2023

Onderwerp

Doorwerkingsonderzoek innovatief
aanbesteden

Bijlagen

-

Aan de gemeenteraad van Barneveld
Postbus 63
3770 AB Barneveld

Geachte gemeenteraad,

De rekenkamer heeft u medio 2019 een rapport aangeboden over onderzoek naar een innovatieve aanbesteding van het wegenonderhoud. In het rapport deden we een aantal aanbevelingen. Op 10 juli 2019 heeft uw raad besloten om deze aanbevelingen over te nemen.

De rekenkamer is nu nagegaan in hoeverre de aanbevelingen in de praktijk zijn gebracht. Dit noemen we een doorwerkingsonderzoek. We hebben relevante documenten bestudeerd en interviews gehouden met betrokken medewerkers en de portefeuillehouder. In deze brief informeren we u over de resultaten van dit doorwerkingsonderzoek. Eerst vatten we de conclusies uit 2019 samen. Daarna beschrijven we de bevindingen van het doorwerkingsonderzoek 2023.

Conclusies uit het onderzoek 2019 samengevat

In 2013-2014 heeft de gemeente Barneveld het wegenonderhoud op innovatieve wijze aanbesteed. De rekenkamer heeft deze aanbesteding in 2019 onderzocht. De innovatie bij de onderzochte aanbesteding van het wegenonderhoud had te maken met de contractvorm en met de aanbestedingsprocedure. De gemeente had gekozen voor een contract waarbij ze stuurde op te leveren resultaten door de marktpartij. De gemeente schreef niet zoals voorheen voor wat er gedaan moest worden en in zekere mate ook hoe, maar vooral wat een en ander moest opleveren aan functionaliteit van de weg. Gehoopt werd zo de kennis en creativiteit van 'de markt' optimaal te benutten. Deze contractvorm was nieuw voor de gemeente.

Ook de aanbestedingsprocedure was innovatief. Het was een aanbestedingsprocedure met een concurrentiegericht dialoog. Dat betekent dat de gemeente gebruikmaakte van de expertise van de potentiële opdrachtnemers. Marktpartijen werden vroeg in het proces betrokken, waardoor de vraag van de gemeente kon worden afgestemd op de door marktpartijen te ontwikkelen innovatieve oplossingen.

Uit het rekenkameronderzoek kwamen de volgende conclusies naar voren:

1. De ambtelijke organisatie was in 2013-2014 onvoldoende toegerust om het innovatief aanbesteden uit te voeren. Er was op dat moment onvoldoende bezetting en kennis in de organisatie aanwezig waardoor er een expert is ingehuurd. Kennisuitwisseling met de extern ingehuurde expert had onvoldoende plaatsgevonden. De aanbesteding was in een te kort tijdsbestek voorbereid, waardoor de

organisatie onvoldoende tijd en aandacht heeft gehad voor de marktbenadering, de aanbestedingsleidraad en de gunningsfase.

2. Bij de gunning woog de prijs per saldo zwaarder dan de kwaliteit en enkele keuzen waren vooraf onvoldoende doordacht. De verwachting van de gemeente over het beoogde resultaat, en de wijze waarop dit tot stand zou komen, was niet geborgd in de aanbesteding of in het contract.
3. De verwachtingen van de gemeente en de aannemer over de kwaliteit van het resultaat kwamen niet met elkaar overeen.

Ten tijde van het onderzoek in 2019 bleek al dat de gemeente veel geleerd had van de innovatieve aanbesteding uit 2013-2014. Vrij kort na de aanbesteding heeft de gemeente verbeteringen doorgevoerd in het aanbestedingsbeleid en maatregelen getroffen om de deskundigheid in de ambtelijke organisatie te bevorderen.

Algemene conclusies uit het doorwerkingsonderzoek 2023

De aanbevelingen die de rekenkamer in 2019 deed, gingen niet alleen over het innovatief aanbesteden van wegenonderhoud, maar waren toe te passen op aanbestedingen in het algemeen. De rekenkamer heeft daarom in dit doorwerkingsonderzoek onderzocht hoe de aanbevelingen hebben doorgewerkt in de werkwijze omtrent aanbestedingen. We willen wel benoemen dat een doorwerkingsonderzoek beknopt van aard is. We trekken geen conclusies over de hele organisatie als het gaat om het aanbesteden van opdrachten, maar schetsen een beeld van de werkwijze zoals die nu gehanteerd wordt.

De rekenkamer concludeerde in het onderzoek uit 2019 al dat de gemeente kort na 2013-2014 de nodige verbeteringen had doorgevoerd. Al in 2013 heeft de gemeente samen met de gemeente Ede het team Inkoop ingesteld. Er zijn vanaf dat moment deskundige inkoopadviseurs in dienst gekomen die de medewerkers adviseren. Door met de gemeente Ede samen te werken heeft het team Inkoop een grotere schaal, met meer specialistische kennis, dan wanneer de gemeente Barneveld inkoopadvies zelfstandig zou organiseren.

De medewerkers van de vakafdelingen betrekken de inkoopadviseurs wanneer dat verplicht is, namelijk bij aanbestedingen die bepaalde drempelbedragen overschrijden of aanbestedingen waarvoor de Europese aanbestedingsrichtlijnen gelden. Maar ook als het niet verplicht is, vragen zij team Inkoop regelmatig om advies. Door het advies van team Inkoop krijgen de vakafdelingen kennis over inkoop, die zij benutten bij de aanbestedingen die zij zelfstandig uitvoeren.

De gemeente blijft aandacht houden voor de verbetering van inkoop- en aanbestedingsprocessen. Dit is terug te zien in de bevindingen van de accountant. Bij de jaarrekeningen 2019 en 2020 werd er nog een verklaring met beperking voor de rechtmatigheid afgegeven als gevolg van rechtmatigheidsfouten ten aanzien van naleving van de (Europese) aanbestedingsrichtlijnen. Bij de jaarrekeningen 2021 en 2022 was dit een goedkeurende verklaring voor de rechtmatigheid. Verder wil de gemeente contractmanagement invoeren, om er zorg voor te dragen dat wat is afgesproken in contracten ook uitgevoerd wordt. Er zijn verbeteringen mogelijk op het gebied van dossiervorming van inkooptrajecten. Dit gebeurt nog niet op uniforme wijze bij de aanbestedingen waarbij team Inkoop niet betrokken is.

Bevindingen en conclusies per aanbeveling

Hieronder beschrijven we per aanbeveling hoe die opgevolgd is.

Aanbeveling 1

Hanteer het uitgangspunt: beleid, organisatie, contract. Dit houdt in dat een gewenste innovatie (beleid) kennis en kunde nodig heeft (organisatie) om vervolgens te kunnen leiden tot een goed contract, dat op de juiste wijze in de markt kan worden gezet en dat tijdens de uitvoering wordt beheerst.

Al sinds eind 2013 is er met de gemeente Ede een gezamenlijk team Inkoop aangesteld en in 2016 is het inkoopbeleid vastgesteld. De gemeente heeft drempelbedragen vastgesteld: boven de drempelbedragen moet team Inkoop in elk geval betrokken worden, daaronder hoeft dat niet. De aanbevelingen uit 2019 kwamen in die zin als een bevestiging van de reeds ingeslagen weg.

Het team Inkoop verzorgt het contract*beheer* van contracten met een waarde vanaf € 50.000 met een looptijd langer dan 1 jaar. Momenteel wordt onderzocht of bepaalde contracten beter bij andere teams kunnen worden beheerd, vooral als het gaat om contracten waarbij team Inkoop niet betrokken is bij de aanbesteding. De gemeente onderzoekt ook hoe contract*management* ingericht kan worden in de organisatie. Niet alleen dient het inkoopproces en het contractbeheer goed te verlopen, maar vervolgens ook de uitvoering van de opdracht. Momenteel wordt nagegaan bij welke vakafdelingen het contractmanagement verbeterd kan worden, bijvoorbeeld door de aanstelling van contractmanagers.

Aanbeveling 2

Zorg voor een volledig aanbestedingsdossier waaruit gemaakte keuzen en afwegingen te herleiden zijn. Het dossier moet in ieder geval bestaan uit: 1) inkoopplan, 2) onderbouwing keuze gunningscriteria en gekozen procedure, 3) gunningsadvies met paragraaf over verificatie.

In het doorwerkingsonderzoek hebben we niet voor de hele gemeente kunnen nagaan of aanbestedingsdossiers volledig zijn. Team Inkoop houdt dossiers bij van de aanbestedingen waar zij bij betrokken is. Dat zijn de aanbestedingen die bepaalde drempelbedragen overschrijden of waarvoor de Europese aanbestedingsrichtlijnen gelden. De inkoopadviseurs hanteren daarvoor een standaard mappenstructuur. Deze mappen worden (nog) niet in het huidige zaaksysteem opgeslagen; wel worden in het zaaksysteem overeenkomsten en in- en uitgaande post geregistreerd. De gemeente voert op dit moment een nieuw zaaksysteem in. Op termijn wil de gemeente daarin ook de aanbestedingsdocumenten registreren. Dat moet eraan bijdragen dat documenten meer uniform en op een centrale plek worden opgeslagen. Er moet nog bepaald worden welke aanbestedingsdocumenten in het nieuwe zaaksysteem geregistreerd worden en op welke manier.

De medewerkers van de vakafdelingen verzorgen zelf de dossiervorming van de aanbestedingen waarbij team Inkoop niet betrokken is. Uit de interviews werd duidelijk dat dossiers in Microsoft Teams worden opgeslagen, in een 'project': de medewerkers die 'lid' zijn van dat project hebben toegang tot de documenten, maar anderen niet.

Volgens de rekenkamer is er nog onvoldoende aandacht voor archivering van documenten van aanbestedingen waarbij het team Inkoop niet betrokken is. Dat bleek ook uit een ander rekenkameronderzoek uit 2022 voor de gemeente Barneveld ([Uitbesteden \(beleid\)sopdrachten en onderzoeken Barneveld \(rkvalleienveluwerand.nl\)](https://rkvalleienveluwerand.nl)). In dat onderzoek over het uitbesteden van opdrachten door de gemeente Barneveld kwam naar voren dat aanbestedingsdocumenten lang niet altijd op een eenduidige en herleidbare wijze worden gearhiveerd.

Aanbeveling 3

Zorg ervoor dat binnen de gemeentelijke organisatie voorafgaand aan de aanbesteding voldoende kennis beschikbaar is over de aanbestedingsprocedure. Waar nodig kan externe expertise worden ingehuurd om (tijdelijke) kennis- of ervaringsachterstanden op te lossen. Maak dan vooraf duidelijke afspraken over inzet en kennisoverdracht.

Deze aanbeveling wordt in de praktijk gebracht. De adviseurs van team Inkoop hebben de nodige kennis van aanbestedingsprocedures en nemen deel aan aanvullende opleidingen en cursussen om de kennis up-to-date te houden. Er wordt volgens de gemeente vrijwel geen externe expertise meer ingehuurd voor het doen van aanbestedingen.

De medewerkers van de vakafdelingen die we gesproken hebben, geven aan dat zij team Inkoop niet alleen betrekken wanneer dat verplicht is, namelijk bij aanbestedingen die bepaalde drempelbedragen overschrijden of aanbestedingen waarvoor de Europese aanbestedingsrichtlijnen gelden. Ook vragen zij inkoopadviseurs om advies wanneer dat niet verplicht is. Inkoopadviseurs adviseren de vakafdelingen over de beste manier van aanbesteden. Ook stellen zij basisdocumenten op die medewerkers kunnen gebruiken bij aanbestedingen. Door het advies van de inkoopadviseurs groeit de kennis van de medewerkers van de vakafdelingen. Deze kennis benutten zij bij de aanbestedingen die zij zonder betrokkenheid van team Inkoop uitzetten.

Aanbeveling 4

Zorg voor kennis van de markt waarin de aanbesteding wordt geplaatst door het houden van markt sessies en -consultaties waarin ontwikkelingen en ideeën uit de markt worden opgehaald.

Uit de gesprekken die in het kader van het doorwerkingsonderzoek zijn gevoerd blijkt dat deze aanbeveling is overgenomen. Maar gezien de beperkte reikwijdte van het doorwerkingsonderzoek hebben we geen gemeentebreed beeld. De medewerkers die wij gesproken hebben zorgen ervoor dat zij de markt kennen door bijvoorbeeld beurzen te bezoeken, marktpartijen uit te nodigen voor presentaties en te informeren bij team Inkoop of nieuwe marktpartijen zich bij hen hebben aangemeld. De inkoopadviseurs specialiseren zich in de aanbestedingsprocessen van bepaalde sectoren zoals het sociaal domein of het ruimtelijk domein.

Ook worden er aanbestedingen gedaan waarin de kennis van marktpartijen al in een vroeg stadium wordt benut. In die zin werkt de gemeente innovatief bij het aanbesteden en dit stimuleert de gemeente ook in het inkoopbeleid. Het inkoopbeleid (2016) van de gemeente zegt hierover: "De gemeente Barneveld moedigt innovatiegericht inkopen aan en wil maximaal gebruik maken van de kennis en de innovatiekracht

in de markt. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente ruimte aan de leverancier om een innovatieve oplossing aan te bieden. (...) In plaats van gebruik te maken van een volledig gedetailleerd programma van eisen, kiest men hier voor meer inbreng vanuit de aanbieder. Dit kan praktisch gezien betekenen dat de traditionele wijze van uitvragen en uitvoeren plaats maakt voor andere werkwijzen. In het geval het om een uitvraag gaat van een nog niet bestaand product, kan hiertoe een innovatiepartnerschap aangegaan worden.”

Een voorbeeld hiervan uit de praktijk is dat bij bouwprojecten regelmatig gewerkt wordt met een bouwteam: daarin wordt een aannemer vroeg in het proces ingeschakeld, zodat zijn kennis al tijdens het ontwerp benut wordt. Dit is anders dan bij een traditionele aanbesteding, waarbij het ontwerp eerst tot in detail wordt uitgewerkt voordat de gemeente een aannemer contracteert.

Aanbeveling 5

Bepaal vooraf een duidelijk doel (behoefte en resultaat) met een duidelijke reikwijdte en communiceer dit zowel intern als extern. Informatiebijeenkomsten of het opstellen van een zogenoemde ‘vraagspecificatie algemeen’ waarin dit wordt toegelicht, kunnen hierbij helpen. Specificeer daarnaast zoveel mogelijk functionele eindbeelden. Dit voorkomt dat de inschrijvers zich focussen op technische eisen en dat er discussie ontstaat over zeer specifieke technische eisen, terwijl het eindbeeld daarbij niet is wat de gemeente had gewenst.

Uit de informatie en interviews blijkt dat de gemeente aandacht besteedt aan een duidelijke uitvraag bij aanbestedingen. Tijdens de voorbereiding op een aanbesteding stelt de vakafdeling, samen met een inkoopadviseur, een programma van eisen op met daarin de wensen voor de uitvoering en het eindresultaat en de gunningscriteria. Vaak tellen kennis en kunde zwaarder mee in de beoordeling dan de prijs. De beoordeling wordt medegedeeld aan de marktpartijen, om te zorgen voor een transparant proces.

Tot slot

De rekenkamer hoopt u met deze brief voldoende geïnformeerd te hebben over de bevindingen en conclusies uit dit doorwerkingsonderzoek. De rekenkamer is uiteraard bereid tot het geven van een nadere toelichting als daar behoefte aan is.

Tot slot bedankt de rekenkamer het college en de ambtenaren voor de medewerking aan het onderzoek.

Met vriendelijke groet,



Dr. Mark Pen
Voorzitter rekenkamer