



Notitie doorwerkingstraject

Aanbestedingsbeleid in Barneveld

Februari 2011

1. Inleiding

In 2008 hebben de rekenkamercommissies ViP+ (inmiddels rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand) op verzoek van de gemeenteraad van Barneveld een quickscan uitgevoerd naar het aanbestedingsbeleid in de gemeente Barneveld.

Aanleiding voor dit onderzoek waren twee aanbestedingen, waarbij forse overschrijdingen hadden plaatsgevonden (Schaffelaartheater en De Burgtschool). Dit bleek vooral te wijten aan marktomstandigheden. Wel constateerde de rekenkamercommissie dat de gemeente Barneveld het proces van aanbesteden kon professionaliseren, en dat de gemeente meer aandacht kan besteden aan de zakelijke kant van de aanbestedingen.

In mei 2008 hebben wij hierover een rapport met acht aanbevelingen voor het aanbestedingsbeleid aangeboden aan de gemeenteraad. In de raadsvergadering van 7 oktober 2008 heeft de gemeenteraad de aanbevelingen formeel overgenomen, behalve het tweede deel van aanbeveling 7.

De rekenkamercommissie heeft, conform de toezegging bij het uitbrengen van het rapport, na twee jaar onderzocht in hoeverre de aanbevelingen in het rapport in de praktijk zijn gebracht.

Wij rapporteren in deze notitie over onze bevindingen. Allereerst lichten wij in paragraaf 2 toe *hoe* wij dit doorwerkingsonderzoek hebben uitgevoerd. In paragraaf 3 geven wij de bevindingen weer. In paragraaf 4 besluiten wij met onze conclusies.

2. Verantwoording doorwerkingstraject

Wij hebben het college gevraagd om relevante nieuwe en/of gewijzigde beleidsdocumenten sinds 2008 op te sturen en aan te geven hoe de aanbevelingen zijn doorgevoerd. Het college heeft diverse documenten aangeleverd en 1 december jl. heeft het college een schriftelijke notitie verstuurd over de implementatie van de aanbevelingen.

De documenten die wij hebben bestudeerd zijn:

- Afdelingsplan Facilitaire dienstverlening 2009, 2010
- Brief van minister van VROM over Monitor duurzaam inkopen, 2010
- Brief van VNG aan minister van Economische zaken over concept-AMvB proportionaliteit bij aanbesteden, 7 augustus 2007
- Collegebesluit gevraagde overzicht van aanbestedingen van werken, 9 april 2008
- Collegebesluit actualisering aanbestedingsbeleid, 19 maart 2009
- Collegebesluit actualisering aanbestedingsbeleid deel II, 2 april 2009
- Collegebesluit aanpassing drempelbedragen aanbestedingsbeleid, 15 januari 2010
- Concept-Inkoopplan/Inkoopactieplan (niet-openbaar)
- Interne spendanalyse 2009 (niet-openbaar)
- Inkoophandboek
- Memo spendanalyse 2009 aan directie, van afdeling FDV/FIN
- Memo van college aan de raad inzake aanbesteding van werken, 3 april 2008
- Memo van college aan de raad inzake evaluatie aanbestedingsbeleid, 22 augustus 2008
- Nota aanbestedingsbeleid gemeente Barneveld, 8 februari 2010
- Eindpresentatie Gemeente Barneveld Inkoop, 11 januari 2011
- Projectmatig procesmanagement 'van begroting tot aanbesteding', afstudeerscriptie R.W. Heezen, HAN Academie Diedenoort, 2 juni 2009 (niet-openbaar)
- Raadsbesluit aanbestedingsbeleid 21 april 2009
- Raadsvoorstel (gewijzigd) Kaders aanbestedingsbeleid, 30 maart 2009
- Realisatie afdelingsplan Facilitaire dienstverlening 2009

Daarnaast heeft de rekenkamercommissie een interview gehouden met twee betrokken ambtenaren.

Gelet op de beperkte opzet van dit onderzoek hebben wij ons rapport niet voor een bestuurlijk wederhoor aan het college voorgelegd¹, maar rechtstreeks aan de raad gezonden. Uiteraard kan de raad het college voor de behandeling nog om een reactie verzoeken. Het college kan richting raad reageren.

Het feitelijke onderzoekswerk is verricht door drs. J.P.P. van Dort (voorzitter rekenkamercommissie), dr. J.G.W. Scheltinga (lid Rekenkamercommissie) en drs. B.C.J. Does (secretaris/onderzoeker van de rekenkamercommissie). De voltallige commissie heeft het traject begeleid. De heer R. Reedeker van 4Building heeft op ons verzoek een reactie gegeven op een concept van deze notitie.

3. Bevindingen van het doorwerkingstraject

In paragraaf 3.1 gaan we kort in op algemene ontwikkelingen in het aanbestedingsbeleid sinds 2008. In paragraaf 3.2 doen we verslag van de implementatie van de aanbevelingen.

3.1 Ontwikkelingen in het aanbestedingsbeleid sinds 2008

Aanbestedings- en inkoopbeleid

Ten tijde van het onderzoek stond het gemeentelijke aanbestedingsbeleid beschreven in de Nota Aanbestedingsbeleid (2004), die was vastgesteld door het college. Dit betrof alleen de aanbesteding van werken. In 2007 is een aparte Nota vastgesteld door de raad voor de inkoop van diensten en leveringen. Inmiddels zijn deze twee afzonderlijke nota's (conform de aanbeveling van de

¹ Wel heeft de ambtelijke organisatie een informele, technische reactie gegeven.

rekenkamercommissie) geïntegreerd en geactualiseerd. Op 21 april 2009 heeft de gemeenteraad unaniem de Nota Aanbestedingsbeleid vastgesteld.² De kaders voor deze nota zijn gelijk aan die van de Nota Inkoop Leveringen en Diensten uit 2007.

De kaders zijn conform landelijke wet- en regelgeving. Er is geen nadere gemeentelijke invulling, op de gehanteerde drempelbedragen voor het bepalen van het type aanbesteding (bijvoorbeeld enkelvoudig of meervoudig) na. Deze drempelbedragen (uitgezonderd de Europese drempelbedragen) liggen vergeleken met andere gemeenten overigens relatief hoog. De gemeente geeft aan dat hiervoor bewust is gekozen, met als uitgangspunt om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de afdelingen te plaatsen.

Aanbestedings- en inkoopproces

Naast dit beleidsproces heeft de organisatie zich ook gericht op het uitvoeringsproces. In 2009 is van start gegaan met een professionaliseringsstag. Het doel is om te komen tot *'een goed werkend en gedragen gecoördineerd inkoopmodel dat blijvend een toegevoegde waarde oplevert voor de organisatie van de gemeente. Het gaat om zowel harde aspecten (regels, techniek, rechtmatigheid, contractbeheer, aanbestedingswet) als zachte aspecten (samenwerking, overleg, communicatie).*³

Uit de documenten blijkt dat de gemeentelijke organisatie sinds 2009 actief bezig is geweest met de implementatie van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid. In het interview zijn de belangrijkste ontwikkelingen toegelicht:

- De rol van de inkoopadviseur (in dienst getreden in 2009) is in het nieuwe beleid versterkt. In het vastgestelde aanbestedingsbeleid is opgenomen dat er melding gedaan moet worden van een project/inkoop of aanbesteding aan de inkoopadviseur. Hiervoor staat een formulier op intranet, dat ingevuld deel uit moet maken van ieder aanbestedingsdossier. Zo meldt ieder afdelingshoofd de aanbesteding bij Inkoop. Na voltooiing van de aanbesteding wordt de uitslag door middel van het formulier gunningprocedure⁴ ook gemeld bij Inkoop. (Nota aanbestedingsbeleid). De nieuwe inkoopadviseur heeft ook veel tijd gestoken in de kennismaking met de organisatie en het toelichten van het beleid om draagvlak te vergroten.
- De organisatie is nu bezig met het 'lean' maken van het inkoopproces. In januari 2011 is de nieuwe werkwijze vastgesteld in het DO⁵. De afdelingen zijn volgens het Lean Ent proces verplicht om met hun aanbestedingen voor advies langs Inkoop te gaan. Als de vakafdeling het advies van Inkoop niet over wil nemen, zal op hoger niveau de beslissing plaatsvinden (tussen afdelingshoofden of met de directie). Verder richt de Lean procedure zich vooral op het verbeteren van de kwaliteit van de voorbereidingsfase van de aanbesteding.
- Intern is een globale spendanalyse uitgevoerd. Daarna heeft een extern bureau een uitvoerige variant hiervan uitgevoerd. Hierin is de conclusie van de interne spendanalyse bevestigd en onderbouwd: er is door efficiëntere inkoop een besparing mogelijk van 2 miljoen euro. Hierbij moet gedacht worden aan volumevergroting, leveringen aanvragen via een website zodat er geen eigen voorraadbeheer meer nodig is, kennisverbreding en -verdieping inkoopfunctionarissen o.g.v. markt- en kostenkennis, regionale samenwerking,

² Dit is inmiddels geactualiseerd en opnieuw vastgesteld op 8 februari 2010 (i.v.m. wijziging van Europese drempelbedragen).

³ Afdelingsplan FDV 2010

⁴ Overigens, de definitie van Gunningcriteria in de Nota aanbestedingsbeleid is breder dan deze formeel gezien is. De gunningcriteria betreft de Laagste prijs of de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). De wijze waarop de EMVI worden vastgesteld, zijn sub-gunningcriteria of beoordelingscriteria.

⁵ De procedure dient nog goed gekeurd te worden door het MO en het college.

- reductie van het aantal leveranciers, meer raamcontracten (bundeling), actief contractbeheer en digitale facturering. Volgens respondenten geeft het externe bureau aan dat de gemeente Barneveld het in vergelijking met andere gemeenten gemiddeld en zeker niet slechter doet. Ten opzichte van het bedrijfsleven is er nog wel verbetering mogelijk.
- Het contractbeheersysteem moet straks echt een managementsysteem worden (t.z.t. zal dan ook een contractmanager worden aangetrokken). Door goed gebruik te maken van de informatie uit dit systeem kan weer input worden verkregen voor het optimaliseren van nieuwe aanbestedingen.

3.2 Implementatie van de aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft op basis van de quickscan Aanbestedingsbeleid acht aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn overgenomen door de raad, behalve het tweede deel van aanbeveling 7 (zie ook paragraaf 1). In onderstaande gaan we per aanbeveling in op de bestuurlijke reactie van het college van destijds, en de huidige stand van zaken volgens het college.

Aanbeveling 1

Besteed in de risicoanalyse in het aanbestedingsadvies aandacht aan de mogelijkheid van een gering aantal inschrijvers en definieer zodanige maatregelen dat de aanbestedende dienst zo lang mogelijk in het proces regie blijft behouden op het eindresultaat.

Het college (2006-2010) heeft in haar bestuurlijke reactie op het rapport destijds aangegeven dat zij reeds actie heeft ondernomen door het opstellen van een 'leidraad inkoopstrategie' in samenwerking met het adviesbureau Significant. Tevens zou risicoanalyse meer aandacht krijgen in de projectmatige aanpak van aanbestedingen.

Het huidige college geeft in haar reactie van 7 december 2010 aan, dat een werkgroep in de gemeentelijke organisatie (bestaande uit inkoopfunctionarissen) bezig is om een uniform proces te ontwikkelen voor Inkoop, volgens het Lean Ent principe. Alle Leveringen, Diensten en Werken dienen volgens een standaard methode/werkwijze te worden aanbesteed. Marktverkenning is een essentieel onderdeel hiervan, evenals behoud van regie op het eindresultaat door Inkoop. Inkoop krijgt een meer sturende rol en is daarnaast adviserend en ondersteunend. Daarnaast wordt bij iedere aanbesteding waar Inkoop bij betrokken is, een marktverkenning en de Krajlic-analyse⁶ toegepast.

In het interview is hierop de volgende toelichting gegeven: de huidige inkoopadviseur heeft jarenlange ervaring met aanbestedingen (ook van Werken) bij een projectenpool voor verschillende ministeries en met advisering over aanbesteding bij verschillende gemeenten. Het uitvoeren van een risico-analyse is voor hem de eerste logische stap om een aanbesteding mee te starten.

Behoud van de regie vindt onder andere plaats door:

- Versterking rol Inkoop: alle meervoudige onderhandse aanbestedingen dienen te worden aangemeld bij Inkoop. De inkoopadviseur zal altijd bij het eerste interne gesprek aanwezig zijn. Dan wordt ook ingeschat welke ondersteuning vervolgens gedurende het proces nodig

⁶ De Krajlic-methode gaat uit van een portfoliobenadering. De verschillende in te kopen producten worden aan de hand van een beoordeling van het inkooprisico en invloed op de winst ingedeeld in routine-/hefboom-/knelpunt- / strategische producten. Bij iedere categorie past een eigen inkoopstrategie.

is. De (benodigde) betrokkenheid van Inkoop gedurende het proces verschilt per aanbesteding.

- Samenbrengen van inkoopondersteuning bij één afdeling: de ondersteuning bij de aanbesteding van Werken zat voorheen bij de afdeling V&I, maar zit sinds de zomer ook bij Inkoop (formeel vanaf januari 2011).
- Fasering van het inkoopproces: in het Lean proces (gericht op alle voorbereidingen voordat de inkoop/aanbesteding van start gaat) worden vijf fasen onderkend. Daarnaast zijn zes randvoorwaarden benoemd (vereist aanwezig) die bij afronding van elke fase als meetlat fungeren (het *go/no go* moment).
- Evaluatie: in het Lean proces zit een integrale feedback-evaluatie opgenomen. Dit betekent een helder plan van aanpak aan het begin inclusief inzicht in aspecten als Tijd, Organisatie, Kwaliteit, Informatie en Geld (TOKIG). Hierbij hoort ook een evaluatie na afronding van het traject.

Bij de kaders voor het aanbestedingsbeleid is onder andere gesteld (raadsvoorstel 21 april 2009):

- De gemeente maakt bij het kiezen van de wijze van aanbesteding maximaal gebruik van de marktwerking.
- De gemeente maakt maximaal gebruik van kennis en innovatiekracht van de markt door bij ieder aanbestedingstraject de optimale methode te bepalen, (ofwel traditioneel ofwel innovatief aanbesteden’).

In het interview is dit toegelicht aan de hand van voorbeelden.

- De inkoopadviseur geeft aan dat hij bij onderhandse aanbestedingen adviseert om minimaal één nieuwe partij uit te nodigen. Dit is overigens niet zo opgenomen in de Lean procedure.
- Een voorbeeld betreft een aanbesteding gerelateerd aan de planvorming in het buitengebied. Een medewerker stond voor een aanbesteding, waarbij hij al bij een andere gemeente de ervaring had opgedaan dat dit financieel uit de hand liep. Samen met de inkoopadviseur is een open opdracht geformuleerd, met ingebouwde ‘tussenfases’. Er waren ijkmomenten voor de oplevering vastgelegd in het contract en er is gewerkt met een *fixed price*. Uiteindelijk wordt er nu ‘winst’ gemaakt op dit project.

De inkoopadviseur ziet een tendens dat de gemeente steeds meer opdrachten meer ‘open’ formuleert.

Aanbeveling 2

Laat bij een specifieke situatie bij aanbestedingen niet alleen door de juristen een advies uitbrengen, maar zorg mede voor een zakelijk advies waarbij gebaseerd op gedegen marktkennis en kostendeskundigheid de grenzen van de regelgeving worden gezocht om te komen tot een bevredigend resultaat.

Het college heeft in haar bestuurlijke reactie verwezen naar de ‘leidraad inkoopstrategie’, waarvan het uitvoeren van marktonderzoek en marktconsultatie onderdeel van zijn. Ook heeft het college een aanvulling op het inkoopbeleid vastgesteld, waarin verplichte advisering van de interne jurist en inkoopadviseur (bij nationaal openbare aanbestedingen en Europese aanbestedingen) is opgenomen.

Het huidige college verwijst in haar reactie naar het antwoord bij aanbeveling 1. Hierbij licht zij nog toe, dat nu (november 2010) nog niet bij iedere aanbesteding de inkoopadviseur of jurist is betrokken. Wel vinden diverse ontwikkelingen plaats, die ertoe bijdragen dat Inkoop een vast onderdeel wordt van een aanbesteding (verwijzend naar het Lean Ent proces).

Hiernaast stelt het college in haar reactie dat de informatie over inkoop op het intranet (Inkoopplein) is uitgebreid, er regulier overleg plaatsvindt met inkoopfunctionarissen (sinds 2010) en dat Inkoop regelmatig bij de afdelingen langsgaat om aan te geven wat haar rol is bij aanbestedingen.

In het interview is aangegeven dat de inkoopadviseur zelf altijd begint met marktverkenningen uitvoeren. Daarnaast heeft hij vanuit zijn achtergrond bij ministeries en advieswerk voor andere gemeenten een groot netwerk, waar hij voor advies op terug kan vallen. De gemeentelijke organisatie geeft verder aan dat bij de ontwikkeling van een nieuw meldingsformulier ook aandacht zal worden besteed aan de marktverkenning.

NB: De rekenkamercommissie brengt nogmaals expliciet onder de aandacht dat de essentie van de aanbeveling is, dat de gemeente ervoor zorgt dat zij gedegen marktkennis en kostendeskundigheid ontwikkelt. Dit, om een zakelijke uitvoering van de aanbestedingen te bevorderen. Dit zou ons inziens nog concreter kunnen worden uitgewerkt, zoals ook aangegeven in de externe spendanalyse.

Aanbeveling 3

Besteed in het aanbestedingsadvies aandacht aan een scenario, waarin maatregelen worden aangegeven om een ongewenst resultaat te voorkomen of bij te kunnen stellen.

Het college stelde in haar bestuurlijke reactie dat dit onderdeel zou worden in het procesmanagement.

Het college licht de implementatie als volgt toe:

Bij aanbestedingen en inkoop > 10.000 euro wordt een verplicht meldingsformulier ingevuld. In het nieuwe (Lean) inkoopproces is Inkoop vanaf aanvang van een project betrokken. De inkoopadviseur geeft in deze fase een advies over de wijze van aanbesteden. Het afwegen van verschillende scenario's maakt hiervan onderdeel uit. In het interview is een voorbeeld gegeven van een aanbesteding van fietsbruggen, waarbij heel specifieke eisen werden gesteld. *'In dat geval ga je op zoek naar gespecialiseerde bedrijven.'* Het advies was dus om geen openbare aanbesteding uit te voeren, maar om te werken met een voorselectie. *'Anders krijg je als gemeente veertig offertes die je allemaal moet lezen, zonder dat ze je vraag beantwoorden.'*

Aanbeveling 4

Zorg ervoor dat na iedere fase in een project (schetsontwerp-, voorlopig ontwerp-, definitief ontwerp- en bouwvoorbereidingsfase) er een faserapport wordt gemaakt, waarin onder andere wordt aangegeven of de doelstelling van de fase zijn gehaald, hoe het ontwerp is en welk budget daarbij past. Zorg bijvoorbeeld twee of vier keer per jaar voor een update van de investeringsbegrotingen, waarbij over eventuele wijzingen in de budgetten kan worden gerapporteerd aan de raad.

Het college gaf destijds aan dat voorgenomen aanbestedingen al opgenomen worden in een interne aanbestedingskalender en dat investeringsbegrotingen periodiek worden gezien en eventueel bijgesteld. In de toekomst zal iedere aanbesteding projectmatig worden voorbereid en uitgevoerd.

Nawoord rekenkamercommissie augustus 2008

Deze aanbeveling is niet alleen gericht op de aanbesteding, maar op het gehele (bouw)project, zodat dit geheel (financieel) beheerst wordt. Wij hechten bij deze aanbeveling aan de indeling in fasen/deelprojecten die allemaal een duidelijk einddoel hebben, in combinatie met een financieel kader en tijdsplan. Voor een goede aansturing is het van belang om de verschillende fasen expliciet af te ronden (de zgn. 'milestones'). Op basis van de diverse signaleringen bij de milestone dient ook een eventuele herijking van planning en kosten plaats te vinden. Dat is dan ook een aangewezen moment om andere partijen (zoals raad en college) te informeren.

In haar schriftelijke reactie geeft het college aan dat het nieuwe (Lean) proces uit meerdere fases bestaat met na elke fase een *go/no go* moment (besluitvorming door opdrachtgever/college/raad). Inkoop is één van de onderdelen die deel uitmaakt van deze besluitvormingsmomenten. In de Lean procedure staan zes randvoorwaarden benoemd. Bij het overgaan naar een nieuwe fase, dient aan deze zes randvoorwaarden te zijn voldaan. Evaluatie van het afgeronde inkoopproces maakt onderdeel uit van de nazorgfase, evenals contractbeheer.

Bij grotere, complexe projecten, zoals die van het Ontwikkelingsbedrijf (OWB), vindt er volgens het college structureel terugkoppeling plaats aan het college en de raad. Het OWB heeft een format voor een startnotitie ontwikkeld, en maakt gebruik van voortgangsrapportages met per project de stand van zaken, planning, risico's, financiën en ontwikkelingen. Deze gaan ook naar de raad. Daarnaast is er jaarlijks een projectenpresentatie aan de raad (bijvoorbeeld een bustour of projectenmarkt).

NB: In dit beperkte doorwerkingstraject heeft de rekenkamercommissie geen nader onderzoek uitgevoerd naar het projectmanagement. Wij geven hier dus geen inhoudelijk oordeel over.

Aanbeveling 5

Vernieuw het Aanbestedingsbeleid Werken met verwerking van alle relevante ontwikkelingen en combineer dit beleid met het beleid voor Diensten en Leveringen. Bundel daarvoor de verspreid aanwezige kennis binnen de gemeente met daarbij indien gewenst inbreng van externe deskundigheid.

Het college licht in haar bestuurlijke reactie toe, dat het inkoopbeleid voor Leveringen, Diensten en Werken zou worden samengevoegd tot één beleidsdocument. Hierbij zal tevens geanticipeerd worden op de nieuwe aanbestedingswet die in 2009 zou worden vastgesteld. In de beleidsontwikkeling zal meer aandacht komen voor het verbeteren van kennisdeling.

Nawoord rekenkamercommissie augustus 2008

Nu de nieuwe aanbestedingswet is afgeblazen verwacht de rekenkamercommissie dat de interne regelgeving zo spoedig mogelijk wordt geactualiseerd.

Het college stelt in haar reactie dat de gemeente inmiddels één beleid voor Werken, Diensten en Leveringen heeft vastgesteld (de nota Aanbestedingsbeleid). De documenten op het Inkoopplein zijn voor alle drie de zaken toepasbaar, evenals het nieuwe Lean inkoopproces. Ook organisatorisch is het voornemen (november 2010) om op korte termijn alle aanbestedingen onder de verantwoordelijkheid van Inkoop (FDV) te laten vallen (voorheen adviseerde de afdeling V&I voor Werken, en de afdeling FDV voor Diensten en Leveringen). Doel is om één afdeling verantwoordelijkheid, overzicht en sturingsmogelijkheden te geven.

Daarnaast zijn per afdeling materiedeskundigen vastgesteld.⁷ Een '*aanbesteding vindt altijd plaats onder verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd door minimaal twee medewerkers*' (Nota aanbestedingsbeleid). In de Lean procedure worden 'beleidsmedewerker' en 'vakspecialist' genoemd. Zie ook aanbeveling zes.

⁷ Realisatie afdelingsplan FDV 2009

Aanbeveling 6

De kennis mag best verspreid zijn over meerdere afdelingen, maar moet tegelijkertijd gezamenlijk ingezet kunnen worden. Zorg daarom voor een platform, team of adviesgroep (tenderboard) waar deze kennis in gebundeld kan worden en waarin geadviseerd dient te worden aan de verantwoordelijke directeur dan wel wethouder over alle aanbestedingen boven een bepaald bedrag.

Het college verwees hierbij naar haar reactie op aanbeveling 5, en met de aanvulling dat de structuur en de organisatiecultuur een grote invloed hebben op de kwaliteit van aanbestedingen en het eindresultaat daarvan. In de beleidsontwikkeling (inkoopprofessionalisering) zou een concreet voorstel hierover worden uitgewerkt.

Het college geeft aan dat deze aanbeveling is uitgevoerd: zo'n zes keer per jaar vindt er overleg plaats met de inkoopfunctionarissen, onder leiding van de inkoopadviseur. Alle vakafdelingen zijn in dit overleg vertegenwoordigd. Doel van het overleg is kennisoverdracht, kennisdelen, procesafspraken maken en draagvlak creëren.

In het interview is aangegeven dat uit het overleg ook blijkt welke vragen er leven. Op basis hiervan zal in 2011 door een aantal medewerkers een cursus worden gevolgd. In het interview vertellen de ambtenaren dat de inkoopwerkgroep tot 'kruisbestuiving' leidt: de inkoopadviseur merkt dat men onderling van elkaar leert. Ook zijn er aanvragen van andere medewerkers om dit overleg bij te mogen wonen (binnenkort zal een evaluatie plaatsvinden over de deelname).

Er komt nu ook feedback van de deelnemers richting de inkoopadviseur (bijvoorbeeld over formulieren). En als er vragen komen vanuit de afdelingen, gaat Inkoop langs voor toelichting of eventueel een workshop. Met name in het begin heeft de inkoopadviseur ook uit eigen initiatief rondgelopen op de afdelingen.

In het Inkoophandboek staat bij Europese aanbestedingen aangegeven dat het wenselijk is dat er eerst samen met de inkoopverantwoordelijke of inkoopadviseur binnen de organisatie een aanbestedingstoets wordt opgesteld om de juiste marktbenaderingsvorm te bepalen en een plan van aanpak op te stellen waarin onder meer wordt bepaald wie als partijen betrokken moeten zijn bij het uitvoeren van deze "zware" marktbenaderingsprocedure. Ook kan hierbij worden gekeken naar de mogelijkheden tot samenwerken met andere marktpartijen en/of de mate van betrokkenheid van externe partijen tijdens het aanbestedingsproces. *'Naar mate de waarde van de inkoopopdrachten toeneemt, stijgt ook het risico. Door de zich steeds verder ontwikkelende wetgeving en jurisprudentie bij deze categorie aanbestedingen is de aanwezigheid van een juridisch medewerker in het projectteam al bijna onontkoombaar.'* De gemeente werkt niet zozeer met één tenderboard, maar wel eens met tenderteams.

Verder was al in het voorgaande beleid vastgelegd dat bij nationaal openbare en Europese aanbestedingen een collegevoorstel wordt opgesteld, maar dit was vooral papieren beleid. In de Leanprocedure staat de rol van het college als opdrachtgever expliciet vermeld. Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen vindt altijd een collegebesluit plaats, aldus de organisatie.

Aanbeveling 7 (eerste deel)

Bij ieder aanbestedingsadvies is het noodzakelijk alle aspecten (waaronder mogelijke vormen) te belichten en een risicoanalyse te maken. Op basis hiervan kan met meer inzicht worden gekozen en die keuze worden verantwoord. Een tenderboard kan voor bewaking hiervan zorgen.

Het college verwijst naar haar reactie bij aanbeveling 3.

De rekenkamercommissie verwijst ook naar de bevindingen bij aanbeveling 1 en 4.

Aanbeveling 8

Formuleer beleid over selectie-eisen in het vernieuwde aanbestedingsbeleid binnen de algemene grenzen van objectiviteit, proportionaliteit en vigerende wet- en regelgeving. Leg verantwoording af over de keuze van de selectie-eisen in het aanbestedingsadvies.

Het college gaf in haar bestuurlijke reactie aan, dat de nieuwe aanbestedingswet paal en perk stelde aan de selectie-eisen die aan inschrijvende partijen gesteld mogen worden. De verwachting was, dat het MKB in de toekomst daardoor vaker zal kunnen deelnemen aan de aanbestedingen dan voorheen. In het aangepaste inkoopbeleid (zie de reactie op aanbeveling 5) zou op deze nieuwe ontwikkeling worden geanticipeerd.

Nawoord rekenkamercommissie augustus 2008

Aangezien de nieuwe aanbestedingswet is afgeblazen zal de gemeente haar eigen normen moeten stellen. Wij verwachten dat het nieuwe inkoopbeleid ook zal ingaan op de afweging tussen de inschakeling van het lokale bedrijfsleven vs. proportionaliteit. Wellicht zou ook een aspect als duurzaamheid (afstand) hierbij een rol kunnen spelen.

Het college verwijst hier naar haar eerdere reactie bij aanbeveling 1, 2 en 3. Aanvullend merkt zij op dat selectie-eisen worden meegenomen in de beginfase van een project. Duurzaamheid is een vast criterium bij aanbestedingen. Er komt nog een 'duurzaamheids'-handleiding voor inkoop en aanbesteding. Hier is de organisatie nog mee bezig.

De rekenkamercommissie constateert dat in de Nota Aanbestedingsbeleid geen kaders zijn opgenomen gericht op de inzet van het lokale bedrijfsleven. Respondenten geven aan dat in de praktijk wel wordt gekeken naar de (on)mogelijkheden van het betrekken van lokale marktpartijen. Er is nog geen aanbestedingskalender voor lokale bedrijven in gebruik. De site bestaat wel, maar deze wordt nog niet voldoende ingevuld door de ambtenaren, merkt de organisatie. Bij aanbestedingen is het in ieder geval wel een eis om één bedrijf *buiten* de eigen regio hierin te betrekken.

4. Conclusies

In 2008 heeft de rekenkamercommissie op verzoek van de gemeenteraad van Barneveld een onderzoek uitgevoerd naar het aanbestedingsbeleid in de gemeente. Aanleiding voor dit onderzoek waren twee aanbestedingen, waarbij forse overschrijdingen hadden plaatsgevonden (Schaffelaartheater en De Burgtschool). Uit het onderzoek bleek dit vooral te wijten aan marktomstandigheden. Wel constateerde de rekenkamercommissie dat de gemeente Barneveld het proces van aanbesteden kon professionaliseren, en dat de gemeente zich zakelijker kon opstellen bij onderhandelingen. De rekenkamercommissie heeft hiervoor acht aanbevelingen gedaan, die door de gemeenteraad zijn overgenomen (behalve het tweede deel van aanbeveling 7).

De rekenkamercommissie heeft, conform de toezegging bij het uitbrengen van het rapport, na twee jaar onderzocht in hoeverre de aanbevelingen in het rapport in de praktijk zijn gebracht.

Algemene ontwikkelingen

De gemeenteraad van Barneveld heeft in 2009 een nieuw aanbestedingsbeleid vastgesteld. Hierin is bij de kaderstelling voortgeborduurd op de eerder vastgestelde kaders bij het Inkoopbeleid uit 2007. Op de relatief hoge drempelbedragen bij het bepalen van de type aanbesteding na, is er geen specifieke Barneveldse invulling aan gegeven.

Sinds 2009 is ook ingezet op het ontwikkelen van het inkoop- en aanbestedingsproces. De rol van de inkoopadviseur is versterkt, het inkoopproces wordt 'lean' gemaakt en op basis van een spendanalyse wil de gemeente efficiënter inkopen. Het contractbeheersysteem dient tot slot ontwikkeld te worden tot een contractmanagementsysteem.

Implementatie van de aanbevelingen

In onderstaande gaan we per aanbeveling in op hoe implementatie heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 1

Besteed in de risicoanalyse in het aanbestedingsadvies aandacht aan de mogelijkheid van een gering aantal inschrijvers en definieer zodanige maatregelen dat de aanbestedende dienst zo lang mogelijk in het proces regie blijft behouden op het eindresultaat.

Deze aanbeveling vindt vooral zijn beslag in de ervaring van de inkoopadviseur met risicoanalyses en de versterking van zijn rol bij het inkoopproces. Hij wordt in principe betrokken bij alle meervoudig onderhandse aanbestedingen. Daarnaast is de inkoopondersteuning bij één afdeling ondergebracht en expliciet gedefinieerd volgens het Lean Ent principe. Dit houdt onder andere een fasering in met *go/no go* momenten en een evaluatie.

Aanbeveling 2

Laat bij een specifieke situatie bij aanbestedingen niet alleen door de juristen een advies uitbrengen, maar zorg mede voor een zakelijk advies waarbij gebaseerd op gedegen marktkennis en kostendeskundigheid de grenzen van de regelgeving worden gezocht om te komen tot een bevredigend resultaat.

Deze aanbeveling komt wederom tot uiting in de versterkte rol van de inkoopadviseur en zijn ervaring met het uitvoeren van marktverkenningen. De marktverkenning staat niet expliciet vermeld in het Lean proces.

De rekenkamercommissie hecht aan het benadrukken van de essentie van de aanbeveling: het ontwikkelen van een marktkennis en kostendeskundigheid. Dit is ook in de externe spendanalyse als ontwikkelpunt vermeld.

Aanbeveling 3

Besteed in het aanbestedingsadvies aandacht aan een scenario, waarin maatregelen worden aangegeven om een ongewenst resultaat te voorkomen of bij te kunnen stellen.

Ook deze aanbeveling wordt in de praktijk gebracht door de betrokkenheid van de inkoopadviseur.

Aanbeveling 4

Zorg ervoor dat na iedere fase in een project (schetsontwerp-, voorlopig ontwerp-, definitief ontwerp- en bouwvoorbereidingsfase) er een faserapport wordt gemaakt, waarin onder andere wordt aangegeven of de doelstelling van de fase zijn gehaald, hoe het ontwerp is en welk budget daar bij past. Zorg voor bijvoorbeeld twee of vier keer per jaar voor een update van de investeringsbegrotingen, waarbij over eventuele wijzingen in de budgetten kan worden gerapporteerd aan de raad.

Het inkoopproces is, zoals al bij aanbeveling 1 vermeld, gefaseerd met ingebouwde go/no go momenten. De rekenkamercommissie heeft in dit beperkte doorwerkingstraject niet meer het gehele projectmanagement nader onderzocht.

Aanbeveling 5

Vernieuw het Aanbestedingsbeleid Werken met verwerking van alle relevante ontwikkelingen en combineer dit beleid met het beleid voor Diensten en Leveringen. Bundel daarvoor de verspreid aanwezige kennis binnen de gemeente met daarbij indien gewenst inbreng van externe deskundigheid.

De aparte nota's (Aanbestedingsbeleid Werken en Inkoopbeleid Diensten en Leveringen) zijn samengevoegd. Hierbij zijn de kaders van het Inkoopbeleid Diensten en Leveringen leidend geweest. De gemeente heeft geen specifieke of vernieuwende kaders opgesteld. Alleen de drempelbedragen voor de verschillende typen aanbestedingen liggen in vergelijking met andere gemeenten relatief hoog (uitgezonderd de Europese drempelbedragen).

Aanbeveling 6

De kennis mag best verspreid zijn over meerdere afdelingen, maar moet tegelijkertijd gezamenlijk ingezet kunnen worden. Zorg daarom voor een platform, team of adviesgroep (tenderboard) waar deze kennis in gebundeld kan worden en waarin geadviseerd dient te worden aan de verantwoordelijke directeur dan wel wethouder over alle aanbestedingen boven een bepaald bedrag.

Met het Inkoopplatform stimuleert de gemeente de uitwisseling van kennis. De mogelijkheid van de inzet van een team staat expliciet vermeld in het Lean proces. Er zijn geen expliciete criteria benoemd, voor welke situaties (bijvoorbeeld bij welke risico's) een team noodzakelijk is. Wel is in het beleid opgenomen dat bij Europese aanbestedingen dit wenselijk is.

Aanbeveling 7

Bij ieder aanbestedingsadvies is het noodzakelijk alle aspecten (waaronder mogelijke vormen) te belichten en een risicoanalyse te maken. Op basis hiervan kan met meer inzicht worden gekozen en die keuze worden verantwoord. Een tenderboard kan voor bewaking hiervan zorgen.

Zie ook aanbeveling 3 en 6.

Aanbeveling 8

Formuleer beleid over selectie-eisen in het vernieuwde aanbestedingsbeleid binnen de algemene grenzen van objectiviteit, proportionaliteit en vigerende wet- en regelgeving. Leg verantwoording af over de keuze van de selectie-eisen in het aanbestedingsadvies.

De gemeente heeft zich bij de implementatie van deze aanbeveling vooral gericht op het thema 'duurzaamheid'. Er zijn geen specifieke selectie-eisen opgenomen in het aanbestedingsbeleid.

Eindconclusie

De rekenkamercommissie concludeert op basis van dit doorwerkingstraject (middels documentenstudie en een interview) dat de gemeente veel energie steekt in de professionalisering

van het Inkoopproces. Het inkoopproces wordt ingericht volgens het Lean Ent principe en er is een organisatiebreed inkoopoverleg. Voor het instellen van een inkoopteam zijn nog geen criteria vastgesteld. De deskundigheid op het gebied van marktkennis en kostendeskundigheid lijkt nu nog sterk geconcentreerd bij de inkoopadviseur.

De aanbevelingen 1, 2, 3 en 7 zijn vooral gericht op de regie houden bij het aanbestedingsproces los van de marktontwikkelingen, het zakelijk insteken van het proces en het vooraf in kaart brengen van risico's en eventuele maatregelen hiervoor. Deze krijgen enerzijds hun beslag in het Lean proces en anderzijds in de rol en de ervaring van de inkoopadviseur.

De rekenkamercommissie concludeert dat de organisatie nog sterker in zou kunnen zetten op een expliciete, organisatiebrede ontwikkeling van marktkennis en kostendeskundigheid.

De rekenkamercommissie sluit met deze notitie het onderzoek definitief af.