

Rekenkamer



Startnotitie onderzoek

“Inkoop- en aanbestedingsbeleid BEL-gemeenten”

Rekenkamer BEL

maart 2021

Onderzoekers van de KWINKGroep:

- Rogier van Schelven
- Frederique Uyterlinde

1 Inleiding

1.1 Onderzoeksdoelstelling

De taak die gemeenteraden op het vlak van het inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben, is om duidelijke kaders te stellen en ervoor te zorgen dat ze voldoende inzicht hebben in het beleid en de uitvoering daarvan om hun controlerende taak goed uit te kunnen voeren.

Met het onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid, wil de rekenkamer BEL inzicht krijgen in het vigerende beleid en of dit rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd. De rekenkamer wil met dit onderzoek een bijdragen leveren om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden op dit terrein te versterken en hen ondersteunen bij de besluitvorming rond het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid.

1.2 Onderzoeksvragen

Gegeven de bovengenoemde doelstelling stelt de Rekenkamer de volgende onderzoeksvragen:

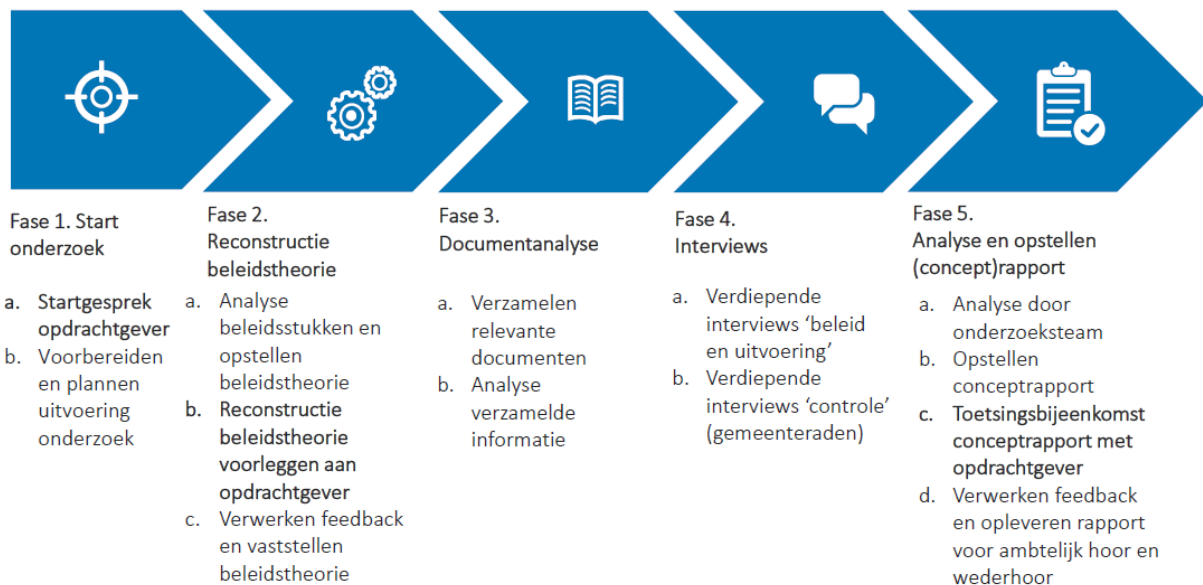
1. Welk beleid voeren de BEL-gemeenten op het vlak van de inkoop en aanbestedingen?
2. Hoe vindt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats?
3. Welke beleidsinhoudelijke doelen hebben de gemeenten opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
4. In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?
5. Hoe wordt de uitvoering van het beleid gecontroleerd?
6. Hoe gaan de BEL-combinatie en de gemeenten om met afwijkingen van de procedures?
7. Op welke manier zijn de gemeenteraden betrokken bij de totstandkoming van het beleid en de controle op de uitvoering?

1.3 Normenkader

Het opstellen van een normenkader is een vast onderdeel van rekenkameronderzoek. Het normenkader beschrijft de normen waaraan de gemeente zich op een bepaald beleidsterrein of beheersonderwerp dient te houden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wettelijke verplichtingen, verplichtingen die voortkomen uit (eigen) beleidskaders en uit 'goed gebruik' in Nederland. Daarnaast wordt in het normenkader aangegeven hoe de normen binnen het onderzoek leiden tot een gefundeerd eindoordeel. Het evaluatiekader voor dit onderzoek en de bijbehorende normenkaders zijn opgenomen in de bijlage.

2 Plan van aanpak

Figuur 1 geeft het plan van aanpak weer dat bestaat uit vijf onderzoeksfasen. Per fase staat aangegeven welke activiteiten worden uitgevoerd. De momenten van interactie tussen onderzoekers en rekenkamer zijn vet weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Plan van aanpak.

Fase 1 Start onderzoek

Het onderzoek begint met een startbijeenkomst, waarin de rekenkamer de startnotitie aanbiedt aan de directeur van de BEL Combinatie en de betrokkenen ambtenaren. De bijeenkomst biedt de mogelijkheid om het onderzoek kort toe te lichten en vragen te beantwoorden.

Na de startbijeenkomst is er een kort vervolgesprek met de betrokken ambtenaren om af te stemmen welke beleidsdocumenten nodig zijn voor het onderzoek. Daarnaast zal worden besproken welke functionarissen geïnterviewd moeten worden en met welke functionarissen verder contact opgenomen moet worden.

Fase 2: Reconstructie beleidstheorie

Op grond van de beleidsstukken reconstrueren de onderzoekers de beleidstheorie: een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor het beleid

Fase 3: Documentanalyse

Na de reconstructie van de beleidstheorie volgt een verdere documentanalyse. De informatie geeft inzicht in welke vragen beantwoord kunnen worden op basis van de documenten voor welke vragen verdiepende interviews nodig zijn.

Fase 4: Verdiepende interviews

Semi-gestructureerde interviews met een selectie van stakeholders vanuit de perspectieven: beleid, uitvoering en controle moeten 'in de diepte' tot inzicht leiden wat betrokkenen écht vinden van (de resultaten van) het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Voorstel is om te spreken met:

- Vertegenwoordigers B&W Blaricum, Eemnes, Laren (portefeuillehouders inkoop en aanbesteden);
- Dagelijks bestuur / algemeen bestuur BEL Combinatie (portefeuillehouders inkoop en aanbesteden);
- Management en medewerkers afdeling inkoop (uitvoering inkoop- en aanbestedingsbeleid);
- Vakinhoudelijke medewerkers en budgethouders vanuit hun lijnverantwoordelijkheid (vakafdelingen die aanbestedingen in de markt zetten);
- Cluster interne controle (controle van de inkoop).

Tijdens het startgesprek zal deze lijst van te interviewen personen nader worden ingevuld en met welke van hen individuele gesprekken zullen gevoerd en met welke groepsgesprekken.

Fase 5 Analyse en opstellen conceptrapport

Op basis van de documentanalyse en verdiepende interviews stellen de onderzoekers een conceptnota van bevindingen op. Deze zal na verwerking van het commentaar van de rekenkamer omgezet worden in een versie die voorgelegd kan worden voor ambtelijk hoor en wederhoor.

Fase 6 Opstellen definitief rapport

De onderzoekers verwerken het ambtelijk hoor en wederhoor tot een definitief rapport met conclusies en aanbevelingen door de rekenkamer.

3 Planning en uitvoering

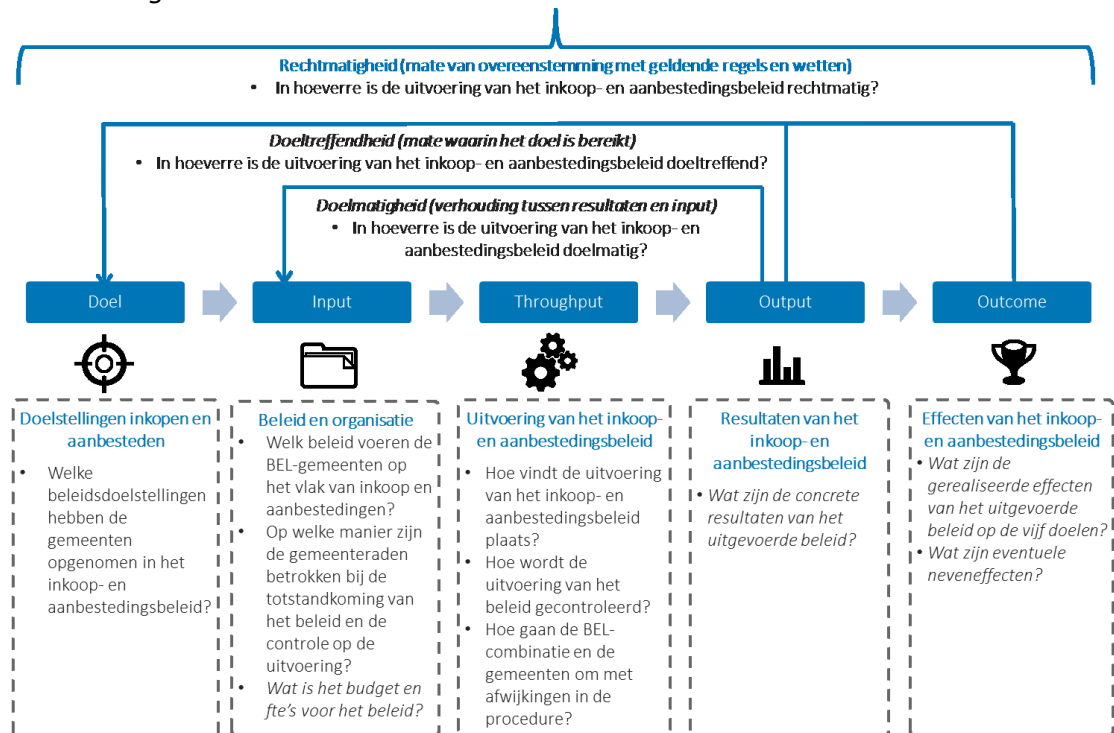
Vanaf de startbijeenkomst is een doorlooptijd voor de uitvoering van het onderzoek voorzien van vier maanden tot de ambtelijke hoor- en wederhoor. Daarna volgt een bijeenkomst voor de drie gemeenteraden samen, waarin de onderzoekers het rapport zullen presenteren en de raadsleden de ruimte geboden wordt om vragen te stellen. De afronding van het gehele proces, inclusief ambtelijke en bestuurlijke hoor en wederhoor en bespreking van het rapport in de gemeenteraden, vindt plaats in het derde kwartaal.

Het onderzoek wordt in opdracht van de Rekenkamer BEL uitgevoerd door de KWINKGroep:

- Rogier van Schelven, projectleider
- Frederique Uyterlinde – onderzoeker.

Bijlage Evaluatiekader

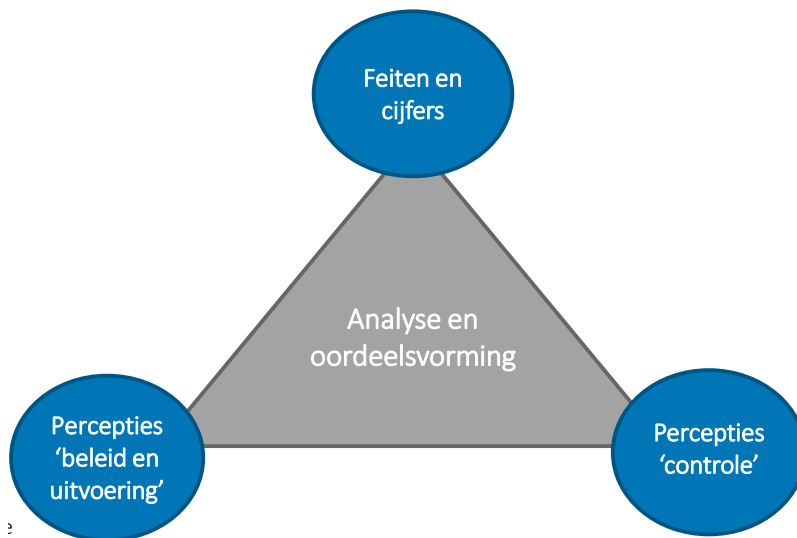
Figuur 2 geeft het evaluatiekader voor het onderzoek weer. Hierin zijn de onderzoeksvragen (paragraaf 1.2) verwerkt en een aantal aanvullende vragen (schuingedrukt) om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Het evaluatiekader geeft weer welke informatie nodig is om uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en hoe de informatie te ordenen is. Ook geeft het weer hoe de onderzoeksvragen samenhangen.



Figuur 2. Analyse kader en onderzoeksvragen.

Om conclusies te trekken, wordt een zuiver onderscheid gemaakt tussen feiten, percepties en het eigen oordeel (zie figuur 3).

- **Feiten:** cijfers en feitelijke beschrijvingen die onbetwistbaar zijn;
- **Percepties:** opvattingen van gesprekspartners (zie verdiepende interviews);
- **Eigen oordeel over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid:** gevormd op basis van de feiten en de percepties (en de onderbouwing daarvan), inclusief een analyseren van eventuele verschillen in waardering tussen actoren.



Figuur 3. Oordeelsvorming.

In de op te leveren rapportage zal een duidelijk en expliciet onderscheid gemaakt worden tussen de feiten en cijfers, de opvattingen van stakeholders en de eigen oordelen van de rekenkamer op basis van die cijfers en opvattingen.

De normenkaders om de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te toetsen zijn hieronder weergegeven.

Normenkader doeltreffendheid

Bij de beoordeling van doeltreffendheid draait het om de mate waarin de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden bereikt dankzij het beleid. Dit vraagt om een beoordelingskader dat past bij het beleid. Immers, sommige doelen zijn concreet, maar andere doelen zijn minder concreet of hangen samen met factoren buiten de invloedssfeer van het beleid. Bij het beoordelen van de doeltreffendheid beantwoorden de onderzoekers daarom de volgende vragen en kijken ze naar de bijbehorende criteria.

Vragen	Criteria
Wordt het beleid uitgevoerd zoals beoogd?	<ul style="list-style-type: none"> De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd (d.w.z. beleidsdoelen zijn doorvertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en indicatoren). Er zijn instrumenten/methoden beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopadviseurs zijn duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd in de organisatie en helder gecommuniceerd.
Welke voorzieningen en waarborgen zijn getroffen om het beleid uit te voeren zoals beoogd?	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente monitort de geleverde prestaties/resultaten en stuurt desgewenst hierop bij. De gemeenteraad ontvangt periodiek informatie aangaande de prestaties ten aanzien van de doeltellingen van het beleid en wordt daarbij in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. De risico's en beheersmaatregelen zijn expliciet benoemd.

Bereikt het beleid de gewenste resultaten en effecten?	<ul style="list-style-type: none"> De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd (d.w.z. beleidsdoelen zijn doorvertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en indicatoren). Zijn er (onverwachte) neveneffecten?
Zijn er contextuele factoren die een verklaring vormen voor het al dan niet bereiken van de gewenste effecten?	<ul style="list-style-type: none"> Contextuele factoren (bijv. politiek, maatschappelijk of economisch) die een verklaring vormen voor het al dan niet bereiken van de gewenste effecten.

Tabel 1. Normenkader doeltreffendheid.

Normenkader doelmatigheid

Als het inkoop- en aanbestedingsbeleid (tot op zekere hoogte) doeltreffend is kan de doelmatigheidsvraag worden beantwoord. Bij doelmatigheid gaat het om de verhouding tussen de resultaten (output) en de daarvoor ingezette middelen (input). De onderzoekers zullen de doelmatigheid beoordelen door op zoek te gaan naar de waarborgen en voorzieningen die in het beleid zijn getroffen voor een doelmatige werkwijze en inzet van fte's en budget.

Vragen	Criteria
In hoeverre zijn er in de opzet en uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voorzieningen getroffen om efficiënt te opereren?	<ul style="list-style-type: none"> Voorzieningen voor kostenbeheersing (bijvoorbeeld monitoring / transparantie) Voorzieningen voor doelmatigheid in werkwijze (bijvoorbeeld: samen inkopen, zo veel mogelijk uniforme documenten en formulieren hanteren) Voorzieningen voor verlagen van gemeentelijke middelen Lerend vermogen (is het inkoop- en aanbestedingsbeleid naar de mening van de betrokkenen –efficiënter dan in het verleden, en zo ja, waarom)
Past het inkoop en aanbestedingen binnen de financiële kaders?	<ul style="list-style-type: none"> Kosten in verhouding tot opbrengsten Goedkeuring accountantsverklaring
Welke waarborgen zijn getroffen om voor een juiste prijs-kwaliteit in te kopen en aan te besteden?	<ul style="list-style-type: none"> Afweging prijs-kwaliteit bij inkoop- en aanbestedingstrajecten Voldoende toegang voor ondernemers tot gemeentelijke opdrachten Rekening houden met lokale economie en MKB zonder dat dit tot discriminatie leidt

Tabel 2. Normenkader doelmatigheid.

Normenkader rechtmatigheid

Bij rechtmatigheid kijken de onderzoekers naar de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van inkopen en aanbesteden. Ze beoordelen de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid door relevante documenten en uitgevoerde onderzoeken te bestuderen. Daarin gaan ze op zoek naar indicaties die wijzen op eventuele onrechtmatigheden in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Criteria	Analyse op grond van:
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bevordert de naleving van de actuele wet-	<ul style="list-style-type: none"> Inkoop- en aanbestedingsbeleid

<p>en regelgeving (nationaal en Europees) op het gebied van inkoop en aanbesteding.</p>	
<p>De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gebeurt in overeenstemming met externe wetten en interne regels en procedures.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het rapport van de accountant van de afgelopen jaren zijn geen onrechtmatigheden gevonden. • Afwijkingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden schriftelijk gemotiveerd en formeel geautoriseerd. • Inkoopdossiers zijn volledig en transparant 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijkse controle door cluster Interne Controle / controles rechtmatigheid (indien beschikbaar)¹ • Accountantsverklaringen <p>Voor zover van toepassing:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingediende klachten en behandeling daarvan • Aangespannen kort geding (claims) • Uitspraken/rapporten Commissie van Aanbestedingsexperts • Ingezette onderzoeken door de gemeenteraad

Tabel 3. Normenkader rechtmatigheid.

¹ Indien deze documenten zouden ontbreken kunnen drie mogelijke consequenties worden onderscheiden:

1. Bevinding uit het onderzoek. De interne controle wordt gebruikt om de risico's aangaande rechtmatigheid te inventariseren. Indien deze activiteit zou ontbreken kan dat er mogelijk toe leiden dat risico's niet worden opgemerkt.
2. De onderzoekers gebruiken de accountantsverklaringen als bron voor uitspraken over rechtmatigheid.
3. De onderzoekers vragen medewerkers van het cluster interne controle naar hun percepties over de rechtmatigheid en controle op dit aspect.