

van papier tot prestatie

bewaking prestaties van aanbestede diensten



Rekenkamer
BARENDRECHT

van papier tot prestatie

bewaking prestaties van aanbestede diensten



Rekenkamer
BARENDRECHT

voorwoord

Boven bepaalde financiële drempelwaarden dient een gemeente de aanschaf van werken, leveringen en diensten in overeenstemming met het Europese aanbestedingsbeleid te laten plaatsvinden. Het uitgangspunt achter dit beleid is dat elke aanbieder (binnen de Europese Unie) een eerlijke kans heeft om een opdracht te verwerven en dat het gehele proces objectief, transparant en non-discriminatoire dient te verlopen. De (rechtmatigheids)controle hierop vindt plaats door de accountant. De vraag of de door de leveranciers geleverde prestaties in overeenstemming zijn met de afgesloten contracten is vaak veel lastiger te volgen, zeker waar veel gemeenten additionele eisen stellen aan duurzaamheid en milieu. Voorkomen moet worden dat na het afsluiten van de contracten er niet of nauwelijks meer wordt omgekeken naar de geleverde prestaties.

Onderhavig onderzoek laat zien dat hier nog wel wat te winnen valt. Het bewaken van de afgesproken prestaties is verre van volledig, terwijl er veelal ook geen sanctiemogelijkheden zijn voor het geval dat de prestaties achter blijven of – nog erger – indien wel aanwezig maar toepassing geheel achterwege blijft. Ook valt op dat politiek belangrijke afspraken in het kader van duurzaamheid en milieu niet of nauwelijks worden gevolgd, waardoor er geen zicht is op de vraag of leveranciers zich wel houden aan de afspraken. Teneinde te voorkomen dat daardoor het beeld gaat ontstaan van politieke lippendienst is het van belang dat opdrachtnemers strikt gehouden worden aan de contractueel afgesproken prestaties, waarbij ook de inzet van sancties niet mag en moet worden geschuwd.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Nienke van Norel en Kees de Waijer (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Barendrecht

	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doelstelling	9
	1-3 leeswijzer	9
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 vooraf	11
	2-2 hoofdconclusies	11
	2-3 toelichting op hoofdconclusies	12
	2-4 aanbevelingen	16
3	reactie en nawoord	17
	3-1 reactie B en W	17
	3-2 nawoord	18
	nota van bevindingen	21
1	inleiding	23
	1-1 aanleiding	23
	1-2 aanbestedingsbeleid	23
	1-2-1 aanbestedingsproces	23
	1-2-2 leveranciersmanagement	24
	1-2-3 uitgangspunten aanbestedingsbeleid	25
	1-3 doel- en vraagstelling	27
	1-4 afbakening	27
	1-4-1 afbakening beleid	27
	1-4-2 selectie aanbestedingen	27
	1-5 normenkader	28
	1-6 leeswijzer	29
2	onderhoud openbare groenvoorziening	31
	2-1 inleiding	31
	2-2 beleidsmatige en financiële context	31
	2-2-1 beleid en regelgeving	31
	2-2-2 financiën	32
	2-3 aanbesteding	32
	2-4 prestatieafspraken	33
	2-4-1 prestatieafspraken groenonderhoud	33
	2-4-2 prestatieafspraken duurzaamheid	36
	2-4-3 aansluiting bij beleid	37
	2-5 rapportage	39
	2-5-1 opzet	39
	2-5-2 werking	39
	2-6 bewaking prestatieafspraken	40
	2-6-1 opzet	40
	2-6-2 werking	41



	2-7	sancties	43
	2-7-1	opzet	43
	2-7-2	werking	44
3		Wmo- en leerlingenvervoer	45
	3-1	inleiding	45
	3-2	beleidsmatige en financiële context	45
	3-2-1	beleid en regelgeving	45
	3-2-2	financiën	46
	3-3	aanbesteding	46
	3-4	prestatieafspraken	47
	3-4-1	algemene prestatieafspraken Wmo- en leerlingenvervoer	47
	3-4-2	prestatieafspraken Wmo-vervoer	48
	3-4-3	prestatieafspraken leerlingenvervoer	48
	3-4-4	prestatieafspraken duurzaamheid	49
	3-4-5	aansluiting bij beleid	50
	3-5	rapportage	51
	3-5-1	opzet	51
	3-5-2	werking	51
	3-6	bewaking prestatieafspraken	53
	3-6-1	opzet	53
	3-6-2	werking	54
	3-7	sancties	56
	3-7-1	opzet	56
	3-7-2	werking	57
4		inzameling en afvalverwerking	61
	4-1	inleiding	61
	4-2	beleidsmatige en financiële context	61
	4-2-1	beleid en regelgeving	61
	4-2-2	financiën	62
	4-3	aanbesteding	62
	4-4	prestatieafspraken	63
	4-4-1	afspraken over vergoeding	63
	4-4-2	eisen aan uitvoering en locatie	64
	4-4-3	prestatieafspraken duurzaamheid	64
	4-4-4	aansluiting beleid	65
	4-5	rapportage	66
	4-5-1	opzet	66
	4-5-2	werking	67
	4-6	bewaking prestatieafspraken	68
	4-6-1	opzet	68
	4-6-2	werking	69
	4-7	sancties	71
	4-7-1	opzet	71
	4-7-2	werking	72
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	75
bijlage 2		geraadpleegde documenten	77
bijlage 3		lijst van afkortingen	81

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

In het onderzoeksplan 2014 heeft de Rekenkamer Barendrecht een onderzoek aangekondigd naar aanbestedingen van de gemeente Barendrecht. Voor de rekenkamer waren 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 met de aanbestedingen worden beoogd en dat het college goed zicht houdt en stuurt op de geleverde prestaties. De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre het college daarin slaagt.

1-2 doelstelling

De Rekenkamer Barendrecht beoogt met dit onderzoek:

- 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.

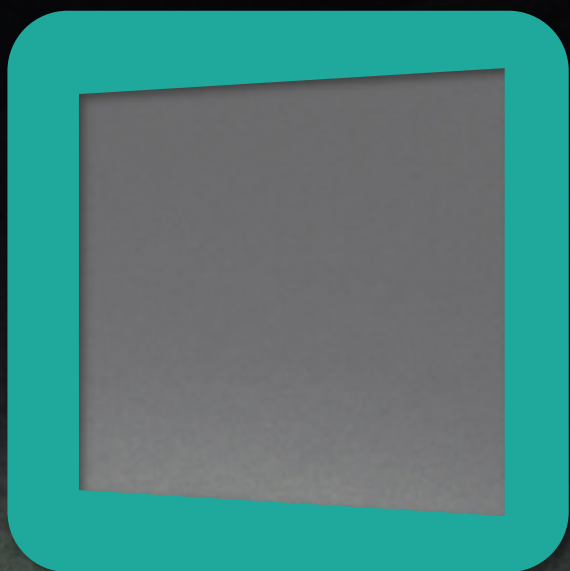
De centrale onderzoeksvraag luidt:

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?

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 vooraf

De rekenkamer heeft in dit onderzoek drie aanbestedingen onderzocht, te weten de aanbesteding onderhoud openbare groenvoorziening, de aanbesteding Wmo- en leerlingenvervoer en de aanbesteding inzameling en afvalverwerking. Reden om juist deze drie aanbestedingen te onderzoeken is onder meer dat het bij deze aanbestedingen gaat om diensten die voor inwoners van Barendrecht direct relevant zijn (zie verder de toelichting op de selectie van aanbestedingen in paragraaf 1-4-2 van de nota van bevindingen).

De rekenkamer heeft, op basis van de bevindingen van het onderzoek, in paragraaf 2-2 conclusies geformuleerd over de sturing van het college in die drie aanbestedingen. In paragraaf 2-3 heeft de rekenkamer een aantal algemene aanbevelingen geformuleerd aan het college over de sturing op aanbestedingen.

In de conclusies maakt de rekenkamer onderscheid tussen conclusies over sturing op de zogenoemde 'primaire prestaties' van de aanbesteding en conclusies over sturing op duurzaamheidsaspecten van de aanbesteding. Eenzelfde onderscheid maakt de rekenkamer bij de aanbevelingen. Als primaire prestaties beschouwt de rekenkamer de diensten waarop de aanbesteding primair betrekking heeft. Zo is een primaire prestatie bij het Wmo- en leerlingenvervoer bijvoorbeeld het aantal ritten dat wordt uitgevoerd en de kwaliteit van de uitvoering van die ritten. Onder duurzaamheid verstaat de rekenkamer de duurzaamheidsaspecten die de raad in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid heeft vastgelegd, te weten *de zorg voor het milieu* en *social return* (zie verder de toelichting op het aanbestedingsbeleid in paragraaf 1-2-3 van de nota van bevindingen).

2-2 hoofdconclusies

primaire prestaties

- 1 In geen van de drie onderzochte aanbestedingen (openbare groenvoorziening, Wmo- en leerlingenvervoer en inzameling en afvalverwerking) bewaakt het college de primaire prestaties van de opdrachtnemers volledig. Hierdoor heeft het college onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de geleverde prestaties. Onder meer worden aangekondigde audits niet uitgevoerd en worden in twee van de drie aanbestedingen problemen in de uitvoering niet schriftelijk vastgelegd.

- 2 In twee van de drie aanbestedingen heeft het college geen geschikt sanctie-instrumentarium als prestaties van de opdrachtnemers achterblijven bij de gemaakte afspraken, dan wel wordt dit instrumentarium ten onrechte niet toegepast.
 - a. In de overeenkomsten van het onderhoud openbare groenvoorziening is geen mogelijkheid opgenomen voor het college om sancties op te leggen aan de opdrachtnemers als prestaties niet volgens afspraak worden geleverd.
 - b. In de aanbesteding Wmo- en leerlingenvervoer heeft het college financiële sancties niet toegepast, terwijl het aantal klachten over het vervoer en de score op klanttevredenheid hiertoe wel aanleiding gaven.

duurzaamheid

- 3 In elk van de drie onderzochte aanbestedingen heeft het college met de opdrachtnemers afspraken vastgelegd over de zorg voor het milieu en over social return. Deze afspraken sluiten logisch aan bij de duurzaamheidsaspecten in het geldende aanbestedingsbeleid van de gemeente.
- 4 Het college stuurt in de drie onderzochte aanbestedingen niet of nauwelijks op de zorg voor het milieu van de opdrachtnemers. Het college heeft hierdoor geen inzicht of de opdrachtnemers zich houden aan de overeengekomen afspraken over de zorg voor het milieu.
- 5 Het college heeft in elk van de drie aanbestedingen voldoende inzicht of de afgesproken prestaties met betrekking tot social return worden geleverd. In twee van de drie aanbestedingen (onderhoud openbare groenvoorziening en Wmo- en leerlingenvervoer) heeft het college echter geen geschikt instrumentarium om sancties op te leggen als de social return van de opdrachtnemer achterblijft bij de gemaakte afspraken.

2-3 toelichting op hoofdconclusies

- 1 *In geen van de drie onderzochte aanbestedingen (openbare groenvoorziening, Wmo- en leerlingenvoer en inzameling en afvalverwerking) bewaakt het college de primaire prestaties van de opdrachtnemers volledig. Hierdoor heeft het college onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de geleverde prestaties. Onder meer worden aangekondigde audits niet uitgevoerd en worden in twee van de drie aanbestedingen problemen in de uitvoering niet schriftelijk vastgelegd.*

afspraken en rapportages

- In elk van de drie onderzochte aanbestedingen zijn in de overeenkomst meetbare afspraken opgenomen over de prestaties die opdrachtnemers moeten leveren en de vergoedingen die ze in rekening mogen brengen voor die prestaties.
- In elk van de drie aanbestedingen zijn adequate afspraken gemaakt over rapportage over de geleverde prestaties.
- In twee van de drie aanbestedingen ontvangt de gemeente van de opdrachtnemers tijdig de afgesproken rapportages. Bij twee van de drie aanbestedingen bieden de rapportages de gemeente voldoende inzicht in de geleverde prestaties, maar bij het leerlingenvervoer ontvangt de gemeente geen rapportage of de afgesproken stiptheidsnorm van het leerlingenvervoer wordt gerealiseerd.

- In elk van de drie aanbestedingen heeft het college adequate afspraken vastgelegd over de wijze van bewaking van gemaakte afspraken. Bij het groenonderhoud betreffen deze afspraken onder meer controles op aangeleverde rapportages en maandelijks overleg met de opdrachtnemers. Bij het Wmo- en leerlingenvervoer betreffen deze afspraken onder meer controle bij de start, periodieke audits en een klanttevredenheidsonderzoek. Bij de aanbesteding inzameling en afvalverwerking is onder andere vastgelegd dat de gemeente controles kan uitoefenen in de vorm van steekproeven.

bewaking

- In elk van de drie aanbestedingen vindt in enige vorm bewaking van de prestaties plaats. De toegepaste methodes zijn onder meer dagelijks toezicht door ambtenaren (onderhoud openbare groenvoorziening en inzameling en afvalverwerking) en periodiek overleg met de opdrachtnemer(s) over de uitvoering (groenonderhoud en Wmo- en leerlingenvervoer).
 - In geen van de drie aanbestedingen is de bewaking van de primaire prestaties echter volledig.
 - In de aanbestedingen Wmo- en leerlingenvervoer en inzameling en afvalverwerking vindt geen schriftelijke vastlegging plaats van problemen die zich voordoen in de uitvoering.
 - In de aanbesteding onderhoud openbare groenvoorziening vindt bij een van de twee opdrachtnemers geen schriftelijke vastlegging plaats van de eindevaluatie en worden klachten van burgers evenmin schriftelijk vastgelegd.
 - Bij de aanbesteding Wmo- en leerlingenvervoer hebben de aangekondigde audits en steekproeven niet plaatsgevonden. Daarnaast is het klanttevredenheidsonderzoek slechts één keer uitgevoerd in plaats van de afgesproken twee keer.
 - Bij de aanbesteding inzameling en afvalverwerking vindt bewaking plaats op de geleverde hoeveelheden. De gemeente controleert echter niet of de door de opdrachtnemers gebruikte weegsystemen wettelijk geijkt zijn.
- 2 *In twee van de drie aanbestedingen heeft het college geen geschikt sanctie-instrumentarium als prestaties van de opdrachtnemers achterblijven bij de gemaakte afspraken, dan wel wordt dit instrumentarium ten onrechte niet toegepast.*
- a. *In de overeenkomsten van het onderhoud openbare groenvoorziening is geen mogelijkheid opgenomen voor het college om sancties op te leggen aan de opdrachtnemer als prestaties niet volgens afspraak worden geleverd.*
- In de aanbesteding onderhoud openbare groenvoorziening zijn geen sancties opgenomen die het college kan opleggen als de opdrachtnemer tekortschiet in de uitvoering van de overeenkomst, bijvoorbeeld in de vorm van een boete.
- b. *In de aanbesteding Wmo- en leerlingenvervoer heeft het college financiële sancties niet toegepast, terwijl het aantal klachten over het vervoer en de score op klanttevredenheid hiertoe wel aanleiding gaven.*
- In het Wmo- en leerlingenvervoer heeft het college een malusregeling afgesproken met de opdrachtnemer, maar niet toegepast. Dit had het college wel moeten doen.
 - Ten eerste had het college de malusregeling toe moeten passen omdat het aantal gegronde klachten over zowel het Wmo- als het leerlingenvervoer hoger is dan de norm die in het bestek is vastgelegd.
 - Ten tweede had het college de malusregeling toe moeten passen omdat de rapportcijfers van de vervoerder met betrekking tot de klanttevredenheid lager zijn dan het bestek eist.

- 3 *In elk van de drie onderzochte aanbestedingen heeft het college met de opdrachtnemers afspraken vastgelegd over de zorg voor het milieu en over social return. Deze afspraken sluiten logisch aan bij de duurzaamheidsaspecten in het geldende aanbestedingsbeleid van de gemeente.*
- In het aanbestedingsbeleid van de gemeente staat dat de gemeente streeft naar duurzaam inkopen. Met duurzaamheid wordt in het aanbestedingsbeleid bedoeld op twee aspecten, te weten zorg voor het milieu (bijvoorbeeld door het verminderen van uitstoot van CO₂) en social return (bijvoorbeeld door het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden).
 - In elk van de drie aanbestedingen zijn in de overeenkomsten afspraken vastgelegd over de zorg voor het milieu en over social return.
 - Hiermee sluiten de prestatieafspraken logisch aan op de duurzaamheidsaspecten in het aanbestedingsbeleid van de gemeente.
- 4 *Het college stuurt in de drie onderzochte aanbestedingen niet of nauwelijks op de zorg voor het milieu van de opdrachtnemers. Het college heeft hierdoor geen inzicht of de opdrachtnemers zich houden aan de overeengekomen afspraken over de zorg voor het milieu.*
- In twee van de drie aanbestedingen zijn de afspraken over de zorg voor het milieu niet of slechts ten dele meetbaar. Zo geeft één van de opdrachtnemers van de aanbesteding onderhoud openbare groenvoorziening aan de CO₂-uitstoot te beperken door bij de aanschaf van nieuwe machines ‘te letten op brandstofverbruik’. Bij de aanbesteding Wmo- en leerlingenvervoer is onder andere niet duidelijk wat de opdrachtnemer bedoelt met de ‘hoge’ euronormen waaraan de voertuigen voldoen.
 - In geen van de onderzochte aanbestedingen is afgesproken dat de opdrachtnemers aan de gemeente moeten rapporteren over de zorg voor het milieu.
 - In geen van de onderzochte aanbestedingen ontvangt de gemeente van de opdrachtnemers rapportages over de zorg voor het milieu. Een uitzondering hierop is dat een van de drie gegunde opdrachtnemers bij de aanbesteding inzameling en afvalverwerking op eigen initiatief (dus zonder dat de gemeente hierom heeft gevraagd) een update heeft gestuurd van de certificering voor de CO₂-prestatieladder.
 - In geen van de drie aanbestedingen heeft het college afspraken gemaakt over het bewaken de zorg voor het milieu.
 - In geen van de drie aanbestedingen bewaakt de gemeente of de opdrachtnemers zich houden aan de afspraken over de zorg voor het milieu.
 - In geen van de drie aanbestedingen zijn sancties opgenomen die het college kan opleggen als de opdrachtnemers zich niet houden aan de afgesproken zorg voor het milieu.

- 5 *Het college heeft in elk van de drie aanbestedingen voldoende inzicht of de afgesproken prestaties met betrekking tot social return worden geleverd, maar in twee van de drie aanbestedingen (onderhoud openbare groenvoorziening en Wmo- en leerlingenvervoer) heeft het college geen geschikt instrumentarium om sancties op te leggen als de social return van de opdrachtnemer achterblijft bij de gemaakte afspraken.*

inzicht in social return

- In elk van de drie onderzochte aanbestedingen zijn afspraken opgenomen over een percentage social return (bijvoorbeeld een percentage van de totale aanneemsom) of het aantal fte social return dat de opdrachtnemer moet realiseren.
- In elk van de drie aanbestedingen monitort de gemeente de geleverde prestaties met betrekking tot social return voldoende. Dit doet de gemeente door middel van het opvragen van arbeidsovereenkomsten en controle op de uitstroom van uitkeringsgerechtigden. Deze taak heeft het college in de ambtelijke organisatie belegd bij een zogenoemde 'arbeidsmakelaar'.
- In elk van de drie aanbestedingen ontvangt de gemeente van de opdrachtnemer rapportages over de uitvoering van social return. Deze rapportages bestaan onder meer uit arbeidsovereenkomsten. De rapportages bieden de gemeente voldoende inzicht in de prestaties van de opdrachtnemer met betrekking tot social return.

sanctie-instrumentarium

- Bij de aanbestedingen onderhoud openbare groenvoorziening en Wmo- en leerlingenvervoer is geen afspraak gemaakt over de termijn waarop de opdrachtnemers de social return moeten realiseren. Hierdoor kan de gemeente niet bewaken of de opdrachtnemers de afgesproken percentages social return tijdig realiseren.
- In twee van de drie aanbestedingen zijn in het bestek financiële sancties opgenomen die het college kan opleggen aan de opdrachtnemer als deze de afspraken over social return niet realiseert. In zowel de aanbesteding onderhoud openbare groenvoorziening als de aanbesteding inzameling en afvalverwerking betreft de sanctie een inhouding op de betaling. In de aanbesteding Wmo- en leerlingenvervoer zijn geen sancties opgenomen voor het niet nakomen van afspraken over social return.
- Bij de aanbesteding Wmo- en leerlingenvervoer was er in principe aanleiding om een sanctie toe te passen op de opdrachtnemer, omdat deze pas bijna een jaar na de start van de overeenkomst is begonnen met de invulling van social return. Het college kon echter om twee redenen geen sanctie opleggen. Ten eerste is in de overeenkomst geen sanctiemogelijkheid opgenomen. Ten tweede is in de overeenkomst niet vastgelegd op welke termijn de opdrachtnemer de overeengekomen social return moet realiseren.

2-4 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek hieronder tot een aantal aanbevelingen aan het college van B en W over de sturing op aanbestedingen. De aanbevelingen hebben betrekking op Europese aanbestedingen. In aanbestedingen met een kleinere financiële omvang zullen de aanbevelingen uit oogpunt van efficiency niet zonder meer toepasbaar zijn.

- 1 Verbeter de sturing op primaire prestaties van aanbestede diensten door in elke overeenkomst in ieder geval bepalingen op te nemen over:
 - toezicht op de uitvoering van de dienst;
 - controle op rapportages van de opdrachtnemer;
 - sancties die aan de opdrachtnemer kunnen worden opgelegd als prestaties achterblijven bij afspraken in de overeenkomst.
- 2 Zorg ervoor dat bij aanbestedingen altijd gestuurd kan worden op de mate waarin de opdrachtnemer voldoet aan gemaakte afspraken over de zorg voor het milieu en social return. Doe dit onder meer door in de overeenkomst:
 - afspraken meetbaar te formuleren;
 - rapportages van de opdrachtnemer te eisen;
 - sanctiemogelijkheden op te nemen.
- 3 Het college heeft de bewaking van gemaakte afspraken met opdrachtnemers over social return duidelijk in de ambtelijke organisatie belegd, te weten bij een zogenoemde 'arbeidsmakelaar'. Beleg naar voorbeeld hiervan ook de bewaking van afspraken over de zorg voor het milieu duidelijk in de ambtelijke organisatie.
- 4 Pas vastgelegde afspraken over toezicht, controle en sancties in voorkomende gevallen ook werkelijk toe.
- 5 Veranker bovenstaande aanbevelingen in het inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie B en W

Wij hebben uw (concept) rapport ‘onderzoek aanbestedingen gemeente Barendrecht’ in goede orde ontvangen. Wij willen met deze brief gebruik maken van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie te geven op uw rapport. Aanbestedingen maken een belangrijk onderdeel uit van onze bedrijfsvoering en gaan vaak gepaard met grote bedragen en strikte wet- en regelgeving. Het is daarom goed dat het proces van aanbesteden regelmatig wordt doorgelicht en beoordeeld op het doelmatig functioneren en op de verschillende rechtmatigheidsaspecten. In het nieuwe inkoopbeleid, dat binnenkort door de raad zal worden vastgesteld, hebben wij naast de nieuwe aanbestedingsregelgeving (Aanbestedingswet) ook de toepassing van het instrumentarium Social Return On Investment (SROI) in aanbestedingen benadrukt en bevorderd.

Als college delen wij grotendeels de conclusie van de rekenkamer inzake de primaire prestaties. In het verleden werden de aanbestedingen alleen lokaal uitgevoerd binnen de organisatie van de gemeente Barendrecht zelf. Later volgden de samenwerkingsvormen met de ons omliggende gemeenten om door middel van het gezamenlijk aanbesteden schaalvoordelen te behalen en de kennis rondom de steeds complexere regelgeving te vergroten en te waarborgen. Vanaf 2014 worden de aanbestedingen uitgevoerd door de BAR-organisatie. Het meer op afstand plaatsen van de inkoopfunctie van de gemeente Barendrecht mag echter nooit ten koste gaan van een adequate informatievoorziening richting het college en het toezien op de juiste uitvoering en naleving van contracten. Wij hebben dan ook aan onze organisatie de opdracht gegeven om uw eerste aanbeveling ten aanzien van de sturing op primaire prestaties van de aanbestede diensten over te nemen en te verankeren in de werkprocessen.

Ten aanzien van het onderdeel duurzaamheid (pag.10) zijn wij verheugd te constateren dat wij als college voldoende inzicht hebben in de levering van prestaties met betrekking tot de zorg voor het milieu en social return. U heeft geconstateerd dat bij alle drie de onderzochte aanbestedingen in de overeenkomsten meetbare afspraken zijn opgenomen over de te leveren prestaties, de wijze van rapporteren en de vergoedingen. Wij vinden het belangrijk dat deze afspraken ook tijdig en volledig worden uitgevoerd. Het opleggen van sancties bij het niet nakomen van afspraken is een uiterst middel om de opdrachtgever te verplichten de gemaakte afspraken na te komen. Ook ten aanzien van aanbeveling 2 hebben wij onze organisatie opdracht gegeven om verbetervoorstellen aan te dragen ten aanzien van met name het benadrukken van taken en bevoegdheden van de budgethouders. Daar waar nodig zullen deze worden verduidelijkt dan wel aangescherpt. Controle, informatievoorziening en sancties dienen onderdeel uit te maken van de werkprocessen van de vakafdelingen en duidelijk beschreven in de opdracht aan leveranciers.

De komst van de BAR-organisatie heeft geleid tot grote veranderingen binnen de bedrijfsvoering. Er zijn nieuwe afdelingen gevormd en veel processen zijn opnieuw ingericht. U schrijft in uw rapport dat er bij de onderzochte aanbestedingen wel 'enige vorm van bewaking' van de prestaties plaatsvindt maar nog niet volledig. Wij verwachten dat na de intensieve opstartfase van de BAR-organisatie de komende jaren de bedrijfsprocessen verder kunnen worden geoptimaliseerd.

Uw aanbeveling 3 om de bewaking van afspraken over de zorg voor het milieu duidelijk binnen de ambtelijke organisatie te beleggen willen wij graag in overweging nemen. De kosten voor eventuele extra formatie binnen de organisatie moeten hierbij echter ook worden meegenomen. Het betreft hierbij dus een afweging tussen de risico's van het niet (volledig) nakomen van afspraken en de kosten die wij moeten maken om hier volledig toezicht op te kunnen houden.

Met de start van de BAR-organisatie zijn in de loop van 2014 ook de eerste stappen gezet om contractbeheer en contractmanagement verder gestalte te geven. Zo wordt op dit moment gewerkt aan een projectvoorstel ter optimalisering van contractmanagement. Hierin nemen wij aanbeveling 4 over het werkelijk toepassen van vastgelegde afspraken over toezicht, controle en sancties mee.

Wij nemen uw aanbeveling 5 ook over. Wij verankeren de aanbevelingen in onze interne processen en werkinstructies. Hierdoor verbeteren de bedrijfsprocessen in de toekomst niet alleen voor nieuwe aanbestedingen groenvoorziening, vervoer en afvalinzameling en -verwerking maar feitelijk voor alle aanbestedingen die voor de gemeente Barendrecht van toepassing zijn.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

3-2 nawoord

algemeen

B en W gaan in hun reactie in op de hoofdconclusies en op de aanbevelingen. B en W nemen vier van de vijf aanbevelingen over. Eén aanbeveling (aanbeveling 3) nemen B en W in overweging. Die aanbeveling gaat over sturing op zorg voor het milieu. De rekenkamer merkt op dat, gelet op de hoofdconclusies van het onderzoek, juist zorg voor het milieu naar het oordeel van de rekenkamer het zwakste onderdeel is van de gemeentelijke sturing op aanbestedingen. Zoals aangegeven in hoofdconclusie 4 stuurt het college in de drie onderzochte aanbestedingen niet of nauwelijks op de zorg voor het milieu van de opdrachtnemers.

Hierna volgen opmerkingen van de rekenkamer over de specifieke reacties van B en W per conclusie en per aanbeveling.

over de reactie op de hoofdconclusies

Zoals aangegeven in paragraaf 2-1 maakt de rekenkamer onderscheid tussen conclusies over primaire prestaties van aanbestedingen en conclusies over duurzaamheidsaspecten.

Hoofdconclusie 1 en 2 hebben betrekking op primaire prestaties. B en W geven aan de conclusies inzake de primaire prestaties 'grotendeels' te delen. De rekenkamer merkt

op dat B en W niet duidelijk maken welk deel van de betreffende conclusies zij delen en welk deel niet.

Hoofdconclusie 3 tot en met 5 hebben betrekking op duurzaamheid. Zoals toegelicht in paragraaf 2-1 verstaat de rekenkamer onder duurzaamheid zowel zorg voor het milieu als social return. B en W geven aan verheugd te zijn te constateren dat zij voldoende inzicht hebben in de levering van prestaties met betrekking tot de zorg voor het milieu en social return. De rekenkamer merkt op dat deze constatering voor wat betreft zorg voor het milieu niet overeenkomt met het oordeel van de rekenkamer. De rekenkamer heeft in hoofdconclusie 4 juist het tegendeel geconcludeerd, namelijk dat het college geen inzicht heeft of de opdrachtnemers zich houden aan de overeengekomen afspraken over de zorg voor het milieu.

over de reactie op de aanbevelingen

B en W hebben op elk van de vijf aanbevelingen van de rekenkamer een reactie gegeven.

In reactie op aanbeveling 1 geven B en W aan ‘onze organisatie’ de opdracht te hebben gegeven deze aanbeveling over te nemen en te verankeren in de werkprocessen. De rekenkamer maakt hieruit op dat B en W de aanbeveling overnemen. De rekenkamer merkt verder op dat verankering in werkprocessen alleen mogelijk is als de mogelijkheden om toezicht, controle en sancties toe te passen worden vastgelegd in de overeenkomsten met de opdrachtnemers (zie ook de opmerkingen van de rekenkamer hierna over de reactie van B en W op aanbeveling 2).

In reactie op aanbeveling 2 stellen B en W dat zij opdracht hebben gegeven aan ‘onze organisatie’ om verbetervoorstellen aan te dragen ten aanzien van ‘met name het benadrukken van taken en bevoegdheden van de budgethouders’. De rekenkamer maakt hieruit op dat B en W de aanbeveling overnemen. De rekenkamer merkt op dat de aanbeveling, net als aanbeveling 1, betrekking heeft op het borgen van sturingsinstrumenten in de overeenkomsten met opdrachtnemers. In de reactie op aanbeveling 2 vermelden B en W naar het oordeel van de rekenkamer dan ook terecht dat het sturingsinstrumentarium niet alleen onderdeel dient uit te maken van de werkprocessen van de vakafdelingen, maar ook duidelijk moet worden vastgelegd in de opdracht aan leveranciers.

B en W geven aan aanbeveling 3 in overweging te nemen (zie ook de algemene opmerking van de rekenkamer hierover in het begin van dit nawoord). B en W geven in reactie op deze aanbeveling verder onder meer aan dat een afweging moet worden gemaakt tussen ‘de risico’s van het (niet) volledig nakomen van afspraken en de kosten die wij moeten maken om hier volledig toezicht op te kunnen houden’. Daarmee is niet duidelijk op welk moment B en W een besluit nemen over de aanbeveling. De behandeling van het onderzoeksrapport in de raad geeft B en W de gelegenheid de discussie over genoemde afweging te voeren met de raad. Uiteindelijk zal de raad een besluit moeten nemen over alle aanbevelingen. De rekenkamer merkt naar aanleiding van de reactie van B en W over aanbeveling 3 nog op dat het bewaken van gemaakte afspraken over zorg voor het milieu geen kwestie hoeft te zijn van ‘volledig bewaken of niets bewaken’. Tussen die twee uitersten zijn verschillende modaliteiten denkbaar, uiteenlopend van bewaking die relatief weinig kost tot meer arbeidsintensieve en daarmee duurere vormen van bewaking. De bewaking van gemaakte afspraken over milieu kan bijvoorbeeld mogelijk zonder veel extra kosten

worden belegd bij de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het contractbeheer van de betreffende aanbesteding.

B en W nemen geven aan dat zij aanbeveling 4 en 5 overnemen. De reactie van B en W op deze aanbevelingen geeft de rekenkamer geen aanleiding tot opmerkingen.

nota van bevindingen

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 aanbestedingsbeleid

Het huidige aanbestedingsbeleid van de gemeente Barendrecht is vastgelegd in het document 'Inkoop- en aanbestedingenbeleid 2009'.² In dit aanbestedingsbeleid 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, en het leveranciersmanagement. In de volgende subparagrafen worden de onderdelen uit het aanbestedingsbeleid die relevant zijn voor het onderzoek toegelicht.

1-2-1 aanbestedingsproces

Het aanbestedingsproces van de gemeente Barendrecht is weergegeven in figuur 1-1.

figuur 1-1 aanbestedingsproces gemeente Barendrecht



¹ Rekenkamer Barendrecht, 'Onderzoekprogramma 2014 Rekenkamer Barendrecht', december 2013.

² Gemeente Barendrecht, 'Inkoop- en aanbestedingenbeleid 2009', juni 2009.

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich primair op de vijfde fase van het proces, het bewaken, en delen van fase 6, de nazorg.

bewaken

De fase bewaken omvat volgens het aanbestedingsbeleid 'het bewaken van de levering, gekeken naar beveiliging en controle van de goederen, werken en diensten'. De volgende taken behoren tot deze fase:

- 'controle op de orders (is alles geleverd conform contract);
- meten van de prestaties van de leverancier;
- effectieve trouble shooting'.³

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 verstaan:

- afhandelen van claims, meer- en minderwerk;
- vastleggen van de gebruikerservaring;
- supervisie op naleving van de contracten;
- evaluatie en beoordeling van de leveranciersprestaties;
- voeren van contractafhandelingen bij een eventuele verlenging'.⁴

De zorg voor fase 5 en 6 is vanuit het inkoopbeleid met name belegd bij de budgethouder.⁵

1-2-2 leveranciersmanagement

In het aanbestedingsbeleid wordt naast bewaken en nazorg gesproken over leveranciersmanagement. Onder leveranciersmanagement verstaat de gemeente: 'het proces van bewaken, beoordelen en tijdig bijsturen van de prestaties van leveranciers.' Leveranciersmanagement speelt een rol in de specificatiefase van het aanbestedingsproces. In die fase is het belangrijk dat wordt vastgelegd dat er prestatiemetingen zullen plaatsvinden, zodat duidelijk wordt wat de gemeente van de leverancier verwacht. Daarnaast is het leveranciersmanagement volgens het aanbestedingsbeleid van belang in de fase van het contracteren. In die fase wordt het contract besproken en daarmee de prestatie-indicatoren. Met dit gesprek wordt inzichtelijk voor de leverancier op welke zaken hij getoetst zal worden. Tijdens de fase van bewaken dienen de prestaties van de leverancier structureel te worden getoetst en bij te worden gehouden in een dossier. Ten slotte is het in de laatste fase belangrijk dat de gemeente de geleverde prestaties regelmatig bespreekt met de leverancier. Dit is volgens het aanbestedingsbeleid niet alleen van belang 'als het slecht gaat, maar ook als het goed gaat'.⁶ Ook het maken van rapportages van evaluatiegesprekken en het toepassen van een bonus-malusregeling worden in het aanbestedingsbeleid genoemd als mogelijke onderdelen in het kader van leveranciersmanagement.

³ Gemeente Barendrecht, 'Inkoop- en aanbestedingenbeleid 2009', juni 2009, pag. 11.

⁴ Gemeente Barendrecht, 'Inkoop- en aanbestedingenbeleid 2009', juni 2009, pag. 11.

⁵ Reactie gemeente in ambtelijk wederhoor.

⁶ Gemeente Barendrecht, 'Inkoop- en aanbestedingenbeleid 2009', juni 2009, pag. 22.

contractmanagement

Ambtelijk heeft de gemeente aangegeven dat in 2014 een project is gestart omtrent contractbeheer- en management. De gemeente streeft er naar om in 2015 een overkoepelend contractbeheersysteem te starten en contractmanagement te integreren in de bedrijfsvoering van het domein Sociaal. Hierna volgt invoering in de overige domeinen van de BAR-organisatie.⁷

1-2-3 uitgangspunten aanbestedingsbeleid

In het aanbestedingsbeleid beschrijft de gemeente meerdere uitgangspunten voor de uitvoering van aanbestedingen, te weten juridische, ethische, bedrijfseconomische en organisatorische en het uitgangspunt duurzaamheid (zie de toelichting hierna). In het aanbestedingsbeleid wordt bij de eerste vier uitgangspunten voornamelijk ingegaan op de rol ervan aan de voorkant van het aanbestedingsproces, namelijk tijdens fase 1 (specificeren) en fase 2 (selecteren). Aangezien het onderzoek van de rekenkamer zich vooral richt op fase 5 en 6 (zie paragraaf 1-2-1) blijven de eerste vier uitgangspunten in dit onderzoek buiten beschouwing.

Het uitgangspunt duurzaamheid speelt volgens het aanbestedingsbeleid een rol in alle fases van het aanbestedingsproces, dus ook in fase 5 (bewaken) en fase 6 (nazorg). Duurzaamheid moet immers niet alleen meegenomen worden in de voorfase van de aanbesteding, maar ook na de start van de uitvoering bewaakt en beoordeeld worden door de gemeente. Om deze reden neemt de rekenkamer duurzaamheid mee in het onderzoek.

duurzaamheid

De gemeente Barendrecht streeft er naar om vanaf 2010 minimaal 75% duurzaam in te kopen. Dit houdt in dat voor elke € 100,- die wordt uitgegeven, € 75,- duurzaam moet zijn besteed. In het aanbestedingsbeleid wordt duurzaam inkopen als volgt gedefinieerd: 'Het toepassen van milieu- en sociale aspecten in alle fasen van het inkoopproces zodat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van producten, diensten of werken die aan deze aspecten voldoen.'⁸ Wat precies wordt verstaan onder 'milieu- en sociale' aspecten wordt niet uitgelegd in het aanbestedingsbeleid. In het duurzaamheidsbeleid 'Duurzame Ontwikkeling Barendrecht' licht de gemeente deze aspecten verder toe. Hieruit blijkt dat het bij duurzaamheid vooral gaat om twee aspecten, te weten *de zorg voor het milieu* (zoals het verminderen van de CO₂-uitstoot) en sociale duurzaamheid in de vorm van *social return*.⁹

In het aanbestedingsbeleid staat dat duurzaamheid belangrijk is in het gehele aankoopproces, maar vooral bij 'de voorbereiding van de inkoop, het opstellen van de criteria en de selectie van de leveranciers'. Zo dienen de minimale duurzaamheidseisen bij de eisen in het bestek te worden gemeld. Daarnaast kunnen de eventuele wensen op het gebied van duurzaamheid worden vermeld. Bij elke aanbesteding moet de budgetverantwoordelijke samen met 'de afdeling die belast is

⁷ Reactie gemeente ambtelijk wederhoor.

⁸ Gemeente Barendrecht, 'Inkoop- en aanbestedingenbeleid 2009', juni 2009, pag. 7.

⁹ Gemeente Barendrecht, 'Duurzame ontwikkeling Barendrecht: Duurzaamheidsagenda', 8 mei 2012.

met het invulling geven aan de doelstellingen ten aanzien van duurzaamheid' aangeven op welke manier de aanbesteding bij kan dragen aan de invulling van duurzaamheidsdoelstellingen. Er zijn geen algemene eisen en wensen ten aanzien van duurzaam aanbesteden vastgelegd. Per aanbesteding is er sprake van maatwerk over de invulling van duurzaamheid.¹⁰

duurzaamheid in het collegeprogramma

In het collegeprogramma 2014-2018 is er speciale aandacht voor duurzaamheid. Het is de zogenoemde 'groene draad door het programma'.¹¹ Om deze reden heeft de gemeente Barendrecht eind 2014 het besluit genomen om in elk beleidsvoorstel het onderwerp duurzaamheid op te nemen. Duurzaamheid moet in elk voorstel verwoord worden in een aparte paragraaf.¹²

Op dit moment bereidt de gemeente een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid voor.¹³ Het voorstel voor het nieuwe aanbestedingsbeleid zou aanvankelijk op 16 december 2014 door het college ter vaststelling aan de raad worden aangeboden. De rekenkamer heeft inmiddels informatie van de gemeente ontvangen dat, op verzoek van de raadscommissie Planning & Control, de besluitvorming over het nieuwe aanbestedingsbeleid is uitgesteld, omdat de commissie eerst het rapport van de rekenkamer wil afwachten.¹⁴ Ook in het nieuwe aanbestedingsbeleid zijn duurzaamheid en social return prominente onderdelen. In onderstaand kader wordt het nieuwe aanbestedingsbeleid kort toegelicht.

voorstel aanbestedingsbeleid 2014

In het nieuwe aanbestedingsbeleid noemt de gemeente een aantal redenen om het oude beleid te actualiseren. Onder andere wordt genoemd dat de gemeente Barendrecht streeft naar nog meer duurzaamheid in haar bedrijfsvoering en dit wil doorvoeren in aanbestedingstrajecten. Daarnaast wordt Social Return on Investment (SROI) steviger verankerd in het nieuwe aanbestedingsbeleid.

Het aanbestedingsbeleid bevat net als het beleid uit 2009 meerdere uitgangspunten, waaronder wederom juridische, ethische en economische uitgangspunten. Daarnaast bevat het document ideële uitgangspunten, waarmee vooral duurzaam inkopen wordt bedoeld. Onder duurzaam inkopen verstaat de gemeente in de eerste plaats dat milieuaspecten in acht worden genomen. Er wordt in het aanbestedingsbeleid niet ingegaan op wat de gemeente precies verstaat onder milieuaspecten. Verder is het streven om in 2015 100% duurzaam in te kopen. Om die reden zijn voor een aantal productgroepen zogenaamde 'duurzaamheidscriteria' vastgesteld. De gemeente streeft er naar om voor deze productgroepen 100% duurzaam inkopen toe te passen in 2015.¹⁵ Een tweede duurzaamheidsaspect binnen het beleid is maatschappelijk verantwoord inkopen. Hiermee wordt bedoeld dat arbeidsreïntegratie, arbeidsomstandigheden en, indien mogelijk, Social Return on Investment een rol moeten spelen bij aanbestedingen. Wat betreft Social Return on Investment heeft de gemeente een minimeis van 5% van de waarde van de opdracht bepaald voor aanbestedingen

¹⁰ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 25 november 2014.

¹¹ Gemeente Barendrecht, 'Collegeprogramma 2014-2018', september 2014, pag. 2.

¹² Reactie gemeente in ambtelijk wederhoor.

¹³ Gemeente Barendrecht, 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Barendrecht (2014)', 23 juni 2014.

¹⁴ E-mail ambtenaar Barendrecht, 18 december 2014.

¹⁵ Wethouder financiën, 'Brief: Vragen over het inkoopbeleid', 1 december 2014.

van € 50.000,- en hoger. In het aanbestedingsbeleid wordt niet ingegaan op de 'praktische invulling en uitwerking' van het beleid. Deze zaken zullen later worden toegelicht in het Handboek Inkoop.

1-3 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?

1-4 afbakening

1-4-1 afbakening beleid

Als onderdeel van deelvraag 1 is getoetst of de prestatieafspraken die zijn gemaakt met de bedrijven die de aanbestedingen uitvoeren logisch aansluiten bij het beleid van de gemeente. Hierbij is gekeken naar beleidsdocumenten op het betreffende beleidsterrein en het aanbestedingsbeleid. In de vergelijking met het aanbestedingsbeleid is specifiek gekeken naar één van de uitgangspunten van het beleid genoemd in paragraaf 1-2-3: duurzaamheid. De rekenkamer heeft hierbij beoordeeld hoe de gemeente in de betreffende aanbestedingen het uitgangspunt van duurzaamheid heeft toegepast en bewaakt. De rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre is voldaan aan de eis van de gemeente om 75% duurzaam in te kopen, aangezien in het huidige onderzoek slechts drie aanbestedingen zijn onderzocht.

1-4-2 selectie aanbestedingen

Zoals bij de doel- en vraagstelling is geformuleerd, zijn in dit onderzoek aanbestedingen van diensten 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. Zo zijn eisen die aan diensten worden gesteld over het algemeen minder eenvoudig in

objectief meetbare termen te omschrijven dan de 'hardere' eisen die aan leveringen en werken kunnen worden gesteld. Het onderzoek van de rekenkamer richt zich daarnaast op aanbestedingen die plaats hebben gevonden vanaf 2012. Verder is alleen gekeken naar aanbestedingen die al afgerond zijn, zodat er ook onderzoek kon 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 zijn diensten boven het geldende drempelbedrag voor 2012 en 2013 van € 200.000,-.¹⁶

Op basis van bovenstaande afbakening heeft de rekenkamer een overzicht met aanbestedingen ontvangen van de gemeente Barendrecht. Uit deze lijst van tien aanbestedingen heeft de 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.¹⁷

De drie aanbestedingen die de rekenkamer heeft onderzocht zijn weergegeven in tabel 1-1.

tabel 1-1: overzicht aanbestedingen gemeente Barendrecht

aanbesteding	jaar	gemeente(n)	vakafdeling
onderhoud openbare groenvoorziening	2012	Barendrecht	Advies & Programmering
Wmo- en leerlingenvervoer	2012/2013	Barendrecht, Albrandswaard & Ridderkerk (BAR)	Toegang
inzameling en afvalverwerking	2013	Barendrecht & Ridderkerk	Afval & Materieel

1-5 normenkader

De rekenkamer heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen normen gehanteerd. In tabel 1-2 zijn in kolom 2 per deelvraag de opgestelde normen aangegeven. Een deel van die normen betreft de opzet van de sturing zoals die is opgenomen in de aanbestedingsdocumenten. Een ander deel betreft de werking ervan in de praktijk. In de derde kolom is voor elke norm aangegeven of deze opzet of werking betreft. In de vierde kolom is weergegeven in welke paragraaf de betreffende norm wordt beoordeeld.

¹⁶ Europese Commissie, 'Verordening (EU) Nr. 1251/2011', november 2011.

¹⁷ 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).

tabel 1-2: normenkader

deelvraag	norm	opzet of werking	paragraaf
1	in de overeenkomst zijn prestatieafspraken opgenomen	opzet	2-4, 3-4 en 4-4
	de prestatieafspraken sluiten logisch aan bij het beleid van de gemeente		
	de prestatieafspraken zijn meetbaar		
2	in de overeenkomst zijn adequate afspraken opgenomen over wijze, frequentie en inhoud van rapportage aan de gemeente over de geleverde prestaties	opzet	2-5, 3-5 en 4-5
	het college beschikt tijdig over de in de overeenkomst afgesproken rapportages	werking	
	de rapportages bieden het college voldoende informatie om inzicht te krijgen in de geleverde prestaties		
3	in de overeenkomst zijn adequate afspraken opgenomen over de bewaking van het nakomen van de prestatieafspraken	opzet	2-6, 3-6 en 4-6
	het college monitort voldoende of de geleverde prestaties voldoen aan de in de overeenkomst vastgelegde prestatieafspraken	werking	
	het college monitort voldoende of de opdrachtnemer de in de overeenkomst vastgelegde tarieven of budgetten hanteert		
	in de overeenkomst zijn adequate sancties opgenomen die de gemeente kan opleggen als de opdrachtnemer de prestatieafspraken niet nakomt	opzet	2-7, 3-7 en 4-7
	indien de geleverde prestaties niet voldoen aan de gemaakte afspraken neemt het college gepaste stappen richting de opdrachtnemer om te bewerkstelligen dat de prestaties verbeteren	werking	

1-6 leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de bevindingen voor elk van de drie onderzochte aanbestedingen beschreven. Per aanbesteding worden de drie deelvragen beantwoord en de bijbehorende normen getoetst. Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen over de aanbesteding openbare groenvoorziening. Hoofdstuk 3 betreft de aanbesteding Wmo- en leerlingenvervoer. Hoofdstuk 4 gaat over de aanbesteding inzameling en afvalverwerking.

Op een aantal plaatsen in de tekst van de volgende hoofdstukken is aan het begin van de (sub)paragraaf cursieve tekst weergegeven. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende paragraaf aan de hand van de gebruikte normen.



2 onderhoud openbare groenvoorziening

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamer de bevindingen over de aanbesteding onderhoud openbare groenvoorziening. In paragraaf 2-2 wordt de beleidsmatige en financiële context van de aanbesteding beschreven. In paragraaf 2-3 wordt de aanbesteding kort toegelicht. Paragraaf 2-4 betreft een beschrijving en beoordeling van de gemaakte prestatieafspraken. In paragraaf 2-5 beoordeelt de rekenkamer de rapportage over de prestatieafspraken. In paragraaf 2-6 wordt de wijze waarop de gemeente de geleverde prestaties bewaakt, beschreven en beoordeeld. Ten slotte beschrijft en beoordeelt de rekenkamer in paragraaf 2-7 de sancties die zijn opgenomen in de overeenkomst en de toepassing hiervan.

2-2 beleidsmatige en financiële context

2-2-1 beleid en regelgeving

Aan de aanbesteding van het groenonderhoud liggen twee beleidsdocumenten van de gemeente ten grondslag,¹⁸ te weten het groenbeleidsplan 'Barendrecht ziet Groen'¹⁹ uit 2008 en de 'Integrale visie openbare ruimte',²⁰ ook uit 2008. Het groenbeleidsplan betreft de ambities van de gemeente voor de groenstructuur, de groeninrichting en het groenbeheer. Daarnaast zijn de kaders waarbinnen de ambities moeten worden uitgevoerd beschreven, zoals wettelijke kaders en rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid. Het groenbeleidsplan is vastgesteld voor een periode van tien jaar.²¹ De integrale visie is een breder georiënteerd document en omvat de structuur, de inrichting en de kwaliteit van de openbare ruimte in het algemeen.

De kwaliteit van het groenbeheer speelt in zowel de integrale visie als in het groenbeleidsplan een rol. Dit komt naar voren in de kwaliteitsambities die voor de openbare ruimte zijn opgesteld. De openbare ruimte is hierbij opgedeeld in meerdere gebieden: het centrum en 'accentgebieden', woongebieden, hoofdwegen en dijken, bedrijventerreinen, groengebieden en buitengebieden. Voor elk gebied is een kwaliteitsambitie opgesteld door middel van een kwaliteitsniveau: laag, basis of hoog. Deze kwaliteitsniveaus zijn gebaseerd op de Standaard RAW Bepalingen 2010²² (de Standaard 2010) van het CROW. Het CROW is een nationaal kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.²³ Daarmee stelt de Standaard 2010 ook eisen aan de groeninrichting en het groenonderhoud.

¹⁸ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

¹⁹ Gemeente Barendrecht, 'Barendrecht ziet groen: Groenbeleidsplan gemeente Barendrecht', juli 2008.

²⁰ Gemeente Barendrecht, 'Integrale visie openbare ruimte: Een visie op structuur en inrichting en beheerkwaliteit', 28 januari 2008.

²¹ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

²² CROW, 'Standaard RAW Bepalingen 2010', 17 januari 2011.

²³ CROW, www.crow.nl, geraadpleegd op 2 december 2014.

2-2-2 financiën

De aanbesteding onderhoud openbare groenvoorziening valt in de begroting van de gemeente Barendrecht onder het cluster 'groenblauwe structuur' en daarbinnen onder de begrotingspost 'dagelijks onderhoud groen T&H'.²⁴ 'T & H' staat voor toezicht en handhaving. Dit is de afdeling die ten tijde van de aanbesteding toezicht hield op de uitvoering van de groenonderhoudsbestekken. Sinds 2014 zijn de ambtenaren van de afdeling toezicht en handhaving werkzaam bij de afdeling wijkbeheer.²⁵ In totaal is er voor dagelijks onderhoud groen T&H € 2.380.000,- begroot. Dit bedrag wordt niet alleen ingezet voor de groenonderhoudswerkzaamheden uit de bestekken, maar ook voor boomonderhoud, onderhoud van hondenuitlaatplaatsen, kapitaallasten en doorbelasting exploitatie.²⁶

De totale aannemingssom van de aanbesteding is € 1.230.000,-. Van tevoren was € 1.600.000,- begroot voor de aanbesteding groenonderhoud. Er is dus een aanbestedingsvoordeel van € 370.000,- behaald.²⁷ Het voordeel is teruggevloeid naar de algemene middelen.²⁸

2-3 aanbesteding

De aanbesteding van het onderhoud openbare groenvoorziening bestaat hoofdzakelijk uit het onderhoud van de beplanting en de grasvegetaties en voor een klein deel uit het aanplanten van bomen en beplanting (inboet).²⁹ De aanbesteding is uitgevoerd in 2012. Het betreft een Europese aanbesteding met een looptijd van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2013. De overeenkomst kan driemaal met een jaar verlengd worden.³⁰ Deze verlenging heeft zowel voor 2014 als voor 2015 ook daadwerkelijk plaatsgevonden.³¹

Het groenbeleidsplan van de gemeente Barendrecht 'Barendrecht ziet groen' is uitgewerkt in vijf bestekken voor het groenonderhoud. Hierbij zijn de wijken in Barendrecht opgedeeld in vijf verschillende clusters, genaamd cluster A, B, C, D en E. Het gunningscriterium voor de bestekken was de economisch meest voordelige inschrijving. Het gunningscriterium wordt bepaald door de prijs die een aanbieder biedt en het plan van aanpak. In dit plan van aanpak dienden aanbieders in te gaan op duurzaamheidsaspecten, de uitvoering van de werkzaamheden en de communicatie met de gemeente.³² De uitvoering van het bestek behorende bij cluster A is gegund aan Binder groenprojecten.³³ Voor de overige vier bestekken (cluster B, C, D en E) is de aanbesteding gegund aan Combinatie Carnisselande Groen (bestaande uit BTL

²⁴ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 2 december 2014.

²⁵ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 3 december 2014.

²⁶ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 3 december 2014.

²⁷ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

²⁸ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 2 december 2014.

²⁹ Reactie gemeente in ambtelijk wederhoor.

³⁰ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek Wijkcluster A', 29 oktober 2012 paragraaf 1.05. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

³¹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 19 november 2014.

³² Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek Wijkcluster A', 29 oktober 2012, paragraaf 0.07. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

³³ Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomst bestek groenonderhoud cluster A', november 2012.

Uitvoering, Gebroeders Kraaijeveld Barendrecht, Prins Hoveniers Barendrecht en Van Huizen Groenvoorziening).³⁴

2-4 prestatieafspraken

In de overeenkomsten die zijn getekend door de twee opdrachtnemers staat dat zij zich dienen te houden aan de overeenkomst, het bestek en de aanbidding die is ingediend.³⁵ De afspraken die staan vermeld in deze drie documenten tezamen beschouwt de rekenkamer als de prestatieafspraken.

2-4-1 prestatieafspraken groenonderhoud

Er zijn afspraken gemaakt over de aard van en de hoeveelheid prestaties ten aanzien van het groenonderhoud. Eisen waaraan deze prestaties moeten voldoen zijn vastgelegd. Daarnaast hebben de opdrachtnemers aangegeven welke prijs zij zullen hanteren voor elk van de prestaties. Deze prestatieafspraken zijn meetbaar.

prestaties groenonderhoud

De prestatieafspraken ten aanzien van het groenonderhoud zijn vastgelegd in de bestekken van de vijf clusters. In de bestekken is een uitgebreide lijst te vinden van deze gevraagde prestaties. Het gaat om ruim 140 prestatieafspraken per cluster. Enkele voorbeelden van deze afspraken zijn: het snoeien van het sierplantsoen, het knippen van hagen, het maaien van grasvelden en het planten van bomen.

Voor elk van de gevraagde prestaties wordt in de bestekken een gedetailleerde omschrijving gegeven. In figuur 2-1 is een voorbeeld van een prestatieafpraak weergegeven.

figuur 2-1 voorbeeld prestatieafpraak

BESTEK- POST- NUMMER	CATALOGUS- NUMMER	DEFICOD- NUMMER	OMSCHRIJVING	EEN- HEID	HOEVEELHEID RESULTAATS- VERPLICHTING	HOEVEELHEID TER INLICHTING
3			GROENONDERHOUD ZONE 3: EXTENSIEF Betreft een chemie-vrije onkruidbeheersing.			
30			BOMEN IN ZONE 3			
302			BOOM IN GAZON Aantal: 143 stuks			
3020			<u>Onderhoudswerkzaamheden boom in gazon zone 3</u>			
302010	514302		Onkruidbeheersing in boomspiegel. Aantal boomspiegels: 143 stuks Grootte per boomspiegel: tot ca. 2,5 m2 1. Bomen in grasveld 2. Kwaliteitsniveau volgens de eisen en waarden zoals gesteld zijn en weergegeven worden in Bijlage 1: Normbladen per groentype 9. Periode: van februari tot en met november 9. Vrijgekomen materiaal wordt geacht voor de opdrachtgever geen waarde te hebben	week	44,00	V

In de eerste kolom van figuur 2-1 staat het bestekspostnummer; elk van de gevraagde prestaties heeft een apart nummer. Het catalogusnummer, de hoofdcod en de

³⁴ Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomsten bestek groenonderhoud cluster B, C, D en E', november 2012.

³⁵ Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomst bestek groenonderhoud cluster A', november 2012, artikel 2, lid 1. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

deficode zijn afkomstig uit het programma waarmee het bestek wordt geschreven en hebben een relatie met de in paragraaf 2-2-1 genoemde Standaard 2010.³⁶ Op deze manier weten aanbieders precies wat er met de omschrijving bedoeld wordt. De derde kolom geeft een gedetailleerde omschrijving van de taak weer. In deze omschrijving is onder andere vermeld in welke zone in Barendrecht de werkzaamheden dienen plaats te vinden. Ook is vermeld wat het kwaliteitsniveau dient te zijn van het groenonderhoud in deze zone. In het voorbeeld is te zien dat het gaat om zone 3 en dat het kwaliteitsniveau van het groenonderhoud extensief moet zijn. De gemeente hanteert daarnaast de kwaliteitsniveaus 'intensief' en 'normaal'. In de volgende subparagraaf, onder het vetgedrukte kopje 'eisen bij de uitvoering van prestatieafspraken', worden deze kwaliteitsniveaus toegelicht.

Daarnaast is voor elk van de gevraagde prestaties de eenheid weergegeven en de hoeveelheidsresultaatsverplichting. In figuur 2-1 is bijvoorbeeld te zien dat de onkruidbeheersing in de boomspiegel 44 weken moet worden uitgevoerd. Afhankelijk van de taak worden verschillende eenheden gebruikt: week, meter, stuks, vierkante meter, are en keer. Ten slotte is met de letter 'V' aangegeven dat de prestatieafspraken verrekenbaar zijn. Alle prestatieafspraken in de vijf bestekken zijn verrekenbaar. Verrekenbaar heeft betrekking op de wijze van afrekening als er meer- of minderwerk is uitgevoerd dan afgesproken. Verrekenbaar houdt in dat als een bedrijf afwijkt van de hoeveelheid die is afgesproken, deze hoeveelheden worden verrekend tegen de 'verrekenprijs'. De verrekenprijs is de afgesproken prijs plus het zogenoemde percentage 'algemene kosten en winst & risico'. Als een bedrijf qua hoeveelheid geleverde prestaties meer dan 10% is afgeweken van de afgesproken hoeveelheid, kan een andere prijs dan de verrekenprijs worden gehanteerd. In dat geval dient het bedrijf of de gemeente wel aan te tonen dat de verrekenprijs te hoog of te laag is.³⁷

Verder hebben bedrijven bij hun aanbieding zogenaamde inschrijvingsstaten aangeleverd. In de inschrijvingsstaten geven de aanbieders voor elk van de gevraagde prestaties aan welke prijs zij zullen hanteren. Deze prijs wordt per eenheid weergegeven met daaropvolgend een totaalbedrag voor elk van de gevraagde prestaties. Verder vermeldt de gemeente in de bestekken dat de maximale indexering per jaar voor eenheidsprijzen is vastgesteld op 2%.³⁸ De rekenkamer stelt vast dat door middel van de omschrijving in de bestekken en de inschrijvingsstaten er meetbare afspraken zijn gemaakt over de groenwerkzaamheden.

eisen bij uitvoering van prestatieafspraken

Naast een omschrijving van de gevraagde prestaties zijn in de bijlage van de bestekken eisen te vinden die de opdrachtnemers moeten hanteren bij de uitvoering van de prestatieafspraken. In de kaders hieronder worden twee voorbeelden van deze technische bepalingen weergegeven. Het eerste voorbeeld heeft betrekking op het gebruik van materialen. Het tweede voorbeeld betreft het naleven van de flora- en faunawet.

³⁶ Reactie gemeente in ambtelijk wederhoor.

³⁷ CROW, 'Geven afwijkende bestekshoeveelheden recht op verrekening?' (deel 1), 1998.

³⁸ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek wijkcluster A', 29 oktober 2012, hoofdstuk 1, paragraaf 4, artikel 2, lid 3. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

voorbeeld 1 technische bepaling

'Een 'rafelige snede' wordt verkregen door het volgende materieel: bosklepel, klepelmaaier, motorzaag, maaikorf en bosmaaier.'³⁹ (...) 'In overleg met en na goedkeuring van de directie mag ander materieel in worden gezet.'⁴⁰

voorbeeld 2 technische bepaling

'In het kader van de Flora-en faunawet wordt van de aannemer verwacht dat bij de uitvoering van de werkzaamheden zorgvuldig wordt gehandeld ten aanzien van de middels deze wet beschermde planten- en diersoorten.'⁴¹

Daarnaast heeft de gemeente aan de aanbieders een document verstrekt genaamd 'Normbladen gemeente Barendrecht'.⁴² Door middel van foto's en begeleidende tekst is in de normbladen weergegeven wat de gemeente verwacht van de verschillende gevraagde prestaties per zone. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de eerdergenoemde kwaliteitsniveaus voor het groenonderhoud: intensief, normaal en extensief. Figuur 2-2 geeft weer op welke manier het onkruid beheerst moet worden in de verschillende zones. Deze normen horen bij het voorbeeld dat is weergegeven in figuur 2-1.

Figuur 2-2 voorbeeld normbladen			
BOOM IN GAZON Houtig gewas dat gekenmerkt wordt door éénstammigheid dat staat in gazon. Rondom de stamvoet is het oppervlak onbeplant en onverhard.			
  			
	ZONE 1 - INTENSIEF	ZONE 2 - NORMAAL	ZONE 3 - EXTENSIEF
ONKRUID BOOMSPIEGEL			
Periode waarin eisen worden gesteld aan onkruidbeheersing	februari t/m november	februari t/m november	februari t/m november
Bedekking door onkruidbegroeiing (oppervlaktepercentage)	20%	40%	geen zode
Bedekking door resten onkruidbegroeiing (bedekkingspercentage)	10%	25%	50%
Hoogte onkruidbegroeiing (meter)	0,10	0,30	0,50
Verzamelde resten (hopen e.d.) mogen niet voorkomen	X	X	X
Chemische onkruidbeheersing	niet toegestaan	niet toegestaan	niet toegestaan
Steken kanten boomspiegel	2x per jaar	2x per jaar	2x per jaar
Bijmaaien kanten boomspiegel	2x per jaar	2x per jaar	2x per jaar

De rekenkamer stelt vast dat er in de bestekken en bijlagen meetbare afspraken zijn gemaakt over de aard van de gevraagde prestaties.

³⁹ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek wijkcluster A', 29 oktober 2012, hoofdstuk 51, paragraaf 2, artikel 20, lid 2. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

⁴⁰ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek wijkcluster A', 29 oktober 2012, hoofdstuk 51, paragraaf 2, artikel 20, lid 4. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

⁴¹ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek wijkcluster A', 29 oktober 2012, hoofdstuk 51, paragraaf 5, artikel 10, lid 1, 29 januari 2012. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

⁴² Gemeente Barendrecht, 'Normbladen gemeente Barendrecht: Groenonderhoudsbestekken 2013', ongedateerd.

2-4-2 prestatieafspraken duurzaamheid

Er zijn afspraken gemaakt over de zorg voor het milieu. Deze afspraken zijn slechts ten dele meetbaar vastgelegd. Er zijn afspraken vastgelegd over een social return van 10% van de aanneemsom. Er is echter niet vastgelegd op welke termijn de opdrachtnemer die 10% moet realiseren. Daarmee is de afspraak niet volledig meetbaar.

Zoals vermeld in paragraaf 2-3 zijn aanbieders niet alleen beoordeeld op prijs, maar ook op hun plan van aanpak. Aanbieders konden punten verdienen door in het plan van aanpak aan te geven welke maatregelen zij nemen voor de zorg voor het milieu en social return.

milieuzorg

De prestatieafspraken op het gebied van milieuzorg richten zich op het verminderen van de CO₂-uitstoot. In alle vijf de bestekken staat het volgende vermeld: 'de inschrijver dient zich in te spannen om de CO₂ uitstoot te verminderen, die gepaard gaat met deze opdracht'.⁴³

In het plan van aanpak dienden de aanbieders uit te leggen hoe ze ervoor zorgen dat de CO₂-uitstoot bij de uitvoering van de prestatieafspraken wordt verminderd. Hierbij gaat het om de vervoersbewegingen van medewerkers. Daarnaast moesten aanbieders ingaan op de wijze waarop zij ervoor zorgen dat de transportmiddelen die zij gebruiken zo weinig mogelijk bijdragen aan de CO₂-uitstoot. Ten slotte werd gevraagd aan aanbieders om uit te leggen welke overige maatregelen zij zullen nemen aangaande maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) in het kader van de aanbestedingsopdracht.

Beide opdrachtnemers zijn in hun plan van aanpak ingegaan op de maatregelen die zij nemen om CO₂-uitstoot te verminderen en hebben daarnaast overige MVO-gerelateerde maatregelen genoemd. Binder groenprojecten geeft bijvoorbeeld aan de CO₂-uitstoot bij de uitvoering van de prestatieafspraken te beperken doordat hun bedrijfslocatie binnen tien kilometer van het project ligt en doordat het vervoer van het uitvoeringsteam en het materiaal wordt gecombineerd zodat er geen extra transport nodig is.⁴⁴ Combinatie Carnisselande Groen geeft onder andere aan de CO₂-uitstoot bij transportmiddelen te beperken door bij de aanschaf van nieuwe machines te letten op brandstofverbruik. Ook is het bedrijf van plan zoveel mogelijk gebruik te maken van eigen chauffeurs en machinisten, aangezien zij weten hoe ze op een goede manier moeten omgaan met het materiaal.⁴⁵

De rekenkamer stelt op grond van het bovenstaande vast dat de gemaakte afspraken over de zorg voor het milieu niet allemaal meetbaar zijn.

⁴³ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek wijkcluster A', 29 oktober 2012, paragraaf 0.07, artikel 2. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

⁴⁴ Binder groenprojecten, 'Plan van aanpak: Bestek gemeente Barendrecht 2013. Onderhoud openbare groenvoorzieningen en onderhoud begraafplaatsen', 12 september 2012, pag. 3-4.

⁴⁵ Combinatie Carnisselande Groen, 'Plan van aanpak: Onderhoud openbare groenvoorziening gemeente Barendrecht', ongedateerd, pag. 4-6.

social return

In de bestekken staat dat aanbieders verplicht zijn om 10% van de aanneemsom in te zetten ten behoeve van verschillende soorten uitkeringsgerechtigden⁴⁶ en/of erkende leer- of werkplekken en stage- of werkervaringsplaatsen. Met 10% van de aannemingssom wordt bedoeld dat dit bedrag moet worden ingezet om kandidaten met een afstand tot de arbeidsmarkt te werk te stellen.⁴⁷ Er is echter niet vastgelegd op welke termijn de opdrachtnemer die 10% moet realiseren. Daarmee is de afspraak niet volledig meetbaar.⁴⁸

In het plan van aanpak dienden aanbieders aan te geven op welke manier zij gaan voldoen aan de SROI-eis van 10% van de aannemingssom. Hierbij moesten aanbieders een toelichting geven op de ondersteuning, begeleiding en inzet van mensen. Daarnaast dienden aanbieders aan te geven of ze bereid zijn meer te bieden dan de eis van 10%. Ten slotte moesten aanbieders uitleggen welke garanties zij kunnen geven 'dat de geplaatste kandidaten ook langdurig aan een betaalde baan worden geholpen'. Zowel Binder groenprojecten als Combinatie Carnisselande Groen, heeft in het plan van aanpak een toelichting gegeven op de door de gemeente gevraagde informatie. Binder groenprojecten geeft bijvoorbeeld aan dat het jarenlang ervaring heeft met het aanbieden van werkervaringsplaatsen en dat het een erkend leerbedrijf is. Combinatie Carnisselande Groen geeft in het plan van aanpak onder meer aan dat het bedrijf een mentor heeft die medewerkers coacht en dat er verschillende opleidingsmogelijkheden zijn voor social return-medewerkers.

2-4-3 aansluiting bij beleid

De prestatieafspraken ten aanzien van het groenonderhoud sluiten logisch aan bij het groenbeleid van de gemeente Barendrecht. De prestatieafspraken over de zorg voor het milieu en social return sluiten logisch aan bij de milieu- en sociale aspecten uit het aanbestedingsbeleid.

aansluiting bij groenbeleid

De vijf bestekken vormen een praktische vertaling van de kwaliteitsambities die de gemeente in het groenbeleidsplan 'Barendrecht ziet groen' en de 'Integrale visie openbare ruimte' heeft geformuleerd. De kwaliteitsniveaus die in deze beleidsdocumenten worden gehanteerd (hoog, basis, laag), zijn in de bestekken vertaald in kwaliteitsniveaus voor het groenonderhoud: intensief, normaal en extensief⁴⁹ (zoals eerder vermeld in paragraaf 2-4-1). Deze kwaliteitsniveaus voor het groenonderhoud komen net als de kwaliteitsniveaus voor de openbare ruimte voort uit de Standaard 2010.⁵⁰

⁴⁶ Onder uitkeringsgerechtigden vallen personen met een WWB-, IAOW-, IAOZ- of WSW-uitkering. Daarnaast gaat het om uitkeringsgerechtigden met een WW-uitkering die binnenkort een WWB-uitkering zullen ontvangen en personen met een Wajong-, WAO/WIA- of WAZ-uitkering.

⁴⁷ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014.

⁴⁸ De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat ten tijde van de aanbesteding er nog geen specifiek beleid was op het gebied van social return. Daarnaast was de verankering van social return in de gemeentelijke organisatie nog niet optimaal geborgd. Om deze redenen moest de gemeentelijke organisatie bij de aanbesteding zelf invulling geven aan social return en is er bij deze aanbesteding geen termijn vastgelegd.

⁴⁹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 27 november 2014.

⁵⁰ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

In de eerdergenoemde normbladen⁵¹ (paragraaf 2-4-1) is weergegeven welk kwaliteitsniveau voor het groenonderhoud dient te worden nagestreefd in welk gebied. Voor gebieden wordt in dit document de term 'zones' gebruikt. Deze indeling in zones komt overeen met de indeling in gebieden zoals deze zijn omschreven in de beleidsdocumenten 'Barendrecht ziet groen' en 'Integrale visie openbare ruimte'. Hieronder is per zone aangegeven welk kwaliteitsniveau de gemeente nastreeft.

kwaliteitsniveau zone 1

Zone 1 betreft het centrum en de accentgebieden. Het onderhoud dient hier intensief te zijn vanwege het representatieve karakter van deze gebieden. Het bijbehorende kwaliteitsniveau van dit deel van de openbare ruimte is hoog.

kwaliteitsniveau zone 2

Zone 2 betreft woonwijken en bedrijfsterreinen. Er is hierbij sprake van normaal onderhoud, waarbij de gemeente streeft naar een verzorgd beeld. Het kwaliteitsniveau van dit deel van de openbare ruimte is basis.

kwaliteitsniveau zone 3

Zone 3 betreft de hoofdwegen, grote groengebieden en de buitengebieden. Aangezien deze gebieden minder intensief worden gebruikt is het kwaliteitsniveau dat wordt nagestreefd extensief. Het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte is basis voor de hoofdwegen, hoog voor de groen gebieden en basis voor de buitengebieden. Hierbij hoort een kwaliteitsniveau van het groenonderhoud van respectievelijk normaal, intensief en normaal, maar er is gekozen voor het niveau extensief. De verklaring hiervoor is een doorgevoerde bezuiniging. De integrale visie en het groenbeleidsplan zijn in 2008 opgesteld. In de jaren na vaststelling is er echter bezuinigd op het beheer van de openbare ruimte, waaronder het groenonderhoud. Zo is de frequentie van het snoeien van bosplantsoen, het maaien van ruw gras en het verwijderen van zwerfvuil verlaagd. Deze werkzaamheden komen veel voor bij de hoofdwegen, grote groengebieden en buitengebieden. Om deze reden is in de vijf bestekken het kwaliteitsniveau voor deze gebieden verlaagd naar extensief.⁵²

De rekenkamer stelt vast dat kwaliteitsniveaus van het groenonderhoud logisch aansluiten bij de kwaliteitsniveaus van de openbare ruimte. Daarmee sluiten de prestatieafspraken logisch aan bij het groenbeleid van de gemeente Barendrecht.

aansluiting bij duurzaamheidseisen aanbestedingsbeleid

In het aanbestedingsbeleid van 2009 staat dat één van de uitgangspunten duurzaam inkopen is. De gemeente definieert duurzaam inkopen als het toepassen van milieu- en sociale aspecten. De rekenkamer stelt vast dat de prestatieafspraken met de opdrachtnemers over de zorg voor het milieu en social return logisch aansluiten bij de duurzaamheidseisen uit het aanbestedingsbeleid.

⁵¹ Gemeente Barendrecht, 'Normbladen gemeente Barendrecht: groenonderhoudsbestekken 2013', ongedateerd.

⁵² E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 27 november 2014.

2-5 rapportage

2-5-1 opzet

De gemeente heeft adequate afspraken met de opdrachtnemers gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van rapportage over de geleverde prestaties. Opdrachtnemers moeten onder andere elke vier weken een overzicht indienen van de geleverde prestaties. Er zijn echter geen afspraken vastgelegd in de overeenkomsten over de rapportage over de zorg voor het milieu en social return.

rapportageafspraken groenonderhoud

Opdrachtnemers moeten elke vier weken een termijnstaat indienen. De termijnstaat is een overzicht van de prestaties die hebben plaatsgevonden in de desbetreffende periode met daarbij de kosten die in rekening worden gebracht door de opdrachtnemers. In de Standaard 2010 is bepaald dat opdrachtnemers recht hebben op betaling in termijnen,⁵³ vandaar dat zij vierwekelijks een termijnstaat moeten indienen bij de gemeente. Deze afspraak is niet schriftelijk vastgelegd. De reden is dat binnen dit type bestek voor het groenonderhoud een vierwekelijkse termijn als de meest praktische wordt gezien. Iedere week een termijnstaat aanleveren veroorzaakt te veel werk en slechts enkele keren per jaar levert geen structurele inkomsten op voor de opdrachtnemers.⁵⁴

Behalve de termijnstaten hoort de gemeente volgens de Standaard 2010⁵⁵ aan het eind van het jaar een staat van afrekening van de opdrachtnemers te ontvangen. De staat van afrekening laat zien in welke mate de prestatieafspraken zijn uitgevoerd in dat jaar. Hierbij wordt meer- en minderwerk specifiek vermeld. Ook zijn de bedragen voor meer- en minderwerk weergegeven. In de staat van afrekening staat daarnaast het eindbedrag dat in rekening wordt gebracht bij de gemeente. Dit eindbedrag is tevens te vinden in een apart document genaamd 'eindafrekening'. De rekenkamer stelt vast dat de afspraken over het aanleveren van de termijnstaten, staten van afrekening en de eindafrekening adequaat zijn en informatie bevatten over de wijze, frequentie en inhoud van de gevraagde rapportages.

rapportageafspraken duurzaamheid

De rekenkamer constateert dat de gemeente in de overeenkomsten geen afspraken heeft opgenomen ten aanzien van de rapportage over de zorg voor het milieu. De opdrachtnemers hoeven bijvoorbeeld geen informatie te verschaffen over de auto's die zijn gebruikt bij het uitvoeren van de prestatieafspraken. Wat betreft social return zijn er wel informele afspraken gemaakt. Zo heeft de arbeidsmakelaar van de gemeente Barendrecht met de opdrachtnemers afgesproken dat zij bewijslast leveren voor de inzet van 10% social return in de vorm van individuele arbeidsovereenkomsten. Deze afspraken zijn echter niet in de overeenkomsten vastgelegd.

2-5-2 werking

De rekenkamer stelt vast dat de geleverde rapportages ten aanzien van de prestatieafspraken over het groenonderhoud op tijd worden aangeleverd door de opdrachtnemers. Deze

⁵³ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 19 november 2014.

⁵⁴ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 19 november 2014.

⁵⁵ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

rapportages bieden de gemeente voldoende inzicht in de geleverde prestaties. Rapportage over de zorg voor het milieu vindt niet plaats. De gemeente ontvangt van de opdrachtnemers arbeidsovereenkomsten voor de werknemers die werkzaam zijn in het kader van social return. Deze rapportages bieden de gemeente voldoende inzicht in de geleverde prestaties ten aanzien van social return. De rapportages duiden erop dat de opdrachtnemer tijdig is gestart met de invulling van social return.

rapportages groenonderhoud

De rekenkamer heeft de termijncijfers, de cijfers van afrekening en de eindafrekeningen die zijn aangeleverd door de opdrachtnemers ontvangen en beoordeeld. De rekenkamer stelt vast dat de opdrachtnemers deze documenten conform de gemaakte afspraken aanleveren.⁵⁶ Dit is logisch te verklaren, want als de opdrachtnemers deze documenten niet aanleveren, ontvangen zij ook geen geld voor de uitgevoerde prestaties.⁵⁷

rapportages duurzaamheid

De rekenkamer constateert dat de gemeente geen afspraken heeft gemaakt met de opdrachtnemers ten aanzien van de rapportage over de zorg voor het milieu. Dergelijke rapportages worden dan ook niet aangeleverd door de opdrachtnemers. Wat betreft de rapportage over social return heeft de gemeente wel informatie van de opdrachtnemers ontvangen. De gemeente heeft aangegeven dat er veertien werknemers zijn ingezet in het kader van social return. Voor deze werknemers heeft de gemeente individuele arbeidsovereenkomsten ontvangen van de opdrachtnemers. De rekenkamer acht het aannemelijk dat met het te werk stellen van veertien werknemers, de opdrachtnemers voldoen aan de SROI-eis van 10% van de aannemingsom van € 1.230.000,-. Doordat in de overeenkomst geen termijn is aangegeven voor de realisatie van social return, kan formeel niet worden vastgesteld of de opdrachtnemer tijdig is gestart met invulling van social return. De gemeente heeft echter aangegeven dat de opdrachtnemers per april 2013 de overeenkomsten zijn aangegaan. De rekenkamer acht dit een redelijke termijn. De arbeidsovereenkomsten bieden daarom voldoende informatie om inzicht te krijgen in het nakomen van de social return afspraak.

2-6 bewaking prestatieafspraken

2-6-1 opzet

De gemeente heeft adequate afspraken vastgelegd over de bewaking van het nakomen van prestatieafspraken. Bewaking gebeurt door middel van maandelijks overleg met de opdrachtnemers en inspecties. Er zijn geen formele afspraken vastgelegd over de bewaking van de zorg voor het milieu en social return.

afspraken groenonderhoud

In de vijf bestekken staat dat er maandelijks een bouwvergadering dient plaats te vinden waar eventuele problemen of gebreken in de uitvoering kunnen worden

⁵⁶ De rekenkamer heeft van de gemeente Barendrecht de termijncijfers, cijfers van afrekening en de eindafrekeningen ontvangen voor alle bestekken voor 2013 en 2014 (indien reeds beschikbaar).

⁵⁷ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

besproken.⁵⁸ Daarnaast moet er tussen twee bouwvergaderingen in minstens eenmaal een gezamenlijke inspectie plaatsvinden door de opdrachtgever en opdrachtnemer.⁵⁹

In het bestek staan geen andere specifieke instrumenten om de prestatieafspraken te bewaken. Wel moesten de aanbieders in hun plan van aanpak vermelden op welke manier zij van plan zijn te communiceren met de gemeente Barendrecht. Beide opdrachtnemers hebben aangegeven dagelijks te zullen communiceren met de opdrachtgever en daarnaast elke maand een bouwvergadering te zullen organiseren. Daarnaast heeft Binder groenprojecten vermeld een tot twee keer per jaar de uitvoering van het contract te zullen evalueren. Combinatie Carnisselande Groen heeft in het plan van aanpak aangegeven een start- en eindvergadering te hanteren. De rekenkamer stelt vast dat de gemaakte afspraken ten aanzien van de bewaking van het nakomen van de prestatieafspraken adequaat zijn.

afspraken duurzaamheid

De rekenkamer constateert dat er geen afspraken zijn gemaakt door de gemeente over de bewaking van duurzaamheidsafspraken op het gebied van de zorg voor het milieu. Wat betreft social return staat in de bestekken dat de arbeidsmakelaar van de gemeente toeziet op de naleving van de gemaakte afspraken met de opdrachtnemers ten aanzien van social return.⁶⁰ In de bestekken staat niets over de precieze bewaking.

2-6-2 werking

Het nakomen van de afgesproken prestaties wordt deels gemonitord. De prestaties van het groenonderhoud monitort de gemeente door middel van dagelijks toezicht en regelmatig overleg met de opdrachtnemers. Er vindt echter geen schriftelijke vastlegging plaats van de eindevaluatie van één van de twee aanbieders en evenmin van klachten van burgers. Door middel van maandelijks en jaarlijkse rapportages monitort de gemeente voldoende of de opdrachtnemers de in de overeenkomst vastgelegde tarieven hanteren. Bewaking of de opdrachtnemers zich houden aan de afspraken ten aanzien van de zorg voor het milieu vindt niet plaats. Social return wordt voldoende gemonitord door middel van het opvragen van arbeidsovereenkomsten en het controleren van de uitstroom van uitkeringsgerechtigden.

bewaking groenonderhoud

De bewaking van de prestatieafspraken ten aanzien van het groenonderhoud vindt in de praktijk plaats in de vorm van dagelijks toezicht. Bij de afdeling Wijkbeheer zijn drie toezichthouders werkzaam die onder meer toezicht houden op de activiteiten van het groenonderhoud. Tijdens het toezicht wordt niet alleen gekeken of de gevraagde prestaties zijn uitgevoerd, maar ook of dit volgens de gestelde bepalingen is gedaan.⁶¹

De toezichthouders controleren daarnaast de termijnstaten die de opdrachtnemers elke vier weken inleveren.⁶² Deze toezichthouders hebben zicht of wat in de

⁵⁸ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek wijkcluster A', 29 oktober 2012, hoofdstuk 1, paragraaf 13, artikel 8, lid 1. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

⁵⁹ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek wijkcluster A', 29 oktober 2012, hoofdstuk 1, paragraaf 13, artikel 8, lid 4. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

⁶⁰ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek wijkcluster A', 29 oktober 2012, paragraaf 0.07, artikel 2.2. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

⁶¹ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

⁶² E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 19 november 2014.

termijnstaten staat ook werkelijk is uitgevoerd, omdat zij zelf dagelijks in de wijken zijn. Indien er problemen worden geconstateerd, worden deze in de informele sfeer opgelost.⁶³ Er vindt geen officiële vastlegging plaats van kleine incidenten en onvolkomenheden.⁶⁴ De reden hiervoor is dat problemen vaak snel kunnen worden opgelost; indien een toezichthouder constateert dat een grasveld niet is gemaaid, werkt het sneller om gelijk telefonisch contact op te nemen met het bedrijf in plaats van het incident eerst officieel te registreren.⁶⁵ Structurele onvolkomenheden worden wel degelijk vastgelegd en besproken tijdens bouwvergaderingen.⁶⁶

De in de bestekken vermelde bouwvergaderingen vinden maandelijks plaats.⁶⁷ Tijdens de bouwvergaderingen worden met name wijkoverschrijdende zaken besproken en niet zo zeer kleine onrechtmatigheden.⁶⁸ De door Binder groenprojecten in het plan van aanpak genoemde evaluatie heeft aan het eind van 2013 in een informeel gesprek plaatsgevonden. Er is geen verslaglegging van deze evaluatie.⁶⁹ De voorgestelde start- en eindvergadering van Combinatie Carnisselande Groen zijn gecombineerd met de eerste en laatste bouwvergadering van het jaar.⁷⁰

bewaking klachten

Klachten van burgers worden niet systematisch gemonitord. Meldingen komen binnen bij de gemeente waarna ze door worden gegeven aan de afdeling Wijkbeheer. Indien klachten gegrond zijn neemt de gemeente contact op met de opdrachtnemers. Over 2013 zijn er ongeveer 340 meldingen ten aanzien van de prestatieafspraken uit de bestekken terug te vinden in het systeem. Daarnaast worden meldingen telefonisch afgehandeld, maar hier zijn geen geregistreerde gegevens van beschikbaar.⁷¹

bewaking tarieven

De bewaking ten aanzien van de vastgelegde tarieven en de hoeveelheid uitgevoerde prestaties vindt maandelijks plaats door middel van de termijnstaten. Daarnaast ontvangt de gemeente een jaarlijkse eindafrekening van de opdrachtnemers. De eindafrekening wordt gecontroleerd door de toezichthouders. In dit document staan de aannemingssom van het bestek en de uiteindelijke kosten van de verrichte werkzaamheden vermeld. Hierbij geven de opdrachtnemers ook aan of er sprake is van meer- of minderwerk. Voor bestek A, B, C en D geldt dat er minderwerk heeft plaatsgevonden. Voor bestek E heeft meerwerk plaatsgevonden.

Minderwerk kan in principe twee verschillende redenen hebben. Ten eerste kan het zo zijn dat het bedrijf het werk niet conform het bestek heeft uitgevoerd. Dan brengt de gemeente dit in mindering op het te betalen bedrag. Ten tweede kan het zijn dat bepaalde ruimtelijke plannen van de gemeente niet doorgaan of wijzigen, waardoor er

⁶³ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

⁶⁴ Reactie gemeente in ambtelijk wederhoor.

⁶⁵ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 18 november 2014.

⁶⁶ Reactie gemeente in ambtelijk wederhoor.

⁶⁷ De rekenkamer heeft van de gemeente Barendrecht de verslagen van de bouwvergaderingen van 2013 en 2014 (indien reeds beschikbaar) ontvangen. In augustus 2013 en 2014 heeft er geen bouwvergadering plaatsgevonden in verband met de zomervakantie.

⁶⁸ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 18 november 2014.

⁶⁹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 19 november 2014.

⁷⁰ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 19 november 2014.

⁷¹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 18 november 2014.

op onderdelen minder groenonderhoud nodig is dan de gemeente vooraf inschatte op het moment dat de overeenkomst voor het groenonderhoud werd gesloten.⁷² Gezien de beperkte omvang van het minderwerk (€ 32.480) ten opzichte van de totale aannemingssom (€ 1.230.000) heeft de rekenkamer de juistheid van het minderwerk niet gecontroleerd. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente met behulp van de termijnstaten en eindafrekeningen de in de overeenkomsten vastgelegde tarieven voldoende monitort.

bewaking duurzaamheid

Op basis van ambtelijke informatie constateert de rekenkamer dat er geen bewaking plaatsvindt als het gaat om de zorg voor het milieu.⁷³ De bewaking van de SROI-eis van 10% vindt plaats door middel van het opvragen van individuele arbeidsovereenkomsten. Daarnaast zijn de kandidaten die zijn ingezet in het kader van social return nu niet meer uitkeringsafhankelijk; dit ziet de gemeente terug in de uitstroom uit de uitkeringen.⁷⁴ In totaal worden er door beide opdrachtnemers veertien werknemers ingezet in het kader van social return. De gemeente heeft aangegeven dat beide opdrachtnemers hiermee voldoen aan de eis van 10%.⁷⁵ De rekenkamer stelt vast dat de gemeente hiermee voldoende monitort of de opdrachtnemers voldoen aan de SROI-eis van 10%.

2-7 sancties

2-7-1 opzet

In de overeenkomsten zijn geen sancties opgenomen voor het niet nakomen van de afspraken over het groenonderhoud. Er is alleen een algemene sanctie die stelt dat de overeenkomst wordt ontbonden op het moment dat de andere partij zich niet aan de afspraken houdt. Wat betreft duurzaamheid zijn er voor de zorg voor het milieu geen sancties opgenomen in de overeenkomsten. Het niet naleven van de afspraken ten aanzien van social return wordt bestraft met een inhouding op de betaling. Dit is een adequate afspraak die de gemeente kan opleggen als de opdrachtnemer de prestatieafspraken niet nakomt.

afspraken groenonderhoud

Er zijn in de overeenkomsten geen specifieke sancties opgenomen voor het niet naleven van de prestatieafspraken, afgezien van de ultieme sanctie om de overeenkomst te ontbinden bij wanprestatie.⁷⁶ Indien werkzaamheden slecht of niet worden uitgevoerd heeft de gemeente volgens de Standaard 2010 wel de mogelijkheid om de opdrachtnemer niet uit te betalen.⁷⁷ De overeenkomst biedt echter geen mogelijkheid om een sanctie op te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van een boete, als de opdrachtnemer te kort schiet in de uitvoering van de overeenkomst.

⁷² Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

⁷³ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

⁷⁴ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014.

⁷⁵ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014.

⁷⁶ Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomst bestek groenonderhoud cluster A 2013', november 2012, artikel 10, lid 2. Een identieke bepaling is opgenomen in de overeenkomsten van de andere clusters. In de overeenkomsten staat vermeld dat indien een van de partijen zijn verplichtingen niet nakomt gedurende dertig dagen, de andere partij het recht heeft de overeenkomst per direct te ontbinden.

⁷⁷ Reactie gemeente ambtelijk wederhoor.

afspraken duurzaamheid

In de overeenkomsten staan geen sancties die de gemeente kan opleggen als de opdrachtnemer de afspraken over de zorg voor het milieu niet nakomt. Wat betreft de eis om 10% van de aannemingssom in te zetten voor social return, is in de bestekken het volgende aangegeven: 'Indien de opdrachtnemer niet voldoet aan deze besteksbepaling, zal een bedrag op zijn betaling worden ingehouden, ter grootte van het deel van de aanneemsom dat ten onrechte niet is ingezet (maximaal 10%). Deze inhouding vindt niet plaats indien buiten de schuld van de opdrachtnemer de beoogde inzet van kandidaten niet is gelukt. De bewijslast berust bij de opdrachtnemer.'⁷⁸ De rekenkamer stelt vast dat er een adequate afspraak is vastgelegd voor het niet naleven van de SROI-eis van 10%

2-7-2 werking

De uitvoering van de aanbesteding ten aanzien van het groenonderhoud verloopt goed volgens de gemeente. Sancties worden dan ook niet toegepast. Wat betreft de zorg voor het milieu vindt er geen bewaking plaats en worden er ook geen sancties uitgevoerd. Ten aanzien van social return is er geen noodzaak om sancties toe te passen aangezien de opdrachtnemers zich houden aan de afspraak.

sancties groenonderhoud

In het algemeen verloopt de uitvoering van het groenonderhoud door de twee opdrachtnemers goed volgens de gemeente. Er hebben geen grote problemen plaatsgevonden bij de uitvoering van de bestekken.⁷⁹ Er is dan ook geen reden tot het toepassen van sancties.

sancties duurzaamheid

Er vindt geen bewaking plaats ten aanzien van de zorg voor het milieu.⁸⁰ Sancties worden dan ook niet toegepast. Wat betreft social return heeft de gemeente de sanctie van het inhouden van een bedrag op de betaling niet hoeven in te zetten, aangezien beide opdrachtnemers zich houden aan de gemaakte afspraak (zie paragraaf 2-6-3).

⁷⁸ Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek wijkcluster A', 29 oktober 2012, paragraaf 0.07, artikel 2.2. Een identieke bepaling is opgenomen in de bestekken van de andere clusters.

⁷⁹ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

⁸⁰ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

3 Wmo- en leerlingenvervoer

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamer de bevindingen over de aanbesteding van het Wmo- en leerlingenvervoer. In paragraaf 3-2 wordt de beleidsmatige en financiële context van de aanbesteding beschreven. In paragraaf 3-3 wordt de aanbesteding kort toegelicht. Paragraaf 3-4 betreft een beschrijving en beoordeling van de gemaakte prestatieafspraken. In paragraaf 3-5 beoordeelt de rekenkamer de rapportage over de prestatieafspraken. In paragraaf 3-6 wordt de wijze waarop de gemeente de geleverde prestaties bewaakt beschreven en beoordeeld. Ten slotte beschrijft en beoordeelt de rekenkamer in paragraaf 3-7 de sancties die zijn opgenomen in de overeenkomst en de toepassing hiervan.

3-2 beleidsmatige en financiële context

3-2-1 beleid en regelgeving

Wmo-vervoer

Wmo-vervoer is één van de wettelijke taken van de gemeente op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze wet schrijft voor dat gemeenten inwoners zo nodig ondersteuning moet bieden zodat zij zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen.⁸¹ Dit betekent onder meer dat de gemeente voor mensen die slecht ter been zijn en niet met het openbaar vervoer kunnen reizen, vervoer moet organiseren binnen de regio waar zijn wonen. De gemeente Barendrecht heeft de regels voor Wmo-voorzieningen, waaronder het vervoer, vastgelegd in de verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2010.⁸²

leerlingenvervoer

Leerlingenvervoer is een wettelijke taak van de gemeente op grond van de Wet op het primair onderwijs,⁸³ de Wet op de expertisecentra⁸⁴ en de Wet op het voortgezet onderwijs.⁸⁵ Het leerlingenvervoer omvat leerlingen van basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Op grond van de genoemde wetten moeten gemeenten aangepast vervoer van en naar school bieden voor kinderen die vanwege een handicap niet met het openbaar vervoer naar school kunnen reizen en voor kinderen die zijn aangewezen op een school voor

⁸¹ Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd op 25 november 2014.

⁸² Gemeente Barendrecht, 'Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2010', vastgesteld door de raad op 26 oktober 2009.

⁸³ Wet op het primair onderwijs, www.wetten.overheid.nl, geraadpleegd op 25 november 2014.

⁸⁴ Wet op de expertisecentra, www.wetten.overheid.nl, geraadpleegd op 25 november 2014.

⁸⁵ Wet op het voortgezet onderwijs, www.wetten.overheid.nl, geraadpleegd op 25 november 2014.

speciaal onderwijs op een locatie ver van huis. De gemeente Barendrecht heeft de regels voor leerlingenvervoer vastgelegd in de verordening leerlingenvervoer 2013.⁸⁶

3-2-2 financiën

Wmo-vervoer

De kosten van het Wmo-vervoer zijn onderdeel van de post voorzieningen Wmo in de begroting van de gemeente. Voor het Wmo-vervoer heeft de gemeente in 2013 € 460.000,- begroot. De werkelijke kosten zijn niet vooraf te bepalen, omdat deze afhangen van het daadwerkelijk gebruik van het vervoer. De werkelijke kosten waren in 2013 € 530.476,-.⁸⁷ Het tekort van € 70.476,- is gecompenseerd met een overschot op andere onderdelen van de Wmo. In 2014 heeft de gemeente aanvankelijk opnieuw € 460.000,- begroot voor het Wmo-vervoer. Toen in de loop van het jaar duidelijk werd dat minder gebruik gemaakt werd van het vervoer dan vooraf was voorzien is het begrote bedrag naar beneden bijgesteld op € 325.000,-. Daarnaast speelde hierbij volgens de gemeente ook een rol dat sprake was van aanbestedingsvoordeel.⁸⁸ In december 2014 heeft de gemeente de rekenkamer ambtelijk geïnformeerd dat het werkelijke bedrag op jaarbasis niet veel zal afwijken van de bijgestelde begroting.⁸⁹ Als over 2014 een overschot ontstaat op de post voorzieningen Wmo zal dit volgens de gemeente terugvloeien naar de algemene middelen.

leerlingenvervoer

Voor het leerlingenvervoer heeft de gemeente in 2013 € 980.000,- begroot. De werkelijke kosten zijn (net als bij het Wmo-vervoer) niet vooraf te bepalen, omdat deze afhangen van het daadwerkelijk gebruik van het vervoer. De werkelijke kosten waren dat jaar € 457.171,-. Het overschot van ruim € 523.228,- kan volgens de gemeente worden verklaard door een verrekening van openstaande posten en nog te ontvangen bedragen uit voorgaande jaren.⁹⁰ Het college heeft de raad hierover geïnformeerd in de jaarrekening 2013. Voor 2014 heeft de gemeente € 705.400,- begroot voor het leerlingenvervoer. De werkelijke kosten bedragen € 601.416,-. Het overschot van € 98.318,- vloeit terug naar de algemene middelen.⁹¹

3-3 aanbesteding

De BAR-gemeenten hebben uit oogpunt van efficiency het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer gecombineerd aanbesteed.⁹² De aanbesteding omvatte zowel de regie als de uitvoering van het vervoer. Onder regie wordt onder andere verstaan het opstellen van de ritplanning, de ritregistratie, klachtenafhandeling en informatievervalsing naar de gemeenten en de doelgroepreizigers.⁹³

⁸⁶ Gemeente Barendrecht, 'Verordening leerlingenvervoer Barendrecht 2013', vastgesteld door de raad op 7 mei 2013.

⁸⁷ De rekenkamer heeft een Exceloverzicht per e-mail ontvangen van de gemeente Barendrecht, 26 november 2014.

⁸⁸ Reactie gemeente in ambtelijk wederhoor.

⁸⁹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 5 december 2014.

⁹⁰ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 5 december 2014.

⁹¹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 5 december 2014.

⁹² Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 1.4.

⁹³ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.1.

Bij de aanbesteding zijn de inschrijvingen beoordeeld op basis van prijs (60%) en kwaliteit (40%). De opdracht is per 1 augustus 2013 voor een periode van vier jaar gegund aan Munckhof Taxi BV (hierna: Munckhof), met tweemaal een optie voor een jaar verlenging. Voor elk van de drie BAR-gemeenten is apart een raamovereenkomst met Munckhof afgesloten.⁹⁴ Munckhof werkt voor de uitvoering van het vervoer met drie onderaannemers, te weten de Ridderkerkse Taxicentrale (RTC), taxi Haars en taxi Vlasblom. Alle drie de bedrijven worden ingezet voor het leerlingenvervoer. Het Wmo-vervoer (de zogenoemde 'Regiotaxi BAR') wordt alleen uitgevoerd door de RTC. Inmiddels is RTC echter failliet gegaan (zie de toelichting in het kader hieronder).

faillissement RTC

Op 25 november 2014 is het faillissement uitgesproken over RTC Ridderkerk. Vanaf 3 december 2014 heeft Munckhof zelf de uitvoering van de ritten overgenomen van RTC. Vanaf 26 november 2014 zijn de ritten die per touringcar worden uitgevoerd overgenomen door Edad Reizen uit Dordrecht.

3-4 prestatieafspraken

In de overeenkomst is vastgelegd dat het bestek en de offerte op basis waarvan de opdracht is gegund integraal deel uitmaken van de overeenkomst. Dit betekent dat prestatieafspraken zowel in de overeenkomst als in het bestek of de offerte kunnen staan. De opdracht aan de vervoerder omvat zowel de regie als de uitvoering van het vervoer.

3-4-1 algemene prestatieafspraken Wmo- en leerlingenvervoer

Er zijn afspraken over de vergoeding voor de vervoerder, de eisen aan voertuigen en personeel en over klachtenafhandeling. Deze eisen zijn meetbaar.

Het programma van eisen dat is opgenomen in het bestek omvat onder meer algemene eisen. Deze zijn hieronder omschreven.

vergoeding

In de overeenkomst staat dat de vervoerder voor de uitgevoerde ritten een bedrag per 'beladen reizigerskilometer' ontvangt, dat wil zeggen per kilometer dat een reiziger in het voertuig is. Hierbij geldt het bedrag per kilometer dat de vervoerder in de offerte heeft aangegeven.⁹⁵ In de overeenkomst staat dat de vergoeding per kilometer jaarlijks wordt geïndexeerd op basis van het prijsindexcijfer van het NEA. Daarmee is de afspraak over vergoeding van de vervoerder meetbaar.

eisen aan voertuigen en personeel

Onder de algemene eisen zijn ook eisen opgenomen waaraan voertuigen en personeel moeten voldoen.⁹⁶ Zo moeten de voertuigen bijvoorbeeld zijn goedgekeurd voor taxivervoer of touringcarvervoer en moeten ze toegankelijk zijn voor rolstoelen. De chauffeurs moeten onder meer beschikken over goede sociale vaardigheden, ervaring hebben in het omgaan met de doelgroepen van het vervoer en in het bezit zijn van een

⁹⁴ Voor de gemeente Barendrecht is dit de 'Overeenkomst t.b.v. Wmo-vervoer en leerlingenvervoer, REF 2012-BAR-EU-005', getekend op 6 juni 2013.

⁹⁵ Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomst t.b.v. Wmo-vervoer en leerlingenvervoer, REF 2012-BAR-EU-005', 6 juni 2013, artikel 6.

⁹⁶ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.6-3.7.

diploma 'levensreddend handelen' en het certificaat van de training leerlingenvervoer van het sociaal fonds taxi. Door middel van de genoemde vereiste keuringen en certificaten zijn de eisen aan voertuigen en personeel meetbaar.

afhandeling klachten

De vervoerder moet zorgen voor een klantenservice waar klachten worden afgehandeld. In het programma van eisen staat vermeld op welke tijden de klantenservice open moet zijn en dat de klantenservice zowel telefonisch als via e-mail bereikbaar moet zijn. Klachten moeten door de vervoerder binnen vijf werkdagen schriftelijk worden afgehandeld.⁹⁷ De vervoerder moet de gemeente een kopie sturen van de afhandeling van de klacht.⁹⁸ De rekenkamer stelt vast dat de afspraken over afhandeling van klachten meetbaar zijn.

3-4-2 prestatieafspraken Wmo-vervoer

Er zijn afspraken gemaakt over de regie op het Wmo-vervoer, de vereiste stiptheid van de ritten en het maximaal aanvaardbare aantal gegronde klachten over het vervoer. Deze eisen zijn meetbaar.

In het bestek zijn specifieke eisen opgenomen voor de uitvoering van het Wmo-vervoer. Deze zijn hieronder omschreven.

regie van het vervoer

In het bestek zijn eisen opgenomen over de regie van het vervoer door de vervoerder. Het gaat hierbij onder meer om eisen aan de bereikbaarheid van de telefooncentrale van de vervoerder en om de zogenoemde 'terugbelservice'. Die service houdt in dat de centrale vijf minuten voor de werkelijke aankomsttijd van het voertuig de klant belt of een sms stuurt dat het voertuig er aan komt.

stiptheid

Het bestek stelt eisen aan de stiptheid van het vervoer. Klanten mogen maximaal een kwartier voor of een kwartier na de afgesproken tijd worden opgehaald. Het bestek vermeldt als eis dat 93% van de uitgevoerde ritten deze stiptheidsnorm haalt.⁹⁹

klachten

Het bestek stelt als eis dat per maand gemiddeld van elke 1.000 uitgevoerde ritten er maximaal twee gegronde klachten mogen voorkomen.¹⁰⁰

3-4-3 prestatieafspraken leerlingenvervoer

Er zijn afspraken gemaakt over de regie op het leerlingenvervoer, de vereiste stiptheid van de ritten en het maximaal aanvaardbare aantal gegronde klachten over het vervoer. Deze eisen zijn meetbaar.

⁹⁷ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.9.

⁹⁸ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.9.

⁹⁹ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 4.2.21.

¹⁰⁰ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 4.2.21.

In het bestek zijn specifieke eisen opgenomen voor de uitvoering van het leerlingenvervoer. Deze zijn hieronder omschreven.

regie

In het bestek staan eisen over onder meer de bereikbaarheid van de telefooncentrale en het door de vervoerder op te stellen vervoersplan. In het vervoersplan dient onder meer te worden aangegeven welk type voertuigen voor elke school wordt ingezet en op welke tijdstippen.

stiptheid

In het bestek staat de eis dat iedere leerling van het woonadres wordt opgehaald en bij de school wordt afgezet. Na schooltijd wordt iedere leerling van school opgehaald en bij het woonadres weer afgezet. Iedere leerling dient binnen de marge van 5 tot 15 minuten voor aanvang van de school te worden afgezet. Iedere leerling dient maximaal 15 minuten na het einde van de schooltijd te worden opgehaald.¹⁰¹ In het bestek staat verder als eis dat 98% van de uitgevoerde ritten deze stiptheidsnorm haalt.¹⁰²

klachten

In het bestek is als eis opgenomen dat per maand gemiddeld van elke 1.000 uitgevoerde ritten er maximaal één gegronde klacht mag voorkomen.¹⁰³

3-4-4 prestatieafspraken duurzaamheid

*Er zijn afspraken gemaakt over de zorg voor het milieu. Deze eisen zijn slechts ten dele meetbaar vastgelegd. Er zijn afspraken gemaakt over een social return van 5% van de omzet. Er is echter niet vastgelegd op welke termijn de opdrachtnemer die 5% moet realiseren. Daarmee is de afspraak niet volledig meetbaar.*¹⁰⁴

Zoals aangegeven in paragraaf 3-3 werden bij de aanbesteding inschrijvingen beoordeeld op prijs en kwaliteit. Bij het onderdeel kwaliteit konden aanbieders onder meer punten verdienen door aan te geven welke maatregelen zij nemen voor de zorg voor het milieu en social return.

milieuzorg

Bij het onderdeel milieuzorg konden aanbieders onder meer aangeven welke brandstofbesparende maatregelen zij zullen gaan toepassen om het brandstofverbruik zoveel mogelijk te minimaliseren. In de offerte heeft Munckhof over de zorg voor het milieu een lijst van tientallen maatregelen opgenomen, waaronder de volgende:

¹⁰¹ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 5.3.7.

¹⁰² Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 5.5.

¹⁰³ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 5.5.

¹⁰⁴ De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat ten tijde van de aanbesteding er nog geen specifiek beleid was op het gebied van social return. Daarnaast was de verankering van social return in de gemeentelijke organisatie nog niet optimaal geborgd. Om deze redenen moest de gemeentelijke organisatie bij de aanbesteding zelf invulling geven aan social return en is er bij deze aanbesteding geen termijn vastgelegd.

- het wagenpark voldoet aan ‘hoge euronormen en alle nieuw aan te schaffen voertuigen voldoen te allen tijde aan de hoogste euronorm’;¹⁰⁵
- er zijn inmiddels 20 biogasvoertuigen in het wagenpark opgenomen;
- alle chauffeurs zijn in het bezit van het certificaat ‘het nieuwe rijden’. Alle cursussen worden eens in de twee jaar herhaald, waaronder die voor het nieuwe rijden;
- in de washallen wordt alleen gebruik gemaakt van milieuvriendelijke autowas;
- er is een kwaliteitscoördinator in dienst die ‘de diverse bedrijfsprocessen beoordeelt op milieuwetgeving en regelmatig onafhankelijke instanties uitnodigt voor audits’;¹⁰⁶
- alle onderaannemers worden door Munckhof aan de hand van een checklist beoordeeld op alle kwaliteitseisen die Munckhof hanteert.

De rekenkamer stelt op grond van het bovenstaande vast dat de gemaakte afspraken over de zorg voor het milieu niet allemaal meetbaar zijn.

social return

In het bestek is aangegeven dat de gemeente met de vervoerder afspraken wil maken over de invulling van stages, werkervaringsplaatsen, participatieplaatsen en vormen van arbeid (evt. met loonkostensubsidie). De vervoerder diende in de inschrijving aan te geven hoeveel en welke plaatsen hij wil aanbieden. Volgens het bestek dient de social return minimaal 5% te zijn.¹⁰⁷ Dit betekent dat 5% van de omzet moet worden gerealiseerd met social return.¹⁰⁸ In de offerte heeft Munckhof aangegeven volledig te zullen voldoen aan deze eis en ‘zelfs te streven naar 10%’.¹⁰⁹ In de aanbestedingsdocumenten is echter niet vastgelegd op welke termijn de opdrachtnemer die 5% moet realiseren. Daarmee is de afspraak niet volledig meetbaar.

3-4-5 aansluiting bij beleid

De prestatieafspraken met de vervoerder sluiten logisch aan bij de wettelijke taak van de gemeente om Wmo-vervoer en leerlingenvervoer te bieden. De prestatieafspraken met de vervoerder over de zorg voor het milieu en social return sluiten logisch aan bij de duurzaamheidseisen uit het aanbestedingsbeleid.

aansluiting bij wettelijke taken Wmo- en leerlingenvervoer

De uitvoering van het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer zijn wettelijke taken die de gemeente moet uitvoeren. De gemeente Barendrecht heeft de regels voor deze taken in verordeningen vastgelegd (zie paragraaf 3-2). De prestatieafspraken die de gemeente met de vervoerder heeft gemaakt sluiten logisch aan bij deze taken.

aansluiting bij duurzaamheidseisen aanbestedingsbeleid

In het aanbestedingsbeleid 2009 heeft de gemeente aangegeven duurzaam in te willen kopen. In het beleid is aangegeven dat onder duurzaamheid milieu- en sociale

¹⁰⁵ Munckhof, ‘Offerte: Tab 15 uitwerking van de kwaliteitscriteria’, 20 december 2012, pag. 52-55.

¹⁰⁶ Munckhof, ‘Offerte: Tab 15 uitwerking van de kwaliteitscriteria’, 20 december 2012, pag. 55.

¹⁰⁷ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, ‘Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer’, 7 september 2012, paragraaf 6.5.4.

¹⁰⁸ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

¹⁰⁹ Munckhof, ‘Offerte: Tab 15 uitwerking van de kwaliteitscriteria’, 20 december 2012, pag. 52.

aspecten moeten worden verstaan. De prestatieafspraken met de vervoerder over de zorg voor het milieu en social return sluiten daarmee logisch aan bij de duurzaamheidseisen uit het aanbestedingsbeleid.

3-5 rapportage

3-5-1 opzet

De gemeente heeft adequate afspraken met de vervoerder vastgelegd over de wijze, frequentie en inhoud van maandrapportages en het aanleveren van een jaarlijkse accountantsverklaring. De gemeente heeft echter geen afspraken gemaakt met de vervoerder over periodieke rapportage in hoeverre de vervoerder voldoet aan de afspraken over de kwaliteit van voertuigen en personeel, de zorg voor het milieu en social return.

rapportageafspraken Wmo- en leerlingenvervoer

In het bestek is vastgelegd dat de vervoerder zowel van de uitvoering van het Wmo-vervoer als het leerlingenvervoer maandelijks een rapportage stuurt naar de gemeente.¹¹⁰ In het bestek staat dat die maandrapportages in ieder geval informatie moeten bevatten over het aantal gereden ritten per gemeente, het aantal gebruikers, de stiptheid van de ritten, het aantal te vroeg gereden ritten, het aantal ingediende klachten en het aantal dat daarvan gegrond is, de topbestemmingen en eventuele problemen in het vervoer. In het bestek is verder aangegeven dat de vervoerder jaarlijks een accountantscontrole moet uit laten voeren met betrekking tot alle door de vervoerder ingediende facturen en de accountantsverklaring in de maand januari na het betreffende jaar op moet sturen aan de gemeente.¹¹¹ De rekenkamer stelt vast dat de afspraken over maandrapportages en de jaarlijkse accountantsverklaring adequaat zijn. De afspraken bevatten informatie over de wijze, frequentie en inhoud van deze rapportages.

In de overeenkomst zijn geen afspraken gemaakt over periodieke rapportage in hoeverre de vervoerder voldoet aan de in het bestek gestelde eisen aan voertuigen en personeel (zie paragraaf 3-4-1).

rapportageafspraken duurzaamheid

Er zijn geen afspraken gemaakt over een periodieke rapportage over de actuele stand van zaken wat betreft de prestaties van de vervoerder op het gebied van de zorg voor het milieu en social return (zie paragraaf 3-4-4).

3-5-2 werking

De gemeente ontvangt tijdig de maandrapportages voor het Wmo-vervoer en het leerlingenvoer. De maandrapportages bieden de gemeente voldoende inzicht in de stiptheid van de uitvoering van de ritten van het Wmo-vervoer. De maandrapportages over het leerlingenvervoer bieden geen inzicht of de vereiste stiptheid wordt gerealiseerd. De maandrapportages bieden voldoende inzicht in het aantal gegronde klachten over het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer.

¹¹⁰ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.8.

¹¹¹ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.12.

De rekenkamer kan niet vaststellen of de gemeente in januari 2014 van de vervoerder de volgens het bestek vereiste accountantsverklaring over 2013 heeft ontvangen. De gemeente ontvangt sinds de gunning geen rapportages meer van de vervoerder over de mate waarin de vervoerder voldoet aan de afspraken over kwaliteit van voertuigen en personeel en over de zorg voor het milieu. De geleverde rapportages over social return bestaan uit e-mails over de voortgang, een overzicht van de geleverde werknemers en arbeidsovereenkomsten. Deze rapportages waarborgen in opzet dat de gemeente voldoende inzicht krijgt in de invulling van social return.

rapportages Wmo-vervoer

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de gemeente van de vervoerder maandelijks een factuuroverzicht ontvangt.¹¹² Het factuuroverzicht vermeldt per dag het aantal gereden ritten, het percentage ritten dat op die dag binnen de stiptheidsnorm is gereden en het aantal 'beladen' kilometers per dag (zoals beschreven in paragraaf 3-4-1 betaalt de gemeente volgens het bestek alleen het beladen deel van de ritten, dus het deel van de rit dat een klant in het voertuig zit).

De gemeente ontvangt van de vervoerder per e-mail een afschrift van elke klacht en de wijze waarop de klacht is afgehandeld door de vervoerder.¹¹³ Ook ontvangt de gemeente overzichten die per maand aangeven hoeveel klachten zijn ingediend en hoeveel klachten daarvan gegrond zijn.¹¹⁴

rapportages leerlingenvervoer

Ook van het leerlingenvervoer ontvangt de gemeente maandelijks een factuuroverzicht. De facturen bevatten echter geen informatie of de stiptheidsnorm is behaald. De gemeente monitort de stiptheid van de ritten op basis van meldingen van ouders en scholen.¹¹⁵ De gemeente heeft daarnaast aangegeven dat vertragingen door de vervoerder altijd met de gemeente worden gedeeld en geregistreerd worden in het systeem (de zogenoemde 'mobiliteitsmanager'). De gemeente ontvangt echter geen rapportage van de vervoerder in hoeverre de vereiste stiptheidsnorm van 98% van de ritten is gerealiseerd.

De gemeente ontvangt van de vervoerder per e-mail een afschrift van elke klacht en de wijze waarop de klacht is afgehandeld door de vervoerder. Ook ontvangt de gemeente overzichten die per maand aangeven hoeveel klachten zijn ingediend en hoeveel klachten daarvan gegrond zijn.¹¹⁶

accountantsverklaring

De rekenkamer heeft bij de gemeente nagevraagd of de gemeente in januari 2014 de volgens het bestek vereiste accountantsverklaring voor de ingediende facturen over 2013 heeft ontvangen. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de gemeente die accountantsverklaring heeft ontvangen.¹¹⁷

¹¹² De rekenkamer heeft van de gemeente afschriften ontvangen van alle factuuroverzichten over de periode vanaf de start van het contract in augustus 2013 tot en met september 2014.

¹¹³ De rekenkamer heeft van de gemeente voorbeelden ontvangen van e-mails van de vervoerder over klachtenafhandeling.

¹¹⁴ Munckhof, 'Rapportage klachten Regiotaxi BAR', actueel jaar en vorig jaar, 6 oktober 2014.

¹¹⁵ E-mail gemeente Barendrecht, 2 december 2014.

¹¹⁶ Munckhof, 'Rapportage klachten actueel schooljaar 2014-2015 BAR-gemeenten totaal', 28 oktober 2014.

¹¹⁷ De rekenkamer heeft op 28 januari 2015 per email een kopie van de accountantsverklaring ontvangen.

voertuigen en personeel

De gemeente ontvangt van de vervoerder geen periodieke rapportages over de mate waarin voertuigen en personeel voldoen aan de eisen uit het bestek.

rapportages duurzaamheid

De gemeente ontvangt geen rapportage over de zorg voor het milieu van de vervoerder. Dit is niet verbazend. Immers, zoals beschreven in paragraaf 3-5-1 heeft de gemeente in de overeenkomst geen afspraken vastgelegd over rapportage over deze onderwerpen.

Wat betreft social return is er niet meteen bij aanvang van de overeenkomst begonnen met het invullen hiervan (voor meer informatie zie paragraaf 3-6-2). Tot het moment dat de eerste werknemer in het kader van social return werd ingezet (juli 2014), heeft er daarom geen rapportage plaatsgevonden. Op dit moment wordt de gemeente via e-mail op de hoogte gehouden van de voortgang van social return.¹¹⁸ Zo heeft Munckhof recent een overzicht gestuurd met het aantal ingevulde vacatures, voorgelegde vacatures en lopende trajecten.¹¹⁹ Voor de ingevulde vacatures is een overzicht weergegeven met onder andere de namen van de werknemers, de datum van indiensttreding en het gemiddelde aantal gewerkte uren per week. Uit die informatie blijkt dat zestien vacatures social return zijn ingevuld, en dat de betreffende werknemers gemiddeld zestien uur per week werken. Daarnaast heeft de gemeente aangegeven arbeidsovereenkomsten te hebben ontvangen van de werknemers die in dienst zijn.¹²⁰ De rekenkamer stelt vast dat de gemeente hiermee voldoende inzicht krijgt in de geleverde prestaties op het gebied van social return.

3-6 bewaking prestatieafspraken

3-6-1 opzet

In de overeenkomst zijn vijf instrumenten vastgelegd waarmee de gemeente de uitvoering van de prestatieafspraken kan controleren, namelijk: controle bij de start, periodieke audits, periodiek overleg tussen gemeente en vervoerder, steekproefcontroles op de ritdata en klanttevredenheidsonderzoek. De gemeente heeft hiermee adequate afspraken opgenomen over de bewaking van het nakomen van de prestatieafspraken. Er zijn geen afspraken vastgelegd over bewaking van de afspraken over de zorg voor het milieu en social return.

afspraken Wmo- en leerlingenvervoer

In het bestek staan vijf instrumenten beschreven die de gemeente in zal zetten ter controle op de prestaties. Ten eerste staat in het bestek dat de gemeente bij de start van de uitvoering van de overeenkomst zal controleren op de eisen uit het bestek.¹²¹ Ten tweede staat in het bestek dat de gemeente gedurende de gehele looptijd periodiek, door middel van audits, de naleving van de contractuele afspraken zal controleren. Hierbij is vermeld dat voor de gemeente 'contractbeheer en handhaving

¹¹⁸ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014.

¹¹⁹ De rekenkamer heeft dit overzicht ontvangen op 9 december 2014.

¹²⁰ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014.

¹²¹ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.14.

van wat is overeengekomen hoge prioriteit heeft'.¹²² Ten derde vindt eenmaal per kwartaal overleg plaats tussen de gemeente en de vervoerder over alle met de overeenkomst samenhangende zaken, waaronder 'evaluatie van het contract, de prestaties, de maandrapportages inclusief het klachtenoverzicht en afhandeling hiervan inclusief genomen maatregelen, eventuele onvolkomenheden in de uitvoering van de dienstverlening en verbetermogelijkheden c.q. innovatie'.¹²³ Ten vierde zal de gemeente jaarlijks een steekproefcontrole uitvoeren naar de kwaliteit van de uitvoering door middel van een zogenoemd 'mystery guest' onderzoek of door het houden van inspecties voor, tijdens en/of na de uitvoering van ritten. De steekproefcontroles kunnen volgens het bestek ook inhouden 'het vergelijken van de aangeleverde ritdata met rittenstaten'.¹²⁴ Ten vijfde zal de gemeente in het eerste jaar twee keer een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren en daarna nog één keer per jaar. De rekenkamer stelt vast dat met behulp van deze instrumenten adequate afspraken zijn gemaakt over de bewaking van het nakomen van de prestatieafspraken.

afspraken duurzaamheid

In het bestek noch in de andere aanbestedingsdocumenten is vastgelegd hoe de gemeente de nakoming van de afspraken over de zorg voor het milieu bewaakt, zoals de afspraken over milieuvriendelijkheid van het wagenpark van de vervoerder (zie de afspraken hierover in paragraaf 3-4-4). Ook is in de overeenkomst niet vastgelegd hoe de gemeente bewaakt dat de vervoerder de afspraak nakomt dat 5% van de omzet moet worden gerealiseerd met social return.

3-6-2 werking

De gemeente voert niet alle bewaking uit die in de overeenkomst is vastgelegd. De gemeente heeft bij de start van de uitvoering van de aanbesteding gecontroleerd of de vervoerder voldoet aan de eisen uit het bestek. De rekenkamer kan niet beoordelen of de gemeente daarbij op alle eisen uit het bestek heeft gecontroleerd. Na de start heeft de gemeente tot op heden geen controles meer uitgevoerd bij de vervoerder. De in het bestek aangekondigde audits en steekproeven heeft de gemeente niet uitgevoerd. Problemen die zich voordoen in de praktijk worden in informeel contact tussen gemeente en vervoerder besproken, maar worden niet schriftelijk vastgelegd. De gemeente heeft in het eerste jaar van de uitvoering een keer de klanttevredenheid over het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer laten onderzoeken en niet twee keer zoals in het bestek was aangekondigd.

De gemeente controleert niet of de vervoerder in de praktijk voldoet aan de zorg voor het milieu die het bij de inschrijving heeft aangegeven.

Door middel van e-mailverkeer en gesprekken bewaakt de gemeente de invulling van social return door Munckhof. Daarnaast worden arbeidsovereenkomsten opgevraagd en wordt de uitstroom van uitkeringsgerechtigden gecontroleerd. De opdrachtnemer is pas een jaar na de begindatum van de overeenkomst gestart met de invulling van social return. Omdat in de

¹²² Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.14.

¹²³ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.10.

¹²⁴ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 3.8.

overeenkomst geen termijn is vastgelegd over de invulling van social return kan de gemeente niet bewaken of hiermee tijdig invulling is gegeven aan de eis van 5% social return.

bewaking Wmo- en leerlingenvervoer

De gemeente is na de gunning op bezoek gegaan bij de vervoerder om voor de start te controleren op de eisen uit het bestek. Volgens de gemeente is bij de start onder meer gecontroleerd of de voertuigen op dat moment voldeden aan de eisen. Daarnaast heeft de gemeente net na de gunning de telefooncentrale van Munckhof bezocht en laten demonstreren hoe de centrale werkt.¹²⁵ De rekenkamer kan niet beoordelen of de gemeente bij de start werkelijk op alle eisen uit het bestek heeft gecontroleerd.

De in het bestek aangekondigde periodieke audits (zie paragraaf 3-6-1) had de gemeente in november 2014 nog niet uitgevoerd. Ook is nog niet bekend of en wanneer die audits worden uitgevoerd. Evenmin heeft de gemeente de in het bestek aangekondigde steekproefcontroles uitgevoerd naar de kwaliteit van de uitvoering.

De gemeente heeft aangegeven dat het in het bestek afgesproken kwartaaloverleg ook werkelijk plaats vindt of 'zoveel vaker als nodig is'.¹²⁶ Van deze overleggen worden geen verslagen gemaakt. Problemen in het vervoer worden volgens de gemeente direct gedeeld, vaak telefonisch. De rekenkamer stelt vast dat problemen die zich voordoen niet schriftelijk worden vastgelegd. De rekenkamer kan niet vaststellen of de gemeente in die overleggen de kwaliteit van het vervoer voldoende bewaakt.

Volgens de gemeente is de klanttevredenheid van het Wmo-vervoer in 2014 onderzocht als onderdeel van de Benchmark Wmo.¹²⁷ Daarmee heeft de gemeente in het eerste jaar één klanttevredenheidsonderzoek uit laten voeren en niet de twee klanttevredenheidsonderzoeken die in het bestek zijn aangekondigd.

Om de klanttevredenheid over het leerlingenvervoer te meten heeft de gemeente in BAR-verband een enquête uitgezet onder de (ouders van) gebruikers van het leerlingenvervoer.¹²⁸

bewaking duurzaamheid

De gemeente bewaakt niet of de vervoerder in de praktijk voldoet aan de zorg voor het milieu die het bij de inschrijving heeft aangegeven. Zo controleert de gemeente niet of het 'alle nieuw aan te schaffen voertuigen te allen tijde aan de hoogste euronorm voldoen' zoals de vervoerder bij de inschrijving heeft aangegeven (zie paragraaf 3-4-4).

De bewaking van de afspraak over social return vindt plaats door middel van e-mailverkeer en gesprekken met Munckhof. In het eerste gesprek dat heeft plaatsgevonden met Munckhof (19 september 2013),¹²⁹ werd door het bedrijf aangegeven dat het lastig is werknemers in te zetten in het kader van social return vanwege de economische crisis en het aantal teruggelopen ritten in het Wmo-vervoer.

¹²⁵ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

¹²⁶ E-mail gemeente Barendrecht, 26 november 2014.

¹²⁷ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht. De gemeente doelt hierbij op: BMC onderzoek, 'Benchmark Wmo 2014, resultaten over 2013, Barendrecht', 16 mei 2014.

¹²⁸ Gemeente Barendrecht, 'Inventarisatie enquête leerlingenvervoer Barendrecht, reacties Barendrecht', ontvangen per e-mail op 21 november 2014.

¹²⁹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 15 december 2014.

In 2014 zijn twee onderaannemers failliet gegaan. De vraag naar personeel was minimaal en is dat tot op zekere hoogte op dit moment nog steeds.¹³⁰ Aangezien de overeenkomst meerdere jaren loopt is om deze reden afgesproken om pas later invulling te gaan geven aan social return. Dit is vanaf juli 2014 gebeurd.¹³¹ Dat is bijna een jaar na start van de overeenkomst. Via e-mails en gesprekken wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn om social return in te vullen. Verder bewaakt de gemeente de gemaakte afspraak ten aanzien van social return door het opvragen van arbeidsovereenkomsten (zoals vermeld in paragraaf 3-5-2) en het controleren van de uitstroom van uitkeringsgerechtigden.

Aangezien de totale kosten van het Wmo-en leerlingenvervoer in Barendrecht in 2013 iets minder dan € 1.000.000,- waren, kan de vervoerder voldoen aan de eis van social return als de personeelskosten voor sociale return meer dan € 50.000,- bedragen.¹³² Zoals beschreven in paragraaf 3-4-4, is in de aanbestedingsdocumenten echter niet aangegeven op welke termijn de opdrachtnemer social return moet realiseren. Het is weliswaar aannemelijk dat de kosten van zestien werknemers het bedrag van € 50.000,- ruim overschrijden en dat daarmee dus de vereiste 5% wordt gerealiseerd, maar door het ontbreken van een termijn is niet duidelijk of de opdrachtnemer, door pas een klein jaar na de begindatum van de overeenkomst te starten met de invulling van social return, de eis van 5% tijdig heeft gerealiseerd. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente de prestaties die moeten worden ingezet in het kader van social return hierdoor niet geheel adequaat kan bewaken.

3-7 sancties

3-7-1 opzet

In het bestek is zowel voor het Wmo-vervoer als het leerlingenvervoer een bonus-malusregeling opgenomen. Hiermee kan de gemeente financiële sancties aan de vervoerder opleggen als deze de prestatieafspraken over stiptheid, het aantal klachten en klanttevredenheid niet realiseert. Hiermee heeft de gemeente een adequate afspraak over sancties vastgelegd. In de overeenkomst zijn geen sancties opgenomen die de gemeente kan opleggen als de vervoerder de prestatieafspraken over de zorg voor het milieu en social return niet realiseert.

afspraken Wmo- en leerlingenvervoer

In het bestek is een bonus-malusregeling opgenomen die voorziet in zowel positieve als negatieve sancties die de gemeente zal opleggen aan de vervoerder, afhankelijk van de mate waarin de vervoerder aan eisen uit het bestek voldoet. De bonus-malusregeling betreft zowel het Wmo-vervoer als het leerlingenvervoer.

bonus-malusregeling Wmo-vervoer

Voor het Wmo-vervoer houdt de bonus-malusregeling onder meer het volgende in:¹³³

¹³⁰ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014.

¹³¹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 11 december 2014.

¹³² Zie paragraaf 3-2-2-: kosten Wmo-vervoer in 2013: € 530.476,-. Kosten leerlingenvoer in 2013: € 457.171,-

¹³³ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvoer', 7 september 2012, paragraaf 4.2.21.

- aan de vervoerder wordt een malus per rit opgelegd als minder dan 93% van de ritten voldoet aan de vereiste stiptheid. Die boete kan oplopen tot € 20,- per niet-stipte rit;
- aan de vervoerder wordt een malus van € 25,- opgelegd voor elke klacht boven de toegestane 2 per 1000 klachten (zie paragraaf 3-4-2);
- aan de vervoerder wordt een malus opgelegd als bij het klanttevredenheidsonderzoek het rapportcijfer lager is dan een 7,3. Die malus kan (afhankelijk van hoe ver het cijfer onder 7,3 ligt) oplopen tot € 12.500,-. Als de vervoerder een rapportcijfer scoort dat hoger is dan een 7,6 ontvangt de vervoerder volgens het bestek een bonus die kan oplopen tot € 12.500,-.

bonus-malusregeling leerlingenvervoer

Voor het leerlingenvervoer houdt de bonus-malusregeling onder meer het volgende in:¹³⁴

- aan de vervoerder wordt een malus per rit opgelegd als minder dan 98% van de ritten voldoet aan de vereiste stiptheid. Die boete kan oplopen tot € 30,- per niet-stipte rit;
- aan de vervoerder wordt een malus van € 25,- opgelegd voor elke klacht boven de toegestane 1 per 1000 klachten (zie paragraaf 3-4-3);
- aan de vervoerder wordt een malus toegekend als bij het klanttevredenheidsonderzoek het rapportcijfer lager is dan een 7,3. Die malus kan (afhankelijk van hoe ver het cijfer onder 7,3 ligt) oplopen tot € 2.500,-. Als de vervoerder een rapportcijfer scoort dat hoger is dan een 7,6 ontvangt de vervoerder volgens het bestek een bonus die kan oplopen tot € 2.500,-.

De rekenkamer stelt vast dat de bonus-malusregeling een adequate sanctie is die de gemeente kan opleggen als de opdrachtnemer de prestatieafspraken niet nakomt.

afspraken duurzaamheid

In het bestek noch in de andere aanbestedingsdocumenten zijn afspraken vastgelegd over sancties die de gemeente kan opleggen als de vervoerder de prestatieafspraken over de zorg voor het milieu of social return niet realiseert.

3-7-2 werking

De gemeente past de bonus-malusregeling in de praktijk nagenoeg niet toe, terwijl dit volgens het bestek wel zou moeten. Het aantal gegronde klachten over het Wmo-vervoer is in 36% van de onderzochte maanden hoger dan volgens het bestek is toegestaan. Het aantal gegronde klachten over het leerlingenvervoer is in 45% van de onderzochte maanden hoger dan volgens het bestek is toegestaan. De rapportcijfers op klanttevredenheid zijn zowel voor het Wmo-vervoer als het leerlingenvervoer iets lager dan het bestek eist.

De gemeente kan de malusregeling voor de stiptheid van het leerlingenvervoer niet toepassen, omdat de gemeente geen inzicht heeft of de vervoerder voldoet aan de stiptheidsnorm.

Omdat de gemeente de uitvoering van de zorg voor het milieu van de vervoerder niet controleert, kan de rekenkamer niet vaststellen of er aanleiding was voor de gemeente om

¹³⁴ Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012, paragraaf 5.5.

sancties op te leggen. Als die aanleiding er wel zou zijn, dan heeft de gemeente hiertoe geen mogelijkheid, omdat in dezen geen sanctiemogelijkheid in de overeenkomst is opgenomen.

De opdrachtnemer is pas in juli 2014 (bijna een jaar na start van de overeenkomst) gestart met de invulling van sociale return. Doordat in de overeenkomst geen sanctiemogelijkheid met betrekking tot de nakoming van social return is opgenomen en er niet is vastgelegd op welke termijn de opdrachtnemer de 5% social return moet realiseren, kan het college geen sancties opleggen aan de opdrachtnemer.

sancties Wmo-vervoer

Het onderdeel van de bonus-malusregeling dat betrekking heeft op de klachtennorm wordt door de gemeente niet toegepast. De rekenkamer heeft de factuuroverzichten van augustus 2013 tot en met september 2014 van het Wmo-vervoer vergeleken met de klachtenanalyse van de vervoerder over diezelfde periode.¹³⁵ Daaruit komt naar voren dat de vervoerder in 5 van die 14 maanden (dat is 36%) meer gegronde klachten heeft ontvangen dan de norm van 2 per 1000.¹³⁶ Volgens het bestek had de gemeente over die vijf maanden de malus moeten toepassen. Dit is echter niet gebeurd.

Ook het onderdeel van de bonus-malusregeling dat betrekking heeft op de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek wordt door de gemeente niet toegepast. In de benchmark Wmo scoorde het collectief vervoer van Barendrecht een 3,5 op een 5-puntsschaal.¹³⁷ Deze score komt overeen met een rapportcijfer 7,0. Dat is lager dan het volgens het bestek gevraagde rapportcijfer van 7,3. Volgens het bestek had de gemeente ook hier een malus moeten toepassen. Dit is echter niet gebeurd.

Het onderdeel van de bonus-malusregeling dat betrekking heeft op de stiptheid van de ritten wordt door de vervoerder zelf toegepast, in die zin dat de vervoerder zelf op de maandoverzichten aangeeft welk deel van de ritten niet aan de stiptheidsnorm voldoet en welk bedrag daardoor in mindering wordt gebracht op de factuur.

sancties leerlingenvervoer

Het onderdeel van de bonus-malusregeling dat betrekking heeft op de klachtennorm wordt door de gemeente niet toegepast. In de klachtenrapportage van de vervoerder over het huidige schooljaar 2014-2015 en het vorige schooljaar 2013-2014 is voor de maanden november 2013 tot en met september 2014 het percentage gegronde klachten aangegeven.¹³⁸ Daaruit komt naar voren dat de vervoerder in 5 van die 11 maanden (dat is 45%) meer gegronde klachten heeft ontvangen dan de norm van maximaal 1 gegronde klacht per 1.000 ritten die voor het leerlingenvervoer in het bestek is vastgelegd.¹³⁹ Volgens het bestek had de gemeente over die vijf maanden de malus moeten toepassen. Dit is echter niet gebeurd.

¹³⁵ Munckhof, 'Rapportage klachten Regiotaxi BAR', actueel jaar en vorig jaar, 6 oktober 2014.

¹³⁶ Het betreft de volgende maanden: oktober 2013 (27 gegronde klachten op 10.011 ritten, dat is 2,7 per 1.000), december 2013 (21 gegronde klachten op 8860 ritten, dat is 2,4 per 1.000), januari 2014 (21 gegronde klachten op 9.437 ritten, dat is 2,2 per 1.000), juni 2014 (19 gegronde klachten op 8.721 ritten, dat is 2,2 per 1.000) en augustus 2014 (21 gegronde klachten op 8.071 ritten, dat is 2,6 per 1.000).

¹³⁷ BMC onderzoek, 'Benchmark Wmo 2014, resultaten over 2013, Barendrecht', 16 mei 2014, pag. 43.

¹³⁸ Munckhof, 'Rapportage klachten actueel schooljaar 2014-2015 BAR-gemeenten totaal', 28 oktober 2014.

¹³⁹ Het betreft de volgende maanden: november 2013 (4,3 gegronde klachten per 1.000 ritten), december 2013 (1,4 gegronde klachten per 1.000 ritten), januari 2014 (1,4 gegronde klachten per 1.000 ritten), maart 2014 (1,8 gegronde klachten per 1.000 ritten) en september 2014 (2,0 gegronde klachten per 1.000 ritten).

Ook het onderdeel van de bonus-malusregeling dat betrekking heeft op de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek wordt door de gemeente niet toegepast. De rekenkamer heeft op basis van de reacties uit Barendrecht op de enquête leerlingenvervoer van de gemeente berekend dat het gemiddeld rapportcijfer een 7,1 is.¹⁴⁰ Dat is lager dan het volgens het bestek gevraagde rapportcijfer van 7,3. Volgens het bestek had de gemeente ook hier een malus moeten toepassen. Dit is echter niet gebeurd. Het onderdeel van de bonus-malusregeling dat betrekking heeft op de stiptheid van ritten wordt door de gemeente niet toegepast. Dit kan ook niet omdat de gemeente geen inzicht heeft of het leerlingenvervoer voldoet aan de stiptheidsnorm van 98% (zie paragraaf 3-5-2).

sancties duurzaamheid

Zoals beschreven in paragraaf 3-6-2 controleert de gemeente niet of de vervoerder uitvoering geeft aan de zorg voor het milieu die de opdrachtnemer bij inschrijving heeft beloofd. Omdat de gemeente geen controles uitvoert kan de rekenkamer niet vaststellen of er aanleiding was om sancties op te leggen. In dat geval zou de gemeente die sancties niet kunnen opleggen, omdat in de overeenkomst geen sanctiemogelijkheden in deze zijn opgenomen.

Ondanks dat Munckhof niet vanaf het begin van de aanbesteding invulling heeft gegeven aan de vereiste social return (namelijk pas vanaf juli 2014), heeft de gemeente geen sancties opgelegd. De reden hiervoor is dat in overleg is besloten dat social return vanwege omstandigheden op dat moment lastig in te vullen was.¹⁴¹ Bovendien voldoet Munckhof, zoals de rekenkamer heeft vastgesteld in paragraaf 3-6-2, aan de eis van 5% social return.¹⁴² Zoals vastgesteld in paragraaf 3-6 is door het ontbreken van een termijn in de overeenkomst niet duidelijk of de opdrachtnemer de eis van 5% tijdig heeft gerealiseerd. Hierdoor kan het college niet bepalen of in dezen het opleggen van een sanctie passend zou zijn. Indien een sanctie passend zou zijn, dan zou het college hiertoe echter geen mogelijkheid hebben, omdat in de overeenkomst geen sancties zijn opgenomen bij het niet nakomen van de afspraken over social return (zie paragraaf 3-7-1).

¹⁴⁰ Gemeente Barendrecht, 'Inventarisatie enquête leerlingenvervoer Barendrecht, reacties Barendrecht', ontvangen per e-mail op 21 november 2014.

¹⁴¹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 11 december 2014.

¹⁴² E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 11 december 2014.



4 inzameling en afvalverwerking

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamer de bevindingen over de aanbesteding van de inzameling en afvalverwerking. In paragraaf 4-2 wordt de beleidsmatige context kort beschreven. In paragraaf 4-3 wordt de aanbesteding toegelicht. Paragraaf 4-4 betreft een beschrijving en beoordeling van de gemaakte prestatieafspraken. In paragraaf 4-5 beoordeelt de rekenkamer de rapportage over de prestatieafspraken. In paragraaf 4-6 wordt de wijze waarop de gemeente de geleverde prestaties bewaakt beschreven en beoordeeld. Ten slotte beschrijft en beoordeelt de rekenkamer in paragraaf 4-7 de sancties die zijn opgenomen in de overeenkomst en de toepassing hiervan.

4-2 beleidsmatige en financiële context

4-2-1 beleid en regelgeving

Op grond van de Wet milieubeheer heeft de gemeente de wettelijke plicht om al het huishoudelijk afval in te zamelen binnen het eigen grondgebied.¹⁴³ Huishoudelijk afval is een ruim begrip. Hieronder verstaat de wet al het afval van particuliere huishoudens in de gemeente.¹⁴⁴ Zo zijn restafval, grof afval, groente-, fruit en tuinafval (GFT), oud papier en karton allemaal vormen van huishoudelijk afval. Bij de inzameling van huishoudelijk afval mogen gemeenten beslissen of zij die inzameling zelf uitvoeren of daartoe een private partij inschakelen.¹⁴⁵

De Wet milieubeheer en diverse internationale richtlijnen verplichten de rijksoverheid om periodiek een of meerdere afvalbeheerplannen op te stellen. Het op dit moment geldende plan is het landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP).¹⁴⁶ Voor gemeenten (en andere overheden) geldt het LAP als toetsingskader bij de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer.

De gemeente Barendrecht heeft de regels over inzameling van afval vastgelegd in de Afvalstoffenverordening 2008.¹⁴⁷ In die verordening is vastgelegd dat het college van B en W de bevoegdheid heeft om te bepalen welke organisatie het huishoudelijk afval in de gemeente inzamelt. Verder is in de verordening onder meer vastgelegd dat verschillende categorieën huishoudelijk afval gescheiden worden ingezameld, dat de inzameling kan plaatsvinden per perceel of bijvoorbeeld per wijkdepot en met welke frequentie het huishoudelijk afval moet worden ingezameld (bijvoorbeeld

¹⁴³ Wet milieubeheer, artikel 10.21.

¹⁴⁴ Wet milieubeheer, artikel 1.1

¹⁴⁵ Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, 'Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021, Naar een materiaalketenbeleid', 16 februari 2010, pag. 64.

¹⁴⁶ Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, 'Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021, Naar een materiaalketenbeleid', 16 februari 2010.

¹⁴⁷ Gemeente Barendrecht, 'Afvalstoffenverordening 2008', 2008.

restafval ten minste eenmaal per week, tuinafval ten minste eenmaal per twee weken).¹⁴⁸

4-2-2 financiën

De gemeente betaalt de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval uit de inkomsten van de afvalstoffenheffing. Die inkomsten waren in 2013 in totaal € 4.157.151,-.¹⁴⁹ Het betreft een gesloten financiering, wat betekent dat de gemeente de inkomsten uit de afvalstoffenheffing niet voor een ander doel dan inzameling en verwerking van afval mag gebruiken.

De gemeente Barendrecht heeft de jaarlijkse kosten voor de aanbesteding inzameling en afvalverwerking in Barendrecht vanaf 1 januari 2013 vooraf geraamd op € 1.437.750,-.¹⁵⁰ De totale kosten na de gunning bleken echter aanzienlijk lager te zijn. In de jaarstukken 2013 van de gemeente staat dat vanwege een aanbestedingsvoordeel op deze aanbesteding in 2013 een voordeel is ontstaan van € 660.754,-. Dit bedrag is volgens de jaarstukken toegevoegd aan de bestemmingsreserve afvalstoffenheffing, die daarmee eind 2013 in totaal € 757.107,- bedroeg.¹⁵¹ Het aanbestedingsvoordeel is volgens de gemeente inmiddels voor een deel gebruikt voor vervangingsinvesteringen van ondergrondse containers.¹⁵² Volgens de gemeente treedt het genoemde aanbestedingsvoordeel ten opzichte van 2012 jaarlijks op (zolang de overeenkomst loopt).¹⁵³

4-3 aanbesteding

De rekenkamer heeft de aanbesteding inzameling en afvalverwerking uit 2012 onderzocht. Dit is een gezamenlijke aanbesteding van de gemeente Barendrecht en de gemeente Ridderkerk. De aanbesteding bestaat uit drie percelen. In tabel 4-1 is de inhoud van de drie percelen voor de gemeente Barendrecht weergegeven.

tabel 4-1: inhoud percelen aanbesteding inzameling en afvalverwerking 2012 voor gemeente Barendrecht

perceel 1	verwerking van restafval en grof huishoudelijk afval
perceel 2	verwerking van gft-afval
perceel 3	inzameling van oud papier en karton

De aanbesteding omvat niet het gehele proces van inzameling en afvalverwerking in Barendrecht. Zo vallen de *inzameling* van restafval en grof huishoudelijk afval en van gft-afval buiten deze aanbesteding, omdat de gemeente hiervoor nog lopende contracten heeft. Bij de aanbesteding zijn de inschrijvingen voor elk van drie percelen

¹⁴⁸ Gemeente Barendrecht, 'Afvalstoffenverordening 2008', 2008, paragraaf 2.

¹⁴⁹ Gemeente Barendrecht, 'Jaarstukken 2013', ongedateerd, pag. 76.

¹⁵⁰ Directieraming gemeente Barendrecht, ontvangen per e-mail op 4 december 2014. Raming kosten perceel 1 voor Barendrecht €1.155.000,-. Raming kosten perceel 2 voor Barendrecht € 144.000,-. Raming kosten perceel 3 voor Barendrecht € 138.750,-.

¹⁵¹ Gemeente Barendrecht, 'Jaarstukken 2013', ongedateerd, pag. 154

¹⁵² Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

¹⁵³ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014.

beoordeeld op het criterium prijs en op het criterium 'CO2 prestatieladder' (zie paragraaf 4-4-3). Perceel 3 is daarnaast ook beoordeeld op het criterium social return.¹⁵⁴

De opdracht voor perceel 1 is per 1 januari 2013 voor vijf jaar gegund aan Van Gansewinkel B.V.. De opdracht voor perceel 3 is per 1 januari 2013 gegund aan SITA B.V.. Beide percelen hebben een looptijd van vijf jaar. De opdracht voor perceel 2 is gegund aan Attero B.V.. De uitvoering van dit perceel start in de gemeente Barendrecht per 1 januari 2015. De rekenkamer kan voor perceel 2 dan ook alleen de afspraken beoordelen, niet de uitvoering en de bewaking.

4-4 prestatieafspraken

In de brieven waarin de gemeente de gunning voor het betreffende perceel aan het bedrijf bevestigt staat dat de opdracht moet worden uitgevoerd conform het bestek en de inschrijfdocumenten die de aanbieders hebben ingediend bij de aanbesteding.¹⁵⁵ Dit betekent dat prestatieafspraken zowel in het bestek als in de inschrijvingsdocumenten kunnen staan.

4-4-1 afspraken over vergoeding

Er zijn meetbare afspraken vastgelegd over vergoeding aan de opdrachtnemer. Voor de vergoeding van de verwerking van restafval, grof afval en gft-afval is een vergoeding per ton verwerkt afval afgesproken. De opdrachtnemer moet bij het wegen van het afval een wettelijk geijkt registratiesysteem hanteren. Voor de inzameling van oud papier en karton is een vergoeding afgesproken op basis van de hoeveelheid papiercontainers in de gemeente en het aantal huishoudens waar het afval huis-aan-huis wordt ingezameld.

In het bestek is vastgelegd dat de gemeente voor perceel 1 en 2 (verwerking restafval, grof afval en gft-afval) maandelijks de opdrachtnemer betaalt op basis van het werkelijke gewicht aan verwerkt afval, uitgedrukt in tonnen. De opdrachtnemer moet hiervoor maandelijks een specificatie aanleveren bij de gemeente.¹⁵⁶ In de inschrijvingsdocumenten hebben de opdrachtnemers aangegeven welk bedrag per ton afval zij in rekening brengen. In het bestek is voor beide percelen vastgelegd dat de opdrachtnemer het afval moet wegen op een weegbrug. De opdrachtnemer moet vervolgens de gewogen hoeveelheid vastleggen op zogenoemde 'weegbonnen' en die weegbonnen aan de gemeente sturen. De weegbonnen vormen volgens het bestek de basis voor de controle op de ingediende facturen.¹⁵⁷ In het bestek staat dat de opdrachtnemer bij de weging een wettelijk geijkt registratiesysteem moet gebruiken.¹⁵⁸

Voor perceel 3 (inzameling oud papier en karton) is in het bestek vastgelegd dat voor de inzameling van papier en karton via papiercontainers de betaling plaatsvindt op

¹⁵⁴ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 4.2.

¹⁵⁵ Afschriften van de brieven aan Van Gansewinkel, Attero en SITA ontvangen per e-mail ontvangen van de gemeente Barendrecht, 22 oktober 2014.

¹⁵⁶ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 5.12.

¹⁵⁷ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 4.7.

¹⁵⁸ De wettelijke regels in dezen zijn vastgelegd in de Metrologiewet.

basis van het feitelijk aantal papiercontainers dat in de gemeente in het betreffende jaar in gebruik is. In het bestek is het aantal containers vermeld. Voor de inzameling van papier en karton via inzameling huis-aan-huis vindt de betaling plaats op basis van een bedrag per huishouden (het bestek spreekt van 'aansluiting') waar het papier moet worden ingezameld. In het bestek is aangegeven dat het om 18.500 aansluitingen gaat. In de inschrijving heeft SITA aangegeven welk bedrag per aansluiting het bedrijf rekent.¹⁵⁹ De rekenkamer stelt op basis van het bovenstaande vast dat de afspraak over de vergoeding meetbaar is.

In het bestek is vastgelegd dat de opdrachtnemer geen meerwerk in rekening kan brengen zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente.¹⁶⁰ Verder staat in het bestek dat de vergoedingen voor perceel 1 en 2 niet worden geïndexeerd. De vergoeding voor perceel 3 mag volgens het bestek jaarlijks worden geïndexeerd op basis van de CBS-index goederenvervoer over de weg.¹⁶¹

4-4-2 eisen aan uitvoering en locatie

Er zijn afspraken vastgelegd over de wijze van uitvoering van de prestatieafspraken en de eisen waaraan de locatie van de uitvoering moet voldoen. Deze afspraken zijn meetbaar.

Het programma van eisen bevat een reeks van eisen waaraan de opdrachtnemer moet voldoen bij de uitvoering van de prestatieafspraken. Zo is in het programma van eisen voor perceel 1 en perceel 2 vastgelegd dat de verwerkingslocatie op werkdagen van 7.00 uur tot 19.00 uur open moet zijn en bij calamiteiten tot 21.30 uur en dat de wachttijd voor de gemeente bij het lossen van het afval maximaal 15 minuten mag zijn.¹⁶² Voor perceel 3 is in het programma van eisen onder meer vastgelegd dat de inzameling van oud papier niet mag beginnen voor 7.30 uur en uiterlijk om 17.00 uur moet stoppen. De rekenkamer stelt vast dat de afspraken over uitvoering en locatie meetbaar zijn.

4-4-3 prestatieafspraken duurzaamheid

Er zijn prestatieafspraken over milieu vastgelegd. Deze eisen zijn meetbaar. Voor milieu is voor elk van de drie percelen een certificering op de CO2-prestatieladder afgesproken en is vastgelegd dat de opdrachtnemers bij de uitvoering moeten voldoen aan geldende milieuwetgeving. Over social return is in één van de drie percelen een afspraak over social return gemaakt en in twee percelen niet. Voor perceel 3 is vastgelegd dat het bedrijf jaarlijks 2 fte aan werkplekken realiseert voor uitkeringsgerechtigden. Die afspraak is meetbaar.

CO2-prestatieladder

Zoals beschreven in paragraaf 4-3 werden aanbieders in de gunningsprocedure onder meer beoordeeld op het criterium 'CO2-prestatieladder'. De CO2-prestatieladder is een systeem dat is ontwikkeld door de stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen (SKAO). Het systeem heeft tot doel opdrachtnemers te stimuleren om maatregelen te nemen om de uitstoot van CO2 in de bedrijfsvoering terug te

¹⁵⁹ SITA, 'Aanbieding inzameling en afvalverwerking gemeenten Barendrecht en Ridderkerk, perceel 3', 7 september 2012, pag. 6.

¹⁶⁰ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 5.8.

¹⁶¹ De CBS-index goederenvervoer over de weg, categorie 6024.

¹⁶² Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 4.4-4.5.

dringen.¹⁶³ Bedrijven kunnen door het nemen van uitstootbeperkende maatregelen een certificering op de CO2-prestatieladder verkrijgen die is ingedeeld in ambitieniveaus, oplopend van niveau 1 tot en met niveau 5. In elk van de drie percelen is door de opdrachtnemer ingeschreven op niveau 3 van de prestatieladder.¹⁶⁴ Daarmee is een meetbare afspraak vastgelegd.

voldoen aan wettelijke milieu-eisen

Het bestek bevat diverse voorschriften voor de opdrachtnemer over de zorg voor het milieu. Voor elk van de drie percelen staat in het bestek dat de opdrachtnemer moet handelen met inachtneming van de vereiste zorg voor het milieu en volgens de geldende wet- en regelgeving voor het op- en overslaan en verwerken van afval.¹⁶⁵

Voor perceel 1 en 2 staat in het programma van eisen daarnaast dat de opdrachtnemer geen afvalcomponenten of andere stoffen mag toevoegen aan het afval en dat de opdrachtnemer het afval 'op een milieuhygiënische wijze moet verwerken, met inachtneming van de wettelijke voorschriften'.¹⁶⁶

Voor perceel 3 staat in het programma van eisen over de zorg voor het milieu onder meer dat de voertuigen die de opdrachtnemer inzet minimaal moeten voldoen aan de Euro5-norm en dat er geen gevaarlijk afvalstoffen mogen worden ingenomen in de zin van de Wet milieubeheer. Door in het programma van eisen expliciet te verwijzen naar de geldende milieuwetgeving zijn bovenstaande afspraken naar het oordeel van de rekenkamer meetbaar.

social return

Zoals beschreven in paragraaf 4-3 werden aanbieders in de gunningsprocedure in perceel 3 onder meer beoordeeld op het criterium 'social return'. Aanbieders moesten bij de inschrijving aangeven hoeveel fte per jaar ze zullen realiseren aan werkplekken voor in het bestek omschreven typen uitkeringsgerechtigden.¹⁶⁷ Het bedrijf aan wie de opdracht voor perceel 3 is gegund (SITA) heeft bij de inschrijving aangegeven 2 fte per jaar aan social return te realiseren. Daarmee is voor perceel 3 een meetbare afspraak over social return vastgelegd. Voor perceel 1 en 2 is in de gunningsprocedure niet beoordeeld op social return. De gemeente heeft aangegeven dat de social return voor deze percelen niet goed te realiseren is omdat voor de uitvoering gespecialiseerd personeel nodig is.¹⁶⁸ De rekenkamer heeft niet beoordeeld of de gemeente hier terecht heeft afgezien van social return. De rekenkamer stelt vast dat voor percelen 1 en 2 geen afspraken over social return zijn gemaakt.

4-4-4 aansluiting beleid

De prestatieafspraken met de drie opdrachtnemers sluiten logisch aan bij de wettelijke taak van de gemeente om huishoudelijk afval in te zamelen. De prestatieafspraken over de zorg voor het

¹⁶³ Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen, www.skao.nl, geraadpleegd op 2 december 2014.

¹⁶⁴ Offertes van Van Ganswinkel, Attero en SITA, standaardformulier 3.

¹⁶⁵ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 1.

¹⁶⁶ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 3.2.

¹⁶⁷ Deze eis betekent overigens niet dat elk jaar nieuwe mensen moeten worden ingezet. Als de werknemers die zijn ingezet in het kader van social return vertrekken, moeten deze wel worden vervangen door nieuwe medewerkers in het kader social return, zodat opnieuw aan de overeengekomen formatie social return wordt voldaan.

¹⁶⁸ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

milieu sluiten logisch aan bij het duurzaamheidseisen uit het aanbestedingsbeleid. Aangezien slechts één van de drie percelen afspraken bevat over social return sluiten de prestatieafspraken van de aanbesteding niet volledig aan bij de betreffende uitgangspunten van het aanbestedingsbeleid. De rekenkamer heeft niet beoordeeld of de gemeente bij de andere twee percelen terecht heeft afgezien van social return.

aansluiting bij milieubeleid en regelgeving

Inzameling en verwerking van huishoudelijk afval is een wettelijke taak van de gemeente op grond van de Wet milieubeheer (zie paragraaf 4-2-1). De gemeente mag die taak uitbesteden aan een private partij. In het bestek is de gemeente aangesloten bij de richtlijnen die op rijksniveau zijn vastgelegd in het landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP). In het bestek worden bij de inzameling en verwerking verschillende typen afval onderscheiden. Dit sluit aan bij de afvalstoffenverordening van de gemeente, die onder meer voorschrijft dat verschillende categorieën huishoudelijk afval gescheiden worden ingezameld. De rekenkamer stelt vast dat de prestatieafspraken in het bestek logisch aansluiten bij de wettelijke taak van de gemeente en de gemeentelijke verordening afvalstoffenbeheer.

aansluiting bij duurzaamheidseisen aanbestedingsbeleid

In het aanbestedingsbeleid 2009 heeft de gemeente aangegeven duurzaam in te willen kopen. In het beleid is aangegeven dat onder duurzaamheid milieu- en sociale aspecten moet worden verstaan. De prestatieafspraken met de drie opdrachtnemers over de zorg voor het milieu en social return sluiten daarbij aan. Voor perceel 1 en 2 zijn geen afspraken gemaakt over social return. Daarmee sluiten de prestatieafspraken voor die percelen niet volledig aan bij de duurzaamheidseisen uit het aanbestedingsbeleid van de gemeente. Zoals beschreven in paragraaf 4-4-3 heeft de rekenkamer niet beoordeeld of de gemeente voor die twee percelen terecht heeft afgezien van social return.

4-5 rapportage

4-5-1 opzet

De gemeente heeft voor alle drie de percelen afspraken gemaakt over maandelijkse rapportage aan de gemeente over de hoeveelheid verwerkt en ingezameld afval, uitgedrukt in tonnen. Daarmee is een adequate afspraak over rapportage opgenomen in de overeenkomst. Er is echter geen afspraak gemaakt over periodieke rapportage over het voldoen aan de ingeschreven certificering voor de CO2-prestatieladder en over de mate waarin de opdrachtnemers voldoen aan de wettelijke milieu-eisen. Er is een afspraak gemaakt over jaarlijkse rapportage over social return.

afspraken hoeveelheden afval

Zoals beschreven in paragraaf 4-4-1 moeten de opdrachtnemers van perceel 1 en 2 maandelijks een specificatie aanleveren waarin zij aangegeven hoeveel ton afval zij hebben verwerkt. De opdrachtnemer moet ook kopieën van de weegbonnen meesturen. Ook voor perceel 3 is in het bestek vastgelegd dat de opdrachtnemer maandelijks rapporteert hoeveel ton papier en karton is ingezameld.¹⁶⁹ De

¹⁶⁹ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 17.2.

rekenkamer stelt vast dat in de overeenkomst adequate afspraken zijn opgenomen over de wijze, frequentie en inhoud van rapportage aan de gemeente over de geleverde prestaties.

afspraken duurzaamheid

In de overeenkomst is bij geen van de drie percelen vastgelegd in hoeverre de vervoerder nog voldoet aan de certificering voor de CO2-prestatieladder en de actuele situatie wat betreft de mate waarin de opdrachtnemers voldoen aan de wettelijke milieu-eisen. In het bestek is verder vastgelegd dat de opdrachtnemer voor perceel 3 jaarlijks een raming moet opgeven aan de gemeente van de te realiseren bruto loonsom behorende bij de inzet van de opgegeven fte social return. Verder is vermeld dat overige afspraken over rapportageverplichtingen en het overleggen van arbeids-, detacherings- en stageovereenkomsten na gunning worden gemaakt.¹⁷⁰

4-5-2 werking

De gemeente ontvangt van de opdrachtnemers rapportages over de hoeveelheden ingezameld en verwerkt afval zoals afgesproken in de overeenkomst. De gemeente heeft na de gunning geen rapportages meer ontvangen van de opdrachtnemer over de mate waarin de opdrachtnemers voldoen aan de wettelijke milieu-eisen. De gemeente heeft van één van drie opdrachtnemers in 2014 een nieuw bewijs van certificering voor de CO2-prestatieladder ontvangen en van de andere twee opdrachtnemers niet. De gemeente ontvangt arbeidsovereenkomsten van medewerkers die de opdrachtnemer inzet voor social return. Die arbeidsovereenkomsten bieden de gemeente voldoende inzicht of de opdrachtnemer aan de prestatieafpraak over social return voldoet.

rapportage hoeveelheden afval

Voor perceel 1 en perceel 3 heeft de rekenkamer van de gemeente kopieën ontvangen van de termijnstaten die de opdrachtnemer heeft aangeleverd over 2013 en over 2014 tot en met oktober.¹⁷¹ Hierin is de hoeveelheid verwerkt afval per type (restafval, grof huishoudelijk afval) over beide jaren weergegeven. De rekenkamer heeft daarnaast de administratie van de weegbonnen van de gemeente ingezien.¹⁷² Voor perceel 2 start de uitvoering per 1 januari 2015. De gemeente heeft over dit perceel dus nog geen rapportages ontvangen. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente de afgesproken rapportages over de hoeveelheden ingezameld en verwerkt afval heeft ontvangen.

rapportage duurzaamheid

De gemeente heeft van de opdrachtnemer van perceel 1 in 2014 een nieuw bewijs van certificering voor de CO2-prestatieladder ontvangen.¹⁷³ Van de aanbieder van perceel 3 heeft de gemeenten hierover geen rapportage ontvangen. Van geen van beide opdrachtnemers heeft de gemeente informatie ontvangen over de actuele situatie wat betreft de mate waarin de opdrachtnemers voldoen aan de wettelijke milieueisen.

¹⁷⁰ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, pag. 53.

¹⁷¹ Termijnstaten Van Gansewinkel december 2013 en oktober 2014 voor Gemeente Barendrecht. Termijnstaat december 2013 ontvangen per e-mail op 27 oktober 2014. Termijnstaat 2014 ontvangen per e-mail op 2 december 2014. Termijnstaten Barendrecht papierinzameling, ontvangen per e-mail op 27 oktober 2014.

¹⁷² Bezoek aan de gemeente Barendrecht op 6 november 2014.

¹⁷³ Kopie van het certificaat ontvangen per e-mail op 3 december 2014.

De rapportage over social return vindt plaats in de vorm van het aanleveren van individuele arbeidsovereenkomsten.¹⁷⁴ De in paragraaf 4-5-1 vermelde jaarlijkse raming van de bruto loonsom van het aantal fte dat is ingezet voor social return heeft de gemeente niet ontvangen. De gemeente vindt dit ook niet nodig, aangezien de prestatieafspraken is dat de opdrachtnemer (SITA) 2 fte sociale return zal bieden en de arbeidsovereenkomsten voldoende informatie bieden aan de gemeente om inzicht te krijgen in het nakomen van de afspraak van 2 fte.¹⁷⁵ De rekenkamer onderschrijft deze redenering.

4-6 bewaking prestatieafspraken

4-6-1 opzet

In de overeenkomst staan afspraken over bewaking van de prestatieafspraken over het inzamelen en verwerken van afval, waaronder de bevoegdheid van de gemeente om te allen tijde toezicht uit te oefenen op de uitvoering en om controles uit te voeren door middel van steekproeven. Deze afspraken over toezicht en controle zijn adequaat. De gemeente heeft geen afspraak vastgelegd om het overeengekomen niveau 3 op de CO2-prestatieladder te bewaken. Bij inschrijving heeft de gemeente de aanbieders niet gevraagd om een certificaat van de CO2-prestatieladder. De gemeente kan de mate waarin de drie opdrachtnemers zich aan de milieuregels houden bewaken door zich hierover te laten informeren door DCMR. De gemeente heeft hierover echter geen afspraken gemaakt. De gemeente heeft in de overeenkomst geen afspraken opgenomen over de bewaking van het aantal in te zetten fte ten behoeve van social return.

afspraken uitvoering

In het bestek staan vier mogelijkheden beschreven die de gemeente in kan zetten ter controle op de afspraken uit de overeenkomst. Ten eerste is vastgelegd dat de gemeente bij elk van drie percelen na de voorlopige gunning (en voorafgaand aan de definitieve gunning) een zogenoemd 'verificatiegesprek' kan houden met het bedrijf aan wie de opdracht voorlopig gegund is.¹⁷⁶ Het verificatiegesprek heeft tot doel te controleren of de opdrachtnemer in staat is de opdracht conform de afspraken uit het bestek en de inschrijving uit te voeren. Ten tweede is in het bestek vastgelegd dat inwoners klachten over de inzameling van het oud papier en karton (perceel 3) kunnen melden bij de gemeente. Daarbij is aangegeven dat de gemeente de klachten doorgeeft aan de opdrachtnemer, die de klacht vervolgens binnen een dag moet oplossen.¹⁷⁷ Ten derde staat in het bestek dat de gemeente gedurende de gehele looptijd van de opdracht voor alle percelen te allen tijde toezicht kan (laten) uitoefenen bij de opdrachtnemer.¹⁷⁸ Ten vierde is in het bestek voor perceel 3 vastgelegd dat de gemeente steekproefsgewijs de uitvoering van de prestatieafspraken

¹⁷⁴ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014.

¹⁷⁵ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 11 december 2014.

¹⁷⁶ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 2.7.

¹⁷⁷ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 18.

¹⁷⁸ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 5.10.

controleert.¹⁷⁹ De rekenkamer stelt vast dat met name het derde en het vierde instrument (toezicht) adequate afspraken zijn om de prestaties van de opdrachtnemers te bewaken.

afspraken CO2-prestatieladder

In paragraaf 4-4-3 is beschreven dat elk van de drie opdrachtnemers bij de aanbesteding ingeschreven heeft op niveau 3 van de CO2-prestatieladder. Of de opdrachtnemers inderdaad voldoen aan het genoemde niveau kan de gemeente bewaken door van de opdrachtnemers een bewijs van certificering op het genoemde niveau te vragen. Het bestek vermeldt echter niet dat opdrachtnemers bij de offerte het certificaat moeten bijvoegen. Ook heeft de gemeente niet vastgelegd dat de aanbieders periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) moeten aantonen dat zij gedurende de looptijd van de overeenkomst nog steeds aan het overeengekomen niveau voldoen. Daarmee heeft de gemeente geen afspraak vastgelegd om het overeengekomen niveau 3 op de CO2-prestatieladder te bewaken.

afspraken wettelijke milieueisen

De gemeente heeft in het bestek geen afspraken opgenomen over het bewaken van het voldoen aan de wettelijke milieueisen. De gemeenten in de regio Rijnmond, waaronder de gemeente Barendrecht hebben vergunningverlening en handhaving van de Wet milieubeheer belegd bij de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR). DCMR controleert of bedrijven zich aan de regels houden.¹⁸⁰ De gemeente kan de mate waarin de drie opdrachtnemers zich aan de milieuregels houden bewaken door zich hierover te laten informeren door DCMR. De gemeente heeft hierover echter geen afspraken gemaakt.

afspraken social return

De rekenkamer stelt vast dat in het bestek geen afspraken zijn vermeld over de bewaking van het aantal in te zetten fte in het kader van social return.

4-6-2 werking

De bewaking van de gemaakte afspraken is deels adequaat. De gemeente houdt toezicht op de uitvoering door middel van twee coördinatoren die dagelijks toezicht houden op de geleverde prestaties. De gemeente houdt geen overzicht bij van klachten van burgers over inzameling en afvalwerking. De gemeente bewaakt de hoeveelheden en gehanteerde tarieven door middel van controle van door de opdrachtnemers aangeleverde overzichten en bijbehorende weegbonnen. Die wijze van controle is adequaat, maar kent een kwetsbaar punt. De gemeente controleert niet of de weegsystemen van de opdrachtnemers wettelijk geijkt zijn. De gemeente bewaakt niet of de opdrachtnemers voldoen aan het overeengekomen niveau 3 van de CO2-prestatieladder. De gemeente bewaakt de prestatieafspraken over de zorg voor het milieu niet. De gemeente voert de bewaking van afspraken over social return uit door middel van het opvragen van arbeidsovereenkomsten en controle op de uitstroom van uitkeringsgerechtigden. Hiermee monitort de gemeente voldoende of de afgesproken prestaties voor social return worden gerealiseerd.

bewaking hoeveelheden, tarieven en uitvoering prestatieafspraken

¹⁷⁹ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 20.5.

¹⁸⁰ Gemeente Barendrecht, www.barendrecht.nl, geraadpleegd op 10 december 2014.

De gemeente heeft twee coördinatoren in dienst die de uitvoering door de opdrachtnemers controleren. Er is een coördinator voor het afval en één voor het wijkbeheer. De coördinatoren hebben dagelijks contact met de opdrachtnemers en houden toezicht op de inzameling van afval in de wijk.¹⁸¹ Daarmee heeft de gemeente toezicht en controle op de geleverde prestaties adequaat belegd. Klachten van burgers die bij de gemeente binnenkomen over inzameling van afval worden volgens de gemeente doorgegeven aan de opdrachtnemers, die de klacht moeten afhandelen. De klachten over inzameling en verwerking van afval worden echter niet geregistreerd en de gemeente heeft hier dan ook geen overzicht van.¹⁸² Daarmee is niet controleerbaar hoeveel klachten zijn ingediend en welk deel van de klachten gegrond is.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de gemeente overzichten heeft waarmee wordt bewaakt dat de kosten binnen het begrote bedrag zijn gebleven. Voor de uitvoering van dit perceel heeft Van Gansewinkel in dat jaar een bedrag van € 887.760,- gefactureerd.¹⁸³ Ook de uitvoering van perceel 3 door SITA is binnen de begrote bedragen gebleven. De kosten voor de uitvoering van dit perceel bedroegen in 2013 voor Barendrecht € 106.538,-.¹⁸⁴ De uitvoering van perceel 2 door Attero zal pas per 1 januari 2015 starten. De opdrachtnemers hebben zich daarbij gehouden aan tarieven die bij de inschrijving zijn aangegeven.

Zoals beschreven in paragraaf 4-4-1 staat in het bestek dat de opdrachtnemer bij de weging een wettelijk geijkt registratiesysteem moet gebruiken. De gemeente kan bewaken of het registratiesysteem dat de opdrachtnemers gebruiken werkelijk wettelijk geijkt is, door de opdrachtnemers te vragen hiervan een schriftelijk bewijs te overleggen. De gemeente vraagt echter niet om zo'n bewijs en controleert ook niet anderszins of de weegbrug van de opdrachtnemers daadwerkelijk geijkt is.¹⁸⁵ Naar het oordeel van de rekenkamer is dit een kwetsbaar punt. Immers, de weegbonnen vormen volgens het bestek de basis voor de controle van de ingediende facturen.

bewaking CO2-prestatieladder

Zoals beschreven in paragraaf 4-6-1 heeft de gemeente in de overeenkomst geen afspraken opgenomen dat de opdrachtnemers certificaten moeten aanleveren aan de gemeente ten bewijze van de overeengekomen certificering op niveau 3 de CO2-prestatieladder. Niettemin heeft Van Gansewinkel (uitvoerder van perceel 1) dit certificaat wel aangeleverd bij de inschrijving. Veelzeggend is dat het bedrijf het document heeft aangeleverd als onderdeel van de categorie 'eventuele overige informatie waar niet expliciet naar is gevraagd' in het bestek.¹⁸⁶ Ook heeft Van Gansewinkel in 2014 een nieuw certificaat aangeleverd waaruit blijkt dat de certificering op niveau 3 verlengd is vanaf 31 juli 2014 tot en met 28 juli 2017.¹⁸⁷ Van

¹⁸¹ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

¹⁸² Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

¹⁸³ Termijnstaat Van Gansewinkel december 2013 voor Gemeente Barendrecht, ontvangen per e-mail van de gemeente Barendrecht op 27 oktober 2014.

¹⁸⁴ Informatie uit e-mail gemeente Barendrecht ontvangen op 27 oktober 2014: OPK containers €4.014,83 per maand, OPK perscontainers €1.607,- per maand, OPK verenigingen €823,- per maand. OPK 18.500 huis aan huisaansluitingen à €1,54 per aansluiting.

¹⁸⁵ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

¹⁸⁶ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorende bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, pag. 61.

¹⁸⁷ De rekenkamer heeft op 3 december 2014 van de gemeente per e-mail een kopie ontvangen van het certificaat.

de andere twee opdrachtnemers heeft de gemeente echter geen certificaat ontvangen. De gemeente heeft de opdrachtnemers hier ook niet om gevraagd.¹⁸⁸ De rekenkamer stelt vast dat de gemeente het overeengekomen niveau 3 van de CO2-prestatieladder niet bewaakt.

bewaking wettelijke milieueisen

In paragraaf 4-6-1 is vastgesteld dat de gemeente in het bestek geen afspraken heeft opgenomen om zich door DCMR te laten informeren over de mate waarin de drie opdrachtnemers zich aan de milieuregels houden. Uit ambtelijke informatie komt naar voren dat in dezen de gemeente zich ook in de praktijk niet laat informeren door DCMR.¹⁸⁹ De rekenkamer stelt vast dat de gemeente de prestatieafspraken over milieu niet bewaakt.

social return

De bewaking van de afspraak over het aantal in te zetten fte in het kader van social return wordt in de eerste plaats bewaakt door middel van het opvragen van arbeidsovereenkomsten, zoals ook vermeld in paragraaf 4-5-2. Ten tweede ziet de gemeente uitstroom uit de WWB, omdat de ingezette personen niet meer uitkeringsafhankelijk zijn.¹⁹⁰ De rekenkamer stelt vast dat de bewaking van de gemaakte afspraak hiermee voldoende is gewaarborgd.

4-7 sancties

4-7-1 opzet

De gemeente kan een boete opleggen als de opdrachtnemers tekortschieten in de uitvoering van de overeenkomst. Daarmee heeft de gemeente een adequate sanctie opgenomen in de overeenkomst. In de overeenkomst zijn geen sancties opgenomen die de gemeente kan opleggen als de opdrachtnemers niet voldoen aan milieueisen. Het niet naleven van de afspraak over social return kan worden beboet met het inhouden van een geldbedrag. Dit is een adequate sanctie.

sancties uitvoering prestatieafspraken

In het bestek is opgenomen dat de gemeente aan de opdrachtnemer een boete kan opleggen van € 750,- per dag voor elke dag dat de opdrachtnemer tekortschiet bij de uitvoering van de opdracht. De totale boete kan volgens het bestek oplopen tot maximaal 5% van de waarde van de totale opdracht.¹⁹¹ De rekenkamer stelt vast dat dit een adequate sanctie is die de gemeente kan opleggen als de opdrachtnemer de prestatieafspraken niet nakomt.

sancties duurzaamheid

In de overeenkomst zijn geen sancties opgenomen die de gemeente kan opleggen als de opdrachtnemer niet voldoet aan de overeengekomen milieueisen.

¹⁸⁸ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

¹⁸⁹ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014.

¹⁹⁰ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 4 december 2014

¹⁹¹ Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, artikel 5.7.

In het bestek is bij perceel 3 opgenomen dat als de opdrachtnemer de afspraak over social return niet (volledig) nakomt een inhouding plaats vindt van € 37.500,-.¹⁹² De rekenkamer stelt vast dat deze sanctie in opzet waarborgt dat de gemeente gepaste stappen richting de aanbieder kan nemen indien deze zich niet houdt aan de afspraak over het aantal in te zetten fte.

4-7-2 werking

De gemeente heeft geen sancties opgelegd aan de opdrachtnemers. Voor zover de rekenkamer op basis van de beschikbare informatie kan vaststellen, was hier ook geen aanleiding voor. Omdat de gemeente de milieueisen uit het bestek niet bewaakt, kan de rekenkamer niet uitsluiten dat er wat betreft het naleven van milieu-eisen wel aanleiding zou kunnen zijn om sancties op te leggen.

De gemeente heeft tot nu geen aanleiding gezien om sancties toe te passen. Volgens de gemeente zijn er geen grote knelpunten in de uitvoering.¹⁹³ De rekenkamer merkt op dat niet uit te sluiten is dat de aanleiding om sancties op te leggen er wel zou kunnen zijn als de gemeente de milieueisen uit de overeenkomst zou bewaken. Zoals vastgesteld in paragraaf 4-6-2 bewaakt de gemeente de milieu-eisen uit het bestek niet.

De sanctie van het inhouden van € 37.500,- voor het niet nakomen van de social return eis is niet toegepast door de gemeente. Hiervoor was ook geen aanleiding. Uit de informatie van de gemeente komt naar voren dat de opdrachtnemer voor perceel 3 (SITA) zich houdt aan de gemaakt afspraak van 2 fte.¹⁹⁴

¹⁹² Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012, pag. 53.

¹⁹³ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht.

¹⁹⁴ E-mail ambtenaar gemeente Barendrecht, 11 december 2014.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

selectie aanbestedingen

De rekenkamer heeft in dit onderzoek drie aanbestedingen van de gemeente Barendrecht onderzocht. Een toelichting op de selectie van de onderzochte aanbestedingen is te vinden in paragraaf 1-4-2 van de nota van bevindingen.

documentenanalyse

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer verschillende documenten bestudeerd. Een overzicht van deze documenten is te vinden in bijlage 2.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

Naast het analyseren van documenten, heeft de rekenkamer interviews gehouden met de personen die betrokken zijn bij de onderzochte aanbestedingen of het betreffende beleidsterrein. In totaal zijn er tien personen geïnterviewd, dan wel geraadpleegd:

- een ambtenaar van de afdeling Advies en Programmering
- een ambtenaar van de afdeling Afval en Materieel
- een ambtenaar van de afdeling Verstrekkingen
- twee ambtenaren van de afdeling Juridische Zaken
- vier ambtenaren van de afdeling Toegang
- een extern adviseur van de gemeente Barendrecht

normenkader

Zoals aangegeven in de onderzoeksopzet is het mogelijk dat in de loop van het onderzoek aanleiding bestaat normen te wijzigingen of specifieker te formuleren. De definitieve normen komen grotendeels overeen met de opgestelde normen in de onderzoeksopzet. Enkele normen bleken bij nader inzien minder bruikbaar. De volgende normen zijn komen te vervallen:

- het college heeft in het aanbestedingsbeleid adequate richtlijnen vastgelegd voor het bewaken van prestaties van aanbieders;
- het college monitort voldoende of de 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.

De volgende normen zijn toegevoegd:

- in de overeenkomst zijn adequate afspraken opgenomen over de bewaking van het nakomen van de prestatieafspraken;
- in de overeenkomst zijn adequate sancties opgenomen die de gemeente kan opleggen als de opdrachtnemer de prestatieafspraken niet nakomt.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 22 oktober 2014 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een

concept nota van bevindingen. Deze is op 23 december 2014 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de afdeling Juridische Zaken.

Na verwerking van de op 28 januari 2015 ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze omvat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 5 februari 2015 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Financiën. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 geraadpleegde documenten

gemeente Barendrecht

- Gemeente Barendrecht, 'Afvalstoffenverordening 2008', 2008.
- Gemeente Barendrecht, 'Barendrecht ziet groen: Groenbeleidsplan gemeente Barendrecht', juli 2008.
- Gemeente Barendrecht, gemeente Albrandswaard en gemeente Ridderkerk, 'Beschrijvend document betreffende de Europese aanbesteding WMO-vervoer leerlingenvervoer', 7 september 2012.
- Wethouder financiën, 'Brief: Vragen over het inkoopbeleid', 1 december 2014.
- Gemeente Barendrecht, 'Collegeprogramma 2014-2018', september 2014.
- Gemeente Barendrecht, 'Duurzame ontwikkeling Barendrecht: Duurzaamheidsagenda', 8 mei 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Inkoop- en aanbestedingenbeleid 2009', juni 2009.
- Gemeente Barendrecht, 'Integrale visie openbare ruimte: Een visie op structuur en inrichting en beheerkwaliteit', 28 januari 2008.
- Gemeente Barendrecht, 'Jaarstukken 2013', ongedateerd.
- Gemeente Barendrecht, 'Normbladen gemeente Barendrecht: Groenonderhoudsbestekken 2013', ongedateerd.
- Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomsten bestek groenonderhoud cluster A', november 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomsten bestek groenonderhoud cluster B', november 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomsten bestek groenonderhoud cluster C', november 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomsten bestek groenonderhoud cluster D', november 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomsten bestek groenonderhoud cluster E', november 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2010', 26 oktober 2009.
- Gemeente Barendrecht, 'Verordening leerlingenvervoer Barendrecht 2013', 7 mei 2013.
- Gemeente Barendrecht, 'Verslagen bouwvergaderingen clusters A-E', januari-december 2013.
- Gemeente Barendrecht, 'Verslagen bouwvergaderingen clusters A-E', januari-november 2014.
- Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek Wijkcluster A', 29 oktober 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek Wijkcluster B', 29 oktober 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek Wijkcluster C', 29 oktober 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek Wijkcluster D', 29 oktober 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Werkbestek Wijkcluster E', 29 oktober 2012.
- Gemeente Barendrecht, 'Overeenkomst t.b.v. Wmo-vervoer en leerlingenvervoer, REF 2012-BAR-EU-005', 6 juni 2013.
- Gemeente Barendrecht, 'Inventarisatie enquête leerlingenvervoer Barendrecht, reacties Barendrecht', ongedateerd.

gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk

- Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Aanbestedingsleidraad behorend bij de Europese aanbesteding voor inzameling en afvalverwerking gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk', 20 juli 2012.
- Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Perceel 1; Definitieve gunning Van Gansewinkel Overheidsdiensten', 14 november 2012.
- Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Perceel 2; Definitieve gunning Attero BV.', 14 november 2012.
- Gemeente Barendrecht en gemeente Ridderkerk, 'Perceel 3; Definitieve gunning SITA Recycling Services West BV.', 14 november 2012.

opdrachtnemers aanbesteding onderhoud openbare groenvoorziening

- Binder groenprojecten, 'Plan van aanpak: Bestek gemeente Barendrecht 2013. Onderhoud openbare groenvoorzieningen en onderhoud begraafplaatsen', 12 september 2012.
- Binder groenprojecten, 'Eindafrekening cluster A', 16 december 2013.
- Binder groenprojecten, 'Staat van afrekening cluster A', 16 december 2013.
- Binder groenprojecten, 'Termijnstaten cluster A', januari-december 2013.
- Binder groenprojecten, 'Termijnstaten cluster A', januari-december 2014.
- Combinatie Carnisselande Groen, 'Eindafrekeningen clusters B-E', december 2013.
- Combinatie Carnisselande Groen, 'Plan van aanpak: Onderhoud openbare groenvoorziening gemeente Barendrecht', ongedateerd.
- Combinatie Carnisselande Groen, 'Staten van afrekening clusters B-E', december 2013.
- Combinatie Carnisselande Groen, 'Termijnstaten clusters B-E', januari-december 2013.
- Combinatie Carnisselande Groen, 'Termijnstaten clusters B-E', januari-december 2014.

opdrachtnemer aanbesteding Wmo- en leerlingenvervoer

- Munckhof, 'BAR factuurbijlages', augustus 2013-september 2014.
- Munckhof, 'Budgetten LLV en WMO vervoer 2013-2014', ongedateerd.
- Munckhof, 'Offerte: Tab 15 uitwerking van de kwaliteitscriteria', 20 december 2012.
- Munckhof, 'Rapportage klachten actueel schooljaar 2014-2015 BAR-gemeenten totaal', 28 oktober 2014.
- Munckhof, 'Rapportage klachten Regiotaxi BAR', actueel jaar en vorig jaar, 6 oktober 2014.
- Munckhof, 'Resultaten SROI', november 2014.

opdrachtnemers aanbesteding inzameling en afvalverwerking

- Attero, 'EA voor afvalverwerking gemeenten Barendrecht en Ridderkerk', 7 september 2012.
- SITA, 'Aanbieding inzameling en afvalverwerking gemeenten Barendrecht en Ridderkerk, perceel 3', 7 september 2012.
- SITA, 'Papier 2013', 11 april 2013.
- Van Gansewinkel, 'Termijnstaat december 2013', 17 januari 2014.
- Van Gansewinkel, 'Aanbieding - Perceel 1', 19 september 2012.
- Van Gansewinkel, 'Termijnstaat Barendrecht okt 2014', 10 november 2014.

overig

- BMC onderzoek, 'Benchmark Wmo 2014, resultaten over 2013, Barendrecht', 16 mei 2014.
- CROW, 'Standaard RAW Bepalingen 2010', 17 januari 2011.
- CROW, 'Geven afwijkende bestekshoeveelheden recht op verrekening? (deel 1)', 1998.
- Deloitte, 'Rapport van feitelijke bevindingen verantwoording omzet B.A.R.-gemeenten', 27 januari 2015.
- Europese Commissie, 'Verordening (EU) Nr. 1251/2011', november 2011.
- Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, 'Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021, Naar een materiaalketenbeleid', 16 februari 2010.
- Rekenkamer Barendrecht, 'Onderzoekprogramma 2014 Rekenkamer Barendrecht', december 2013.
- SGS, 'CO2-bewust certificaat niveau 3 Van Gansewinkel', 31 juli 2014.

websites

- www.barendrecht.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.wetten.overheid.nl
- www.crow.nl
- www.skao.nl

bijlage 3 lijst van afkortingen

• B en W	Burgemeester en Wethouders
• BAR	Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk
• CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
• CO ₂	Koolstofdioxide
• DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
• fte	fulltime-equivalent
• gft	groente, fruit en tuin
• IAOW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
• LAP	landelijk afvalbeheerplan
• MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
• NEA	Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut, het Economisch Bureau voor het Wegvervoer en het Administratief Centrum Beroepsvervoer
• OPK	Oud Papier en Karton
• RTC	Ridderkerkse Taxicentrale
• SKAO	Stichting Klimaatvriendelijk Aanbesteden & Ondernemen
• SROI	Social Return on Investment
• T&H	Toezicht en Handhaving
• Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
• WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
• WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
• WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
• Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
• WSW	Wet sociale werkvoorziening
• WW	Werkloosheidswet
• WWB	Wet werk en bijstand

de rekenkamer

De gemeenteraad van Barendrecht heeft op 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht ingesteld. Op 2 juni 2009 heeft de raad de heer drs. P. Hofstra RO CIA benoemd als directeur voor een periode van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Barendrecht. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



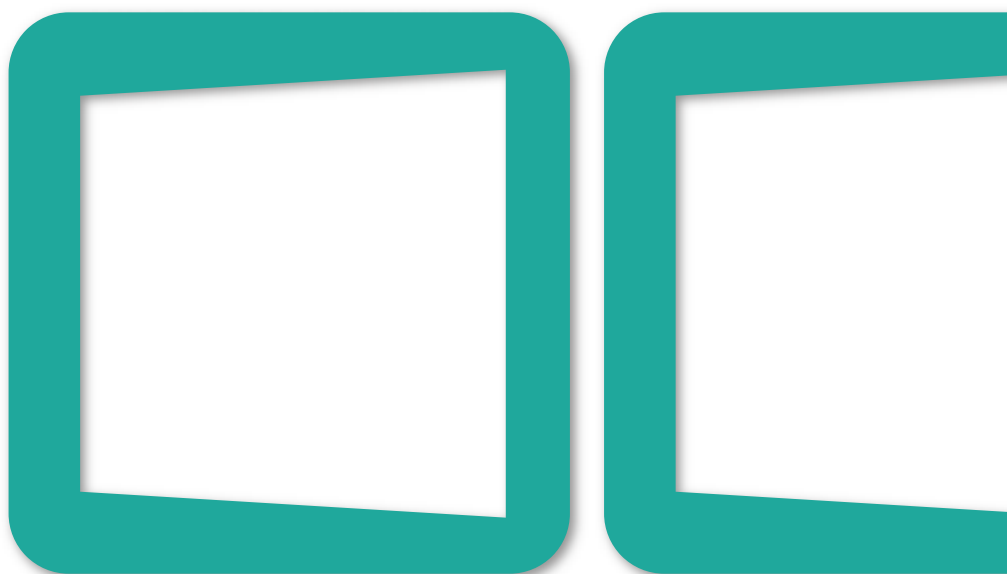
Rekenkamer Barendrecht

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.barendrecht.nl

fotografie
gemeente Barendrecht
beeldbank VWS
Rob Kamminga



basisontwerp, lay-out en drukwerk
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Barendrecht
maart 2015