

Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Drimmelen

Eindrapportage

Oktober 2019

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

DEEL I	1
De essentie van het onderzoek.....	1
Doel van het onderzoek	2
Het belang van dit onderwerp voor de gemeenteraad	2
Antwoord op de centrale onderzoeksvraag.....	3
Conclusies uit het onderzoek.....	5
Aanbevelingen.....	8
DEEL II	10
De verdieping op de essentie van het onderzoek	10
1. Doelstellingen en werkzaamheden tijdens het onderzoek	11
1.1. Inkoop en de sturing daarop worden steeds meer een kerntaak van gemeenten	11
1.2. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	11
1.3. Werkwijze gedurende het onderzoek.....	14
2. Bevindingen ten aanzien van het beleid - aansluiting gemeentelijk organisatiebeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid	16
2.1. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen in relatie tot de gemeente brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?.....	16
2.2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?.....	21
2.3. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie? ...	32
2.4. In hoeverre is integriteit en rechtmatigheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geborgd?.....	37
2.5. Duiding van bevindingen	40
3. Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces.....	42
3.1. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een vertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Drimmelen?.....	42
3.2. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord ten opzichte van gestelde doelstellingen?	48
3.3. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd? 49	
3.4. Duiding van bevindingen	50
4. Bevindingen ten aanzien van de inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie	51
4.1. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject geborgd in de (inkoop)organisatie en in de samenwerking (door middel van SLA's) met het Inkoopbureau in termen van Personeel & Organisatie, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?	51
4.2. Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?	54
4.3. Welke rol heeft de gemeenteraad van Drimmelen gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen?	56
4.4. Duiding van bevindingen	57

Reactie College op conceptrapportage	58
Nawoord.....	60
Literatuurlijst	61
Bijlage 1: Normenkader	66
Bijlage 2: Geselecteerde cases	69
Bijlage 3: Aandachtspunten vanuit de raad van Drimmelen voor het onderzoek	70

DEEL I

DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- Het doel van het onderzoek.
- Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering van het inkoop- en aanbestedingsproces.

In Deel II is het integrale onderzoek met daarin de volledige beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Doel van het onderzoek

De Rekenkamer wil met dit onderzoek graag inzicht bieden hoe inkoop en aanbesteding worden ingezet in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Daar waar het relevant is, is ook naar het aspect rechtmatigheid gekeken. Tevens wordt specifiek aandacht geschonken aan het effect van verschillende ontwikkelingen op het gebied van verandering van wetgeving, taakpakket en verdere professionalisering van de inkoopfunctie.

Deze doelstelling resulteert in de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen doeltreffend en doelmatig?

Het onderzoek biedt de gemeenteraad concrete handvatten om te beoordelen in hoeverre (bij)sturing door de gemeenteraad wenselijk is.

Om richting te geven aan het onderzoek heeft de Rekenkamer tien onderzoeksvragen geformuleerd (zie hiervoor paragraaf 1.2 van deze rapportage).

Het belang van dit onderwerp voor de gemeenteraad

Het onderzoek richt zich op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen. Vanuit de wetgever worden eisen gesteld door middel van wettelijke kaders in de Gewijzigde Aanbestedingswet 2012¹ en er zijn vanuit Europa eisen gesteld met betrekking tot de drempelbedragen voor Europees Aanbesteden². Gemeenten stellen daar bovenop vaak nog striktere eisen en regels vast in hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, zo ook de gemeente Drimmelen (zie hoofdstuk 2).

Door inkoop niet alleen te zien als een middel om Werken, Diensten en Leveringen in te kopen, maar ook als een middel om maatschappelijke doelen in de samenleving tot stand te brengen, komt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad steeds nadrukkelijker in beeld.

¹ <https://www.pianoo.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012>

² <https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

Voor gemeenteraadsleden is dit onderwerp van belang omdat:

- het betrekking heeft op de *volksvertegenwoordigende* rol:
 - In hoeverre draagt inkoop bij aan het realiseren van maatschappelijke effecten in de samenleving en gebeurt dat op een doeltreffende en doelmatige manier?
- het betrekking heeft op de *kaderstellende* rol:
 - Wat willen we bereiken?
 - Wat gaan we daarvoor (laten) doen?
 - Wat mag dat kosten?
- het betrekking heeft op de *controlerende* rol:
 - Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
 - Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
 - Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De relevantie van het onderwerp groeit steeds meer. Gemeenten zijn steeds meer bezig met de strategische vraag: *'voeren we de taak zelf uit, doen we dat in samenwerking met anderen (bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling) of besteden we de taak uit, bijvoorbeeld door middel van inkoop?'*. Mede doordat maatschappelijke problemen steeds complexer worden en de gemeente niet meer alleen de expertise in huis heeft, wordt deze vraag steeds belangrijker. Hierbij is het van belang dat de juiste en beste producten, kennis en expertise in huis worden gehaald, zodat de toegevoegde waarde voor het oplossen van maatschappelijke problemen optimaal is. Inkoop wordt hierdoor steeds meer een middel om bij te dragen aan het realiseren van gewenste maatschappelijke effecten. Het goed inzetten van dit middel leidt tot een toegevoegde waarde. Het verkeerd inzetten leidt niet tot waardetoevoeging, eventueel wel tot juridische conflicten en ergernis bij de eigen organisatie en uiteindelijk ook bij de samenleving.

In dit licht dient dit rapport gelezen te worden. Allereerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag, vervolgens geven we de conclusies uit het onderzoek. Daarna gaan we in op de aanbevelingen voor de gemeente.

Op 28 november 2018 zijn aandachtspunten vanuit de raad van Drimmelen aangedragen voor het onderzoek. Deze zijn in bijlage 3 van het rapport beantwoord.

Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

Allereerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen doeltreffend en doelmatig?

De gemeente Drimmelen maakt bij de uitvoering van de inkoopfunctie gebruik van de inzet van het Inkoopbureau West-Brabant. Door deze inzet zijn de afgelopen jaren stappen gezet in professionalisering van de inkoopfunctie binnen de organisatie. Het Inkoopbureau verzorgt een ondersteunende en adviserende rol (strategisch, tactisch en operationeel) in de organisatie voor het uitvoeren van inkooptrajecten en aanbestedingen. Er wordt veelvuldig door de organisatie gebruikgemaakt van de dienstverlening van het Inkoopbureau. Deze ondersteuning wordt als goed ervaren en wordt erg gewaardeerd. Methoden en procedures die worden gehanteerd zijn bestendigd in het inkoophandboek en uitgerold middels gestandaardiseerde processen voor uitvoering van het aanbestedings- en inkoopproces.

Er wordt gewerkt met start- en eindformulieren en vaste methoden voor de selectie van uit te nodigen leveranciers (kokerprincipe³), waarbij ook regionale partijen worden uitgenodigd. Door deze organisatie van de inkoopfunctie, zien we dat de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsproces grotendeels is geborgd. Hierdoor is de gemeente in staat om focus aan te brengen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hier zijn nog verdere verbeteringen in aan te brengen.

We constateren op onderdelen een 'gap' tussen het strategische niveau (niveau waarop de beleidsdoelstellingen nu zijn geformuleerd) en het operationele niveau (de geboekte resultaten). Deze 'gap' betekent dat op operationeel niveau een eigen invulling wordt gegeven aan de beleidsdoelstellingen (met name voor Duurzaamheid, Social Return On Investment (SROI), Lokaal Ondernemerschap en Innovatie). Er is geen koppeling met de strategische doelstelling (wanneer doen we het goed en wanneer moet er worden bijgestuurd?). Hierdoor is op dit moment niet te bepalen wat de mate van doeltreffendheid is van de gestelde beleidsdoelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen. Op operationeel niveau wordt door de materiedeskundigen samen met de inkoopadviseurs op een integrale, rechtmatige en vaak ook innovatieve wijze aanbesteed en ingekocht.

De gemeente rapporteert over het behaalde inkoopresultaat/aanbestedingsresultaat (zie paragraaf 2.3) en geeft daarmee een aanzet om iets te zeggen over de mate van doelmatigheid. Ook hier geldt dat er sprake is van een 'gap' tussen de doelstellingen op het gebied van het inkoopresultaat en de uitvoering (wanneer doen we het goed en wanneer moet er worden bijgestuurd?).

De gemeente Drimmelen past een interne controle toe om risico's aangaande rechtmatigheid voortijdig te inventariseren en daarop vervolgens tijdig en adequaat te reageren. Het onderwerp inkoop en aanbesteding maakt expliciet onderdeel uit van de interne controle. Door de grote betrokkenheid van het Inkoopbureau bij de aanbestedingen en inkooptrajecten van de gemeente, is de rechtmatigheid op het eerste deel van het inkoop- en aanbestedingsproces geborgd. Het Inkoopbureau adviseert over de inkoopstrategie en -methode (op basis van de inkoopwaarde) en ziet toe op de dossiervorming. Risico's wat betreft de rechtmatigheid worden gelopen aan de achterkant van het inkoop- en aanbestedingsproces (fase 5 tot en met 7⁴) en met name ten aanzien: van 'maverick buying'⁵.

³ Kokerprincipe: bij de selectie van leveranciers worden drie kokers gehanteerd. De drie kokers zijn: Regionale ondernemers, lokale ondernemers waarmee de gemeente een positieve ervaring heeft, overige ondernemers. Zie ook paragraaf 2.3..

⁴ Het Inkoopproces bestaat uit de volgende fasen – zie ook paragraaf 3.1, figuur 9:

- Fase 1 – Strategiebepaling
- Fase 2 - Specificeren:
- Fase 3 - Selecteren
- Fase 4 – Contracteren
- Fase 5 – Bestellen
- Fase 6 – Bewaken
- Fase 7 - Nazorg

⁵ Maverick Buying heeft betrekking op het inkopen buiten bestaande contracten om. Dit leidt vaak niet tot de beoogde resultaten en verhoogt de risico's. Zie:

<https://kennislab.nevi.nl/begrippen/maverick-buying>

Conclusies uit het onderzoek

1. Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen is nog onvoldoende geoperationaliseerd

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid komt uit 2017 en is gebaseerd op het standaardmodel inkoop- en aanbestedingsbeleid van de VNG⁶ met een lokale vertaling.

We concluderen dat de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (zie hiervoor specifiek paragraaf 2.2) niet SMART zijn geformuleerd en/of geoperationaliseerd zijn naar subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de gemeente op de inhoudelijke thema's (Social Return On Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie) nog geen beleid heeft vastgesteld dat een duidelijke richting en kaders aangeeft. Bij duurzaamheid is dat wel het geval, middels de visie Duurzaamheid en het beleidsplan Duurzaamheid 2013-2017.

Met andere woorden, er is op onderdelen nog geen duidelijke richting aangegeven waarmee inkoop (als ondersteunende functie) invulling kan geven aan het gemeentelijk beleid op genoemde terreinen. Daarnaast zien we dat in de uitvoering (binnen inkooptrajecten en aanbestedingen) wel invulling wordt gegeven aan bijvoorbeeld duurzaamheid en SROI, maar dat er geen kaders zijn of een richting aanwezig is. Het 'hoe' van de uitvoering is aanwezig door middel van het inkoophandboek.

Er is sprake van een 'gap' tussen het strategische niveau (niveau waarop de beleidsdoelstellingen zouden moeten zijn geformuleerd) en het operationele niveau, waardoor de uitvoering niet matcht met het beleid (wanneer doen we het goed en wanneer moet er worden bijgestuurd?). Hierdoor is niet te bepalen wat de mate van effectiviteit is van de gestelde beleidsdoelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen.

De gemeente Drimmelen rapporteert expliciet over het aanbestedingsresultaat. Hier ontbreekt echter een kader met een concrete doorvertaling van een financiële doelstelling in het inkoop- en aanbestedingsbeleid naar de uitvoering (wanneer doen we het goed en wanneer moeten we bijsturen?).

2. Het vorige inkoop- en aanbestedingsbeleid is geëvalueerd. Jaarlijkse evaluatie van de uitvoering van de inkoopfunctie. Evaluatie op operationeel niveau (inkoop- en aanbestedingsproces) is geen gemeengoed

In de opmaat naar de actualisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 heeft de gemeente in 2016 het inkoop- en aanbestedingsbeleid geëvalueerd. Via een rondgang binnen de organisatie zijn verbeterpunten opgehaald. Deze zijn getoetst bij het Inkoopbureau en vervolgens doorgevoerd in het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Het Inkoopbureau rapporteert maandelijks (op voortgang van de aanbestedingen), halfjaarlijks en jaarlijks op het presteren van de inkoopfunctie binnen de gemeente Drimmelen. Het Inkoopbureau trekt in deze rapportages conclusies en aanbevelingen. We

⁶ <https://vng.nl/onderwerpenindex/economie/vng-model-inkoop-en-aanbestedingsbeleid>

constateren dat de organisatie van de gemeente Drimmelen deze conclusies en aanbevelingen serieus neemt.

De aanbevelingen worden middels memo's en MT-voorstellen doorvertaald in actiepunten en activiteiten, die vervolgens worden uitgerold binnen de organisatie. Op deze wijze wordt het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering daarvan steeds verbeterd.

We concluderen op basis van de casestudy en de interviews in dit onderzoek dat evaluatie op operationeel niveau nog geen gemeengoed is. Dit maakt wel onderdeel uit van het proces (zie figuren 9 en 10), maar is niet uitgewerkt in het inkoophandboek. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. Een voorbeeld waarbij dat wel is gebeurd is de aanbesteding voor Leerlingenvervoer. De betrokken medewerkers zijn overtuigd van de meerwaarde van evaluatie. Leerpunten uit een geëvalueerde aanbesteding die meegenomen worden in een volgende aanbesteding leiden tot een kwalitatief betere aanbesteding.

3. Het Inkoopbureau vormt de spil van de uitvoering van de inkoopfunctie. De dienstverlening wordt als waardevol ervaren en is de laatste jaren qua toegevoegde waarde toegenomen

Het Inkoopbureau is een onmisbaar onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeente Drimmelen. Dit blijkt als eerste uit het gegeven dat 90% of meer van de aanbestedingen via het Inkoopbureau loopt. Uit de interviews blijkt dat de dienstverlening van het Inkoopbureau als waardevol wordt ervaren. Het Inkoopbureau adviseert op strategisch (middels de inkooprapportages – zie conclusie 2), tactisch en operationeel niveau. Het Inkoopbureau levert expertise en kennis van het inkoop- en aanbestedingsproces. De inkoopadviseurs begeleiden het proces, en kijken kritisch mee met het opstellen van de inhoudelijke documenten binnen de aanbesteding. Het Inkoopbureau ontzorgt en geldt als sparringpartner en adviseur voor de organisatie.

De waardering voor de dienstverlening van het Inkoopbureau is hoog. Uit de gesprekken maken we op dat dit niet altijd het geval was. De organisatie heeft een ontwikkeling doorgemaakt. De volgende uitspraak is typerend voor deze ontwikkeling: *"Het grote verschil met vroeger is dat er toen werd gezegd 'we moeten wat aanbesteden, moeten we dan bij jullie zijn?' en nu zegt men 'we gaan aanbesteden, kunnen jullie ons daar bij helpen'. Het inschakelen van het Inkoopbureau wordt nu als toegevoegde waarde gezien."*

4. Contractbeheer en -management zijn nog voor verbetering vatbaar

De fasen in het inkoopproces na de fase 'Contracteren' (bestellen, bewaken, nazorg) zijn niet uitgewerkt in het inkoophandboek en zijn nog onvoldoende geborgd in de organisatie. Het Inkoopbureau verzorgt nu voor een klein deel van de contracten het beheer en contractmanagement.

We constateren dat de gemeente stappen aan het zetten is aangaande het inrichten van contractbeheer (via Corsa Contract). Er is nu een functionaris binnen de gemeente bezig om de contracten te inventariseren en in het systeem te zetten, zodat de gemeente er op kan monitoren. Daarnaast is de organisatie bezig om organisatiebreed een verplichtingenadministratie in te voeren (pilot gedraaid bij de Afdeling Openbare Werken). De verplichtingen uit de contracten vormen de input voor de verplichtingenadministratie. Hierdoor kan de gemeente straks beter sturen op de uitnutting van contracten en de

financiële administratie. De volgende stap is het sturen op de contracten (contractmanagement). Dat gebeurt nu nog onvoldoende gestructureerd.

Dit betekent ook dat het bestellen en uitvoering in relatie tot contractmanagement een risico vormen (op Maverick Buying). Doordat contractbeheer en -management nog niet voldoende zijn geborgd en de organisatie niet werkt met bestelmodules, is dit risico aanwezig. Door middel van inkoopspends⁷ kan de gemeente hier achteraf op sturen, echter zijn hier nog geen maatregelen voor getroffen.

5. De fases 1 tot en met 4 van het inkoop- en aanbestedingsproces worden goed en gestructureerd doorlopen (de voorkant). De borging en uitvoering van de fases 5 tot en met 7 zijn voor verbetering vatbaar (de achterkant)

Wij constateren dat de gemeente Drimmelen de eerste vier fases van het beschreven inkoopproces goed doorloopt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen min of meer op vergelijkbare wijze. Dit wordt veroorzaakt door de gestandaardiseerde werkwijze die de gemeente Drimmelen heeft ingevoerd, hierdoor is ook het aspect rechtmatigheid ten aanzien van inkoop en aanbesteden grotendeels geborgd (zie ook conclusie 6).

De organisatie van de gemeente Drimmelen maakt gebruik van standaarddocumenten om het inkoopproces te borgen (start- en eindformulier). Daarnaast wordt gebruikgemaakt van het kokerprincipe voor de selectie van leveranciers.

Dit principe is een nadere invulling van economische uitgangspunten (zie paragraaf 2.1) van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en bevordert de mate van transparantie richting de markt ten aanzien van de keuze voor het uitnodigen van aanbieders voor het inschrijven bij een aanbesteding. Ook biedt het een kans aan lokale en regionale partijen om mee te dingen.

Met behulp van deze standaardmethoden en -documenten streeft de gemeente er naar om een constante kwaliteit richting de markt uit te stralen. De gemeente Drimmelen heeft het inkoopproces, naast een beschrijving in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en verdere uitwerking in het inkoophandboek, ook vastgelegd in een procesbeschrijving. Tevens wordt gewerkt met een inkoopwerkplan voor de inventarisatie van aankomende aanbestedingen. Op basis hiervan wordt de inzet van het Inkoopbureau bepaald.

We concluderen eerder al dat de fases 5) bestellen/uitvoering, 6) bewaken en nazorg en 7) evaluatie nog onvoldoende zijn uitgewerkt en zijn geborgd in de organisatie. Dit zijn de fases waarbij het Inkoopbureau geen rol meer speelt. Met name het bewaken (dus controleren of de eisen zoals weergegeven in het bestek of programma van eisen worden nagekomen en daarop sturen – contractbeheer en -management) en de evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog geen gemeengoed – Zie ook conclusies 2 en 4.

⁷ Een spendanalyse levert managementinformatie, waarmee een organisatie het inkoopbeleid kan toetsen en verbeteren. Het is vaak de basis voor het opstarten van professionaliseringstrajecten en besparingstrajecten. Een ander doel van de spendanalyse is het monitoren van veranderingen - <https://inkopers-cafe.nl/wiki/spendanlyse/>

6. Integriteit en rechtmatigheid zijn voldoende geborgd op het eerste deel van het inkoop- en aanbestedingsproces. Er worden risico's gelopen op de laatste fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces

De laatste tien jaar is geïnvesteerd in het onderwerp integriteit binnen de ambtelijke organisatie. In de jaargesprekken met functionarissen komt het onderwerp integriteit vrijwel altijd aan bod en worden er ook regelmatig casuïstieken besproken, bijvoorbeeld omtrent het omgaan met vertrouwelijke gegevens en aanbestedingen. Het onderwerp integriteit ligt ook regelmatig op tafel bij het managementteam en in de gesprekken met bestuurders. De gemeente kent een integriteitsprotocol, waarin de afspraken zijn vastgelegd.

De gemeente Drimmelen past een interne controle toe om risico's aangaande rechtmatigheid voortijdig te inventariseren en daarop vervolgens tijdig en adequaat te reageren. Het onderwerp inkoop en aanbesteding maakt expliciet onderdeel uit van de interne controle. Borging van de rechtmatigheid is vormgegeven door de ingerichte processen in het inkoop- en aanbestedingsproces en de sturing daarop vanuit het managementteam en het Inkoopbureau (eerste fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces). Dit blijkt ook uit het relatief kleine aantal opmerkingen van de accountant aangaande dit onderwerp. Daarnaast wordt door het management en ook via het Inkoopbureau proactief gestuurd op de eisen omtrent rechtmatigheid. Het helpt daarnaast ook dat de organisatie het Inkoopbureau veelvuldig weet te vinden en gebruikmaakt van de dienstverlening. Risico's op het gebied van de rechtmatigheid worden gelopen aan de achterkant van het inkoop- en aanbestedingsproces (fase 5 tot en met 7) en met name ten aanzien van 'maverick buying'.

7. De raad is nadrukkelijk betrokken en geïnteresseerd in het onderwerp inkoop

De raad is nadrukkelijk betrokken geweest bij het opstellen van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid; het is ook door de raad vastgesteld op 6 april 2017. Het onderwerp heeft de belangstelling van de raad, bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijkheid voor lokale ondernemers om te kunnen meedingen naar opdrachten, om zo het lokaal ondernemerschap te bevorderen. Via de jaarrekening en bestuursrapportages wordt de raad geïnformeerd. Via de programmabegroting worden nieuwe ontwikkelingen aangekondigd.

De verstrekte informatie wordt door de raad gewaardeerd. Toch zijn er wensen wat de informatievoorziening betreft. Met name een rapportage over de behaalde resultaten ten aanzien van duurzaamheid en SROI wordt thans gemist (zie ook conclusie 1).

Aanbevelingen

1. Verzoek als raad het college van burgemeester en wethouders kaders aan te geven, opdat inkoop (als middel) onderdeel wordt van de inhoudelijke beleidsnota's van de gemeente Drimmelen (daar waar van toepassing). Dit kan bijvoorbeeld door een expliciete paragraaf op te nemen. Op deze wijze wordt de koppeling tussen de inkoopfunctie en de inhoudelijke en organisatorische doelstellingen geborgd. Tevens kan dan beter verantwoord worden hoe concreet invulling is gegeven aan de doelstelling uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid: *een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.*
2. Stuur als raad actief op het beleid in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid, door invulling te geven aan aanbeveling 3 en daarop te sturen. Dit betekent actief

vragen stellen en vragen naar informatie waaruit de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid blijkt.

3. Operationaliseer het inkoopbeleid meer in subdoelen, prestatie-indicatoren, en activiteiten waardoor het beleid toetsbaar wordt op doeltreffendheid en laat dit vaststellen door de raad. Ten aanzien van doelmatigheid, adviseren wij om het begrip aanbestedingsresultaat als kader op te nemen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (welk resultaat is goed, dan wel gewenst?). Randvoorwaarde hiervoor is dat de elementen omtrent duurzaam inkopen (duurzaamheid, Social Return On Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie) verankerd zijn in inhoudelijke vastgestelde beleidsnota's, zodat deze richting geven aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
4. Versterk de achterkant van het inkoop- en aanbestedingsproces (fase 5, 6, en 7) door expliciet te rapporteren over de behaalde resultaten. Vervolgens is het zaak om deze resultaten te relateren aan de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op deze wijze worden de resultaten gerelateerd aan de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar ook aan de doelstellingen van aanpalend beleid, zoals het duurzaamheidsbeleid, beleid ten aanzien van SROI, et cetera (zie conclusie 2 en 3). Op deze wijze kan ook de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid worden vastgesteld.
5. Laat het Inkoopbureau ook rapporteren over de bereikte doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (nadat zij SMART zijn gemaakt). Op dit moment rapporteert het Inkoopbureau alleen over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces en het functioneren van de inkoopfunctie. Daarmee wordt de strategische advisering van het Inkoopbureau versterkt.
6. Werk het proces (van doelen, naar activiteiten en resultaten) als het gaat om verantwoordelijkheden en bevoegdheden van contractbeheer en contractmanagement uit en borg dit in de organisatie. Betrek het Inkoopbureau hier nadrukkelijk bij als adviseur en kijk in hoeverre zij een rol kan spelen bij de uitvoering van deze aanbeveling.
7. Integreer de evaluatie van de inkoop- en aanbestedingstrajecten als verplicht onderdeel in het proces en als afronding van het inkoop- en aanbestedingsproces.
8. Werk met een lichte evaluatie bij niet al te complexe projecten en met een uitgebreide evaluatie bij grote en/of complexe projecten.
9. Continueer de reeds toegepaste werkwijze van monitoring, uniformeer deze werkwijze zoveel mogelijk en maak deze uniforme werkwijze integraal onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsproces.
10. Rapporteer aan de Raad over de verbeteringen ten aanzien van inkoop- en aanbestedingsbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van het beperken van de risico's op rechtmatigheid ('maverick buying').

DEEL II

DE VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

1. Doelstellingen en werkzaamheden tijdens het onderzoek

In dit hoofdstuk schetsen wij de aanleiding van het onderzoek en gaan wij nader in op de doelstelling, vraagstelling en werkwijze gedurende het onderzoek.

1.1. Inkoop en de sturing daarop worden steeds meer een kerntaak van gemeenten

Gemeenten buigen zich steeds opnieuw en steeds intensiever over de vraag: *'wat doen we zelf en wat kunnen we overlaten aan de burger of opdragen aan andere partijen?'*. Dit is door de decentralisaties in het Sociaal Domein steeds meer versterkt. Veel taken kunnen heel goed, en soms ook beter dan de gemeente kan, worden uitgevoerd door derden.

De verhoudingen met derden kunnen onder meer de vorm krijgen van een samenwerkingsverband met deelname in bestuurlijke en financiële zin, een subsidierelatie of een inkooprelatie. De organisatie waarin de gemeente bestuurlijk en financieel deelneemt, wordt aangeduid als 'verbonden partij' en de organisatie die door de gemeente wordt gesubsidieerd, duiden we aan als 'gesubsidieerde instelling'. De organisatie waarbij de gemeente inkoop, duiden we aan als 'leverancier'. Het gaat hierbij dus om instellingen en bedrijven die de gemeente inzet om één of meer van haar publieke belangen te behartigen.

De inkooprelatie van een gemeente is vaak vastgelegd in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarbij de gemeente rekening moet houden met Europese aanbestedingsrichtlijnen en zich conformeert aan nationale aanbestedingswetgeving. Daarnaast kennen gemeenten vaak een nadere eigen invulling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarin de doelstellingen voor bijvoorbeeld duurzaam inkopen of Social Return On Investment (SROI) zijn vastgelegd.

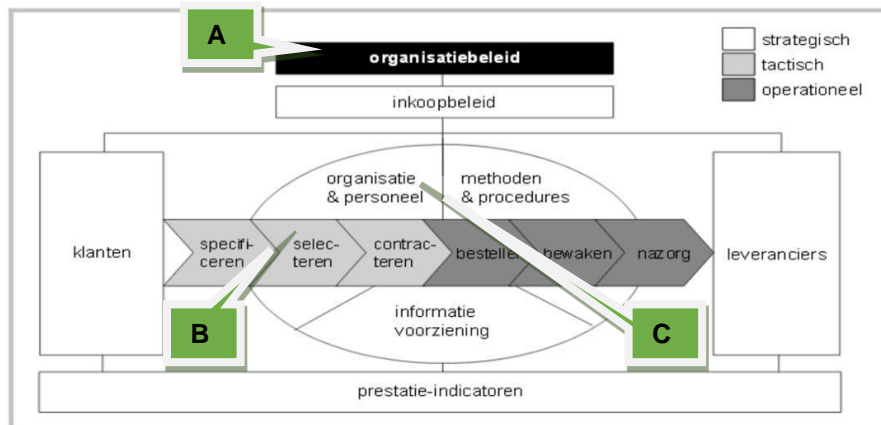
1.2. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

De gemeenteraad van Drimmelen wil graag inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Hierbij dient specifiek aandacht te worden geschonken aan het effect van verschillende ontwikkelingen op het gebied van verandering van wetgeving, taakpakket en verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Hierbij is ook gekeken naar de inkoop in het Sociaal Domein (zorg (Wmo), werk (Participatie) en jeugdhulp). Deze doelstelling resulteert in de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen doeltreffend en doelmatig?

Bij het onderzoeken van deze centrale onderzoeksvraag heeft de Rekenkamercommissie ook gekeken naar het aspect rechtmatigheid.

De inkoopfunctie dient gezien te worden als een ondersteunend middel om de inhoudelijke en organisatorische doelen van de gemeente te realiseren. Om te beoordelen in hoeverre de resultaten vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid doeltreffend en doelmatig zijn en dus bijdragen aan de doelen van de gemeente, dient het inkoop- en aanbestedingsinstrument in een bredere context gezien te worden dan alleen het inkoopproces. Met de volgende figuur presenteren wij ons onderzoeksmodel, dat deze context duidelijk maakt.



Figuur 1: Een overzicht van de integrale benadering van een professionele inkooporganisatie (racewagenmodel⁸)

Bovenstaand figuur maakt de positie duidelijk van het inkoopbeleid, het inkoopproces en de inkooporganisatie en de relatie met de organisatiedoelen. Om goed antwoord te geven op de hoofdvraag en te beoordelen in hoeverre het inkoop- en aanbestedingsbeleid bijdraagt aan het brede organisatiebeleid van de gemeente Drimmelen, dient de vraagstelling in deze bredere context beschouwd te worden. Hierbij is het ook van belang om te toetsen in hoeverre het inkoop- en aanbestedingsbeleid is geoperationaliseerd in het inkoopproces en geborgd in de organisatie in termen van Personeel & Organisatie, Methoden en Procedures en Informatievoorziening. Dat laatste dient in het geval van de gemeente Drimmelen geborgd te zijn in de samenwerking met de Stichting Inkoopbureau West-Brabant (hierna: Inkoopbureau). De gemeente Drimmelen maakt bij de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gebruik van het Inkoopbureau. Dat wil zeggen dat de medewerkers van het Inkoopbureau de inkoop- en aanbestedingstrajecten van de gemeente begeleiden en de organisatie adviseren. Het Inkoopbureau levert de gemeente de afgesproken inkoopcapaciteit (kennis en uren).

We onderscheiden drie onderwerpen waarlangs de onderzoeksvragen gerangschikt worden. In figuur 1 hebben wij de positie van deze onderwerpen aangegeven.

⁸ Veeke M. & R. Gunning, 1993, Inkoopbeleid: basis voor doelgerichte actie, *Tijdschrift voor Inkoop & Logistiek*, vol. 9, issue 6.

A. Beleid: aansluiting gemeentelijk beleid/organisatiebeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid

1. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen in relatie tot de gemeente brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?
2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?
3. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?
4. In hoeverre is integriteit en rechtmatigheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geborgd?

B. Inkoop- en aanbestedingsproces: vertaling van doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsproces door middel van prestatieafspraken

5. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een vertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Drimmelen?
6. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord ten opzichte van gestelde doelstellingen?
7. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?

C. Inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie

8. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject geborgd in de (inkoop)organisatie en in de samenwerking (door middel van Service Level Agreements (SLA's)) met het Inkoopbureau in termen van Personeel & Organisatie, Methodes en Procedures en Informatievoorziening?
9. Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?
10. Welke rol heeft de gemeenteraad van Drimmelen gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen?

Voor het waarderen van het beleid en de uitvoering is gebruikgemaakt van een door de Rekenkamer gehanteerd normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1. Daarnaast is gebruikgemaakt van een casestudy voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Drimmelen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de cases die zijn geselecteerd.

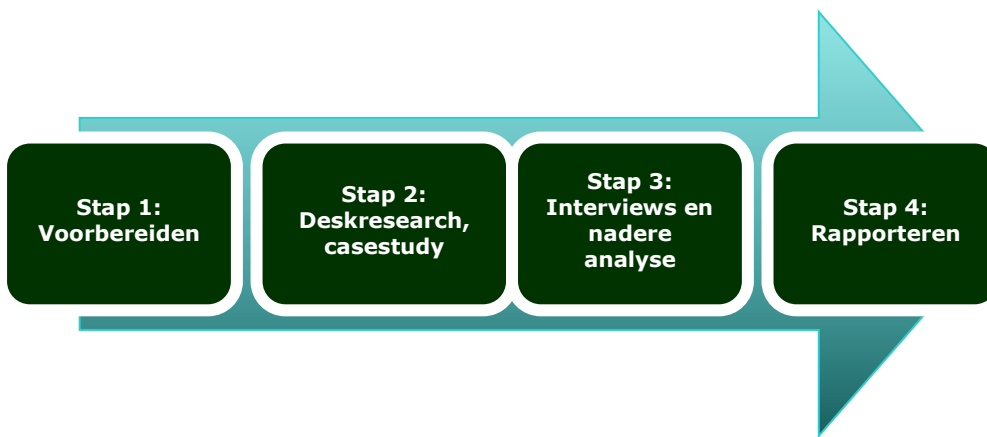
De volgende criteria zijn gehanteerd voor het verkrijgen van een representatieve selectie, met voldoende variatie qua omvang van de aanbesteding, spreiding over de inkoopcategorieën (Werken, Leveringen en Diensten) en spreiding over de taakvelden van de gemeente:

- De inkoop- of aanbestedingstrajecten (dossiers) moeten afgerond zijn in de periode 2015 tot en met 2018. Daarbij is een evenredige verdeling per inkoopopdracht (Werken, Leveringen en Diensten) gehanteerd.
- De inkoopdossiers moeten betrekking hebben op Werken, Leveringen en Diensten.

- De inkoopdossiers moeten een spreiding laten zien over de gemeentelijke diensten/afdelingen van de gemeente Drimmelen.
- Ordergrootte: omvang in euro's van het inkoop- of aanbestedingstraject. Ook hierbij is een evenredige verdeling gehanteerd. Zie hiervoor de drempelbedragen per inkoopopdracht in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen.
- Type aanbesteding (enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, nationaal en Europees): dit selectie criterium hangt nauw samen met de orde grootte, omdat dit het type van de aanbesteding bepaalt.

1.3. Werkwijze gedurende het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot en met februari 2019 bij de gemeente Drimmelen. De gehanteerde onderzoeks aanpak kent schematisch de volgende vier stappen:



Figuur 2: Schematische weergave van het stappenplan van het onderzoek

De analyse van het onderzoek is inhoudelijk conform onderstaand schema opgebouwd:

Input	Analyse	Bevindingen aan de hand van de onderzoeksdeelvragen	Resultaten
Documenten (literatuurlijst)	Nadere analyse aan de hand van de onderzoeksvragen en maken van de casestudy.	Hoofdstuk 2: Bevindingen ten aanzien van het beleid - aansluiting gemeentelijk beleid/organisatiebeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid (onderzoeksvragen 1 t/m 4).	Conclusies ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag (Deel I van het rapport).
Normenkader (bijlage 1)		Hoofdstuk 3: Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces - vertaling van doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsproces door middel van prestatieafspraken (onderzoeksvragen 5 t/m 7).	Conclusies per onderzoeksdeelvraag (Deel I van het rapport).
Casestudy (bijlage 2)			
Interviews		Hoofdstuk 4: Bevindingen ten aanzien van de inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie (onderzoeksvragen 8 t/m 10).	Aanbevelingen voor de gemeente (Deel I van het rapport).

Figuur 3: Schematische weergave van de opbouw van de analyse van het onderzoek

In het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) zijn de functionarissen niet genoemd in dit rapport.

In de voorbereiding (stap 1) van het onderzoek is er een introductiebijeenkomst georganiseerd met de raad van Drimmelen. In deze bijeenkomst is het onderzoek en het onderwerp geïntroduceerd en toegelicht en zijn aandachtspunten opgehaald bij de raad van Drimmelen. Deze aandachtspunten zijn verwerkt in de vraagstelling en caseselectie van het onderzoek.

Wederhoor

De Nota van Bevindingen is vervolgens voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Drimmelen. Op basis hiervan is het op relevante onderdelen in het rapport aangepast en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen.

2. Bevindingen ten aanzien van het beleid - aansluiting gemeentelijk organisatiebeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen en in hoeverre dit aansluit bij de gemeente brede doelstellingen. Daarnaast wordt gekeken naar de koppeling met het integriteitsbeleid van de gemeente en de mate van rechtmatigheid ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

1. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen in relatie tot de gemeente brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?
2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?
3. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?
4. In hoeverre is integriteit en rechtmatigheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geborgd?

2.1. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen in relatie tot de gemeente brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?

Dit onderzoek kent een onderzoeksperiode van 2015 tot en met 2018. Voor de periode 2015 tot en met 2016 was het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2011⁹ van de gemeente Drimmelen van toepassing. Dit beleid kende het volgende hoofddoel:

"Het hoofddoel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is het komen tot juridisch, maatschappelijk en inkooptechnisch verantwoord verwerven van benodigde producten, diensten en werken in de benodigde kwaliteit tegen de meest optimale prijs/kwaliteitverhouding."

Dit hoofddoel was uit te splitsen in een aantal subdoelstellingen:

- Er wordt efficiënt omgegaan met beschikbare middelen en capaciteit.
- Europese, nationale en eigen regelgeving worden nageleefd.
- De integriteit wordt zowel op bestuurlijk en ambtelijk niveau als aan de kant van de opdrachtnemer gewaarborgd.
- Er is oog voor duurzaamheid.
- Er is oog voor lokaal en regionaal ondernemerschap. Indien er geschikte partijen beschikbaar zijn, zullen voor een meervoudig onderhandse aanbesteding minimaal twee regionale partijen uitgenodigd worden om offerte uit te brengen.
- Er is oog voor specifieke doelgroepen.
- Er is oog voor samenwerking.
- Er is oog voor goed opdrachtgeverschap.

⁹ Gemeente Drimmelen, 2011, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Drimmelen 2011*, 3 november 2011, p. 1-8.

Het huidige beleid omtrent inkoop is bij de gemeente Drimmelen vormgegeven middels het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017¹⁰. Het is grotendeels gebaseerd op het sjabloon van het Inkoopbureau. Dit sjabloon komt overeen met het format van de VNG.

De volgende doelstellingen zijn in dit beleid opgenomen:

1. Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
2. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs/kwaliteitverhouding.
3. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.
4. De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop.

Naast de doelstellingen is een aantal uitgangspunten van toepassing.

Juridische uitgangspunten

- Algemeen juridisch kader: Dit wordt gevormd door de volgende wetten: Aanbestedingswet 2012 en aanvullende richtlijnen, Europese wet- en regelgeving, Burgerlijk Wetboek en Gemeentewet.
- Uniforme documenten:
 - Vigerende Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten Gemeente Drimmelen.
 - Vigerende Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV).
 - Vigerende Aanbestedingsreglement werken (ARW).
 - Vigerende Gids Proportionaliteit.
- Algemene beginselen bij inkoop: gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit (evenredigheid), wederzijdse erkenning.
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Mandaat en volmacht: inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling en budgethoudersregeling van de gemeente.

Economische uitgangspunten

- De gemeente heeft oog voor het midden- en kleinbedrijf (mkb), bijvoorbeeld door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, het toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming, het verminderen van de lasten en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.
- De gemeente heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers.
- Grensoverschrijdend belang: voorafgaand aan inkoop vindt een objectieve toets plaats of sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.

¹⁰ Gemeente Drimmelen, 2017, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017*, 6 april 2017, p. 1-15.

- De gemeente bevordert eerlijke mededinging. De betrokken ondernemers moeten een eerlijke kans krijgen om de opdracht gegund te krijgen. Door in principe objectief, transparant en non-discriminerend te handelen, bevordert de gemeente een eerlijke mededinging.
- De gemeente hanteert als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij inkoop. Dit geldt zowel voor samenwerkingen binnen de eigen organisatie als voor samenwerkingen met andere gemeenten of aanbestedende diensten. Deze samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op inkoop samenwerking, milieuactiviteiten, werkvoorzieningsschappen, belastingen en sociale regelgeving.

Ethische en ideële uitgangspunten

- Integriteit: De gemeente stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop. De gemeente contracteert alleen integere ondernemers.
- Duurzaam inkopen: Bij inkopen neemt de gemeente milieuaspecten in acht. Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats (Social Return on Investment (SROI)) (zie hierna).

Duurzaam inkopen – Duurzaamheid en Social Return on Investment (SROI)

Duurzaam inkopen wil zeggen dat men met de inkoop zoveel mogelijk rekening houdt met de sociale onderwerpen en duurzaamheidsaspecten van deze inkoop op onze gezamenlijke toekomst. Duurzaam inkopen is namelijk een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap waarbij mens, milieu en financiën in balans zijn.

In de visie Duurzaamheid¹¹ is de ambitie gedefinieerd dat in Drimmelen ondernemers en gemeente in 2040 alleen nog maar duurzaam inkopen. In het beleidsplan Duurzaamheid 2013-2017¹² is de ambitie vastgelegd dat de gemeente vanaf 2017 alleen nog maar duurzaam inkoopt en dat bij elke inkoop en aanbesteding het niet kiezen voor duurzaamheid wordt gemotiveerd. Vanaf 2020 is de doelstelling om bij iedere aanbesteding te kiezen voor de meest duurzame oplossing tenzij dit de bedrijfsvoering belemmert of de kosten niet in verhouding staan tot de opbrengsten qua duurzaamheid.

Het beleid is dat de gemeente bij inkopen duurzaamheid zo veel als mogelijk in acht neemt. Betrokkenen bij het inkoopproces dienen hierbij op de hoogte te zijn van de mogelijkheden om duurzaam in te kopen. Zij zijn verplicht deze mogelijkheden te gebruiken en de balans tussen mens, milieu en financiën af te wegen.

Dit komt o.a. tot uitdrukking door het volgende:

- Bij de product- en marktanalyse inventariseert de gemeente per opdracht, welke Werken, Leveringen of Diensten op de markt worden aangeboden.
- In de aanbestedingsstukken (bijvoorbeeld in de selectie- en gunningscriteria) en in de te sluiten overeenkomst worden duurzaamheidscriteria opgenomen.
- De gemeente kan kiezen om digitaal in te kopen (zoals TenderNed).

¹¹ Gemeente Drimmelen, 2013, *Visie Duurzaamheid 2040 - Basisdocument verduurzamen gemeente Drimmelen*, 7 januari 2013, p. 1-24.

¹² Gemeente Drimmelen, 2013, *Beleidsplan duurzaamheid 2013-2017 gemeente Drimmelen - Samen maken we onze gemeente Drimmelen duurzaam*, 12 november 2013, p. 1-32 + bijlagen.

- De gemeente zal de aangeboden duurzame oplossingen monitoren. Op deze wijze kan zij een duurzame oplossing inbedden in de eigen organisatie van de gemeente en haar werkwijze.

SROI

Hierbij spelen onderwerpen als arbeidsreïntegratie, arbeidsomstandigheden en – indien passend – social return. De gemeente stimuleert daarom (waar mogelijk en doelmatig) de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het arbeidsproces. De gemeente Drimmelen hanteert als doelstelling dat er oog is voor specifieke doelgroepen en daarmee 'social return on investment'. Hiermee wordt bedoeld dat, daar waar mogelijk, rekening gehouden wordt met participatie van werklozen, personen die een indicatie hebben op grond van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) en/of Participatiewet of mensen die een lichamelijke, geestelijke of verstandelijke beperking hebben die het arbeidsmatig participeren moeilijk maakt. Bij social return on investment behoort ook het activeren van deze bevolkingsgroepen tot het deelnemen aan de maatschappij. Social return is een investering die naast het 'gewone' rendement ook een concrete sociale winst/return kan opleveren.

Daarnaast is het beleid dat werken, leveringen en/of diensten worden geweerd die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen.

Betrokkenen bij het inkoopproces, dienen de mogelijkheden te onderzoeken om social return on investment in te zetten. Zij zijn verplicht deze mogelijkheden af te wegen en waar mogelijk en doelmatig in te zetten. Dit komt o.a. tot uitdrukking door het volgende:

- Bij de product- en marktanalyse inventariseert de gemeente per opdracht wat de mogelijkheden zijn voor het inzetten van social return on investment.
- In de aanbestedingsstukken (bijvoorbeeld in de minimumeisen en gunningscriteria) en in de te sluiten overeenkomst wordt social return on investment opgenomen.

Afwijkingen

Afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 van de gemeente Drimmelen zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is. Afwijkingsvoorstellen dienen te zijn voorzien van een advies van de inkoopadviseur.

Inkoopstrategie

- Product- en marktanalyse: de gemeente acht het van belang om de markt te kennen door een product- en/of marktanalyse uit te voeren, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet wordt gerechtvaardigd.
- De gemeente acht een te grote afhankelijkheid van ondernemers niet wenselijk.

- De gemeente kiest voor de meest aangewezen ondernemersrelatie.¹³
- Inkoopprocedure – drempelbedragen: voor inkoop onder een bedrag van € 5.000 hoeft er geen gereguleerde inkoopprocedure doorlopen te worden. In deze gevallen wordt er volstaan met een bestelbon of factuur.
- Inhuur personeel: voor inhuur van personeel wordt gebruikgemaakt van het systeem Flexwestbrabant.nl. Middels dit systeem wordt iedere inhuuropdracht in een openbare aanbesteding ingevuld. De volledige opdracht en het dossier zijn onderdeel van dit systeem. Inhuren via Flexwestbrabant.nl voldoet aan de daarvoor geldende rechtmatigheidsvereisten. Indien inhuur personeel niet via dit systeem loopt, dan geldt hiervoor het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.
- Voor sociale en andere specifieke diensten geldt een vereenvoudigde procedure, gezien de beperkte grensoverschrijdende dimensie van deze diensten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Volgens deze vereenvoudigde procedure moet een opdracht met een waarde boven het Europese drempelbedrag of een opdracht met een duidelijk grensoverschrijdend belang verplicht worden (voor)aangekondigd.
- De gemeente moedigt, daar waar mogelijk, innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aan. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente ruimte aan de ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden.
- De gemeente hanteert als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij inkoop. Dit geldt zowel voor samenwerkingen binnen de eigen organisatie als voor samenwerkingen met andere gemeenten of aanbestedende diensten. Deze samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op inkoop Samenwerking, milieuactiviteiten, werkvoorzieningsschappen, belastingen en sociale regelgeving.

Relatie inkoopbeleid en overige beleidsdoelstellingen

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen legt een verbinding met de inhoudelijke doelstellingen van de gemeente. Hier wordt inkoop gepositioneerd als een instrument dat bijdraagt aan het gehele prestatieniveau van de gemeente c.q. realisatie van gemeentelijke doelen: *'De concrete doelstellingen van inkoop zijn daarbij steeds rechtstreeks afgeleid van de gemeentelijke doelstellingen.'* In de volgende paragraaf constateren we dat de uitwerking hiervan nog ontbreekt en daarmee nog onvoldoende richting geeft aan de inkoopfunctie als ondersteunende functie bij het bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen.

In de beleidsplannen betreffende het Sociaal Domein en Jeugdzorg wordt expliciet de verbinding met inkoop gelegd. Binnen het beleidsplan sociaal domein¹⁴ wordt aangegeven dat keuzevrijheid een belangrijk thema is.

¹³ De mate van (on)afhankelijkheid in een ondernemersrelatie wordt onder andere bepaald door de financiële waarde van de opdracht, switchkosten, mate van concurrentie in de sector (concentratiegraad) en beschikbaarheid van alternatieve ondernemers.

¹⁴ Gemeente Drimmelen, 2018, *Beleidsplan Sociaal domein - samenhangend beleid en integraal werken vanuit Jeugdwet, Participatiewet en Wmo Gemeente Drimmelen 2019- 2023*, p. 1-45.

De manier van inkopen dient hierbij een bijdrage te leveren. De gemeente streeft naar ruime keuzemogelijkheden voor de cliënt bij Wmo-begeleiding, Hulp bij het Huishouden en specialistische Jeugdzorg. De inkoop van deze diensten wordt vanuit dit doel vormgegeven (bijvoorbeeld door bestuurlijk aanbesteden (juridisch niet meer mogelijk - de aanbestedingswet is op dit punt gewijzigd en het verlichte 2B-regime verdwijnt en daarmee de huidige basis voor bestuurlijk aanbesteden) en open house).

Bij de inkoop van Wmo-voorzieningen (zoals hulpmiddelen) wordt aangegeven dat de 'klik' met de cliënt minder van belang is. De gemeente kiest hierbij voor een meer traditionele manier van aanbesteden. Dit betekent één aanbieder met een voordelig en kwalitatief goed assortiment. Hierbij streeft de gemeente ook naar inkoopvoordelen. Bij de inkoop van ondersteuning wordt gebruikgemaakt van intergemeentelijke samenwerking (bundeling van kennis en expertise), waardoor de gemeente schaalvoordelen en betere voorwaarden kan bedingen. Het contractbeheer voor diverse grote contracten (Hulp bij het Huishouden, hulpmiddelen en Begeleiding) zijn hierbij ook regionaal georganiseerd.

2.2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?

Sturen op doeltreffendheid

In paragraaf 2.1 zijn de doelstellingen en uitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aangegeven: continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente, duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie.

We constateren dat de doelstellingen zoals verwoord in het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet zijn geoperationaliseerd om te voldoen aan SMART-eisen. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de gemeente op de inhoudelijke thema's (Social Return On Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie) nog geen beleid heeft vastgesteld dat een duidelijke richting en kaders aangeeft.

Ten aanzien van duurzaamheid constateren we dat de visie Duurzaamheid en het beleidsplan Duurzaamheid 2013-2017 een ambitie stellen en daarmee richting geven: vanaf 2017 koopt de gemeente alleen nog maar duurzaam in en dat bij elke inkoop en aanbesteding het niet kiezen voor duurzaamheid wordt gemotiveerd. Vanaf 2020 is de doelstelling om bij iedere aanbesteding te kiezen voor de meest duurzame oplossing tenzij dit de bedrijfsvoering belemmert of de kosten niet in verhouding staan tot de opbrengsten qua duurzaamheid. Het papierverbruik van de gemeente en de ondernemers is met 40% afgenomen. De quotumregeling wordt door 50% van de werkgevers in Drimmelen toegepast (opnemen van social return in aanbestedingsbeleid).

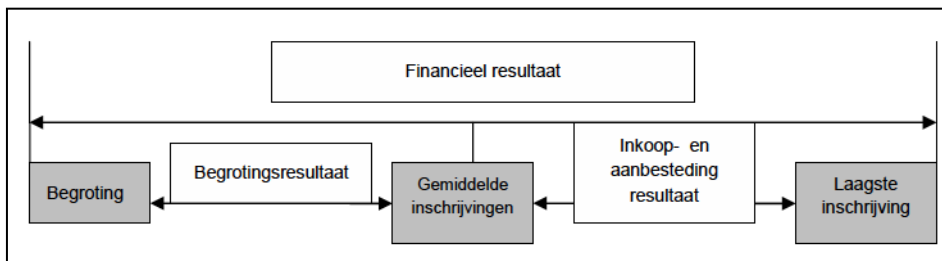
Met andere woorden, er is op onderdelen nog geen duidelijke richting aangegeven waarmee inkoop (als ondersteunende functie) invulling kan geven aan het gemeentelijk beleid op genoemde terreinen. Bij duurzaamheid is dat wel het geval.

In de rapportage van het Inkoopbureau wordt wel gerapporteerd in hoeverre duurzaamheidscriteria door de gemeente zijn toegepast, alsmede de criteria voor SROI, in de aanbestedingen. Deze informatie is ook opgenomen in de jaarrekening van de gemeente, in de paragraaf Bedrijfsvoering. Wat nog ontbreekt is in hoeverre deze criteria ook zijn uitgevoerd en waargemaakt door de aanbidders. Welke resultaten zijn gerealiseerd? Dit inzicht ontbreekt nog.

Sturen op doelmatigheid (financieel resultaat)

Ten aanzien van dit aspect van doelmatigheid constateren we dat de gemeente geen aparte bepaling omtrent dit onderwerp heeft opgenomen in het beleid wat richting geeft. Er wordt een korte zin aan gewijd: 'Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen.'

Een voorbeeld van doelmatigheid is het sturen op het aanbestedingsresultaat (zie onderstaande afbeelding).



Figuur 4: Schematische weergave van het aanbestedingsresultaat in financiële zin.

Dit wordt toegepast door het Inkoopbureau voor de gemeente Drimmelen. In de halfjaarlijkse en jaarlijkse rapportage wordt door het Inkoopbureau gerapporteerd op het aanbestedingsresultaat. Ten aanzien van het financieel resultaat worden de volgende begrippen onderscheiden:

- Begrotingsbedrag (jaar/eenmalig) (A)
- Begrotingsbedrag (vaste looptijd) (B)
- Gunningsbedrag (jaar/eenmalig) (C)
- Financieel Resultaat (één jaar/eenmalig) = D = A-C
- Financieel Resultaat (vaste looptijden) = E = B-C

Onderstaand figuur geeft het financieel resultaat op hoofdlijnen weer voor de boekjaren 2015, 2016 en 2017.

Financieel Resultaat	2015	2016	2017
Financieel resultaat (één jaar/eenmalig)	€ 290.200	€ 843.885	€ 472.042
Financieel resultaat (vaste looptijden)	€ 570.200	€ 1.353.066	€ 643.378

Figuur 5: Financiële resultaten aanbestedingen gemeente Drimmelen jaren 2015 t/m 2017.

Een positief financieel resultaat op de aanbesteding betekent dat het gunningsbedrag lager is geweest dan het vooraf begrote bedrag voor de aanbesteding. Het Inkoopbureau maakt bovenstaande begrippen per afgeronde aanbesteding voor de gemeente inzichtelijk. Dit overzicht is in de jaarrekeningen 2015, 2016 en 2017, in de paragraaf Bedrijfsvoering, van de gemeente Drimmelen opgenomen. Met andere woorden, er is een duidelijk inzicht in het resultaat van de aanbestedingen per jaar, alleen vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt nog een kader op doelmatigheid (met andere woorden: welk financieel resultaat is goed?).

Inkoopscan

In 2016 heeft de gemeente Drimmelen het Inkoopbureau opdracht gegeven een inkoopscan te laten uitvoeren. Het doel van de inkoopscan was: *"Het uitvoeren van een inkoopscan past in de gedachte 'meten is weten'. Inzicht in wat, hoe en door wie er ingekocht wordt. Naar aanleiding van deze scan heeft het inkoopbureau aanbevelingen en verbeteracties geformuleerd. Verbeteracties kunnen leiden tot besparingen in geld en/of tijd en eventueel zelfs verhoging van de kwaliteit van wat ingekocht wordt."*

De volgende conclusies zijn toen getrokken:

- 80% van het totale beïnvloedbare inkoopvolume van de gemeente Drimmelen wordt besteed bij slechts 7% van de leveranciers. Dit betekent een sterke concentratie van het inkoopvolume bij een aantal leveranciers.
- In 2016 hebben 109 leveranciers meer dan twaalf facturen aan de gemeente gestuurd. Het gemiddelde ligt hierbij op meer dan één factuur per maand. Deze 109 leveranciers nemen gezamenlijk nagenoeg 56% van het totaal aantal facturen voor hun rekening, namelijk 3.578 facturen.
- Categorieën vormen geen eenduidige inkooppakketten. Er zijn categorieën waarvoor de gemeente van relatief veel leveranciers gebruikmaakt en wellicht dus onnodig versnippering van inkoop plaatsvindt. Door, waar mogelijk, opdrachten te bundelen kunnen de beheerskosten dalen, kan er factuurreductie bewerkstelligd worden en kunnen er betere condities bedongen worden.
- De afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden heeft in 2016 het meeste uitgegeven van het netto beïnvloedbare inkoopvolume.
- De medewerkers met het grootste aantal facturen zijn echter medewerkers van de afdeling Grondgebied en de afdeling Openbare Werken.
- 48% van het netto beïnvloedbare inkoopvolume wordt regionaal besteed, waarvan 13% lokaal. Hiermee wordt geconcludeerd dat er relatief veel opdrachten naar regionale/lokale partijen gaan.

Vanuit de inkoopscan heeft het Inkoopbureau acht aanbevelingen gedaan:

- De opdrachten van de leveranciers uit de bijgevoegde lijst te controleren op het volgen van de aanbestedingsregels.
- Toetsen of contracten worden gemanaged.
- Wellicht kan er bij de leveranciers die de gemeente de meeste facturen sturen al een factuurreductie gerealiseerd worden.

- Het is op basis van enkel de categorieën dan ook niet mogelijk om verbeter suggesties te doen in de vorm van bundeling van opdrachten in raamovereenkomsten.
- In overleg met budgethouders en financieel consulent(en) vaststellen voor welke contracten factuurreductie gewenst is.
- In opdrachten standaard opnemen dat tijdens de looptijd van het contract maximaal maandelijks één verzamelfactuur mag worden ingediend.
- Onderzoeken van de mogelijkheden tot bundeling van opdrachten, eventueel in samenwerking met andere gemeenten.
- Opdrachten die zich lenen voor bundelen aanbesteden middels een raamovereenkomst.

De inkoopscan wordt één keer in de vier jaar uitgevoerd, mede als onderdeel van de interne controle van de organisatie (zie paragraaf 2.4).

Aandachtspunten voor rechtmatigheid

Op 18 januari 2019 heeft BDO¹⁵ de gemeente een brief gestuurd met aandachtspunten aangaande de rechtmatigheid van aanbestedingen. In deze brief komen de volgende aandachtsgebieden terug:

1. Subsidies versus aanbestedingen – Het onderscheid tussen beide vervaagt. Het is daarom belangrijk de individuele subsidiebeschikking te toetsen om vast te stellen of sprake is van een overheidsopdracht die aanbesteed moet worden.
2. Samenwerkingsverbanden - De aanbestedende dienst kiest er steeds vaker voor samen te werken met andere aanbestedende diensten voor gezamenlijke inkoop.
3. Raamovereenkomst.
4. Wezenlijk wijzigingen van opdrachten - Gedurende de looptijd van een overeenkomst – dus na gunning - kan de inhoud van de opdracht wijzigen. Aanbestedingsrechtelijk geldt het uitgangspunt dat wijzigingen in zeer beperkte mate toelaatbaar zijn. Het risico kan niet worden uitgesloten dat andere inschrijvers geïnteresseerd waren geweest in de uitvoering van de gewijzigde opdracht en een andere inschrijving hadden ingediend. Het uitgangspunt is dat in geval van een wijziging de opdracht opnieuw aanbesteed moet worden.
5. ICT - De discussie wordt gevoerd over de vraag of sprake is van nieuwe opdrachten. Vaak is er een zittende leverancier die ervoor zorgt dat geen enkele andere leverancier kan aansluiten op het bestaande systeem, de zogenaamde 'vendor lock'.
6. Inhuur derden – Inhuur met een algemeen karakter dient Europees aanbesteed te worden. Onder de oude aanbestedingsrichtlijn was het mogelijk om inhuur niet Europees aan te besteden onder verwijzing naar de IIa en IIb uitzondering. Sinds 18 april 2016 kan niet langer van deze uitzondering gebruik worden gemaakt en gelden de reguliere drempels voor het bepalen van een Europese aanbestedingsplicht.
7. Grondverkoop en projectontwikkeling.

¹⁵ BDO, 2019, *Aandachtsgebieden bij de uitvoering van de controle op de aanbestedingsrechtmatigheid*, 18 januari 2019, p. 1-6.

8. Onderhandelingsprocedure zonder aankondiging - De procedure met de meeste risico's is de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging ("OZA"). In feite komt toepassing van deze procedure neer op een één-op-één gunning in geval van een opdracht onder Europees regime. Deze opdracht kan slechts onder zeer strenge voorwaarden worden toegepast.
9. Dynamische aankoopstelsel - toepassing van een marktplaatsconstructie.
10. Openhouse/bestuurlijke aanbesteding - Bestuurlijk/open house inkopen valt strikt genomen buiten het bereik van de Aanbestedingswet. De reden hiervan is dat geen selectie plaatsvindt van een opdrachtnemer. Op het moment dat een aanbestedende dienst verder gaat in haar selectie, bijvoorbeeld als contracten zijn beëindigd met opdrachtnemers aan wie de afgelopen jaren geen opdracht is gegund, vindt een (nadere) selectie van opdrachtnemers plaats en is sprake van een overheidsopdracht.

De gemeente heeft bovenstaande aandachtspunten binnen het managementteam opgepakt¹⁶. De volgende maatregelen en aanbevelingen zijn per onderdeel (overeenkomst qua nummering) genoemd:

1. Opnemen van dit onderscheid in het inkoophandboek. BDO is gevraagd om een sessie te organiseren binnen de organisatie om dit punt uit te leggen.
2. Er is een richtlijn in de kadernota Verbonden Partijen opgenomen en daarnaast is de aanbeveling gedaan om dit punt specifiek op te nemen in het controleplan voor de interne controle.
3. Het inkoophandboek verwijst in het geval van een raamovereenkomst naar de juridisch juiste procedure.
4. Door het Inkoopbureau en juridisch adviseurs is in het handboek Inkoop geformuleerd onder welke onvoorziene omstandigheden de opdracht mag worden gewijzigd.
5. Bij uitbreiding of vervanging van applicaties maakt de gemeente Drimmelen de afweging of zij in geval van inkoop bij een bestaande leverancier niet te afhankelijk van die leverancier wordt.
6. Inhuur van individuele derden wordt in alle gevallen getoetst door P&O, indien nodig met ruggenspraak met het Inkoopbureau. Als aanbeveling is opgenomen om de interne controle hier specifiek op toe te passen.
7. Onder de aandacht brengen van dit issue bij relevante medewerker Grondbedrijf en financieel adviseur.
8. Niet relevant voor Drimmelen.
9. Minder relevant voor Drimmelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de inkoop van externen via Flex West-Brabant.
10. Uitvoeren van verbijzonderde interne controles, toevoegen aan interne controleplan 2019.

¹⁶ Gemeente Drimmelen, 2019, *MT voorstel Aanbestedingsrechtmatigheid*, 6 maart 2019, p. 1-2.

Evaluatie van beleid

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 is opgenomen dat het beleid eenmaal per vier jaar wordt geëvalueerd. Het inkoophandboek (zie paragraaf 2.3) kan door gemeentelijke of landelijke ontwikkelingen of door ontwikkelingen in de marktsituatie zo nodig (per direct) aangepast worden.

In de opmaat voor de actualisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017, heeft de gemeente in 2016 het oude inkoop- en aanbestedingsbeleid geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie zijn vastgelegd in de memo 'Evaluatie inkoopbeleid en inkoopprotocol'¹⁷. Hierbij zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen. Aan het eind van de nota geeft het Inkoopbureau aan in hoeverre zij het eens zijn met de gestelde acties. Wij hebben dat door middel van een √ of 'opmerking Inkoopbureau' aangegeven.

Onderwerp	Actiepunten	Opmerking Inkoopbureau
1. Inkoopvoorwaarden In het huidige Inkoopbeleid is niet beschreven dat bij aanbestedingen de Inkoopvoorwaarden van gemeenten Drimmelen standaard van toepassing dienen te worden verklaard. In de praktijk gebeurt dit daarom ook niet altijd. Hierbij verklaart de verkopende partij vaak (graag) zijn eigen voorwaarden van toepassing. De gemeente loopt verschillende risico's wanneer de verkoopvoorwaarden van marktpartijen van toepassing worden verklaard. Deze zijn namelijk vaak nadelig voor de gemeente, onder andere op het gebied van aansprakelijkheid en intellectueel eigendom.	De ICT-voorwaarden die landelijk zullen worden opgesteld, overnemen, vaststellen en voortaan verplicht standaard van toepassing verklaren.	√
	In het Inkoopbeleid opnemen dat de gemeentelijke inkoopvoorwaarden verplicht moeten worden toegepast bij Diensten en Leveringen. Overwegen of dit ook geldt bij het één-op-één gunnen.	√
	Binnen de gemeente dient er meer aandacht te worden gegeven aan de inhoud en het toepassen van de inkoopvoorwaarden, bijvoorbeeld door middel van intranet en/of workshops.	√
2. Het invullen en gebruiken van het inkoopformulier In het huidige Inkoopbeleid is opgenomen dat het inkoopformulier ingevuld dient te worden bij Inkopen vanaf € 5.000. Dit Inkoopformulier (bestaande uit een start- en eindformulier) dient te worden toegevoegd aan het dossier. Dit is van belang voor de accountantscontrole. Het inkoopformulier is opgesteld om alle, volgens de Aanbestedingswet verplichte keuzes en bijbehorende motivaties, schriftelijk vast te leggen. Het formulier is in 2015 gewijzigd, zodat het meer gebruiksvriendelijk is. Het is niet bij alle afdelingen bekend dat dit formulier al vanaf € 5.000 moet worden ingevuld. Vanuit de afdeling Werken is geopperd om het inkoopformulier pas verplicht te stellen vanaf de drempel voor een meervoudig onderhandse aanbesteding (€ 25.000 bij Leveringen en Diensten en € 50.000 bij Werken).	Overwegen of het drempelbedrag (€ 5.000) voor het invullen van het inkoopformulier volstaat.	√
	Binnen de gemeente dient er meer aandacht te zijn voor het inkoopformulier, bijvoorbeeld door middel van intranet en/of workshops.	√
3. Het begrip en de invulling van duurzaamheid in aanbestedingen Op dit moment staat in het beleid het volgende geschreven met betrekking tot: 'De gemeente hanteert als doelstelling dat er, waar mogelijk, duurzaam wordt ingekocht.' Deze beschrijving is volgens de afdelingen goed. Het staat	De gemeente dient duidelijke doelen en/of ambities met betrekking duurzaamheid op het	√

¹⁷ Gemeente Drimmelen, 2016, *Evaluatie inkoopbeleid en inkoopprotocol*, 3 augustus 2016, p. 1-6.

Onderwerp	Actiepunten	Opmerking Inkoopbureau
<p>vrijblijvend en in ruime begrippen beschreven, waardoor het goed werkbaar is. De criteria van AgentschapNL zijn verouderd en worden niet meer geactualiseerd, deze zouden uit het beleid gehaald kunnen worden. In plaats daarvan zouden er doelstellingen of ambities beschreven kunnen worden. Duurzaamheid is duur, daarom moet er een goede afweging aan ten grondslag liggen om het toe te passen in aanbestedingen. Daarnaast wordt de koppeling met het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Drimmelen gemist.</p>	<p>gebied van inkoop te benoemen.</p>	
	<p>Een verwijzing of korte samenvatting van het duurzaamheidsbeleid opnemen in het inkoopbeleid.</p>	√
	<p>Overwegen om de criteria van AgentschapNL uit het beleid te schrappen.</p>	√
<p>4. Het begrip en de invulling van Social Return on Investment (SRoI) in aanbestedingen</p> <p>In het huidige Inkoopbeleid wordt verwezen naar inzet van werklozen of personen die een indicatie hebben op grond van de Wet Sociale Werkvoorziening. Letterlijk staat er het volgende: <i>'De gemeente hanteert als doelstelling dat er oog is voor specifieke doelgroepen en daarmee 'social return on investment'</i>. Hiermee wordt bedoeld dat, daar waar mogelijk, rekening gehouden wordt met inbreng van werklozen of personen die een indicatie hebben op grond van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw). Social return is een investering die de gemeente naast het 'gewone' rendement ook een concrete sociale winst / return kan opleveren.' Afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden geeft aan dat de benaming is verouderd. Daarnaast staat het inzetten van Social Return bij aanbestedingen vrijblijvend beschreven en deze afdeling geeft aan dat dit mogelijk aangepast zou kunnen worden naar 'daar waar mogelijk dient Social Return te worden ingezet'. Overige afdelingen geven aan dat het vooral vrijblijvend opgenomen moet blijven.</p>	<p>De gemeente dient te besluiten over hoe Social Return on Investment op te nemen in het inkoopbeleid.</p>	√
<p>5. De termen en definities van 'Regionaal inkopen' en 'Lokaal inkopen'</p> <p>De meeste afdelingen geven aan dat het begrip 'Regionaal' naar hun mening niet logisch is. In het huidige Inkoopbeleid is het als volgt verwoord: <i>'De gemeente hanteert als doelstelling dat er oog is voor regionaal ondernemerschap. Met de regio wordt bedoeld het samenwerkingsverband van de 19 gemeenten West-Brabant. Indien er geschikte partijen beschikbaar zijn, zal voor een meervoudig onderhandse aanbesteding minimaal 2 regionale partijen uitgenodigd worden om offerte uit te brengen.'</i> Gemeente Drimmelen ligt aan de rand van de 19 gemeenten. Zo valt Gilze-Rijen bijvoorbeeld niet binnen de huidige definitie van 'Regionaal', maar Bergen op Zoom wel. De afdelingen hebben voorbeelden aangedragen om het aan te passen naar West- en Midden Brabant of een straal van een aantal kilometer rondom gemeente Drimmelen. Het begrip 'Lokaal' is nu niet gedefinieerd binnen het beleid, maar uiteraard vallen alle lokale ondernemers onder het begrip 'Regionaal'. Afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden ziet dit als voordeel omdat 'Lokaal' nu wel onder 'Regionaal' valt, maar men niet de verplichting heeft om 'Lokaal' te kiezen. De afdeling Openbare Werken heeft aangegeven om het begrip 'Lokaal', binnen de kernen van de gemeente Drimmelen' op te nemen, met daarbij opgenomen 'tenzij er maar één lokale partij is', om te voorkomen dat men altijd dezelfde partij moet uitnodigen. Alle afdelingen gaven uiteindelijk aan het huidige begrip 'Regionaal' niet persé aangepast hoeft te worden, omdat het op deze manier ook goed werkbaar is.</p>	<p>Overwegen om in het beleid duidelijker de voorrang aan lokale ondernemers bij meervoudig onderhandse procedures te omschrijven.</p>	<p>Het inkoopbureau geeft aan dat dit ten koste kan gaan van de prijs en/of kwaliteit.</p>
	<p>De definitie 'Regionaal' heroverwegen.</p>	<p>Het inkoopbureau geeft aan dat dit ten koste kan gaan van de prijs en/of kwaliteit.</p>
<p>6. De hoogte van de drempelbedragen</p> <p>Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de huidige aanbestedingsdrempels voor de afdelingen werkbaar zijn. Momenteel is er een drempel voor Nationaal Openbaar aanbesteden bij Leveringen en Diensten opgenomen. Men zou dit graag wijzigen naar een drempel waarbij overwogen kan worden om Nationaal Openbaar aan te besteden zonder dat het een verplichting is. Vanuit de afdeling Openbare Werken is aangegeven dat de drempel voor Nationaal Openbaar aanbesteden (€ 1.000.000) bij Werken nu te laag is. Zij zouden de drempel graag verhogen naar € 1.500.000. Ook draagt deze afdeling het voorstel aan om de drempel voor Leveringen en Diensten gelijk te stellen met de drempel voor Werken (€ 50.000). Tot slot zou deze</p>	<p>Overwegen het Nationaal Openbaar aanbesteden bij Leveringen en Diensten niet te verplichten, maar als overweging op te nemen.</p>	<p>Inkoopbureau reactie: negatief advies. In de Gids Proportionaliteit is aangegeven dat het Nationaal Openbaar aanbesteden bij een drempelbedrag van € 125.000 proportioneel is. Deze beredenering adviseert men ook te volgen</p>
	<p>Overwegen om</p>	<p>Inkoopbureau adviseert</p>

Onderwerp	Actiepunten	Opmerking Inkoopbureau
afdeling ook graag het mandaat voor het afwijken van het inkoopbeleid lager leggen dan bij het College. De overige afdelingen hebben, naast het eerstgenoemde voorstel met betrekking tot Nationaal Openbaar aanbesteden, geen verdere voorstellen aangedragen aangaande de drempels.	drempelbedragen te verhogen.	negatief: De drempels niet te verhogen, omdat dit niet proportioneel is voor een gemeente als gemeente Drimmelen. Daarnaast draagt het niet bij aan het hoofddoel zoals opgenomen in het inkoopbeleid
	Overwegen om de mandaatregeling voor het afwijken van het inkoopbeleid te wijzigen.	Inkoopbureau adviseert negatief: De mandaatregeling voor het afwijken van het inkoopbeleid behouden zoals deze nu is, omdat het geen recht doet aan het beleid om het mandaat hierover lager te leggen. Tevens hebben de afdelingen aangegeven dat de huidige drempels goed werkbaar zijn. Bovendien is het van belang dat er één orgaan is dat alle afwijkingen in beeld heeft. Indien dit mandaat lager in de organisatie komt te liggen, is dit overzicht er niet meer.
7. Inzet van het Inkoopbureau In het huidige inkoopbeleid is de inschakeling van de Inkoopadviseur alleen verplicht bij Nationaal Openbare en Europese procedures. In het MT is vorig jaar bepaald dat, wegens de grote veranderingen van de Aanbestedingswet, het Inkoopbureau van alles dat meervoudig onderhands aanbesteed moest worden, minimaal op de hoogte moest worden gesteld. De meeste afdelingen gaven aan steeds meer gewend te raken om de inkoopadviseur te raadplegen. Hieruit volgt dat de verplichting, zoals besloten in het MT, opgenomen kan worden in het Inkoopbeleid. De afdeling BMO gaf aan dit liever niet als verplichting op te nemen, omdat, indien men gebruik wil maken van een inkoopadviseur, men dit toch wel doet.	Overwegen of de inzet voor de verplichte inschakeling van de inkoopadviseur ook moet gelden voor meervoudig onderhandse aanbestedingen.	√
Overig Afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden heeft nog aangegeven dat het huidige hoofddoel in het Inkoopbeleid niet duidelijk is beschreven. Letterlijk staat er: 'Het hoofddoel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is het komen tot juridisch, maatschappelijk en inkooptechnisch verantwoord verwerven van benodigde producten, diensten en werken in de benodigde kwaliteit tegen de meest optimale prijs/kwaliteitverhouding.' Deze afdeling geeft aan dat het graag ziet dat dit beter wordt omschreven in het aankomende beleid.	Het hoofddoel beschreven in het huidige inkoopbeleid beter beschrijven in het aangepaste beleid.	√

Figuur 6: Uitkomsten evaluatie inkoop- en aanbestedingsbeleid 2011 gemeente Drimmelen

Daarnaast adviseert het Inkoopbureau nog aanvullend het volgende:

- *Wij bevelen aan om een standpunt in te nemen hoe om te gaan met externe bureaus die ook de inkooptechnische gedeeltes schrijven en/ of de aanbestedingen begeleiden. In de praktijk moet vaak geconcludeerd worden dat deze bureaus niet deskundig genoeg zijn op het gebied van inkoop. In de praktijk leidt dit tot het 'even snel' controleren van de inkooptechnische stukken van de externe bureaus of het binnen zeer korte termijn opstellen van een inschrijvingsleidraad.*

- Wij bevelen aan om het VNG-model Inkoopbeleid te gebruiken, zodat er uniformiteit binnen de regio is. Dit beleid geeft een bepaalde structuur en opzet weer. De inhoud is, als vanzelfsprekend, voor een aantal onderwerpen aan iedere gemeente zelf om te bepalen.

Wanneer we naar het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid (2017) kijken, zien we dat de actiepunten waarbij het Inkoopbureau negatief heeft geadviseerd, niet zijn opgepakt en dat het advies van het Inkoopbureau is overgenomen. Uit de interviews constateren we dat dit advies belangrijk is en zwaar wordt meegenomen in beslissingen aangaande inkoop.

De overige onderwerpen zijn opgepakt, waarbij wij constateren dat onderwerp 4 nog wat verder uitgewerkt kan worden, zodat het meer richting en kaders geeft.

Jaarlijkse evaluatie en verbetering ten aanzien van de uitvoering van inkoop

Het Inkoopbureau maakt maandelijks, halfjaarlijks en jaarlijks een rapportage voor de gemeente Drimmelen over de behaalde resultaten. In de maandelijkse rapportages wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken van de lopende aanbestedingen. De volgende onderwerpen komen daarbij aan de orde bij de halfjaarlijkse en jaarlijkse rapportage:

1. Inkoopteam
2. Algemene ontwikkelingen op het gebied van inkoop
3. Doelstellingen gemeente op het gebied van inkoop
4. Individuele inkooptrajecten en -activiteiten
5. Regionale inkooptrajecten en -activiteiten
6. Gezamenlijke inkooptrajecten en -activiteiten
7. Gerealiseerde en geprognostiseerde inzet
8. Extra dienstverlening
9. Conclusies en aanbevelingen

Bij onderdeel 9 worden conclusies getrokken ten aanzien van de uitvoering van de inkoopfunctie van het afgelopen jaar en worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van verdere verbetering. Onderstaand schema somt de conclusies en aanbevelingen voor 2016 en 2017 op.

Conclusies en aanbevelingen jaarrapportages Inkoopbureau West-Brabant	
Conclusies 2016	
1	De actualisatie van het lokale inkoop- en aanbestedingsbeleid is inmiddels opgestart en zal worden afgerond begin 2017. Ten behoeve hiervan is voorafgaand het huidige inkoopbeleid geëvalueerd.
2	Met het van kracht worden van de interne regel dat de medewerkers voor inkooptrajecten boven de drempel van meervoudig onderhandse aanbestedingen (€ 25.000 bij leveringen en diensten en € 50.000 bij werken) langs het Inkoopbureau moeten komen, hadden we meer aanloop verwacht in 2015. In 2016 hebben we deze aanloop wel gezien. Er zijn veel vragen gesteld en controles uitgevoerd op aanbestedingsstukken.
3	Bij de helpdeskvragen is er geconcludeerd dat medewerkers soms via e-mail aanbesteden. Hierbij komt het transparantiebeginsel in het geding, omdat de medewerker niet kan aantonen dat hij de offertes nog niet eerder bekeken heeft dan het voorgeschreven tijdstip. Partijen hebben tevens de mogelijkheid om voor het voorgeschreven tijdstip hun inschrijving in te trekken of aan te passen. Wanneer het een enkelvoudig onderhandse aanbesteding is, is het ontvangen van de offerte via e-mail geen probleem.
4	In voorgaande jaren, bijvoorbeeld in de samenwerking met de gemeente Oosterhout, hebben wij moeten concluderen dat de inkoopbegeleiding vanuit andere gemeenten niet altijd wenselijk verloopt. Dit jaar hebben we dit meegemaakt met de inkoopbegeleiding vanuit de gemeente Breda voor het traject 'sport- en spelmateriaal'. We hebben problemen kunnen voorkomen op het gebied van rechtmatigheid..

5	Daarnaast moet goed in de gaten gehouden worden dat wanneer een andere gemeente een opdracht uitvoert voor de gemeente Drimmelen en dit in rekening brengt middels een factuur, er geen sprake is van horizontale aanbesteding en het inkoopbeleid gewoon van toepassing is.
6	We merken soms dat materiedeskundigen verwachten dat de inkoopadviseurs ook inhoudelijke kennis hebben van de aan te besteden zaken. Het is voor ons niet mogelijk om op alle gebieden inhoudelijke kennis te hebben. Wij kunnen de materiedeskundigen adviseren op inkooptechnische aspecten en hen uitleggen hoe het proces van aanbesteden werkt. Echter, als niemand inhoudelijke kennis heeft en de materiedeskundige geen ervaring heeft met aanbesteden, kost een aanbesteding aanzienlijk meer tijd voor alle partijen.
7	Voor sommige opdrachten schakelt de gemeente externe bureaus in, omdat de gemeente niet over de inhoudelijke kennis en/of capaciteit beschikt. In deze gevallen werd in het verleden regelmatig ook de inkoopbegeleiding aan hen overgelaten. In de praktijk moet echter vaak geconcludeerd worden dat deze bureaus niet deskundig genoeg zijn op het gebied van inkoop. In de praktijk leidt dit, voor de inkoopadviseurs, tot het 'even snel' controleren van de inkooptechnische stukken van de externe bureaus of het binnen zeer korte termijn opstellen van een inschrijvingsleidraad.
8	Er zijn een aantal grote en/of complexe trajecten gedurende het jaar aangemeld welke nog niet vooraf bekend waren. Door de korte tijd waarin de aanbestedingen opgezet moesten worden, heeft dit veel inspanning gevergd van de inkoopadviseur. Daarnaast loopt de gemeente hierbij risico's, omdat er te weinig tijd wordt gestoken in marktconsultatie.
9	Doordat maandelijks met de contactpersoon de stand van zaken goed besproken werd, kon er tijdig geschakeld worden met betrekking tot de extra inzet van het Inkoopbureau.
10	Mede dankzij de inzet van de afdelingshoofden wordt er meer gebruikgemaakt van het Inkoopbureau. Er komen veel vragen vooraf en ondersteuning is steeds meer gewenst.
Aanbevelingen 2016	
1	Wij bevelen aan om de afdelingen te informeren (bijvoorbeeld middels workshops) over de veranderingen van het aangepaste inkoopbeleid en de nieuwe wetgeving alsmede om bestaande afspraken nogmaals te benadrukken.
2	We bevelen aan om een bijeenkomst te houden voor de lokale ondernemers waarin wij de aanpassingen van het inkoopbeleid, maar ook de veranderingen naar aanleiding van de Europese richtlijnen en het digitaal aanbesteden, presenteren en uitleggen.
3	Wij bevelen aan om niet meer via e-mail aan te besteden maar gebruik te maken van een digitaal platform zoals TenderNed, waardoor alle grondbeginselen geborgd zijn.
4	Er dient aan de voorkant goed ingeschat te worden of de inkoopadviseur betrokken moet worden bij een aanbesteding die door een andere gemeente, die niet is aangesloten bij het Inkoopbureau, wordt begeleid.
5	Omdat sommige aanbestedingen maar weinig frequent worden uitgevoerd, is het de aanbeveling om inhoudelijke kennis in te huren, indien de materiedeskundige deze kennis niet heeft.
6	Omdat niet alle externe bureaus adequate inkooptechnische ervaring en expertise hebben, wordt aanbevolen om de afweging te maken dat de inkoopbegeleiding niet meer wordt afgenomen bij een extern bureau. Dit om meer eenheid te krijgen in de inkoopprocedures. Tevens zorgt dit voor een grotere zekerheid met betrekking tot rechtmatigheid. Op het moment dat de inkoopadviseurs betrokken worden bij het controleren van de stukken van een extern bureau, leidt dit tot onnodige meerkosten en tijdsdruk. Als de inkoopadviseurs aan de voorkant bij het traject betrokken worden, zijn er meer mogelijkheden om mee te denken.
7	Tot slot bevelen wij aan om de dagdelen maandelijks samen met de contactpersoon te blijven monitoren, maar ook om in september/oktober 2017 te starten met de inventarisatie van het inkoopwerkplan voor het jaar 2018. Dit om te voorkomen dat in 2018 extra capaciteit moeten worden afgenomen tegen een hoger tarief. Er is een groei te zien in de samenwerking met het Inkoopbureau, maar ook de aanpassingen van de wetgeving op het gebied van inkoop zorgen voor meer inzet dan voorgaande jaren.
Conclusies 2017	
1	De actualisatie van het lokale inkoop- en aanbestedingsbeleid is inmiddels afgerond. Tijdens de presentaties werd aangegeven dat Inkoop steeds complexer wordt en de regelgeving hieromtrent niet eenvoudig is. De medewerkers van de gemeente Drimmelen vonden het zeer prettig om op deze manier op de hoogte te worden gebracht van de ontwikkelingen.
2	De accountant wordt steeds strikter als het gaat om controle op de uitvoering van de inkoop- en aanbestedingsregels. Dit jaar is er veel tijd besteed aan beantwoording van vragen van de accountant door zowel de gemeente als het Inkoopbureau.
3	Mede dankzij de inzet van de afdelingshoofden wordt er meer gebruikgemaakt van het Inkoopbureau. Er komen veel vragen vooraf en ondersteuning is steeds meer gewenst.
4	Met het van kracht worden van de interne regel dat de medewerkers voor inkooptrajecten boven de drempel van meervoudig onderhandse aanbestedingen (€ 25.000 bij leveringen en diensten en € 50.000 bij werken) langs het Inkoopbureau dienen te komen, zien we dat steeds meer medewerkers ons weten te vinden. Echter zijn er ook nog steeds een aantal medewerkers die niet langs het Inkoopbureau komen.
5	Er dient goed in de gaten gehouden te worden dat wanneer een andere gemeente of bijvoorbeeld de WAVA/GO! een opdracht uitvoert voor de gemeente Drimmelen en dit in rekening brengt middels een factuur, er meestal géén sprake is van horizontale aanbesteding en het inkoopbeleid en de wetgeving gewoon van toepassing is.
6	Voor sommige opdrachten schakelt de gemeente externe bureaus in, omdat de gemeente niet over de inhoudelijke kennis en/of capaciteit beschikt. In deze gevallen werd in het verleden regelmatig ook de inkoopbegeleiding aan hen overgelaten.
7	Tegenwoordig is dat veranderd en zien we dat de externe bureaus vaker worden ingeschakeld voor alleen het inhoudelijke gedeelte en de inkoopbegeleiding aan het Inkoopbureau overlaten. Dit werkt zeer goed.
8	Tijdens een helpdeskvraag is er geconcludeerd dat medewerkers soms via e-mail aanbesteden. Hierbij komt het

	transparantiebeginsel in het geding, omdat de medewerker niet kan aantonen dat hij de offertes nog niet eerder bekeken heeft dan het voorgeschreven tijdstip. Partijen hebben tevens de mogelijkheid om voor het voorgeschreven tijdstip hun inschrijving in te trekken of aan te passen. Wanneer het een enkelvoudig onderhandse aanbesteding is, is het ontvangen van de offerte via e-mail geen probleem.
9	Bij meervoudig onderhandse procedures mag de gemeente zelf bepalen welke partijen worden uitgenodigd. Er is bij twee aanbestedingen gebleken dat de materiedeskundigen minimaal één partij hebben uitgenodigd waar zij geen contract mee wilden aangaan.
10	Naar aanleiding van de presentatie aan de lokale ondernemers is gebleken dat de wijze van het selecteren van ondernemers voor een aanbesteding onder de loep genomen dient te worden. Lokale ondernemers hadden het gevoel dat zij nooit werden uitgenodigd, ondanks dat zij zich kenbaar hadden gemaakt bij de gemeente middels aanmeldingsformulier.
11	Er worden soms juridische adviezen ter ondersteuning van een inkoopvraagstuk gevraagd aan de huisadvocaat. Gebleken is dat de vraagstelling dermate specifiek dient te zijn om een juist en op de vraag specifiek antwoord te krijgen. De vraagstelling wordt niet altijd samen met het Inkoopbureau opgesteld. Achteraf wordt het advies wel voorgelegd aan het Inkoopbureau maar blijkt het advies nog niet alle benodigde antwoorden te geven waardoor er geconcludeerd dient te worden dat het advies geen voldoening gaf en er een tweede advies opgevraagd dient te worden.
12	Er is een groei te zien in de samenwerking met het Inkoopbureau, maar ook de aanpassingen van de wetgeving op het gebied van inkoop zorgen voor meer inzet dan voorgaande jaren. De afgelopen jaren zijn er extra dagdelen afgenomen, waardoor dit een trend lijkt.
Aanbevelingen 2017	
1	In het kader van het feit dat de accountant steeds strikter wordt, bevelen wij aan om bepaalde adviesdiensten (bijvoorbeeld van afdeling grondgebied) aan te besteden om vervolgens raamovereenkomsten te kunnen afsluiten. Zo voorkomt de gemeente Drimmelen dat er meerdere opdrachten onder de drempel gegund worden aan dezelfde leverancier, waardoor het totaal vervolgens wél boven de drempel uitkomt.
2	Wij bevelen aan om niet meer via e-mail aan te besteden maar gebruik te maken van het digitale platform TenderNed, waardoor alle grondbeginselen geborgd zijn.
3	Wij bevelen aan dat de afdelingshoofden de medewerkers blijven stimuleren om tijdig contact te zoeken met het Inkoopbureau om onvolkomenheden in het aanbestedingsproces te voorkomen. Wanneer medewerkers het traject zelf willen doorlopen kan het Inkoopbureau een controlerende functie vervullen.
4	De procedure tot het komen van een shortlist voor de uit te nodigen partijen voor meervoudig onderhandse aanbestedingen dient te worden besproken waardoor er één vaste werkwijze uit voortkomt. Deze eenduidige werkwijze dient kenbaar gemaakt te worden in de organisatie.
5	Geadviseerd wordt om juridische vraagstukken op het gebied van aanbesteden, welke worden voorgelegd aan de huisadvocaat, vooraf te bespreken met het Inkoopbureau zodat er eventuele verscherping direct aangebracht kan worden.
6	Wij bevelen aan om de dagdelen maandelijks samen met de contactpersoon te blijven monitoren, maar ook om in oktober 2018 te starten met de inventarisatie van het inkoopwerkplan voor het jaar 2019. Dit om te voorkomen dat in 2019 extra capaciteit moet worden afgenomen tegen een hoger tarief

Figuur 7: Conclusies en aanbevelingen uit de jaarrapportages Inkoopbureau voor de gemeente Drimmelen 2016 en 2017.

Vanuit de gesprekken, maar ook vanuit de memo's en MT-voorstellen, zien we dat de organisatie van de gemeente Drimmelen de conclusies en aanbevelingen van het Inkoopbureau ter harte neemt. De aanbevelingen worden middels memo's en MT-voorstellen doorvertaald in actiepunten en activiteiten, die vervolgens worden uitgerold binnen de organisatie. Op deze wijze wordt het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering daarvan steeds verbeterd.

Uit de gesprekken en documentenstudie voor dit onderzoek komen echter ook een aantal zaken naar voren, waarop de gemeente Drimmelen zich nog verder kan verbeteren. Dit heeft vooral betrekking op de volgende aspecten:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid inkoop- en aanbestedingsbeleid en aansluiting beleidsstukken primaire proces (zie ook paragraaf 2.1). Hierbij doelen we op het geven van kaders en richting. Er wordt niet expliciet gerapporteerd ten aanzien van de bereikte resultaten op de doelstellingen. Wel wordt er gerapporteerd over de resultaten ten aanzien van de doorlopen aanbestedingen en inkooptrajecten.

- De koppeling tussen operationeel en strategisch wordt nog niet gemaakt (aanwezigheid van een 'gap').
- Contractbeheer en -management. We constateren dat de gemeente stappen aan het zetten is aangaande het inrichten van contractbeheer (via Corsa Contract). Er is nu een functionaris binnen de gemeente bezig om de contracten te inventariseren en in het systeem te zetten, zodat de gemeente er op kan monitoren. Daarnaast is de organisatie aan het verkennen om organisatiebreed een verplichtingenadministratie in te voeren (pilot gedraaid bij de afdeling Openbare Werken). De verplichtingen uit de contracten vormen de input voor de verplichtingenadministratie, hierdoor kan de gemeente straks beter sturen op de uitnutting van contracten en de financiële administratie. De volgende stap is het echt sturen op de contracten (contractmanagement), maar dat gebeurt nu nog onvoldoende gestructureerd.
 - Bestellen en uitvoering in relatie tot contractmanagement (risico op Maverick Buying¹⁸). Doordat contractbeheer en -management nog niet voldoende zijn geborgd en de organisatie niet werkt met bestelmodules, is dit risico aanwezig. Door middel van inkoopspends kan de gemeente hier aan de achterkant op sturen, echter aan de voorkant zijn hier nog geen maatregelen voor getroffen.
 - Evaluatie (intern en extern) als structureel onderdeel van aanbestedingen (zie ook paragraaf 3.4).

2.3. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid en voor de uitvoering ervan. Inkoop wordt concreet uitgevoerd door het ambtelijk apparaat.

De gemeente Drimmelen kent voor de uitvoering een inkoophandboek. Dit document geldt als vertaling van het beleid beschreven in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 naar de uitvoering. In dit document worden per fase van het inkoopproces (t/m de fase contracteren) de verschillende instrumenten uiteengezet om invulling te geven aan de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Voorbeelden zijn het clusteren of opknippen in percelen om het midden- en kleinbedrijf (mkb) mogelijkheden te bieden om in te schrijven bij een aanbesteding. De budgethouders en materiedeskundigen worden ondersteund door het Inkoopbureau.

Inkoophandboek¹⁹

In het inkoophandboek zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de belangrijkste spelers in het inkoopproces verder uitgewerkt:

- De *budgethouder* is primair verantwoordelijk en de teamleider is integraal eindverantwoordelijk voor het inkoopproces. Belangrijk aandachtsgebied voor de budgethouder in dezen is de juiste toepassing van het inkoophandboek en het

¹⁸ Maverick Buying heeft betrekking op het inkopen buiten bestaande contracten om. Dit leidt vaak niet tot de beoogde resultaten en verhoogt de risico's. Zie: <https://kennislab.nevi.nl/begrippen/maverick-buying>

¹⁹ Gemeente Drimmelen, 2017, *Inkoophandboek Gemeente Drimmelen*, p. 1-29.

invulling geven aan de beleidsdoelstellingen op het gebied van inkoop in zijn of haar inkooptrajecten. Een ander belangrijk aandachtspunt voor de budgethouder is het juist naleven van het inkoopbeleid.

- De *materiedeskundige* is verantwoordelijk voor het opstellen van het vakinhoudelijke deel van de aanbestedingsdocumenten en keuzes zoals, indien van toepassing, de uit te nodigen ondernemers, de selectiecriteria en gunningscriteria en contractuele voorwaarden.
- De *inkoopadviseur van het Inkoopbureau* adviseert over hoe en waar in te kopen. De inkoopadviseur is verantwoordelijk voor het opstellen van het inkooptechnische deel van de opdracht. Hij of zij denkt kritisch mee met de materiedeskundige over het vakinhoudelijke deel van de aanbestedingsdocumenten en de te maken keuzes. Daarnaast wordt de materiedeskundige door het team Digitale Informatievoorziening (DIV) ondersteund bij dossiervorming en archivering. De inkoopadviseur is niet bij alle inkooptrajecten betrokken. Bij de inkooptrajecten waar hij of zij wel betrokken is, is dit niet altijd in dezelfde mate. Sommige inkooptrajecten kunnen in zijn geheel begeleid worden door de inkoopadviseur, bij andere trajecten kan het bijvoorbeeld alleen een toetsende rol betreffen of een helpdeskvraag. Voor de bovenstaande beschrijving is uitgegaan van een situatie waarbij de inkoopadviseur de procedure volledig begeleidt. Het is binnen de gemeente verplicht om de inkoopadviseur van het Inkoopbureau in te schakelen voor opdrachten vanaf een meervoudig onderhandse procedure (totale opdrachtwaarde voor de gehele contractduur inclusief optie jaren). Overigens is het toegestaan om ook bij 'niet-reguliere inkopen' (tot € 5.000) en 'enkelvoudige aanbestedingen' (€ 30.000 voor diensten/leveringen en € 100.000 voor werken) de inkoopadviseur te benaderen. We constateren dat de organisatie van de gemeente Drimmelen veelvuldig gebruikt maakt van het inkoopbureau. 90% of meer van alle aanbestedingen loopt nu via het Inkoopbureau.

Het inkoophandboek zou in theorie hierbij een belangrijke rol spelen ten aanzien van de vertaling van beleid naar uitvoering. Het handboek geeft de budgethouder en materiedeskundig handvatten om conform de regels van de wet en dit beleid in te kopen en in theorie het aanbestedingstraject zelf uit te voeren. Uit de interviews constateren we dat het inkoophandboek in de praktijk wel wordt gebruikt, maar dat men vooral het Inkoopbureau vraagt om het traject te begeleiden en te adviseren.

Standaardwerkwijzen

De gemeente hanteert verder standaardwerkwijzen voor het inkoop- en aanbestedingsproces. Zo wordt er gewerkt met een start- en eindformulier, dat voorafgaand aan de aanbesteding moet worden ingevuld en na afloop. Het startformulier kent de volgende elementen:

- Algemeen – naam project, kenmerk project, materiedeskundige en budgethouder.
- Contractanalyse – Aanwezigheid contract, tevredenheid ten aanzien van het contract en motivatie/argumentatie.
- Financiële analyse – Opdrachtduur (inclusief opties tot verlenging), verwachte opdrachtwaarde en motivatie/argumentatie.

- Marktanalyse – aanwezigheid van alternatieven, aanwezigheid voldoende leveranciers, voldoende aanwezigheid MKB-leveranciers en motivatie/argumentatie.
- Keuze procedure – soort opdracht, raming totale opdrachtwaarde, vereiste procedure, afwijking (wat is de dan procedure?), proportionaliteit, besproken met Inkoopbureau, sprake raamovereenkomst en motivatie/argumentatie.
- Keuze samenstelling opdracht – aanwezigheid en/of mogelijkheid percelen, clustering van deelopdrachten en motivatie/argumentatie.
- Keuze maatschappelijke waarde – welke maatschappelijke waarde, duurzaamheid toegepast en motivatie/argumentatie.
- Keuze contractuele voorwaarden – gebruik standaardvoorwaarden, inkoopvoorwaarden, aansprakelijkstelling (proportioneel), zekerheidstelling en motivatie/argumentatie.
- Keuze selectie en gunning – proportionaliteit van uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen/selectiecriteria, toepassing beste prijs/kwaliteitverhouding als gunningscriteria en motivatie/argumentatie.
- Keuze proces – toepassing standaardbestekmethode, toepassing ARW2012 bij Werken, toegepaste termijn proportioneel en motivatie/argumentatie.
- Uitgenodigde partijen – welke ondernemers hebben interesse getoond, maar zijn wel en niet uitgenodigd.

Het eindformulier kent de volgende elementen:

- Gunning opdracht – wel/niet - en motivatie/argumentatie.
- Zijn er vragen buiten de nota gehouden – wel/niet - en motivatie/argumentatie?
- Is de inkoopadviseur betrokken geweest?
- Welke ondernemers zijn er uitgesloten omdat hun offerte ongeldig was (naam/ huidige of lokale ondernemer/motivatie)?
- Welke ondernemers zijn er afgewezen omdat hun offerte niet de winnende was (naam/ huidige of lokale ondernemer/motivatie)?
- Welke ondernemers hebben de winnende offerte ingediend (naam/ huidige of lokale ondernemer/motivatie)?
- Worden er onderaannemers ingezet (zo ja, wie en voor welk deel)?

Uit de gesprekken voor dit onderzoek constateren we dat het start- en eindformulier steeds beter ingevuld wordt door de organisatie. Er wordt aangegeven dat de toegevoegde waarde nog niet altijd gezien wordt en dat het vooral pushen is om het voor elkaar te krijgen. Het wordt nog vooral gezien als moeten in plaats van als helpend. In de casestudies zien we dat de ingevulde start- en eindformulieren bij de dossiers zitten. Uit de gesprekken maken we op dat het Inkoopbureau toeziet op de compleetheid van de inkoopdossiers.

Daarnaast maakt de gemeente gebruik van standaarddocumenten om het inkoopproces te borgen. Met behulp van deze standaarddocumenten streeft de gemeente er naar om een constante kwaliteit richting de markt uit te stralen. De gemeente Drimmelen heeft het inkoopproces, naast een beschrijving in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en verdere uitwerking in het inkoophandboek, ook vastgelegd in een procesbeschrijving.

Tevens wordt gewerkt met een inkoopwerkplan voor de inventarisatie van aankomende aanbestedingen. Op basis hiervan wordt de inzet van het Inkoopbureau bepaald.

Selectie van leveranciers

Bij enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen kan de gemeente zelf partijen uitnodigen. Dit bestaat uit drie stappen, (1) namelijk vaststellen welke ondernemers de opdracht kunnen uitvoeren (middels een marktanalyse) en (2) vaststellen welke ondernemers interesse getoond hebben in de opdracht (de gemeente moet dit bijhouden). Op de site van de gemeente staat een formulier waarop ondernemers zich kunnen aanmelden (met vermelding van hun vakgebied). (3) Op basis van objectieve criteria dient vanuit de opgestelde longlist gekomen te worden tot een shortlist van ondernemers die worden uitgenodigd.

De gemeente hanteert hiervoor het zogenaamde kokerprincipe. Dit principe is een nadere invulling van economische uitgangspunten (zie paragraaf 2.1) van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het kokerprincipe kent drie kokers:

1. Regionale ondernemers²⁰.
2. Lokale ondernemers waarmee de gemeente positieve ervaring heeft.
3. Overige ondernemers.

De shortlist mag in principe niet minder of meer dan drie tot vijf ondernemers bevatten.

Er dient aangegeven te worden hoeveel ondernemers er per koker gekozen worden. Indien er drie ondernemers worden gekozen, dan geldt dat er uit elke koker één ondernemer gekozen wordt op basis van objectieve criteria. Indien er vier of vijf ondernemers gekozen worden, dient er aangegeven te worden hoeveel ondernemers uit welke kokers worden gekozen. De voorkeur vanuit het beleid gaat in dat geval uit naar in ieder geval een extra ondernemer uit de regionale koker. Alle objectieve criteria en overwegingen om te komen tot de shortlist dienen vastgelegd te worden in het inkoopformulier.

Inkoopbureau – Stichting Inkoopbureau West-Brabant

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 wordt het volgende aangegeven over de uitvoering van het beleid binnen de organisatie:

'Ter uitvoering van door de Gemeente vastgestelde regelgeving met betrekking tot Inkoop en onder verantwoordelijkheid van het College van burgemeester en wethouders, begeleiden medewerkers van de Stichting Inkoopbureau West-Brabant inkoopprocedures en aanbestedingen. Inkoop wordt concreet uitgevoerd door het ambtelijk apparaat. De portefeuillehouder Middelen is verantwoordelijk voor Inkoop. Het College van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid.'

²⁰ De regio is gedefinieerd in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 van de gemeente Drimmelen en wordt gevormd door de 19 gemeenten in West-Brabant. Hierbij gaat het specifiek om de gemeenten: Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Tholen, Werkendam, Woensdrecht, Woudrichem, Zundert.

De naam van het Inkoopbureau is al meermaals in deze rapportage naar voren gekomen. De expertise van het Inkoopbureau zorgt voor actuele kennis van wet- en regelgeving en van lopende ontwikkeling op het gebied van inkoop, bijvoorbeeld op innovatieve vormen van inkoop. Het bureau heeft in dit opzicht bij iedere aanbesteding of inkooptraject een hoofdzakelijk begeleidende en adviserende rol. De rol van de inkoopadviseurs van het Inkoopbureau houdt op bij het ondertekenen van het contract. Daarna is de budgethouder aan zet. Tenzij het contractmanagement specifiek bij het Inkoopbureau is belegd. De inzet van het Inkoopbureau is niet vrijblijvend. Men is in ieder geval verplicht de inkoopadviseur in te schakelen vanaf een meervoudig onderhandse procedure.

Daarnaast wordt door het Inkoopbureau ieder jaar een aantal gezamenlijke inkooptrajecten geïnitieerd. Voor de gezamenlijke trajecten hanteert het Inkoopbureau vastgestelde spelregels. Naast de gezamenlijke trajecten zijn er ook regionale trajecten. Dit zijn trajecten waar meerdere gemeenten aan deelnemen maar die niet aan de spelregels voor gezamenlijke trajecten voldoen. Voor de gezamenlijke trajecten wordt vooraf capaciteit gereserveerd en betaald. Voor de regionale trajecten geldt dat de budgethouder besluit over de deelname.

Het inkoopbureau adviseert ook op strategisch niveau ten aanzien van de inkoopfunctie binnen de organisatie van de gemeente Drimmelen. Dit gebeurt middels de halfjaar- en jaarrapportages, zie hiervoor paragraaf 2.2.

Uitvoering in de praktijk – invulling van de rol van het Inkoopbureau

De uitvoering in het inkoopproces van het Inkoopbureau is als volgt vormgegeven. Het Inkoopbureau heeft voorafgaand aan iedere aanbesteding een startgesprek. In het startgesprek wordt met de materiedeskundige gekeken naar de raming, het type opdracht, de procedure, de planning en of er al geschikte partijen bekend zijn. Wanneer partijen bekend zijn en er duidelijkheid is ten aanzien van de vraag, dan is een marktverkenning niet noodzakelijk. Als er veel ontwikkelingen zijn in de markt, volgt een marktverkenning of marktconsultatie. Door middel hiervan kan ook gekeken worden in hoeverre de eisen (technisch, duurzaamheid, SROI, et cetera) realistisch zijn en wat het geheel ongeveer gaat kosten. Het uitvoeren van een marktconsultatie leidt vaak ook tot innovatieve nieuwe ideeën vanuit de markt, die vooraf niet door de gemeente bedacht hadden kunnen worden.

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de inhoudelijke teams goed samenwerken met de inkopers van het Inkoopbureau. De advisering gebeurt op het inkooptechnische vlak, maar ook ten aanzien van de toepassing van eisen en criteria op het gebied van duurzaamheid en SROI. Het Inkoopbureau denkt daarop proactief mee in hoeverre dat mogelijk is (afweging ten aanzien van praktische uitvoerbaarheid en de kosten). Daarnaast denkt het Inkoopbureau kritisch mee op de inhoudelijke eisen en dan vooral vanuit het perspectief van de mate objectieve beoordeling (fase gunnen van het aanbestedingsproces). Met andere woorden, de wensen vanuit de materiedeskundige moeten dusdanig opgeschreven zijn, dat een objectieve toets en beoordeling kan plaatsvinden van de inschrijvingen.

Daarnaast zien we dat het Inkoopbureau daar waar gewenst en noodzakelijk meedenkt aan de voorkant van een aanbesteding (ook toepassing van nieuwe vormen van aanbesteden – zie hoofdstuk 3). Dit is bijvoorbeeld te zien bij de aanbesteding omtrent Hulp bij het Huishouden. Dit is nu bestuurlijk aanbesteed, maar dit kan om juridische redenen straks niet meer. Er moet dus gekozen worden voor een nieuwe vorm van aanbesteden. Het Inkoopbureau heeft bij de ambtelijke werkgroep een presentatie gegeven over de verschillende vormen en adviseert deze werkgroep in dit proces.

Zoals aangegeven wordt er door de organisatie veel gebruikgemaakt van de dienstverlening van het Inkoopbureau. De continuïteit vanuit het Inkoopbureau is goed geborgd. Er is sprake van een hoogwaardige dienstverlening (veel kennis en expertise op het gebied van inkoop), die past bij de vraag om ondersteuning en expertise vanuit de gemeente Drimmelen. De waardering voor de dienstverlening van het Inkoopbureau is hoog. Uit de gesprekken maken we op dat dit niet altijd het geval was. De organisatie heeft een ontwikkeling doorgemaakt. De volgende uitspraak is typerend voor deze ontwikkeling: *"Het grote verschil met vroeger is dat er toen werd gezegd 'we moeten wat aanbesteden, moeten we dan bij jullie zijn?' en nu zegt men 'we gaan aanbesteden, kunnen jullie ons daar bij helpen'. Het inschakelen van het Inkoopbureau wordt nu als toegevoegde waarde gezien."*

Naast de begeleiding en advisering van het Inkoopbureau omtrent aanbestedingen en de inkoopfunctie binnen de gemeente Drimmelen, heeft het Inkoopbureau de afgelopen jaren er drie nieuwe taken bijgekregen (zie extra dienstverlening)²¹:

- Contractmanagement – op het Sociaal Domein voert het Inkoopbureau deze taak voor de gemeente Drimmelen uit.
- Meedenken over innovatieve vormen van aanbesteden.
- Uitvoeren van marktverkenning.

2.4. In hoeverre is integriteit en rechtmatigheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geborgd?

Bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid spelen er grote belangen en zijn integriteit en rechtmatigheid dan ook aan te merken als specifieke risico's, en dus aandachtsgebieden.

Een eerste aandachtspunt is of in de gemeente richtlijnen zijn geformuleerd die in het algemeen en in het bijzonder bij inkoop- en aanbestedingstrajecten in acht genomen dienen te worden. Voor een goed functionerend beleid is het nodig dat structureel aandacht wordt besteed aan integriteit en rechtmatigheid, bijvoorbeeld doordat het onderdeel is van de interne controle en de jaarrapportages. Daarnaast voert de accountant jaarlijks een rechtmatigheidscontrole uit.

²¹ Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2017, *Inkooprapportage Inkoopbureau West-Brabant 2017 Gemeente Drimmelen*, 29 januari 2018, p. 1-28.

Gemeentelijke richtlijnen

Naast de geldende formele wetten en regels (Gemeentewet, Ambtenarenwet, rechtspositieregelingen) gelden voor de medewerkers van de gemeente Drimmelen op het gebied van integriteit de volgende regelingen:

- Regeling melding vermoeden misstand.
- Gedragscode voor medewerkers gemeente Drimmelen.

Vanuit de gesprekken maken wij op dat de laatste tien jaar geïnvesteerd is in dit onderwerp binnen de ambtelijke organisatie. In de jaargesprekken met functionarissen komt het onderwerp integriteit vrijwel altijd aan bod en worden ook regelmatig casuïstieken besproken, bijvoorbeeld omtrent omgaan met vertrouwelijk gegevens en aanbestedingen. Het onderwerp integriteit ligt ook regelmatig op tafel bij het managementteam en in de gesprekken met bestuurders. De gemeente kent een integriteitsprotocol, waarin de afspraken zijn vastgelegd.

In het actuele inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de onderwerpen benoemd om te borgen dat de inkoopprocedures conform de geldende wet- en regelgeving worden doorlopen. Te denken valt aan de verplichting tot het inschakelen van de inkoopadviseur, de procedures die doorlopen moet worden (zie bijvoorbeeld het drempelbedrag in paragraaf 3.1, figuur 8), hoeveel inschrijvers er uitgenodigd dienen te worden, toepassing van de principes in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (uitgewerkt in het inkoophandboek en toepassing van het kokerprincipe – zie paragraaf 2.3).

In de 'Budgethoudersregeling 2018'²² zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van budgetten, de financiële administratie en de budgetcyclus vastgelegd. De budgethouder is bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten binnen de beschikbaar gestelde budgetten en kredieten, met in achtneming van het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen.

Interne controle en de accountantscontrole

De gemeente Drimmelen kent een interne controle als proces om risico's voortijdig te inventariseren en daarop vervolgens tijdig en adequaat te anticiperen. Het onderwerp inkoop- en aanbesteding maakt expliciet onderdeel uit van de interne controle.

De interne controle op de aanbestedingen richt zich op de getrouwheid en de rechtmatigheid van het aanbestedingsproces. Onder meer wordt gecontroleerd of een aanbesteding op het juiste niveau (meervoudig onderhands, nationaal openbaar of Europees) heeft plaatsgevonden, of de juiste procedures zijn doorlopen in het geval van afwijkingen van het inkoopbeleid, of de gunningbrieven door de daarvoor bevoegde functionarissen zijn geaccordeerd, et cetera.

²² Gemeente Drimmelen, 2017, *Budgethoudersregeling Gemeente Drimmelen 2018*, 12 oktober 2017, p. 1-9.

Bij de interne controle op de aanbestedingen gelden twee uitgangspunten. Ten eerste wordt alleen gekeken naar aanbestedingen waarvan de raming op € 25.000 of meer ligt en voor werken op € 50.000 of meer. Zoals eerder aangegeven is dit bedrag de drempel voor meervoudig onderhandse aanbestedingen bij de gemeente Drimmelen. Ten tweede komen alleen aanbestedingen in aanmerking voor controle die in het verantwoordingsjaar zijn afgerond. Een aanbesteding is afgerond als de gunningsbrief getekend retour is gestuurd en een afkondiging op TenderNed heeft plaatsgevonden.

Om na te gaan of alle aanbestedingen de juiste aanbestedingsprocedure hebben doorlopen kan er een spendanalyse uitgevoerd. Deze analyse houdt in dat vanaf de crediteurenadministratie wordt gekeken of er een aanbestedingsprocedure gevolgd had moeten worden en welke. De spendanalyse dient te worden uitgevoerd om zekerheid te verkrijgen over de volledigheid. Hierbij wordt de vierjaarstermijn gehanteerd.

Vanuit de interne controle 2018 zijn de volgende aandachtspunten benoemd voor de accountant:

- Regie op control (IT-beheersing) en rechtmatigheid en naleving inkoop- en aanbestedingsregels: centrale sturing op de uitvoering.
- Een verplichtingenregistratie ontbreekt, waardoor u mogelijk onvoldoende inzicht heeft in uw verplichtingen.
- Een contractmanagement ontbreekt, waardoor u mogelijk de omvang en looptijd van lopende contracten onvoldoende inzichtelijk heeft.
- Gedetailleerde spendanalyse aanbestedingen inclusief gegevensgerichte steekproef.

In 2018 is gestart met een pilot verplichtingenadministratie bij afdeling Openbare Werken. In de 2^e helft 2019 wordt besloten of een verplichtingenadministratie wordt doorgevoerd binnen de gehele organisatie.

Wanneer we kijken naar de rapporten van bevindingen van de accountant over de afgelopen jaren (2015 -2017), dan constateren we dat de volgende opmerkingen zijn gemaakt:

2015

Geen opmerkingen van de accountant aangaande inkoop en aanbesteden.

2016

In het kader van de rechtmatigheidscontrole hebben wij de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen gecontroleerd aan de hand van een zogenaamde inkoopanalyse. Naar aanleiding van deze inkoopanalyse hebben wij lasten uit hoofde van een aantal contracten als onrechtmatig meegewogen in ons oordeel.

- Contract uit hoofde van speeltoestellen circa € 10.000
- Contract uit hoofde van inhuur personeel circa € 72.000
- Contract uit hoofde van verbindingen € 85.000

2017

Uit onze controlewerkzaamheden ten aanzien van aanbestedingsrechtmatigheid, hebben wij onderstaande fouten geconstateerd:

- Contract uithoofde van communicatie- en netwerkverbindingen waarvoor geen aanbesteding heeft plaatsgevonden ad € 86.000 (2016: € 85.000).
- Structurele inhuur van personeel ad € 48.000 (2016: € 72.000).

Uit de gesprekken voor dit onderzoek merken we dat rechtmatigheid geborgd is middels de ingerichte processen (inkoop- en aanbestedingsproces en interne controle). Dit getuigt ook het relatief kleine aantal opmerkingen met een relatief kleine impact van de accountant aangaande dit onderwerp. Daarnaast wordt door de sturing van het management en ook via het Inkoopbureau proactief gestuurd op de eisen omtrent rechtmatigheid. Het helpt daarnaast ook dat de organisatie het Inkoopbureau veelvuldig weet te vinden en gebruik maakt van de dienstverlening, waardoor de rechtmatigheid is geborgd.

2.5. Duiding van bevindingen

Het Inkoopbureau vormt een belangrijke peiler voor de uitvoering van de inkoopfunctie door de organisatie van de gemeente Drimmelen. Door de organisatie wordt veel gebruikgemaakt van de dienstverlening van het Inkoopbureau. De continuïteit vanuit het Inkoopbureau is goed geborgd. Er is sprake van een hoogwaardige dienstverlening (veel kennis en expertise op het gebied van inkoop), die past bij de vraag om ondersteuning en expertise vanuit de gemeente Drimmelen. De waardering voor de dienstverlening van het Inkoopbureau is hoog. Het Inkoopbureau adviseert en begeleidt op alle onderdelen (strategisch, tactisch en operationeel) van de inkoopfunctie. Deze advisering wordt door de gemeente gewaardeerd en ook opgepakt bij de verdere implementatie en verbetering van de inkoopfunctie.

De gemeente rapporteert op het aanbestedingsresultaat. Dit komt naar voren in de halfjaars- en jaarrapportage van het Inkoopbureau. Ook in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening komt dit terug. Er is een duidelijk inzicht in het resultaat van de aanbestedingen per jaar, alleen vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt nog een kader op doelmatigheid (met andere woorden welk financieel resultaat is goed?).

We constateren dat de meeste inkoopdoelstellingen geen meetbare doelen zijn, maar activiteiten. Er kan niet op een zeker moment in de tijd gemeten worden of er een effect is behaald. De stellingen zijn niet geoperationaliseerd en niet vertaald in SMART²³-termen. Dit betekent dat er vanuit het beleid nog onvoldoende richting wordt gegeven aan de uitvoering.

²³ SMART staat voor:

- **S**pecifiek: is de doelstelling eenduidig?
- **M**eerbaar: onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt?
- **A**ccceptabel: is deze acceptabel voor de doelgroep en/of het management?
- **R**ealistisch: is het doel haalbaar?
- **T**ijdsgebonden: wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

Ten aanzien van duurzaamheid constateren we dat de visie Duurzaamheid en het beleidsplan Duurzaamheid 2013-2017 een ambitie stellen en daarmee richting geven.

Er wordt niet expliciet gerapporteerd over de bereikte resultaten op de doelstellingen. In de rapportage van het inkoopbureau wordt wel gerapporteerd in hoeverre duurzaamheidscriteria zijn toegepast, alsmede de criteria voor SROI, in de aanbestedingen. Deze informatie is ook opgenomen in de jaarrekening van de gemeente, in de paragraaf Bedrijfsvoering. Wat nog ontbreekt is in hoeverre deze criteria ook zijn uitgevoerd en waargemaakt door de aanbieders. Welke resultaten zijn gerealiseerd? Dit inzicht ontbreekt nog op beleidsniveau.

Er wordt namelijk wel gerapporteerd over de resultaten van de doorlopen aanbestedingen en inkooptrajecten. De koppeling tussen operationeel en strategisch wordt echter nog niet gemaakt (aanwezigheid van een 'gap').

3. Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces

In hoofdstuk 3 gaan we in op het inkoop- en aanbestedingsproces van de gemeente Drimmelen. Door middel van de casestudy (zie bijlage 2 voor een overzicht) is een *'reality check'* uitgevoerd van het beleid dat de gemeente voert en wordt gekeken hoe het proces van inkoop en aanbesteden verloopt. Deze cases hebben betrekking op de periode 2015 tot en met 2018.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

5. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een vertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Drimmelen?
6. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord ten opzichte van gestelde doelstellingen?
7. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?

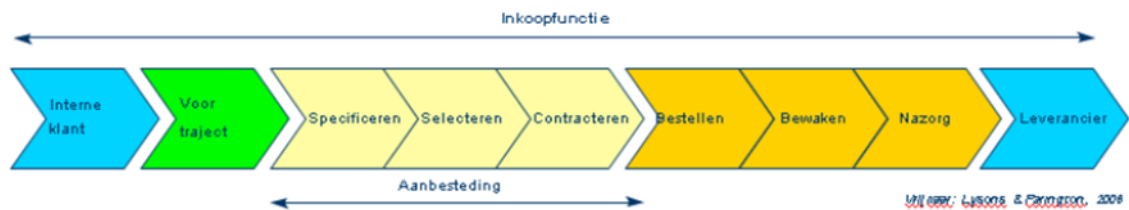
3.1. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een vertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Drimmelen?

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 van de gemeente Drimmelen schetst de eisen die worden gesteld aan de keuze voor de inkoopprocedure. De gemeente hanteert - met inachtneming van de Gids Proportionaliteit - bij de onderstaande bedragen de volgende procedures, tenzij blijkt dat dit niet aansluit bij het type inkoop en het karakter van de markt waarin de ondernemers opereren. In dat laatste geval kan de gemeente ook kiezen voor een andere procedure, aangezien bepaalde inkopen niet te kwantificeren zijn in een vast bedrag. Bij alle inkoopprojecten met een volume groter dan € 5.000 onderbouwt de verantwoordelijke projectleider de keuzes in het inkoopformulier.

	Werken	Leveringen	Diensten
Niet reguliere inkoop	Tot € 5.000	Tot € 5.000	Tot € 5.000
Enkelvoudig	€ 5.000 tot € 50.000	€ 5.000 tot € 25.000	€ 5.000 tot € 25.000
Meervoudig	€ 50.000 tot € 1.200.000	€ 25.000 tot Europees drempelbedrag	€ 25.000 tot Europees drempelbedrag
Nationaal	€ 1.200.000 tot Europees drempelbedrag	*€ 100.000 tot Europees drempelbedrag	*€ 100.000 tot Europees drempelbedrag
Europees	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag

Figuur 8: Overzicht bedragen en bijbehorende procedures inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Drimmelen.

Bij de keuze voor de inkoopprocedure zijn de economische uitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van toepassing (zie paragraaf 2.1). Het inkoopproces wordt op hoofdlijnen als volgt ingericht. Schematische weergave van het proces is als volgt:



Figuur 9: Schematische weergave van het inkoopproces

Stap	Fase Inkoopproces	Toelichting
1	Voortraject/ Strategische inkoop	<ul style="list-style-type: none"> Bepalen van inkoopbehoefte Bepalen van het aanbod (bijvoorbeeld product- en marktanalyse) Raming en bepaling van het financiële budget Keuze offerteaanvraag Goedkeuring budget
2	Specificeren	<ul style="list-style-type: none"> Opstellen van eisen en wensen Omschrijven van de opdracht Opstellen offerteaanvraag/aanbestedingsdocument Bepalen procedure en contractvorm
3	Selecteren	<ul style="list-style-type: none"> Eventuele voorselectie geïnteresseerde ondernemers Bekendmaking opdracht via verzenden van de offerteaanvraag, de website van de gemeente of Tendered Offertes beoordelen Informerende afgewezen ondernemers Gunning aan winnende ondernemer

Stap	Fase Inkoopproces	Toelichting
4	Contracteren	<ul style="list-style-type: none"> • Verzenden opdrachtbrief of tekenen (raam)overeenkomst met (winnende) contractant • Registreren getekende overeenkomst • Contract aanmelden bij contractensysteem
5	Bestellen	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeren van de opdracht • Eventueel met het doen van bestellingen
6	Bewaken	<ul style="list-style-type: none"> • Bewaken van termijnen • Controleren nakoming afgesproken prestaties • Tijdige betaling facturen • Tijdige opzegging
7	Nazorg	<ul style="list-style-type: none"> • Beheren van de overeenkomst, bijvoorbeeld prijsindexeringen of looptijd • Evalueren overeenkomst met contractant

Figuur 10: Weergave van het inkoopproces in stappen en fasen alsmede een toelichting per stap en fase.

Fases 1, 2, 3 en 4 van het inkoop- en aanbestedingsproces²⁴

Het inkoophandboek geeft per fase van het inkoopproces aan hoe dit proces ingericht dient te worden en waaraan gedacht dient te worden. Hierbij is sprake van een uitgebreide beschrijving. De fasen 5, 6 en 7 komen niet voor in het handboek. Dit heeft te maken met de rol van het Inkoopbureau. Na het ondertekenen van de overeenkomst houdt de taak van het Inkoopbureau in principe op, tenzij er ook gevraagd wordt of het Inkoopbureau het contractmanagement wil uitvoeren. De dossiers zijn over het algemeen goed op orde buiten de laatste drie fasen.

Fase 1 – Strategiebepaling:

- Behoeftanalyse.
- Contractanalyse.
- Financiële analyse.
- Marktanalyse.
- Opdrachtwaarde.
- Procedurevorm.
- Samenstelling van de opdracht.
- Maatschappelijke waarde – duurzaam inkopen/Social Return, et cetera. Verschillende voorbeelden voor invulling hiervan worden genoemd.

Als eerste moet er in deze fase een startformulier (zie paragraaf 2.3) worden ingevuld. De startformulieren worden nog niet altijd in Corsa ingevoerd, waardoor het dossier niet compleet in het systeem zit. De materiedeskundigen vinden het wel steeds prettiger om de formulieren in te vullen, omdat het richting geeft bij een aanbesteding. Hierna wordt door het Inkoopbureau een startgesprek gevoerd met de betrokken functionarissen (zie paragraaf 2.3).

²⁴ Zoals beschreven in figuur 10: voortraject/strategische inkoop, specificeren, selecteren, contracteren.

De gemeente Drimmelen houdt, zo blijkt uit de cases en gesprekken met leveranciers, regelmatig een marktconsultatie om zo tot een zo duidelijk mogelijk uitvraag te komen. Er zijn gemeenten die heel specifiek in een bestek aangeven hoe alles eruit moet zien (waarin dan vaak de hand van de beleidsmedewerker is te zien), maar de gemeente Drimmelen laat de uitvoering van veel opdrachten mede door de input van een (potentiële) leverancier bepalen. Vanuit de achterliggende pragmatische gedachte om tot het beste plan te komen, wordt dus veel overgelaten aan (de innovatieve kracht van) de markt.

Er wordt door de organisatie in toenemende mate gekozen voor innovatieve vormen van aanbesteden zoals werken in een Bouwteam of Best Value Procurement (BVP). Bij beide vormen geldt het principe dat bij het maken van het programma van eisen veel eisen worden overgelaten aan de inschrijvende partij. Er wordt doorgaans wel een aanbestedingsleidraad opgesteld waarin staat wat verwacht wordt van de aannemer en wat fungeert als programma van eisen. Het Inkoopbureau is er scherp op dat de criteria ook kwantificeerbaar zijn, en daarmee uit te leggen bij de score van de aanbesteding. Bepaalde innovatieve aanbestedingsmethoden worden door de organisatie soms als lastig ervaren (nieuw en er nog niet bekekend mee). Vanuit het Inkoopbureau vindt begeleiding plaats en is kennis en expertise omtrent innovatief aanbesteden bij een specifiek team belegd. Zij kan in die gevallen een presentatie geven over de mogelijkheden, en tevens het proces begeleiden. Een voorbeeld waarbij gewerkt is middels Best Value Procurement is de aanbesteding voor de vervanging van de riolering in de gemeente. Vanuit die opdracht werd geconstateerd dat aannemers moesten wennen aan deze manier van aanbesteden, maar dat de methodiek wel van toegevoegde waarde is.

Een ander voorbeeld van een toepassing van een innovatieve vorm van aanbesteden (middels een Bouwteam) was bij de aanbesteding van de kunstwerken havens. Daarbij is de gehele ontwerpfase van het onderhoud aanbesteed (opstellen van een Voorlopig Ontwerp (VO), Definitief Ontwerp (DO) en Uitvoering Ontwerp (UO) en de daarop volgende realisatiefase) middels een Bouwteam. In een Bouwteam wordt er meer samengewerkt tussen de verschillende partijen. Naast een aannemer en opdrachtgever kunnen ook een architect, een raadgevend ingenieur, een installatiebedrijf en/of bepaalde gespecialiseerde bedrijven deel uitmaken van een Bouwteam om een voorontwerp verder uit te werken. Deze integrale aanpak garandeert een optimale afstemming tussen de diverse disciplines. En dat kan de prijs, de doorlooptijd en de totale kwaliteit van de uitvoering ten goede komen.

We constateren dat het Inkoopbureau actief meedenkt en adviseert ten aanzien van de strategiebeoordeling en de manier van aanbesteden binnen de gemeente Drimmelen.

Fase 2 - Specificeren:

- Contractvorm. Hiervoor zijn verschillende vormen mogelijk. Ook Best Value Procurement is een vorm van innovatief contracteren met een geheel eigen filosofie om de expert uit de markt te vinden die de opdracht het beste doorgrondt en zijn aanbieding daarop afstemt.
- Specificatievorm.

- Specificatie van de opdracht.
- Contractuele voorwaarden.
- Uitsluitingsgronden.
- Geschiktheidseisen/selectiecriteria.
- Gunningscriteria.
- Inkoopprocedure.

Uit gesprekken met leveranciers en de casestudy blijkt dat de gemeente Drimmelen de procedurele kant van de aanbesteding meestal laagdrempelig en relatief eenvoudig probeert te houden (met inachtneming van alle spelregels rondom inkopen). De nota van inlichtingen en de verdere verstrekte informatie zijn doorgaans helder en leveren weinig vragen op. De eisen die gesteld worden bij aanbestedingen zijn doorgaans proportioneel en redelijk, merken aanbieders op.

Fase 3 - Selecteren:

- Ondernemers uitnodigen. Geadviseerd wordt, om in het kader van zuiverheid, partijen die in het voortraject een rol gespeeld hebben niet mee te laten dingen naar de gunning van de opdracht. Indien de adviserende partij wel als inschrijver betrokken wordt in het offertetraject dan is het van belang om iedereen te voorzien van dezelfde informatie en de specificatie objectief te beoordelen.
- Sanctionering: Het gebruik van een zwarte lijst van ondernemers is niet toegestaan. Wel kan een ondernemer na slechte prestaties voor een bepaalde periode gesanctioneerd worden door hem dan niet uit te nodigen.
- Inkoopprocedure starten.
- Vragen beantwoorden.
- Aanbiedingen ontvangen, toetsen en beoordelen: De offertebeoordeling op het 'kwaliteitsaspect' wordt uitgevoerd door de budgethouder of materiedeskundige omdat deze over de materiekennis beschikt. Het betreft een beoordeling op de technische, vakinhoudelijke aspecten (wensen) en een toetsing op de eisen. Als de inkoopadviseur het traject begeleidt, zal deze de kwalitatieve aspecten niet beoordelen. Tenzij de inkoopadviseur een andere rol heeft of er sprake is van een Best Value aanbesteding.

Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen wordt steeds beter gestuurd op de selectie van leveranciers. De gemeente streeft er naar om een lijst te verkrijgen van alle leveranciers voor selectie bij de uitnodiging. Er staat een lijst op website waar lokale ondernemers zich kunnen aanmelden met daarop hun vakgebied. De vakafdelingen houden zelf bij met welke leveranciers goed is samengewerkt en met welke wat minder. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 past de gemeente Drimmelen hier het koker-principe toe.

Bij de BVP is een interview (op film) onderdeel van de aanbesteding; dit wordt als handig ervaren voor het vastleggen van notulen en de bewijslast is beter ingericht. De beoordelingsmatrix wordt ook aan de hand van het interview ingericht. In het interview wordt gezocht naar 'the proof of concept'. Door middel van de interviews wordt gekeken of het concept klopt in de praktijk.

Fase 4 - Contracteren:

- Gunningsbeslissing.
- Definitieve opdrachtverstrekking.
- Opdracht ondertekenen.
- Inkoopdossier samenstellen. Op dit vlak is aangegeven per inkoopprocedure (enkelvoudig, meervoudige, et cetera.) welke bescheiden in het dossier moeten worden gedaan.
- Administratieve afwikkeling.
- Contractbeheer. Nadat het contract is afgesloten en opgenomen in het contractregister dient het contract ook beheerd te worden. Onder contractbeheer wordt verstaan: het fysiek en digitaal beheren zodat de juiste informatie op het juiste tijdstip op de juiste plaats beschikbaar is. Vaak wordt in het aanbestedingsdocument contractuele bepalingen opgenomen zoals een boetebeding, de mogelijkheid tot indexering, de wijze waarop een levering dient plaats te vinden, et cetera. Deze onderwerpen dienen dus nauwkeurig door de budgethouder bewaakt te worden.

In de casestudy zien we dat in de geselecteerde dossiers allemaal een overeenkomst is opgenomen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 vormt het onderdeel contractbeheer en daaruit vloeiend contractmanagement een aandachtspunt binnen de organisatie. De organisatie is eerste stappen hier op aan het zetten om dit beter in te richten en de monitoring en sturing op de contracten beter vorm te geven.

Wij constateren dat de gemeente Drimmelen de eerste vier fasen van het beschreven inkoopproces goed doorloopt. Er wordt wel goed bijgehouden hoeveel aanbestedingen zijn aangemeld aan de voorkant, hoeveel er uiteindelijk zijn opgestart en welke zijn gestaakt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen min of meer op vergelijkbare wijze. Dit beeld komt ook voort uit de gesprekken met leveranciers. Zij geven aan dat de gemeente een betrouwbare en integere partij is die inzet op partnerschap. Daarnaast zien we (middels de casestudy) dat men ook leert vanuit eerder uitgevoerde aanbestedingen op hetzelfde onderwerp. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij de aanbesteding van het leerlingenvervoer. In de vorige aanbesteding is gegund op laagste prijs, dat is nu omgezet naar Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Hierbij is communicatie met de cliënten en ouders (en het betrekken van hen) opgenomen als gunningscriteria in de aanbesteding

Fases 5, 6 en 7 van inkoop- en aanbestedingsproces

Ten aanzien van de fases 5, 6 en 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces, zien we dat deze fasen niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen worden. Uit de stukken, maar ook uit de gesprekken blijkt dat de fases 5) bestellen/uitvoering, 6) bewaken en nazorg en 7) evaluatie nog onvoldoende zijn uitgewerkt. De evaluatie van de uitvoering van de opdracht is nog niet op één plaats geborgd. Bewaken, bestellen en evalueren hebben nog geen plaats in de aanbestedingsdossiers, tenzij de materiedeskundigen dit zelf uitvoeren.

Met name het bewaken (dus controleren of de eisen zoals weergegeven in het bestek worden nagekomen – contractbeheer en -management) en de evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog geen gemeengoed, zie ook paragraaf 2.2. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of het type aanbesteding, die bepaalt of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. Het is in ieder geval nog niet (voldoende) in beleid en uitvoering uitgewerkt; het contractmanagement bij de gemeente Drimmelen zit nog vast op individuen.

Er zijn overzichten waarin staat dat duurzaamheid en SROI zijn toegepast, maar er is nog geen zicht op de resultaten hiervan (zie paragraaf 2.2). Het is dus de vraag hoe gestuurd wordt op duurzaamheid en SROI en hoe dit in de praktijk wordt ingevuld. Als er signalen zijn dat bij bepaalde aanbestedingen de duurzaamheid en de SROI niet ingevuld wordt, dan wordt dat wel teruggekoppeld door het Inkoopbureau.

3.2. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord ten opzichte van gestelde doelstellingen?

In de jaarrekening wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering ingegaan op de behaalde resultaten:

- Aanbestedingsresultaat – zie ook paragraaf 2.2
- Toepassing van duurzaamheid (ja/nee)
- Toepassing van regionaal/lokaal (ja/nee)

Het Inkoopbureau rapporteert maandelijks en twee keer per jaar over de voortgang van de projecten en uitputting van het uitvoeringsbudget van het Inkoopbureau. De halfjaarrapportages worden voorgelegd aan het managementteam. De inkoopadviseurs van het Inkoopbureau worden gevraagd om deze rapportages toe te lichten. In het verleden werd er weinig tot geen vervolg gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit de inkooprapportages. Tegenwoordig wordt kritisch gekeken naar de conclusies en aanbevelingen en worden er vervolgmaatregelen op getroffen.

De organisatie houdt bij alle trajecten in de gaten hoe de voortgang verloopt. De manier waarop de vinger aan de pols gehouden wordt, verschilt per project. Er is geen rode draad te ontwaren als het gaat om de monitoring. Uit de dossiers en interviews blijkt dat de gemeente regelmatig met de gecontracteerde partij om tafel gaat om de gemaakte afspraken te bespreken en te beoordelen hoe de voortgang verloopt. De praktijk wijst uit dat er doorgaans sprake is van een continue dialoog, zo bemerken ook de leveranciers. Er zijn in veel trajecten echter geen afspraken rondom de monitoring of evaluatie gemaakt. Hiervoor geldt ook niet een vaste procedure. Bij sommige aanbestedingen wordt voor het opstellen van de inhoudelijke eisen van het programma van eisen externe expertise ingehuurd, vaak zorgen zij dan ook voor de monitoring. Met deze partijen wordt na afloop van het traject doorgaans wel geëvalueerd.

De samenwerking met de gemeente wordt doorgaans als constructief ervaren door de leveranciers. Eén leverancier merkte op dat het 'de toon is die de muziek maakt'. Daar bedoelde hij mee, dat wanneer de gemeente na de gunning van een opdracht heel strak op de eisen gaat sturen, er een soortgelijke reactie van de leverancier verwacht kan worden. De gemeente Drimmelen lijkt na gunning juist open en constructief richting de leveranciers te handelen en op basis van vertrouwen. Dat wordt als positief ervaren.

Binnen het Sociaal Domein wordt (extra) gemonitord middels cliënttevredenheidsonderzoeken. Zo worden er als het gaat om leerlingenvervoer cliëntervaringsonderzoeken uitgezet onder de leerlingen en hun ouders, doorgaans een half jaar nadat het contract is ingegaan. Dit vormt vervolgens aanleiding tot een gesprek met de vervoerder. Als er signalen zijn dat het niet goed gaat, dan kan dit aanleiding zijn tot een vervolgonderzoek. Kinderen en ouders zijn ook binnen dit dossier betrokken in het gesprek aangaande de kwaliteitsbewaking van de uitvoering. Ook worden jaarlijks met zorgaanbieders contractgesprekken gevoerd. Als het gaat om aanbieders van Wmo-ondersteuning, dan heeft iedere aanbieder binnen de looptijd van het contract minimaal één contractgesprek.

3.3. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?

In de aanbestedingsdocumenten worden vaak contractuele bepalingen opgenomen zoals een boetebeding, de mogelijkheid tot indexering, de wijze waarop een levering dient plaats te vinden, et cetera. Deze onderwerpen dienen door de budgethouder bewaakt te worden. Het is niet duidelijk voor hoe ver dit in de praktijk gebeurt.

De vraag in hoeverre sancties worden toegepast en in hoeverre daar overleg over plaatsvindt, is niet vastgelegd. Hierdoor vindt de invulling op verschillende manieren plaats. Wel wordt in het handboek het volgende gesteld ten aanzien van sanctionering (bij de fase 'Selecteren'). *'Het gebruik van een zwarte lijst van ondernemers is niet toegestaan. Wel kan een ondernemer na slechte prestaties voor een bepaalde periode gesanctioneerd worden door hem dan niet uit te nodigen.'* Er is wel een voorbeeld (voorzieningen hulpmiddelen zoals rolstoelen) waarbij de gemeente de aanbieder boetes heeft opgelegd.

In paragraaf 3.2 is beschreven op welke wijze de gemeente Drimmelen de overeengekomen prestaties monitort. Als gemaakte afspraken niet nagekomen worden of de prestaties ondermaats of slecht zijn, gaat de gemeente doorgaans met de betreffende aanbieder in gesprek. Als de aanbieder niet kan aantonen dat de prestaties geleverd gaan worden en de gemeente niet op afgesproken en verwachte wijze ontzorgd en gefaciliteerd wordt (zoals bij de Wmo-hulpmiddelen), dan wordt het contract opgezegd of niet verlengd.

3.4. Duiding van bevindingen

Wij constateren dat de gemeente Drimmelen de eerste vier fasen van het beschreven inkoopproces goed en doorgaans nauwkeurig doorloopt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen telkens op min of meer vergelijkbare wijze.

Daarbij wordt – zeker bij meervoudig onderhandse aanbestedingen – het regionale bedrijfsleven de kans gegund om mee te dingen. Hiervoor hanteert de gemeente het kokerprincipe: 1 regionale partij, 1 bekende partij en een nieuwe partij – zie paragraaf 2.3. In 2018 heeft op initiatief van de gemeente Drimmelen een ondernemersavond plaatsgevonden waarin tekst en uitleg is gegeven aan ondernemers over inhoud en praktijk van de gewijzigde Aanbestedingswet en wat het een en ander betekent voor ondernemers. Tevens is aangegeven hoe ondernemers, binnen de geldende wetgeving, zichzelf meer zichtbaar en kenbaar kunnen maken bij de gemeentelijke overheid

We constateren verder dat de gemeente goed en duidelijk uitvoering geeft aan begrippen als Social Return On Investment (SROI), duurzaamheid en innovatie. Deze elementen worden eigenlijk altijd vooraf meegewogen; past het in een aanbesteding en zo ja, hoe kan hier invulling aan worden gegeven. Het verschilt per aanvraag en per traject of en in welke mate (van concreetheid) deze elementen al dan niet terugkomen. Dit heeft ook te maken met de toepassing van prestatie-inkoop waarbij de gemeente de aanbieders de vrijheid geeft om met de beste aanpak of oplossing te komen en zich daarmee te onderscheiden.

De fasen 5, 6 en 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces worden nog niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen. We zien dat de evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten en contractmanagement nog geen gemeengoed zijn in de organisatie. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt en in hoeverre er contractmanagement plaatsvindt. We constateren dat de betrokken ambtenaren de waarde van het goed evalueren en contractmanagement inzien en dat er op dit vlak stappen worden gezet. Leerpunten uit een geëvalueerde aanbesteding die meegenomen worden in een volgende aanbesteding zorgen voor een kwalitatief betere aanbesteding.

We zien dat de manier waarop de vinger aan de pols wordt gehouden per project verschilt. Een rode draad uit de monitoring op de manier waarop de gemeente deze insteekt, is niet te destilleren. We constateren aan de andere kant wel dat de gemeente doorgaans op een goede manier contact onderhoudt met de gecontracteerde partij (invulling monitoring). Hetzij via (bouw)overleggen, hetzij via contractgesprekken. Het voortdurend in contact staan met de leveranciers zowel om mee te kijken, maar ook om samen problemen of obstakels aan te pakken, wordt ook door de leveranciers zelf als prettig en constructief ervaren.

4. Bevindingen ten aanzien van de inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatorische borging van de inkoopfunctie in de ambtelijke organisatie van de gemeente Drimmelen. We kijken in hoeverre de functie is geborgd in termen van Personeel & Organisatie, Methoden en Procedures en Informatievoorziening en welke risico's hierbij zijn geconstateerd. Daarnaast kijken we naar welke rol de gemeenteraad van Drimmelen heeft gespeeld ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

8. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject geborgd in de (inkoop)organisatie en in de samenwerking (door middel van SLA's) met het Inkoopbureau in termen van Personeel & Organisatie, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?
9. Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?
10. Welke rol heeft de gemeenteraad van Drimmelen gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen en dan met name rondom de kaders met inkoop en aanbestedingen in het Sociaal Domein?

4.1. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject geborgd in de (inkoop)organisatie en in de samenwerking (door middel van SLA's) met het Inkoopbureau in termen van Personeel & Organisatie, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?

In paragraaf 2.3 is beschreven dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De portefeuillehouder Middelen is bestuurlijk verantwoordelijk voor inkoop. De uitvoering is opgedragen aan de ambtelijke organisatie.

Hoe het inkoop- en aanbestedingsproces is ingericht is beschreven in paragraaf 3.1. Om de kwalitatieve uitvoering te borgen, staat de gemeente een aantal instrumenten ten dienste, waaronder:

- Beschrijven van het inkoopproces in een inkoophandboek.
- Gebruik van standaard werkwijzen en documenten met een vast format.
- Advisering door een deskundig regionaal inkoopbureau.
- Aanvullende regelingen.
- Interne controle en accountantscontrole.

Inkoophandboek

In het inkoophandboek zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij het inkoopproces betrokken medewerkers beschreven (zie paragraaf 2.3). Het geeft hen handvatten, stappenplannen en instructies om conform de wettelijke eisen te handelen. Een eis is bijvoorbeeld dat medewerkers voor inkooptrajecten boven de drempel van meervoudig onderhandse aanbestedingen (€ 25.000 bij leveringen en € 50.000 bij werken) advies moeten inwinnen bij het Inkoopbureau.

Standaarden

In het inkoophandboek zijn diverse standaard werkwijzen en documenten met een vast format opgenomen (zie paragraaf 2.3). Zo is er een start- en eindformulier dat ingevuld dient te worden bij aanbestedingen. Voor de selectie van leveranciers wordt het zogenaamde kokerprincipe gevolgd (zie paragraaf 2.3). Standaardisering waarborgt dat een constante kwaliteit bij de uitvoering wordt bereikt.

Inkoopbureau

Via het Inkoopbureau beschikt de gemeente Drimmelen over actuele kennis van wet- en regelgeving en de toepassingsmogelijkheden in de praktijk. In paragraaf 2.3 is de begeleidende en adviserende rol van het Inkoopbureau beschreven. Daarvoor heeft de gemeente Drimmelen een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de Stichting Inkoopbureau West-Brabant.

Van het Inkoopbureau zijn voor individuele trajecten en activiteiten gemiddeld 6,67 uren per week inkoopadviseurs aanwezig in de gemeente Drimmelen. Dit wordt ingevuld door twee inkoopadviseurs en een senior inkoopadviseur.

Het Inkoopbureau stelt jaarlijks een inkoopwerkplan op met een overzicht van de lopende en geplande inkooptrajecten. Het overzicht bevat onder andere informatie over welke procedure wordt gevolgd en hoeveel dagdelen zijn gepland voor begeleiding en advisering door het Inkoopbureau.

De gemeente Drimmelen kan jaarlijks in totaal 8 dagdelen per week (44 weken), dat is 352 uur op jaarbasis, afnemen van het Inkoopbureau. Volgens het inkoopwerkplan 2018 was 15% hiervan gereserveerd voor gezamenlijke inkooptrajecten met andere gemeenten. De praktijk kan hiervan afwijken. In 2017²⁵ was de dienstverlening door het Inkoopbureau als volgt:

Type inkooptraject	Aantal trajecten	Geplande inzet bij aanvang	Gerealiseerde inzet
Gezamenlijk	6	nvt	nvt
Drimmelen	38	370,99	212,75
Regionaal	5	14,32	9,66
Strategisch	6	84	130,06
Totaal	55	469,31	352,47

Figuur 11: Overzicht inkooptrajecten in 2017, begeleid door het Inkoopbureau

²⁵ Ten tijde van het samenstellen van dit rapport was de jaarrapportage 2018 nog niet verschenen.

Extra dienstverlening	Aantal trajecten	Geplande inzet bij aanvang	Gerealiseerde inzet
Innovatief	1	25,00	30,25
Contractmanagement	3	*	*
Extra inkoop	1	**	**

Figuur 12: Overzicht extra dienstverlening in 2017, geleverd door het Inkoopbureau

(*) Gefactueerd via gemeente Woudrichem

(**) Gefactueerd via gemeente Etten-Leur

Het Inkoopbureau verzorgt zowel een maandelijkse, halfjaarlijkse als een jaarrapportage. Het jaarrapport over 2017 bevat onder andere informatie over voorlichtingsbijeenkomsten die zijn georganiseerd. Uit het aantal toegenomen helpdeskvragen (in 2017: 70 en in 2016: 59) blijkt dat het Inkoopbureau vaker in een eerder stadium wordt betrokken. Ook is de kennis van de medewerkers van de gemeente Drimmelen toegenomen, aangezien de vragen complexer van aard zijn geweest. Daarnaast blijven er aandachtspunten, zoals:

- Niet meer aanbesteden via e-mail.
- Afsluiten van raamovereenkomsten.
- Vaststellen van een procedure om te komen tot een shortlist van uit te nodigen partijen bij meervoudig onderhandse aanbestedingen.

Aanvullende regelingen

De taken en bevoegdheden, zoals beschreven in het inkoophandboek, zijn vastgelegd in aanvullende regelingen, zoals in:

Budgethoudersregeling Gemeente Drimmelen 2018

Het doel van deze regeling is te zorgen voor een effectieve, efficiënte en rechtmatige inzet van de ter beschikking gestelde middelen en verantwoording af te leggen over het doelmatig gevoerde beheer (artikel 1). De budgethouder mag verplichtingen aangaan tot de hoogte van het beschikbaar gestelde budget in de gemeentebegroting.

Algemeen mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit 2018

Uit oogpunt van efficiëntie wordt het nemen van routinematige besluiten (besluiten die regelmatig terugkeren en waarbij geen of nauwelijks bestuurlijk gevoelige zaken optreden) en gebonden beschikkingen (besluiten die binnen een vastgesteld beleidskader worden genomen, zoals de criteria van een wet of een plan) via mandaatverlening opgedragen aan leidinggevenden en medewerkers die werkzaam zijn in de ambtelijke organisatie van Drimmelen.

Door het college van burgemeester en wethouders is via het *mandaatregister* mandaat verleend aan de afdelingshoofden tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen (het nemen van inkoop- en aanbestedingsbesluiten), het ondertekenen van overeenkomsten en het geven van opdrachten, mits de wijze van aanbesteding heeft plaatsgevonden conform het goedgekeurde concernplan en de aanneemsom niet leidt tot overschrijding van het door de raad beschikbaar gestelde krediet ofwel het binnen de begroting hiervoor beschikbare budget.

Interne controle en accountantscontrole

De interne controle op inkoop en aanbestedingen richt zich op de getrouwheid en rechtmatigheid van het aanbestedingsproces en is eveneens beschreven in paragraaf 2.3. Jaarlijks wordt door het college van burgemeester en wethouders het Intern Controleplan (IC-plan) vastgesteld (zie paragraaf 2.4). Het IC-plan sluit aan bij het controleprotocol van de accountant ten behoeve van de controle van de jaarrekening. Daarnaast besteedt de externe accountant aandacht aan de rechtmatigheid van de uitvoering. In 2018 is onder andere geconstateerd dat een verplichtingenregistratie en contractmanagement ontbreekt (zie paragraaf 2.4).

4.2. Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?

Risico's die de gemeente loopt ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces worden onderkend middels:

- Rapportages van het Inkoopbureau.
- Uitvoering van het IC-plan en accountantscontrole.

Rapportages van het Inkoopbureau

Het Inkoopbureau verzorgt zowel een maandelijkse, halfjaarlijkse als een jaarrapportage. Naast de kwantitatieve informatie, zoals over het aantal begeleide inkoop- en aanbestedingstrajecten, bevat de rapportage ook een analyse van de ervaringen in de praktijk met de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zoals is uitgewerkt in het inkoophandboek.

In 2017 werd onder andere geconstateerd dat medewerkers soms via e-mail meervoudig onderhands aanbesteden. Dan komt het transparantiebeginsel in het geding. Ook is opgemerkt dat sommige lokale ondernemers nooit werden uitgenodigd, ondanks dat zij zich kenbaar hadden gemaakt bij de gemeente middels aanmeldingsformulier. In paragraaf 2.2 is dieper ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van het Inkoopbureau ten aanzien van de inkoopfunctie binnen de gemeente Drimmelen.

Uitvoering van het IC-plan en accountantscontrole

Het IC-plan voor 2018 bevat een overzicht van de risico's die verbonden zijn aan inkopen en aanbestedingen. Genoemd zijn daarin dat de volgende risico's worden onderkend:

- Dat budgetten niet zijn onderbouwd met hiervoor te verrichten gemeentelijke taken.
- Dat de bestelling wordt geplaatst door het onjuist of onvolledig verschaffen van informatie over de onderneming, het product, de kredietwaardigheid of de leveringsvoorwaarden.
- Dat de gunning van opdrachten niet onafhankelijk plaatsvindt of dat er een schijn van belangenverstremming ontstaat.
- Dat facturen worden betaald waarvoor geen overeenstemming is tussen de factuur en de voor de gemeente geleverde prestaties.
- Dat de werkzaamheden gedurende de realisatie van een project niet conform de afspraken worden uitgevoerd.

- Dat opdrachten voor meer- en minderwerk niet op de juiste gronden en/of ten onrechte worden verstrekt en betaald.
- Dat de nacalculatie van uitgevoerde opdrachten en werken niet onafhankelijk plaatsvindt.
- Dat de Europese en/of interne aanbestedingsrichtlijnen niet worden nageleefd.
- Dat niet wordt voldaan aan de geldende wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheid.
- Dat facturen worden gestuurd aan de gemeente waar geen tegensprestatie aan ten grondslag ligt.
- Dat privéuitgaven ten last van de organisatie worden gebracht.

Door zowel het uitvoeren van de interne controle als door de accountant, wordt onder andere het volgende gecontroleerd:

- Of een aanbesteding op het juiste niveau (meervoudig onderhands, nationaal openbaar of Europees) heeft plaatsgevonden;
- Of de juiste procedures zijn doorlopen in het geval van afwijkingen van het inkoopbeleid;
- Of de gunningsbrieven door de daarvoor bevoegde functionarissen zijn geaccordeerd;
- Of bij Europese aanbestedingen de aanbesteding juridisch is getoetst en/of op een andere wijze zekerheid is verkregen over de juridische aspecten van de aanbesteding.

Voor de uitvoering van de controle kan een spendanalyse worden uitgevoerd. Deze analyse houdt in dat vanaf de crediteurenadministratie wordt gekeken of er een aanbestedingsprocedure is gevolgd en welke. Daarnaast wordt een uitdraai gemaakt van alle ingekomen facturen, gesorteerd per crediteur. Facturen voor eenzelfde opdracht worden opgeteld. Als het totaal bedrag per crediteur hoger of gelijk is aan de drempel voor meervoudige aanbestedingen, wordt geanalyseerd of een aanbesteding heeft plaatsgevonden of had moeten plaatsvinden.

In het het accountantverslag 2017 merkt de accountant als één van de drie belangrijkste aandachtspunten voor 2018 aan:

- 'regie op control': beheersing aanbestedingsrechtmatigheid door de frequentie van de interne controle te verhogen naar maandelijks en een rapportage per kwartaal.

De accountant rapporteerde onrechtmatigheden ten aanzien van de naleving van Europese aanbestedingsregels²⁶. Toegelicht is dat organisatiebrede processen, zoals aanbestedingen, vragen om gemeentebrede coördinatie en sturing vooraf, zodat inkoopformulieren worden gebruikt en het centraal contractenregister volledig is. Verder vraagt de accountant aandacht voor subsidies waarvoor een tegenprestatie wordt gevraagd. Dat kunnen overheidsopdrachten zijn die aanbesteed moeten worden.

²⁶ De drempelbedragen per 1 januari 2018 bedragen € 5.548.000 bij Werken en € 221.000 bij Leveringen en Diensten en zijn geldig tot en met 31 december 2019.

4.3. Welke rol heeft de gemeenteraad van Drimmelen gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen?

De raad is nadrukkelijk betrokken geweest bij het opstellen van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid; het is ook door de raad vastgesteld op 6 april 2017. Het onderwerp heeft de belangstelling van de raad, bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijkheid voor lokale ondernemers om te kunnen aanbesteden en om op die manier het lokaal ondernemerschap te kunnen bevorderen. Via de jaarrekening en bestuursrapportages wordt de raad geïnformeerd. Via de programmabegroting worden nieuwe ontwikkelingen aangekondigd.

In het jaarverslag over 2015, 2016 en 2017 is door het college van burgemeester en wethouders gerapporteerd welke ontwikkelingen zich in het verslagjaar hebben voorgedaan, zoals het geven van voorlichting aan lokale ondernemers in 2017. Verder is een overzicht gegeven van de in 2015, 2016 en 2017 uitgevoerde inkooptrajecten, welk financieel resultaat per traject is bereikt, of het criterium duurzaamheid is toegepast en of een regionale/lokale partij de kans heeft gehad deel te nemen aan de aanbesteding. De totalen zijn opgenomen in figuur 13.

Jaar	Aantal trajecten	Type inkoop	Financieel resultaat 1 jaar	Fiancieel meerdere jaren	Duurzaam	Regionale / lokale partij deelname
2015	9	Eenmalig: 4 Meerjarig: 5	€ 404.047	€ 525.826	Ja: 4 Nee: 5	Ja: 6 Nee: 3
2016	13	Eenmalig: 4 Meerjarig: 9	€ 843.885	€ 1.353.006	Ja: 10 Nee: 3	Ja: 13
2017	10	Eenmalig: 6 Meerjarig: 4	€ 472.042	€ 643.378	Ja: 9 Nee: 1	Ja: 10

Figuur 13: Overzicht van inkoop- en aanbestedingstrajecten 2015, 2016 en 2017 – zie hiervoor de jaarrekeningen 2015, 2016 en 2017 van de gemeente Drimmelen.

Hierbij is de opmerking gemaakt dat het niet altijd mogelijk is regionaal en/of lokaal aan te besteden, aangezien het soms gaat om een specialistische dienstverlening of werk. Daarnaast reikt de invloed van de gemeente tot het uitnodigen van lokale of regionale partijen bij onderhandse aanbestedingen. Bij meervoudige onderhandse aanbesteding bepaalt de verhouding kwaliteit/prijs (EMVI) van de inschrijving de gunning.

Daarnaast is melding gemaakt van het aantal gezamenlijke en regionale inkooptrajecten:

2015: 8

2016: 9

2017: 7

Deze informatie wordt door de raad gewaardeerd. Toch zijn er wensen wat de informatievoorziening betreft, zo bleek uit het gesprek met een vertegenwoordiging van de raad. Met name een rapportage over de behaalde resultaten ten aanzien van duurzaamheid en SROI wordt thans gemist (zie ook paragraaf 2.1).

Een aandachtspunt is verder dat er geen inzicht bestaat in de enkelvoudig onderhandse aanbestedingen, zowel qua aantal als hoogte van het bestede budget. Wat betreft het inkoopproces hebben de raadsleden aandacht gevraagd voor de uitvoering van de stappen 5 (bestellen), 6 (bewaken) en 7 (nazorg) (zie ook paragraaf 3.1). Dit zijn geen taken die uitgevoerd worden door het Inkoopbureau. De vraag is waar de uitvoering van deze taken in de ambtelijke organisatie dan zijn belegd en hoe deze zijn geborgd. Het is niet zozeer de vraag van de raadsleden om hierover actief te rapporteren, het is voldoende als er rapportage plaatsvindt die via het (besloten) informatiesysteem van de raad passief kan worden aangeboden, zodat raadsleden het kunnen raadplegen.

4.4. Duiding van bevindingen

De eerste fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces zijn geborgd door de inzet van de daarvoor geëigende instrumenten. Het inkoophandboek bevat de handvatten, instructies en stappenplannen voor het proces tot en met de contractering. De stappen (operationele inkoopfasen) daarna zijn in het handboek niet beschreven en derhalve ook niet geborgd en persoonsafhankelijk. Ook vanuit de raad wordt aandacht gevraagd om hieraan ook invulling te gaan geven.

Het Inkoopbureau wordt in toenemende mate om advies en begeleiding gevraagd. Daarmee komt het inkoop- en aanbestedingsproces op een professioneel niveau. Waar er nog aandachtspunten zijn, worden deze in de rapportage benoemd door het Inkoopbureau en door het management ook opgepakt. De investering die het kost om het inkoopbureau in te zetten, weegt op tegen de het financiële rendement dat de afgelopen jaren is geboekt.

De interne controle en de accountant zijn goed gepositioneerd om steekproefsgewijs na te gaan of er rechtmatig wordt aanbesteed. Ook de risico's zijn benoemd. Op welke manier het IC-plan feitelijk wordt uitgevoerd is niet onderzocht, dit valt buiten de scope van het onderzoek. Ook de accountant wijst erop dat er meer regie op controle kan plaatsvinden.

De gemeenteraad is actief betrokken bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid, doordat het beleid door de raad is vastgesteld. Dat geldt ook voor het duurzaamheidsbeleid en SROI als onderdeel daarvan en met name de bevordering van de regionale en lokale economie. Behalve over met name de bereikte financiële resultaten, ontbeert het de raad aan informatie over de andere onderwerpen. Juist raadsleden worden door lokale ondernemers bevroegd in hoeverre het lokale bedrijfsleven kan participeren.

Op dit punt kunnen de kansen die er zijn (meerjarige contracten en toepassing van het BVP-concept waarbij er veel ruimte is voor de ondernemer om zijn kennis en kunde aan te bieden) nog meer worden benut.

REACTIE COLLEGE OP CONCEPTRAPPORTAGE

Op 20 juni 2019 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 29 augustus 2019. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

Met deze brief willen wij onze bestuurlijke zienswijze op het rapport van de Rekenkamercommissie (Rkc) kenbaar maken. Op 9 mei 2019 heeft u reeds een ambtelijk technische reactie ontvangen en verwerkt in uw rapport. Wij richten ons hierbij op de conclusies en aanbevelingen.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen

Ingaande op de door u geformuleerde conclusies (pagina 5) en aanbevelingen (pagina 8) willen wij u het volgende melden.

In het rapport wordt gesproken over de eerste fases (1 t/m 4) van het inkoop en aanbestedingsproces en de fases 5 t/m 7. Het college is tevreden met de conclusies rondom de eerste fases. Deze worden goed en gestructureerd doorlopen waardoor de integriteit en rechtmatigheid goed zijn geborgd.

Daarnaast wordt er gesproken over de fases 5 t/m 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces met daarbij het contactbeheer en -management. Om in dit proces verbeteringen aan te brengen gaan we het huidige beleid opnieuw toetsen. Daarbij gaan we een scan laten uitvoeren, een nulmeting, op ons contractmanagement. Naar aanleiding van deze scan en de adviezen uit dit rekenkameronderzoek wordt het beleid, daar waar nodig aangepast en/of verbeterd. Belangrijk onderdeel hierbij zal zijn het monitoren van de leveranciers-prestaties (wordt er gedaan wat er afgesproken is).

In de geformuleerde conclusies en aanbevelingen wordt een "gap" benoemd tussen het strategische en het operationele niveau. Om dit meer toetsbaar te maken zal het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid geëvalueerd worden. In het beleid is opgenomen dat deze om de vier jaar wordt geëvalueerd. Naar aanleiding van uw adviezen wordt er voor gekozen dit eerder te doen namelijk in 2020 (i.p.v. 2021). Tijdens deze evaluatie zullen de volgende onderwerpen worden meegenomen:

- o Kunnen we het inkoopbeleid "smart" maken d.m.v. subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten?
- o Bezien of en hoe een beleid opgesteld kan worden m.b.t. SROI
- o Het in 2020 te actualiseren duurzaamheidsbeleid en het eventueel tekenen van het manifest verantwoord inkopen.
- o Beleid opstellen rondom regionaal inkopen. Op dit moment loopt er een pilot met het uitnodigen van partijen d.m.v. het kokerprincipe. In Q3 2019 wordt dit geëvalueerd
- o Hoe kunnen aanbestedingen geëvalueerd worden en wat kan er geleerd worden van de verbeterpunten.

Als laatste is het goed om te horen dat de raad de verstrekte informatie waardeert en het onderwerp belangstelling heeft. Nadat het beleid is geëvalueerd en daar waar nodig aangepast zal er met de raad bekeken worden welke informatievoorziening wenselijk is.

Wij danken u dan ook voor uw rapportage over de doelmatigheid en doeltreffendheid van ons inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wij zullen uw aanbevelingen meenemen – voor zover deze al niet in voorbereiding of van toepassing zijn – in de evaluatie van ons beleid.

Met vriendelijke groet,

de secretaris,

E.A.L. Delissen

de burgemeester,

drs. G.L.C.M. de Kok

NAWOORD

De Rekenkamer dankt het college van B&W voor de reactie en is verheugd dat het college van B&W de conclusies en aanbevelingen in het rapport onderschrijft en overneemt. Tevens is het mooi om te zien dat er reeds plannen en maatregelen zijn bedacht om het beleid en de uitvoering omtrent inkoop verder te verbeteren.

LITERATUURLIJST

Documenten

BDO, 2016, *Accountantsverslag 2015 gemeente Drimmelen*, 18 juli 2016, p. 1-43.

BDO, 2017, *Accountantsverslag 2016 Gemeente Drimmelen*, 12 juli 2017, p. 1-27.

BDO, 2018, *Accountantsverslag 2017 Gemeente Drimmelen*, 26 juni 2018, p. 1-26.

BDO, 2019, *Aandachtsgebieden bij de uitvoering van de controle op de aanbestedingsrechtmatigheid*, 18 januari 2019, p. 1-6.

Evertz. P., 2015, *Best Value - Praktische handvatten om vandaag aan de slag te gaan*, p. 1-13.

Gemeente Drimmelen, Startformulier inkoop (Excelbestand).

Gemeente Drimmelen, Eindformulier inkoop (Excelbestand).

Gemeente Drimmelen, overzicht raamovereenkomsten.

Gemeente Drimmelen, flowchart inkoopproces.

Gemeente Drimmelen, 2011, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Drimmelen 2011*, 3 november 2011, p. 1-8.

Gemeente Drimmelen, 2013, *Visie Duurzaamheid 2040 - Basisdocument verduurzamen gemeente Drimmelen*, 7 januari 2013, p. 1-24.

Gemeente Drimmelen, 2013, *Beleidsplan duurzaamheid 2013-2017 gemeente Drimmelen - Samen maken we onze gemeente Drimmelen duurzaam*, 12 november 2013, p. 1-32 + bijlagen.

Gemeente Drimmelen, 2014, *Begroting 2015*, 6 november 2014, p. 1-113.

Gemeente Drimmelen, 2015, *Begroting 2016*, 13 oktober 2015, p. 1-144.

Gemeente Drimmelen, 2016, *MT-voorstel Inkooprapportage inkoopbureau 2015*, 18 februari 2016, p. 1-2.

Gemeente Drimmelen, 2016, *Collegevoorstel Inkooprapportage inkoopbureau 2015*, p. 1-4.

Gemeente Drimmelen, 2016, *Jaarrekening 2015*, 21 juli 2016, p. 1-211.

Gemeente Drimmelen, 2016, *Evaluatie inkoopbeleid en inkoopprotocol*, 3 augustus 2016, p. 1-6.

Gemeente Drimmelen, 2016, *MT-voorstel Halfjaarlijkse inkooprapportage Inkoopbureau 2016*, 15 september 2016, p. 1-3.

Gemeente Drimmelen, 2016, *Begroting 2017*, 3 november 2016, p. 1-162.

Gemeente Drimmelen, 2017, *Inkoophandboek Gemeente Drimmelen*, p. 1-29.

Gemeente Drimmelen, 2017, *MT-voorstel Aanpassen inkoopbeleid en inkooprapportage 2016 & werkplan 2017*, 6 maart 2017, p. 1-4.

Gemeente Drimmelen, 2017, *Collegevoorstel Aanpassen inkoopbeleid en inkooprapportage 2016 & werkplan 2017*, 9 maart 2017, p. 1-6.

Gemeente Drimmelen, 2017, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017*, 6 april 2017, p. 1-15.

Gemeente Drimmelen, 2017, *Jaarrekening 2016*, 11 juli 2016, p. 1-200.

Gemeente Drimmelen, 2017, *Budgethoudersregeling Gemeente Drimmelen 2018*, 12 oktober 2017, p. 1-9.

Gemeente Drimmelen, 2017, *Halfjaarlijkse Inkooprapportage inkoopbureau 2017*, 23 oktober 2017, p. 1-2.

Gemeente Drimmelen, 2017, *Begroting 2018*, 13 november 2017, p. 1-159.

Gemeente Drimmelen, 2018, *Afronden inkooptrajecten 2018* (Excelbestand).

Gemeente Drimmelen, 2018, *Beleidsplan Sociaal domein - samenhangend beleid en integraal werken vanuit Jeugdwet, Participatiewet en Wmo Gemeente Drimmelen 2019- 2023*, p. 1-45.

Gemeente Drimmelen, 2018, *Jaarplan 2018 Afdeling Middelen*, 29 januari 2018, p. 1-13.

Gemeente Drimmelen, 2018, *Intern controleplan – Handboek en jaarplanning*, februari 2018, p. 1-18.

Gemeente Drimmelen, 2018, *Algemeen Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit 2018*, 7 maart 2018, p. 1-10 + register.

Gemeente Drimmelen, 2018, *MT voorstel Inkooprapportage 2017 en inkoopscan*, 27 maart 2018, p. 1-5.

Gemeente Drimmelen, 2018, *Jaarrekening 2017*, 28 juni 2018, p. 1-205.

Gemeente Drimmelen, 2018, *Begroting 2019*, 8 november 2018, p. 1-126.

- Gemeente Drimmelen, 2018, *Collegevoorstel Inkooprapportage inkoopbureau 2017*, p. 1-3.
- Gemeente Drimmelen, 2019, *Jaarplan 2019 Afdeling Grondgebied*, 31 januari 2019, p. 1-17.
- Gemeente Drimmelen, 2019, *Jaarplan 2019 Afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden*, 1 februari 2019, p. 1-34.
- Gemeente Drimmelen, 2019, *MT voorstel Aanbestedingsrechtmatigheid*, 6 maart 2019, p. 1-2.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2015, *Maandrapportage Drimmelen*, 31 december 2015, p. 1-2.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2016, *Inkoopwerkplan gemeente Drimmelen 2016*, p. 1.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2016, *Inkooprapportage Inkoopbureau West-Brabant 2015 Gemeente Drimmelen*, 28 januari 2016, p. 1-35.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2016, *Maandrapportage Drimmelen*, 1 maart 2016, p. 1-2.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2016, *Maandrapportage Drimmelen*, 1 juli 2016, p. 1.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2016, *Maandrapportage Drimmelen*, 1 augustus 2016, p. 1.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2016, *Halfjaarlijkse Inkooprapportage Inkoopbureau West-Brabant gemeente Drimmelen*, juli 2016, p. 1-29.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2017, *Inkoopwerkplan gemeente Drimmelen 2017*, p. 1.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2017, *Inkooprapportage Inkoopbureau West-Brabant 2016 Gemeente Drimmelen*, 2 februari 2017, p. 1-33.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2017, *Rapportage inkoopscan Inkoopbureau West-Brabant Gemeente Drimmelen Boekjaar 2016*, oktober 2017, p. 1-24.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2017, *Halfjaarlijkse Inkooprapportage Inkoopbureau West-Brabant gemeente Drimmelen*, oktober 2017, p. 1-9.
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2017, *Maandrapportage Drimmelen*, 1 juli 2017, p. 1
- Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2017, *Maandrapportage Drimmelen*, 1 oktober 2017, p. 1

Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2018, *Inkooprapportage Inkoopbureau West-Brabant 2017 Gemeente Drimmelen*, 29 januari 2018, p. 1-28 + uitgevoerd werkplan.

Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2017, Presentatie Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Drimmelen, p. 1-20 + uitnodiging + verslag.

Stichting Inkoopbureau West-Brabant, 2018, *Inkoopwerkplan gemeente Drimmelen 2018*, p. 1-5.

Veeke M. & R. Gunning, 1993, Inkoopbeleid: basis voor doelgerichte actie, *Tijdschrift voor Inkoop & Logistiek*, vol. 9, issue 6.

Cases

Dossiers met betrekking tot de aanbesteding van de volgende onderwerpen (zie ook bijlage 2):

1. Abonnementenbeheer (2015)
2. Elektrische auto BOA (2015)
3. WMO Hulp bij het Huishouden (2015)
4. Leerlingenvervoer (2016)
5. Kunstgrasvelden Drimmelen (2016)
6. Glasbewassing (2017)
7. Aanschaf 3 bedrijfswagens (2017)
8. Website (2017)
9. Kunstwerken Havens (2018)
10. Brandstof (2018)

Websites

<https://inkopers-cafe.nl/wiki/spendanalyse/>

<https://kennislab.nevi.nl>

<https://www.drimmelen.nl/>

<https://www.pianoo.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012>

<https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

<https://vng.nl/onderwerpenindex/economie/vng-model-inkoop-en-aanbestedingsbeleid>

Bijlagen

Bijlage 1	Normenkader
Bijlage 2	Geselecteerde cases
Bijlage 3	Aandachtspunten vanuit de raad van Drimmelen voor het onderzoek

BIJLAGE 1: NORMENKADER

Voor dit onderzoek is het normenkader geoperationaliseerd met een onderverdeling naar:

- Beleid
- Organisatie
- Uitvoering
- Resultaten
- Evaluatie

De nummering van de onderzoeksvragen in onderstaande tabel komt overeen met de nummering in paragraaf 1.2.

	Onderzoeksvragen	Norm
Beleid	1. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen in relatie tot de gemeente brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?	<ul style="list-style-type: none"> • De doelen van het inkoopbeleid zijn een afgeleide van de gemeente brede doelstellingen; deze relatie is expliciet benoemd en vastgelegd. • De beleidsdoelstellingen met betrekking tot duurzaamheid, Social Return On Investment (SROI) en innovatie zijn geen doel van de inkoopfunctie, maar zijn strategische doelen (organisatiebreed) die terugkomen in de programma's van de gemeente en kennen een duidelijke definitie. • Inkoop is als instrument gepositioneerd om aan de gemeente brede doelstellingen bij te dragen. Hierbij is voor een dominante strategie gekozen om invulling te geven aan het instrument inkoop. Strategie gericht op:²⁷ <ul style="list-style-type: none"> ○ de klant (customer intimacy) ○ laagste kosten (operational excellence) ○ innovatie van dienstverlening (productleadership)
	2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?	<ul style="list-style-type: none"> • De doelen van het inkoopbeleid zijn SMART geformuleerd. • Inkoop komt als functie (strategische waarde) terug in elk jaarplan van het primaire proces. • De doelen van het inkoopbeleid zijn daar waar nodig verder uiteengezet in subdoelen en/of uitgangspunten, die op hun beurt ook SMART zijn geformuleerd. • De doelstellingen zijn voldoende vertaald van een strategisch naar een tactisch/operationeel niveau (vertaling van beleid naar uitvoering) door middel van bijvoorbeeld het borgen en vastleggen in processen en borgen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. • Er is sprake van commodity plannen (een plan per inkooppakket), waarbij de beleidsuitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid gedifferentieerd worden toegepast (duidelijke inkoopstrategie). Met andere woorden, op welke inkooppakketten zijn de doelen Social Return On Investment bijvoorbeeld wel van toepassing en op welke niet?
	3. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de inkoopfunctie (inkoop- en aanbestedingsbeleid of jaarplan) zijn instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en social return.

²⁷ Treacy, M. & F. Wiersma, 1997, *The Discipline of Market Leaders - Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market*, The Perseus Books Group, New York City.

	4. In hoeverre is integriteit en rechtmatigheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geborgd?	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente kent een integriteitsbeleid, bijvoorbeeld door middel van een code. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent een vertaling van deze code. • In het rapport van bevindingen van de accountant van de afgelopen jaarrekeningen zijn geen onrechtmatigheden met betrekking tot inkoop- en aanbestedingstrajecten gevonden.
Organisatie	8. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject geborgd in de (inkoop)organisatie en in de samenwerking (door middel van SLA's) met Inkoopbureau in termen van Personeel & Organisatie, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een eenduidig beeld van de inkoopfunctie (vanuit het Inkoopbureau) binnen de organisatie en van de strategische waarde die de inkoopfunctie kan leveren ten aanzien van de organisatiedoelen. • Het management wordt gevoed met strategische managementinformatie aangaande de invulling van de inkoopfunctie (invulling strategische doelen en uitgangspunten) om te kunnen sturen. • Vanuit de afdelingen van het primaire proces komt voldoende informatie naar voren voor de inkoopfunctie (vanuit het Inkoopbureau) om een gedegen planning te maken van activiteiten voor het komende jaar (maken inkoopkalender). • Binnen de inkoopfunctie (inkoop- en aanbestedingsbeleid of jaarplan) zijn instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en social return. • Er is sprake van een inkoopdashboard (gevoed met bijvoorbeeld een inkoopspend, contractbeheer, -management, et cetera) dat sturingsinformatie biedt op het gebied van inkoop. • Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopadviseurs zijn duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd in de organisatie en daarbij ook helder gecommuniceerd naar de andere afdelingen. • De inkoopfunctie (vanuit het Inkoopbureau) kent een eigen afdelingsplan/teamplan, waarin de strategische waarde ten aanzien van de andere afdelingen en beleidsdoelen van de organisatie is beschreven. Tevens is uiteengezet wat deze strategische waarde betekent in termen van eigen inzet, activiteiten en behoeften. • Er is sprake van eenduidige kennis en kwaliteitsniveau (minimale niveau).
	10. Welke rol heeft de raad van Drimmelen gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en dan met name rondom de kaders met inkoop en aanbestedingen in het Sociaal Domein?	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeenteraad heeft een proactieve houding aangenomen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en haar standpunten met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid en duurzaam inkopen kaderstellend vastgesteld en terug laten komen in het beleid. • De gemeenteraad evalueert één keer in de vier jaar het inkoop- en aanbestedingsbeleid en beoordeelt in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Op basis hiervan wordt het beleid aangepast.
	9. Welke risico's lopen de gemeenten ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?	<ul style="list-style-type: none"> • De risico's zijn benoemd in de Service Level Agreement met Inkoopbureau. Hierop zijn beheersmaatregelen benoemd. Tevens zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk benoemd.

<p>Uitvoering</p>	<p>5. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een vertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Drimmelen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De beleidsdoelen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (waaronder duurzaam inkopen) zijn vertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en Key Performance Indicators (vertaling van strategisch naar tactisch). • Deze vertaling wordt gedaan in samenwerking tussen de inkoopfunctie en de afdelingen in het primaire proces en vastgelegd in inkoopplannen. • Processen voor het inrichten of opstarten van een aanbestedings- of inkooptraject zijn vastgelegd en dusdanig geborgd dat er sprake is van uniformiteit en standaardisatie. • Proceseigenaarschap is duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd. • De vertaling van beleidsdoelstellingen in het inkoopproces is een samenspel tussen de afdelingen van het primaire proces en de inkoopfunctie. • De inkoopfunctie vervult een strategische adviesrol in dit traject, waarbij de afdeling in het primaire proces zorgt voor de inhoudelijke kennis en expertise. • De inkoopfunctie bewaakt het proces in het kader van rechtmatigheid en bijkomende neveneffecten.
<p>Resultaten en Evaluatie</p>	<p>6. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeenteraad ontvangt periodiek informatie aangaande de prestaties ten aanzien van de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. • De kwalitatieve doelen en uitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden jaarlijks geëvalueerd aan de hand van de resultaten ten aanzien van de gedane aanbestedingen. Op basis hiervan vindt bijsturing plaats. • Processen voor evaluatie zijn vastgelegd en geborgd, waarbij opgehaalde informatie en bevindingen worden vastgelegd en gebruikt bij nieuwe inkooptrajecten en aanbestedingen. • Er wordt expliciet gestuurd op Key Performance Indicators (inkoopbesparingen, doorlooptijden, procesverbetering, klanttevredenheid van interne klanten, de kwaliteit van het uitgevoerde werk, et cetera). Hierbij gaat het om kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren van de inkoopfunctie. De inkoopfunctie is een mogelijk middel om een ander beleidsinhoudelijk doel te helpen bereiken.
	<p>7. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente monitort de geleverde prestaties/resultaten en stuurt desgewenst hierop bij. • Bijsturingmogelijkheden (gesprek, boetes, ontbinden overeenkomst, et cetera) zijn vastgelegd en worden in overleg binnen de inkoopfunctie afgewogen toegepast.

BIJLAGE 2: GESELECTEERDE CASES

De volgende cases zijn onderzocht voor dit onderzoek:

Dossier	Jaartal	Afdeling	Inkoopcategorie (levering, dienst, werk)	Ordergrootte	Type aanbesteding
2015					
Abonnementenbeheer (Gezamenlijk)	2015	Middelen	Dienst		
Elektrische auto BOA	2015	Openbare werken	Levering	€ 23.950,00	MvO
WMO Hulp bij het Huishouden DGOWW (Regionaal)	2015	MA	Dienst		
2016					
Leerlingenvervoer	2016	MA	Dienst	€ 2.000.000,00	EU
Kunstgrasvelden Drimmelen	2016		Werk	€ 1.102.400,00	Nationaal openbaar
2017					
Glasbewassing DRI-IKS-2017	2017	Middelen	Dienst	€ 24.408,00	MvO
Aanschaf 3 bedrijfswagens chassiscabine	2017	Openbare werken	Levering	€ 66.740,00	MvO
Website DRI-SLN-2016	2017	D&O	Dienst	€ 119.500,00	Nationaal openbaar
2018					
Kunstwerken havens	2018	Openbare Werken	Werk	€ 108.870,00	MvO
Brandstof	2018	Openbare Werken	Levering	Perceel 1 €161.312	EU

BIJLAGE 3: AANDACHTSPUNTEN VANUIT DE RAAD VOOR HET ONDERZOEK

Op 28 november 2018 zijn aandachtspunten benoemd vanuit de raad van Drimmelen voor het onderzoek. In deze bijlage behandelen we deze aandachtspunten. De aandachtspunten zijn verweven in het rapport.

1. Waarom wordt speciaal voor het sociaal domein gekozen?

Het Sociaal Domein komt terug in de koppeling tussen het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de inhoudelijke kaders op het Sociaal Domein en de kaders ten aanzien van SROI. Daarnaast wordt in het rapport op diverse plekken verwezen naar specifieke casussen op het gebied van het Sociaal Domein, zie de inkoop van Wmo Hulp bij het Huishouden en Leerlingenvervoer.

2. Hoe geeft de gemeente invulling aan duurzaamheid?

In hoofdstuk 2 is ingegaan op welke kaders omtrent duurzaamheid van toepassing zijn. Vanuit het onderzoek constateren we dat de kaders op het gebied van duurzaamheid nog onvoldoende richting voor de invulling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierdoor wordt de invulling van duurzaamheid in de uitvoering op verschillende wijzen vorm gegeven. Er is hier sprake van een 'gap' tussen beleid en uitvoering.

3. Koopt de gemeente zelf in of gaat alles via het Inkoopbureau West Brabant?

Inkoop- en aanbestedingstrajecten worden begeleid vanuit een adviesrol door het Inkoopbureau West-Brabant. De gemeente Drimmelen (budgethouders) zijn verantwoordelijk.

4. Hoe komt in de praktijk het maatschappelijk verantwoord aanbesteden tot uiting? Niet steeds dezelfde ondernemer.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn doelstellingen opgenomen ten aanzien van duurzaamheid, SROI en lokaal en regionaal ondernemerschap. Vanuit het onderzoek is aangegeven dat er sprake is van een 'gap' tussen beleid en uitvoering, waardoor de invulling van de doelstellingen ten aanzien van duurzaamheid, SROI en lokaal en regionaal ondernemerschap op verschillende wijzen vorm worden gegeven.

Ten aanzien van de selectie van uit te nodigen aanbieders bij enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen, hanteert de gemeente het kokerprincipe. Dit principe is een nadere invulling van economische uitgangspunten (zie paragraaf 2.1) van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en bevordert de mate van transparantie richting de markt ten aanzien van de keuze voor het uitnodigen van aanbieders voor het inschrijven bij een aanbesteding.

5. Aandacht wordt gevraagd als casus bij diensten voor oplevering en controle bij traject onderhoud openbare werken

Om hier invulling aan te geven is de casus Kunstwerken Havens geselecteerd, zie bijlage 2.