

Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Moerdijk

Eindrapportage

April 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
Conclusies uit het onderzoek	4
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 Moerdijk in relatie tot de gemeentelijke 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?	20
2.3. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?	26
2.4. In hoeverre is integriteit en rechtmatigheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geborgd?	29
2.5. Duiding van bevindingen	32
3. Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces	34
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 Moerdijk?	34
3.2. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord ten opzichte van gestelde doelstellingen?	40
3.3. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?	40
3.4. Duiding van bevindingen	41
4. Bevindingen ten aanzien van de inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie	43
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 & Procedures en Informatievoorziening?	43
4.2. Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?	44

4.3. Welke rol heeft de gemeenteraad van Moerdijk gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen?.....	45
4.4. Duiding van bevindingen	46
REACTIE VAN HET COLLEGE OP CONCEPTRAPPORT.....	47
NAWOORD	52
LITERATUURLIJST	53
Bijlage 1 Normenkader.....	57
Bijlage 2 Geselecteerde cases	60
Bijlage 3 Inkoopproces (fase 1 tot en met 4)	61

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. Hierbij 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 Moerdijk 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 Moerdijk. 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 Moerdijk (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. Eerst 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.

Allereerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

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

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

De inkoopfunctie bij de gemeente Moerdijk is georganiseerd door middel van een inkoopconsulent en de inzet van het Inkoopbureau West-Brabant. De ondersteuning wordt als goed ervaren en wordt gewaardeerd. De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is door de gemeente Moerdijk pragmatisch ingericht.

Er is in de afgelopen periode met name aandacht gegeven aan een rechtmatig verloop van het inkoopproces. Deze focus op rechtmatigheid is vanuit het verleden verklaarbaar, doordat er door onder andere de accountant en vanuit het onderzoek van Twynstra &

Gudde³⁺⁴ constatering is gedaan ten aanzien van het inkopen en aanbesteden binnen de gemeente Moerdijk en de risico's die daarmee gelopen werden. De afgelopen jaren heeft de gemeente Moerdijk verschillende verbetermaatregelen doorgevoerd om de rechtmatigheid van het inkopen te borgen. Er zijn resultaten geboekt waardoor de rechtmatigheid is verbeterd, maar we constateren dat er nog verdere verbeterpunten zijn (zie conclusie 5).

Door deze focus op rechtmatigheid, zien we dat er minder aandacht is voor doeltreffendheid en doelmatigheid. De uitvoering van de inkoopfunctie is georganiseerd, maar matcht niet met het beleid. We constateren hier een 'gap' tussen het strategische niveau (niveau waarop de beleidsdoelstellingen nu niet zijn geformuleerd) en het operationele niveau. Deze 'gap' heeft tot gevolg 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) en dat er geen koppeling is met de strategische doelstelling (wanneer doen we het goed en wanneer moet er worden bijgestuurd?). Hierdoor is niet te bepalen wat de mate van doeltreffendheid is van de gestelde beleidsdoelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk.

De gemeente rapporteert niet op het inkoopresultaat/aanbestedingsresultaat. Hierdoor is er ook geen uitspraak te doen aangaande de mate van doelmatigheid.

Conclusies uit het onderzoek

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

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid komt uit 2017 en is gebaseerd op het standaardmodel inkoop- en aanbestedingsbeleid van de VNG⁵ met een lokale vertaling.

We concluderen dat de doelstellingen in 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 rondom de speerpunten (duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie) nog geen beleid heeft vastgesteld of daar nog mee bezig is, bijvoorbeeld ten aanzien van SROI in De6-verband. Met andere woorden: er is nog geen duidelijke richting aangegeven, waarmee inkoop (als ondersteunende functie) invulling kan geven aan deze speerpunten van het beleid. 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. Dit handboek wordt echter alleen door de inkopers

³ Twynstra Gudde, 2016, *Onderzoek aanpassing gemeentehuis Moerdijk (presentatie)*, 26 september 2016, p. 1-19.

⁴ Gemeente Moerdijk, 2017, *Raadsinformatiebrief: Plan van aanpak aanbevelingen onderzoeksrapport Twynstra Gudde*, 21 februari 2017, p. 1-26

⁵ <https://vng.nl/onderwerpenindex/economie/vng-model-inkoop-en-aanbestedingsbeleid>

gebruikt en niet door de primaire afdelingen. Dit heeft ook te maken met het punt houding en gedrag (zie conclusie 5).

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 Moerdijk.

De gemeente Moerdijk rapporteert niet over de mate van doelmatigheid van het instrument inkoop. Het aanbestedingsresultaat wordt bijvoorbeeld niet berekend en niet verantwoord. Vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt een duidelijk kader en in de verantwoording via de planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus) wordt niet over het aanbestedingsresultaat gerapporteerd. Met andere woorden, de doelmatigheid (welke financieel resultaat is goed?) is niet inzichtelijk.

2. Bij het Sociaal Domein is sprake van een expliciete koppeling met het inkoop- en aanbestedingsbeleid, dit is bij de andere beleidsterreinen nog niet het geval.

We constateren dat er in de beleidsplannen geen directe link met de inkoopfunctie wordt gemaakt. In de beleidsplannen omtrent sociaal domein en jeugd (regionaal) wordt juist wel expliciet de verbinding gelegd met inkoop, en is ook een inkoopstrategie (regionaal) opgesteld. Daarbij worden disciplines met een hoog specialistisch karakter bovenregionaal georganiseerd, met als doel goede inkoop, risicospreiding en solidariteit efficiency (in het inkoopproces) en een sterkere positie te verwerven ten opzichte van de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders. De gemeente hanteert een regionale aanpak om voor belangrijke onderwerpen, zoals inkoop, communicatie en ICT, zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken. We zien dat de inkoop voor het Sociaal Domein grotendeels regionaal wordt georganiseerd, waarbij het Inkoopbureau meer aan zet is en meer in lead is. Hierdoor wordt explicieter de relatie gelegd met het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

3. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid alsmede de uitvoering kent nog een sterke focus op rechtmatigheid.

Dit is een gevolg van de controle van de accountant op de jaarrekening 2016 en de afgegeven verklaring met beperkingen, mede vanwege de onrechtmatigheden ten aanzien van inkoop. We constateren dat door deze focus de onderdelen doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument inkoop onderbelicht zijn (zie conclusie 1). De gemeente is nu op een punt aanbeland om de inkoopfunctie meer te gaan richten op doeltreffendheid en doelmatigheid. De gemeente heeft reeds verschillende plannen gemaakt om hier stappen in te zetten.

4. Evaluatie maakt geen structureel onderdeel uit van het beleid en de uitvoering.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 is geen bepaling over de evaluatie van het beleid opgenomen. We hebben in dit onderzoek dan ook geen expliciete evaluatie van voorafgaand beleid mogen aantreffen. De gemeente gaat het inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2019 evalueren.

Ook in de uitvoering van de inkoop- en aanbestedingstrajecten is evaluatie nog geen gemeengoed. Of evaluatie wordt uitgevoerd, is afhankelijk van de projectleider. Gesprekken met leveranciers worden feitelijk alleen gehouden op initiatief van de leverancier. Het goed evalueren van de doorlopen trajecten is van toegevoegde waarde, omdat geïdentificeerde leerpunten in het vervolg zorgen voor een kwalitatief beter traject. Hierbij gaat het om een interne evaluatie, als ook een externe evaluatie waarbij inschrijvers en leveranciers worden betrokken.

5. De afgelopen jaren is aandacht besteed aan een verbetering van de inkoopfunctie, maar hier dient nog een verdere verbetering plaats te vinden.

Zoals aangegeven bij conclusie 3 heeft de sterke focus op rechtmatigheid, de afgelopen jaren geleid tot een sterke verbeterslag aangaande de inkoopfunctie in de vorm van verbetering van het inkoopproces en het functioneren van de inkoopfunctie (samenwerking tussen het Inkoopbureau en het primaire proces). De gemeente heeft hiervoor een apart project opgezet, genaamd 'Project Verbetering Inkoopproces'. Het bijbehorende plan van aanpak geeft inzicht in welke maatregelen zijn getroffen. Er zijn door deze maatregelen verschillende resultaten geboekt, maar op de volgende onderdelen dienen nog slagen gemaakt te worden:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid inkoop- en aanbestedingsbeleid en aansluiting beleidsstukken primaire proces (zie ook conclusie 1).
- Contractbeheer en -management (zie conclusie 8).
- Bestellen en uitvoering in relatie tot contractmanagement; risico op Maverick Buying.⁶
- Evaluatie (intern en extern) als structureel onderdeel van aanbestedingen (zie conclusie 4).
- Bepaling van de opdrachtwaarde en daarmee de keuze voor de aanbestedingsprocedure.

⁶ Maverick Buying is het bestellen/inkopen buiten bestaande contracten om. De risico's van Maverick Buying zijn te splitsen in juridische en economische risico's:

- Juridische risico's: met de leveranciers die gecontracteerd zijn, zijn bepaalde afspraken gemaakt. Als inkopende organisatie ben je verplicht om aan deze afspraken te voldoen. Een voorbeeld kan zijn dat in een contract is vastgelegd dat er binnen de contractperiode voor € 100.000 aan goederen afgenomen wordt. Maar wat als een medewerker dezelfde goederen buiten dit contract inkoopt bij een andere leverancier? Dan kun je niet voldoen aan het afgesproken inkoopvolume met de gecontracteerde leverancier, wat kan resulteren in een conflict. Daarnaast brengt buiten contract om inkopen sowieso juridische risico's met zich mee, omdat er geen afspraken vastgelegd zijn. Mocht er iets fout gaan met de levering, zijn er geen contractafspraken om op terug te vallen.
- Economische risico's: met gecontracteerde leveranciers worden inkoopafspraken opgesteld. Deze afspraken worden vaak gemaakt op basis van prijs, waarbij binnen de contractperiode geprofiteerd wordt van een gereduceerd tarief voor de te leveren producten of diensten. Wanneer soortgelijke producten of diensten buiten contract om gekocht worden, profiteert de organisatie natuurlijk niet van deze voordelige inkoopafspraken. Dat betekent dat er onnodig veel wordt uitgegeven voor dezelfde producten die bij de gecontracteerde leverancier veel voordeliger ingekocht hadden kunnen worden. Bovendien zorgt Maverick Buying voor een verminderd overzicht in de 'spend' van een organisatie. Daardoor is het lastiger om kostenbesparende mogelijkheden in kaart te brengen.

- Houding en gedrag: de gestelde regels en procedures in het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden niet altijd voldoende nageleefd door de organisatie.
- Administratieve vastlegging (dossievorming).

6. Het Inkoopbureau West-Brabant vormt de spil van de uitvoering van de inkoopfunctie, samen met de inkoopconsulent. De dienstverlening wordt als waardevol ervaren.

Het Inkoopbureau (en de inkoopconsulent) is een onmisbaar onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeente Moerdijk. Uit de interviews blijkt dat de dienstverlening van het Inkoopbureau als waardevol wordt ervaren.

Het Inkoopbureau levert expertise en kennis over het inkoop- en aanbestedingsproces, begeleidt dat en kijkt 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 inkoopconsulent fungeert als de spil in het web tussen inkoopadviseurs, teamleiders en materiedeskundigen.

Doordat de gemeente Moerdijk gebruikmaakt van het Inkoopbureau, maakt men ook gebruik van het netwerk achter dit Inkoopbureau. Hiermee doelen we op de mogelijkheden om gecoördineerd gezamenlijk aan te besteden onder regie van het Inkoopbureau, waarbij inkoopvoordelen op kwantiteit en kwaliteit worden behaald. Daarnaast is borging van expertise en kennis op het gebied van inkoop een must.

Continuïteit via het Inkoopbureau is in de basis goed geborgd. Toch heeft in 2018 vanwege het vertrek van verscheidene medewerkers bij het Inkoopbureau een (complete) wisseling van adviseurs binnen de gemeente Moerdijk plaatsgevonden. Dit is, zeker in de beginfase, ten koste gegaan van de lokale kennis van de inkoopadviseurs en de doorlooptijd van de projecten. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de wisseling van inkoopadviseurs niet tot kennisverlies heeft geleid op algemeen niveau, maar wel op dossierniveau.

De rol van het Inkoopbureau gaat tot en met de fase contracteren in het inkoopproces (zie figuur 7). De fasen daarna liggen in principe bij de gemeente zelf. We constateren dat de fasen na contracteren niet zijn uitgewerkt in het inkoophandboek en niet voldoende zijn geborgd in de organisatie (zie conclusies 5 en 8).

7. Integriteit is voldoende geborgd.

De afgelopen jaren heeft de gemeente Moerdijk verschillende stappen gezet om te voldoen aan de eisen van integriteit. Wij constateren dat de integriteit in voldoende mate is geborgd en in de teambesprekingen integriteitsbewustzijn wordt gestimuleerd. In 2017 is een eerste frauderisicoanalyse gedaan. In de maand oktober 2018 zijn frauderisico's 2018 binnen de teams besproken. De organisatie gebruikt als hulpmiddel het overzicht frauderisico's van Deloitte, waarbij het belangrijk is om bewustwording op gang te brengen.

8. Contractmanagement is nog voor verbetering vatbaar.

Zoals aangegeven bij conclusie 6 zijn de fasen in het inkoopproces na de fase contracteren niet uitgewerkt in het inkoophandboek en niet geborgd in de organisatie. Het contractbeheer en -management liggen als verantwoordelijkheid bij de primaire afdelingen c.q. budgethouders. We constateren dat hier nu verschillend mee wordt omgegaan, waarbij een duidelijk kader en richtlijnen ontbreken. Het risico is dat er onvoldoende wordt gestuurd op de contracten en de daarin gemaakte afspraken, alsmede dat contracten te laat worden opgezegd en/of aanbestedingen te laat worden gestart. Daarnaast speelt hier ook het risico op Maverick Buying (zie conclusie 5).

9. Informatievoorziening aan de raad is summier en niet gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Vanuit de reguliere P&C-cyclus wordt niet of nauwelijks gerapporteerd over de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Hierdoor is de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid ook niet duidelijk en heeft de raad onvoldoende informatie in handen om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

De rol van de gemeenteraad is in de loop der jaren ingeperkt toen het college van B&W verantwoordelijk werd voor de bedrijfsvoering. In het verleden (voor de dualisering) werd het inkoop- en aanbestedingsbeleid door de gemeenteraad vastgesteld. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de periode 2012–2016 is door het college van B&W vastgesteld en ter kennis gebracht van de gemeenteraad. Het huidige beleid is via een raadsinformatiebrief van 26 juli 2017 aan de gemeenteraad meegedeeld. Vanuit het onderzoek merken wij wel dat raadsleden behoefte hebben aan een actieve informatievoorziening over het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Aanbevelingen

Gemeenteraad

1. Verzoek het college van burgemeester en wethouders inkoop als onderdeel van de inhoudelijke beleidsnota's te maken waar dat van toepassing is. 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. Vergroot de betrokkenheid als gemeenteraad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de ondersteuning door het Inkoopbureau West-Brabant. Vraag als gemeenteraad actief naar resultaten, bijvoorbeeld ten aanzien van belangrijke aanbestedingstrajecten en vraag in hoeverre deze resultaten hebben bijgedragen aan de inhoudelijke en organisatorische doelen van de gemeenten in termen van de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid. Nodig het Inkoopbureau uit voor een presentatie en vraag om inzage in de jaarverslagen.

3. Stuur actief op het beleid in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid, door invulling te geven aan aanbeveling 4 en daarop te sturen. Dit betekent actief vragen stellen en vragen naar informatie waaruit de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid blijkt.

College van Burgemeester en Wethouders en ambtelijke organisatie

4. Operationaliseer het inkoopbeleid meer in subdoelen, prestatie-indicatoren, activiteiten en aanbestedingsresultaat (zie figuur 4) waardoor het beleid toetsbaar wordt op doeltreffendheid en doelmatigheid. 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.
5. Versterk de achterkant van het inkoopproces door te rapporteren over de behaalde resultaten in de aanbestedingen en dit te relateren aan de doelstellingen van inkoop. Dit betekent dat de resultaten vanuit de casuïstiek teruggekoppeld dienen te worden naar het strategisch beleidsniveau en bijbehorende doelstellingen met betrekking tot inkoop en de inhoud (zie ook conclusies 3 en 7). Op deze wijze kan ook de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid worden vastgesteld.
6. Ga door met de voorgenomen verbeteringen omtrent de inkoopfunctie en de inzet van het Inkoopbureau. De inzet van het Inkoopbureau heeft gezorgd voor continuïteit en borging van kennis en expertise en heeft geleid tot toegevoegde waarde in het primaire proces (waardering zowel intern als extern). Aanbeveling is wel om de ingezette verbeteringslag door te zetten en daarbij expliciet aandacht te hebben voor de punten genoemd bij conclusie 5.
7. Vraag het Inkoopbureau om te gaan rapporteren over aanbestedingsresultaat en over verbeteringen van de inkoopfunctie. Tevens kan hierin meteen een opschaling gekozen worden om de koppeling te maken met het rapporteren op doeltreffendheid en doelmatigheid.
8. Integreer de evaluatie van de inkoop- en aanbestedingstrajecten als verplicht onderdeel in het proces en als afronding van de beleidscyclus.
9. Werk met een lichte evaluatie bij kleine, goedkope en/of niet al te complexe projecten en met een uitgebreide evaluatie bij grote, duurdere en/of complexe projecten.

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.

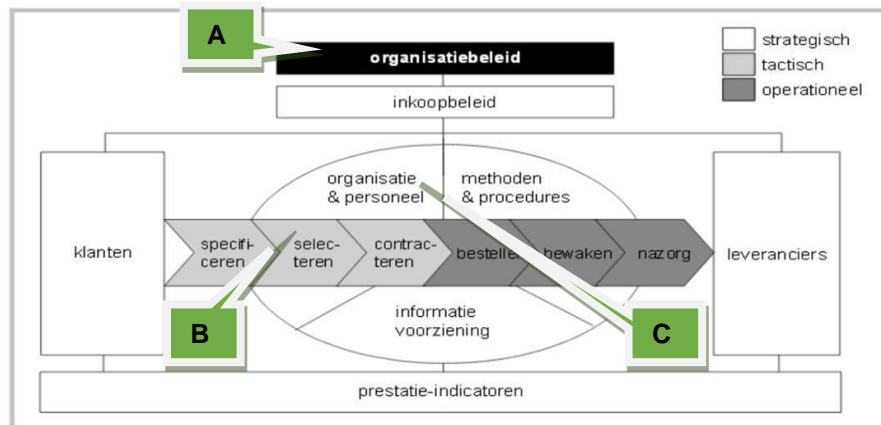
1.2. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

De gemeenteraad van Moerdijk 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:

<i>In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk doeltreffend en doelmatig?</i>

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 (racewagenmodel⁷)

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 Moerdijk, 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 Moerdijk geborgd te zijn in de samenwerking met het Inkoopbureau West-Brabant (hierna: Inkoopbureau). De gemeente Moerdijk 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. Deze stichting 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.

⁷ 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 Moerdijk in relatie tot de gemeentelijke 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 Moerdijk?
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, 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 Moerdijk gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen?

Voor het waarden 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 Moerdijk. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de cases die zijn geselecteerd.

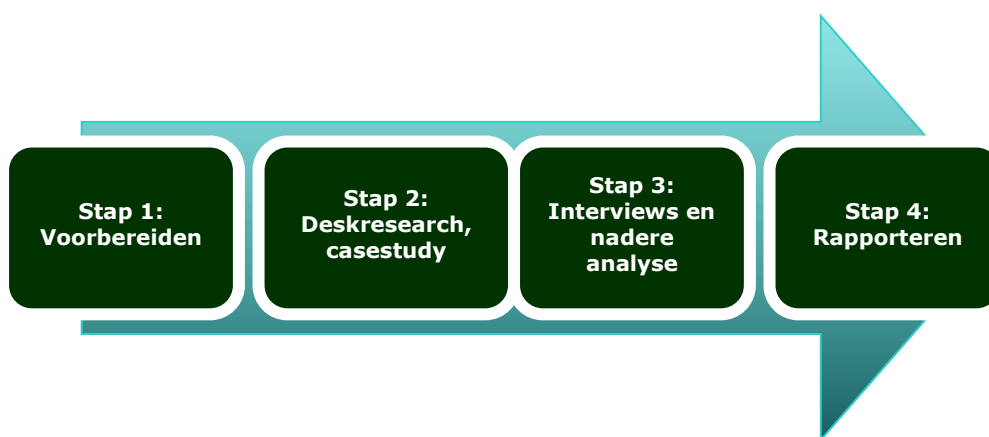
De volgende criteria zijn gehanteerd voor het verkrijgen van een representatieve selectie, met voldoende variatie qua omvang van de aanbesteding, spreiding over de inkoopcategorieën (werken, leveringen en diensten) en spreiding over de taakvelden van de gemeente:

- De inkoop- of aanbestedingstrajecten (dossiers) moeten afgerond zijn in de periode 2014 tot en met 2016 (en indien van toepassing 2017). Daarbij is een evenredige verdeling per inkoopopdracht (werken, leveringen en diensten) gehanteerd. Aangezien het actuele aanbestedingsbeleid in 2017 is vastgesteld, is hieraan een actuele case uit 2018 toegevoegd.
- 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 Moerdijk.
- 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 Moerdijk.
- 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 mei 2018 tot en met februari 2019 bij de gemeente Moerdijk. 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.

Wederhoor

De Nota van Bevindingen is vervolgens voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Moerdijk. Op basis hiervan is het rapport aangepast en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W van de gemeente Moerdijk.

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 Moerdijk en in hoeverre dit aansluit bij de gemeentelijke 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 Moerdijk in relatie tot de gemeentelijke 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 Moerdijk in relatie tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?

De gemeente Moerdijk heeft het beleid omtrent inkoop vormgegeven in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017.⁸ 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/kwaliteit-verhouding.
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.

Om deze doelstellingen te realiseren zijn juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten vastgelegd in dit inkoop- en aanbestedingsbeleid.

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:

⁸ Gemeente Moerdijk, 2017, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid*, 18 juli 2017, p. 1-15. Het aanbestedingsbeleid dat tot 18 juli 2017 gold, is ook meegenomen in dit onderzoek.

- Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten van de gemeente⁹.
- Algemene Inkoopvoorwaarden voor werken van de gemeente¹⁰.
- Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken.
- Technische installatiewerken 2012 (UAV20L2).
- Aanbestedingsreglement werken 2016 (ARW 2016).
- Gids Proportionaliteit eerste herziening april 2016.
- Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA).
- Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT)¹¹.
- 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 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.
- Eerlijke mededinging en commerciële belangen. 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 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.
- Naast het sociaal maatschappelijk rendement wordt ook aandacht geschonken aan het economisch rendement door voldoende rekening te houden met de bedrijfsvoering van de ondernemers, bijvoorbeeld door geen tarieven te hanteren onder de kostprijs.

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 (zie hierna). Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats (Social Return on Investment (SROI)) (zie hierna).

Milieueisen

⁹ Vastgesteld op 6 februari 2018.

¹⁰ Vastgesteld op 6 februari 2018.

¹¹ Vastgesteld op 6 februari 2018.

- De gemeente houdt bij haar inkopen waar mogelijk rekening met milieueisen die betrekking hebben op het effect van het product of de dienst op onze leefomgeving. Denk hierbij aan CO₂-uitstoot, afval en milieuvervuilende bestanddelen van een product of productieproces. Daarbij wordt bij het toepassen van milieueisen niet alleen gelet op het product of de dienst zelf, maar ook op de totale levenscyclus van het product of de dienst. De gemeente heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Duurzaam inkopen is het meenemen van sociale aspecten en milieuaspecten in het inkoopproces. De gemeente Moerdijk kent geen apart beleid omtrent duurzaamheid in de vorm van een milieubeleidsplan.

SROI

- Social Return On Investment (SROI) staat voor het gebruikmaken van de rol van opdrachtgever/subsidiegever door de gemeente om sociale doelstellingen te verwezenlijken, zoals het creëren van werkplekken voor (laagopgeleide) werklozen en leerlingen. Uitgangspunt is dat SROI wordt toegepast in alle aanbestedingstrajecten die hier redelijkerwijs geschikt voor zijn. De opdrachtnemer conformeert zich door in te schrijven op een aanbesteding, aan het realiseren van bepaalde resultaten op basis van sociale besteksvoorwaarden. SROI maakt daarmee onderdeel uit van de contractvoorwaarden.
- De gemeente past SROI, waar mogelijk, dan ook in de meest brede zin toe. Daarnaast worden leveringen, diensten en werken geweerd die onder niet-aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen. Met het oog op dit streven zal daar waar mogelijk SROI bij inkoop en aanbestedingen worden opgenomen. Het werkplein Hart van West-Brabant kan, na de verdere uitwerking door de De6-werkgroep van het vastgestelde SROI-beleidsplan, ondersteuning bieden bij de afspraken rondom SROI met de opdrachtnemers van de gemeente Moerdijk.
- Het aspect Social Return (SROI) is samen met de De6-gemeenten verder uitgewerkt in de notitie Notitie Social Return De6.¹² In deze notitie hebben de De6-gemeenten afgesproken om het beleid aangaande SROI op elkaar af te stemmen en te harmoniseren. Men stelt: *"Social Return is een belangrijk arbeidsmarktinstrument dat publieke opdrachtgevers als hefboom kunnen inzetten om sociaal ondernemen te stimuleren (meer personen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan de slag op de arbeidsmarkt). De opdrachtnemer heeft de keuze uit de volgende mogelijkheden om de Social Return verplichting in te vullen, namelijk: via de bouwblokken (binnen de looptijd van de opdracht) of op een duurzame wijze binnen de organisatiestructuur. Dit laatste kan met een onafhankelijk meetinstrument worden aangetoond, namelijk de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) van TNO."* De gemeenten hebben dit vervolgens vertaald in de volgende bepaling: *"Social Return (met de PSO als alternatief) wordt vanaf een nog vast te stellen drempelbedrag doorgaans opgenomen als prestatie-eis en, daarmee als contractvoorwaarde. De prestatie-eis verplicht de opdrachtnemer om bij arbeidsintensieve opdrachten (opdrachten met een arbeidsdeel van minstens*

¹² Gemeenten Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert, in samenwerking met Werkplein Hart van West-Brabant en de WVS-groep, 2017, *Beleidsnotitie Social Return De6 - Samen werken aan sociaal ondernemen*, p. 1-10.

30% van de totale opdrachtsom) minimaal 5% van de opdrachtsom exclusief btw te besteden aan de invulling van Social Return. Wanneer de opdracht arbeidsextensief is, namelijk wanneer de loonsom minder is dan 30% van de totale opdrachtsom, is de prestatie-eis 2% van de opdrachtsom.”¹³

- Op 17 april 2018 heeft het college van Burgemeester en Wethouders besloten om dit nieuwe SROI-beleid op termijn te integreren in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en een multi-disciplinaire werkgroep de opdracht gegeven te komen tot afspraken, implementatie en een coördinatiepunt.

Afwijkingen

Afwijkingen van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is. Afwijkingsvoorstellen dienen te zijn voorzien van een integraal advies.

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.¹⁴
- Inkoopprocedure – drempelbedragen: voor inkoop onder een bedrag van € 5.000¹⁵ behoeft 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 – met inachtneming van de geldende drempelbedragen - een vereenvoudigde procedure (geen objectieve toets op grensoverschrijdend belang en geen publicatie op TenderNed in het kader van transparantie), gezien de beperkte grensoverschrijdende dimensie van deze diensten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Voorbeelden zijn: juridische dienstverlening, beveiligingsdiensten, archiefdiensten, diensten voor intramurale gezondheidszorginstelling, maatschappelijke diensten, welzijnszorg, diensten voor de terbeschikkingstelling van huishoudelijke hulp,

¹³ De gemeente Moerdijk moet de uitkomsten vanuit deze notitie nog vertalen in het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.

¹⁴ 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.

¹⁵ Onder het vorig inkoopbeleid (geldend van maart 2014 tot 1 september 2017) was dit kleiner of gelijk aan € 2.500.

thuishulpdiensten, postdiensten, gezondheidszorg en maatschappelijk werk, cultuur-, sport- en recreatiediensten. Met andere woorden, voor deze specifieke diensten gelden andere drempelbedragen.

Relatie inkoopbeleid en overige beleidsdoelstellingen

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk 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 ondersteunde functie bij het bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen.

In de beleidsplannen betreffende het Sociaal Domein en Jeugdzorg (regionaal) wordt expliciet de verbinding met inkoop gelegd. Hierbij is ook een inkoopstrategie (regionaal) opgesteld. De gemeente hanteert hier een regionale aanpak om voor belangrijke onderwerpen, zoals inkoop, communicatie en ICT, zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken. Daarbij worden disciplines met een hoog specialistisch karakter bovenregionaal georganiseerd, met als doel goede inkoop, risicospreiding en solidariteit, efficiency (in het inkoopproces) en een sterkere positie ten opzichte van de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders.

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

Sturen op doeltreffendheid

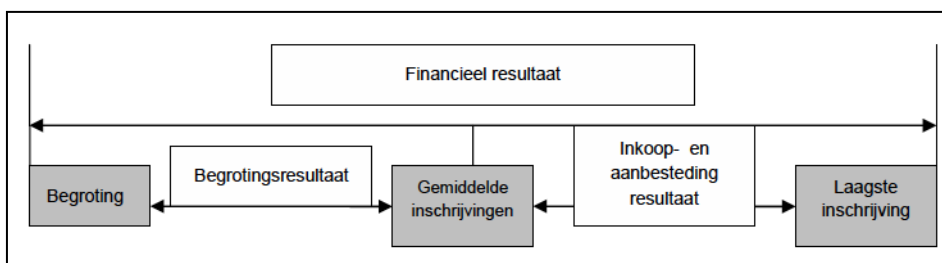
In paragraaf 2.1 zijn de doelstellingen en uitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aangegeven: duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie.

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 (duurzaamheid, Social Return On Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie) nog geen beleid heeft vastgesteld of nog wil implementeren, bijvoorbeeld ten aanzien van SROI in De6-verband. Met andere woorden, er is nog geen duidelijke richting aangegeven waarmee inkoop (als ondersteunende functie) invulling kan geven aan het gemeentelijk beleid op genoemde terreinen.

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. 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.'* Met andere woorden, alleen de begroting wordt gemaakt (zie figuur 4).

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



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

We constateren dat binnen de gemeente Moerdijk een dergelijke invulling van sturing op het aanbestedingsresultaat nog niet wordt gemaakt. Vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt een duidelijk kader en in de verantwoording via de P&C-cyclus wordt niet over het aanbestedingsresultaat gerapporteerd. Met andere woorden, de doelmatigheid (welke financieel resultaat is goed?) is niet inzichtelijk.

Inkoopscan

Het Inkoopbureau heeft voor de jaren 2014, 2015 en 2017 een inkoopscan voor de gemeente Moerdijk gemaakt. Het doel van de inkoopscans is als volgt: *'het uitvoeren van een inkoopscan past in de gedachte 'meten is weten'. Inzicht in wat, hoe en door wie er ingekocht wordt, biedt de mogelijkheid om aanbevelingen te doen voor verbeteracties. Verbeteracties kunnen leiden tot een verhoging van de kwaliteit van dat wat ingekocht wordt en besparingen in geld en/of tijd.'*

De inkoopscans bieden cijfermatige inzichten aan de organisatie. Uit de interviews kwam naar voren dat de inkoopscans nog onvoldoende handvatten bieden om verbeteringen aan te brengen. Zoals aangegeven geeft het inzicht, maar nog onvoldoende inzicht in hoeverre middelen en instrumenten optimaal worden benut, bijvoorbeeld ten aanzien van lokaal aanbesteden.

De inkoopscan geeft cijfermatige en feitelijke informatie over de volgende onderwerpen:

- Inkoopvolume
- Crediteuren
- Facturen
- Lokale en regionale inkoop
- Inhuur derden

Doordat de gemeente dit voor de jaren 2014, 2015 en 2017 heeft gedaan zijn trendmatige ontwikkelingen te zien. De uitkomsten uit de inkoopscan op bovenstaande onderwerpen (en bijbehorende kengetallen) zijn:

	Kengetal	Boekjaar 2014	Boekjaar 2015	Boekjaar 2017
A.	Inkoopvolume			
	Totaal inkoopvolume	€ 65.404.621,-	€ 74.697.500,-	€ 86.145.959,-

	Netto (beïnvloedbaar) inkoopvolume	€ 33.042.156,-	€ 36.760.512,-	€ 24.855.183,-
	Aandeel beïnvloedbare inkoop	50,52%	49,21%	28,85%
	Aantal inwoners*	36.729	36.816	36.988
	Netto inkoopvolume per inwoner	€ 899,62	€ 998,49	€ 671,98
B.	Crediteuren			
	<u>Aantal crediteuren</u>			
	Aantal crediteuren	1.024	1.169	1.002
	Gemiddeld aantal facturen per crediteur	8,21	8,02	7,24
	Gemiddelde inkoopwaarde per crediteur	€ 32.267,73	€ 31.446,12	€ 24.805,57
	<u>Aantal facturen crediteuren</u>			
	Aantal crediteuren > 100 facturen	11	11	13
	% crediteuren > 100 facturen	1,07%	0,94%	1,3%
	Aantal crediteuren > 25 facturen en < 100	49	59	42
	% crediteuren > 25 facturen en < 100	4,79%	5,05%	4,2%
	Aantal crediteuren 1 factuur	385	411	423
	% crediteuren 1 factuur	37,60%	35,16%	42,22%
C.	Facturen			
	<u>Aantal facturen</u>			
	Aantal facturen	8.403	9.380	7.253
	Aantal factuurregels	9.940	11.326	8.546
	Aantal factuurregels per factuur gemiddeld	1,18	1,21	1,17
	Gemiddelde inkoopwaarde per factuur	€ 3.932,19	€ 3.919,03	€ 3.426,88
	<u>Factuurgrootte</u>			
	Aantal facturen waarde > € 25.000,-	213	310	212
	% facturen waarde > € 25.000,-	2,53%	3,30%	2,92%

	Aantal facturen waarde < € 500,- > € 100,-	3.777	4.246	1.921
	% facturen waarde < € 500,- > € 100,-	49,95%	45,27%	26,49%
	Aantal facturen waarde < € 100,-	1.734	1.718	1.532
	% facturen waarde < € 100,-	20,64%	18,23%	21,13%
D.	Lokaal Inkopen			
	Netto (beïnvloedbaar) inkoopvolume lokaal	€ 6.844.766,-	€ 6.583.788,-	€ 2.572.728,-
	% inkoop lokaal besteed	16,76%	17,91%	10,35%
	Aantal crediteuren lokaal	158	174	168
	% crediteuren lokaal	15,41%	14,87%	16,77%
E.	Regionale Inkoop			
	Netto (beïnvloedbaar) inkoopvolume regionaal	€ 12.441.413,-	€ 14.173.704,-	€ 12.032.247,-
	% inkoop regionaal besteed	37,65%	38,56%	48,41%
	Aantal crediteuren regionaal	268	333	359
	% crediteuren regionaal	26,17%	28,49%	35,83%

Figuur 5: Uitkomsten inkoopscan 2017 gemeente Moerdijk voor de onderdelen A. Inkoopvolume, B. Crediteuren, C. Facturen, D. Lokale Inkoop en E. Regionale Inkoop.

* Voor het bepalen van sommige inkoopgetallen is het aantal inwoners nodig. Hiervoor is het aantal gebruikt dat op de website van de gemeente staat vermeld.

Evaluatie

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 is geen bepaling over de evaluatie van het beleid opgenomen. We hebben in dit onderzoek dan ook geen expliciete evaluatie van voorafgaand beleid mogen aantreffen. Uit de interviews maken we op dat het inkoopbeleid in 2019 geëvalueerd gaat worden. Dit zien wij bevestigd worden door het document 'Voorstel scope evaluatie inkopen in Moerdijk'¹⁶, waarin de scope is bepaald van de evaluatie:

- rollen en verantwoordelijkheden
- inkoopbureau en inkoopconsulent
- inkoopbeleid

De evaluatie dient afgerond te worden voor 1 juni 2019.

¹⁶ Gemeente Moerdijk, 2018, *Voorstel scope evaluatie inkopen in Moerdijk*, 29 mei 2018, p. 1.

Verbeteringen

In de afgelopen periode is gewerkt aan verbetering van het inkoopproces en het functioneren van de inkoopfunctie binnen de gemeente Moerdijk. Dit staat expliciet in het plan van aanpak behorende bij het Project 'Verbetering Inkoopproces'¹⁷. Voor het opstarten van dit project zijn de volgende redenen:

- In 2016 heeft Twynstra Gudde een onderzoek uitgevoerd naar de aanpassing van het gemeentehuis van Moerdijk.¹⁸ In het onderzoeksrapport is een aantal belangrijke aanbevelingen gedaan op het terrein van onder andere het inkoopproces, dat het college van B&W heeft overgenomen.¹⁹
- Daarnaast maakt het inkoopproces onderdeel uit van het project 'Control 3^e Fase', dat is opgestart naar aanleiding van de uitkomsten van de interne controle en opmerkingen van de accountant bij de controle op de jaarrekening 2016 over de risico's ten aanzien van inkoop en aanbesteden.

Bij de laatste inkoopscan over 2017 (nog niet voorgelegd aan het college van B&W, wel gedeeld met de portefeuillehouder) zijn de volgende aanbevelingen gedaan ter verbetering van de inkoopfunctie door het Inkoopbureau binnen de gemeente Moerdijk:

- Versnippering inkoop: het is aan te raden te onderzoeken of er mogelijkheden zijn tot bundeling van verschillende opdrachten om versnippering van inkoop tegen te gaan.
- Lokaal inkopen: om ervoor te zorgen dat er meer besteed wordt bij lokale ondernemers is het aan te raden een onderzoek uit te voeren naar de oorzaken/redenen van de lage betrokkenheid van lokale ondernemers.
- Factuurreductie: het aantal facturen is ten opzichte van 2015 gedaald, maar het is nog steeds aan te bevelen om in overleg met budgethouders en financieel consulent(en) vast te stellen voor welke contracten factuurreductie gewenst is.
- Inhuur derden: het is aan te raden de 'inhuur van derden' nader te onderzoeken, zodat inzichtelijk wordt welke afdelingen, welke leveranciers en voor wat voor soort werkzaamheden externe deskundigheid wordt ingehuurd en op welke manier.
- Contractbeheer: het is aan te bevelen om te toetsen of het contractenregister compleet en actueel is door een nader onderzoek van de beschikbare gegevens en gesprekken met de contracthouders. Bij de overgang naar een nieuwe contractenmodule is het aan te bevelen hier extra aandacht aan te besteden.
- Contractmanagement: het is aan te raden te toetsen of huidige contracten voldoende worden gemanaged. Dit is met name belangrijk omdat er sprake is van een sterke concentratie van de uitgaven bij een klein aantal leveranciers. Het Inkoopbureau voert overigens ook contractmanagement uit en we zouden de mogelijkheden hieromtrent graag bespreken.

¹⁷ Gemeente Moerdijk, 2016, *Project Verbetering Inkoopproces – Plan van aanpak*, 19 december 2016, p. 1-5.

¹⁸ Twynstra Gudde, 2016, *Onderzoek aanpassing gemeentehuis Moerdijk (presentatie)*, 26 september 2016, p. 1-19.

¹⁹ Gemeente Moerdijk, 2017, *Raadsinformatiebrief: Plan van aanpak aanbevelingen onderzoeksrapport Twynstra Gudde*, 21 februari 2017, p. 1-26.

Op 16 maart 2018 is door middel van de memo 'Oplevering herzien inkoopproces'²⁰ aangegeven wat de stand van zaken is aangaande het verbetertraject 'Verbetering Inkoopproces'.

1. Actualiseren inkoopbeleid: het college van B&W heeft op 18 juli 2017 ingestemd met het geactualiseerde inkoopbeleid met uitzondering van het onderdeel Social Return On Investment (SROI). Inmiddels is door B&W op 17 april 2018 besloten het in De6-verband afgesproken gezamenlijke beleid te gaan implementeren.
2. Optimalisatie opzet, positioneren en invullen sleutelfunctie 'inkoopconsulent' binnen de gemeentelijke organisatie: met de aanstelling van de inkoopconsulent op 1 juni 2017 is dit verbeterpunt afgerond. Eind 2017 is besloten het aantal beschikbare uren van de inkoopconsulent uit te breiden van 18 naar 30 uur per week. De grote hoeveelheid werkzaamheden die nog nodig zijn om met inkoop in de beheersfase te komen, ligt aan dit besluit ten grondslag.
3. Werkproces optimaliseren: verbeterpunt is op 1 maart 2018 afgerond.
4. Organiseren tijdelijke administratieve ondersteuning inkoopproces: in overleg met DIV zijn vanaf 1 maart 2018 afspraken gemaakt over de tijdelijke administratieve ondersteuning (op afroep) van materiedeskundigen bij het inkoopproces. In het kader van het nieuwe werkproces Inkoop zijn deze afspraken geactualiseerd dan wel herbevestigd.

Naast deze maatregelen heeft de organisatie nog een aantal verbetermaatregelen doorgevoerd:²¹

- Actualiseren/optimaliseren informatie over inkoop(proces) op Intranet (per 1 maart 2018).
- Actualiseren inkoopvoorwaarden (per 7 februari 2018).
- Optimaliseren inkoopwerkplan (vanaf Inkoopwerkplan 2018).
- Instellen kwartaaloverleg tussen inkoopconsulent en Domein Ondernemen en Leefomgeving (vanaf 1 maart 2018).
- Optimaliseren inkoopjablonen (vanaf 1 augustus 2018).

Veel zaken zijn opgepakt en geïmplementeerd, maar er is ook nog veel voor verbetering vatbaar. Dit heeft vooral betrekking op de volgende aspecten:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid inkoop- en aanbestedingsbeleid en aansluiting beleidsstukken primaire proces (zie ook paragraaf 2.1).
- Contractbeheer en -management (zie punten hierboven genoemd, maar ook paragraaf 3.1).
- Bestellen en uitvoering in relatie tot contractmanagement (risico op Maverick Buying²²). Doordat contractbeheer en -management nog niet voldoende zijn geborgd en de organisatie niet werkt met bestelmodules, is dit risico aanwezig (hangt ook nauw samen met houding en gedrag). Door middel van inkoopspends

²⁰ Gemeente Moerdijk, 2018, *Oplevering herzien inkoopproces*, 16 maart 2018, p. 1-4.

²¹ Gemeente Moerdijk, 2018, *Collegevoorstel Inkoopscan 2017*, p. 1-4. Dit voorstel is nog niet besproken met het college van B&W. Het is wel voorgelegd aan de portefeuillehouder.

²² 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>

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 paragraaf 3.1).
- Bepaling van de opdrachtwaarde en daarmee de keuze voor de aanbestedingsprocedure (zie paragraaf 3.1). In 2018 heeft de accountant in de managementletter dit punt ook benoemd.²³
- Houding en gedrag: de gestelde regels en procedures in het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden niet altijd voldoende nageleefd door de organisatie.
- Administratieve vastlegging (dossievorming): uit de interviews maken we op dat dit steeds een punt van aandacht is. Dit zien we ook terug in de casestudy. Ook de accountant heeft hier opmerkingen over gemaakt. De gemeente heeft maatregelen getroffen door bijvoorbeeld de afdeling DIV te betrekken. In 2018 heeft de accountant in de managementletter dit punt ook benoemd.²⁴

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 B&W is verantwoordelijk voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid en voor de uitvoering ervan. Inkoop wordt concreet uitgevoerd door het ambtelijk apparaat.

De gemeente Moerdijk 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.

Inkoophandboek

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 invulling geven aan de beleidsdoelstellingen op het gebied van inkoop in zijn of haar inkooptrajecten.
- De *materiedeskundige* adviseert over het wat en deels het hoe en waar te kopen. 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.

²³ Mazars, *Management letter 2017 Gemeente Moerdijk*, 3 januari 2018, p. 1-47, zie specifiek bladzijde 18

²⁴ Mazars, *Management letter 2017 Gemeente Moerdijk*, 3 januari 2018, p. 1-47, zie specifiek bladzijde 17.

- 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 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 optiejaren). 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.
- De *inkoopconsulent* (niet benoemd in het inkoophandboek) coördineert het inkoopproces en organiseert dat elke aanbesteding (vanaf meervoudig onderhands) is voorzien van een inkoopadviseur en een materiedeskundige. Hiermee staat de inkoopconsulent tussen de organisatie en de inkoopadviseurs in en zorgt voor een operationele aansturing van de inkoopadviseurs, maar ook van de organisatie. Met dit laatste doelen we op het naleven van regels en het tijdig en compleet opleveren van informatie en het op orde hebben van de dossiers (een soort aanjaagfunctie).

De gemeente hanteert verder standaardwerkwijzen voor het inkoop- en aanbestedingsproces. Het inkoophandboek zou in theorie hierbij een belangrijke rol spelen ten aanzien van de vertaling van beleid naar uitvoering. Het handboek geeft de budgethouder handvatten om conform de regels van de wet en dit beleid in te kopen. Uit de interviews constateren we dat het inkoophandboek in de praktijk alleen door het Inkoopbureau wordt gebruikt en niet of nauwelijks in het primaire proces. Dit terwijl inkoop in het primaire proces wordt uitgevoerd, geadviseerd door de inkoopfunctie. Het niet of nauwelijks gebruiken van het inkoophandboek heeft ook te maken met het ontwikkelpunt ten aanzien van Houding en Gedrag (zie paragraaf 2.2).

Daarnaast maakt de gemeente gebruik van standaarddocumenten om het inkoopproces te borgen. Met behulp van deze standaarddocumenten streeft de gemeente ernaar om een constante kwaliteit richting de markt uit te stralen. De gemeente Moerdijk heeft het inkoopproces, naast een beschrijving in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en verdere uitwerking in het inkoophandboek, ook vastgelegd in een procesbeschrijving. Dit is door middel van een flowchart uitgewerkt. Daarnaast werkt de gemeente met een

inkoopkaart, een inkoopmodule, een inkoopplan²⁵ en een checklist voor rechtmatig inkopen. In hoofdstuk 3 gaan we hier dieper op in.

Inkoopbureau

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 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 het Inkoopbureau inkoopprocedures en aanbestedingen. Het Inkoopbureau levert de gemeente de afgesproken inkoopcapaciteit (kennis en uren) en verzorgt de expertise.

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 hoofdzakelijk een 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. Bij regionale trajecten worden ook inkoopadviseurs van de gemeenten Breda, Roosendaal of Oosterhout ingeschakeld tegen gesloten beurzen.'

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 is niet toegestaan om gebruik te maken van deskundigheid van externe ondernemers op het gebied van inkopen en aanbesteden, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de secretaris van de gemeente. Het is wel toegestaan om externe ondernemers in te schakelen conform de aanbestedingsregels om te ondersteunen en te begeleiden bij het opstellen van het inhoudelijke Programma van Eisen of bestekken, niet zijnde het inkooptechnische gedeelte van de aanbestedingsdocumenten.

²⁵ Het inkoopplan geeft een overzicht van alle lopende en geplande aanbestedingen voor een bepaald boekjaar. De inkoopconsulent verzamelt elk jaar samen met de primaire afdelingen informatie voor de opbouw van dit document. Dit inkoopplan is een leidraad voor de inkoopfunctie voor het komende jaar ten aanzien van haar taakuitvoering.

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.

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de inhoudelijke teams goed samenwerken met de inkopers van het Inkoopbureau. De samenwerking is wel hoofdzakelijk gericht op het primaire inkoopproces en rechtmatigheid. Op strategisch niveau wordt er nog weinig meegedacht door het inkoopbureau. Strategische advisering rondom SROI of duurzaamheidsaspecten blijft nu doorgaans achterwege.

Continuïteit vanuit het Inkoopbureau is in de basis goed geborgd. Toch heeft in 2018, vanwege het vertrek van verscheidene medewerkers bij het Inkoopbureau, een (complete) wisseling van adviseurs binnen de gemeente Moerdijk plaatsgevonden. Dit is, zeker in de beginfase, ten koste gegaan van de lokale kennis van de inkoopadviseurs en de doorlooptijd van de projecten. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de wisseling van inkoopadviseurs niet tot kennisverlies heeft geleid op algemeen niveau, maar wel op dossierniveau.

De inkoopconsulent is de 'spin in het web' tussen inkoopadviseurs, teamleiders en de materiedeskundigen. De inkoopconsulent wil richting de toekomst meer gaan kijken naar mogelijkheden om regionaal aan te besteden. Op het gebied van Wmo en Jeugd (Sociaal Domein) wordt alles regionaal aanbesteed, daarbuiten bestaat weinig zicht op zaken die mogelijk samen met buurgemeenten ingekocht kunnen worden.

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.

Gemeentelijke richtlijnen

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

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

De gemeente Moerdijk kent één medewerker binnen de staf die integriteit als onderwerp in haar portefeuille heeft. Zij heeft de taak om het onderwerp te borgen in de organisatie. Middels soft controls stimuleert het management het integriteitsbewustzijn van de medewerkers. De cultuur is open en eerlijk en in de teambesprekingen krijgt dit vorm.

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 5), hoeveel inschrijvers er uitgenodigd dienen te worden, toepassing van de principes in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (uitgewerkt in het inkoophandboek).

In de 'Budgethoudersregeling' 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 inachtneming van het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk.

Accountantscontrole

In 2016 heeft de gemeente een afkeurende verklaring gekregen van de accountant ten aanzien van het inkoopproces. In het rapport van bevindingen behorende bij de jaarrekening 2016²⁶ maakte de accountant de volgende opmerkingen bij het onderdeel inkoop:

"In het kader van de rechtmatigheidscontrole hebben wij de juiste toepassing van de Europese aanbestedingen gecontroleerd. Aangezien de interne beheersing niet zodanig is ingeregeld dat hier preventief voldoende maatregelen zijn getroffen ter voorkoming van fouten hierin, hebben wij een zogenaamde spendanalyse uitgevoerd. Hierbij stellen wij op basis van de uitgaven per crediteur over de achterliggende vier jaar vast of de totale bestedingen boven de grenzen van de aanbestedingswet komen. In de gevallen dat dit aan de orde is, stellen wij op basis van de contracten en aanbestedingsdocumenten vast in hoeverre de wettelijke procedure hierin is gevolgd. Hierbij hebben wij een aantal bevindingen geconstateerd, wat het belang van aanscherping van de interne organisatie en beheersing van dit proces onderstreept. We hebben voor een totaalbedrag van € 755.000 aan ten onrechte niet aanbestede uitgaven geconstateerd. Van dit bedrag heeft de organisatie zelf een deel niet geconstateerd ten bedrage van € 194.000."

De accountant constateerde dat de interne controle onvoldoende functioneerde om onrechtmatig aanbestede uitgaven te signaleren en daar tijdig op bij te sturen.

²⁶ BDO, 2017, *Accountantsverslag 2016 Gemeente Moerdijk*, 14 juli 2017, p. 1-38.

Het oordeel van de accountant bij de jaarrekening 2017 was weliswaar positief ten aanzien van de doorgevoerde verbeteringen, maar er werd wel een opmerking gemaakt over de bepaling van de opdrachtwaarde: *Op basis van onze werkzaamheden blijkt dat de inkoopadviseurs niet controleren op de totstandkoming en onderbouwing van aangeleverde opdrachtwaarden voor inkooptrajecten die aangeleverd worden door de diverse vakafdelingen. Hierdoor bestaat het risico dat niet het juiste aanbestedingstraject wordt gevolgd. Ook hierdoor ontstaat het risico van niet voldoen aan Europese aanbestedingsregels, hetgeen wij als zeer urgent classificeren.* De accountant adviseerde om de taken en verantwoordelijkheden van functionarissen in het proces van aanbestedingen te heroverwegen. En daarbij iemand expliciet in het proces verantwoordelijk te maken voor het controleren van de totstandkoming en onderbouwing van de opdrachtwaarde. Ook in de managementletter 2018 merkte de accountant dit aan als een zeer urgent punt.

In de managementletter 2018 constateerde de accountant ten aanzien van het inkoopproces verder dat:

- documentatie over de prestatielevering weliswaar nog geen onderdeel is van het proces, maar veelal wel beschikbaar is en dat hierop tussentijdse toetsing plaatsvindt;
- de verplichtingenadministratie nog niet is geborgd;
- dossiervorming nog onvolledig is met als risico dat niet voldaan wordt aan de aanbestedingsregels.

De accountant constateerde ten aanzien van het aanbestedingsproces dat:

- de spendanalyses (crediteurenanalyse) nu wel elk kwartaal worden uitgevoerd.

Ten aanzien van de verplichtingenadministratie reageerde het management om de orderadministratie ten aanzien van de grootste orders wel in beeld te brengen.

In 2018 is gestart met het project 'Van contractregistratie naar contractmanagement' om het beheer en contractmanagement te verbeteren. In 2019 zal het contractbeheer operationeel worden. Contractmanagement staat voor 2020 gepland. Vanaf meervoudig onderhandse aanbestedingen ondersteunt het Inkoopbureau bij dossiervorming.

Verder zijn de volgende verbeterpunten opgepakt:

- Geactualiseerde inkoopvoorwaarden per 7 februari 2018.
- Vastgesteld inkoopproces per 1 maart 2018.
- Geactualiseerde intranet inkooppagina per 1 maart 2018.
- Schematische weergave van het nieuwe inkoopproces per 1 maart 2018 op intranet.
- Sessie met uitleg over het inkoopproces voor medewerkers.
- Ondersteuning van de materiedeskundige bij dossiervorming.

Aan de nog openstaande aandachtspunten die de accountant heeft genoemd, zal de organisatie door middel van het verbeterplan verder invulling geven.

De afgelopen jaren heeft de gemeente Moerdijk verschillende stappen gezet om te voldoen aan de eisen van integriteit. In 2017 is een eerste frauderisicoanalyse gedaan. In de maand oktober 2018 zijn frauderisico's 2018 binnen de teams besproken. De

organisatie gebruikt als hulpmiddel het overzicht frauderisico's van Deloitte, waarbij het belangrijk is om bewustwording op gang te brengen.

2.5. Duiding van bevindingen

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 SMART²⁷-termen, waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid niet kan worden vastgesteld. Er wordt op verschillende wijzen invulling gegeven aan bijvoorbeeld duurzaamheid, SROI, betrekken van mkb en innovatie. Het inkoopresultaat/ aanbestedingsresultaat (doelmatigheid) wordt niet gemeten. In hoeverre het inkoop- en aanbestedingsbeleid een bijdrage levert aan het gehele prestatieniveau (effectiviteit) van de gemeente is onduidelijk. Dit wordt veroorzaakt doordat er in de beleidsplannen geen directe link met de inkoopfunctie wordt gemaakt. In de beleidsplannen omtrent het Sociaal Domein constateren we dat dit wel wordt gedaan. In deze beleidsplannen wordt wel expliciet de verbinding met inkoop gelegd. Daarnaast is de oorzaak gelegen in het feit dat er geen expliciete koppeling wordt gemaakt vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid met de inhoudelijke beleidsterreinen. Anders gezegd, in de beleidsplannen Sociaal Domein houdt men expliciet rekening met inkoop. Maar vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid geeft men nog onvoldoende richting aan het beleid omtrent Sociaal Domein aangaande inkoop.

We zien wel dat in inkooptrajecten en aanbestedingen invulling wordt gegeven aan bijvoorbeeld duurzaamheid en SROI. Zo is bijvoorbeeld bij de aanbesteding van de verbouwing van het gemeentehuis gekeken naar de toepassing van duurzaamheid. Deze toepassing gaat van onderop (vanuit inkoop of inhoudelijk team), waarbij de centrale doelstellingen (nog) niet duidelijk zijn.

Op basis van de opmerkingen van de accountant in 2016, 2017 en 2018 werkt de gemeente Moerdijk stelselmatig om de inkoop- en aanbestedingsprocessen te verbeteren. Dit heeft tot de nodige verbeteringen geleid, maar er is nog ruimte voor verdere verbetering. Deze verdere verbetering ligt op de volgende punten:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid inkoop- en aanbestedingsbeleid en aansluiting beleidsstukken primaire proces.
- Contractbeheer en -management.
- Bestellen en uitvoering in relatie tot contractmanagement.
- Evaluatie (intern en extern) als structureel onderdeel van aanbestedingen.
- Bepaling van de opdrachtwaarde en daarmee de keuze voor de aanbestedingsprocedure.
- Houding en Gedrag.
- Administratieve vastlegging (dossievorming).

²⁷ SMART staat voor:

- **S**pecifiek: is de doelstelling eenduidig?
- **M**etbaar: 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**ijsgebonden: wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

Door middel van het inkoophandboek is de vertaling gemaakt van beleid naar uitvoering. In dit document zijn verschillende instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan het inkoop- en aanbestedingsproces. Maar het wordt beperkt gebruikt. Het Inkoopbureau ondersteunt de budgethouder en materiedeskundige bij de uitvoering. Uit de gevoerde gesprekken gedurende dit onderzoek blijkt dat de dienstverlening van het Inkoopbureau goed wordt gewaardeerd en van toegevoegde waarde is voor de gemeente.

3. Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces

In hoofdstuk 3 gaan we in op het inkoop- en aanbestedingsproces van de gemeente Moerdijk. 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 situatie voordat in 2017 het inkoop- en aanbestedingsbeleid nieuw is vastgesteld. Voor een volledig beeld is aanvullend een case uit 2017/2018 onderzocht.

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 Moerdijk?
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 Moerdijk?

Het actuele inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 schetst de eisen die worden gesteld aan de keuze voor de inkoopprocedure. De gemeente Moerdijk hanteert - met inachtneming van de Gids Proportionaliteit - bij de onderstaande bedragen (zie figuur 6) de volgende procedures. Echter, wanneer blijkt dat dit niet aansluit bij het type inkoop en het karakter van de markt waarin de ondernemers opereren, kan hiervan worden afgeweken. De gemeente kiest dan voor een andere procedure, aangezien het voor bepaalde inkopen niet te kwantificeren is in een vast bedrag.

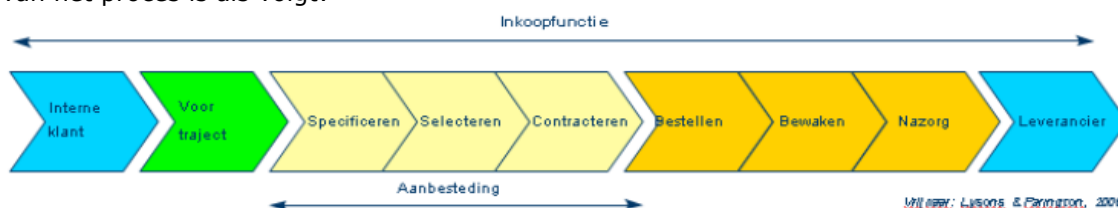
Bij alle inkooptrajecten met een volume groter dan € 5.000 onderbouwt de verantwoordelijk materiedeskundige de keuzes in het inkoopformulier. Voor inkoop onder een opdrachtwaarde van € 5.000 hoeft er geen gereguleerde inkoopprocedure doorlopen te worden. In deze gevallen wordt volstaan met een bestelbon of factuur. Het is tevens mogelijk om voor een opdrachtwaarde onder de € 5.000 toch te kiezen voor een meervoudig onderhandse procedure, bijvoorbeeld in het kader van roulatie van ondernemers, de economische situatie en proportionaliteit. Hierbij dient wel de aanbestedingsprocedure en de keuze voor de ondernemers gemotiveerd te worden.

	Werken	Leveringen	Diensten
Niet reguliere inkoop	Tot € 5.000	Tot € 5.000	Tot € 5.000
Enkelvoudig	€ 5.000 tot € 100.000	€ 5.000 tot € 30.000	€ 5.000 tot € 30.000
Meervoudig	€ 100.000 tot € 750.000	€ 30.000 tot € 125.000	€ 30.000 tot € 125.000
Nationaal	€ 750.000 tot Europees drempelbedrag*	€ 125.000 tot Europees drempelbedrag*	€ 125.000 tot Europees drempelbedrag*
Europees	Vanaf Europees Drempelbedrag*	Vanaf Europees Drempelbedrag*	Vanaf Europees Drempelbedrag*

Figuur 6: Overzicht bedragen en bijbehorende procedures inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Moerdijk.

Bij de keuze voor de inkoopprocedure zijn de economische uitgangspunten, zoals vastgelegd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, van toepassing. Deze hebben wij reeds opgesomd in paragraaf 2.2.

Het inkoopproces wordt op hoofdlijnen als volgt ingericht. De schematische weergave van het proces is als volgt:



Figuur 7: Schematische weergave van het inkoopproces

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 Informereren afgewezen ondernemers Gunning aan winnende ondernemer
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 8: Weergave van het inkoopproces in stappen en fasen alsmede een toelichting per stap en fase.

Om te borgen dat alle van toepassing zijnde regelgeving en beleid op de juiste wijze worden toegepast, is een tweetal instrumenten ontwikkeld: een inkoopmodule en een inkoopkaart. De inkoopmodule werd niet optimaal gebruikt. Dit had met name zijn oorzaak in de gebruiksonvriendelijkheid. De bedoeling was om per 1 januari 2019 een nieuwe inkoopmodule gereed te hebben. Dit traject is on hold gezet. Uit de testfase met materiedeskundigen kwam naar voren dat het systeem dat men voor ogen had niet gebruiksvriendelijk is en onvoldoende tegemoet kan komen om invulling te geven aan onze toekomstige wensen en eisen. De gemeente is nu voornemens een professioneel inkooppakket aan te schaffen waarin naast de inkoopprocessen ook contractbeheer en contractmanagement uitgevoerd kunnen worden.

Sinds 1 januari 2019 is een nieuwe module gereed. De inkoopkaart werd in het verleden – zo blijkt uit de casestudy – lang niet bij alle aanbestedingstrajecten gebruikt.

Om een naslagwerk te hebben waarin dieper op zaken wordt ingegaan, is een inkoophandboek opgesteld. Het inkoophandboek geeft per fase van het inkoopproces aan hoe dit proces ingericht dient te worden en waaraan gedacht dient te worden. Er is tevens een checklist met negentien vragen voor de rechtmatigheid bij inkopen.

Bij het inkoophandboek is sprake van een uitgebreide beschrijving. Opvallend is dat fases 5, 6 en 7 niet voorkomen in het handboek. Dit heeft te maken met de rol van het Inkoopbureau. Deze houdt na het ondertekenen van het contract in principe op. Dit betekent dat het contractbeheer en -management grotendeels (zie kanttekening in paragraaf 2.2) bij de organisatie ligt. We constateren dat deze fases nu nog niet volledig in beleid en uitvoering zijn uitgewerkt en nu ad-hoc binnen de organisatie worden opgepakt. In 2019 zal het contractbeheer operationeel worden. Contractmanagement staat voor 2020 gepland.

In het handboek worden de eerste vier fases uitvoerig beschreven. Een samenvatting is opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport.

Fases 1, 2, 3 en 4 van het inkoopproces²⁸

Wij constateren dat de gemeente Moerdijk de eerste vier fases van het beschreven inkoopproces op hoofdlijnen goed doorloopt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is 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 cases en het gesprek met een leverancier. Er zijn nog verbeterpunten, zoals het bepalen van de opdrachtwaarde, de selectie van leveranciers en de aanbestedingsprocedure (gevolg van de bepaling van de opdrachtwaarde).

Selectie leveranciers

Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen wordt onvoldoende gestuurd op de selectie van leveranciers. Momenteel kijkt men nog vaak naar bestaande leveranciers, waar een goede relatie mee is opgebouwd, wat gezien vanuit het perspectief van partnerschap te billijken is, maar wat de blik op de markt kan vernauwen. Gezien deze situatie is gestart met het aanleggen van een digitaal bestand van lokale leveranciers voor de selectie (CRM). Deze applicatie moet op termijn ook met regionale leveranciers worden gevuld.

Lastenverlichting en innovatie

Uit de cases en het gesprek met een leverancier blijkt dat de gemeente Moerdijk de procedurele kant van de aanbesteding meestal laagdrempelig en eenvoudig probeert te houden (met inachtneming van alle spelregels rondom inkopen en aanbesteden). De nota van inlichtingen en de verdere verstrekte informatie zijn doorgaans helder en ook

²⁸ Zoals beschreven in figuur 8: voortraject/strategische inkoop, specificeren, selecteren, contracteren.

het Programma van Eisen is in de regel goed opgebouwd. Volgens de leverancier zijn de eisen die gesteld worden bij aanbestedingen doorgaans proportioneel en redelijk.

De gemeente Moerdijk houdt, zo blijkt uit de cases en het gesprek met een leverancier, regelmatig (maar niet altijd) een marktconsultatie om zo tot een zo duidelijk mogelijke uitvraag te komen. Er zijn ook gemeenten die heel specifiek aangeven hoe alles eruit moet zien (waarin dan vaak de hand van de beleidsmedewerker is te zien), maar de gemeente Moerdijk laat veel los en laat de uitvoering van de opdracht mede door de input van een (potentiële) leverancier bepalen. Vanuit de leverancier wordt aangegeven dat het enkelvoudig gunnen van relatief beperkte (en reguliere) opdrachten/werk door de gemeente Moerdijk als positief wordt ervaren, gezien vanuit het perspectief van administratieve lastenverlichting.

Het benutten van de kennis van externen en leveranciers wordt nog beperkt gedaan. Bij het onderhoud van groen is men wel bezig om steeds meer de markt uit te dagen ten aanzien van de uitvoering op basis van hetgeen de gemeente graag wil bereiken. Uit de gesprekken met intern betrokkenen en uit de bestudeerde cases blijkt dat er binnen de gemeente verschillende materiedeskundigen zijn die open staan voor innovatieve vormen van inkoop, maar er zijn ook personen die traditioneel denken. Uit een bestudeerde casus uit 2018 blijkt dat de gemeente ook met Best Value Procurement (BVP) aan het experimenteren is. De casus is een mooi voorbeeld waarin te zien is dat de stappen gemaakt worden als het gaat om innovatief aanbesteden: van de focus op rechtmatigheid naar meer doeltreffendheid en doelmatigheid. In de specifieke casus wordt de markt gevraagd zelf hun meerwaarde aan te tonen en een Plan van Aanpak te schrijven van niet meer dan zes pagina's. Dat het ook voor marktpartijen soms zoeken kan zijn bij dergelijke (BVP-)aangebestedingen blijkt wel uit het feit dat er 93 vragen zijn gesteld door de zeven inschrijvers en dat er uiteindelijk twee partijen uitgesloten worden van verdere deelname doordat ze niet aan alle eisen (waaronder de lengte van het plan van aanpak) voldeden.

Inkopen in het Sociaal Domein

Het beleid ten aanzien van het Sociaal Domein wordt deels lokaal en deels regionaal bepaald en voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdzorg regionaal ingekocht. In 2012 heeft het Inkoopbureau voor de Wmo bestuurlijk aanbesteed. In plaats van het opstellen van een Programma van Eisen, is een raamcontract opgesteld in samenspraak met de leveranciers. Omdat het nu niet meer mogelijk is om bestuurlijk aan te besteden, wordt in de toekomst gekeken of een open house procedure gehanteerd kan worden. Hierin stelt het bestuur de kwaliteitseisen vast, maar kunnen alle aanbieders daar voorafgaand aan de aanbesteding op reageren.

Er zit geen selectie op de Wmo-aanbieders want er wordt gewerkt met een raamcontract. Hierbinnen wordt gewerkt met A-, B- en C-aanbieders, gelet op de omvang van de zorg die wordt geleverd. Er is in Moerdijk geen sprake van concurrentie als het gaat om zorgaanbieders binnen de Wmo. Daarom is bewust gekozen om een zo groot mogelijk aantal aanbieders te contracteren, om zo genoeg keuzevrijheid te garanderen.

Op het gebied van Jeugdzorg kopen negen gemeenten in de regio de hulp in. Dit gebeurt door het ZITT (Zorg Inkoop Innovatie Team), dat valt onder de gemeente Roosendaal. Het zorgt voor de inkoop, het contractmanagement en de monitoring. Het team heeft een formatie van zes medewerkers dat het stelsel stuurt. De reden om hiervoor te kiezen was omdat jeugdhulp destijds voor de gemeenten nieuw was. De gedachte was om voor deze grote opgave inhoudelijke en financiële expertise te organiseren. De samenwerking met het ZITT krijgt vorm via het beleidsteam van de gemeenten. De regiegroep is de opdrachtgever van het ZITT, het team krijgt in de praktijk veel ruimte om de gemeenten goed te ondersteunen. Er is een bestuurstafel sociaal domein van de zes wethouders die met elkaar overleggen. Daarnaast is er ook een bestuurstafel voor jeugd, waar met negen gemeenten wordt samengewerkt.

Fases 5, 6 en 7 van inkoopproces

Deze fases worden niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen. 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. Dit zijn dan ook precies de fases die niet in het handboek worden benoemd en waarbij de rol van het Inkoopbureau niet aanwezig is.

Bewaken en evalueren

Met name het bewaken (dus controleren of de eisen zoals weergegeven in het bestek worden nagekomen (invulling van contractbeheer en -management)) en de evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog geen gemeengoed. Beide zaken blijken in de praktijk een ondergeschoven kindje. Evaluatie is een verbeterpunt dat vanuit het geactualiseerde inkoopproces nog opgepakt moet worden. Het is nog vaak afhankelijk van de budgethouder of de materiedeskundige (of het type aanbesteding), die bepaalt of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. Gesprekken met leveranciers worden feitelijk alleen gehouden op initiatief van de leverancier. We constateren wel dat alle respondenten de waarde van het goed evalueren inzien. Leerpunten uit een geëvalueerde aanbesteding die meegenomen worden in een volgende aanbesteding zorgen voor een kwalitatief betere aanbesteding. Hierbij gaat het om een interne evaluatie, als ook in een latere fase om een externe evaluatie waarbij inschrijvers en leveranciers worden betrokken.

Door de inkoopconsulent en het Inkoopbureau wordt hieraan momenteel aandacht besteed. Een evaluatieformulier kan binnen het proces als vast sjabloon worden toegevoegd aan de nieuwe inkoopmodule.

Evaluatie binnen Sociaal Domein

Binnen het Sociaal Domein (Wmo, Jeugdzorg en participatie) wordt wel geëvalueerd. Op het gebied van Wmo is er een cyclus van relatiebeheer waarin met de grote aanbieders twee keer per jaar wordt gesproken, middelgrote aanbieders één keer per jaar en de kleine aanbieders vaak telefonisch. Dit gaat vaak over de contracten. Verder zijn er drie keer per jaar fysieke overlegtafels die gaan over de contractuele randvoorwaarden. Bij Jeugdzorg functioneert een digitaal dashboard dat GRIP heet waarin gemeenten dagelijks kunnen kijken hoe ze ervoor staan. Er staat onder andere in hoeveel pleegzorgtrajecten er lopen, de inzet van jeugdprofessionals en het aantal gesloten jeugdzorgtrajecten.

Contractmanagement

Door het Inkoopbureau, maar ook door meerdere respondenten, is aangegeven dat contractmanagement nog sterk te verbeteren valt. In 2019 worden er op dit vlak stappen gezet. Op dit moment wordt samen met andere gemeenten gekeken in hoeverre het Inkoopbureau een rol kan spelen bij het contractmanagement. Het Inkoopbureau stuurt dan op de afspraken, bijvoorbeeld bij het niet nakomen van afspraken kunnen boetes worden opgelegd. Contractbeheer en -management zal via de inkoopmodule worden vormgegeven. Vanuit dit systeem moet straks een signaleringsfunctie naar voren komen, zodat contracten tijdig worden verlengd, stopgezet of opnieuw worden aanbesteed.

Archivering

Archivering is tevens een punt dat aandacht behoeft. De afdeling DIV is sinds 1 maart 2018 betrokken bij de verbetering van het proces en helpt bij de ondersteuning van de archivering van de inkoopdossiers, vanaf meervoudig onderhandse aanbestedingen. Met name het beschikbaar krijgen van een volledig inkoopdossier aan het einde van een aanbesteding laat vaak nog te wensen over.

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

Monitoring en sturing op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk vindt plaats op basis van de inkoopscans (zie beschrijving bij paragraaf 2.2). De kengetallen in de inkoopscan geven informatie over een aantal activiteiten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk, maar niet over alle. Met andere woorden, de inkoopscan geeft de eerste basisinformatie voor het verder optimaliseren van het inkoopproces: verhogen mate van efficiëntie van factuurafhandeling, versterken contractbeheer en -management en vergroten van het aandeel lokaal en regionaal inkopen. Er ontbreekt met name informatie om de prestaties en resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te kunnen meten, zodat zicht ontstaat op doeltreffendheid en doelmatigheid. De prestatielevering wordt niet zichtbaar gecontroleerd en matig gedocumenteerd.

Vanuit de reguliere P&C-cyclus wordt niet of nauwelijks gerapporteerd over de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Hierdoor is de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid niet inzichtelijk voor de raad. In paragraaf 4.3 wordt hier verder op ingegaan.

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

In het inkoophandboek zijn de fases 'bestellen, bewaken en nazorg' niet uitgewerkt. De vraag in hoeverre sancties worden toegepast en in hoeverre daar overleg over plaatsvindt, kan daarom niet volledig beantwoord worden. Wel wordt in het handboek het volgende gesteld ten aanzien 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.*'

In paragraaf 3.2 is beschreven op welke wijze de gemeente Moerdijk 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 de afgesproken en verwachte wijze ontzorgd en gefaciliteerd wordt, dan wordt het contract opgezegd of niet verlengd. Verder is in gesprekken aangegeven dat wanneer de prijs/kwaliteitverhouding niet klopt, facturen niet betaald worden of een procedure volgt.

Uit gesprekken met intern betrokkenen is op te maken dat de gemeente Moerdijk wel stappen aan het zetten is als het gaat om contractmanagement en het toezien op naleving van de gemaakte afspraken en eisen. De gemeente monitort en stuurt (via de inkoopscans) op de prestaties. Als het gaat om Jeugdzorg is er het ZITT en de gemeente, die toezien op de contracten en de geleverde prestaties door de zorgaanbieders. Op het gebied van Wmo-begeleiding, Wmo-huishoudelijke ondersteuning en Wmo-hulpmiddelen vindt er vanuit het Inkoopbureau contractmanagement plaats.

Ten aanzien van social return is gesteld, dat de De6-gemeenten een boetebeding in de uitvoeringsregels hebben opgenomen. Een boetebeding is noodzakelijk om consequenties te verbinden aan het niet nakomen van de verplichting, om zo schadeloos gesteld te worden voor het niet creëren van een stukje werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De boete moet zodanig hoog zijn dat er voor de opdrachtnemer geen prikkel van uitgaat om bewust af te zien van het voldoen aan de verplichting. De boete moet daarom hoger zijn dan de waarde van de verplichting zelf en is om deze reden gelijkgesteld aan anderhalf keer het niet ingezette percentage van de SROI-verplichting (vertaald naar geld).

3.4. Duiding van bevindingen

Wij constateren dat de gemeente Moerdijk de eerste vier fases van het beschreven inkoopproces meestal goed doorloopt, maar dat er nog wel verbeterpunten zijn, zoals het bepalen van de opdrachtwaarde, de selectie van leveranciers en het kiezen van de aanbestedingsprocedure. Dit zijn overigens wel punten waar druk aan gewerkt wordt.

Als het gaat om fases 5, 6 en 7 dan zien wij dat deze fases niet altijd en ook niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen worden. De evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is namelijk geen gemeengoed en blijkt in de praktijk niet altijd te worden uitgevoerd. Het is nog vaak afhankelijk van de budgethouder of materiedeskundige of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. We constateren wel dat de betrokken ambtenaren de waarde van het goed evalueren inzien. Leerpunten uit een geëvalueerde aanbesteding die meegenomen worden in een volgende aanbesteding zorgen voor een kwalitatief betere aanbesteding.

We constateren verder dat de gemeente zoekende is naar de concretisering van de begrippen als Social Return On Investment (SROI), duurzaamheid en innovatie. Deze elementen worden verschillend geïnterpreteerd (er bestaan verschillende beelden van wat er precies onder wordt verstaan) en mede om deze reden ook verschillend

toegepast. 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.

Voorts moeten we constateren dat de inkoopscan basisinformatie geeft voor het verder optimaliseren van het inkoopproces. Er ontbreekt met name informatie om de prestaties en resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te kunnen meten, zodat zicht ontstaat op doeltreffendheid en doelmatigheid.

De vraag in hoeverre sancties worden toegepast en in hoeverre daar overleg over plaatsvindt, kan niet volledig worden beantwoord. Als de aanbieder niet kan aantonen dat de prestaties geleverd worden en de gemeente niet op de afgesproken en verwachte wijze ontzorgd en gefaciliteerd wordt, dan wordt het contract opgezegd of niet verlengd. Verder is in gesprekken aangegeven dat wanneer de prijs/kwaliteitverhouding niet klopt, facturen niet betaald worden of een procedure volgt.

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 Moerdijk. 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 Moerdijk heeft gespeeld ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In dit hoofdstuk komende 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 lopen de gemeenten ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?
10. Welke rol heeft de gemeenteraad van Moerdijk 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 het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk is het inkoopproces uitgeschreven (zie hiervoor paragraaf 3.1). In paragraaf 2.3 is ingegaan op de inkoopfunctie in de organisatie van de gemeente Moerdijk. De gemeente stelt dat ter uitvoering van door de gemeente vastgestelde regelgeving met betrekking tot inkoop en onder verantwoordelijkheid van het college van B&W, medewerkers van het Inkoopbureau inkoopprocedures en aanbestedingen begeleiden.

De gemeente Moerdijk koopt dagdelen in bij het Inkoopbureau aangaande de inzet van de inkoopadviseurs. Tot 1 januari 2018 waren dit twaalf dagdelen en vanaf 1 januari 2018 zestien dagdelen. De inkoopadviseurs van het Inkoopbureau vallen functioneel onder het team financiën en juridische zaken. Samen met de inkoopconsulent (zie paragraaf 2.3) vormen zij de inkoopfunctie van de gemeente Moerdijk. De inkoopadviseurs van het Inkoopbureau werken als zijnde medewerkers van de gemeente Moerdijk en maken ook als dusdanig onderdeel uit van het team en de organisatie.

De inzet van de inkoopadviseur is niet vrijblijvend. Het is in ieder geval verplicht de inkoopadviseur in te schakelen vanaf een meervoudig onderhandse procedure (vanaf € 30.000 bij leveringen en diensten en € 100.000 bij werken), maar eigenlijk worden alle aanbestedingen vanaf meervoudig onderhands begeleid door het Inkoopbureau, zoals ook staat in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (geactualiseerd per 1 september

2017). Verder dienen alle aanbestedingen (vanaf 2018) gemeld te worden bij de inkoopconsulent.

De inkoopfunctie vervult een ondersteunende en adviserende rol. Dit betekent dat de inhoudelijke teams verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de programma's van eisen of bestekken. Dit betekent ook dat de budgethouders en materiedeskundigen van de teams verantwoordelijk zijn voor de budgetbewaking en uitvoering. Het college van B&W is verantwoordelijk voor het algemene inkoopbeleid en de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De gemeente is bezig om het inkoopmanagement te verbeteren en in de beheerfase te brengen. De volgende acties staan daarbij centraal:

- Het verder vervolmaken van het instrument werkplan inkoop om het inkoopproces nog beter te kunnen aansturen en te bewaken. Ook bevordert het werkplan de transparantie rondom het inkoopproces.
- Investeren in de relatie met het Inkoopbureau.
- Nog meer investeren in het begeleiden van materiedeskundigen bij inkooptrajecten. Hier doelt men niet op de inhoudelijke advisering maar vooral op begeleiding op het gebied van planmatig werken, stimuleren van medewerkers en verbeteren van de uitvoering.
- Uitvoeren van periodieke kwaliteitscontroles (bijvoorbeeld op volledigheid van inkoopdossiers).
- Verstrekken van periodieke managementoverzichten ten behoeve van management, concerncontrol en accountant.

Begin 2018 is in door het college van B&W besloten het aantal af te nemen dagdelen van het Inkoopbureau vast te stellen op zestien per week. Middels de eerste bestuursrapportage 2018 is door de raad budget beschikbaar gesteld. Voor het inkoopwerkplan 2018 is een groot aantal inkooptrajecten aangeleverd. Om die reden is het aantal dagdelen verhoogd naar zestien. Er vindt ondersteuning vanuit het Inkoopbureau plaats vanaf meervoudig onderhandse inkooptrajecten. Enkelvoudig en meervoudig onderhandse trajecten mogen de budgethouders en materiedeskundigen in principe zelfstandig uitvoeren. Uiteraard kunnen zij daarbij gebruikmaken van de helpdeskfunctie van het Inkoopbureau.

Met de vaststelling van het nieuwe inkoopproces (inclusief nieuwe sjablonen en dergelijke) en de ingebruikneming van de nieuwe inkoopmodule in de loop van 2019, is het de bedoeling dat budgethouders en materiedeskundigen alle enkelvoudige en meervoudige onderhandse inkooptrajecten zelfstandig, zonder of met minimale ondersteuning van het Inkoopbureau, kunnen doorlopen.

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

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4, heeft de gemeente in 2016 een verklaring met beperking gekregen van de accountant. De accountant heeft in zijn rapport van bevindingen behorende bij de jaarrekening 2017 verschillende opmerkingen geplaatst, evenals in de managementletter 2018 ten aanzien van de risico's die de gemeente loopt.

We zien dat de gemeente hierop heeft geanticipeerd door middel van het project 'Verbetering Inkoopproces' (zie ook paragraaf 2.2), om de rechtmatigheid van de inkoopfunctie (ingevuld door de inkoopconsulent en de inkoopadviseurs van het Inkoopbureau) te verbeteren. Zoals we in paragraaf 2.2 hebben geconstateerd zijn er nog aspecten voor verbetering vatbaar.

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

De rol van de gemeenteraad is in de loop der jaren ingeperkt toen het college van B&W verantwoordelijk werd voor de bedrijfsvoering. In het verleden (voor de dualisering) werd het inkoop- en aanbestedingsbeleid door de gemeenteraad vastgesteld. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de periode 2012-2016 is door het college van B&W vastgesteld en ter kennis gebracht van de gemeenteraad. Het huidige beleid is via een raadsinformatiebrief van 26 juli 2017 aan de gemeenteraad meegedeeld. Hoewel de gemeenteraad niet actief heeft gevraagd om informatie, hebben de raadsleden tijdens het interview wel aangegeven dat er behoefte bestaat aan actieve informatie over:

- de uitvoering van het beleid, zoals ten aanzien van het aanbestedingsresultaat op het gebied van SROI, bevordering lokale economie en duurzaamheid;
- de doelmatigheid en effectiviteit van het Inkoopbureau;
- de risicobeheersing bij de uitvoering en handhaving van de interne richtlijnen en afspraken voor inkoop en aanbesteding.

Een mogelijke verklaring voor de informatiebehoefte is dat de raad niet actief meer wordt betrokken bij de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, aangezien het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Moerdijk tot bedrijfsvoering wordt gerekend. Alleen in incidentele gevallen, wanneer bijvoorbeeld een (extra) investeringskrediet moet worden gevraagd (de raad heeft het budgetrecht), ontvangt de raad informatie over de door het college voorgenomen bestedingswijze.

De reguliere informatievoorziening van het college aan de raad verloopt via de P&C-cyclus (zoals de bestuursrapportages), maar is beperkt. De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft niettemin de belangstelling van de raad, zo is gebleken tijdens het interview met raadsleden. De aandacht is in de afgelopen periode met name uitgegaan naar de rechtmatigheid, aangezien de externe accountant juist daarvoor aandacht heeft gevraagd in zijn verklaringen bij de jaarstukken. Het onderdeel inkoop en aanbesteden in de paragrafen bedrijfsvoering en weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting²⁹ en jaarrekening³⁰ is ook vanuit deze aard ingestoken (focus op rechtmatigheid). De onderdelen doeltreffendheid (inzet van het middel inkoop om bij te dragen aan de realisatie van beleidsdoelen) en doelmatigheid (inzet van het middel inkoop tegen de laagst mogelijke kosten) krijgen minder aandacht.

Dat de raad in mindere mate betrokken is bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering daarvan, miskent dat er in de uitvoeringspraktijk van de gemeente Moerdijk

²⁹ Gemeente Moerdijk, 2017, *Beleidsbegroting 2018-2021 – Passie, Participatie, Proactief, PR*, p. 1-210. Zie specifiek bladzijde 116-117.

³⁰ Gemeente Moerdijk, 2018, *Jaarverslag 2017 – Passie, Participatie, Proactief, PR*, p. 1-192. Zie specifiek bladzijde 146.

keuzes worden gemaakt waarvan het in de rede ligt dat daarvoor een uitspraak door de raad wordt gedaan. Te denken valt hierbij aan de eerder in dit rapport genoemde onderwerpen als:

- de mate waarin aanbieders dienen te voldoen aan de eisen van maatschappelijk verantwoord ondernemen (SROI);
- aan welke eisen aanbieders dienen te voldoen ten aanzien van duurzaamheid;
- in welke mate het lokaal bedrijfsleven in de gelegenheid wordt gesteld mee te dingen bij aanbestedingen en in hoeverre ondernemers actief worden geïnformeerd door de gemeente over de mogelijkheden.

Daarnaast bestaat er bij de raadsleden behoefte aan nadere informatie over de wijze waarop het Inkoopbureau functioneert.

4.4. Duiding van bevindingen

De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is door de gemeente Moerdijk pragmatisch ingericht. Er is in de afgelopen periode met name aandacht gegeven aan een rechtmatig verloop van het inkoopproces. Deze focus op rechtmatigheid is vanuit het verleden verklaarbaar, doordat er door onder andere de accountant en vanuit het onderzoek van Twynstra & Gudde³¹⁺³² constatering is gedaan ten aanzien van het inkopen en aanbesteden binnen de gemeente Moerdijk en de risico's die daarmee gelopen werden. Met als resultante een afkeurende verklaring voor de jaarrekening 2016, vanwege onder andere de onrechtmatigheden ten aanzien van inkoop.

Daarna heeft het college het project 'Verbetering Inkoopproces' gestart. Dit heeft geleid tot een verbetering van de rechtmatigheid, waarbij de gemeente nog wel op onderdelen risico's loopt omdat de borging nog niet voldoende is. De gemeente Moerdijk kan ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid nu een volgende stap zetten. Hierbij valt te denken aan het stellen van doelen bij thema's als maatschappelijk verantwoord ondernemen (SROI), duurzaamheid en bevordering van de lokale economie. Vaststelling van beleid op deze thema's behoort vanuit democratische overwegingen voorbehouden te worden aan de raad, zodat de raad inhoud kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

³¹ Twynstra Gudde, 2016, *Onderzoek aanpassing gemeentehuis Moerdijk (presentatie)*, 26 september 2016, p. 1-19.

³² Gemeente Moerdijk, 2017, *Raadsinformatiebrief: Plan van aanpak aanbevelingen onderzoeksrapport Twynstra Gudde*, 21 februari 2017, p. 1-26

REACTIE VAN HET COLLEGE OP CONCEPT-RAPPORTAGE

Op 15 maart 2019 heeft de Rekenkamer de conceptrapportage aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 18 april jl.. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een rekenkameronderzoek uitgevoerd naar het onderwerp "Inkoop- en aanbestedingsbeleid". Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage d.d. 15 maart 2019 en onze bestuurlijke reactie is als volgt.

Conclusies

We kunnen ons in grote lijnen vinden in de conclusies uit de concept-rapportage. De conclusies ondersteunen de lijn van verbeterstappen die de gemeente Moerdijk de afgelopen jaren heeft gezet ten aanzien van de inkoopfunctie en het inkoopproces. Bij conclusie 5 (pag. 9) meldt de Rekenkamer expliciet: "*.....heeft de sterke focus op rechtmatigheid de afgelopen jaren geleid tot een sterke verbeterslag aangaande de inkoopfunctie in de vorm van verbetering van het inkoopproces en het functioneren van de inkoopfunctie (samenwerking tussen het Inkoopbureau en het primaire proces).*"

Uiteraard dienen er – zoals de Rekenkamer aangeeft – op onderdelen nog slagen gemaakt te worden. Een voorbeeld hiervan is de koppeling tussen doeltreffendheid en doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de beleidsstukken in het primaire proces en het contractmanagement. Bij de (verdere) uitvoering hiervan zullen de aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport betrokken worden.

Overigens wordt ten aanzien van contractmanagement opgemerkt dat het klopt dat wij voor onze organisatie daarin nog een verbeterslag te maken hebben. We gaan hiermee meteen aan de slag zodra het contractbeheer op orde is. Het contractmanagement binnen het Sociaal Domein is echter goed geborgd. Bij het onderdeel jeugdhulp gebeurt dit via het Zi2t en bij de Wmo door het Inkoopbureau. Deze constatering missen wij in de rapportage en in de conclusies.

Aanbevelingen

De eerste 3 aanbevelingen zijn gericht aan de gemeenteraad. Derhalve gaan wij in onze bestuurlijke reactie hier niet op in.

De overige 6 aanbevelingen zijn gericht aan het college en de ambtelijke organisatie.

Aanbeveling 4.

Operationaliseer het inkoopbeleid meer in subdoelen, prestatie-indicatoren, activiteiten en aanbestedingsresultaat, waardoor het beleid toetsbaar wordt op doeltreffendheid en doelmatigheid. 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.

Reactie:

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Conform planning zal in 2019 een evaluatie worden uitgevoerd naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierbij zal het formuleren van doelen en prestatie-indicatoren, alsmede de verbetering van de toetsbaarheid van het beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid, een onderdeel zijn.

Aanbeveling 5.

Versterk de achterkant van het inkoopproces door te rapporteren over de behaalde resultaten in de aanbestedingen en dit te relateren aan de doelstellingen van inkoop. Dit betekent dat de resultaten vanuit de casuïstiek teruggekoppeld dienen te worden naar het strategisch beleidsniveau en bijbehorende doelstellingen met betrekking tot inkoop en de inhoud. Op deze wijze kan ook de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid worden vastgesteld.

Reactie:

Wij onderschrijven deze aanbeveling. We gaan met deze aanbeveling aan de slag.

Aanbeveling 6.

Ga door met de voorgenomen verbeteringen omtrent de inkoopfunctie en de inzet van het Inkoopbureau. De inzet van het Inkoopbureau heeft gezorgd voor continuïteit en borging van kennis en expertise en heeft geleid tot toegevoegde waarde in het primaire proces (waardering zowel intern als extern).

Reactie:

We zijn verheugd dat de Rekenkamer (ook) concludeert dat de verbetertrajecten die we de afgelopen jaren hebben ingezet op inkoop, het gewenste effect hebben gehad. Daarnaast willen we wel opmerken, dat niet alleen het Inkoopbureau heeft gezorgd voor continuïteit en borging van kennis en expertise. Wij hebben hier als gemeente Moerdijk ook het nodige aan gedaan, onder meer door het instellen van de functie van inkoopconsulent als linking pin tussen het Inkoopbureau en de ambtelijke organisatie. Mede hierdoor is het inkoopproces en de samenwerking tussen het Inkoopbureau en de ambtelijke organisatie aanzienlijk verbeterd. Zie conclusie 5 (pagina 9). We onderschrijven de aanbeveling om het ingezette verbeterproces ten aanzien van inkoop te continueren, want wij zijn – evenals de Rekenkamer - van mening dat er op onderdelen nog verbeterlagen te halen zijn. Met het oog op die verbeterlagen is reeds een aantal projecten opgestart, bijvoorbeeld ten aanzien van verbetering contractbeheer en invoering contractmanagement en het project "Van inkoop tot betaling". Dit zijn behoorlijke verbeterprojecten die meerdere jaren in beslag zullen nemen. Wij zijn ons hiervan bewust en zullen tussentijds voortgang en resultaten monitoren.

Aanbeveling 7.

Vraag het Inkoopbureau om te gaan rapporteren over het aanbestedingsresultaat en over verbeteringen van de inkoopfunctie. Tevens kan hierin meteen een opschaling gekozen

worden om de koppeling te maken met het rapporteren op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Reactie:

Ook deze aanbeveling onderschrijven wij. Wij merken hierbij het volgende op. Tot enkele jaren terug leverde het Inkoopbureau jaarlijks een rapportage aan met betrekking tot het aanbestedingsresultaat. Omdat de rapportage niet het inzicht gaf waar Moerdijk behoefte aan had, namelijk inzicht in de doeltreffend- en doelmatigheid ten aanzien van de aanbestedingstrajecten, zijn deze rapportages in afspraak met het Inkoopbureau beëindigd. We zullen nu samen met het Inkoopbureau bezien op welke wijze gerapporteerd dient te worden, zodat de resultaten ons wel het benodigde inzicht kunnen verschaffen om invulling te kunnen geven aan deze aanbeveling.

Aanbeveling 8.

Integreer de evaluatie van de inkoop- en aanbestedingstrajecten als verplicht onderdeel in het proces en als afronding van de beleidscyclus.

Reactie:

We kunnen ons vinden in deze aanbeveling. Bij de uitwerking hiervan zullen we het Sociaal Domein als voorbeeld nemen. In dit domein maakt een dergelijke evaluatie al structureel onderdeel uit van het inkoopproces.

Aanbeveling 9.

Werk met een lichte evaluatie bij kleine, goedkope en/of niet al te complexe projecten en met een uitgebreide evaluatie bij grote, duurdere en/of complexe projecten.

Reactie:

We onderschrijven deze aanbeveling en pakken dit op in relatie met de uitvoering van aanbeveling 8.

Overige opmerkingen

Relatie Sociaal Domein

In de ambtelijke reactie op de (herziene) versie van de Nota van bevindingen is door Moerdijk aangegeven dat het Sociaal Domein in onze ogen onvoldoende belicht werd in de rapportage. Dit, gelet op de doelstelling van het onderzoek dat het Sociaal Domein centraal staat. In de ambtelijke reactie is hierover onder meer het volgende opgemerkt.

*"In paragraaf 4.3. met als titel "Welke rol heeft de gemeenteraad van Moerdijk 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?**" wordt niets (meer) vermeld over inkoop in het Sociaal Domein. Deze vraag kan dus met de inhoud van hetgeen in deze paragraaf staat vermeld, niet worden beantwoord.*

Opmerkelijk is nu, dat deze vraag in de nu voorliggende concept-rapportage gewijzigd is in: *"Welke rol heeft de gemeenteraad van Moerdijk gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen"*. Het slot van de zin, welke betrekking had op het Sociaal Domein, is dus verwijderd. Een en ander strookt ons inziens niet met de doelstelling

dat inkoop in het Sociaal Domein (Wmo, jeugd en participatie) centraal staat in dit onderzoek.

Onjuistheden vanuit eerste versie Nota van bevindingen

Naar aanleiding van de ambtelijke reactie in het kader van hoor en wederhoor heeft de Rekenkamer het rapport van bevindingen aangepast (deel II van de conceptrapportage). Echter, wij constateren dat een aantal verbeteringen/wijzigingen niet doorgevoerd zijn in deel I (conclusies en aanbevelingen). Deel I was blijkbaar al opgesteld voor de herziening van deel II.

De vraag is of de betreffende passages - welke niet zijn aangepast en ten onrechte in deel I zijn blijven staan - invloed hebben (gehad) op de conclusies en aanbevelingen zoals deze nu verwoord zijn.

Voorbeelden:

- Bij conclusie 6 (pagina 10, 5e alinea) wordt ten aanzien van de continuïteit van het inkoopbureau en wisseling van inkoopadviseurs het volgende geconcludeerd:
"Dit is, zeker in de beginfase, ten koste gegaan van de (advies)kwaliteit van de inkoopadviseurs en de doorlooptijd van de projecten."

Dit is nog een zin uit de 1^e versie van de Nota van bevindingen. Naar aanleiding van hoor en wederhoor is de betreffende passage aangepast (pag. 32 deel II). Deze luidt nu als volgt:

"Dit is, zeker in de beginfase, ten koste gegaan van de lokale kennis van de inkoopadviseurs en de doorlooptijd van de projecten. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de wisseling van inkoopadviseurs niet tot kennisverlies heeft geleid op algemeen niveau, maar wel op dossierniveau."

De betreffende conclusie en bevindingen stroken nu niet met elkaar.

- Bij conclusie 9 (pag. 11) staat het volgende: "Het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de periode 2012-2016 is door het college van B&W vastgesteld en ter kennis gebracht aan de gemeenteraad. Het huidige beleid is via een raadsinformatiebrief van 26 juli 2017 aan de gemeenteraad medegedeeld. *Desgevraagd blijft onduidelijk of dit een bewuste keuze is geweest en vanuit welke argumentatie dit is besloten.*" Deze laatste zin komt uit de vorige versie van de Nota van bevindingen, toen de Rekenkamer in de veronderstelling verkeerde, dat het huidige inkoopbeleid niet aan de gemeenteraad was voorgelegd. Bij de ambtelijke reactie is aangegeven dat de raad via een raadsinformatiebrief was geïnformeerd. In deel II op pagina 47 is de betreffende zin dan ook niet meer opgenomen.

De betreffende conclusie en bevindingen stroken nu niet met elkaar.

Vervolgprocedure

Zodra de Rekenkamer het definitieve rapport heeft aangeboden aan de raad, en duidelijk is welke aanbevelingen overgenomen zijn door de gemeenteraad, zullen wij verdere invulling geven aan de aanbevelingen.

Monitoring aanbevelingen

Wij nemen dit rekenkameronderzoek op in de lijst van uit te voeren nazorgonderzoeken (door het team Concerncontrol). Bij een nazorgonderzoek wordt gezien in hoeverre de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd en of dit de gewenste effecten heeft opgeleverd. De resultaten zullen aan de raad worden gerapporteerd. Op deze wijze houden zowel college als raad zicht op de stand van zaken van de uitvoering van de verbeterpunten uit een rekenkameronderzoek.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Moerdijk,
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

P.A.M. van Bavel

J.P.M. Klijs

NAWOORD

Op 18 april 2019 mocht de Rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college van B&W van de gemeente Moerdijk op het rapport 'Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid' ontvangen.

De Rekenkamer dankt het college van B&W voor de reactie en is verheugd dat het college van B&W alle aanbevelingen gericht op het college en de ambtelijke organisatie onderschrijft en overneemt.

Ten aanzien van de overige opmerkingen het volgende:

Het onderwerp van dit onderzoek is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk. Het inkopen in het Sociaal Domein is daar waar noodzakelijk in het rapport aangestipt als verdieping op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek.

De twee genoemde omissies in Deel I van het rapport zijn aangepast en zijn in lijn gebracht met de bevindingen in Deel II.

LITERATUURLIJST

Documenten

Baker Tily Berk, 2015, *Verslag van bevindingen bij de jaarrekening 2014*, 20 mei 2015, p. 1-27.

BDO, 2016, *Accountantsverslag 2015 Gemeente Moerdijk*, 22 juli 2016, p. 1-33.

BDO, 2017, *Accountantsverslag 2016 Gemeente Moerdijk*, 14 juli 2017, p. 1-38.

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

Gemeente Moerdijk, *Gedragcode voor medewerkers gemeente Moerdijk*, p. 1-5.

Gemeente Moerdijk, 2001, *Voorstel tot akkoord gaan met het operationeel opstarten van het Regionaal Inkoopbureau en het instemmen met de vervolgacties*, 28 juni 2001, p. 1-6.

Gemeente Moerdijk, 2002, *Adviesnota aan burgemeester en wethouders - Evaluatie Inkoop Moerdijk 2002*, 16 oktober 2002, p. 1-9.

Gemeente Moerdijk, 2004, *Advies statutenwijziging Stichting Inkoopbureau West-Brabant*, 19 maart 2004, p. 1-10.

Gemeente Moerdijk, 2005, *Directiestatuut*, 13 september 2005, p. 1-7.

Gemeente Moerdijk, 2013, *Paraplunota Leefomgeving 2012-2030*, mei 2013, p. 1-54.

Gemeente Moerdijk, 2013, *Paraplunota Economisch Klimaat 2012-2030*, juni 2013, p. 1-48.

Gemeente Moerdijk, 2014, *Beleidsnota Participatie*, p. 1-33.

Gemeente Moerdijk, 2014, *Transities Sociaal Domein Koepeldocument gemeente Moerdijk 2015-2017*, p. 1-37.

Gemeente Moerdijk, 2014, *Beleidsplan Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017*, p. 1-33.

Gemeente Moerdijk, 2014, *Beleidsplan Wmo 2015 – 2017 gemeente Moerdijk*, p. 1-29.

Gemeente Moerdijk, 2016, *Rapportage inkoopscan gemeente Moerdijk boekjaar 2014-2015*, december 2016, p. 1-21.

Gemeente Moerdijk, 2016, *Project Verbetering Inkoopproces – Plan van aanpak*, 19 december 2016, p. 1-5.

Gemeente Moerdijk, 2016, *Project Verbetering inkoopproces - Plan van aanpak*, 19 december 2016, p. 1-5.

Gemeente Moerdijk, 2016, *Adviesnota DT-MT: Rapportage Inkoopscan gemeente Moerdijk boekjaar 2014-2015*, p. 1-4.

Gemeente Moerdijk, 2017, *Raadsinformatiebrief: Plan van aanpak aanbevelingen onderzoeksrapport Twynstra Gudde*, 21 februari 2017, p. 1-26.

Gemeente Moerdijk, 2017, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid*, 18 juli 2017, p. 1-15.

Gemeente Moerdijk, 2017, *Jaarrekening 2016 - Passie, Participatie, Proactief, PR*, p. 1-92.

Gemeente Moerdijk, 2017, *Inkoophandboek 2017*, 1 september 2017, p. 1-28.

Gemeente Moerdijk, 2017, *Beleidsbegroting 2018-2021 – Passie, Participatie, Proactief, PR*, p. 1-210.

Gemeente Moerdijk, 2017, *Regeling Budgethouderschap Gemeente Moerdijk*, 7 december 2017, p. 1-3 + bijlagen.

Gemeente Moerdijk, 2017, *Collegevoorstel Beleidsnotitie Social Return D6*, p. 1-4.

Gemeente Moerdijk, 2017, *Rapportage inkoopscan gemeente Moerdijk boekjaar 2017*, p. 1-20.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Inkoopplan 2018 (Excel)*.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Inkoopproces V1.0 versie intranet – procesbeschrijving*, 9 maart 2018, p. 1-25.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Oplevering herzien inkoopproces*, 16 maart 2018, p. 1-4.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Bevindingen Spendanalyse 2014-2017 gemeente Moerdijk*, 13 april 2018, p. 1-3.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Startnotitie Inkoopmoduleproces in Zaaksysteem.nl*, 23 april 2018, p. 1-3.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Advies/aanbevelingen vervolgtraject Inkoopconsulent*, 15 mei 2018, p. 1-10.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Voorstel scope evaluatie inkopen in Moerdijk*, 29 mei 2018, p. 1.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Rapportage Inkoopscan Boekjaar 2017*, 1 juli 2018, p. 1-20.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Collegevoorstel Inkoopscan 2017*, p. 1-4.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Jaarverslag 2017 - Passie, Participatie, Proactief, PR*, p. 1-192.

Gemeente Moerdijk, 2018, *Jaarrekening 2017 - Passie, Participatie, Proactief, PR*, p. 1-96.

Gemeenten Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Zundert, in samenwerking met Werkplein Hart van West-Brabant en de WVS-groep, 2017, *Beleidsnotitie Social Return D6 - Samen werken aan sociaal ondernemen*, p. 1-10.

Mazars, *Management letter 2017 Gemeente Moerdijk*, 3 januari 2018, p. 1-47.

Mazars, *Accountantsverslag 2017*, juni 2018, p. 1-26.

Rekenkamer West-Brabant, 2018, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Halderberge*, november 2018, p. 1-73.

Twynstra Gudde, 2016, *Onderzoek aanpassing gemeentehuis Moerdijk (presentatie)*, 26 september 2016, p. 1-19.

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):

- Openbare Verlichting (2014)
- Riolering (2015)
- Asfaltonderhoud (2016)
- Onderhoud mechanische riolering/advies en werkvoorbereiding (2017)
- Sociaal medische advisering t.b.v Wmo en leerlingen vervoer (2017)
- Taxivervoer (2017)

Websites

<https://kennislab.nevi.nl>

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

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

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

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

Bijlagen

Bijlage 1	Normenkader
Bijlage 2	Geselecteerde cases
Bijlage 3	Beschrijving inkoopproces (fasen 1 t/m 4)

Bijlage 1: Normenkader

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

- Beleid
- Organisatie
- Uitvoering
- Resultaten
- Evaluatie

	Onderzoeksvragen	Norm
Beleid	1. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk in relatie tot de gemeentelijke 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 gemeentelijke 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 gemeentelijke brede doelstellingen bij te dragen. Hierbij is voor een dominante strategie gekozen om invulling te geven aan het instrument inkoop. Strategie gericht op:³³ <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.

³³ 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 het 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 Moerdijk 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 pro-actieve 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 Moerdijk?</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. • Bijsturingsmogelijkheden (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:

- Openbare Verlichting (2014)
- Riolering (2015)
- Asfaltonderhoud (2016)
- Onderhoud mechanische riolering/advies en werkvoorbereiding (2017)
- Sociaal-medische advisering ten behoeve van Wmo en leerlingenvervoer (2017)
- Taxivervoer (2017)
- Vastgoedbeheer Moerdijkregeling (2018)

Bijlage 3: Inkoopproces (fase 1 tot en met 4)

Fase 1: Strategiebepaling

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

In de eerste fase heeft het Inkoopbureau voorafgaand een startgesprek. In het startgesprek wordt met de materiedeskundige gekeken of er al geschikte partijen bekend zijn. Hier kan ook worden bepaald in hoeverre de aanbesteding regionaal kan worden opgepakt of aangesloten kan worden bij een gezamenlijk initiatief. Wanneer partijen bekend zijn en er duidelijkheid is ten aanzien van de vraag, dan is een marktverkenning niet noodzakelijk. Als er vragen blijven bestaan dan wel. Ook als er veel ontwikkelingen zijn in de markt volgt een marktverkenning.

Fase 2: Specificeren

- Contractvorm: hiervoor zijn verschillende vormen mogelijk. Ook Best Value Procurement (BVP)³⁴ 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.

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, 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.

³⁴ Evertz. P., 2015, *Best Value - Praktische handvatten om vandaag aan de slag te gaan*, p. 1-13

- 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 materie kennis 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.

Fase 4: Contracteren

- Gunningsbeslissing.
- Definitieve opdrachtverstrekking.
- Opdracht ondertekenen.
- Inkoopdossier samenstellen: op dit vlak is aangegeven per inkoopprocedure (enkelvoudig, meervoudig, et cetera.) welke bescheiden in het dossier moeten worden gedaan.
- Administratieve afwikkeling.
- Contractbeheer: nadat het contract is afgesloten en opgenomen is 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. Er kunnen in het aanbestedingsdocument contractuele bepalingen opgenomen, zoals een boetebeding, de mogelijkheid tot indexering, de wijze waarop een levering dient plaats te vinden, et cetera.