

Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Halderberge

Eindrapportage

November 2018

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

DEEL I - DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	1
Doel van het onderzoek.....	2
Het belang van dit onderwerp voor de gemeenteraad	3
Conclusies uit het onderzoek.....	4
Aanbevelingen voor de gemeente	9
DEEL II - VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK.....	11
1. Doelstellingen en werkzaamheden tijdens het onderzoek.....	12
1.1. Inkoop en de sturing daarop worden steeds meer een kerntaak van gemeenten	12
1.2. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	14
1.3. Vergelijking met de gemeente Moerdijk	16
1.4. Werkwijze gedurende het onderzoek	16
2. Bevindingen ten aanzien van het beleid - aansluiting gemeentelijk organisatiebeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid	18
2.1. Wat is met de aanbevelingen, die voortkwamen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Rekenkamer West-Brabant uit 2008, gedaan?	18
2.2. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge in relatie tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?.....	23
2.3. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?.....	26
2.4. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?.....	31
2.5. In hoeverre is integriteit en rechtmatigheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geborgd?	36
2.6. Duiding van bevindingen	38
3. Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces...40	
3.1. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Halderberge?	40
3.2. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord ten opzichte van gestelde doelstellingen?	44
3.3. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd? ...	45
3.4. Duiding van bevindingen	46
4. Bevindingen ten aanzien van de inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie.....47	
4.1. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject geborgd in de (inkoop)organisatie en in de samenwerking (door middel van SLA's) met Stichting Inkoopbureau West-Brabant in termen van Organisatie & Personeel, Methodes & Procedures en Informatievoorziening?	47
4.2. Welke risico's lopen de gemeenten ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?	49
4.3. Welke rol heeft de gemeenteraad van Halderberge 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?.....	51
4.4. Duiding van bevindingen	52

5. Reactie College op conceptrapport	53
6. Nawoord	57
Literatuurlijst	58

Bijlagen

Bijlage 1	Normenkader.....	63
Bijlage 2	Geselecteerde cases	67
Bijlage 3	Weergave van de conclusies en aanbevelingen vanuit de inkooprapportages van het Inkoopbureau over de periode 2014-2016	68

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.

Voor degene die geïnteresseerd is in een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvragen, is in Deel II 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 gemeenteraad van Halderberge heeft op 11 oktober 2017 de volgende aandachtspunten benoemd die dienen meegenomen te worden in het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

1. Wat is er met de aanbevelingen, welke voortkwamen uit het onderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgevoerd door de Rekenkamer West-Brabant uit 2008, gedaan?
2. Met de oprichting van het Inkoopbureau West-Brabant (inkoop van producten door diverse gemeenten centraal geregeld), zijn kosten gemaakt. Levert dit de gewenste revenuen op?
3. Voldoet de afgesproken SLA (Service Level Agreement)? Verhouding kosten en kwaliteit? Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid?
4. Hoe monitor je het product dat door het Inkoopbureau wordt aangekocht en geleverd? Met name contracten binnen de gemeente.
5. Welke tools heeft de Raad om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren? Waarbij helder is dat het college uitvoerend is in het inkopen van producten.
6. Omgeving is erg aan verandering onderhevig. Hoe is de zorginkoop, geredeneerd vanuit de decentralisatie, ingebed? Welke rol heeft het Inkoopbureau?
7. Aandacht wordt gevraagd naar de inkoop en uitvoering inzake Jeugdzorg bij de invoering van de nieuwe wetgeving. Hierbij is resultaatfinanciering van de zorg als uitgangspunt genomen. Is het resultaat werkelijk zo positief als gesteld wordt? Hoe loopt het proces en is het resultaat voldoende? Dit zou een casus kunnen zijn.
8. Nieuwe proces mag niet leiden tot slechter product, dienstverlening aan de burgers staat voorop. Wat is de rol van de zorgaanbieders?

Deze punten komen in dit rapport terug. Met deze aandachtspunten wil de gemeenteraad van Halderberge graag inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid. 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 inkoopfunctie¹. Hierbij staat de inkoop in het Sociaal Domein in het bijzonder centraal.

Deze doelstelling resulteert in de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge 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 elf onderzoeksvragen geformuleerd voor dit onderzoek (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 Halderberge. Vanuit de wetgever worden eisen gesteld door middel van wettelijke kaders in de Gewijzigde Aanbestedingswet 2012² en er zijn vanuit Europa eisen gesteld met betrekking tot de drempelbedragen voor Europees Aanbesteden³. Gemeenten stellen daar bovenop vaak nog striktere eisen en regels vast in hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, zo ook de gemeente Halderberge (zie hoofdstuk 2).

Door inkoop niet alleen te zien als een middel om Werken, Diensten en Leveringen in te kopen, maar ook te zien 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.

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?

¹ De inkoopfunctie binnen de gemeente Halderberge is breder dan de inzet van het Inkoopbureau West-Brabant. Binnen de gemeente zijn er ook teams of afdelingen die de inkoop zelf uitvoeren, deze onderdelen vallen ook binnen de inkoopfunctie van de gemeente Halderberge.

² <https://www.pianoo.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012>

³ <https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

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 positieve toegevoegde waarde. Het verkeerd inzetten leidt tot geen waardetoevoeging, 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.

Conclusies uit het onderzoek

Allereerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

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

De gemeente Halderberge heeft de inkoopfunctie georganiseerd door middel van de inzet van het Inkoopbureau West-Brabant. Door middel van deze inzet zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet (vooral sinds de uitkomsten van het rekenkameronderzoek 'Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Halderberge' in 2008) in het professionaliseren van de inkoopfunctie. Kennis, kunde en expertise van de inkoopfunctie zijn geborgd. Het Inkoopbureau verzorgt een ondersteunende en adviserende rol richting de rest van de organisatie voor het uitvoeren van inkooptrajecten en aanbesteding, deze ondersteuning wordt als goed ervaren en wordt erg gewaardeerd. Ook aanbieders en leveranciers kijken positief aan tegen de manier van inkopen van de gemeente ('laagdrempelig en relatief eenvoudig'). Methoden en procedures die worden gehanteerd zijn bestendig in het inkoophandboek en de organisatie rapporteert aan het college van B&W en de gemeenteraad op het aanbestedingsresultaat in het kader van 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 zijn geformuleerd) en het operationele niveau. Deze 'gap' zorgt ervoor 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 effectiviteit is van de gestelde beleidsdoelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge.

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

Op basis van het onderzoek hebben wij de volgende conclusies getrokken:

1. Aanbevelingen vanuit het rekenkameronderzoek 'Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Halderberge' uit 2008 grotendeels overgenomen. Organisatie heeft sindsdien grote stappen gezet in de professionalisering van de inkoopfunctie.

We concluderen dat de gemeente Halderberge de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2008 heeft opgepakt door middel van het opstellen van een plan van aanpak. Verschillende aspecten zijn reeds in de tweede helft van 2009 al opgepakt. Wanneer we kijken naar de huidige situatie anno 2018 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de inkoopfunctie zien we dat de meeste aanbevelingen zijn geïmplementeerd en geborgd. Dit is voornamelijk geborgd en georganiseerd door de inzet van de Stichting Inkoopbureau West-Brabant (hierna Inkoopbureau).

De volgende aanbevelingen vanuit het rekenkameronderzoek uit 2008 zijn niet of nog niet volledig opgepakt:

- Het invoeren van systematisch leveranciersmanagement;
- Geadviseerd wordt om de doelstellingen met betrekking tot duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen te vertalen naar concrete criteria en zorg te dragen voor implementatie in de organisatie.

Het eerste punt heeft te maken met het feit dat de organisatie daar nog niet aan toe is, omdat een goed contractmanagement een voorwaarde is voor leveranciersmanagement⁴. Contractmanagement is nog voor verbetering vatbaar (zie conclusie 6). Het tweede punt werken we uit bij conclusie 3.

2. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is nog niet expliciet gekoppeld aan andere beleidsterreinen, behalve binnen het Sociaal Domein

We constateren dat er in de beleidsplannen geen directe link met de inkoopfunctie wordt gemaakt. Hiermee bedoelen we dat inkoop geen onderdeel uitmaakt van de inhoudelijke beleidsplannen. Deze constatering is niet van toepassing op het

⁴ *Leveranciersmanagement kan vergeleken worden met een tango. En die is alleen om aan te zien als beide partijen goed op elkaar zijn afgestemd en elkaar uitstekend aanvoelen.* Samenwerking en het verhogen van de toevoegde waarde (kwaliteit) staan centraal in de bovengenoemde metafoor. Dit is ook waar het in leveranciersmanagement om draait. Caniëls & Gelderman (2005) & Van Weele (2007) stellen dat kwaliteitsverbetering (toegevoegde waarde) alleen effectief kan plaatsvinden in de vorm van een duurzame samenwerking tussen leverancier en uitbesteder vanuit de gedachte 'kwaliteit maak je samen'.

beleidsplan Sociaal Domein. Hier wordt een duidelijke koppeling gelegd met de inkoopfunctie en de inkoopstrategie die gevoerd dient te worden.

Op operationeel niveau (door middel van de afdelingsplannen) wordt bij de afdelingen Advies en Realisatie een directe relatie gelegd met Inkoop. Advies is nauw betrokken bij de ontwikkeling van de inkoopfunctie (verdere professionalisering) en visa versa is Inkoop nauw betrokken bij de advisering over beleidsstukken bij Advies (integrale advisering). De inkoopfunctie behoort ook tot de afdeling Advies. Hier is dus ook een directe relatie aanwezig van Inkoop met de beleidsonderwerpen die de revue passeren bij Advies. Realisatie betreft Inkoop expliciet als adviserend orgaan met het doen van aanbesteding. Hier wordt dus ook een directe relatie gelegd.

Inkoop heeft verder een duidelijke rol binnen de organisatie. Vanuit Inkoop wordt proactief de verbinding gezocht met de andere afdelingen aangaande inkoop en aanbesteden, bijvoorbeeld bij het opstellen van het inkoopplan. Daarnaast weten de afdelingen Inkoop ook te vinden bij vragen en advies. Hierop heeft de organisatie in het verleden flink geïnvesteerd (missiewerk) en daarnaast heeft het Inkoopbureau haar toegevoegde waarde laten zien. We zien alleen dat deze impliciete relatie nog niet terugkomt in beleidsstukken en afdelingsplannen.

3. Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge is nog onvoldoende geoperationaliseerd

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid komt uit 2016 en is gebaseerd op het standaardmodel inkoop- en aanbestedingsbeleid van de VNG⁵ met een lokale doorvertaling. We concluderen dat de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (zie hiervoor specifiek paragraaf 2.3) niet SMART zijn geformuleerd en/of geoperationaliseerd 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, Lokaal ondernemerschap en Innovatie) nog geen beleid heeft vastgesteld. Met andere woorden, er is nog geen duidelijk richting aangegeven, waarmee inkoop (als ondersteunende functie) invulling kan geven aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarnaast zien we dat in de uitvoering (binnen inkooptrajecten en aanbestedingen) wel invulling wordt gegeven aan bijvoorbeeld duurzaamheid en SROI, maar waarbij dus geen kaders of richting aanwezig zijn. Het 'hoe' van de uitvoering is aanwezig door middel van het inkoophandboek.

Om te waarborgen dat de budgethouder de van toepassing zijnde regelgeving en het beleid op de juiste wijze toepast, dient een inkoopformulier te worden gehanteerd en geldt een inkoopstappenplan. Als naslagwerk is het inkoophandboek opgesteld.

Er is sprake van een 'gap' tussen het strategische niveau (niveau waarop de beleidsdoelstellingen nu zijn geformuleerd) en het operationele niveau, waardoor

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

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 Halderberge.

De gemeente rapporteert expliciet op doelmatigheid door middel van het in kaart brengen van het aanbestedingsresultaat. Hier ontbreekt echter een kader door een concrete doorvertaling van de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (wanneer doen we het goed en wanneer moeten we bijsturen?).

4. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is geëvalueerd en heeft tot verbetering geleid. Evaluatie op operationeel niveau is geen gemeengoed

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2014 is intern binnen de organisatie geëvalueerd. Bouwend Nederland, als externe partij, heeft hierbij ook een rol vervuld. Vanuit de consultatieronde zijn bevindingen opgehaald en deze zijn verwerkt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016. De bevindingen omtrent het inkoopformulier, inkoophandboek en de concretisering van de doelstellingen ten aanzien van duurzaamheid zijn niet meegenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016.

We concluderen op basis van de casestudy en de interviews in dit onderzoek dat evaluatie op operationeel niveau nog geen gemeengoed is. Dit maakt wel onderdeel uit van het proces (zie figuren 7 & 8), maar is niet uitgewerkt in het inkoophandboek. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. We constateren 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.

5. Het Inkoopbureau vormt de spil van de uitvoering van de inkoopfunctie. De dienstverlening wordt als waardevol ervaren

Het Inkoopbureau is een onmisbaar onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeente Halderberge. Uit de interviews blijkt dat de dienstverlening van het Inkoopbureau als waardevol wordt ervaren. Het Inkoopbureau levert expertise en kennis van 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.

Doordat de gemeente Halderberge gebruikmaakt van het Inkoopbureau, maakt men ook gebruik van het netwerk achter het 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.

Zoals aangegeven vervult het Inkoopbureau een adviesfunctie ten aanzien van de inhoudelijke afdelingen (toepassing gecoördineerd inkoopmodel⁶). Deze laatste zijn in de lead. Deze adviesfunctie gaat ook over de inzet van de instrumenten, zoals benoemd in het inkoophandboek. We constateren dat de gemeente steeds meer open staat voor de toepassing van innovatieve vormen van inkoop (bijvoorbeeld Best Value Procurement), maar dit is nog niet in de praktijk toegepast. Ook kijkt men bij de toepassing van de instrumenten naar de bijdragen aan de doelstellingen op het gebied van Duurzaamheid, SROI, Lokaal ondernemerschap en Innovatie. Zoals aangegeven ontbreken de kaders hiervoor.

De rol van het Inkoopbureau gaat tot en met de fase 'Contracteren' in het inkoopproces (zie figuur 8). De fasen daarna liggen in principe bij de gemeente zelf, met die kanttekening dat het contractbeheer en -management voor de contracten die het Inkoopbureau heeft begeleid bij hen liggen (5% van het geheel en voornamelijk Sociaal Domein). We constateren dat de fasen na 'Contracteren' niet zijn uitgewerkt in het inkoophandboek en niet voldoende zijn geborgd in de organisatie (zie conclusie 4 en 6).

Het Inkoopbureau rapport jaarlijks op de behaalde resultaten en het presteren van de inkoopfunctie binnen de organisatie. Hierop worden conclusies en aanbevelingen gedaan ter verbetering die met de ambtelijke top worden besproken. We zien dat het Inkoopbureau nu eerste stappen aan het maken is met het verbeteren van de inkoopfunctie zelf, bijvoorbeeld door het maken van een spendanalyse, commodity⁷ plans, et cetera. Men is hier niet eerder aan toe gekomen door de workload vanuit de inkooptrajecten en aanbestedingen van de gemeente Halderberge.

6. Contractmanagement is nog voor verbetering vatbaar

Zoals aangegeven bij conclusies 5 zijn de fasen in het inkoopproces na de fase 'Contracteren' niet uitgewerkt in het inkoophandboek en zijn niet geborgd in de organisatie. Het Inkoopbureau verzorgt nu voor een klein deel van de contracten het beheer en contractmanagement. Voor het overige deel van de contracten ligt deze taak bij de organisatie. We constateren dat hier nu verschillend mee wordt omgegaan, waarbij een duidelijk kader en richtlijn ontbreekt. 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.

7. Integriteit en rechtmatigheid zijn voldoende geborgd

De afgelopen jaren heeft de gemeente Halderberge verschillende stappen gezet om te voldoen aan de eisen van integriteit en rechtmatigheid. De noodzakelijke regelingen die de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de budgethouders vastleggen, zijn aanwezig en de uitvoering is onderworpen aan een structurele interne controle. Het proces omtrent de interne controle omtrent

⁶ <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/hoer-is-inkoop-gepositioneerd-in-organisatie>

⁷ Een commodityplan biedt structuur en een duidelijke inkoopstrategie per inkooppakket (dit kan bijvoorbeeld zijn bij de toepassing van de eisen rondom bijvoorbeeld Social Return), welke nodig is voor de meest effectieve en efficiënte inkoop voor het inkooppakket.

inkoop en aanbestedingen loopt goed. Onrechtmatigheden worden voorafgaand aan de accountantscontrole al opgemerkt en geduid. Wij constateren dat de integriteit en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in voldoende mate is geborgd en in de teambesprekingen integriteitsbewustzijn wordt gestimuleerd. Er dient nog wel aandacht besteed te worden aan het advies van de accountant om frauderisicoanalyses uit te voeren.

8. Proces van inkoop- en aanbesteden wordt als laagdrempelig beoordeeld door aanbieders

Uit gesprekken met leveranciers vanuit de casestudy blijkt dat de gemeente Halderberge de procedurele kant van de aanbesteding meestal laagdrempelig en relatief eenvoudig probeert te houden (met alle spelregels rondom inkopen in achtneming). De gemeente Halderberge houdt, zo blijkt uit de cases en gesprekken met leveranciers, regelmatig een marktconsultatie om zo tot een zo duidelijk mogelijk uitvraag te komen. Vanuit de achterliggende pragmatische gedachte om tot het beste plan te komen, wordt er veel overgelaten aan (de innovatieve kracht van) de markt. Deze aanpak wordt geapprecieerd door leveranciers en aanbieders.

We zien dat de manier waarop de vinger aan de pols wordt gehouden per project verschilt. Er is geen uniforme manier van monitoring op de contracten. We constateren aan de andere kant wel dat de gemeente doorgaans eenmaal per jaar met de gecontracteerde partij om tafel gaat om de gemaakte afspraken en te realiseren doelstellingen te bespreken en te beoordelen.

Aanbevelingen voor de gemeente

Gemeenteraad

1. Maak inkoop als middel onderdeel van de inhoudelijke beleidsnota's 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 afgeleid 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. 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.
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 en activiteiten waardoor het beleid toetsbaar wordt op doeltreffendheid en doelmatigheid. Randvoorwaarde hiervoor is dat de elementen omtrent duurzaam inkopen (Duurzaamheid, Sociaal Return, 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 op de behaalde resultaten in de aanbestedingen en dit te relateren aan de doelstellingen van inkoop.
6. Ga door met de werkwijze 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 tot toegevoegde waarde met het primaire proces (waardering zowel intern als extern). Aanbeveling is wel om te starten met een volgende stap in de verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Hiermee doelen we op het gebruikmaken van spendanalyses, commodity plans, stappen ten aanzien van leveranciersmanagement en verkenning van mogelijkheden tot innovatieve, moderne vormen van inkoop, bijvoorbeeld Best Value Procurement. Het inkoophandboek kan hier nog verder op worden verrijkt.
7. Laat het Inkoopbureau in haar verantwoording opschalen om ook te rapporteren op de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (nadat zij SMART zijn gemaakt).
8. Koppel de resultaten vanuit de casuïstiek terug naar het strategisch beleidsniveau en bijbehorende doelstellingen met betrekking tot inkoop en de inhoud (zie ook conclusie 3). Op deze wijze kan ook de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid worden vastgesteld.
9. Werk het proces (van doelen, naar activiteiten en resultaten) en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van contractbeheer en -management uit en borg dit eenduidig in de organisatie. Betrek het Inkoopbureau hier nadrukkelijk bij als adviseur en kijk in hoeverre zijn een rol kunnen en willen spelen bij de uitvoering van deze aanbeveling.
10. Integreer de evaluatie van de inkoop- en aanbestedingstrajecten als verplicht onderdeel in het proces en als afronding van de beleidscyclus.
11. 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.
12. Continueer de reeds toegepaste werkwijze van monitoring, uniformeer deze werkwijze zoveel mogelijk en maak deze uniforme werkwijze integraal onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsproces.

DEEL II

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 eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarin de doelstellingen voor bijvoorbeeld duurzaam inkopen of social return on investment zijn vastgelegd.

Dit is ook het geval bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge. De gemeente Halderberge heeft een vijftal doelstellingen in dit beleid geformuleerd, te weten:

1. Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
2. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
3. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs/kwaliteit- verhouding;
4. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente;
5. De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zichzelf en ondernemers voorop.

Om invulling te geven aan deze doelstellingen hanteert de gemeente juridische (onder andere gelijke behandeling, non-discriminatoire, transparantie, proportionaliteit en wederzijdse erkenning), ethische en ideële, economische en organisatorische

uitgangspunten. Ten aanzien van de ethische en ideële uitgangspunten dient gedacht te worden aan duurzaam inkopen:

Duurzaam inkopen volgens de gemeente Halderberge

De gemeente heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Duurzaam inkopen is het meenemen van sociale aspecten en milieuaspecten in het inkoopproces. De gemeente hanteert als doelstelling dat er, waar mogelijk, duurzaam wordt ingekocht. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente maatschappelijk verantwoord ondernemerschap toepast. Dit vertaalt zich in twee aspecten.

1. Bij inkopen neemt de gemeente milieuaspecten in acht.

De gemeente houdt bij haar inkopen waar mogelijk rekening met milieu-eisen die betrekking hebben op het effect van het product of 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.

2. Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats.

Hierbij spelen onderwerpen als arbeidsreïntegratie, arbeidsomstandigheden en – indien passend – social return. De gemeente heeft oog voor de sociaal zwakkeren in de samenleving. Zij stimuleert daarom – waar mogelijk en doelmatig – de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces. Daarnaast worden Werken, Leveringen en/of Diensten geweerd die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen.

Innovatie

Daarnaast moedigt de gemeente, daar waar mogelijk, innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aan. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente ruimte aan de ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden.

De gemeente Halderberge heeft de uitvoering van hun inkoop- en aanbestedingsbeleid uitbesteed aan 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). Daarnaast wordt door het Inkoopbureau ieder jaar een aantal gezamenlijke inkooptrajecten geïnitieerd. Zo zijn de aanbestedingen van Gas en Kantoortartikelen (zie bijlage 2) van de geselecteerde cases gezamenlijk met andere gemeenten aanbesteed. Voor de gezamenlijke trajecten hanteert het Inkoopbureau vastgestelde spelregels. Daarnaast is er sprake van regionale 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 deze trajecten geldt dan ook dat de gemeente meedoet tenzij zij beargumenteerd afwijkt. Voor de regionale trajecten geldt dat de budgethouder besluit over de deelname.

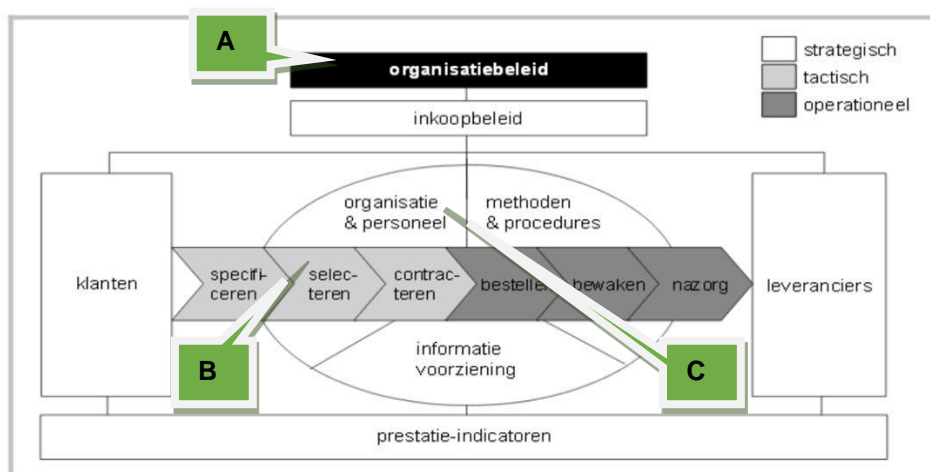
In de gemeente Halderberge is het verplicht om inkoopexpertise in te schakelen bij een opdrachtwaarde van meer dan € 50.000.

1.2. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

De gemeenteraad van Halderberge 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 staat de inkoop in het Sociaal Domein in het bijzonder centraal. Deze doelstelling resulteert in de volgende centrale onderzoeksvraag:

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

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 aanbestedingsproces in een bredere context gezien te worden dan alleen het inkoopproces. Met de volgende figuur presenteren wij ons onderzoeksmodel, dat deze context duidelijk maakt:



Figuur 1: Een overzicht van de integrale benadering van een professionele inkooporganisatie (Racewagenmodel⁸)

Dit 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 gemeenten Halderberge, 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

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

Organisatie & Personeel, Methoden en Procedures en Informatievoorziening. Dat laatste dient in het geval van de gemeente Halderberge geborgd te zijn in de samenwerking met het Inkoopbureau.

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

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

1. Wat is met de aanbevelingen, die voortkwamen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Rekenkamer West-Brabant uit 2008, gedaan?
2. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge in relatie tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?
3. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?
4. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?
5. In hoeverre is integriteit en rechtmatigheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geborgd?

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

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

C. Inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie

9. 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 Stichting Inkoopbureau West-Brabant in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening?
10. Welke risico's lopen de gemeenten ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?
11. Welke rol heeft de gemeenteraad van Halderberge 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?

Voor het waarderen van het beleid en de uitvoering is gebruikgemaakt van een door de Rekenkamer gehanteerd normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1. Daarnaast is gebruikgemaakt van een casestudy voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Halderberge. 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) over de vijf jaar gehanteerd.
- De inkoopdossiers moeten betrekking hebben op Werken, Leveringen en Diensten.
- De inkoopdossiers moeten een spreiding laten zien over de gemeentelijke diensten/afdelingen van de gemeente Halderberge.
- 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 Halderberge.
- 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. Vergelijking met de gemeente Moerdijk

Het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt ook uitgevoerd bij de gemeente Moerdijk. Onderdeel van het onderzoek is ook een vergelijking tussen de bevindingen van de gemeenten Halderberge en Moerdijk. Hiertoe wordt een aparte notitie bij dit rapport bijgevoegd op het moment dat het onderzoek in de gemeente Moerdijk is afgerond. Dit is naar verwachting aan het einde van 2018.

1.4. Werkwijze gedurende het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot en met mei 2018 bij de gemeente Halderberge. 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 5)	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 - doorvertaling van doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsproces door middel van prestatieafspraken (onderzoeksvragen 6 t/m 8)	Conclusies per onderzoeksdeelvraag (Deel I van het rapport)
Casestudy (bijlage 2)			
Interviews (bijlage 3)		Hoofdstuk 4: Bevindingen ten aanzien van de inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie (onderzoeksvragen 9 t/m 11)	Aanbevelingen voor de gemeente (Deel I van het rapport)

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

Wederhoor

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

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

In dit hoofdstuk wordt allereerst teruggekeken naar de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2008 en in hoeverre deze zijn overgenomen en toegepast in de huidige beleidsvorming van de gemeente Halderberge. Daarna wordt ingegaan op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge en in hoeverre dit aansluit bij de gemeentelijke brede doelstellingen. En als laatste wordt gekeken naar de koppeling met het integriteitsbeleid van de gemeente en de mate van rechtmatigheid.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

1. Wat is met de aanbevelingen, die voortkwamen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Rekenkamer West-Brabant uit 2008, gedaan?
2. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge in relatie tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?
3. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?
4. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?
5. In hoeverre is integriteit en rechtmatigheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geborgd?

2.1. Wat is met de aanbevelingen, die voortkwamen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Rekenkamer West-Brabant uit 2008, gedaan?

Op 8 september 2008 heeft de Rekenkamer West-Brabant het onderzoek gepubliceerd 'Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Halderberge'⁹. In dit onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken en daaruit zijn vervolgens aanbevelingen gedaan ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge en de uitvoering daarvan:

Conclusies

Binnen het perspectief 'doelmatigheid' is de kwaliteit van het inkoopproces getoetst. Geconcludeerd werd dat het inkoopproces per saldo onvoldoende was georganiseerd. De belangrijkste verbeterpunten hadden betrekking op:

- het maken van duidelijke afspraken over de wijze waarop de inkoopfunctie georganiseerd moet worden;
- het formuleren van concrete inkoopdoelstellingen;

⁹ Rekenkamer West-Brabant, 2008, *Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Halderberge*, 8 september 2008, p. 1-64.

- het formuleren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen & diensten, c.q. het daarin opnemen van duidelijke richtlijnen (bijvoorbeeld drempelbedragen) voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen;
- het invoeren van systematisch leveranciersmanagement;
- het opstellen van een protocol voor de selectie van uit te nodigen leveranciers in onderhandse aanbestedingsprocedures;
- het opzetten van contractbeheer (kwaliteit deelproces evaluatie en beheer);
- de kwaliteit van het deelproces met betrekking tot ontvangst goederen en diensten;
- het opstellen van inkoopplannen en het monitoren van de mate waarin deze plannen gerealiseerd worden.

Voor het segment 'doeltreffendheid' constateerde de Rekenkamer dat er vanuit de gedane analyse nog indicaties waren dat er op een aantal marktsegmenten nog besparingen mogelijk zijn. Daarnaast kon ook een efficiëntere inrichting van de facturenstroom tot besparing leiden. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat er voorde inhoudelijke doelstellingen op het gebied van duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen uitgangspunten zijn geformuleerd, maar dat daar in de praktijk niet op systematische wijze uitwerking aan werd gegeven.

De 'rechtmatigheid' van aanbestedingstrajecten was onvoldoende geborgd. Door het ontbreken van een inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen en diensten ontbrak het kader voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen. De afdelingen waren zelf verantwoordelijk voor het rechtmatig uitvoeren van aanbestedingen en dienden zelf af te wegen of er specialistische inkoopkennis wordt ingehuurd.

In het onderzoek zijn geen feiten geconstateerd die aanleiding gaven tot twijfels omtrent de 'integriteit'. Wel werd geadviseerd om met het oog op de borging van integriteit enkele aanvullende afspraken op te nemen in de opzet van het inkoopproces.

Aanbevelingen

Vanuit deze conclusies deed de Rekenkamer West-Brabant de volgende zeven aanbevelingen ter verbetering:

- Geadviseerd werd de regie van het college en het management op een systematische ontwikkeling van de inkoopfunctie te bevorderen door:
 - in de jaarlijks op te stellen inkoopplannen concrete inkoopdoelen op te nemen met betrekking tot te realiseren besparingen op het inkoopvolume, verbeteringen in het inkoopproces, reductie van het aantal leveranciers, reductie van het aantal facturen;
 - de voortgang te monitoren, analyseren en rapporteren.
- De opzet en werking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is één van de kernpunten in de bedrijfsvoering van de gemeente. Advies om in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting de hoofdlijnen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, de ontwikkeling van de inkoopfunctie c.q. de (SMART)

- geformuleerde doelen te benoemen, en in de bestuursrapportages en het jaarverslag in hoofdlijnen verslag te doen van de realisatie.
- Geadviseerd werd in het inkoopproces verbeteringen door te voeren met betrekking tot:
 - het maken van duidelijke afspraken over de wijze waarop de inkoopfunctie georganiseerd moet worden;
 - het formuleren van concrete inkoopdoelstellingen;
 - het formuleren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor leveringen en diensten, c.q. het daarin opnemen van duidelijke richtlijnen (bijvoorbeeld drempelbedragen) voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen;
 - het invoeren van systematisch leveranciersmanagement;
 - het opstellen van een protocol voor de selectie van uit te nodigen leveranciers in onderhandse aanbestedingsprocedures;
 - het opzetten van contractbeheer (kwaliteit deelproces evaluatie en beheer);
 - de kwaliteit van het deelproces met betrekking tot ontvangst goederen en diensten;
 - het opstellen van inkoopplannen en het monitoren van de mate waarin deze plannen gerealiseerd worden.
 - Met het oog op het realiseren van mogelijke besparingen werd geadviseerd om van alle marktsegmenten waaraan de indicatie 'hoog besparingspotentieel' is toegekend vast te stellen of opdrachten doelmatig zijn geclusterd, c.q. overeenkomsten na voldoende marktwerking tot stand zijn gekomen. Tevens werd geadviseerd om te onderzoeken of en op welke wijze een efficiëntere inrichting van de facturenstroom tot besparing kan leiden.
 - Geadviseerd werd om de doelstellingen met betrekking tot duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen te vertalen naar concrete criteria en zorg te dragen voor implementatie in de organisatie.
 - Geadviseerd werd in enige mate centrale inkoopkennis beschikbaar te stellen die de afdelingen ondersteunt en adviseert met betrekking tot de uitvoering van aanbestedingen.
 - Ter verdere borging van de integriteit werd geadviseerd om:
 - het onderwerp integriteit (waaronder integriteit in relatie tot opdrachtgeverschap) structureel op te nemen in het werkoverleg;
 - processen zodanig in te richten dat steeds invulling wordt gegeven aan het '4-ogen' principe.

Plan van aanpak voor invulling van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek

Om invulling te geven aan deze aanbevelingen vanuit het rekenkameronderzoek uit 2008, heeft het college van B&W op 15 september 2009 een plan van aanpak vastgesteld. Dit is gedaan naar aanleiding van een amendement vanuit het CDA binnen Halderberge (23 april 2009). Dit plan van aanpak heeft als doel de inkoopfunctie binnen de gemeente Halderberge stapsgewijs te professionaliseren. De aanbevelingen van de Rekenkamer West-Brabant hebben daarbij als leidraad gefungeerd.

De argumenten voor het opstellen van het plan van aanpak en de uitvoering daarvan zijn:

- Kostenbesparing - Het betrekken van specifieke deskundigheid bij inkoop- en aanbestedingstrajecten, het bundelen van inkoopvolumes (bijvoorbeeld via regionale samenwerking), het opvragen van meerdere offertes bij inkoop- en aanbestedingstrajecten (meer concurrentie stellen) en het (beter) registreren van contracten zullen naar verwachting resulteren in een besparing op de inkoopkosten.
- Verhoging van kwaliteit - Het betrekken van specifieke deskundigheid op het gebied van inkopen bij inkoop- en aanbestedingstrajecten, het periodiek evalueren van de prestaties van de leveranciers en dergelijke, resulteren naar verwachting in een hogere kwaliteit van de geleverde producten en diensten.
- Verlagen van risico's - Het inbedden van de inkoopfunctie binnen de gemeentelijke processen, het betrekken van specifieke deskundigheid bij inkoop- en aanbestedingstrajecten, het opstellen van inkoop- en aanbestedingsbeleid en het toetsen c.q. controleren van de opgestelde procedures dragen bij aan een reductie van de risico's op het gebied van inkopen en aanbesteden.

Daarnaast is er in 2009 een inkoopadviseur c.q. -coördinator in dienst getreden bij de gemeente. Om de inbedding van de verbetermaatregelen in de inkoopfunctie te versnellen is tevens een interimmedewerker in 2009 aangesteld voor twee dagen in de week. Deze medewerkers dienden zichzelf terug te verdienen.

In het plan van aanpak zijn de volgende activiteiten geformuleerd die op korte termijn uitgevoerd dienden te worden:

- Alles wordt voortaan in beginsel in concurrentie ingekocht – meerdere offertes opvragen en onderbouwd een keuze voor gunning op laagste prijs en/of EMVI. Afwijkingen alleen mogelijk na toestemming afdelingsmanager (in 2009 van kracht).
- Overeenkomstig de door het team Juridische Zaken opgestelde regels worden alle privaatrechtelijke overeenkomsten aangegaan door "De Burgemeester", ingevolge een collegebesluit of namens de Gemeente op grond van art. 171 van de Gemeentewet, en getekend door 'De Burgemeester' (in 2009 van kracht).
- Er wordt nu gestart met de opbouw van een contractregister in nauwe samenwerking met de inkoopcoördinator en de clustercoördinator Facilitaire Zaken & Automatisering (eind 2009 dient dit afgerond te zijn).
- De inkoopcoördinator wordt voortaan verplicht ingeschakeld bij alle inkopen c.q. aanbestedingen van diensten en leveringen waarbij een verplichting wordt aangegaan voor € 50.000 of meer, inclusief de kosten gedurende de looptijd van de overeenkomst (in 2009 van kracht).
- Er wordt (jaarlijks) een inkoopplan opgesteld, voor het eerst in oktober 2009 (oktober 2009 gereed).
- Speciaal gericht op functiescheiding en het toepassen van het '4-ogen principe' worden de inkoopprocessen onder de loep genomen door de inkoopcoördinator in samenwerking met het cluster P&C (uitvoering in Q4 2009).
- In de halfjaarlijkse managementrapportage zal door de budgethouders worden gerapporteerd over de behaalde inkoopresultaten, zowel kwalitatief (resultaat per overeenkomst) als kwantitatief (realisatie inkoopplan) (met ingang van 2010).
- Het MT handhaaft de discipline op het uitvoeren van bovenstaande regels (in 2009 van kracht).

- Met dit inkoopbeleid voor de korte termijn worden de aanbevelingen van de Rekenkamer West-Brabant opgevolgd inzake het inkoopplan, het contractbeheer, de gewenste functiescheiding, het '4-ogen principe' en de gestructureerde rapportage.

Naast de activiteiten op korte termijn, startte de gemeente een aantal activiteiten op met een lange termijn karakter.

- Voorafgaande aan het ontwikkelen van beleid diende door het college en het MT een visie te worden bepaald voor de toekomst met betrekking tot zaken als:
 - Inkoop- en aanbestedingsbeleid.
 - Procesbeheersing.
 - Beheersing van uitgaande geldstroom.
 - Interne organisatie – functiescheiding, inkoopfunctie centraal/decentraal intern/extern.
 - Flankerend beleid – interne leveranciers (WSW), lokale en regionale aanbieders, reciprociteit, milieuaspecten (duurzaamheid).
- In het verlengde van de visie kunnen daarna de volgende activiteiten worden uitgevoerd:
 - Beleid ten aanzien van Inkoop en Aanbesteding formaliseren:
 - besluit MT tot nieuwe werkwijze en Organisatie;
 - beleidsnota goedkeuren.
 - Begeleidingstraject uitvoeren gericht op organisatieverandering "Bewust inkopen".
 - Inkoopprocedures aanpassen.
 - Ontwikkelen van contractbeheer - relatiebeheer en kenniscentra.
 - Vastleggen van regels voor coördinatie & control.

We constateren dat de gemeente Halderberge de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2008 heeft opgepakt door middel van het opstellen van een plan van aanpak. Verschillende aspecten zijn reeds in de tweede helft van 2009 al opgepakt. Wanneer we kijken naar de huidige situatie anno 2018 ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de inkoopfunctie zien we dat de meeste aanbevelingen zijn geïmplementeerd en geborgd. Dit is voornamelijk geborgd en georganiseerd door de inzet van het Inkoopbureau. In deze rapportage wordt in hoofdstuk 4 daar verder op ingegaan. Daarnaast kent de organisatie een inkoophandboek, waarin verschillende aspecten verder zijn uitgewerkt (zie hiervoor paragraaf 3.1). Om te waarborgen dat de budgethouder de van toepassing zijnde regelgeving en het beleid op de juiste wijze toepast, dient een inkoopformulier te worden gehanteerd en geldt een inkoopstappenplan. Als naslagwerk is het *Inkoophandboek* opgesteld.

De volgende aspecten zijn nog niet of nog niet volledig opgepakt:

- Het invoeren van systematisch leveranciersmanagement (in het inkoophandboek is volstaan met het uitnodigen van ondernemers).
- Het actief voeren van contractmanagement over het gehele gemeentelijke taakveld (contractmanagement vindt nu alleen plaats in het Sociaal Domein en bij kantoorartikelen).

- Geadviseerd wordt om de doelstellingen met betrekking tot duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen te vertalen naar concrete criteria en zorg te dragen voor implementatie in de organisatie (de thema's worden wel genoemd in het inkoophandboek, maar zijn nog niet in SMART-doelstellingen uitgewerkt).

Deze punten komen in het vervolg van de rapportage aan de orde, zie expliciet paragraaf 2.6.

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

In de begroting 2018¹⁰ is de volgende doelstelling aangaande de inkoopfunctie opgenomen: *"De doelstelling van het inkoopbeleid blijft op een zorgvuldige en rechtmatige wijze voorzien in de inkoopbehoeften van de gemeente Halderberge en daarbij te streven naar een optimaal inkoopresultaat, dat in beginsel bepaald wordt door economische uitgangspunten, maar waarbij ook ethische, sociaal-maatschappelijke overwegingen en duurzaamheid een rol (kunnen) spelen."*

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016¹¹ van de gemeente Halderberge wordt hier nadere invulling aan gegeven. De gemeente heeft de volgende doelstellingen voor ogen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid:

1. Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
2. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
3. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteit verhouding.
4. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.
5. 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 + aanvullende richtlijnen, Europese wet- en regelgeving, Burgerlijk wetboek en Gemeentewet.
- Uniforme documenten:
 - Vigerende Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten Gemeente Halderberge.
 - Uniforme Administratieve Voorwaarden 2012 (UAV 2012).
 - Aanbestedingsreglement werken 2016 (ARW 2016).
 - Gids Proportionaliteit 2016.

¹⁰ Gemeente Halderberge, 2017, *Programmabegroting 2018*, oktober 2017, p. 1-177. Zie specifiek pagina 112.

¹¹ Gemeente Halderberge, 2016, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid*, 29 november 2016, p. 1-15.

- Algemene beginselen bij inkoop: Gelijke behandeling, Non-discriminatie; Transparantie; Proportionaliteit (evenredigheid), Wederzijdse erkenning.
- Grensoverschrijdend belang - Voorafgaand aan inkoop vindt een objectieve toets plaats of sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.
- Mandaat en volmacht - Inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de Gemeente.
- Afwijkingsbevoegdheid - Afwijkingen van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van B&W 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 advies van de inkoopadviseur.

Binnen de gemeente Halderberge is er één afwijking reeds standaard geregeld door het college van B&W, voor de termijn dat het inkoopbeleid van kracht is. Indien er sprake is van inhuur van personeel via een andere gemeente binnen de regio West-Brabant, hoeft hiervoor geen aanbestedingsprocedure doorlopen te worden. Dit kan één-op-één gegund worden, mist de opdrachtwaarde niet boven het Europese drempelbedrag uitkomt.

Ethische en ideële uitgangspunten

- De gemeente stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop.
- Zij handelt zakelijk en objectief, waardoor bijvoorbeeld belangenverstrengeling wordt voorkomen.
- De gemeente contracteert enkel met integere ondernemers.

Duurzaam inkopen en innovatief inkopen

De gemeente heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Duurzaam inkopen is het meenemen van sociale- en milieuaspecten in het inkoopproces. De gemeente hanteert als doelstelling dat er, waar mogelijk, duurzaam wordt ingekocht. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente maatschappelijk verantwoord ondernemerschap toepast.

De gemeente heeft dit als volgt doorvertaald:

Er is geen separaat milieubeleidsplan opgesteld, dat een duidelijk kader geeft voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Maar de gemeente neemt bij inkopen gemeente milieuaspecten in acht en volgt daarbij de huidige wet- en regelgeving op dit gebied.

Daarnaast worden initiatieven vanuit de regio West-Brabant overwogen en wordt per keer bepaald of de gemeente hieraan zal deelnemen of niet (zie ook paragraaf 2.4).

Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats:

- De gemeente ondersteunt werkzoekenden bij het vinden van betaald werk en heeft oog voor de sociaal zwakkeren in de samenleving. Zij stimuleert daarom de inschakeling van de doelgroep Participatiewet, daar waar mogelijk en doelmatig.
- De gemeente onderzoekt bij de inkoop van Werken, Leveringen en/of Diensten of er voorwaarden en/of eisen gesteld kunnen worden aan de contractant met betrekking tot het bieden van werkgelegenheid aan de genoemde doelgroep.

- Opdrachten met een totale contractwaarde onder, op of boven de Europese drempelbedragen waarbij het SW-bedrijf (in casu: WVS) als potentiële leverancier in aanmerking komt, kunnen op basis van quasi-inbesteding één-op-één gegund worden aan het SW-bedrijf (enkelvoudige inkoop/aanbesteding). Hierbij moet het SW-bedrijf 100% in handen zijn van de deelnemende gemeenten, zonder inmenging van privaat kapitaal/eigendom.
- Daarnaast worden Werken, Leveringen en/of Diensten geweerd die onder niet aanvaardbare omstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand zijn gekomen.

Innovatief inkopen

De gemeente moedigt – daar waar mogelijk – innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aan. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente ruimte aan de ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een volledig nieuwe innovatieve oplossing, maar ook om de verdere ontwikkeling van de eigenschappen van een bestaand 'product'.

Economische uitgangspunten

- 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.
- MKB: De gemeente heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt. De gemeente heeft oog voor het MKB.
- Samenwerkingsverbanden: De gemeente hanteert als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij inkoop.
- Inkoopprocedure – drempelbedragen. Voor inkoop onder een bedrag van € 5.000,- behoeft er geen gereguleerde inkoopprocedure doorlopen te worden. In deze gevallen wordt er volstaan met een bestelbon of factuur.
- Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht.
- De gemeente bevordert eerlijke mededinging. De betrokken ondernemers moeten een eerlijke kans krijgen om de opdracht gegund te krijgen.

Voor sociale en andere specifieke diensten geldt een vereenvoudigde procedure, gezien de beperkte grensoverschrijdende dimensie van deze diensten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Voorbeelden zijn: juridische dienstverlening, beveiligingsdiensten, archiefdiensten, diensten voor intramurale gezondheidszorginstelling, maatschappelijke diensten, welzijnszorg, diensten voor de terbeschikkingstelling van huishoudelijke hulp, thuishulpdiensten, postdiensten, gezondheidszorg en maatschappelijk werk, cultuur-, sport- en recreatiediensten. Met andere woorden, voor deze specifieke diensten gelden andere drempelbedragen.

Doel 4 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge 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.* Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge komt overeen met het format van de VNG, waarbij een uitwerking van de doelen niet plaats vindt. Voor doelstelling 4 is de vraag hoe de gemeente dit heeft georganiseerd en geborgd en hoe inkoop terugkomt in andere beleidsnota's.

We constateren dat er in de beleidsplannen geen directe link met de inkoopfunctie wordt gemaakt. Deze constatering is niet van toepassing voor het beleidsplan Sociaal Domein. In dit document wordt duidelijk de koppeling gelegd bij de inkoopfunctie en de inkoopstrategie die gevoerd dient te worden. De gemeente hanteert hier een regionale aanpak om voor belangrijk onderwerpen, zoals inkoop, communicatie, ICT, feiten en cijfers zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken. Daarbij worden disciplines met een hoog specialistisch karakter bovenregionaal georganiseerd, met als doel goede inkoop, risicospreiding en solidariteit (opvang fluctuatie benodigd aantal specialistische voorzieningen), efficiency (in het inkoopproces) en een sterkere positie ten opzichte van de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders. Een koppeling vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijvoorbeeld hoe inkoop te organiseren in het Sociaal Domein) zien we niet expliciet terug.

In de afdelingsplannen wordt bij de afdelingen Advies en Realisatie een directe relatie gelegd met inkoop. Advies is nauw betrokken bij de ontwikkeling van de inkoopfunctie (verdere professionalisering) en visa versa is Inkoop nauw betrokken bij de advisering van de beleidsstukken van Advies (integrale advisering). Hier is dus ook een indirecte relatie aanwezig van Inkoop met de beleidsonderwerpen die de revue passeren bij Advies. Realisatie betreft het Inkoopbureau expliciet als adviserend orgaan met het doen van aanbesteding. Hier wordt dus een directe relatie gelegd. Uit de interviews merken we op dat het Inkoopbureau binnen de organisatie een duidelijke rol vervult. Vanuit het Inkoopbureau wordt proactief de verbinding gezocht met de andere afdelingen aangaande inkoop- en aanbesteden, bijvoorbeeld bij het opstellen van het inkoopplan. Daarnaast weten de afdelingen het Inkoopbureau ook te vinden bij vragen en advies. Hierop heeft de organisatie in het verleden flink geïnvesteerd (missiewerk) en daarnaast heeft het Inkoopbureau haar toegevoegde waarde laten zien. We zien alleen dat deze impliciete relatie nog niet terugkomt in beleidsstukken en afdelingsplannen.

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

In paragraaf 2.2 zijn de doelstellingen en uitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge aangegeven, waarbij belangrijke speerpunten zijn: Duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI), Lokaal ondernemerschap en Innovatie.

We constateren dat de vijf doelstellingen (1 t/m 5) geen doelen zijn, maar activiteiten. Immers er is geen sprake van een situatie die op een zeker moment in de tijd moet zijn behaald. Om deze reden zijn de doelstellingen ook niet SMART¹² geformuleerd, waardoor het vaststellen van doeltreffendheid en doelmatigheid niet kan. We constateren dat de doelstellingen (1 t/m 5), zoals verwoord in het inkoop- en aanbestedingsbeleid verder niet worden geoperationaliseerd om te voldoen aan de vereisten met betrekking tot SMART. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de gemeente op de inhoudelijke thema's rondom de speerpunten (Duurzaamheid, Social Return on Investment, Lokaal ondernemerschap en Innovatie) nog geen beleid heeft vastgesteld. Met andere woorden, er is nog geen duidelijke richting aangegeven, waarmee inkoop (als ondersteunende functie) invulling kan geven aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. We zien wel dat in de uitvoering (binnen inkooptrajecten en aanbestedingen) wel invulling wordt gegeven aan bijvoorbeeld duurzaamheid en SROI. Zo is bijvoorbeeld bij de aanbesteding van het wagenpark gekeken naar de toepassing van duurzaamheid. Deze toepassing gaat van onderop (vanuit inkoop of de inhoudelijk afdeling), waarbij de kaders c.q. richting (nog) niet duidelijk is.

Een voorbeeld van deze toepassing is weergegeven in het inkoophandboek¹³. In het inkoophandboek wordt aangegeven dat de gemeente conform de Aanbestedingswet bij iedere aanbesteding zoveel mogelijk maatschappelijke waarde dient te creëren. Voorbeelden van creëren van maatschappelijke waarde kunnen zijn het toepassen van duurzaam inkopen, Social Return, lokaal inkopen en innovatie. Vervolgens wordt aangegeven hoe de gemeente hier invulling aan kan geven:

- Door een opdracht voor te behouden aan een sociale werkvoorziening (op basis van artikel 2.82 AW 2012). De gemeente kiest hierbij dus binnen de doelgroep specifiek voor de inzet van SW-geïndiceerde.
- Het is mogelijk om op basis van de aanbestedingswetgeving bijzondere uitvoeringsvoorwaarden op te nemen die verband houden met sociale of milieuoverwegingen, bijvoorbeeld werkgelegenheid. Het gaat om de manier waarop de opdracht zal worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan zouden eisen kunnen zijn die in de aanbesteding worden gesteld met betrekking tot bevordering van de doelgroep van de Participatiewet. De gestelde bijzondere uitvoeringsvoorwaarden dienen in de aankondiging of de aanbestedingsdocumenten te zijn vermeld.
- Een andere mogelijkheid om een voorkeurspositie te verschaffen aan SW-geïndiceerden is het toepassen van sociale gunningscriteria bij een aanbesteding. De gunningscriteria moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht.

¹² SMART staat voor:

- **S**pecifiek - Is de doelstelling eenduidig?
- **M**eetbaar - Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt?
- **A**ceptabel - Is deze acceptabel voor de doelgroep en/of het management?
- **R**ealistisch - Is het doel haalbaar?
- **T**ijdsgebonden - Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

¹³ Gemeente Halderberge, 2016, *Inkoophandboek*, 29 november 2016, p. 1-27. Het inkoophandboek is bedoeld voor de inkopers en voor medewerkers van de gemeente die meer zelfstandig een inkooptraject doorlopen. In hoofdstuk 3 gaan wij dieper in op het inkoophandboek.

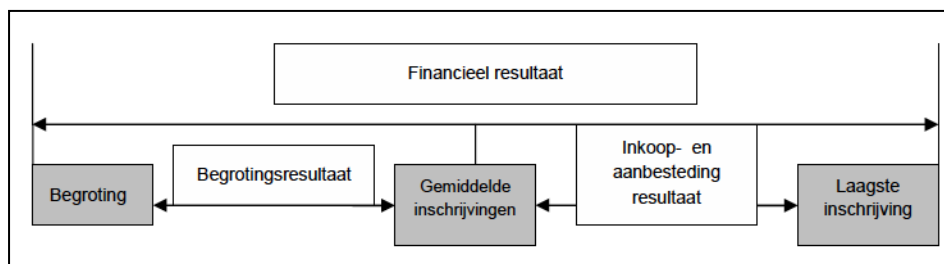
- Wanneer de te vergeven opdracht uit percelen bestaat of kan bestaan, heeft de gemeente de mogelijkheid om de percelenregeling toe te passen, conform artikel 2.18 en 2.19 Aanbestedingswet 2012.

De gemeente Halderberge heeft door middel van het inkoophandboek meer uitvoering gegeven aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid door een uitleg van de inkoopfunctie en een uitleg van het inkoopproces. In het handboek is het proces van inkoop en aanbesteden uitgelegd en is aangegeven hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen.

Sturen op doelmatigheid

Ten aanzien 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. Dit wordt toegepast door het Inkoopbureau voor de gemeente Halderberge. Echter vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt een kader. Met andere woorden, welk financieel resultaat is goed?



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

We constateren dat in de inkooprapportages vanuit het Inkoopbureau deze uitwerking wel is gemaakt en dat hier gerapporteerd wordt op het aanbestedingsresultaat c.q. financieel resultaat. Het Inkoopbureau onderscheidt de volgende begrippen, die relevant zijn voor de bepaling van het resultaat (F):

- Begrotingsbedrag (A)
- Gemiddelde inschrijfsom (B)
- Gunningsbedrag opdracht (C)
- Begrotingsresultaat = D = A - B
- Aanbestedingsresultaat = E = B - C
- Totaalresultaat (financieel) = F = D + E

Dit resultaat (F) was als volgt per jaar (berekend over de in dat jaar afgeronde aanbestedingen):

- 2014: € 1.675.444
- 2015: € 1.365.447/€ 2.014.925 (contractperiode)

- 2016: € 1.145.440/€ 1.153.687 (contractperiode)

De gemeente Halderberge deelt deze resultaten in paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening. Belangrijk om te vermelden is, dat de gemeente de resultaten op behaalde aanbestedingen voor 75% afraamt op het voordeel (terug naar de algemene middelen) en 25% wordt afgeraamd als buffer op het krediet/beschikbare budget, waarbij geldt dat er geen extra zaken worden toegevoegd aan het project. Dit is alleen van toepassing bij investeringskredieten en niet bij reguliere begrotingsbudgetten.

Evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen dat één keer in de vier jaar het beleid wordt geëvalueerd. In het eerste kwartaal van 2016 is het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014 van de gemeente Halderberge geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie zijn vervat in een memo¹⁴ en vervolgens meegenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016. In de evaluatie is ieder team in de gelegenheid gesteld om op- of aanmerkingen te geven op het huidige inkoopbeleid. Ook aan Bouwend Nederland is gevraagd om input te leveren voor de evaluatie. In onderstaand schema hebben wij de belangrijkste constatering per onderwerp weergegeven en aangegeven welke aanbeveling is gedaan.

Onderwerp	Constatering	Aanbeveling
Inkoopvoorwaarden	Geconcludeerd kan worden dat niet altijd de gemeentelijke inkoopvoorwaarden van toepassing worden verklaard. Voor ICT-trajecten zijn de gemeentelijke inkoopvoorwaarden niet werkbaar in verband met onder andere eigendom en auteursrechten.	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de gemeente dient er meer aandacht te komen voor de inkoopvoorwaarden door middel van inzet intranet en workshops. • De ICT-voorwaarden die landelijk worden opgesteld ook als gemeente Halderberge overnemen, vaststellen en voortaan van toepassing verklaren zodra deze gereed zijn.
Inkoopformulier	Het inkoopformulier wordt ervaren als administratief veel werk, lastig werkbaar en inefficiënt. Het formulier moet eigenlijk voorafgaand aan de procedure gedeeltelijk al worden ingevuld, dit gebeurt echter vooral achteraf. Het inkoopformulier is gemaakt om alle volgens de Aanbestedingswet verplichte keuzes/motivaties schriftelijk vast te leggen. Het is niet bij alle teams bekend dat dit formulier al vanaf € 5.000,- moet worden ingevuld.	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt aanbevolen om het inkoopformulier gebruiksvriendelijker te maken en deze te implementeren in de organisatie. • Overwegen of het drempelbedrag (€ 5.000,-) voor het invullen van het inkoopformulier volstaat.
Inkoophandboek	Het inkoophandboek wordt ervaren als te uitgebreid waardoor ze eerder contact opnemen met de inkoopadviseur dan dat ze het zelf opzoeken.	<ul style="list-style-type: none"> • Om het inkoophandboek compacter en praktischer in te steken wordt aanbevolen om een inkoopstappenplan binnen de organisatie te verspreiden.
Duurzaamheid	Geconcludeerd kan worden dat onduidelijk is wat de gemeente verstaat onder duurzaamheid. Het staat vrijblijvend en in ruime begrippen beschreven.	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt aanbevolen dat de gemeente duidelijkheid schept over het begrip duurzaamheid en welke doelen zij

¹⁴ Gemeente Halderberge, 2016, *Memo evaluatie inkoopbeleid*, 24 mei 2016, p. 1-3.

Onderwerp	Constatering	Aanbeveling
		<p>daarbij nastreeft, in samenwerking met een werkgroep duurzaamheid.</p> <ul style="list-style-type: none"> Zodra er een duurzaamheidsbeleid is vastgesteld wordt aanbevolen om een verwijzing of korte samenvatting op te nemen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
Social Return	<p>In het inkoopbeleid is enkel verwezen naar inzet van 'arbeidsgehandicapte medewerkers'. Team Ontwikkeling is van mening dat door deze benaming er bepaalde doelgroepen niet in aanmerking komen.</p> <p>Op dit moment staat er in het beleid dat bij opdrachten boven de Europese drempel de inzet van arbeidsgehandicapte medewerkers vormgegeven moet worden door middel van sociale criteria. Alle teams geven aan dat Social Return bij opdrachten nu waar mogelijk wordt toegepast.</p>	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente dient te overwegen of het begrip 'arbeidsgehandicapte medewerkers' hier volstaat, of dat het begrip ruimer/specifieker gedefinieerd moet worden. Overwegen om 'daar waar mogelijk' toe te voegen aan de inzet van Social Return.
Lokaal inkopen	<p>Vanuit team Realisatie is aangegeven dat het huidig beschreven begrip 'lokale ondernemer' voor hen niet werkbaar is wanneer er maar één partij voor bepaalde type opdrachten gevestigd is binnen de gemeente Halderberge. Zij zouden graag zien dat dit begrip verruimd wordt naar buurgemeenten of de D6 gemeenten zodat er meer roulatie in de uit te nodigen partijen komt. Voor overige teams is het lokaal inkopen wel werkbaar. Vanuit team Ontwikkeling is geopperd om bij de keuze van een lokale ondernemer niet alleen de hoofdvestiging mee te nemen maar alle vestigingen die binnen de gemeente gevestigd zijn.</p> <p>Bouwend Nederland mist in het beleid een voorrang voor lokale ondernemers. Nu staat in het beleid dat in gevallen waar een enkelvoudig en/of een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, rekening gehouden kan worden met de lokale economie en lokale ondernemers. Bouwend Nederland beveelt aan om bijvoorbeeld aan te geven dat bij een onderhandse aanbesteding, waar mogelijk, een of meer lokale ondernemers zullen worden uitgenodigd. In het inkoophandboek staat dit wel beschreven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Om alle vestigingen binnen de gemeente te betrekken in de koker lokaal, adviseren wij om het begrip hoofdvestiging te wijzigen naar vestiging. De definitie 'lokaal' heroverwegen met eventueel een uitbreiding. Overwegen om in het beleid duidelijker de voorrang aan lokale ondernemers bij meervoudig onderhandse procedures te omschrijven.
Drempel-bedragen	<p>Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de huidige drempels voor de teams werkbaar zijn. Vanuit team Concernondersteuning is aangegeven dat de drempel voor één-op-één gunningen bij ICT-trajecten te laag is en zouden deze drempel graag verhoogd willen zien naar € 50.000,-. Vanuit team Realisatie is aangegeven dat de drempel voor nationaal openbaar (€ 500.000,-) nu te laag ligt waardoor lokale ondernemers niet of nauwelijks inschrijven. Ook Bouwend Nederland beveelt aan om deze drempel te verhogen om de lokale en/of regionale economie te stimuleren. Bouwend Nederland geeft aan dat de drempelwaarde van één-op-één gunningen (€ 50.000,-) bij werken niet bevorderlijk is voor het lokale/regionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> De drempel voor diensten niet te verhogen en ook geen uitzondering te maken voor ICT. De drempel wordt over het algemeen als werkbaar ervaren en zo vindt er concurrentiestelling plaats. Overwegen om de drempel voor nationaal openbaar bij werken te verhogen. Voor een gemeente als Halderberge zou een drempelbedrag van bijvoorbeeld € 750.000 proportioneel zijn.

Onderwerp	Constatering	Aanbeveling
	bedrijfsleven. De huidige drempelwaarde wordt door de organisatie wel als werkbaar ervaren en is volgens de Gids Proportionaliteit goed.	
Inschakeling inkoopadviseur	De verplichte inschakeling van de inkoopadviseur vanaf € 50.000,- vinden alle teams goed werkbaar. Team Regie en Verbinding gaf aan dat deze drempel voor diensten en leveringen naar € 25.000,- verlaagd mag worden zodat de inkoopadviseurs van alle trajecten waar meerdere offertes worden opgevraagd betrokken zijn. Vanuit team Realisatie is het wenselijk dat inkoop ook betrokken is bij de evaluatie van het contract.	<ul style="list-style-type: none"> Overwegen of de inzet en de drempel voor de verplichte inschakeling van de inkoopadviseur nog volstaat.

Figuur 5: Weergave van de belangrijkste constatering uit de evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014 van de gemeente Halderberge en de daarbij horende aanbevelingen

Wanneer we naar het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid (2016) kijken, zien we dat de aanbevelingen rondom inkoopvoorwaarden (zie expliciet de paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting 2018), drempelbedragen en lokaal inkopen zijn overgenomen. De aanbevelingen omtrent het inkoopformulier, inkoophandboek en duurzaamheid zien wij niet geëffectueerd. We leggen dat hieronder uit.

- Inkoopformulier – Vanuit de casestudy merken we dat het inkoopformulier bij steeds meer dossiers is bijgevoegd. Vooral bij de recentere dossiers is het ingevulde formulier steeds bijgevoegd. Vaak wordt het formulier nog wel gezien als een administratieve exercitie en wordt het vaak achteraf in plaats van vooraf (mede bedoeld als afwegingskader en leidraad) ingevuld. Met andere woorden, de constatering die gedaan is in 2016 is nu ook nog van toepassing.
- Inkoophandboek – Zoals aangegeven in deze paragraaf is het inkoophandboek een verdere concretisering van het beleid. Echter we constateren dat het vooral gebruikt wordt door de inkopers en minder door de organisatie zelf. De constatering uit 2016 is daarbij nog steeds van toepassing.
- Duurzaamheid – In het begin van deze paragraaf hebben wij geconstateerd dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet verder is geconcretiseerd, dit geldt ook voor de speerpunten omtrent Duurzaamheid, Social Return on Investment, Lokaal ondernemerschap en Innovatie. Er is dan ook nog geen invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de evaluatie uit 2016 omtrent duurzaamheid. Reden hiervoor is het nog ontbreken van een inhoudelijk beleidsplan op dit thema binnen de gemeente.

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

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 geldt het inkoophandboek als doorvertaling van het beleid in uitvoering. In dit document worden per fase van het inkoopproces de verschillende instrumenten uiteengezet om invulling te geven aan de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (zie paragraaf 2.1). Voorbeelden zijn het clusteren of opknippen in percelen om het midden & kleinbedrijf (MKB) mogelijkheden te bieden om in te schrijven bij een aanbesteding. Er worden verschillende mogelijkheden genoemd voor de inzet van het SW-bedrijf in het kader van SROI:

- Inbesteden
- Quasi-inbesteden
- Alleenrecht
- Voorbehouden van opdrachten
- Toepassen van bijzondere uitvoeringsvoorwaarden
- Toepassen van sociale gunningscriteria
- Percelenregeling

Een verdere beschrijving van deze instrumenten hebben wij opgenomen in paragraaf 3.1. In deze paragraaf kijken we naar de organisatie (invulling door het Inkoopbureau) die gebruikmaakt van deze instrumenten binnen de gemeente Halderberge en hoe zij aankijkt tegen de werking daarvan.

Het Inkoopbureau maakt jaarlijks een rapportage per gemeente over de behaalde resultaten. De volgende onderwerpen komen in deze rapportage aan de orde:

1. Inkoopteam.
 2. Algemene ontwikkelingen op het gebied van inkoop.
 3. Doelstellingen gemeente op het gebied van inkoop.
 4. Individuele inkooptrajecten en -activiteiten.
 5. Regionale inkooptrajecten en -activiteiten.
 6. Gezamenlijke inkooptrajecten en -activiteiten.
 7. Gerealiseerde en geprognoseerde inzet.
 8. Conclusies en aanbevelingen.
- In bijlage 1 is het werkplan weergegeven van het jaar, waarop de inkooprapportage betrekking heeft.
 - In bijlage 2 worden de afgeronde inkooptrajecten opgesomd – specifiek worden hier ook leerpunten (evaluatie) bij genoemd. Deze leerpunten zijn gericht op vakinhoudelijke aspecten, procedureel en advisering/algemeen.
 - In bijlage 3 is een werkplan voor het komende jaar opgenomen.
 - In bijlage 4 wordt specifiek op de belangrijkste lopende ontwikkelingen en de invulling daarvan ingegaan – in 2014 was dat de transitie in het Sociaal Domein.
 - In bijlage 5 wordt ingegaan op het behaalde financieel resultaat.

In de jaren 2015 en 2016 wordt informatie gegeven in de bijlagen over:

- Overzicht helpdeskvragen 2015
- Overzicht opdrachten extra dienstverlening 2015
- Extra dienstverlening 2016
- Regionale trajecten 2016
- Gezamenlijke trajecten 2016

Ten aanzien van punt 3 uit de inkooprapportages rapporteert het Inkoopbureau op de behaalde resultaten van de gestelde doelstellingen. Onderstaand schema maakt de resultaten in de jaren 2014, 2015 en 2016 van de doelstellingen inzichtelijk. We constateren hierbij dat de doelstellingen hier niet één-op-één overeenkomen met de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge, maar zijn min of meer de resultaatafspraken die van toepassing zijn voor het Inkoopbureau in de samenwerking met de gemeente Halderberge.

Doelstellingen	Resultaten
2014	
Het opstellen van een nieuw inkoopbeleid dat voldoet aan de nieuwe wetgeving en het opstellen van een inkoophandboek op basis van het nieuwe inkoopbeleid.	Het nieuwe inkoopbeleid is gerealiseerd en is op 7 januari 2014 vastgesteld door het college. De basis van het nieuwe beleid is het VNG-model, aangevuld met onderdelen die Halderberge specifiek zijn. Het beleid is, voorafgaand dat het voorgelegd werd aan het college, met alle afdelingen en met het MT besproken. Voor wat betreft het inkoophandboek kan gesteld worden dat deze is afgerond. Ook het inkoophandboek is in gezamenlijkheid opgesteld.
Het implementeren van het nieuwe inkoopbeleid.	Zie hierboven
Het doorlopen van de trajecten op het inkoopplan.	
Het behalen van een financiële doelstelling met behulp van aanbestedingen van € 50.000,-.	Het meetbare financiële resultaat voor het jaar 2014 is € 1.675.444.
2015	
Het evalueren van het nieuwe inkoopbeleid en de inkoopinstrumenten.	In september/oktober zijn de inkoopadviseurs aangeschoven bij de verschillende team overleggen om het inkoopbeleid per team te evalueren. Op deze manier heeft iedere medewerker de mogelijkheid gekregen om aan te geven waar ze tegen aan lopen bij het inkoopbeleid of de inkoopinstrumenten. De uitkomsten van de evaluatie worden begin 2016 overhandigd om te kijken welke vervolgstappen er genomen dienen te worden.
Het doorlopen van de trajecten op het inkoopplan.	De trajecten die op het inkoopwerkplan voor 2015 stonden zijn grotendeels doorlopen. Opsomming van trajecten is opgenomen in de bijlage in de inkooprapportage.
Het behalen van een financiële doelstelling met behulp van aanbestedingen van € 50.000,-.	Het meetbare financiële resultaat voor het jaar 2015 is € 1.365.447,-.
2016	
Het aanpassen van het huidige inkoopbeleid en de inkoopinstrumenten naar aanleiding van de evaluatie.	De uitkomsten van de evaluatie van het huidige inkoopbeleid zijn in mei 2016 overhandigd aan het MT. Tijdens een MT overleg zijn de uitkomsten besproken en zijn er standpunten genomen. De standpunten en de nieuwe Europese Richtlijnen zijn meegenomen bij de aanpassing van het huidige inkoopbeleid. In november 2016 is het <u>aangepaste inkoopbeleid door het college vastgesteld</u> .
Het doorlopen van de trajecten op het inkoopplan.	De trajecten op het inkoopplan zijn grotendeels doorlopen, een aantal trajecten is doorgeschoven naar 2017.
Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.	Alle inkooptrajecten en aanbestedingen die begeleid zijn door de inkoopadviseurs zijn rechtmatig en doelmatig doorlopen.
	Naast de begeleiding van inkooptrajecten en beantwoording van helpdeskvragen is in 2016 ook de evaluatie van het inkoopbeleid en het inkoophandboek uitgevoerd. De aanpassingen zijn doorgevoerd wat heeft geleid tot het nieuw vastgestelde inkoopbeleid per november 2016. In het eerste kwartaal van 2017 zal de implementatie van het inkoopbeleid afgerond worden.

Figuur 6: Weergave van de doelstellingen en resultaten in de inkooprapportages van het Inkoopbureau voor de gemeente Halderberge voor de periode 2014-2016.

Vanuit de inkooprapportages van het Inkoopbureau worden ook conclusies en aanbevelingen gedaan voor het presteren en het verbeteren van de inkoopfunctie. In paragraaf 4.1 gaan we hier dieper op in.

Inzet van het Inkoopbureau

Dat het Inkoopbureau een steeds belangrijkere functie heeft gekregen binnen de gemeente Halderberge en dat de dienstverlening van het Inkoopbureau als waardevol door de organisatie van de gemeent Halderberge wordt gekenmerkt, staat in contrast met de eerdere ervaringen van de gemeente Halderberge met het Inkoopbureau.

De gemeente Halderberge heeft in de periode 2003-2006 deelgenomen aan het Inkoopbureau. De samenwerking tussen het Inkoopbureau en de gemeente Halderberge verliep toen stroef. Dit was gelegen in de mate van continuïteit van de inzet van inkoopadviseurs, de kwaliteit van de inkoopadviseurs was toen onvoldoende en was de inschakeling van het Inkoopbureau niet verplicht waardoor zij geen zicht hadden op alle aanbestedingen. In 2006 is de samenwerking toen gestopt.

In 2010 heeft het college van B&W besloten om de samenwerking weer aan te gaan met het Inkoopbureau, dit is gedaan om de volgende argumenten:

- Een vermindering van de kwetsbaarheid - Inkopen en aanbesteden is een kritisch c.q. risicovol proces, zeker als het gaat om aanbestedingen van enige omvang. Het hebben van een eigen aan te stellen inkoopadviseur heeft in dat opzicht een nadeel (kwetsbaarheid van een eenmansfunctie en beperking van kennisdeling en -ontwikkeling).
- Financiële voordelen bij gezamenlijke inkooptrajecten.
- In aansluiting op het raad- en collegeprogramma op het gebied van het versterken van regionale samenwerking. Inkoop kan een prima middel zijn om hier invulling aan te geven.
- Flexibiliteit - Door toe te treden tot het Inkoopbureau kan de behoefte aan inkoopdeskundigheid beter worden afgestemd. Het vergroot de mogelijkheden van de gemeente om inkoop naar behoefte (flexibel) in te zetten.

Er is toen ook afgesproken om te investeren in de relatie (op basis van wederzijds vertrouwen) en het Inkoopbureau heeft ook gezorgd voor voldoende mate van continuïteit van de dienstverlening.

Zoals aangegeven is de relatie tussen het Inkoopbureau in de periode vanaf het besluit in 2010 en de gemeente Halderberge hecht geworden en is het Inkoopbureau een onmisbaar onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeente. Uit de interviews wordt aangegeven dat de dienstverlening van het Inkoopbureau als waardevol wordt ervaren. Het Inkoopbureau levert expertise en kennis van 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 afspraken tussen het Inkoopbureau en de gemeente Halderberge zijn vastgelegd in de volgende documenten:

- Collegebesluit deelname Inkoopbureau West-Brabant 2010.
- Samenwerkingsovereenkomst Inkoopbureau West-Brabant.
- Spelregels Inkoopbureau bij gezamenlijke inkooptrajecten.

- Aangepaste overeenkomst Inkoopbureau West-Brabant voor uitbreiding capaciteit 2017.

De overeenkomst wordt één keer in de vier jaar geëvalueerd en dan eventueel verlengd. In 2017 is de overeenkomst recentelijk verlengd.

Doordat de gemeente Halderberge gebruikmaakt van het Inkoopbureau, maakt men ook gebruik van het netwerk achter het Inkoopbureau. Hiermee doelen we op de mogelijkheden om gecoördineerd gezamenlijk aan te besteden onder regie van het Inkoopbureau. Dit betekent dat het Inkoopbureau initiatief neemt voor een gezamenlijke aanbesteding, waar vervolgens gemeenten op kunnen inschrijven of een gemeente draagt een onderwerp aan, dat vervolgens door het Inkoopbureau wordt opgepakt. Het voordeel hiervan is dat inkoopvoordelen kunnen worden behaald, die door de afzonderlijke gemeenten niet gerealiseerd kunnen worden. De gemeente Halderberge probeert veel aanbestedingen gezamenlijk of regionaal op te pakken, zodat deze voordelen gerealiseerd kunnen worden.

Zoals aangegeven vervult het Inkoopbureau een adviesfunctie ten aanzien van de inhoudelijke afdelingen. Deze laatste zijn in de lead. Deze adviesfunctie gaat ook over de inzet van de instrumenten, zoals benoemd in het inkoophandboek (zie eerdergenoemd in deze paragraaf en paragraaf 3.1). Het Inkoopbureau kijkt welke instrumenten het beste passen binnen de aanbesteding, gezien de inhoudelijk doelstellingen en adviseert de inhoudelijk betrokken afdeling hierover. Een voorbeeld hiervan is de inzet van innovatieve vormen van inkoop, zoals Best Value Procurement¹⁵. Het Inkoopbureau geeft aan dat men binnen de organisatie van de gemeente Halderberge open tegenover dergelijke methoden staat, maar dat men er nog geen ervaring mee heeft opgedaan. Uitgangspunt blijft dat dergelijke innovatieve vormen wel binnen de doelstellingen van de aanbestedingen moeten passen.

Binnen de adviesfunctie van het Inkoopbureau valt ook het inzichtelijk maken van tegenstrijdigheden tussen de doelstellingen in het beleid. Een voorbeeld hiervan is het betrekken van lokale ondernemers en rechtmatigheid. Voor enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen is de gemeente vrij om partijen uit te nodigen (ook lokale ondernemers). In het inkoophandboek is beschreven welke methode (kokersysteem) de gemeente hiervoor gebruikt. Tot hier reikt de invloed van de gemeente van het betrekken van lokale ondernemers. Immers de gunning en dus de daadwerkelijk keuze voor de opdracht is afhankelijk van de inschrijving van genodigde en daarmee de score op de gunningscriteria¹⁶.

¹⁵ Bij Best Value Procurement of prestatie-inkoop staat het vinden van de beste leverancier centraal. Dat is de leverancier die de hoogste toegevoegde waarde kan leveren, tegen de laagste prijs en de leveringsrisico's onder controle heeft. De inkoopende organisatie kan gezien de grote dynamiek onmogelijk een accurate kijk op de werkelijkheid hebben en alles weten. Gespecialiseerde leveranciers daarentegen hebben wel die goede kijk op hun deel van de werkelijkheid. Organisaties zouden dus veel meer moeten vertrouwen op hun leveranciers (leveranciers erkennen als de expert). Best Value Procurement is een filosofie die haaks staat op de gangbare inkooppraktijk met controle door middel van gedetailleerde specificaties in requests for proposal, bestekken en dichtgetimmerde contracten (Evertz. P., 2015, *Best Value - Praktische handvatten om vandaag aan de slag te gaan*, p. 1-13).

¹⁶ Rekenkamercommissie Emmen, 2014, *Het inkoopbeleid van Emmen onder de loep: focus op lokale en regionale werkgelegenheid*, BMC Onderzoek, 6 februari 2014, p. 1-58.

Het Inkoopbureau verzorgt naast de advisering ook het contractmanagement van die contracten waarbij de afspraken zijn gemaakt door het Inkoopbureau. In principe houdt de rol van het Inkoopbureau op na de fase Contracteren, maar voor 5% van de contracten (vooral Wmo) voert het Inkoopbureau het contractbeheer en -management. Het overige deel ligt bij de organisatie zelf. (Het Inkoopbureau heeft wel een signaleringsfunctie bij door hen begeleide trajecten). Aangegeven wordt dat het onderdeel contractmanagement binnen de organisatie van de gemeente Halderberge nog verder kan worden verbeterd, hierbij gaat het specifiek om het sturen op het nakomen van de gemaakte afspraken.

We constateren dat op dit moment het inzetten van instrumenten voor de verbetering van de inkoopfunctie zelf (bijvoorbeeld de inzet van inkoopscans, maken van commodityplannen¹⁷) nog beperkt plaatsvindt. Dit wordt veroorzaakt door de grote hoeveelheid werk van de inkooptrajecten binnen de gemeente Halderberge. Dit jaar (2018) is het Inkoopbureau begonnen met het verzamelen van data voor het doen van een inkoopscan. Deze geldt als eerste stap (verkrijgen van inzicht) om te bepalen welke vervolgstappen in het verbeteren van de inkoopfunctie binnen de gemeente Halderberge moeten worden gezet.

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

Bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn grote belangen betrokken, 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. In de praktijk laten deze ruimte voor de afweging van belangen. 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 van 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 Halderberge op het gebied van integriteit de volgende regelingen:

- Gedragscode (in 2016 geactualiseerd).
- Regeling vertrouwenspersoon.
- Klokkenluidersregeling.
- Reglement e-mail en internetgebruik.

Middels soft controls stimuleert het management het integriteitsbewustzijn van de medewerkers. De cultuur is open en eerlijk en in de teambesprekingen krijgt dit vorm.

¹⁷ Een commodity plan biedt structuur en een duidelijke inkoopstrategie per inkooppakket (dit kan bijvoorbeeld zijn bij de toepassing van de eisen rondom bijvoorbeeld Social Return), welke nodig is voor de meest effectieve en efficiënte inkoop voor het inkooppakket.

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 7), 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 in achtneming van het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge.

Interne controle

Het werkprogramma inkoop en aanbestedingen van juni 2017 omvat de interne controle van de juistheid, tijdigheid en volledigheid van inkopen, waaronder de juiste naleving van wet- en regelgeving. Er is een werkbeschrijving wat gecontroleerd wordt, hoe de controle wordt uitgevoerd en wat wordt gecontroleerd. De controle vindt meerdere keren per jaar plaats, te weten:

- Elk kwartaal van de reguliere inkopen.
- Ieder halfjaar van de niet-Europese aanbestedingen door middel van een steekproef van 12 crediteuren, verdeeld over de teams.
- In juli en na de jaarafsluiting van de Europese aanbestedingen van de crediteuren die in de vier voorafgaande boekjaren meer dan het Europese drempelbedrag hebben ontvangen.

Jaarrapportages Inkoopbureau

Het Inkoopbureau verzorgt twee keer per jaar een rapportage en verbindt daaraan conclusies en aanbevelingen. Deze rapportages worden besproken met het MT van de gemeente Halderberge.

In de jaarrapportage 2016 valt te lezen dat er meerdere adviesnota's alsnog moesten worden aangepast om rechtmatig te voldoen aan het inkoopbeleid. Daaraan is de aanbeveling verbonden om de hele organisatie meer bewust te maken van het inkoopbeleid. Ter uitvoering hiervan zijn in 2017 presentaties gehouden om de organisatie bij te praten over het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Accountantscontroles

De accountant constateerde bij de jaarrekening 2014 dat in een tweetal gevallen de Europese aanbestedingsregels niet waren nageleefd (zie hiervoor paragraaf 4.2). In het kader van fraude en integriteit heeft de accountant in 2014 en 2015 een fraudediscussie gevoerd binnen het controleteam en met het voltallige managementteam en teamleiders van de gemeente Halderberge. Het advies van de accountant was om periodiek een organisatiebrede frauderisicoanalyse uit te voeren.

2.6. Duiding van bevindingen

Wanneer we kijken naar de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 'Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Halderberge' uit 2008 en de huidige situatie aangaande de inkoopfunctie binnen de gemeente Halderberge, constateren we dat deze sterk is verbeterd. Verreweg de meeste aanbevelingen zijn overgenomen of in de loop der tijd geïmplementeerd in de organisatie. De aanbevelingen omtrent het operationaliseren van de doelstellingen omtrent duurzaamheid en maatschappelijke verantwoord ondernemen in concrete criteria in het beleid en het invoeren van systematisch leveranciersmanagement¹⁸ zijn niet opgepakt. Dat laatste is ook niet mogelijk, omdat een goed contractmanagement een voorwaarde is voor leveranciersmanagement¹⁹. Zoals aangegeven is contractmanagement nog een ontwikkelpunt voor de gemeente Halderberge.

We zien daarnaast dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid nog onvoldoende concreet is om te voldoen aan de voorwaarden van SMART. De doelstellingen zijn niet geoperationaliseerd en geven nog onvoldoende richting en kaders om te kunnen sturen en monitoren ten aanzien van het beleid. In de uitvoering zien we ook dat in inkooptrajecten en aanbestedingen op verschillende wijzen invulling wordt gegeven aan bijvoorbeeld duurzaamheid, SROI, betrekken van MKB en innovatie. Wel zien we dat de gemeente stuurt op het inkoopresultaat/aanbestedingsresultaat (doelmatigheid), echter het inkoop- en aanbestedingsbeleid mist een concrete doelstelling ten aanzien van het inkoopresultaat (wat is goed en wat is slecht?). In 2016 is het inkoop- en aanbestedingsbeleid geëvalueerd en zijn aanpassingen doorgevoerd ter verbetering.

Door middel van het inkoophandboek is wel een doorvertaling gemaakt van het beleid in uitvoering. In dit document zijn verschillende instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan het inkoop- en aanbestedingsproces. Het Inkoopbureau geeft uitvoering aan de inkoopfunctie binnen de gemeente Halderberge. De dienstverlening van het Inkoopbureau wordt hoog gewaardeerd en is van toegevoegde waarde voor de gemeente.

Om te voldoen aan de eisen van integriteit en rechtmatigheid zijn in de afgelopen jaren diverse stappen gezet. De noodzakelijke regelingen die de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de budgethouders vastleggen, zijn aanwezig en de uitvoering is onderworpen aan een structurele interne controle. Jaarlijks wordt door het Inkoopbureau een jaarrapportage gemaakt met conclusies en aanbevelingen, waarvan de naleving wordt gemonitord. Wij constateren dat de integriteit en

¹⁸ *'Leveranciersmanagement kan vergeleken worden met een tango. En die is alleen om aan te zien als beide partijen goed op elkaar zijn afgestemd en elkaar uitstekend aanvoelen.'*

Samenwerking en het verhogen van de toegevoegde waarde (kwaliteit) staan centraal in de bovengenoemde metafoor. Dit is ook waar het in leveranciersmanagement om draait. Caniëls & Gelderman (2005) & Van Weele (2007) stellen dat kwaliteitsverbetering (toegevoegde waarde) alleen effectief kan plaatsvinden in de vorm van een duurzame samenwerking tussen leverancier en uitbesteder vanuit de gedachte 'kwaliteit maak je samen'.

¹⁹ Rietveld, G.J., 2010, *Inkoop - Een nieuw paradigma*, SDU uitgevers, Den Haag, The Netherlands.

rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in voldoende mate is geborgd en in de teambesprekingen integriteitsbewustzijn wordt gestimuleerd. Er dient nog wel aandacht besteed te worden aan het advies van de accountant om frauderisicoanalyses uit te voeren.

3. Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces

In hoofdstuk 3 gaan we in op het inkoop- en aanbestedingsproces van de gemeente Halderberge. Door middel van de casestudy (zie bijlage 2 voor een overzicht) wordt een 'reality check' uitgevoerd van het beleid dat de gemeente voert en wordt gekeken hoe het proces van inkoop en aanbesteden verloopt.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

6. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Halderberge?
7. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord ten opzichte van gestelde doelstellingen?
8. 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 doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Halderberge?

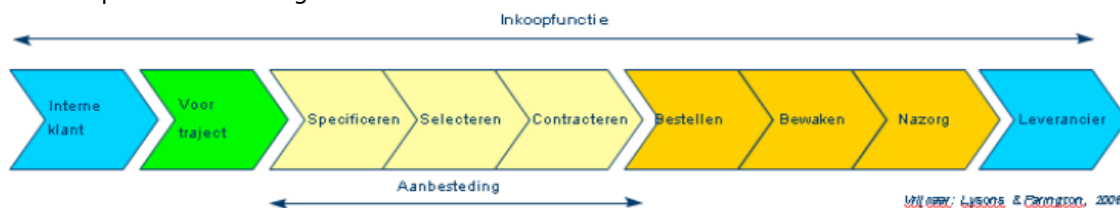
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016 schetst de eisen die worden gesteld aan de keuze voor de inkoopprocedure. De gemeente Halderberge hanteert - met inachtneming van de Gids Proportionaliteit - bij de onderstaande bedragen de volgende procedures, tenzij blijkt dat dit niet aansluit bij het type inkoop en het karakter van de markt waarin de ondernemers opereren. In dat laatste geval kan de gemeente ook kiezen voor een andere procedure, aangezien het voor bepaalde inkopen niet te kwantificeren is in een vast bedrag. Bij alle inkoopprojecten met een volume groter dan € 5.000,- onderbouwt de verantwoordelijke projectleider de keuzes in het inkoopformulier.

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

Figuur 7: Overzicht bedragen en bijbehorende procedures inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016 gemeente Halderberge.

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 8: Schematische weergave van het inkoopproces

Stap	Fase Inkoopproces	Toelichting
1	Voortraject / Strategische inkoop	<ul style="list-style-type: none"> Bepalen van inkoopbehoefte Bepalen van het aanbod (bijvoorbeeld product- en marktanalyse Raming en bepaling van het financiële budget Keuze offerteaanvraag Goedkeuring budget
2	Specificeren	<ul style="list-style-type: none"> Opstellen van eisen en wensen Omschrijven van de opdracht Opstellen offerteaanvraag / aanbestedingsdocument Bepalen procedure en contractvorm
3	Selecteren	<ul style="list-style-type: none"> Eventuele voorselectie geïnteresseerde ondernemers Bekendmaking opdracht via verzenden van de offerteaanvraag, de website van de gemeente of Tendered Offertes beoordelen 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 9: Weergave van het inkoopproces in stappen en fasen alsmede een toelichting per stap en fase.

Het inkoophandboek geeft per fase van het inkoopproces aan hoe dit proces ingericht dient te worden en waaraan gedacht dient te worden. Hierbij is sprake van een uitgebreide beschrijving. Opvallend is dat fase 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 2.4) bij de organisatie ligt. We constateren dat deze fasen nog niet in beleid en uitvoering zijn uitgewerkt en nu ad-hoc binnen de organisatie worden opgepakt. Ook het Inkoopbureau geeft aan dat contractbeheer en –management binnen de organisatie nog een ontwikkeling moet doormaken.

Strategiebepaling:

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

In deze 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 ook een marktverkenning.

Specificeren:

- Contractvorm. Hiervoor zijn verschillende vormen mogelijk. Ook Best Value procurement is een vorm van innovatief contracteren met een geheel eigen filosofie om de expert uit de markt te vinden die de opdracht het beste doorgrond en zijn aanbieding daarop afstemt.
- Specificatievorm.
- Specificatie van de opdracht.
- Contractuele voorwaarden.
- Uitsluitingsgronden.
- Geschiktheidseisen/selectiecriteria.
- Gunningscriteria.
- Inkoopprocedure.

Selecteren:

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

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 in het contractregister dient het contract ook beheerd te worden. Onder contractbeheer wordt verstaan: het fysiek en digitaal beheren zodat de juiste informatie op het juiste tijdstip op de juiste plaats beschikbaar is. Vaak wordt in het aanbestedingsdocument contractuele bepalingen opgenomen zoals een boetebeding, de mogelijkheid tot indexering, de wijze waarop een levering dient plaats te vinden, et cetera. Deze onderwerpen dienen dus nauwkeurig door de budgethouder bewaakt te worden.

Lastenverlichting en informatie(deling)

Uit gesprekken met leveranciers blijkt dat de gemeente Halderberge de procedurele kant van de aanbesteding meestal laagdrempelig en relatief eenvoudig probeert te houden (met inachtneming van alle spelregels rondom inkopen in achtneming). De nota van inlichtingen en de verdere verstrekte informatie zijn doorgaans helder, merken aanbieders op. Ook al hebben de onderzoekers in drie van de twaalf cases geconstateerd dat de nota van inlichtingen veel vragen had opgeroepen (soms meer dan 100). De eisen die gesteld worden bij aanbestedingen zijn doorgaans proportioneel en redelijk, merken aanbieders op.

De gemeente Halderberge houdt, zo blijkt uit de cases en gesprekken met leveranciers, regelmatig een marktconsultatie om zo tot een zo duidelijk mogelijk

uitvraag te komen. Er zijn 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 Halderberge laat veel los en laat de uitvoering van de opdracht mede door de input van een (potentiële) leverancier bepalen. Vanuit de achterliggende pragmatische gedachte om tot het beste plan te komen, wordt er veel overgelaten aan (de innovatieve kracht van) de markt.

Fase 5, 6 en 7 van inkoopproces nog onvoldoende uitgewerkt

Wij constateren dat de gemeente Halderberge de eerste vier fasen van het beschreven inkoopproces goed doorloopt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen min of meer op vergelijkbare wijze. Dit beeld komt ook voort uit de gesprekken met leveranciers. Als het gaat om de fasen hierna, dan zien wij dat deze fase niet altijd en ook niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen wordt. Uit de stukken, maar ook uit de gesprekken blijkt dat de fasen 5) bestellen/uitvoering, 6) bewaken en nazorg en 7) evaluatie nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Dit zijn dan ook precies de fasen die niet in het handboek worden benoemd.

Met name het bewaken (dus controleren of de eisen zoals weergegeven in het bestek worden nagekomen – contractbeheer en -management) en de evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog geen gemeengoed. Beide zaken blijken in de praktijk een ondergeschoven kindje. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of het type aanbesteding, die bepaalt of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. Gesprekken met leveranciers worden feitelijk alleen gehouden op basis van 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.

Vanuit het Inkoopbureau is aangegeven dat het bewaken van contractmanagement nog sterk te verbeteren valt. Wel worden er op dit vlak stappen gezet, want 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.

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

De gemeente Halderberge houdt bij alle aanbestede trajecten de vinger aan de pols. De manier waarop de vinger aan de pols gehouden wordt, verschilt alleen per project. Een rode draad uit de monitoring op de manier waarop de gemeente deze insteekt, is lastig te destilleren. Wel blijkt dat de gezamenlijke inkooptrajecten, dus waar regionaal is ingekocht, over het algemeen beter gemonitord worden (en ook betere afspraken hebben over evaluatie(momenten) en prestaties).

We zien dat de gemeente doorgaans eenmaal per jaar met de gecontracteerde partij om tafel gaat om de gemaakte afspraken en te realiseren doelstellingen te bespreken en te beoordelen. Niet zelden is dit ook het moment waarop de gemeente besluit of een overeenkomst met dezelfde partij verlengd wordt. Het is gebleken dat deze aanpak zowel door de ambtenaren als door de contractpartijen als constructief en waardevol gezien wordt. De ervaring is dat er sprake is van een continue dialoog, zo bemerken ook de leveranciers.

Het Inkoopbureau rapporteert twee keer per jaar over de voortgang van de projecten en uitputting van het budget. De rapportages van het Inkoopbureau worden besproken in het MT en met de portefeuillehouder en het college (ter kennisneming), maar gaan niet naar de gemeenteraad. Samen met het Inkoopbureau wordt gekeken naar de bevindingen en naar eventuele maatregelen om bij te kunnen sturen. Ongeveer 1x per 4 weken is er een overleg tussen de inkoopadviseurs en de teammanager Advies. Hierbij komt de inkoopplanning en het overzicht met de bestede inkoopplanning ter sprake.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 wordt in de inkooprapportages niet gerapporteerd over de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar op doelstellingen die min of meer de resultaatafspraken zijn van het Inkoopbureau met de gemeente Halderberge.

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

In het inkoophandboek zijn de fasen 'Bestellen, bewaken en nazorg' niet uitgewerkt. De vraag in hoeverre sancties worden toegepast en in hoeverre daar overleg over plaatsvindt, kan dan 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 Halderberge de overeengekomen prestaties monitort. Als gemaakte afspraken niet nagekomen worden of de prestaties ondermaats of slecht zijn, dan gaat de gemeente met de betreffende aanbieder doorgaans in gesprek. In dit gesprek gaan de gemeente en de aanbieder in gezamenlijkheid op zoek naar de redenen en achtergronden van de ontstane situatie omdat het soms niet (alleen) aan de aanbieder te wijten is. Als de aanbieder niet kan aantonen dat de prestaties geleverd gaan worden en de gemeente niet op afgesproken en verwachte wijze ontzorgd en gefaciliteerd wordt (zoals bijvoorbeeld onderhoud straatverlichting), dan wordt het contract opgezegd of niet verlengd.

Uit gesprekken met intern betrokkenen is op te maken dat de gemeente Halderberge wel stappen aan het zetten is als het gaat om contractmanagement en het toezien op naleving van de gemaakte afspraken en eisen. Lichtend voorbeeld hierbij is de aanbesteding van de Wmo-hulpmiddelen. De leverancier heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een reorganisatie wat veel problemen heeft opgeleverd, door veel

wisseling van personeel. De gemeenten waarmee Halderberge deze voorzieningen had ingekocht, hebben het contract met de leverancier opgezegd en zijn overgestapt naar een andere partij. Er is door de gemeente Halderberge gekozen om met dezelfde leverancier verder te gaan, maar in het nieuwe contract is een optie opgenomen om het contract bij ontevredenheid tussentijds open te breken. De gemeente monitort en stuurt (via het Inkoopbureau) op de prestaties. Er zijn nu tevens vier gesprekken per jaar met de leveranciers, waarbij de beleidsmedewerkers van de gemeente, het Inkoopbureau om tafel zitten. De lijntjes zijn korter geworden en er wordt nu sneller geschakeld, waardoor er bij de leverancier ook een pro-actieve houding is ontstaan.

3.4. Duiding van bevindingen

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

De evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is namelijk geen gemeengoed en blijkt in de praktijk een ondergeschoven kindje. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. We constateren 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 zien dat de manier waarop de vinger aan de pols wordt gehouden per project verschilt. Een rode draad uit de monitoring op de manier waarop de gemeente deze insteekt, is niet te destilleren. We constateren aan de andere kant wel dat de gemeente doorgaans eenmaal per jaar met de gecontracteerde partij om tafel gaat om de gemaakte afspraken en te realiseren doelstellingen te bespreken en te beoordelen. Meestal is dit het moment waarop de gemeente besluit of een overeenkomst met dezelfde partij verlengd wordt.

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 Halderberge. We kijken in hoeverre de functie is geborgd in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening en welke risico's hierbij zijn geconstateerd. Daarnaast kijken we naar welke rol de gemeenteraad van Halderberge heeft gespeeld ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In dit hoofdstuk komende de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

9. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject geborgd in de (inkoop)organisatie en in de samenwerking (door middel van SLA's) met Stichting Inkoopbureau West-Brabant in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening?
10. Welke risico's lopen de gemeenten ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?
11. Welke rol heeft de gemeenteraad van Halderberge 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 Stichting Inkoopbureau West-Brabant in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening?

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge is het inkoopproces uitgeschreven, zie hiervoor paragraaf 3.1. Hier wordt ook ingegaan op de inkoopfunctie in de organisatie van de gemeente Halderberge. Dit is ook beschreven in paragraaf 2.4. 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. Het Inkoopbureau heeft twee medewerkers bij de gemeente Halderberge gestationeerd. Zij vallen onder het team Advies en werken als zijnde medewerkers van de gemeente Halderberge en maken ook als dusdanig onderdeel uit van het team en de organisatie.

De gemeente heeft bepaald dat het niet toegestaan is om gebruik te maken van externe ondernemers (inhuur) op het gebied van inkoop en aanbesteden, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het college van B&W. Het is wel toegestaan om externe ondernemers (inhuur) in te schakelen conform de aanbestedingsregels om te ondersteunen bij het opstellen van het inhoudelijke programma van eisen of bestekken, niet zijnde het inkooptechnische gedeelte van de aanbestedingsdocumenten. We zien bijvoorbeeld in de casestudy, dat bij de aanbesteding van gas het Inkoopbureau specifieke kennis voor het inkopen van gas

heeft ingehuurd. Dus daar waar nodig wordt ingespeeld op de benodigde kennis en expertise om de aanbesteding goed te organiseren.

De inzet van de inkoopadviseur is niet geheel vrijblijvend. Men is in ieder geval verplicht de inkoopadviseur in te schakelen indien de opdrachtwaarde € 50.000,- of meer bedraagt. We zien echter dat door de kwaliteit van dienstverlening, de kennis en expertise, het Inkoopbureau ook voor aanbestedingen onder deze grens wordt ingeschakeld door de organisatie.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 vervult het Inkoopbureau c.q. inkoopfunctie binnen de gemeente Halderberge een ondersteunende en adviserende rol. Dit betekent dat de inhoudelijk afdelingen verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de programma's van eisen of bestekken. Dit betekent ook dat de budgethouders van de afdelingen verantwoordelijk zijn voor de budgetbewaking en uitvoering. De portefeuillehouder inkoop is verantwoordelijk voor inkoop. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In paragrafen 2.4 en 2.5 hebben we aangegeven dat het Inkoopbureau jaarlijks rapporteert op de behaalde resultaten. In deze rapportage staan ook conclusies en aanbevelingen voor het presteren van de inkoopfunctie. In bijlage 4 hebben wij een schema opgenomen, waarin de conclusies en aanbevelingen van de afgelopen jaren (periode 2014-2016) zijn weergegeven.

Door middel van het inzetten van het Inkoopbureau heeft de gemeente Halderberge een sterke verbeteringsstap gezet ten aanzien van de constatering uit het rekenkameronderzoek 'Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Halderberge' uit 2008 (zie paragraaf 2.1), alsmede de overwegingen in het collegebesluit uit 2010 voor deelname aan het Inkoopbureau (zie paragraaf 2.4). Uit bijlage 4 distilleren wij een ontwikkeling, waarbij de inkoopfunctie steeds meer wordt geïncorporeerd in de dagelijkse werkzaamheden van de inhoudelijke afdelingen binnen de gemeente Halderberge. Hierbij is dienstverlening van het Inkoopbureau belangrijk en van toegevoegde waarde op de werkzaamheden van de inhoudelijk afdelingen. Het inkoophandboek geldt hierbij als vastlegging van de methoden en procedures.

Door middel van de inkooprapportages kijkt het Inkoopbureau kritisch naar zichzelf en naar de rest van de organisatie van de gemeente Halderberge aangaande inkoop. Conclusies worden getrokken ten aanzien van het inkoopbeleid, inkoopproces, rechtmatigheid en overige zaken en aanbevelingen ter verbetering worden gedaan. Deze conclusies en aanbevelingen worden samen met het management van de organisatie van Halderberge besproken en wordt gekeken hoe deze het beste kunnen worden opgepakt. Als we kijken naar de conclusies in het schema in bijlage 4 zien we dat de organisatie progressie maakt, bijvoorbeeld voor het regionaal aanbesteden, betrekken van inkoopadviseurs bij nieuwe en lopende complexe aanbestedingstrajecten en planning van aanbestedingstrajecten. Aandachtspunten blijven contractbeheer- en contractmanagement, monitoring van planning en flexibiliteit en inzichtelijk maken van daadwerkelijke besparing (financieel resultaat van de aanbesteding).

De huidige inzet van het Inkoopbureau voor de gemeente Halderberge bedraagt nu ongeveer acht dagdelen per week. In 2018 en de afgelopen 2 jaar zijn 10 dagdelen afgenomen. Het basisaantal is 8 dagdelen en dit is op basis van de inkoopplanning uitgebreid met 2 extra dagdelen. Deze inzet wordt jaarlijkse bepaald aan de hand van het inkoopplan, dat het Inkoopbureau voor de gemeente Halderberge opstelt. Het inkoopplan geeft aan welke aanbestedingstrajecten voor het komende jaar gepland zijn, alsmede de doorgeschoven trajecten van het voorgaande jaar. Op basis van dit plan bepaalt de gemeente hoeveel tijd men nodig heeft voor de inzet van het Inkoopbureau. De gemeente krijgt elke maand een overzicht van de gerealiseerde uren, zodat monitoring en sturing mogelijk is. Naast de reguliere inkooptrajecten, heeft de gemeente Halderberge de afgelopen jaren veel grote projecten gehad, waarbij inkoopexpertise noodzakelijk was. Bij dit soort projecten wordt vaak extra ondersteuning ingeschakeld. Dit kan ingeregeld worden, mits dit van tevoren wordt aangegeven.

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

Zoals aangegeven in de conclusies in het rekenkameronderzoek uit 2008 liep de gemeente Halderberge toendertijd verschillende risico's voor het niet goed borgen van de inkoopfunctie in de organisatie (zie paragraaf 2.1). Door de inzet van het Inkoopbureau is een groot deel van deze risico's weggenomen. De organisatie beschikt nu over voldoende capaciteit, kennis en expertise om inkoop op een rechtmatig, doeltreffende en doelmatige manier uit te voeren.

Daarnaast heeft de gemeente Halderberge door middel van de interne controle een proces ingericht om risico's ten aanzien van rechtmatigheid te beperken. Dit zijn dan risico's, waarbij de (EU) aanbestedingsregels niet correct worden nageleefd:

- Het risico dat inkopen zijn gedaan die niet volgens de EU aanbestedingsregels en/of aanbestedingsregels hebben plaatsgevonden, terwijl dit wel had moeten gebeuren.
- Onjuiste bestelling/besteller dan wel samenspanning met leverancier.
- Er worden minder leveranciers uitgenodigd voor het uitbrengen van een offerte dan in het (Europees) aanbestedingsbeleid is aangegeven, waardoor er minder marktwerking is.
- Meerjarige contracten kunnen opgesplitst worden in jaarlijkse orders zodat bewust het Europese drempelbedrag niet wordt gehaald.
- Het niet volgen van het Europese aanbestedingstraject ondanks het feit dat het Europese drempelbedrag is overschreden.
- Backdoor selling: Het niet afroepen van een bestaand raamcontract, maar een separaat contract opstellen voor de levering van goederen en diensten.
- Het niet naleven van de nieuwe aanbestedingswet, zoals het niet uitvoeren van een marktanalyse en het niet motiveren van de keuze waarom een bepaalde ondernemer wel of niet in aanmerking komt.
- Het risico dat niet afgenomen diensten en leveringen zijn gefactureerd.
- Het risico dat de inkopen niet juist, tijdig en volledig zijn verantwoord.

- Het risico dat investeringen zijn gedaan buiten de grenzen van de door de gemeenteraad geautoriseerde kredieten.
- Het risico dat een inkoopfactuur wordt betaald naar een foutief bankrekeningnummer.

Vanuit de interne controle is er een aantal controlemomenten ingevoerd, die deze risico's moeten beperken. Deze controlemomenten worden meerdere keren per jaar uitgevoerd, zoals aangegeven in paragraaf 2.5.

We constateren dat dit proces goed werkt. In de afgelopen jaarrekeningen (2014, 2015, 2016) is er een aantal keren onrechtmatigheden geconstateerd bij de jaarrekeningcontrole voor inkoop- en aanbesteden (zie ook paragraaf 2.5). De interne controle van de gemeente zelf had deze aspecten al voortijdig gesignaleerd:

- 2014: een onrechtmatigheid geconstateerd van € 84.000 voor kosten 2014 inzake bouwplantoetsing.
- 2015: twee rechtmatigheidsfouten van respectievelijk € 73.000 (inzake slootonderhoud) en € 68.000 (bouwplantoetsing – deze werkte door vanuit 2014).
- 2016: onrechtmatigheden geconstateerd bij de kosten inzake slootonderhoud en bouwplantoetsing. Deze onrechtmatigheden werken in 2016 door. Hieronder volgt een totaaloverzicht van de onrechtmatigheden uit voorgaande jaren die in 2016 doorwerken:
 - Bouwplantoetsing: € 101.146;
 - Slootonderhoud: € 36.740.
- In 2016 zijn is een nieuwe onrechtmatigheid geconstateerd:
 - Schoonmaak: € 71.593.

In paragraaf 2.4 hebben we aangegeven dat het Inkoopbureau een onmisbaar onderdeel is van de bedrijfsvoering van de gemeente. Hierin schuilt ook meteen een risico dat de organisatie van de gemeente Halderberge zelf niet meer beschikt over inkoopkennis en – expertise en daarmee is de afhankelijkheid van het Inkoopbureau groot geworden.

Een ander risico dat wij signaleren, hebben wij in paragrafen 2.2 en 2.3 benoemd en dat is het gebrek aan concretisering van de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het gebrek aan kaderstelling en richting dat hiervan uitgaat. Het gevolg is dat de invulling door de uitvoering op een ad-hoc manier gebeurt (met alle goede intenties), waarbij niet duidelijk is in hoeverre dit doeltreffend en doelmatig gebeurt.

Daarnaast constateren we een risico voor de borging van contractbeheer en – management binnen de organisatie. In paragraaf 2.4 is aangegeven dat contractbeheer en –management in principe bij de organisatie zelf ligt. Dit is nu niet beschreven en geborgd in processen en in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierdoor is de invulling divers en dit leidt tot risico's voor de taakuitvoering (tijdig opzeggen van contracten, tijdig opzetten van een aanbestedingstraject, sturen op afspraken et c.).

4.3. Welke rol heeft de gemeenteraad van Halderberge 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?

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid is op 29 november 2016 vastgesteld door het college van B&W. Daarbij is bepaald dat het beleid tenminste eens in de vier jaar zal worden geëvalueerd.

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid kent nog onvoldoende SMART geformuleerde doelstellingen op duurzaamheid, SROI, Lokaal Ondernemerschap en Innovatie. Dit wordt veroorzaakt doordat de gemeente op deze inhoudelijk onderwerpen nog geen beleid heeft vastgesteld (zie ook paragraaf 2.3). Met andere woorden, het algehele kader ontbreekt nog.

Sociaal Beleid

De gemeente Halderberge hanteert een regionale aanpak van het Sociaal Domein. Op het terrein van de jeugdzorg wordt samengewerkt met negen gemeenten. Op het gebied van de Wmo met zes gemeenten. Deze samenwerkingsverbanden zijn vooral gericht op het samen optrekken op de thema's inkoop, communicatie, ICT, feiten en cijfers. De samenwerkingsverbanden zijn nog niet geformaliseerd, in afwachting van de verdere ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk lokaal wat kan gebeurt en regionaal wat moet en wenselijk is. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij deze samenwerkingsverbanden wordt gereguleerd middels het algemene beleid dat wordt gevoerd ten aanzien van verbonden partijen.

Uitvoering

De betrokkenheid van de gemeenteraad beperkt zich tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De gemeenteraad is niet betrokken bij de inkoop en aanbestedingen zelf.

Verantwoording

Over de uitvoering van het beleid legt het college van B&W verantwoording af aan de gemeenteraad middels de jaarstukken en dan met name de paragraaf bedrijfsvoering (jaarverslag en jaarrekening). Op verzoek van de gemeenteraad is in het jaarverslag 2016 opgenomen welke trajecten zijn afgerond met begeleiding door het Inkoopbureau en daarbij is onderscheid gemaakt tussen de gunningen aan lokale en niet-lokale partijen. Het aanbestedingsresultaat (zijnde het verschil tussen de gemiddelde inschrijfsom en het gunningsbedrag) is gerapporteerd.

In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting 2018 heeft het college van B&W de gemeenteraad in algemene zin geïnformeerd over de actuele stand van zaken. Zo is gemeld dat de inkoopvoorwaarden zijn aangepast naar aanleiding van de Wet Aanpak Schijnconstructies.

4.4. Duiding van bevindingen

De gemeente Halderberge heeft sinds de constatering in het rekenkameronderzoek naar het Inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2008 een sterke verbeteringsslag gemaakt ten aanzien van de inkoopfunctie. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het inschakelen van het Inkoopbureau voor de uitvoering van de inkoopfunctie. Hierdoor is stevig gewonnen aan expertise, kennis, continuïteit van de functie. Daarnaast zien we ook een ontwikkeling, waarbij de inkoopfunctie steeds meer wordt geïncorporeerd in de dagelijkse werkzaamheden van de inhoudelijke afdelingen binnen de gemeente Halderberge. Hierbij is dienstverlening van het Inkoopbureau belangrijk en van toegevoegde waarde op de werkzaamheden van de inhoudelijke afdelingen. Daarbij kijkt het Inkoopbureau ook kritisch naar zichzelf en het functioneren van de inkoopfunctie in de organisatie. Conclusies en aanbevelingen worden gerapporteerd aan het MT en in samenwerking opgepakt om verbeteringen aan te brengen.

Desalniettemin zijn er risico's aanwezig voor de uitvoering van de inkoopfunctie. Deze risico's liggen op de volgende onderdelen:

- Afhankelijkheid van kennis, kunde en expertise van het Inkoopbureau.
- Gebrek aan kaderstelling en sturing vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid op de uitvoering en visa versa terugkoppeling van verantwoording van de bepaalde resultaten in de uitvoering ten opzichte van de doelstellingen in het beleid.
- Borging van contractbeheer en –management in de organisatie.
- Risico's ten aanzien van rechtmatigheid van inkopen.

Voor dit laatste risico geven wij aan dat de organisatie een goed werkend proces van interne controle heeft ingericht om dit risico te beperken.

De betrokkenheid van de gemeenteraad beperkt zich formeel tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de bemoeienis van de gemeenteraad is feitelijk geconcentreerd op de waarborging van een goede uitvoering door het college van B&W. Het ontbreken van inhoudelijke doelen en kaders, zoals voor de onderwerpen duurzaamheid en SROI, betekent dat de gemeenteraad op deze onderwerpen thans niet stuurt en de invulling daarvan feitelijk overlaat aan de individuele budgethouders. Van een integraal en consistent beleid kan daarom (nog) niet gesproken worden.

5. Reactie College op conceptrapport

Op 31 augustus 2018 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 30 oktober. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

Wij hebben op 31 augustus 2018 de conceptrapportage "Rekenkameronderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Halderberge" ontvangen. In de begeleidende brief heeft u in het kader van het bestuurlijk hoor- en wederhoor, aan ons verzocht te reageren op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de conceptrapportage.

In het kader van het ambtelijk hoor- en wederhoor is eerder al gereageerd op de bevindingen. Het college heeft op deze reactie verder niets aan te vullen. Onze reactie richt zich verder op de verschillende thema's uit uw conclusies en aanbevelingen.

Professionalisering van de inkoopfunctie

Op basis van uw gedegen en uitvoerig onderzoek zijn wij blij met uw conclusie dat de organisatie sinds het rekenkameronderzoek in 2008 grote stappen vooruit heeft gezet in de professionalisering van de inkoopfunctie. Wij herkennen deze ontwikkeling en de professionalisering zet zich nog steeds door. Ten opzichte van 2008 is inkoop- en aanbesteding gemeengoed geworden binnen de organisatie en ook duidelijk geborgd. Inkoop heeft inmiddels een duidelijke rol in de organisatie en zoekt ook de verbinding met de andere onderdelen binnen de organisatie. Wij onderschrijven dan ook de conclusie dat de inzet van het inkoopbureau als waardevol wordt ervaren. Het inkoopbureau is dan ook zeker een sparringpartner en adviseur voor de gehele organisatie. Daarnaast wordt het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek geëvalueerd en daar waar nodig bijgesteld.

Belangrijk voor ons college is ook dat u concludeert dat de kernwaarden integriteit en rechtmatigheid voldoende zijn geborgd.

Wij zijn ook blij dat u concludeert, dat er een duidelijke koppeling wordt gelegd met de inkoopfunctie en de inkoopstrategie binnen het sociaal domein. De inkoopfunctie binnen het sociaal domein was ook een specifiek aandachtspunt in de vraagstelling van de gemeenteraad. Ook de conclusie dat de aanbidders en leveranciers (door u betrokken in het onderzoek) de procedurele kant van de aanbesteding als laagdrempelig beoordelen, stemt ons positief.

Op basis van het gehele onderzoek zijn wij dan ook positief over de ontwikkeling sinds 2008 en de wijze waarop inkoop binnen de organisatie is georganiseerd en functioneert.

Operationaliseren van het inkoopbeleid en het formuleren van SMART doelstellingen

Zoals u in de rapportage aangeeft, zijn in het gemeentelijk inkoopbeleid de volgende vijf hoofddoelstellingen opgenomen:

1. rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
2. een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
3. inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs/kwaliteit- verhouding;
4. een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente;
5. de gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zichzelf en ondernemers voorop.

Op basis van uw rapportage en de ervaringen binnen de organisatie, concluderen wij dat deze doelstellingen vertaald zijn in de organisatie door de wijze waarop de inkoopfunctie is vormgegeven en wordt toegepast.

Het college onderschrijft dan ook niet hetgeen u benoemt onder conclusie 3. Hierbij geeft u aan dat er sprake is van een 'gap' tussen het strategische niveau en het operationele niveau, waardoor uitvoering niet matcht met het beleid (wanneer doen we het goed en wanneer moet er worden bijgestuurd?). Het college onderschrijft dat de doelstellingen mogelijk wel meer SMART kunnen worden geformuleerd of kunnen worden vertaald in subdoelstellingen, waardoor een en ander wat meer "meetbaar" wordt.

Echter het college is van mening dat de uitvoering wel matcht met de doelstellingen, zoals deze hierboven genoemd zijn. Bij de volgende actualisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zullen uw aanbevelingen op dit gebied worden betrokken.

Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI)

Aanvullend op het operationaliseren van het inkoopbeleid geeft u ook aan dat op het gebied van duurzaam inkopen en SROI (gezamenlijk genoemd Maatschappelijk Verantwoord Inkopen) de vakinhoudelijke beleidskaders op dit moment ontbreken. Hierdoor is het op dit moment lastig om het Maatschappelijk Verantwoord Inkopen te operationaliseren op basis van vastgesteld beleid op het gebied van duurzaamheid en Social Return on Investment (SROI). Wij onderschrijven deze conclusie. In het nieuwe collegewerkprogramma 2018-2022 "Samen Vooruit" is ruime aandacht voor deze beleidsterreinen en we verwachten dan ook in deze collegeperiode hierbij stappen vooruit te kunnen zetten. Bij de voorbereiding van het beleid op deze gebieden zullen we uw aanbevelingen dan ook meenemen.

Aanbevelingen gemeenteraad

In uw rapportage doet u ook enkele aanbevelingen aan de gemeenteraad. Vanuit het college willen we hierbij graag het volgende meegeven. In aanvulling op het voorgaande onderschrijven wij de aandacht voor de inzet van inkoop bij de inhoudelijke beleidsnota's met name op het gebied van duurzaamheid en SROI.

De inkoopfunctie is echter met name uitvoerend en ondersteunend aan het primaire proces. In dit kader is het inkoopbeleid (de "Hoe" vraag) ook een verantwoordelijkheid van het college dat niet is vastgesteld door de gemeenteraad. Het inkoopbeleid is dan ook volgend op het beleid van de primaire taken (de "Wat" vraag) dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Door middel van de P&C cyclus (middels paragraaf

bedrijfsvoering in de begroting en jaarrekening) wordt de gemeenteraad meegenomen bij de uitvoering van het inkoopbeleid.

Evaluatie

In uw aanbevelingen vraagt u ook aandacht voor evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten. De evaluatie maakt wel onderdeel uit van het vastgestelde inkoopproces, maar wij onderschrijven dat dit niet in alle gevallen consequent plaatsvindt of wordt vastgelegd. Door de inkoopadviseurs wordt bij de voorbereiding van aanbestedingstrajecten wel gebruik gemaakt van ervaringen van eerdere trajecten of soortelijke trajecten bij andere gemeenten. Het door u gemaakte onderscheid in evaluatie bij grote/complexere aanbestedingen en kleine/eenvoudige aanbestedingen vinden wij een goede suggestie. Bij de verdere uitwerking van het inkoophandboek en de eerstvolgende bijstelling van het inkoopbeleid zullen we deze aanbeveling dan ook meenemen.

Verder doorontwikkeling inkoopfunctie (contractmanagement, inkoopscan, innovatie)

U geeft aan dat de inzet van het inkoopbureau heeft gezorgd voor continuïteit en borging van kennis en expertise en voor toegevoegde waarde met het primaire proces (waardering zowel intern als extern). Aanbeveling is wel om te starten met een volgende stap in de verdere professionalisering van de inkoopfunctie.

Wij hebben ons in eerste instantie gericht op de adviesrol en borging van de inkoopfunctie binnen de organisatie. Op het gebied van contractmanagement, innovatieve manieren van aanbesteden en leveranciersmanagement zijn zeker nog stappen te zetten. Dit jaar wordt een inkoopscan gedaan op basis van het crediteurenbestand. Verder zal komend jaar een start worden gemaakt met het contractbeheer/-management.

Vanuit het inkoopbureau is zeker aandacht voor mogelijke nieuwe vormen van aanbesteding. Hiervoor is binnen Halderberge al een bijeenkomst over Best Value Procurement geweest. Daar waar mogelijk zullen nieuwe aanbestedingsvormen bij de start van het aanbestedingsproces worden afgewogen, voor zover deze kunnen leiden tot een meer effectieve en efficiënte aanbesteding. De keuze voor de wijze van aanbesteding maakt reeds onderdeel uit van het totale inkoopproces.

Tot slot danken wij de Rekenkamer West-Brabant voor de uitvoering van het onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de gemeente Halderberge. Voor ons wordt bevestigd dat de positieve resultaten van professionaliseringslag die het college eerder heeft ingezet positieve resultaten heeft opgeleverd. Daarnaast geeft dit onderzoek voor ons aanknopingspunten om de verdere professionalisering voort te zetten.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,

de secretaris,

de burgemeester,

mevrouw mr. C.G. Jacobs

mevrouw drs. J. Vonk - Vedder

6. Nawoord

Op 30 oktober 2018 mocht de Rekenkamer de bestuurlijk reactie van het college van B&W op het rapport 'Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Halderberge' ontvangen.

De Rekenkamercommissie dankt het college voor de reactie en is verheugd dat het college vrijwel alle conclusies onderschrijft en voornemens is om de aanbevelingen over te nemen. Het college geeft ook aan dat het zich niet kan vinden in conclusie 3 uit het rapport: 'Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge is nog onvoldoende geoperationaliseerd'. Daarnaast maakt het college bij de aanbevelingen aan de gemeenteraad een kanttekening. In dit nawoord wil de Rekenkamer van de mogelijkheid gebruik maken om hierop achtereenvolgens als volgt op te reageren.

Zoals het college zelf onderschrijft zijn de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid nog onvoldoende SMART geformuleerd, waarbij deze niet zijn geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. Dit betekent dat de strategische doelen geen richting geven aan de uitvoering. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij de doelstellingen aangaande SROI. Dit geeft het college ook aan in zijn reactie (de kaders ontbreken nog en de operationalisering hiervan is lastig). Het gevolg is dat er door de organisatie een eigen invulling wordt gegeven aan de beleidsdoelstellingen (met name voor Duurzaamheid, Social Return on investment (SROI), Lokaal Ondernemerschap en Innovatie), waarbij dus een richting ontbreekt - wanneer doen we het goed en wanneer moet er worden bijgestuurd? Omgekeerd geldt ook dat de resultaten van de uitvoering niet gekoppeld kunnen worden aan de doelstellingen. Met andere woorden: in hoeverre hebben we de doelstellingen gerealiseerd? Vandaar dat wij concluderen dat er sprake is van een 'gap' tussen het strategische niveau en het operationele niveau. Het dichten van deze 'gap' is gelegen in onze aanbevelingen 4, 5 en 8.

Dat de beantwoording van de 'Hoe-vraag' de verantwoordelijkheid van het college is en de beantwoording van de 'Wat-vraag' die van de gemeenteraad, wordt onderschreven. Wij wijzen er op dat dit betekent dat het aan de gemeenteraad is om de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en SROI vast te stellen. Wij adviseren het college dan ook om hierover aan de gemeenteraad voorstellen te doen, zodat de kaders en doelstellingen duidelijk en richtinggevend zijn voor de uitvoering van het inkoopbeleid op deze belangrijke punten.

De Rekenkamer wenst de gemeente Halderberge veel succes toe met het verder verbeteren van de inkoopfunctie binnen de gemeente.

LITERATUURLIJST

Documenten

BDO, 2016, *Accountantsverslag 2015*, 6 juli 2016, p. 1-50.

BDO, 2017, *Accountantsverslag 2017*, 21 juni 2017, p. 1-29.

Deloitte, 2015, *Accountantsverslag 2014 Gemeente Halderberge*, 22 mei 2015, p. 1-41.

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

Caniëls, M.C.J. & C.J. Gelderman, 2005, Purchasing strategies in the Kraljic matrix – A power and dependence perspective, *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 11, pp 141-155.

CDA Gemeente Halderberge, 2009, *Amendement Rekenkamer n.a.v. het onderzoek naar het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Halderberge (aangenomen)*, 26 maart 2009, p. 1

Gemeente Halderberge, *Gedragcode voor ambtenaren*, p. 1-14.

Gemeente Halderberge, 2009, *Plan van aanpak inkoop en aanbesteding*, 15 september 2009, p. 1-9.

Gemeente Halderberge, 2010, *Interne Adviesnota college van B&W: Deelname aan de Stichting Inkoopbureau West-Brabant*, 26 oktober 2010, p. 1-4.

Gemeente Halderberge, 2014, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014*, 1 januari 2014, p. 1-16.

Gemeente Halderberge, 2014, *Budgethoudersregeling 2014*, 21 januari 2014, p. 1-31.

Gemeente Halderberge, 2014, *Inkoopformulier*, 20 februari 2014, p. 1-3.

Gemeente Halderberge, 2014, *Inkoophandboek*, 10 september 2014, p. 1-29.

Gemeente Halderberge, 2015, *Budgethoudersregeling 2015*, p. 1-23.

Gemeente Halderberge, 2015, *Beleidsplan Sociaal Domein Gemeente Halderberge 2015-2017: Samen doen, Samen veranderen*, p. 1-43.

Gemeente Halderberge, 2015, *Beleidsplan Zorg voor Jeugd West-Brabant West*, p. 1-27.

Gemeente Halderberge, 2015, *Adviesnota college B&W: Vaststelling Organisatieregeling, Mandaatbesluit en budgethoudersregeling*, 30 juni 2015, p. 1-3.

- Gemeente Halderberge, 2016, *Memo evaluatie inkoopbeleid*, 24 mei 2016, p. 1-3.
- Gemeente Halderberge, 2016, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid*, 29 november 2016, p. 1-15.
- Gemeente Halderberge, 2016, *Inkoophandboek*, 29 november 2016, p. 1-27.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Teamplan Advies A3*, p. 1-2.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Teamplan Klantzaken A3*, p. 1-2.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Teamplan Ondersteuning A3*, p. 1.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Teamplan Ontwikkeling A3*, p. 1-2.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Teamplan Realisatie A3*, p. 1-2.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Teamplan Regie & Verbinding A3*, p. 1-2.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Teamplan Zorg en Jeugd*, p. 1-15.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Concernplan 2017 gemeente Halderberge*, 2 februari 2017, p. 1-28.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Jaarverslag en Jaarrekening 2016*, 23 mei 2017, p. 1-259.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Werkprogramma Inkoop en aanbesteding*, juni 2017, p. 1-5.
- Gemeente Halderberge, 2017, *Programmabegroting 2018*, oktober 2017, p. 1-177.
- Gemeente Halderberge, 2018, *Inkoopplan 2018*, 23 januari 2018, p. 1-2.
- Inkoopbureau West-Brabant, 2005, *Statuten van Stichting Inkoopbureau West-Brabant*, 8 maart 2005, p. 1-5.
- Inkoopbureau West-Brabant, 2011, *De samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Halderberge en de Stichting Inkoopbureau West-Brabant*, 5 januari 2011, p. 1-7.
- Inkoopbureau West-Brabant, 2011, *Concept spelregels gezamenlijke trajecten Stichting Inkoopbureau West-Brabant (SIW)*, 12 mei 2011, p. 1-3.
- Inkoopbureau West-Brabant, 2015, *Inkooprapportage Inkoopbureau West-Brabant 2014/2015*, gemeente Halderberge, 30 januari 2015, p. 1-43.
- Inkoopbureau West-Brabant, 2016, *Inkooprapportage Inkoopbureau West-Brabant 2015*, gemeente Halderberge, 26 januari 2016, p. 1-45.

Inkoopbureau West-Brabant, 2016, *Memo Evaluatie Inkoopbeleid*, 24 mei 2016, p. 1-3.

Inkoopbureau West-Brabant, 2017, *Inkooprapportage Inkoopbureau West-Brabant 2016*, gemeente Halderberge, 24 januari 2017, p. 1-32.

Inkoopbureau West-Brabant, 2017, *Standaard en extra dagdelenafname 2017*, 10 april 2017, p. 1.

Regio West-Brabant West, 2015, *Notitie Inkoopstrategie Jeugdhulp 2016*, 22 juni 2015, p. 1-21.

Regio West-Brabant West, 2017, *Inkoopstrategie Specialistische Jeugdhulp vanaf 2017*, p. 1-5.

Rekenkamercommissie Emmen, 2014, *Het inkoopbeleid van Emmen onder de loep: focus op lokale en regionale werkgelegenheid*, BMC Onderzoek, 6 februari 2014, p. 1-58.

Rekenkamer West-Brabant, 2008, *Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Halderberge*, 8 september 2008, p. 1-64.

Rietveld, G.J., 2010, *Inkoop - Een nieuw paradigma*, SDU uitgevers, Den Haag, The Netherlands.

Van Weele, A., 2007, *Leveranciersmanagement: vier basisstrategieën*, eigen publicatie, pp. 1-14.

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):

- Aardgas;
- Adviesbureau Planschade;
- Bestemmingsplan Kern Oud Gastel;
- Bouwrijp maken Oud Gastel Noord;
- Contractmanager ZOO;
- Deeltaxi;
- Kantoorartikelen;
- Kunstgrasvelden;
- Plan Opperstraat Woonrijp maken;
- Wegmarkering;
- Wmo Hulpmiddelen West-Brabant;
- Wmo Trapliften West-Brabant.

Websites

www.halderberge.nl

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

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

<https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/hoer-is-inkoop-gepositioneerd-in-organisatie>

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

Bijlagen

Bijlage 1	Normenkader
Bijlage 2	Geselecteerde cases
Bijlage 3	Weergave van de conclusies en aanbevelingen vanuit de inkooprapportages van het Inkoopbureau over de periode 2014-2016

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 met de aanbevelingen, die voortkwamen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Rekenkamer West-Brabant uit 2008, gedaan?	<ul style="list-style-type: none"> • De aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2008 zijn door het college van B&W overgenomen en doorvertaald in duidelijke verbeterlagen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en organisatorische inbedding (Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening).
	2. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Halderberge en 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 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 op²⁰: <ul style="list-style-type: none"> ○ de klant (customer intimacy); ○ laagste kosten (operational excellence); ○ innovatie van dienstverlening (productleadership).
	3. 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 doorvertaald 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 (duidelijk inkoopstrategie). Met andere woorden, op welke inkooppakketten zijn de doelen Social Return bijvoorbeeld wel van toepassing en op welke niet?
	4. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde	<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

²⁰ 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.

	Onderzoeksvragen	Norm
Beleid	1. Wat is met de aanbevelingen, die voortkwamen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Rekenkamer West-Brabant uit 2008, gedaan?	<ul style="list-style-type: none"> De aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2008 zijn door het college van B&W overgenomen en doorvertaald in duidelijke verbeterlagen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en organisatorische inbedding (Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening).
	doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?	beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en social return.
	5. 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. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent een doorvertaling 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	9. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject geborgd in de (inkoop)organisatie en in de samenwerking (door middel van SLA's) met Stichting Inkoopbureau West-Brabant in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening?	<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van een eenduidig beeld van de inkoopfunctie (vanuit de Stichting Inkoopbureau West-Brabant) 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 de Stichting Inkoopbureau West-Brabant) 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 de Stichting Inkoopbureau West-Brabant) 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 een eenduidige kennis en kwaliteitsniveau (minimale niveau).
	11. Welke rol hebben de raden van Halderberge en Moerdijk gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen en dan met name rondom de kaders met	<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.

	Onderzoeksvragen	Norm
Beleid	1. Wat is met de aanbevelingen, die voortkwamen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Rekenkamer West-Brabant uit 2008, gedaan?	<ul style="list-style-type: none"> De aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2008 zijn door het college van B&W overgenomen en doorvertaald in duidelijke verbeterlagen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en organisatorische inbedding (Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening).
	inkoop en aanbestedingen in het Sociaal Domein?	Op basis hiervan wordt het beleid aangepast.
	10. 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 Stichting Inkoopbureau West-Brabant. Hierop zijn beheersmaatregelen benoemd. Tevens zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk benoemd.
Uitvoering	6. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeenten Halderberge en Moerdijk	<ul style="list-style-type: none"> De beleidsdoelen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (waaronder duurzaam inkopen) zijn doorvertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en Key Performance Indicators (vertaling van strategisch naar tactisch). Deze doorvertaling 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 doorvertaling 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.
Resultaten en Evaluatie	7. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord?	<ul style="list-style-type: none"> De gemeenteraad ontvang 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.
	8. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente monitort de geleverde prestaties/resultaten en stuurt desgewenst hierop bij. Bijsturingmogelijkheden (gesprek, boetes, ontbinden overeenkomst, et cetera)

	Onderzoeksvragen	Norm
Beleid	1. Wat is met de aanbevelingen, die voortkwamen uit het rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Rekenkamer West-Brabant uit 2008, gedaan?	<ul style="list-style-type: none"> De aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2008 zijn door het college van B&W overgenomen en doorvertaald in duidelijke verbeterlagen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en organisatorische inbedding (Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening).
		zijn vastgelegd en worden in overleg binnen de inkoopfunctie afgewogen toegepast.

Bijlage 2: Geselecteerde cases

Dossier	Jaartal	Team	Inkoopcategor	Ordergrootte	Type aanbesteding	Marktbenaderi	Gunningscriterium
2014							
Gas	2014	Ondersteuning	Levering		Europees	Gezamenlijk	LP
Contractmanager ZOO	2014	Regie&Verbinding	Dienst	€ 115.000,00	MVO	Individueel	EMVI
Kunstgrasvelden	2014	Ontwikkeling	Werk	€ 1.394.800,00	Nat. Openbaar	Individueel	LP
Woonrijp maken Opperstraat	2014	Realisatie	Werk	€ 677.000,00	Nat. Openbaar	Individueel	LP
2015							
Deeltaxi	2015	Ontwikkeling	Dienst	€ 12.744.450,00	Europees	Regionaal	EMVI
WMO Hulpmiddelen WB	2015	Ontwikkeling	levering	€ 325.801,00	Europees	Regionaal	EMVI
Bestemmingsplan Kern oud gastel	2015	Ontwikkeling	Dienst	€ 37.445,00	MVO	Individueel	EMVI
Bouwrijp maken Oud gastel noord	2015	Regie&Verbinding	Werk	€ 1.367.000,00	Nat. Openbaar	Individueel	LP
2016							
WMO trapliften West-Brabant	2016	Ontwikkeling	Dienst	€ 1.210.000,00	Europees	Regionaal	LP
Kantoorartikelen	2016	Ondersteuning	Levering	€ 35.057,00	Europees	Gezamenlijk	EMVI
Wegmarkering	2016	Realisatie	Werk	€ 437.000,00	MVO	Regionaal	LP
Adviesbureau planschade	2016	Ontwikkeling	Dienst	€ 12.250,00	MVO	Individueel	EMVI

Bijlage 3: Weergave van de conclusies en aanbevelingen vanuit de inkooprapportages van het Inkoopbureau over de periode 2014-2016

Onderstaand schema geeft inzicht in de conclusies en aanbevelingen uit de inkooprapportages van het Inkoopbureau West-Brabant voor de gemeente Halderberge voor de periode 2014 tot en met 2016.

Jaar	Conclusies en aanbevelingen
2014	Conclusies
	Evaluatie Aanbestedingswet en implementatie nieuwe Europese richtlijnen in de Aanbestedingswet zijn voorzien tussen maart 2015 en april 2016. Voorlopig is voor de gemeenten op dit gebied nog geen actie nodig. De verwachting is dat er pas in de 2 ^e helft van 2015 actie ondernomen hoeft te worden.
	Bij enkele projecten worden de inkoopadviseurs niet of heel laat op de hoogte gehouden van de status van die projecten. Zij dienen zelf contact op te nemen met de vakafdeling hieromtrent. Hierin ligt het risico dat als een project eenmaal wel gereed is om te starten met het inkoopproces de inkoopadviseurs geen capaciteit hebben of dat de voorbereidende werkzaamheden niet voldoen aan de aanbestedingswetgeving.
	Er zijn dit jaar heel veel inkooptrajecten later toegevoegd. Dit heeft tot gevolg dat de inkoopadviseurs dienen te schuiven met trajecten. De inkoopadviseurs hebben tot nu toe hun uiterste best gedaan om middels flexibiliteit het voorliggende probleem op te lossen. Ook zijn er veel trajecten doorgeschoven naar 2015.
	Veel trajecten duren langer dan gepland. Aanleiding kan zijn, dat intern beslissingen niet of laat worden genomen of worden herzien. Daarnaast heeft dit te maken met de markt. Vanwege de nog steeds aanhoudende economische crisis is het voor leveranciers van groot belang om opdrachten gegund te krijgen. Zij zullen hiertoe gunningsbeslissingen en aanbestedingsdocumenten kritischer doornemen en (mogelijk) eerder bezwaar maken.
	Sinds inkoop bij het adviessteam is aangesloten kan gezegd worden dat er meer kennis is van lopende zaken en dat meer inkooptechnische aspecten vroegtijdig signaleerd worden. Dit leidt tot een grotere rechtmatigheid van de inkopen.
	Inkoop heeft een vastere plek gekregen binnen de organisatie. Gemeentelijke medewerkers kunnen de inkoopadviseurs goed vinden en maken hier ook veelvuldig gebruik van.
	Contracten worden niet goed gemanaged. Facturen worden in sommige gevallen betaald zonder te controleren of dit in overeenstemming is met het contract. Ook de kwaliteit en de overige contractuele afspraken worden niet altijd beoordeeld.
	Geconstateerd kan worden dat de gemeente Halderberge niet vaak meedoet aan gezamenlijke trajecten. Er wordt vaak een eigen koers gevaren. Door deel te nemen aan deze gezamenlijke trajecten zouden nog meer voordelen behaald kunnen worden, door wel mee te doen.
2014	Aanbevelingen
	De inkoopadviseurs eerder betrekken bij de planning van een aanbesteding. Op dit moment zien wij wel de adviesnota's maar worden wij te laat betrokken bij de daadwerkelijke aanbesteding. Dit kan tot capaciteitsproblemen leiden. Bovendien kunnen de inkoopadviseurs nog meedenken over de inkoopstrategie wanneer zij eerder betrokken worden.
	De inkoopadviseurs zullen per kwartaal langs de afdelingen gaan om te controleren wat de stand van zaken is van de geplande aanbestedingen. Hierdoor kan de planning beter gestuurd worden. Voor het werkplan 2015 zijn de startdata van de geplande aanbestedingen nagevraagd en vastgelegd.
	Het doorlopen van aanbestedingen leidt onder andere tot financiële resultaten. Per gemeente wordt anders omgegaan met de behaalde resultaten. Indien de gemeente van mening is dat de inkoopresultaten die behaald worden ook daadwerkelijk "beschikbaar" komen, dan is het van belang dat het budget dat bespaard wordt ook daadwerkelijk bij de afdeling uit het budget wordt weggehaald. Wordt dit niet gedaan, dan wordt het bespaarde budget toch uitgegeven aan allerlei andere zaken waardoor de inkoopvoordelen "verdampen" en alleen op papier terug te vinden zijn.

Jaar	Conclusies en aanbevelingen
	<p>Contractmanagement kan beter ingericht worden. Hier zijn financiële resultaten mee te behalen. Momenteel worden niet altijd de afspraken uit het contract nageleefd. De leveranciers proberen allerlei extra kosten door te belasten die contractueel niet toegestaan zijn, maar waar de afdeling in sommige gevallen wel mee akkoord gaat en daarmee de extra kosten onterecht betalen.</p> <p>De gemeente Halderberge dient de afwegingen omtrent het wel of niet meedoen aan gezamenlijke aanbestedingen goed te maken. Het gevoel bestaat dat er nu veelvuldig niet wordt meegedaan, zonder dat hiervoor een goede reden is. Hierover is reeds eerder een besluit genomen door het college/MT: Gemeente Halderberge zal verplicht meedoen aan gezamenlijke aanbestedingen tenzij er een zwaarwegende reden is om dit niet te doen.</p> <p>Het verdient aanbeveling om op basis van de aanbestedingswet het aangepaste inkoopproces, inkoophandboek en inkoopinstrumenten te evalueren in 2015.</p>
2015	<p>Conclusies</p> <p>Implementatie nieuwe Europese richtlijnen in de Aanbestedingswet zijn voorzien voor het eerste kwartaal van 2016. Deze nieuwe Europese richtlijnen zullen worden meegenomen in het nieuwe inkoopbeleid. De evaluatie van het huidige inkoopbeleid en de inkoopinstrumenten heeft in 2015 plaatsgevonden. Begin 2016 zullen de uitkomsten van deze evaluatie besproken worden waarnaar er gekeken zal worden naar eventuele vervolgstappen.</p> <p>Veel medewerkers van de gemeente weten de inkoopadviseurs goed te vinden, zowel op de dagen dat de inkoopadviseurs daadwerkelijk aanwezig zijn, als op de overige dagen via e-mail en telefoon. Vooral de relatie tussen het Inkoopbureau en afdeling Realisatie is afgelopen jaar versterkt. Dit wordt als positief ervaren.</p> <p>Vooraf wordt er vaker naar de inkooptechnische aspecten gevraagd waardoor Inkoop direct in kan spelen bij het behalen van het gewenste resultaat. Door in gezamenlijkheid te sparren verandert de materiedeskundige soms van standpunt, waardoor afwijken van het inkoopbeleid niet meer nodig is.</p> <p>We hebben de indruk dat de kennis van het inkoopbeleid groeit binnen de organisatie.</p> <p>In de jaarrapportage van 2014 is geadviseerd om bij grote complexe projecten, de inkoopadviseurs continu op de hoogte te houden van de status. Wanneer de inkoopadviseurs aan het begin van het project betrokken worden, kunnen zij meedenken over de juiste strategie. Dit advies is opgepakt en wordt als een positieve ontwikkeling ervaren.</p> <p>Er wordt geregeld advies aan het Inkoopbureau gevraagd hoe om te gaan met het gunnen, na een door de afdeling zelf doorlopen meervoudige onderhandse aanbesteding. In de offerte uitvraag is echter vaak niet beschreven op welke wijze de offertes beoordeeld zullen worden, zijn de inkoopvoorwaarden niet van toepassing verklaard of zijn er te weinig partijen uitgenodigd. Hier loopt de gemeente risico's op het gebied van rechtmatigheid.</p> <p>Er is een groot contract in 2014 bij de interne controle als onrechtmatig bestempeld met de kanttekening dat dit traject in 2015 aanbesteed zouden worden. Wij hebben regelmatig geïnformeerd naar de stand van zaken omtrent dit inkooptraject, echter bleven acties van de materiedeskundige(n) en/of het afdelingshoofd uit. Naar aanleiding van de halfjaarrapportage hebben er al wel een aantal overleggen plaatsgevonden en is er meer informatie uitgezocht. Het traject zal echter ook wederom voor 2015 als onrechtmatig worden bestempeld.</p> <p>Het structurele overleg met de contactpersoon en het afdelingshoofd team Realisatie wordt als positief ervaren</p> <p>Er is behoefte naar toelichting over de (nieuwe) aanbestedingswet, echter zijn er nog steeds veel onduidelijkheden over de implementatie hiervan. Ondanks dat dit is aangegeven werd er toch een extern bedrijf ingehuurd om in september een presentatie te geven aan de afdeling Realisatie over de mogelijke wijzigingen.</p> <p>Op de afdelingen wordt de overweging om mee te doen met een gezamenlijk of regionaal traject bewuster gemaakt.</p> <p>Het doorlopen van aanbestedingen leidt tot financiële resultaten. Er is gebleken dat de raming die door de materiedeskundige op het inkoopformulier wordt vermeld niet altijd overeenkomt met de begroting.</p> <p>Er zijn veel trajecten doorgeschoven gedurende het jaar vanwege verschillende redenen, zoals tijdsgebrek, afwachting van het Waterschap of interne keuzes die nog gemaakt moeten worden.</p>

Jaar	Conclusies en aanbevelingen
2015	<p>Aanbevelingen</p> <p>Het verdient aanbeveling om nadat het inkoopbeleid is geactualiseerd, de teams te informeren (bijvoorbeeld middels workshops) over de eventuele veranderingen van het inkoopbeleid en de nieuwe wetgeving alsmede bestaande afspraken nogmaals te benadrukken.</p> <p>De beste oplossing om onrechtmatigheden te voorkomen is om vooraf advies te vragen aan de inkoopadviseur. Medewerkers kunnen meer werk uit handen geven en meer zekerheid krijgen met betrekking tot rechtmatig werken door inkoopaspecten met de inkoopadviseurs af te stemmen.</p> <p>Aanbevolen wordt om voor de trajecten die nu onrechtmatig zijn de materiedeskundigen vrij te maken zodat de aanbestedingsprocedures doorlopen kunnen worden, zodat deze onrechtmatigheden niet meer terugkomen in 2016.</p> <p>Aanbevolen wordt om nog beter de planning te monitoren.</p> <p>Aanbevolen wordt om de raming in het inkoopformulier en de begroting over te laten komen. Pas dan kan de daadwerkelijke besparing worden gereserveerd.</p>
2016	<p>Conclusies</p> <p>De actualisatie van het lokale Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is inmiddels afgerond.</p> <p>Een aantal trajecten welke aangemeld waren in het begin van 2016 zijn gestaakt, aan het einde van het jaar opgestart of doorgeschoven naar 2017.</p> <p>Een aantal trajecten zijn doorgeschoven om verschillende redenen, zoals tijdsgebrek of interne keuzes die nog gemaakt moesten worden. Als er trajecten doorgeschoven werden dan werd dit meestal wel tijdig kenbaar gemaakt bij de inkoopadviseurs.</p> <p>Team Realisatie staat steeds meer open voor nieuwe vormen van aanbesteden waarbij inschrijvers hun kwaliteit en toegevoegde waarde beter kunnen laten zien.</p> <p>De inkoopadviseurs worden vroeg betrokken bij nieuwe trajecten. Op die manier kunnen de inkoopadviseurs meedenken over de beste strategie van aanbesteden.</p> <p>Er zijn dit jaar een aantal extra trajecten aangegeven welke nog niet op het werkplan stonden aan het begin van het jaar. Deze trajecten werden aangemeld als 'spoed' traject, echter bleven deze trajecten vaak nog stilliggen omdat er besluiten genomen moesten worden.</p> <p>In 2016 zijn een aantal trajecten niet direct na de aanbesteding gegund. Dit had bijvoorbeeld als reden een niet toereikend budget of geen geldige inschrijvingen.</p> <p>Er zijn meerdere adviesnota's voorbij gekomen waarbij er achteraf nog afgeweken moest worden van het inkoopbeleid om de opdrachtverlening rechtmatig te maken.</p> <p>De gemeente heeft waar mogelijk aan de gezamenlijke en regionale aanbestedingen deelgenomen.</p>
2016	<p>Aanbevelingen</p> <p>Aanbevolen wordt om de planning en de dagdelen goed te monitoren.</p> <p>Een workshop geven aan team Realisatie om te laten zien welke innovatieve aanbestedingsvormen er allemaal mogelijk zijn.</p> <p>De hele organisatie dient zich bewust te zijn van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid, zodat er niet achteraf afgeweken hoeft te worden en alle opdrachten op de juiste manier worden aanbesteed. In het eerste kwartaal dient er veel aandacht gegeven te worden aan het nieuwe Inkoop- en Aanbestedingsbeleid.</p> <p>Voorafgaand aan de aanbesteding dient er goed gekeken te worden naar de ontwikkelingen in de markt en op basis daarvan dient er gekeken te worden of de raming nog realistisch is. Bij twijfel kan de markt geconsulteerd worden.</p>