

***Het inkoopbeleid van de gemeente Hattem en de
uitkomsten daarvan***

***Rekenkamercommissie gemeente Hattem
31 maart 2017***

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie over het inkoopbeleid van de gemeente Hattem. Nauwkeuriger geformuleerd: het gaat om het inkoopbeleid van het samenwerkingsverband ISNV (Inkoopsamenwerking Noord-Veluwe), dat ook door Hattem is ondertekend.

De rekenkamercommissie is na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 met dit onderzoek begonnen. Aanvankelijk was het de bedoeling dat we ons zouden beperken tot het maken van een quick scan. Uit de omvang van het rapport blijkt dat het wel wat meer is geworden. Van 'quick' is al helemaal geen sprake meer. Het heeft bijna drie jaar geduurd voor we dit rapport aan u konden voorleggen.

Al snel werd duidelijk dat het onderzoeksonderwerp te omvangrijk was voor een quick scan. Daarnaast hebben andere factoren een rol gespeeld. Na de verkiezingen van 2014 bestond de commissie voor een groot deel uit nieuwe leden. Voor de meesten van ons was het onderzoekswerk dus nieuw. Het spreekt vanzelf dat het tijd kostte om eraan te wennen. Tijdens het onderzoek stuitte we ook meer dan eens op nieuwe aspecten die onderzocht moesten worden. Antwoorden op vragen riepen vaak weer nieuwe vragen op. Die vragen werden niet altijd even snel beantwoord. Daar ging dus ook tijd overheen.

Verder hebben we er – om financiële redenen – voor gekozen om het onderzoek in eigen beheer uit te voeren. In de praktijk betekende die keus een behoorlijke taakverzwaring voor de secretaris. Hij heeft voor de rekenkamercommissie de helft van het aantal uren toegewezen gekregen dat zijn voorganger had. Bovendien werden die uren in de praktijk vaak opgesoupeerd door zijn werkzaamheden als griffiemedewerker en notulist van de raadsvergaderingen. Het werk voor de rekenkamercommissie kwam dus regelmatig op het tweede plan te staan. Ook dat heeft bijgedragen aan de lange duur van dit onderzoek.

De commissie zal de gang van zaken uiteraard evalueren en er lessen uit trekken voor volgende onderzoeken.

Uiteindelijk ligt er nu toch een rapport. Een rapport dat veel breder is dan het verslag van een quick scan, maar dat tegelijk beperkt is. We hebben veel onderzocht, maar we hebben ook grenzen gesteld. Waar dat gebeurd is, zal uit het rapport wel blijken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	4
1.1 Functie rekenkamercommissie	4
1.2 Keuze van het onderwerp	4
1.3 Oud en nieuw inkoopbeleid	5
2 Vraagstelling	6
3 Werkwijze	6
3.1 Communicatie over de start van het onderzoek	6
3.2 Bestudering onderzoeksrapporten uit andere gemeenten	6
3.3 Afgrenzing ten opzichte van onderzoek door accountant	6
3.4 Gesprekken met inkoopcoördinatoren en eenheidsmanager	7
3.5 Dossieronderzoek	7
3.6. Vragen voor ambtenaren	8
3.7 Vragen voor ondernemers	8
3.8 Afwijkingen van het inkoopbeleid	8
3.9 Wat verder ter tafel kwam	8
4. Bevindingen	9
4.1 Uit de gesprekken en het dossieronderzoek	9
4.1.1. <i>Rechtmatigheid</i>	9
4.1.2. <i>Doelmatigheid</i>	11
4.1.3 <i>Doeltreffendheid</i>	13
4.2 Reacties van ambtenaren	22
4.3 Reacties van ondernemers	23
4.4 Afwijkingen van het inkoopbeleid	24
4.5 Wat verder ter tafel kwam	24
4.5.1 <i>Inkoophandboek</i>	24
4.5.2 <i>Klachtenregeling</i>	25
4.5.3 <i>Waardenmonitor</i>	25
4.6 Dossiervorming	25
5 Conclusies en aanbevelingen	27
5.1. Rechtmatigheid	27
5.2. Doelmatigheid	27
5.3. Doeltreffendheid	28

Bijlagen:

I	Overzicht vragen	31
II	Presentatie inkoopbeleid 11-05-2015 met aanvullingen vanuit het verslag van de vergadering	34
III	Vragen aan ambtenaren	43
IV	Vragenlijst voor ondernemers	43

1. Inleiding

1.1. Functie rekenkamercommissie

Voor de duidelijkheid geven we eerst nog even een korte aanduiding van de functie van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie is een onafhankelijke commissie, die is ingesteld door de gemeenteraad. Ze heeft tot taak om op diverse terreinen onderzoek te doen naar het beleid dat de gemeente heeft vastgesteld en uitgevoerd. Zo ondersteunt ze de gemeenteraad in diens controlerende functie. In haar onderzoek let de commissie op drie elementen:

1. rechtmatigheid: voldoet het beleid van de gemeente aan de wettelijke regels?
2. doelmatigheid: zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt?
3. doeltreffendheid: zijn de effecten die met het beleid werden beoogd, behaald?

De bedoeling van het onderzoek is zichtbaar te maken waar de gemeente haar geld aan besteedt, wat de resultaten en de maatschappelijke effecten daarvan zijn en hoe dat zich verhoudt tot het beleid dat de gemeenteraad, al dan niet in een samenwerkingsverband met andere gemeenten, heeft geformuleerd.

Als de uitkomsten daar aanleiding toe geven, doet de rekenkamercommissie ook aanbevelingen voor verbeteringen die de kwaliteit van het gemeentelijke beleid en bestuur kunnen verhogen. Zowel het college als de gemeenteraad kunnen daarop desgewenst vervolgacties ondernemen.

1.2. Keuze van het onderwerp

De keus voor het inkoopbeleid was het resultaat van een methode waarmee de commissie vanaf haar eerste onderzoek heeft gewerkt. Die methode hield in dat de raadsfracties onderwerpen konden aandragen die volgens hen voor een onderzoek in aanmerking kwamen. Toen de commissie in 2014 aan een nieuw onderzoek toe was, bestond er dus al een groslijst. De commissie heeft de fracties de gelegenheid gegeven om, als ze dat wilden, onderwerpen aan die lijst toe te voegen. Daar is nauwelijks gebruik van gemaakt.

Vervolgens hebben de commissieleden de onderwerpen op de lijst gewogen aan de hand van een aantal criteria. Dat hebben ze gedaan door een scoringstabel in te vullen die voor het eerste onderzoek van de commissie was opgesteld. De criteria die gehanteerd werden, waren:

- maatschappelijk belang van het onderwerp
- twijfel over doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het gevoerde beleid
- beleidsrisico's
- financiële belangen en risico's,
- toegevoegde waarde van het onderzoek voor de raad,
- praktische uitvoerbaarheid van het onderzoek.

De uitkomsten van de weging gaven een duidelijk beeld van de voorkeuren van de commissieleden. Daarmee werd een goede basis verkregen voor een gezamenlijke keuzebepaling. Het onderwerp dat de hoogste score kreeg, was dus het inkoopbeleid.

Dat het om een belangrijk onderwerp gaat, kan duidelijk zijn. Aanbesteding en inkoop vormen een belangrijke taak van de gemeente. Er zijn vaak grote bedragen mee gemoeid. Daarbij gaat het om geld dat door de burgers wordt opgebracht en waarmee dus verantwoord moet worden omgegaan.

Uit het voorgaande is duidelijk dat de keus van het onderwerp niet voortvloeide uit de actualiteit. Dat bracht mee dat we in de organisatie wel wat hebben moeten uitleggen. We merkten al gauw dat er vragen gingen rondzingen over de aanleiding voor dit onderzoek en over het nut en de noodzaak ervan. Bij de keus van een bepaald onderzoeksonderwerp ontstaat nogal eens de indruk dat het onderwerp op de agenda is gezet omdat er klachten zijn over dingen die niet goed gaan. Die indruk was er rond dit onderzoek ook wel een beetje. Verder merkten we dat er hier en daar bezorgdheid leefde over de vraag of de commissie wel objectief en zorgvuldig met het onderwerp omging.

Als commissie zijn we steeds zoveel mogelijk transparant geweest over onze manier van werken. In gesprekken met de burgemeester, de gemeentesecretaris, de eenheidsmanager Bedrijfsvoering en de inkoopcoördinatoren hebben we de nodige uitleg gegeven. Daarmee is naar onze indruk de

kou wel wat uit de lucht gehaald.

In de genoemde gesprekken werden we ook geconfronteerd met de werkdruk waar de ambtelijke organisatie mee kampt. We stelden vragen en vroegen om gesprekken aan ambtenaren die de handen vol hadden aan andere dingen en die dit onderwerp uiteraard niet op hun prioriteitenlijstje hadden staan. Dat daarover wel eens wat wrevel ontstond, was iets waar we alle begrip voor hadden. Tegelijk *vroegen* wij begrip voor het feit dat we als rekenkamercommissie gewoon geacht werden ons werk te doen. Dat begrip kregen we ook. We willen graag benadrukken dat we vanuit de organisatie zeker de nodige medewerking hebben gekregen. In dat verband noemen we ook het feit dat vanuit de organisatie is aangeboden om voor de rekenkamercommissie een presentatie over het inkoopbeleid te verzorgen. Daar hebben we dankbaar gebruik van gemaakt (zie onder 3.4). Dat alles neemt niet weg dat we vaak erg lang hebben moeten wachten op (schriftelijke) vragen die we stelden. Hoeveel begrip we ook hadden voor de werkdruk, dat lange uitblijven van antwoorden was soms wel hinderlijk.

1.3 Oud en nieuw inkoopbeleid

In de gemeente Hattem is pas vanaf 2008 sprake van een inkoopbeleid dat formeel is vastgelegd in een beleidsnota. Op 4 maart 2008 heeft het college van B&W met de nota 'Hattem maakt het BONT' een eigen lokaal inkoopbeleid vastgesteld (BONT stond voor Betrouwbaar, Objectief, Niet discriminerend en Transparant). Dat beleid is via een raadsvoorstel ter kennisname aan de gemeenteraad voorgelegd. Het is besproken in een vergadering van de brede commissie op 14 april 2008. Deze bespreking leverde nog een kleine wijziging op, in de titel. Die titel luidde voortaan: Hattem maakt het BONDT. De toegevoegde 'D' stond voor 'Duurzaam'.

Dit lokale inkoopbeleid heeft maar kort gefunctioneerd. In hetzelfde jaar 2008 werd een regionaal samenwerkingsverband voor de inkoop opgestart: de ISNV (Inkoopsamenwerking Noord-Veluwe). De ISNV bundelt de inkoopactiviteiten en de kennis van de deelnemende instanties waar dat passend is en waar het tot kwalitatieve en kwantitatieve voordelen leidt. Die deelnemers aan de samenwerking zijn de gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Nunspeet, Oldebroek, Putten en Zeewolde, de Regio Noord-Veluwe, de Sociale Dienst Veluwerand, de Omgevingsdienst Noord-Veluwe en Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren. Deze keer werd de raad niet geïnformeerd via een raadsvoorstel, maar via een actieve raadsinformatie, op 3 februari 2010. In die ARI werd meegedeeld dat "het college het gezamenlijke inkoopbeleid, de gezamenlijke inkoopvoorwaarden en het gezamenlijke inkoophandboek (had) vastgesteld en van toepassing (had) verklaard op inkopen die de gemeente Hattem zelf doet, alsmede die de gemeente Hattem samen doet met een of meerdere gemeenten." Met dit collegebesluit verviel 'Hattem maakt het BONDT'. Het nieuwe beleid is in 2013 en 2014 een aantal keren gewijzigd. Een van die wijzigingen betrof een aanpassing aan de nieuwe Aanbestedingswet, die op 1 april 2013 in werking trad. De laatste versie van het beleid dateert van 19 mei 2014.

In de startfase van haar onderzoek heeft de rekenkamercommissie nog wel naar 'Hattem maakt het BONDT' gekeken. We hebben de beide beleidsnota's naast elkaar gelegd om te zien of we saillante verschillen konden ontdekken. Het college schreef in de actieve raadsinformatie van 3 februari 2010 dat de verschillen tussen het oude en het nieuwe beleid relatief klein waren. Ons onderzoek leidde min of meer tot dezelfde conclusie. We hebben maar een paar verschillen gezien die we van wat groter belang vonden. Die hebben we meegenomen in de formulering van onze deelvragen, zonder dat we ze expliciet als verschillen met het oude beleid hebben benoemd.

Een paar dingen die ons opvielen:

- 'Hattem maakt het BONDT' spreekt wel over evaluatie en communicatie; 'ISNV' niet.
- In 'Hattem maakt het BONDT' is meer aandacht voor duurzaam inkopen dan in 'ISNV' 'ISNV' bepaalt wel dat het aspect van de duurzaamheid moet worden opgenomen in de aanbestedingsstukken en de te sluiten overeenkomst. Uit het rapport zal blijken wat onze bevindingen zijn op dit punt.

Omdat 'Hattem maakt het BONDT' al in 2010 is vervallen en bovendien maar twee jaar heeft gefunctioneerd, hebben we ons in het vervolg van ons onderzoek uitsluitend gericht op het nieuwe inkoopbeleid.

Naast de inkopen die de gemeente Hattem zelf doet en die ze in ISNV-verband doet, is ook sprake van gezamenlijke inkopen in H2O-verband. Dat riep in de startfase van ons onderzoek de vraag op of we zouden moeten streven naar een gezamenlijk onderzoek met de rekenkamercommissies van Heerde en Oldebroek. Die vraag hebben we ontkennend beantwoord. Het ging ons uitsluitend om de uitkomsten van het beleid voor Hattem.

2. Vraagstelling

De centrale vraag voor ons onderzoek hebben we als volgt geformuleerd:

“Is het inkoopbeleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend en in hoeverre draagt een regionale opzet van dit inkoopbeleid bij aan een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend belang voor de gemeente Hattem?”

Op basis van die centrale onderzoeksvraag hebben we een groot aantal deelvragen geformuleerd. We hebben niet vooraf een begrenzing aangebracht binnen het (brede) onderzoeksterrein, maar gewoon de vragen gesteld die we belangrijk vonden. Daarbij hebben we aansluiting gezocht bij het type vraagstelling dat we eerder gehanteerd hebben en waar we goede ervaringen mee hebben opgedaan. Verder hebben we onze winst gedaan met vraagstellingen uit rapporten van andere rekenkamercommissies die ook het inkoopbeleid hebben onderzocht.

We hebben besloten de vragen te stellen aan de hand van de inhoudsopgave van de ISNV-beleidsnota. Op die manier zouden alle aspecten van het beleid automatisch aan de orde komen. Per onderdeel van de beleidsnota hebben we de vragen ingedeeld in vragen die respectievelijk met de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid te maken hadden. In de rapportage hebben we alleen die driedeling aangehouden. Een overzicht van de vragen zoals ze gekoppeld zijn aan de inhoudsopgave van de beleidsnota treft u aan in bijlage I.

3. Werkwijze

3.1. Communicatie over de start van het onderzoek

Per brief van 23 september 2014 hebben we, conform artikel 9, lid 2 van de Verordening op de rekenkamercommissie, het college, de raad en de gemeentesecretaris op de hoogte gesteld van het onderzoek dat we hadden opgestart. In die brief schreven we onder andere: “Vooralsnog zal het onderzoek het karakter hebben van een verkenning. Aan de hand van de resultaten daarvan zal de commissie bekijken of een diepgaander en meer gedetailleerd onderzoek nodig is.” In de loop van het onderzoek zijn we van het idee van zo’n mogelijk vervolgonderzoek afgestapt. Wat voor u ligt, is dus ons eindrapport, tenzij de raad beslist ons een vervolgoopdracht te geven.

3.2. Bestudering onderzoeksrapporten uit andere gemeenten

Zoals we al aangaven, hebben we in de startfase een aantal rapporten bestudeerd van rekenkamercommissies uit andere gemeenten die zich met hetzelfde onderzoeksonderwerp hebben beziggehouden. Daarbij hebben we ons vooral gericht op de rapporten van de commissies uit de gemeenten Borne, Haaksbergen en Aalten/Oost-Gelre/Winterswijk. Omdat de opzet van ons onderzoek anders was dan die van die andere commissies, heeft de bestudering van hun rapporten niet zoveel opgeleverd. In een paar gevallen hebben de rapporten ons aan deelvragen geholpen. Verder hebben we gebruik gemaakt van enquêtes die andere commissies hebben gehouden onder ambtenaren en onder lokale bedrijven die bij een aanbesteding waren gepasseerd of afgevalen.

3.3. Afgrenzing ten opzichte van het onderzoek door de accountant

We hebben ons gerealiseerd dat het inkoopbeleid van de gemeente ook valt binnen het onderzoek van de accountant, met name waar het gaat om het aspect van de rechtmatigheid. Het was uiteraard niet de bedoeling dat we zijn werk zouden overdoen. Op ons verzoek hebben we van de

accountant (vertrouwelijk) inzage gekregen in de wijze waarop hij de aanbestedings- en inkoopdossiers controleert. We hebben de afdeling Financiën gevraagd aan te geven op welke punten de controle van de accountant en ons onderzoek elkaar zouden kunnen overlappen. Uiteindelijk bleek het met die overlappings wel mee te vallen. De accountant controleert de rechtmatigheid: is de juiste aanbestedingsprocedure gevolgd conform de regels vanuit de EU en de regels die door de raad zijn vastgesteld? Dat zijn vragen die wij grotendeels hebben laten liggen. De betreffende medewerker van de afdeling Financiën noemde twee punten waarbij toch nog sprake zou kunnen zijn van enige overlap: de vraag of binnen de organisatie voldoende kennis aanwezig is om de aanbestedingen te kunnen beoordelen (die vraag komt tijdens het accountantsonderzoek indirect aan de orde) en de vraag of afwijkingen van het inkoopbeleid deugdelijk gemotiveerd worden. Wij vonden die (mogelijke) overlap niet van dien aard dat we onze vraagstelling daarop zouden moeten aanpassen.

We hebben de accountantsrapporten bekeken over de jaren 2013 t/m 2015. In het rapport over 2013 werd het aanbestedings- en inkoopbeleid niet genoemd. Een opmerking uit het rapport over 2014 hebben we meegenomen in onze vragenlijst (zie onder 4.1.1). In het accountantsverslag over 2015 stonden opmerkingen over de onrechtmatigheid van een bedrag van 567.000 euro en de onzekerheid over de rechtmatigheid van een bedrag van 48.000 euro, waar het gaat om het voldoen aan de Europese aanbestedingsregels. Uit de reactie van het college bleek dat deze opmerkingen voortborduurd op constatering die bij de eigen interne controle ook al waren gedaan en dat na die interne controle al de nodige stappen waren gezet om de rechtmatigheid van de genoemde dossiers op orde te krijgen.

Verder hebben we in ons onderzoek nog een paar opmerkingen meegenomen die we aantreffen in de boardletter van de accountant uit 2014 (zie onder 4.5.4)

3.4. Gesprekken met inkoopcoördinatoren en eenheidsmanager

- Op 11 mei 2015 hebben mevrouw L. Besseling (inkoopcoördinator) en de heer H. van Dijk (eenheidsmanager Bedrijfsvoering) tijdens een vergadering van de rekenkamercommissie een presentatie gehouden over het inkoopbeleid en vragen naar aanleiding van die presentatie beantwoord. De presentatie en een verslag met aanvullingen zijn als bijlage II bij dit rapport opgenomen.

- Op 7 juli 2015 hadden de voorzitter en de secretaris een gesprek met mevrouw Besseling. In dat gesprek kwamen de deelvragen aan de orde die de commissie had geformuleerd, uiteraard voor zover die haar regardeerden. Voor zover de vragen op dat moment niet konden worden beantwoord, is dat achteraf schriftelijk gebeurd. Bij de nabespreking in de commissievergadering bleek dat er nog een paar vragen waren blijven liggen. De antwoorden riepen hier en daar ook nieuwe vragen op.

- Op 12 januari 2016 hebben de voorzitter en de secretaris daarom een vervolgesprek gehad met de heer Van Dijk, mevrouw Besseling en mevrouw C. van Loenen (die inmiddels mevrouw A. Vriend als inkoopcoördinator was opgevolgd).

Vragen die later nog weer bovenkwamen, zijn in mailwisselingen met mevrouw Besseling en de heer Van Dijk gesteld en beantwoord.

Verder zijn er, zoals onder 1.2 al is vermeld, gesprekken geweest over de keus van het onderwerp, de werkwijze van de commissie en de vragen en misverstanden die daarover bleken te leven.

3.5. Dossieronderzoek

We hebben besloten bij wijze van steekproef een aantal inkoopdossiers te onderzoeken en te toetsen aan het vastgestelde beleid. Aan de hand van de inkoopkalender die we hebben opgevraagd, hebben we een vijftal dossiers geselecteerd. Daarbij zijn we ervan uitgegaan dat we minstens één dossier wilden hebben van respectievelijk een inkoop door Hattem zelf, een inkoop uit de H2O-samenwerking en een inkoop uit het ISNV-verband. Verder wilden we dossiers hebben uit alle drie categorieën: leveringen, diensten en werken. Binnen die criteria hebben we een willekeurige keus gemaakt. We hebben de volgende dossiers onderzocht:

- Algemene voorziening hulp bij het huishouden (Hattem)
- Herinrichting Vlierkamp en omgeving (Hattem)
- WOZ-taxaties (Hattem en Heerde)
- Onderhoud openbare verlichting (ISNV)

3.6. Vragen voor ambtenaren

Het onderzoek van de dossiers leverde een (relatief klein) aantal vragen op. Die vragen hebben we schriftelijk voorgelegd aan de betrokken medewerkers. We besloten daar een bescheiden enquête aan te koppelen om te peilen hoe de medewerkers met het vastgestelde beleid omgaan en hoe ze het ervaren. Omdat we het bescheiden wilden houden, hebben we ons vrijwel beperkt tot de ambtenaren die we toch al moesten benaderen met vragen over hun dossiers. Met de beide ambtenaren die bij het dossier Herinrichting Vlierkamp en omgeving betrokken waren, hebben we een gesprek gehad. De anderen hebben de vragen schriftelijk beantwoord.

3.7. Vragen voor ondernemers

Een belangrijke vraag voor ons was in hoeverre lokale ondernemers – binnen de kaders van wetgeving en beleid – voldoende mogelijkheden krijgen om mee te doen aan aanbestedingen en opdrachten binnen te halen. We hebben die vraag aan de orde gesteld in de gesprekken die onder 3.4 zijn genoemd. We wilden echter ook de ondernemers zelf vragen hoe hun ervaringen op dat gebied zijn geweest. Het ging ons a. om ondernemers die aan een aanbesteding hebben meegedaan, maar de opdracht niet hebben gekregen; b. om ondernemers die niet zijn uitgenodigd om aan een aanbesteding mee te doen. Om het niet te breed te maken, beperkten we ons tot aanbestedingen in het jaar 2015. Voor beide doelgroepen stelden we een afzonderlijke vragenlijst op. Vervolgens hebben we in de gemeenterubriek in Veluweland tot drie keer toe een uitnodiging aan ondernemers geplaatst om aan het onderzoek mee te doen. Daar kwam vrijwel geen respons op. In ieder geval vroeg geen enkele ondernemer om een vragenlijst.

Toen we al de conclusie hadden getrokken dat dit onderdeel van ons onderzoek niets had opgeleverd, kwam het onderzoek terloops ter sprake in een bijeenkomst van plaatselijke politici met de Bedrijvenkring Hattem. Het bleek geen herkenning op te roepen. De oproep in de gemeenterubriek was niet of nauwelijks gelezen. Zelfs het bestaan van de gemeenterubriek was niet algemeen bekend. Dat verbaasde ons: we waren ervan uitgegaan dat ondernemers die rubriek zeker zouden volgen. Bovendien was uit één schriftelijke reactie en een paar mondelinge contacten gebleken dat sommigen de oproep wel hadden gezien. In de genoemde bijeenkomst werd gezegd dat we de oproep beter via de bedrijvenkring hadden kunnen verspreiden. Dat hebben we toen alsnog gedaan. We wilden in rekening brengen dat de oproep slecht gelezen was, al bleven we van mening dat de route via de gemeenterubriek een heel logische was.

Deze keer kwamen er drie reacties. Eén ondernemer reageerde per telefoon, maar tijdens dat telefoongesprek bleek dat de kwestie die hij aan de orde stelde buiten de scope van ons onderzoek viel. In de beide andere reacties (per mail) werd om een vragenlijst gevraagd. De lijsten werden binnen de gestelde termijn ingevuld teruggestuurd. Omdat de antwoorden hier en daar wat vragen bij ons opriepen, hebben we de betreffende ondernemers uitgenodigd voor een kort gesprek, op 12 september 2016.

3.8. Afwijkingen van het inkoopbeleid

Een van de vragen die we geformuleerd hadden, was hoe vaak en onder welke omstandigheden of om welke redenen van het inkoopbeleid wordt afgeweken. We besloten daar zelf een onderzoek naar in te stellen. Omdat voor een afwijking van het beleid een collegebesluit nodig is, hebben we de besluitenlijsten van de collegevergaderingen erop nagekeken. Daarbij hebben we ons beperkt tot de jaren 2014 en 2015.

3.9. Wat verder ter tafel kwam

Ten slotte hebben we nog aandacht gegeven aan het inkoophandboek (waarin ondersteunende instrumenten als procedures, richtlijnen en standaard formats zijn opgenomen), de klachtenregeling en de waardenmonitor (meetresultaten met betrekking tot het toepassen van de duurzaamheidscriteria).

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk rapporteren we eerst, onder 4.1, onze bevindingen uit de gesprekken en het e-mailverkeer met de inkoopcoördinatoren en de eenheidsmanager Bedrijfsvoering. Zoals we onder 2 al hebben aangegeven, doen we dat onder de kopjes 'rechtmatigheid', 'doelmatigheid' en 'doeltreffendheid'. De vragen die we gesteld hebben, zijn steeds cursief gedrukt. Bij elk onderwerp nemen we, voor zover van toepassing, ook mee wat ons dossieronderzoek heeft opgeleverd. Mocht u de opmerkingen over een afzonderlijk dossier achter elkaar willen lezen, dan zult u met de zoekfunctie moeten werken.

Onder 4.2 en volgende rapporteren we de resultaten van de andere onderdelen van ons onderzoek.

4.1. Gesprekken en dossieronderzoek

4.1.1. *Rechtmatigheid*

Wijze van aanbesteding en criteria daarvoor

Hoe en door wie wordt bepaald wat regionaal en wat per plaatselijke organisatie wordt aanbesteed? Wat zijn de criteria daarvoor? Waar zijn die criteria formeel vastgelegd?

De ISNV stelt jaarlijks een inkoopkalender op. Daar staan onderwerpen op die aanbesteed moeten worden omdat er een contract moet komen dat er niet is of omdat een contract afloopt. Verder wordt voor die kalender input geleverd vanuit de diverse gemeentelijke organisaties. De ambtenaren raken er steeds meer aan gewend dat de aanbestedingen gemeld moeten worden met het oog op de inkoopcoördinatie. Afgesproken is dat elke ISNV-gemeente meedoet aan aanbestedingen die vanuit de ISNV worden geïnitieerd, tenzij ze kan beargumenteren waarom ze dat niet kan of wil. In dat geval is instemming van de betreffende gemeentesecretaris nodig. Als voor een onderwerp een aanbestedingsplicht bestaat, komt het sowieso op de kalender te staan. Met betrekking tot andere onderwerpen zijn geen criteria geformuleerd voor wat wel en niet wordt aanbesteed. Als een aanbesteding niet verplicht is, maar wel door een of meer gemeenten wordt gewenst, wordt daar in goed overleg een beslissing over genomen. Daarbij wordt uiteraard ook naar de beschikbare capaciteit gekeken. Bij wat in ISNV-verband wordt aanbesteed, gaat het om generieke onderwerpen die elke gemeente moet inkopen of waar elke gemeente belang bij kan hebben.

Naast de inkoopkalender van de ISNV is er een H2O-kalender. Wat daarop komt te staan, wordt per onderwerp in overleg besloten. De drie gemeenten proberen zoveel mogelijk samen te doen. Op het intranet is de gemeentelijke inkooptoolkit geplaatst, waarin medewerkers hun inkooptrajecten kunnen melden. Daar hebben alle drie H2O-gemeenten inzicht in. Daardoor kan men van elkaar leren, maar het kan ook aanleiding zijn om op termijn dingen samen te gaan doen. Elke gemeente heeft dus ook nog haar eigen kalender en volgt daarbij het inkoopbeleid van de ISNV. Er kan hoogstens sprake zijn van kleine nuanceverschillen per gemeente.

De kalenders samen geven een zo compleet mogelijk beeld, met name van de grote (Europese en nationale) aanbestedingen, maar ook steeds vaker van de meervoudig onderhandse aanbestedingen, omdat die ook onder de Aanbestedingswet vallen.

In het inkoopbeleid ligt vast of een onderwerp – bijvoorbeeld een renovatieproject – lokaal of regionaal moet worden uitgezet. Als een gemeente niet Europees of nationaal hoeft aan te besteden, worden minimaal drie en maximaal vijf marktpartijen benaderd voor het uitbrengen van een offerte. Minimaal een van die partijen moet een lokale partij zijn, mits die aan de selectiecriteria voor die aanbesteding voldoet. De definitie van 'lokaal' is: met een standplaats in Hattem zelf of in Heerde of Oldebroek. (Zie over dit aspect ook 4.1.3, pagina's 20v.).

Dossiers

I. Algemene voorziening hulp bij het huishouden.

Voor de inkoop van deze voorziening heeft geen aanbestedingsprocedure plaatsgevonden. De gemeente heeft een afweging gemaakt tussen het publieke belang (efficiënte

compensatie voor inwoners) en het ondernemersbelang (het mogen indienen van een offerte). Het publieke belang is boven het ondernemersbelang gesteld. De gemeente heeft juridisch advies ingewonnen over de vraag of er sprake was van een aanbestedingsplicht. Het verkregen advies maakt geen deel uit van het dossier, maar is opgediept uit de stukken van een raadsvergadering. De argumentatie is helder. Ze is ook helder gecommuniceerd naar de zorgaanbieders die gepasseerd werden. Daarbij is tevens uitgelegd waarom gekozen is voor de twee grootste lokale zorgaanbieders.

Beloofd werd dat Driezorg en Hanzeheerd spoedig contact met de gepasseerde zorgaanbieders zouden opnemen over de overname van medewerkers.

Een van de gepasseerde zorgaanbieders heeft op de brief gereageerd, maar alleen met een vraag om alsnog mee te mogen doen, niet met een bezwaar in het kader van de rechtmatigheid. Een andere zorgaanbieder maakte wel bezwaar. Dat is in het dossier niet terug te vinden, maar het is aan de orde geweest in een raadsvergadering. De belangrijkste argumenten van die organisatie betroffen echter andere aspecten dan het achterwege blijven van een aanbesteding. De betreffende zorgaanbieder heeft een brief naar de staatssecretaris gestuurd, met het verzoek het raadsbesluit van Hattem te vernietigen, maar daarin werd het achterwege blijven van een aanbesteding niet als argument aangevoerd. Het verzoek is ook afgewezen.

Op 31 januari 2014 nam het college een vervolgbesluit over de *individuele* voorziening voor hulp bij het huishouden (HH2). De onderhandelingen daarover waren abusievelijk niet meegenomen in het traject van de onderhandelingen over de algemene voorziening. Ook in dit geval is nagegaan of voor de opdracht een aanbestedingsplicht gold. Opnieuw werd gesteld en beargumenteerd dat het publieke belang moest worden afgezet tegen het ondernemersbelang en als zwaarwegender moest worden aangemerkt. Opnieuw werden ook heldere argumenten aangedragen voor het besluit om alleen voor Driezorg en Hanzeheerd te kiezen. De rekenkamercommissie concludeert dat de procedure rechtmatig en zorgvuldig is gevoerd.

II. Herinrichting Vlierkamp en omgeving.

Bij dit project was sprake van twee aanbestedingen, de ene op het gebied van 'diensten', de andere op het gebied van 'werken'. De procedure bij de eerstgenoemde aanbesteding is volgens de regels verlopen. Bij de tweede ligt het genuanceerder. In dat geval vond een meervoudig onderhandse aanbesteding plaats. Daarvoor geldt een drempelbedrag van 1.500.000 euro. Toen de opdracht gegund werd, bleek ten opzichte van de oorspronkelijke raming een bijraming nodig te zijn van 382.800 euro, exclusief btw. Met die bijraming werd het drempelbedrag van 1.500.000 euro overschreden. Daarom moet achteraf worden geconstateerd dat een nationale aanbesteding had moeten plaatsvinden. In de toelichting op het collegevoorstel werden zes oorzaken van de financiële tegenvaller genoemd. De grootste oorzaak was dat voor de straten duurzaam materiaal is gebruikt (gebakken klinkers in plaats van beton of asfalt). Een andere oorzaak was dat de gemeente, op basis van eerdere ervaringen, een groot aanbestedingsvoordeel had ingecalculeerd. Dat grote voordeel bleek er in dit geval niet te zijn. Verder heeft het raadsbesluit van juni 2014 om te kiezen voor het scenario 'duurzaam toekomstgericht' ook tot hogere kosten geleid.

Publicatie van gunningen via TenderNed

In het accountantsrapport over de Jaarrekening 2014 stond dat bij zes dossiers (2B-diensten) ten onrechte geen openbare melding is gedaan bij TenderNed. Is daar een verklaring voor? Om wat voor dossiers ging het?

Het betreft het achterwege laten van de publicatie van gunning bij de inhuur van verschillende medewerkers. Daarbij ging het om adviesdiensten waarbij het niet verplicht is om het strikte regime van de Aanbestedingswet te doorlopen (dat wordt bedoeld met 2B-diensten). Bij die diensten geldt wel de verplichting om te publiceren aan wie de opdracht is gegund. Die publicatie moet vanuit de gemeentelijke organisatie worden verzorgd, maar dat is in deze gevallen kennelijk vergeten.

De gemeente heeft eind 2014 een nieuwe digitale inhuurmarktplaats geïmplementeerd, die beschikt over een geautomatiseerde koppeling met TenderNed. Zo worden alle gunningen van

nieuwe inhuuropdrachten die via de digitale marktplaats verlopen, na gunning automatisch via TenderNed gemeld.

Dossiers

Bij de dossiers Algemene voorziening hulp bij het huishouden, Leerlingenvervoer en Taxaties WOZ heeft melding via TenderNed plaatsgevonden. Voor het project Herinrichting Vlierkamp en omgeving gold geen meldingsplicht. In het dossier Onderhoud openbare verlichting is niets over de melding te vinden.

Inkoopkalender

Hoe toegankelijk is de inkoopkalender?

De inkoopkalender is alleen toegankelijk voor medewerkers. Het gaat om een werkdocument, dat inzichtelijk maakt wat aanbesteed gaat worden. De kalender wordt ook gebruikt om de capaciteit van de coördinatoren inzichtelijk te maken en om toezeggingen te doen over het al dan niet begeleiden van een inkooptraject voor de drie organisaties. Vooral als het om de kleinere trajecten gaat, is hij niet compleet. In de loop van het jaar verandert er ook nogal eens wat. Trajecten worden uitgesteld, versneld uitgevoerd of tussen andere trajecten door afgewerkt. Ook dat is een reden waarom de kalender niet openbaar is: als hij openbaar gemaakt zou worden, zou hij precies moeten kloppen.

Bestaat er niet een verplichting om de inkoopkalender te publiceren? Het is toch een officieel document?

Het is uitsluitend een intern document, met name bestemd voor de inkoopcoördinator. De inkoopkalender kan geen communicatief instrument zijn. Ze is ook bedoeld voor afstemming met de ISNV. In H2O-verband is men van mening dat aan de opbouw van de kalender nog veel te verbeteren valt. De planning moet wel uitvoerbaar zijn.

4.1.2. Doelmatigheid

Bekendheid met en waardering van het inkoopbeleid in de organisatie

Is het nieuwe inkoopbeleid goed geborgd in de organisatie? Kennen de betrokken medewerkers de inhoud van de nota Aanbestedingsbeleid? Zo ja, hoe vaak gebruiken ze die kennis bij de inkoopwerkzaamheden? Ervaren de ambtenaren en collegeleden van Hattem het inkoopbeleid als ondersteunend of als belemmerend? Weten de betrokken medewerkers dat de gemeente Hattem eigen inkoopvoorwaarden heeft? Is er voldoende kennis in huis om de offertes te kunnen beoordelen?

Er is de afgelopen jaren veel aan gedaan om het inkoopbeleid goed tussen de oren te krijgen. Het beleid is op internet en op het intranet in te zien. Iedereen die met inkoopbeleid te maken had, is uitgenodigd voor een basisopleiding voor inkoop. Daarin is ook uitleg gegeven over de wetgeving met betrekking tot de aanbesteding. Na die basisopleiding zijn andere opleidingen of workshops gegeven, bijvoorbeeld voor medewerkers die werkzaam zijn in een bepaalde branche. Er wordt alles aan gedaan om de medewerkers zo op te leiden dat ze het beleid goed kunnen toepassen. De inkoopcoördinatoren gaan er dan ook van uit dat de medewerkers hun kennis altijd bij hun inkoopwerkzaamheden gebruiken. Ze hebben nog nooit het tegendeel geconstateerd. Dat de gemeente Hattem eigen inkoopvoorwaarden heeft, is bekend. De kennis die nodig is om de offertes te kunnen beoordelen, is over het algemeen gesproken aanwezig. Zo niet, dan wordt die kennis ingehuurd. Dat gebeurt ook als er een capaciteitsprobleem is. Bij een kleine gemeente als Hattem is dat onontkoombaar.

De inkoopcoördinatoren constateren wel dat sommige ambtenaren de aanbestedingswet (en het daarop gebaseerde inkoopbeleid) als belemmerend ervaren. Te denken valt aan de administratieve lastendruk en aan de inperking van autonomie en persoonlijke contacten. Dan ligt het probleem dus bij de wetgeving waar het beleid uit voortvloeit. Men ervaart een overkill aan regels. Wanneer men daar met een zekere regelmaat mee te maken heeft, went men eraan en probeert men het binnen de wettelijke kaders zo slim mogelijk te organiseren. Wie maar een enkele keer met een aanbesteding te maken heeft, zet echter wel eens zijn stekels op. Men moet ook goed kunnen plannen, omdat men anders de termijnen niet haalt en in de problemen komt met de rechtmatigheid.

Als kennis voor het beoordelen van offertes moet worden ingehuurd, gaat het dan om inhuur van buiten de regio? Zo ja, hoe komt het dan dat binnen de regio die kennis niet in voldoende mate beschikbaar is?

Men kijkt bij het inhuren van kennis meer naar het beschikken over de juiste kennis en ervaring dan naar de plaats waar het bureau of de zzp-er gevestigd is.

Dossiers

I. Algemene voorziening hulp bij het huishouden.

In verband met de complexiteit van de vragen rond deze nieuwe voorziening is een extern bureau ingehuurd, uit Nieuwegein. Daarbij ging het met name om de keus voor het in zee gaan met twee zorgaanbieders, zonder aanbesteding. Naderhand is hetzelfde bureau nog eens geraadpleegd over de vraag of met betrekking tot de individuele voorziening een aanbestedingsplicht bestond.

Verder is op een gegeven moment advies ingewonnen bij een aanbestedingsjurist in verband met een mogelijke beëindiging van de overeenkomst met Driezorg (vanwege het feit dat deze zorgaanbieder onder verscherpt toezicht werd gesteld). Over de (kennelijk goede) afloop van die kwestie is in het dossier niets te vinden.

II. Leerlingenvervoer en gym- en zwemvervoer

Voor de aanbesteding (vanuit de ISNV) is een extern bureau ingehuurd (Forseti, Rosmalen). De kosten van de aanbesteding waren 16.500 euro en zijn op basis van inwonertal verdeeld over de deelnemende gemeenten.

III. Onderhoud openbare verlichting

Er is een aanbestedingsteam samengesteld dat bestond uit een vertegenwoordiging van de deelnemende organisatie. Dit team heeft samen met bureau Tauw te Deventer de aanbesteding voorbereid.

IV. Taxaties WOZ

De aanbesteding is verzorgd door Combines Busines Power uit Apeldoorn. Over de keus van dat bureau is in het dossier niets te vinden.

Afwijkingen van het inkoopbeleid

Komt het voor dat van het beleid wordt afgeweken? Zo ja, hoe vaak en onder welke omstandigheden, c.q. om welke redenen? Wordt in dergelijke gevallen deugdelijk gemotiveerd waarom het gebeurt?

Afwijkingen komen voor. Hoe vaak het gebeurt, is na te gaan aan de hand van de besluitenlijsten van de collegevergaderingen. Als een medewerker wil afwijken van het inkoopbeleid, moet hij in het voorstel aan het college aangeven waarom hij dat wil. Of dat in de praktijk deugdelijk gebeurt, zal moeten blijken uit de diverse collegevoorstellen. Het is aan het college om de afwijking al dan niet toe te staan. Een afwijking is alleen mogelijk als er geen sprake is van een Europese of nationale aanbesteding. Het kan bijvoorbeeld gaan om een afwijking op het aspect van duurzaamheid of van social return. De inkoopcoördinator vindt dat het aantal afwijkingen zoveel mogelijk moet worden ingeperkt.

- De commissie heeft op dit punt een beperkt eigen onderzoek gedaan. Zie onder 4.4.

Dossiers

I. Algemene voorziening hulp bij het huishouden.

In de overeenkomsten met Driezorg en Hanzeheerd is sprake van afwijkingen met betrekking tot de toepassing van de algemene inkoopvoorwaarden van ISNV. Die afwijkingen zijn in een bijlage bij de overeenkomst op een rijtje gezet. In de overeenkomsten over de individuele voorziening is geen sprake van afwijkingen.

Klachtenregeling

De klachtenregeling staat inmiddels een jaar of twee op het intranet en op de website van de gemeente. Op het moment waarop wij de gesprekken voerden, waren er voor Hattem nog geen klachten binnengekomen. Daarmee vervielen de vragen die we over dit onderwerp hadden. Zie voor die vragen bijlage 1.

Dossiers

Zoals te verwachten was na wat hierboven gezegd is, waren in de verschillende dossiers geen klachten te vinden. Het dossier 'Herinrichting Vlierkamp en omgeving' bevat wel een lijst van op- en aanmerkingen van bewoners, maar die hadden vooral betrekking hadden op de nog uit te voeren werkzaamheden. Uit de beantwoording valt op te maken dat bij de uitvoering zoveel mogelijk rekening is gehouden met deze inbreng.

In de loop van ons onderzoek heeft een groot aantal bewoners bezwaren ingebracht tegen de drempels die in de Hogenkamp zijn aangebracht. Die bezwaren zijn ook meerdere keren aan de orde geweest in een raadsvergadering. Het punt is meegenomen in de evaluatie.

In het dossier 'Taxaties WOZ' vonden we in de offerte een verwijzing naar de klachtenregeling op de website. In de andere dossiers vonden we een dergelijke verwijzing niet.

Innovatie

In hoeverre komt het voor dat innovatieve oplossingen worden aangedragen? Wordt dat gestimuleerd? Als het voorkomt, wat wordt dan met die innovatieve oplossingen gedaan?

Er zijn ook innovatieve vormen van aanbesteden. De winst zit vooral in de aanbesteding van werken. Een nieuwe ontwikkeling op dat gebied is het aanbesteden op basis van EMVI (economisch meest voordelige inschrijving). In het verleden werd de opdracht eigenlijk altijd gegund aan de laagste inschrijver. Tegenwoordig worden steeds vaker ook punten toegekend op kwaliteit. Bij leveringen en diensten werd altijd al op EMVI aanbesteed. Er zijn ook andere constructies. De toepassing daarvan is sterk afhankelijk van het onderwerp.

Is 'economisch meest voordelig' altijd innovatief en duurzaam?

Zowel bij een aanbesteding op basis van EMVI als bij een aanbesteding op de laagste prijs kan het voorkomen dat de winnende offerte niet de meeste duurzame of meest innovatieve is. Dat hangt ook af van de gestelde eisen en/of de waardering van beoordelingscriteria.

Dossiers

I. Vlierkamp en omgeving

De aangelegde kruispunten met voorrang om de bocht zijn innovatief, maar er zijn wel klachten over (zie hierboven, bij de vorige dossierrapportage. Tijdens de inspraakavonden is deze innovatieve oplossing door de gemeente gestimuleerd. Door de wijze van uitvoering aan te passen, op voorstel van de aannemer, is zo weinig mogelijk hinder ontstaan voor de bewoners. Ook dat kan innovatief worden genoemd. Verder is gekozen voor gebakken straatklinkers: een duurzaam product, dat zijn waarde behoudt.

II. Taxaties WOZ

Het houden van een spreekuur om bezwaren te ondervangen (zie bij de volgende dossierrapportage, onder 4.1.3) is innovatief.

4.1.3. Doeltreffendheid

Versnelling procedures en vermindering regeldruk

Hoe wordt invulling gegeven aan de doelstelling 'versnelling van de gemeentelijke procedures en vermindering van de regeldruk? En hoe kan dat gemeten worden?

De bepalingen over wat de gemeente moet doen om een aanbesteding uit te zetten en wat ondernemers moeten doen om op een aanbesteding in te schrijven, vloeien voort uit de wijzigingen van de Aanbestedingswet. Er is landelijk veel discussie over de vraag of die wijzigingen een verbetering hebben betekend met betrekking tot de regeldruk. Een van de inkoopcoördinatoren had de indruk dat de regeldruk alleen maar groter is geworden. Met de wijzigingen van de wet gaat het er allemaal veel professioneler aan toe. Daar moeten de ambtenaren dus rekening mee houden. Ze zullen ervaren dat ze er meer tijd aan kwijt zijn. Daar worden ze op voorhand ook al op gewezen.

Voor het uniformeren en standaardiseren van de inkoopdocumenten zijn formats gemaakt die actueel worden gehouden (afgestemd op wijzigingen in de Aanbestedingswet). Er is een uitgebreide versie voor grote aanbestedingen en een eenvoudige versie. De versies zijn gepubliceerd op de inkooptoolkit en dus toegankelijk voor alle medewerkers. Dat helpt de medewerkers om op een eenduidige manier de markt te benaderen en niet te vergeten wat in de offerteaanvraag moet komen te staan.

Verder valt in dit verband te wijzen op het elektronisch aanbesteden. Ook dat vloeit voort uit de Aanbestedingswet. Het heeft met transparantie te maken, maar ook met de wens om de procedures soepeler te laten verlopen. Vanaf april 2016 moet voor Europese aanbestedingen het volledige proces, inclusief het beoordelen van offertes, elektronisch worden afgewerkt.

Welke gevolgen de wetswijzigingen, het werken met formats etc. hebben voor het aantal bestede uren is niet te meten, omdat het om subjectieve ervaringen gaat. Bovendien zou dan ook gemeten moeten zijn hoeveel tijd het werken zonder formats kostte. Daarover zijn geen gegevens beschikbaar.

De professionalisering van de inkoop brengt wel mee dat men in een vroeger stadium stilstaat bij de vraag wat men nodig heeft, wat men dus moet gaan inkopen en hoe de offerteaanvraag omschreven moet worden. Dat heeft een positieve invloed op het resultaat.

Dossiers

I. Algemene voorziening hulp bij het huishouden.

Het feit dat voor de inkoop van deze voorziening geen aanbesteding heeft plaatsgevonden, betekent dat in de praktijk sneller en doeltreffender kon worden gewerkt. Niet doeltreffend was uiteraard dat de onderhandelingen over de algemene en die over de individuele voorziening afzonderlijk zijn gevoerd (zie onder 4.1.1).

II. Herinrichting Vlierkamp en omgeving.

Het is bekend dat in de praktijk bij dergelijke projecten alle vergunningen in het voortraject worden aangevraagd – bij het waterschap, de provincie, Rijkswaterstaat en de nutsbedrijven. Dat leidt tot een snelle uitvoering van het project. In het dossier is daar echter niets over te vinden.

III. Onderhoud openbare verlichting.

In de bijlage bij het B&W-voorstel tot gunning van de opdracht worden onder andere de volgende kwalitatieve voordelen genoemd waarin de aanbesteding heeft geresulteerd: 1. Stroomlijning van procedures en een geüniformeerd werkproces voor alle deelnemers aan de aanbestedingen van de inkoop samenwerking; 2. Voorstellen voor standaardisatie van producten en verduurzaming van de uitvoering; 3. Eén overeenkomst voor alle deelnemers. In dit dossier is dus duidelijk winst geboekt als het gaat om de doelstelling waar we onze vraag over stelden.

IV. Taxaties WOZ

Het bureau waaraan de opdracht werd gegund, heeft een spreekuur gehouden in het stadhuis, om de burgers meer te betrekken bij het gemeentelijke beleid in dezen, het draagvlak daarvoor te vergroten en mogelijke bezwaren te ondervangen. Dat spreekuur was een initiatief van de gemeente. In het kader van de doeltreffendheid is dat een positieve vermelding waard. Zie ook hierboven, onder de vorige dossierraapportage.

Communicatie en kansen om mee te doen met een aanbesteding

Hoe is de communicatie rond een aanbesteding geregeld? Is die zo geregeld dat iedereen in voldoende mate de kans krijgt om mee te doen?

Bij een Europese en een nationale aanbesteding is sprake van een publicatieplicht (op TenderNed.nl). Bij enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen geldt die verplichting niet. Dan mag de gemeente (c.q. mogen de gemeenten samen) zelf een selectie maken. Een van de inkoopcoördinatoren merkte op dat openbaarmaking een te grote last op de betreffende afdeling zou leggen. De afdeling doet zelf een marktonderzoek en bekijkt welke partijen ze wil selecteren. Daarvoor formuleert ze bepaalde criteria. Al naar gelang de opdracht kan het bijvoorbeeld gaan om een certificaat voor veiligheid of om een certificaat voor het renoveren van monumenten. Het zijn dus geen vaste criteria. De provincie heeft voor elke gemeente een lijst ter beschikking gesteld van alle lokale bedrijven. Die lijst wordt up-to-date gehouden. Uiteraard hebben de afdelingen ook hun ervaring met bedrijven waar ze al veel mee hebben samengewerkt. Het advies is altijd om ook een nieuwe partij de kans te geven en verder een partij van buiten de regio (om de concurrentie te stimuleren).

- (Als er geen vaste criteria zijn en men gaat uit van de ervaring die de organisatie met bepaalde bedrijven heeft, bestaat dan niet het gevaar van willekeur?)

Deze vraag werd ontkennend beantwoord. Bij de selectie houdt men zich aan de regelgeving die vanuit de wet wordt voorgeschreven. De selectiecriteria zijn afhankelijk van de aard van de diensten of werkzaamheden die worden ingekocht. Ze kunnen dus niet worden gestandaardiseerd.

Dossiers

In de onderzochte dossiers is over het algemeen sprake van een heldere communicatie. Dat geldt zowel voor offerteaanvragen (inclusief gunningscriteria) als voor het geven van uitleg aan indieners van offertes die buiten de boot vielen.

In het dossier Openbare verlichting is niets te vinden over het aanvragen en insturen van offertes. Er zijn wel heldere gunningscriteria geformuleerd, maar we hebben dus niet kunnen nagaan of de communicatie daarover ook helder was. In het dossier Leerlingenvervoer was slechts van een van de drie partijen waaraan de opdrachten gegund werden een offerte te vinden. De andere offertes zijn ons later vanuit het ISNV-dossier toegestuurd. Op de onvolledigheid van dossiers komen we onder 4.6 nog terug.

Meerwerk

Hoe vaak is sprake van meerwerk doordat het bestek niet klopt? Om welk percentage het gaat op het totaal? Welke leermomenten zitten daarin voor de organisatie?

Concrete cijfers en percentages hebben we niet gekregen. Er werd op gewezen dat cijfers en percentages gemakkelijk een verkeerde indruk kunnen geven. Elk project kent weer andere doelstellingen en andere risico's. Over oorzaken van meerwerk kunnen daarom moeilijk algemene uitspraken worden gedaan. Meer dan eens constateert de schrijver van een bestek achteraf dat hij dingen anders had moeten verwoorden. Uiteraard schrijft men het bestek met de beste bedoelingen en niet met de intentie iets te vergeten. Soms is sprake van meerwerk doordat de situatie van de grond anders is dan verwacht werd. Naast meerwerk is echter ook wel eens sprake van minderwerk. Als er sprake is van significante onzekerheden, wordt dat in het bestek aangegeven. Voor het aangeven van meerwerk bestaan wettelijke regels. In een artikel in het Aanbestedingsreglement Werken worden drie voorwaarden genoemd waaronder meerwerk gegund mag worden.

In de meeste gevallen levert een aanbesteding leermomenten op. Als er sprake is van meer- en minderwerk, wordt daar een volgende keer rekening mee gehouden.

Dossiers

I. Herinrichting Vlierkamp en omgeving

In het gesprek met de betrokken ambtenaren hebben we gevraagd of er in dit project

sprake was van meerwerk doordat het bestek niet klopte. Hun antwoord was dat er altijd wel dingen in het bestek zitten waarvan achteraf blijkt dat ze niet kloppen. Zo kan verontreinigde grond die moet worden afgevoerd, groter zijn dan was ingeschat. In de raming was een post 'onvoorzien' opgenomen. Daarin is dus rekening gehouden met meerwerk.

II. Taxaties WOZ

In de Nota van Inlichtingen luidt vraag 77: "Er wordt een vaste prijs per object aangegeven. Kan het aantal objecten per gemeente jaarlijks opnieuw worden vastgesteld, waarbij mogelijk meerwerk ontstaat vanuit een toenemend aantal objecten?" Het antwoord is: "Er wordt gefactureerd op basis van het jaarlijks vast te stellen aantal objecten. Meerwerk vanuit een toenemend aantal objecten kan echter niet aan de orde zijn."

De gegunde partij (Tog Nederland) heeft in zijn offerte de garantie gegeven dat er geen sprake zou zijn van meerwerk. In de overeenkomst met deze partij (artikel 3) staat dat de geoffeerde prijzen vast zijn gedurende de initiële looptijd, dus tot en met 31 december 2019. Daaropvolgend kunnen de geoffeerde prijzen jaarlijks in januari door de opdrachtnemer geïndexeerd worden.

Melding van fouten in het bestek

Is een aannemer volgens wet- en regelgeving verplicht fouten die hij in het bestek ontdekt te melden in de nota van inlichtingen?

Geantwoord werd dat dit niet wettelijk verplicht is. Als de aannemer de fout opmerkt en besluit er niets over te zeggen, kan er naderhand ook niet meer op worden teruggekomen. Er is wel sprake van een morele verplichting. Als iemand een fout niet meldt, is dat een slechte zaak en kan men zich afvragen of men wel met een betrouwbare leverancier te maken heeft.

- Bij nader onderzoek ontdekte de commissie dat de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken (UAV) op dit punt wel een verplichting kennen. De wet zegt dat zo'n melding van de aannemer verwacht wordt. Dat klinkt minder verplichtend dan zoals het in de UAV staat. Uit navraag bij de juridische medewerkers bleek echter dat 'verwacht worden' juridisch gezien wel degelijk verplichtend bedoeld is. Dat betekent dus dat een aannemer die een fout ontdekt niet alleen moreel, maar ook juridisch gezien verplicht is die fout te melden. In onze conclusies en aanbevelingen komen we daarop terug.

Controle op de kwaliteit van het werk en evaluatie

Hoe wordt geborgd dat de leverancier aan wie de opdracht gegund wordt die opdracht naar behoren uitvoert? Op welke manier wordt het proces met de leverancier geëvalueerd?

Er zijn (beheer)aanbestedingen die uitlopen op een contract voor langere tijd. Dan is er sprake van contractmanagement: houdt de leverancier zich aan de afspraken over kwaliteit en over geld? Er worden dan ook voortgangsgesprekken gevoerd. Anderzijds zijn er uitvoeringscontracten. Dan is er een projectleider/opzichter die het project in de gaten houdt en de aannemer aanstuurt als het gaat om het nakomen van afspraken. Het komt vaak voor dat een plan van aanpak wordt afgesproken en dat dan regelmatig gerapporteerd moet worden in hoeverre dat plan van aanpak nog wordt gevolgd.

Om grip te hebben op projecten en de onderliggende processen is het projectmatig werken ingevoerd. Dat houdt in dat de projecten gefaseerd worden doorlopen, waarbij op iedere fase sturing, toetsing en besluitvorming mogelijk is. In de uitvoering (de een na laatste fase van projectmatig werken) wordt door een toezichthouder, een directievoerder en een stuurgroep bewaakt dat de opdracht naar behoren wordt uitgevoerd en afgerekend. Na afloop van het project wordt het proces nog eens in zijn geheel met de leverancier geëvalueerd.

- De commissie heeft geconstateerd dat er geen officiële evaluatiedocumenten zijn over de manier waarop werkzaamheden door opdrachtgevers zijn uitgevoerd.

Dossiers

I. Leerlingenvervoer en gym- en zwemvervoer

Het contract wordt elk kwartaal geëvalueerd. Wat het waarborgen van kwaliteit betreft, is vermeldenswaard dat rapporten zijn opgevraagd over de kredietwaardigheid van de inschrijvende bedrijven. Het dochterbedrijf van Willemsen-de Koning, dat eerder het leerlingenvervoer verzorgde, was kort daarvoor failliet gegaan.

II. Herinrichting Vlierkamp en omgeving

In de overeenkomst aanbesteding is vastgelegd hoe veel keer per week de opdrachtgever (de gemeente) en de uitvoerder (de aannemer) werkoverleg en inspecties hebben. Een evaluatie van het project is gaande op het moment waarop wij dit rapport schrijven.

III. Openbare verlichting

Over een borging van een behoorlijke uitvoering van de opdracht is in het dossier niets te vinden.

IV. Taxaties WOZ

In de overeenkomst is een bepaling opgenomen over ingebrekestelling en aansprakelijkheid bij tekortschieten in de nakoming van een of meer van de verplichtingen uit de overeenkomst.

Het aanbieden van alternatieven

Komt het vaak voor dat een aannemer binnen de hoofdlijnen van het bestek alternatieven aandraagt voor (onderdelen van) het bestek, juist om het resultaat te behalen dat met het bestek werd beoogd? Zou niet standaard in het bestek moeten staan dat aannemers met een alternatief mogen komen?

Normaal gesproken wordt bij de aanbesteding aangegeven of aannemers al dan niet een alternatief mogen aanbieden bij hun offerte. Volgens de wet is het aan de aanbestedende dienst om te bepalen of zij die mogelijkheid biedt. Bij projecten van de gemeente volstaat in de meeste gevallen een RAW- of een STABU-bestek. (De RAW-besteksystematiek is een stelsel juridische, administratieve en technische voorwaarden dat in Nederland worden gebruikt voor het samenstellen van contracten in de grond-, weg- en waterbouwsector. RAW staat voor Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw. De STABU is een samenwerkingsverband van de grote organisaties in de Nederlandse bouwnijverheid. STABU staat voor de taak van deze stichting: het uitgeven en beheren van de gestandaardiseerde besteksystematiek voor de woning- en utiliteitsbouw). Bij innovatieve projecten, waarbij kennis en ideeën vanuit de markt nodig zijn, stelt de aanbestedende dienst het vaak wel op prijs dat inschrijvers met alternatieven komen. Het levert echter altijd extra werk op, zowel voor de markt als voor de organisatie. De gemeente Hattem heeft in ieder geval één duidelijk slechte ervaring met het aandragen van een alternatief: in het geval van het zwembad. Het heeft de gemeente erg terughoudend gemaakt in het experimenteren met zogenaamde 'unieke oplossingen'.

Dossiers

I. Algemene voorziening hulp bij het huishouden

In de brief die het uitgangspunt vormde voor de onderhandelingen met Driezorg en Hanzeheerd stond: "Wij geven vooraf aan dat de aanbieders zelf alternatieven moeten aanreiken als zij het met bepaalde onderdelen van het voorstel niet eens zijn. Ook moeten zij onderbouwd beargumenteren waarom de onderdelen voor haar niet acceptabel zijn of waarom een alternatief een beter resultaat oplevert. Ook vragen wij om een onderbouwde prijsopgave."

II. Leerlingenvervoer en gym- en zwemvervoer

Indieners konden voor een of meer percelen inschrijven. Het indienen van varianten was niet toegestaan.

III. Onderhoud openbare verlichting

De gunningscriteria boden de mogelijkheid van een eigen invulling. Verder zijn in het dossier geen gegevens over alternatieven te vinden.

IV. Taxaties WOZ

In de offerteaanvraag werd aan inschrijvers de mogelijkheid geboden om in de Nota van Inlichtingen vragen over, c.q. wijzigingsvoorstellen voor de conceptovereenkomst en de inkoopvoorwaarden in te dienen. Eventuele voorstellen moesten van een motivatie zijn voorzien. De opdrachtgever behield zich het recht voor tekstvoorstellen al dan niet aangepast over te nemen. Naar aanleiding van vragen in de Nota van Inlichtingen zijn tien eisen uit het Programma van Eisen aangepast.

Evaluatie beleid

In de beleidsnota staat: "De inkoopcoördinator zorgt er ook voor dat het inkoopbeleid gezamenlijk wordt geëvalueerd." Is er sprake van expliciete (jaarlijkse) evaluaties? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wordt die evaluatie uitgevoerd door een onafhankelijke instantie?

Het beleid wordt geëvalueerd als er een nieuwe aanbestedingswet komt en het beleid, de voorwaarden en de formats moeten worden geactualiseerd. Evaluatie kan ook plaatsvinden op verzoek vanuit een of meerdere colleges van de ISNV-gemeenten. Er is daarnaast geen sprake van een audit of iets dergelijks.

Is onze conclusie juist dat de evaluatie gelijk staat aan een periodieke actualisatie van het beleid?

Deze vraag werd bevestigend beantwoord. Zoals gezegd, wordt die actualisatie vooral gevoed door aanpassingen in de wetgeving, maar het gebeurt ook wel eens door input vanuit de organisatie. Een voorbeeld van dat laatste is de nadere invulling van social return.

- De commissie heeft geconstateerd dat er geen sprake is van officiële evaluatiedocumenten.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen - duurzaamheid

Hoe is invulling gegeven aan duurzaam inkopen? Hoe wordt dat gecontroleerd?

De gemeente heeft zich geconformeerd aan het rijksbeleid inzake duurzaam inkopen. Ze houdt zich in ieder geval aan de criteriasets die verkrijgbaar zijn via Agentschap NL op de website van Pianoo. Die criteriasets bevatten minimale eisen. Ze zijn opgesteld in overleg met de markt. De afspraak was dat alle partijen zich eraan zouden moeten kunnen houden, ook midden- en kleinbedrijven, zodat die niet automatisch buiten de selectie zouden vallen. Met de naleving van deze criteria wordt voldaan aan de eisen van het Rijk. Afhankelijk van het onderwerp dat wordt ingekocht, kan de gemeente besluiten meer te doen dan het minimale dat de criteriasets voorschrijven.

De inkooptoolkit bevat een meldingssysteem van trajecten die gepland staan of worden uitgevoerd. Daarin is ook de vraag opgenomen of de duurzaamheidscriteria van toepassing zijn en zo ja, of ze worden toegepast. Op die manier wordt het dus gemeten. De resultaten van die metingen worden verwoord in de waardenmonitor, een Exceldocument van alle lopende grote aanbestedingen (zie onder 4.5.3). Als de criteria wel van toepassing zijn, maar niet worden toegepast, kan dat alleen legaal zijn als via een collegevoorstel toestemming is gevraagd en gekregen.

Dossiers

I. Herinrichting Vlierkamp en omgeving

Het bestek besteedt duidelijk aandacht aan duurzaamheid en beschrijft op welke fronten dit aspect moet worden verdisconteerd. Zie ook onder 4.1.1.

II. Onderhoud openbare verlichting

Volgens de bijlage bij het collegevoorstel zijn voor de duurzaamheid eisen opgenomen waar alle marktpartijen aan moeten voldoen. Die eisen zijn in het dossier niet te vinden. Verdere gegevens over dit onderwerp ook niet.

In de andere dossiers zijn we het onderwerp 'duurzaamheid' niet tegengekomen.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen – social return

Hoe wordt de huidige eis met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen door contractanten ervaren en ingevuld? Wat is concreet de opbrengst van social return geweest? In sommige gemeenten is de contracteis verder uitgewerkt. Voorbeeld: bij een loonsom die kleiner is dan 30% van de aanneemsom is het voorgeschreven percentage social return 7%.

Toen het inkoopbeleid werd beschreven, is een paragraaf over social return opgenomen. Voor de toepassing daarvan bij een aanbesteding zijn drie opties uitgewerkt. Toen het slecht ging in de bouwsector leidde dit onderwerp altijd tot discussie. Bedrijven stonden voor een dilemma: ze moesten op die social return punten scoren bij de aanbesteding, terwijl ze de grootste moeite hadden het hoofd boven water te houden. Bij een aanbesteding wordt dan ook steeds meer gevraagd op welke manier men social return kan toepassen. De inkoopcoördinator voelt er niet veel voor een bepaald percentage van de aanneemsom voor te schrijven. Hoe de eis door contractanten wordt ervaren en ingevuld, wordt niet gemeten. Bij het schoonmaakcontract is social return al succesvol toegepast. Andere voorbeelden zijn de samenwerking met Cycloon Post voor de postbezorging en de opdrachten die gegund worden aan de SW-bedrijven.

Waarom wordt niet gecontroleerd of een contractant het percentage social return waarmaakt dat hij opgeeft?

Het is een wens van alle drie H2O-gemeenten om dit aspect beter te beleggen en om te bekijken hoe de invulling ervan in het contractmanagement kan worden gemeten. In samenwerking met Oldebroek is een project gaande dat mogelijkheden voor het toepassen van social return in beeld zal brengen. De toetsing van de uitvoering is voor verbetering vatbaar. Daar wordt ook nog een advies over verwacht.

- In de loop van ons onderzoek is een tijdelijke medewerker voor social return benoemd.

Dossiers

I. Algemene voorziening hulp bij het huishouden

In artikel 24 van de overeenkomsten met Driezorg en Hanzeheerd is het volgende vastgelegd: “De Dienstverlener spant zich in om 5% van de waarde van het all-in budget op welke wijze dan ook te besteden aan versterking van de sociale infrastructuur binnen de gemeente.” In de overeenkomsten voor de individuele voorziening staat over social return: “De Dienstverlener spant zich aantoonbaar in voor het versterken van de sociale infrastructuur binnen de gemeente; zo worden *(moet zijn: wordt – RKC)* bijvoorbeeld bij het uitzetten van vacatures de gemeente vroegtijdig bericht.”.

II. Leerlingenvervoer en gym- en zwemvervoer

Volgens het bestek zou in de standstill/verificatieperiode een plan van aanpak voor social return worden opgevraagd en beoordeeld. In de stukken is daar niets over te vinden, ook niet in stukken die ons later vanuit het ISNV-archief zijn toegestuurd. Er zijn ook geen punten aan toegekend, omdat het geen gunningscriterium in de aanbesteding was.

III. Herinrichting Vlierkamp en omgeving

Over dit dossier hebben we op dit punt informatie ingewonnen bij de betrokken ambtenaren. Zij gaven aan dat in dit project op een succesvolle manier sprake is geweest van social return. In het bestek was er een bepaling over opgenomen. De aannemer gaf in zijn plan van aanpak aan dat hij een omgevingsmanager ging zoeken op basis van social return. Die manager was vrij snel gevonden en men heeft veel gemak van haar gehad. Ze is later ook bij de aannemer in dienst gekomen.

IV. Onderhoud openbare verlichting

Social return is niet meegenomen in de aanbesteding, omdat de deelfactor arbeid te laag was om tot een duurzame inzet van mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt te komen.

V. Taxaties WOZ

In de overeenkomst met TOG Nederland is een uitgebreid artikel opgenomen over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarin staat onder andere het volgende:

“Verder is opdrachtnemer bereid zich in te spannen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen. In overleg tussen opdrachtgever en -nemer worden over de invulling daarvan nadere afspraken gemaakt, die als bijlage bij de overeenkomst worden vastgelegd.”

In het dossier was de bijlage niet te vinden. Navraag bij de betrokken ambtenaren bracht het stuk ook niet aan het licht. Een van de ambtenaren gaf aan dat men in het gesprek over SROI niet veel verder kwam dan wat goede intenties van de kant van TOG. Die intenties sloten niet echt aan op de mogelijkheden die er waren.

Lokale/regionale ondernemers

Op pagina 18 van het inkoopbeleid staat – onder het kopje ‘Enkelvoudig onderhandse aanbesteding’ – het volgende: “De deelnemende organisaties vragen minimaal aan één ondernemer een offerte, tenzij uit een gedegen overweging van de markt en de opdracht of uit signalen van de markt blijkt dat een meervoudig onderhandse procedure gezien de opdracht en transactiekosten passender is.” Welke overwegingen worden hierbij gemaakt? Hoe transparant zijn die afwegingen?

Het gaat hier niet om vaste overwegingen voor elke situatie. Per onderwerp wordt bekeken wat verstandig is om te doen. In aanvulling op de Aanbestedingswet is de Gids proportionaliteit verschenen. Daarin is het een en ander te vinden over drempelbedragen en over de wijze van de aanbesteding. Het verschil tussen een enkelvoudige en een meervoudige onderhandse aanbesteding is niet meer zo strikt als het was. In de gids wordt gewerkt met een stoplichtenconstructie. De bedragen staan in een balk waarin de kleuren in elkaar overlopen van groen naar oranje en van oranje naar rood. Er is dus sprake van een zekere overlapping. Voor diensten en leveringen zou tussen 30.000 en 70.000 euro een meervoudig onderhands traject moeten worden gevolgd. De Gids proportionaliteit geeft ook criteria aan voor de keus tussen enkelvoudig en meervoudig. In het inkoopbeleid van ISNV zijn vaste bedragen opgenomen: voor leveringen en diensten 50.000 euro en voor werken 100.000 euro. Tot dat bedrag mag een op een worden gegund, tenzij vanuit de markt gezien een meervoudig onderhandse aanbesteding meer voor de hand ligt. Als het om een behoorlijk bedrag gaat – en dat gaat het al gauw – is de inkoopcoördinator al snel geneigd concurrentie mogelijk te maken. Dat hoeft echter niet altijd te gebeuren. Soms is er maar één leverancier; dan valt er dus niets te kiezen. De afwegingen zijn transparant. In het aanbestedingsdossier moeten de motiveringen terug te vinden zijn. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen moet de selectie van leveranciers ook gemotiveerd worden.

Bij wat voor inkopen komt vooral een enkelvoudige onderhandse aanbesteding voor? Waarom? Enkelvoudig onderhands aanbesteden komt bij alle soorten inkoop voor. Het heeft te maken met het bedrag.

Welke overwegingen hebben ertoe geleid dat het minimumbedrag voor meervoudig onderhandse aanbestedingen zo sterk is verhoogd, vergeleken bij het inkoopbeleid uit 2008?

Die sterke verhoging vloeit voort uit de nieuwe Aanbestedingswet en uit de Gids proportionaliteit. De lagere drempelbedragen die de ISNV-gemeenten eerst hadden, strookten niet meer met de wetgeving. In de tweede plaats wordt samenwerking gestimuleerd. Dan kom je al snel boven het oorspronkelijke bedrag van 25.000 euro. De nieuwe wet geeft aan dat de kosten en de resultaten van de aanbesteding met elkaar in verhouding moeten worden gezien. Dat is de reden geweest om de drempelbedragen te verhogen.

Waarom is ervoor gekozen om bij het opvragen van offertes bij lokale of regionale ondernemers in geval van meervoudig onderhandse aanbestedingen een aantal te noemen (minimaal 1)? Wat is het effect daarvan? In hoeverre fungeert het minimum in de praktijk als een maximum? Hoe ervaren plaatselijke ondernemers dat zelf? Welke soorten aanbestedingen zijn gegund aan plaatselijke ondernemers? Hoeveel zijn dat er geweest? Om welk percentage gaat het daarbij?

Bij veel aanbestedingen wordt meer dan één lokale partij uitgenodigd. Tegelijk moet worden voorkomen dat lokale partijen bevoordeeld worden boven andere partijen. Dat zou in strijd zijn met

de wet. Toch gebeurt het nog vrij vaak dat meer dan één lokale partij wordt uitgenodigd. De meeste aanbestedingen die vanuit de afdeling Realisatie en Beheer worden gedaan, zijn lokaal of regionaal. Bij leveringen en diensten gaat het veel vaker over grotere aanbestedingen, samen met andere gemeenten. Dan wordt het bedrag waarboven geen lokale partijen benaderd kunnen worden al gauw overschreden. De inkoopcoördinator en de eenheidsmanager Bedrijfsvoering krijgen nauwelijks vragen over het 'minimaal 1'. Ze krijgen ook geen signalen dat ondernemers uit Hattem moeilijk werk krijgen. Men heeft altijd de mogelijkheid om tegen een gunning te appelleren, maar daar wordt nooit gebruik van gemaakt. Er is een speciaal loket voor aanbestedingen. Daar zouden eventuele klachten moeten binnenkomen, maar dat is tot nu toe niet gebeurd. Het loket kan voldoende bekend zijn: het wordt genoemd in de beleidsnota, het staat op internet en het wordt genoemd in de aanbestedingsbrief. Als er een klacht is, wordt men gehoord. Daar staat een korte, simpele werkprocedure voor op internet. Er is één geval bekend van een ondernemer die niet wist dat hij met een aanbesteding mee kon doen. Verder worden er wel eens vragen gesteld; die worden uiteraard beantwoord. Er gebeurt niets wat niet rechtmatig is, maar desondanks kan een ondernemer wel eens moeite kan hebben met de gang van zaken. Aanbestedingen zijn ook een H2O-gebeuren. Met het feit dat in ieder geval één lokale ondernemer wordt uitgenodigd, wordt al een geste gedaan en is in feite sprake van bevoordeling. Als dat aantal zou worden uitgebreid, zou er een klacht van niet-lokale ondernemers kunnen komen. Het uitnodigingsbeleid moet ook wat dat betreft rechtmatig blijven. Aanbestedingen worden altijd zo uitgevoerd dat men het – ook achteraf – goed kan uitleggen. De organisatie wil waarmaken dat ze aanspreekbaar is op de manier waarop ze het beleid uitvoert.

- Zoals onder 3.7 al is aangegeven, heeft de commissie in het kader van haar onderzoek met twee ondernemers gesproken die wel klachten bleken te hebben. Zie daarvoor onder 4.3.

- De commissie ontdekte tijdens haar onderzoek dat het college van B&W op 7 februari 2012 het volgende besluit heeft genomen: "In de aanbestedingstabel wordt een extra bepaling opgenomen dat bij meervoudige onderhandse aanbestedingen, waar mogelijk, minimaal de helft van de offertes bij lokale leveranciers wordt opgevraagd." De motivatie voor dat besluit luidde als volgt: "Met het oog op de inkoop samenwerking H2O is het belangrijk om het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de drie gemeenten te harmoniseren. In dat kader wordt voorgesteld om in te stemmen met het opnemen van een extra bepaling voor het stimuleren van lokale leveranciers bij meervoudig onderhandse aanbestedingen." Uit navraag bleek dat dit collegebesluit is vervallen als gevolg van een collegebesluit van 18 juni 2013. Met dat besluit werd een aangepast inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld, op basis van de nieuwe Aanbestedingswet die op 1 april 2013 was ingevoerd.

- De gegevens over gunningen aan ondernemers in Hattem, Heerde en Oldebroek zijn aan de commissie toegestuurd. Vergeleken met omliggende gemeenten in de ISNV zijn de percentages van die gunningen aan lokale ondernemers hoog.

Dossiers

I. Algemene voorziening hulp bij het huishouden.

In dit dossier heeft geen aanbesteding plaatsgevonden. De selectie is beperkt tot de twee grootste lokale zorgaanbieders. De redenen daarvoor zijn uiteengezet in een brief aan de zorgaanbieders die buiten de boot vielen. Zie onder 4.1.1.

II. Leerlingenvervoer en gym- en zwemvervoer

Bij leerlingenvervoer deden negen bedrijven mee; bij gym- en zwemvervoer zeven. Er zijn geen bedrijven in Hattem die aan dit aanbestedingstraject hadden kunnen meedoen.

III. Herinrichting Vlierkamp en omgeving

Aan dit project heeft een lokale ondernemer meegedaan.

IV. Openbare verlichting

Er heeft één lokale partij meegedaan. Het bedrijf zat ruim 500.000 euro boven de laagste inschrijving.

V. Taxaties WOZ

Er is sprake geweest van een Europese openbare aanbesteding. Drie bedrijven (van buiten Hattem en Heerde) schreven in. In Hattem is geen bedrijf dat mee had kunnen doen.

De opdracht is gegund aan het bedrijf met de economisch meest voordelige inschrijving. Een van de afgewezen partijen heeft per brief een aantal vragen en verzoeken om nadere inlichtingen ingediend om de objectiviteit van de aanbesteding te kunnen beoordelen. De opdracht is nl. gegund aan de huidige leverancier. Die had inzicht in de data en processen van de gemeenten en daarmee – volgens de vragenstellende partij – een voordeel ten opzichte van de andere inschrijvers. In de beantwoording werd daar het volgende over gezegd: “Het beginsel van gelijke behandeling van de inschrijvers verplicht de aanbestedende dienst niet om alle (mogelijke) voordelen genoten door een inschrijver die de huidige contractant is, volledig te neutraliseren. Concurrentie strekt er immers juist toe om die partij op te sporen die, gegeven de eigen kracht, waaronder de eigen concurrentievoordelen, het best in staat is om tegemoet te komen aan de verlangens van de aanbestedende dienst.” De vragenstellende partij heeft na dit antwoord geen verdere stappen ondernomen.

4.2. Reacties van ambtenaren

Aan de ambtenaren die betrokken waren bij de dossiers die we hebben onderzocht, hebben we (naast enkele vragen over die dossiers) een aantal algemene vragen voorgelegd over hun ervaringen met het inkoopbeleid (zie onder 3.6). De vragenlijst is opgenomen als bijlage III.

Twee ambtenaren gaven aan dat ze de vragen niet goed konden beantwoorden. Bij de ene kwam dat doordat ze nog niet bij een inkoopproces betrokken was geweest (het dossier dat we onderzocht hebben, viel onder haar voorganger). Bij de andere kwam het doordat de aanbestedingen waar hij bij betrokken is, worden uitbesteed en doordat iemand uit een andere gemeente de gemeenten in het aanbestedingsproces vertegenwoordigt.

Uit de antwoorden die we wel kregen, noteren we het volgende:

1. Alle ambtenaren geven aan dat de nota Inkoopbeleid zoals die in ISNV-verband is vastgesteld hun houvast geeft bij hun werkzaamheden met betrekking tot de inkoop.
2. De ambtenaren maken niet altijd gebruik van de beleidsnota en de bijbehorende inkoopvoorwaarden. Eén van hen geeft aan dat het niet bij elke inkoop noodzakelijk is. Een ander merkt op dat men in het voortraject soms in alle hectiek automatisch terugvalt op oude gewoonten, van voor de vaststelling van het inkoopbeleid. Dat blijkt aan het eind van het proces iets vergeten te zijn. Elke keer dat dat gebeurt, is een leermoment. Men probeert het dus steeds beter te doen, ook in dat voortraject. En als het nog een keer fout gaat, wordt men al snel teruggefloten door de inkoopcoördinatoren.
3. Het proces en de processtappen van aanbestedingen zijn voor medewerkers soms lastig te doorgronden. Een opmerking daarover werd gekoppeld aan de constatering dat voor het uitvoeren van een aanbestedingsprocedure erg vaak een extern bureau wordt ingehuurd. De suggestie werd gedaan dat de inkoopcoördinatoren wellicht taken op zich zouden kunnen nemen die nu worden uitbesteed.
4. In een van de reacties werd opgemerkt dat de medewerkers de inkoopcoördinatoren steeds beter weten te vinden. Uit een andere reactie bleek echter dat de rol van deze functionarissen niet voor iedereen even duidelijk is, ondanks het feit dat daar in het inkoophandboek vrij veel aandacht aan wordt gegeven (paragraaf 3.2 en bijlagen 2 en 3 van dat handboek).
5. Een van de ambtenaren mist in hoofdstuk 5 van de beleidsnota een verwijzing naar een nieuwere variant van een bestaande aanbestedingsvorm die veel wordt toegepast bij inkoop binnen het sociale domein: bestuurlijk aanbesteden. Volgens haar zou die verwijzing ook in het handboek kunnen worden opgenomen. Bestuurlijk aanbesteden is een methodiek waarbij een gemeente langdurige, flexibele convenanten sluit met leveranciers van zorg- en welzijnsdiensten. De kern ervan ligt in het onderhandelen over wensen en eisen van de opdrachtgever, in relatie tot de mogelijkheden die potentiële opdrachtnemers kunnen bieden. In deze onderhandelingen draagt de gemeente zorg voor een voortdurend overleg- en onderhandelingsproces. *(Als commissie kunnen we niet goed beoordelen in hoeverre het belangrijk is deze variant in de beleidsnota en in het handboek te vermelden. We nemen de opmerking wel mee in dit rapport, als punt van*

aandacht en overweging.)

6. Een andere opmerking die gemaakt werd, is dat het goed zou zijn als het inkoopbeleid niet verder zou gaan dan de landelijke en de Europese wetgeving. Zoals het beleid nu geformuleerd is, worden de kaders hier en daar als strak ervaren. Bij kleine opdrachten zou het proces volgens deze ambtenaren vaak eenvoudiger, sneller en ook goedkoper kunnen worden uitgevoerd. Er ontstaat wel eens een spanningsveld als het vastgestelde beleid veel werk meebrengt en er sprake is van een strakke planning, terwijl men weet dat het gemakkelijker zou kunnen. De medewerkers menen voldoende kennis in huis te hebben om in zulke gevallen een betere beslissing te kunnen nemen die wettelijk gezien ook verantwoord is. Ze zijn echter gebonden aan de regels van het beleid.

7. Als er verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van de inkoop, worden de ambtenaren daar door de inkoopcoördinator op gewezen. De ambtenaren krijgen ook inkoopcursussen aangeboden. Een van hen gaf aan dat ze door haar leidinggevende werd gestimuleerd om daaraan deel te nemen. Binnen de eenheid Realisatie & Beheer is duidelijk sprake van teamwork als het om aanbestedingsprocedures gaat. Dergelijke procedures krijgen in de hele afdeling veel aandacht. Ze worden ook binnen de afdeling geëvalueerd. Medewerkers spreken elkaar aan op de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd. Ook binnen het sociale domein (eenheid Ontwikkeling & Advies) worden inkoopprocessen regelmatig geëvalueerd.

8. Ervaringen met leveranciers/uitvoerders worden samen met hen geëvalueerd. Dat wordt als een vanzelfsprekende zaak gezien, ook met het oog op volgende aanbestedingen. Het hoort bij het inkoopproces. Eén van de ambtenaren noemde een concreet voorbeeld van een evaluatie die duidelijk een positief effect had op een volgend project dat door dezelfde leverancier werd uitgevoerd.

9. De dossiervorming blijkt nog wel een aandachtspunt te zijn (zie ook onder 4.6 en verder onze conclusies en aanbevelingen). Sommige dossiers zijn (nog) niet compleet doordat er sprake is van langlopende projecten die nog niet zijn afgerond. Stukken die nog niet in het archief zitten, moeten zich op de betreffende afdeling bevinden. In het inkoophandboek staat een lijst van stukken die zich in ieder geval in het archief moeten bevinden. Eén ambtenaar liet specifiek weten dat ze daarnaar kijkt. Een andere ambtenaar had alleen te maken met externe bureaus die de aanbestedingen uitvoeren. Hij gaf aan dat die bureaus een compleet dossier aanleveren. In een van de reacties werd nadrukkelijk gesteld dat stukken die in het ISNV-archief zitten ook in het gemeentelijke archief moeten zitten en dat in beide archieven de dossiers dus compleet moeten zijn. Afgesloten contracten horen in het inkoopdossier te zitten, maar worden ook op intranet bewaard, in een digitaal contractenregister. Ze worden centraal beheerd en de betreffende medewerker krijgt een herinnering wanneer een bepaald contract gaat aflopen.

4.3. Reacties van ondernemers

Naar aanleiding van de enquête die we hebben gehouden, hebben twee ondernemers een vragenlijst ingevuld (zie voor de vragenlijst bijlage IV). Ervan uitgaande dat alle plaatselijke ondernemers voldoende op de hoogte zijn gebracht van de enquête kan dat beperkte aantal een goed teken worden genoemd.

Met de twee genoemde ondernemers hebben we op 12 september 2016 een kort gesprek gevoerd. In dat gesprek hebben zij tegenover de commissie hun klachten kunnen toelichten. In beide gevallen ging het vooral om de klacht dat de gemeente hun te weinig mogelijkheden zou bieden om op een aanbesteding in te schrijven. Volgens een van de ondernemers is er te weinig sprake van consistent beleid en hangt er teveel af van het willekeurige optreden van een ambtenaar.

Naar aanleiding van de beide gesprekken hebben we een onderhoud gehad met de eenheidsmanager van de afdeling Realisatie en Beheer. We hebben haar vertrouwelijk over de klachten van de beide ondernemers geïnformeerd en haar om een reactie gevraagd. In die reactie werden onze vragen helder en afdoende beantwoord. We hebben kunnen constateren dat op de genoemde afdeling voldoende aandacht is voor de belangen van plaatselijke ondernemers. Met het oog op de privacy laten we het bij deze summiere weergave en noemen we ook niet de namen van de betreffende ondernemers.

4.4. Afwijkingen van het inkoopbeleid

Zoals we onder 3.8 al hebben aangegeven, hebben we een beperkt onderzoek ingesteld naar afwijkingen van het inkoopbeleid: over de jaren 2014 en 2015. In 2015 hebben we maar één afwijking kunnen vinden, maar in 2014 was het aantal opvallend groot. Het ging in dat jaar om 6 van de 17 casussen die we in de besluitenlijsten van de collegevergaderingen tegenkwamen, oftewel om 35% van het totaal. Gezien de beperktheid van het onderzoek hebben we niet kunnen vaststellen of dat hoge aantal een uitzondering was. We hebben wel nagegaan hoe de afwijkingen in de betreffende collegevoorstellen werden gemotiveerd. Naar ons oordeel was de motivatie in alle gevallen deugdelijk. In één geval werd een afwijking van het beleid voorgesteld tegen het advies van de inkoopcoördinator, maar ook daarvoor werd een deugdelijke motivatie gegeven. Het college heeft in alle onderzochte gevallen de voorstellen tot afwijking gehonoreerd.

4.5. Wat verder ter tafel kwam

4.5.1. Inkoophandboek

Het inkoophandboek – te vinden op het intranet van de gemeente – bevat ondersteunende instrumenten voor de medewerkers die met aanbesteding en inkoop te maken hebben, zoals procedures, richtlijnen en formats. Er staan veel taalfouten in, maar voor zover wij kunnen beoordelen, is de inhoud over het algemeen duidelijk en compleet.

We hadden wel een vraag over wat in het handboek is vastgelegd over duurzaam inkopen (paragraaf 2.2.1). Aan de ene kant wordt veel nadruk gelegd op de eisen die op dit gebied gesteld behoren te worden. Het handboek verwijst naar de duurzaamheidscriteria voor diverse productgroepen op de website van Pianoo. Gesteld wordt dat de toepassing van deze criteria noodzakelijk is om de doelstellingen te kunnen bereiken. Een leverancier die op dit gebied niet aan de eisen voldoet, komt niet in aanmerking voor de opdracht. Het niet toepassen van de criteria betekent een afwijking van het beleid. Daarvoor is een collegebesluit nodig. Vervolgens lezen we echter: “Je kunt er ook voor kiezen om de duurzaamheidscriteria als wens mee te nemen en dit zwaar te laten meewegen bij de beoordeling van de offerte.” We vroegen ons af of dat laatste niet een verzwakking is van het eerste. Het antwoord dat we kregen, was dat duurzaamheidscriteria (meestal) uit eisen en wensen bestaan. Bij de wensen mag men de weging zelf bepalen. In onze conclusies en aanbevelingen komen we op dit punt terug.

Een ander punt waar we tegen aanliepen, betreft de verhouding tussen wat in het inkoophandboek staat over social return en onze bevindingen op dat gebied. In het inkoophandboek (paragraaf 2.2.3) staat: “In de aanbesteding wordt Social Return opgenomen als een gunningcriterium waarop de aanbesteding van de leveranciers wordt beoordeeld. Er kan gekozen worden voor een systeem waarbij punten worden toegekend of een systeem waarbij gewerkt wordt met een waarde in euro's.” We hebben geconstateerd dat daar in de praktijk niet altijd strikt de hand aan wordt gehouden. In een mail van de kant van de ISNV over het dossier ‘leerlingenvervoer’ werd over Social Return gezegd: “Hieraan worden geen punten toegekend aangezien het geen gunningscriterium in de aanbesteding is.” (4.1.3, pagina 19). In het inkoophandboek staat ook: “Na opdrachtverstrekking wordt tussen de opdrachtnemer en de contactpersoon Sociale Zaken een plan van aanpak overeengekomen.” Dat plan van aanpak hebben we in twee van de onderzochte dossiers niet kunnen vinden. In een derde dossier is geen sprake geweest van social return, maar dat werd goed beargumenteerd. Verder staat in het inkoophandboek: “In de aanbesteding wordt geëist dat de inschrijver minimaal 5% van de loonwaarde van de inschrijving besteedt aan Social Return. De inschrijver moet daarbij aangeven hoe hij dit realiseert.” Onder 4.1.3 (pagina 19) hebben we genoteerd: “De inkoopcoördinator voelt er niet veel voor een bepaald percentage van de aanneemsom voor te schrijven.” We noteerden daar ook het volgende: “Hoe de eis door contractanten wordt ervaren en ingevuld, wordt niet gemeten.” Erkend werd dat de toetsing van de uitvoering voor verbetering vatbaar is. “Het is een wens van alle drie H2O-gemeenten om dit aspect beter te beleggen en om te bekijken hoe de invulling ervan in het contractmanagement kan worden gemeten.” In onze conclusies en aanbevelingen komen we ook op dit punt terug.

4.5.2. Klachtenregeling

De klachtenregeling is sinds een paar jaar te vinden op de website van de gemeente. Toetsing aan de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 9, Klachtbehandeling) en de Standaard voor Klachtafhandeling bij aanbesteden zoals die te vinden is op de website van PIANOo (het Expertisecentrum Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken) leidde tot de conclusie dat de regeling aan de vereisten voldoet.

Wel lezen we in de standaard van PIANOo het volgende advies: "Bij toepassing van de standaard voor klachtafhandeling verdient het aanbeveling in het aanbestedingsdocument duidelijk te vermelden waar een ondernemer klachten kan indienen en hoe de klachtprocedure verloopt." Zoals we onder 4.1.2 (pagina 13) hebben aangegeven, hebben we bij ons dossieronderzoek alleen in het dossier 'Taxaties WOZ' (in de offerte) een verwijzing gevonden naar de klachtenregeling op de website. In de andere dossiers vonden we een dergelijke verwijzing niet. Verder hebben we geconstateerd dat de klachtenregeling niet bruikbaar is voor plaatselijke ondernemers die bij een aanbesteding gepasseerd zijn. Uiteraard worden zij in het kader van de aanbesteding niet op het bestaan van de regeling gewezen, maar de inhoud is ook niet op hen van toepassing. We komen daar in onze conclusies en aanbevelingen op terug.

4.5.3. Waardenmonitor

Zoals onder 4.1.3 (pagina 18) is aangegeven, bevat de inkooptoolkit een meldingssysteem van trajecten die gepland staan of worden uitgevoerd. In dat systeem is ook de vraag opgenomen of de duurzaamheidscriteria van toepassing zijn en zo ja, of ze dan ook worden toegepast. Op die manier wordt dus gecontroleerd in hoeverre invulling wordt gegeven aan duurzaam inkopen. De resultaten van die controles worden verwoord in de waardenmonitor, een Exceldocument van alle lopende grote aanbestedingen. Als commissie hebben we de waardenmonitor bekeken. Die gaf ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen over dit onderwerp.

4.5.4. Opmerkingen accountant in Boardletter 2014

In de Boardletter 2014 van de accountant troffen wij een aantal opmerkingen aan waarvan we ons afvroegen wat daarmee in de organisatie is gedaan. Het ging ons met name om de volgende passage: "Aan de hand van de checklist 'Motiveringen in het aanbestedingsproces' vaststellen of de verschillende keuzes die uw gemeente maakt in het gehele aanbestedingsproces afdoende zijn gemotiveerd en gedocumenteerd in het inkoopdossier. Deze motivering gaat verder dan enkel en alleen het gunningbesluit. Als de motivatie niet is gedocumenteerd, dan zal de motivering voor de gekozen wijze van aanbesteden alsnog plaats moeten vinden."

We hebben onze vraag over deze passage bij herhaling moeten stellen en erg lang op een antwoord moeten wachten. Uiteindelijk hadden we voldoende informatie om te kunnen vaststellen dat de accountant in latere brieven en controleverslagen niet op het onderwerp is teruggekomen. Daaruit hebben we toen zelf maar de conclusie getrokken dat de organisatie naar het oordeel van de accountant voldoende werk heeft gemaakt van de gevraagde motivatie en de documentatie daarvan.

In de dossiers die wijzelf hebben onderzocht, zijn de gemaakte keuzes ook voldoende gemotiveerd.

4.6. Dossiervorming

In het inkoophandboek bij het inkoopbeleid van de ISNV staat dat voor de aanbestedingen met een waarde groter dan 50.000 euro het aanleggen van een gedegen inkoopdossier wenselijk en noodzakelijk is. "Noodzakelijk voor de controles op basis van Gemeentewet artikel 213, voor klachten- en bezwarenprocedures en controles op het inkoopbeleid (intern en door derden). Wenselijk, om zo ook collega's te helpen bij de uitvoering van hun werkzaamheden, om je te vervangen bij afwezigheid en door de informatie en de hierin opgebouwde kennis op deze wijze te delen, verklein je vragen hierover" (pagina 31). Verder geeft het inkoophandboek aan dat in het inkoopdossier alle relevante informatie van het complete inkoopproces/aanbestedingstraject wordt opgenomen en dat na afloop van het hele inkoopproces het formele inkoopdossier moet worden samengesteld en gearchiveerd. We gaan ervan uit dat met het 'inkoopdossier' bedoeld wordt op

een dossier dat zich in het archief van de eigen gemeente bevindt.

Bij ons onderzoek van een aantal dossiers die we uit het gemeentelijke archief hebben opgevraagd, viel het ons al op dat in sommige van die dossiers belangrijke stukken ontbraken. Naderhand vonden we in het inkoophandboek een overzicht van de informatie die in ieder geval in het dossier aanwezig moet zijn. Aan de hand van dat overzicht zijn we de genoemde dossiers nog eens bij langs gegaan.

Het overzicht noemt de volgende documenten:

1. de startnotitie, inclusief motivatie van leverancierskeuze en eventueel afwijken op wetgeving of inkoopbeleid
2. het definitieve aanbestedingsdocument/-bestek/offerteverzoek
3. de officiële publicatie
4. de Nota van Inlichtingen
5. proces-verbaal van opening offertes
6. uitwerking vooraf vastgestelde gunning- en selectiecriteria
7. de ingediende offertes en de offertevergelijking
8. verslag van de offerte-evaluatie
9. de gunningbrief
10. de 'gegunde' offerte
11. het ondertekende contract.

Onze bevindingen:

I. Met betrekking tot de algemene voorziening hulp bij het huishouden heeft geen aanbesteding plaatsgevonden. Voor zover bovenstaand overzicht van toepassing is op dit dossier, zijn de stukken die genoemd worden wel aanwezig. Dat betekent niet dat het dossier helemaal compleet is. We noteren het volgende: A. Een thuisorganisatie heeft gereageerd op de gunning van de algemene voorziening aan Driezorg en Hanzeheerd. Een antwoord daarop ontbreekt. B. Het dossier bevat een mailcorrespondentie uit april 2013 waarin sprake is van harde eisen van de kant van de gemeente aan Driezorg. Daarbij is zelfs sprake van de mogelijkheid dat de onderhandelingen worden afgebroken. De correspondentie is niet compleet. Kennelijk is het wel goed gekomen, want er is een overeenkomst gesloten, maar daar is verder geen informatie over. C. Binnen een week na de ondertekening van de overeenkomst met Driezorg over de individuele voorziening is juridisch advies ingewonnen in verband met een mogelijke beëindiging van die overeenkomst als gevolg van het verscherpt toezicht waaronder Driezorg was gesteld. Ook dat is kennelijk wel goed gekomen, blijkens het vervolg, maar ook daar is verder geen informatie over te vinden.

II. Het dossier Herinrichting Vlierkamp en omgeving is nog niet compleet, omdat de evaluatie nog gaande is. Voor zover wij konden nagaan, zitten de stukken die volgens het overzicht aanwezig moeten zijn, er wel in.

III. Het dossier WOZ-taxaties bevat alle stukken die in het overzicht worden genoemd. Er zit ook een inhoudsopgave bij waarin dat overzicht wordt gevolgd. Opvallend is dat de getekende overeenkomst met TOG-Nederland niet in het aanbestedingsdossier zit, maar in een verzameldossier waar ook een paar stukken in zitten m.b.t. de openbare verlichting.

IV. In het dossier Onderhoud openbare verlichting zit alleen een B&W-voorstel, een mandaat aan de burgemeester van Harderwijk om de overeenkomst met de leverancier te tekenen en een evaluatie van de offertes met de eindscores. Wellicht beschikt de ISNV wel over een compleet dossier (bij het afronden van dit rapport was onze vraag daarover nog altijd niet beantwoord), maar het dossier dat in het archief van de gemeente Hattem zit, zou ook compleet moeten zijn.

V. In het dossier Leerlingenvervoer en gym- en zwemvervoer troffen we alleen de volgende stukken aan: het B&W-voorstel over de voorlopige en definitieve gunning, een vergelijking van de offertes en een beoordelingsverslag, de Nota van Inlichtingen, de offerte van een van de gecontracteerde partijen en de overeenkomst met die partij. De offertes van en de

overeenkomsten met de andere gecontracteerde partijen ontbraken. Die zijn ons naderhand vanuit de ISNV toegestuurd. Het dossier bevat geen correspondentie. In de standstill/verificatieperiode zou een plan van aanpak voor social return worden opgevraagd en beoordeeld. Dat plan van aanpak bevindt zich niet in het dossier en de beoordeling ervan ook niet. Het zat ook niet bij de stukken die ons vanuit de ISNV zijn toegestuurd. In de correspondentie met de ISNV werd van die kant het volgende opgemerkt: “Op het gebied van archivering is de afspraak gemaakt om op één plek, bij de penvoerder (in dit geval de gemeente Harderwijk), het fysieke archief te voeren. In Negometrix kunnen de inkoopcoördinatoren de aanbestedingsdocumenten digitaal raadplegen.”

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Rechtmatigheid

Criteria voor wel en niet aanbesteden

Met betrekking tot onderwerpen waarvoor geen aanbestedingsplicht bestaat, zijn geen criteria geformuleerd voor wat wel en niet wordt aanbesteed. Als een aanbesteding niet verplicht is, maar wel door een of meer gemeenten wordt gewenst, wordt daar in goed overleg een beslissing over genomen. Om beter toetsbaar te maken waarom bepaalde onderwerpen wel of niet worden aanbesteed, lijkt het formuleren van criteria ons wel wenselijk.

Aanbeveling 1: Formuleer met betrekking tot onderwerpen waarvoor geen aanbestedingsplicht bestaat criteria voor wat wel en niet wordt aanbesteed.

Verder zijn we bij ons onderzoek geen dingen tegengekomen waar in het kader van de rechtmatigheid iets aan gedaan zou moeten worden. Onze conclusie is dat de uitvoering van het inkoopbeleid rechtmatig is.

5.2. Doelmatigheid

a. Kennis en inzicht in de organisatie m.b.t. het beleid

We constateerden enige discrepantie tussen de antwoorden van de inkoopcoördinatoren en die van een paar uitvoerende ambtenaren als het gaat om de mate van inzicht in de uitvoering van het beleid. Volgens een van de inkoopcoördinatoren is de kennis die nodig is om de offertes te kunnen beoordelen, over het algemeen gesproken in de organisatie aanwezig. Zo niet, dan wordt die kennis ingehuurd (4.1.2, pagina 11). Dat gebeurt ook als er een capaciteitsprobleem is. In een gesprek met uitvoerende ambtenaren werd echter de opmerking gemaakt dat het inhuren van externe bureaus eerder regel dan uitzondering is (4.2.3). Bij een uitbesteding van de aanbesteding aan een extern bureau hebben ambtenaren ook niet altijd zicht op wat er gebeurt. In dat verband werd de vraag opgeworpen of de inkoopcoördinatoren niet een aantal taken op zich kunnen nemen die nu worden uitbesteed. De rol van de inkoopcoördinatoren blijkt niet altijd duidelijk te zijn, ondanks de aandacht die het inkoophandboek daaraan besteedt.

Aanbeveling 2: Zorg in gevallen waarin het uitbesteden van een aanbesteding niet zonder meer vanzelfsprekend is voor een duidelijke motivatie van die uitbesteding. Spreek daarover met de betrokken ambtenaar. Geef in dat verband waar nodig ook duidelijkheid over de rol van de inkoopcoördinatoren.

b. Regeldruk

We constateerden ook enige discrepantie als het gaat om de regeldruk. Volgens een van de inkoopcoördinatoren wordt de regeldruk, voor zover die wordt ervaren, veroorzaakt door de wetgeving op dit gebied (4.1.3). In een gesprek met uitvoerende ambtenaren werd echter gesteld dat men zich in de regelgeving zou moeten beperken tot wat die wetgeving voorschrijft. Zij vinden dat er intern meer regels worden gehanteerd dan nodig is (4.2.6). Als rekenkamercommissie hebben we dat niet zelf kunnen constateren, maar we vinden wel dat er aandacht voor moet zijn.

Aanbeveling 3: Ga na of de regeldruk verder verminderd kan worden. Bespreek met uitvoerende ambtenaren in hoeverre of er sprake is van regelgeving die onnodig verder gaat dan wat de wetgeving voorschrijft.

c. Afwijkingen van het beleid

We constateerden dat in het jaar 2014 opvallend vaak sprake is geweest van een afwijking van het vastgestelde beleid (4.4). De afwijkingen werden weliswaar goed gemotiveerd, maar het relatief hoge aantal roept wel vragen op. We denken daarbij ook aan de opmerking van een van de inkoopcoördinatoren dat het aantal afwijkingen zoveel mogelijk moet worden ingeperkt. Gezien ons beperkte onderzoek op dit punt kunnen we geen afgeronde conclusies trekken, maar het resultaat over 2014 leidt wel tot een aanbeveling.

Aanbeveling 4: Bekijk aan het eind van elk jaar hoe vaak in dat jaar in concrete gevallen van het aanbestedingsbeleid is afgeweken. Ga na of het percentage en de aard van de afwijkingen aanleiding zijn om een of meer onderdelen van het beleid te heroverwegen.

d. Klachtenregeling

Op de website van de gemeente staat: "Bij elke aanbesteding dient in de aanbestedingsstukken vermeld te worden waar ondernemers een klacht kunnen indienen. Dit is het zogenaamde klachtenmeldpunt van de gemeente." Ondernemers die niet worden uitgenodigd, krijgen geen aanbestedingsstukken en worden dus niet op het meldpunt gewezen. Daar zou iets voor geregeld moeten worden.

Aanbeveling 5: Ga na hoe ondernemers die niet voor een aanbesteding worden uitgenodigd op de hoogte kunnen worden gesteld van mogelijkheden die zij hebben om een klacht in te dienen.

5.3. Doeltreffendheid

a. Meldingsplicht t.a.v. fouten in het bestek

In tegenstelling tot wat in de gesprekken werd gezegd, geldt voor aannemers niet alleen een morele, maar ook een wettelijke plicht om fouten die zij in het bestek aantreffen te melden (4.1.3, pagina 16).

Aanbeveling 6: Zorg ervoor dat in het beleid en in de aanbestedingsstukken duidelijker wordt vastgelegd dat aannemers wettelijk verplicht zijn fouten in het bestek te melden.

b. Evaluatie

Als commissie hebben we geconstateerd dat er geen officiële evaluatiedocumenten zijn over de manier waarop werkzaamheden door opdrachtgevers zijn uitgevoerd (4.1.3, pagina 16). Evenmin zijn er officiële documenten over de evaluatie van het beleid (4.1.3, pagina 18). In het beleid van de ISNV is daar ook niets over geregeld. In 'Hattem maakt het BONDT' was dat wel het geval. Volgens de rekenkamercommissie is een schriftelijke vastlegging van leermomenten vooral ook van belang omdat er vaak sprake is van personele wisselingen.

Aanbeveling 7: Zorg ervoor dat in het ISNV-beleid een bepaling wordt opgenomen over een schriftelijke vastlegging van uitgevoerde evaluaties, zowel met betrekking tot het beleid als waar het gaat om de uitvoering van opdrachten.

c. Nieuwe en vertrouwde partijen

De inkoopcoördinatoren geven bij de start van een aanbestedingsprocedure het advies om ook een nieuwe partij de kans te geven en verder een partij van buiten de regio, om de concurrentie te stimuleren (4.1.3, pagina 15). Uitvoerende ambtenaren hebben echter wel eens het gevoel dat hun positieve ervaringen met vertrouwde partners onvoldoende worden gehonoreerd. In onze gesprekken kwam dat een enkele keer naar voren. Uiteraard kunnen er redenen zijn om die ervaring met vertrouwde partners minder zwaar te laten wegen dan het verfrissende en/of goedkopere van het kiezen van een nieuwe partner. We vinden het belangrijk dat op dit punt een zorgvuldige afweging wordt gemaakt, waarin de betrokken ambtenaren ook worden meegenomen.

Aanbeveling 8: Weeg het advies om een nieuwe partij de kans te geven zorgvuldig af tegen de ervaring binnen de organisatie met een vertrouwde partij. Neem de betrokken ambtenaar in die afweging mee.

d. Inkoopkalender

Onder 4.1.1 (pagina 11) noteerden we de opmerking: “In H2O-verband is men van mening dat aan de opbouw van de kalender nog veel te verbeteren valt. De planning moet wel uitvoerbaar zijn.” Het leek ons goed om van die opmerking een aanbeveling te maken.
Aanbeveling 9: Werk met het oog op de uitvoerbaarheid van de planning aan een verbetering van de opbouw van de inkoopkalender.

e. Duurzaamheid

Onder 4.5.1 hebben we genoteerd wat we over dit onderwerp in het inkoophandboek hebben gevonden. We hebben begrepen dat op dit gebied onderscheid wordt gemaakt tussen eisen en wensen. Het is ons echter niet duidelijk geworden waarom *criteria*, waarvan eerst gezegd wordt dat er strikt de hand aan gehouden moet worden, ook *wensen* kunnen zijn. Bovendien leverde ons dossieronderzoek op dit punt een magere oogst op (4.1.3, pagina 18). Onze conclusie is dat er op dit punt nog wel wat te verbeteren valt.

Aanbeveling 10.1: Geef in paragraaf 2.2.1 van het inkoophandboek duidelijker aan waarom bij duurzaamheidscriteria zowel over eisen als over wensen kan worden gesproken, zodat niet de indruk wordt gewekt dat de woorden over een strikte toepassing van de criteria aan het eind weer worden afgezwakt.

Aanbeveling 10.2: Leg bij de evaluatie van de uitvoering van opdrachten in het onder aanbeveling 7 genoemde evaluatiedocument vast of de duurzaamheidscriteria zijn toegepast en zo nee, waarom dat niet is gebeurd.

f. Social return

Onder 4.5.1 hebben we genoteerd dat onze bevindingen op het gebied van social return niet altijd spoorden met wat over dit onderwerp is vastgelegd in het inkoophandboek. Social return blijkt niet altijd een gunningcriterium te zijn, we hebben niet in alle dossiers het voorgeschreven plan van aanpak kunnen vinden, met het minimumpercentage van de aanneemsom (5%) wordt nogal vrij omgegaan en de toetsing van de uitvoering laat te wensen over.

Aanbeveling 11: Borg dat de bepalingen over social return uit het inkoophandboek worden nagekomen. Maak afspraken over toetsing achteraf. Leg het resultaat van die toetsing vast in het in aanbeveling 7 genoemde evaluatiedocument.

g. Dossiervorming

De door ons onderzochte ISNV-dossiers in het archief van Hattem zijn niet compleet (4.6). Wellicht bestaan er wel complete dossiers op een centraal adres. We noemden een afspraak die daarop wees. Bij de stukken die we uit het betreffende dossier toegestuurd kregen vanuit dat centrale archief misten we echter ook nog het een en ander (zie bij 4.6 onder V). In andere dossiers bleken soms ook stukken te ontbreken. Het inkoophandboek stelt terecht dat een compleet dossier onder andere van belang is met het oog op interne controles. Van een rekenkamercommissie die een onderzoek uitvoert, kan niet worden verwacht dat zij (stukken uit) dossiers moet opvragen bij een andere gemeente. In een geval waarin we vroegen naar stukken die niet in het dossier zaten, (onderhoud openbare verlichting), bleek dat een moeizaam proces te zijn. Bij het afsluiten van dit rapport hadden we de gevraagde stukken nog steeds niet. Het heeft ook weinig zin om dossiers voor de eigen gemeente aan te leggen, als men er niet voor zorgt dat die dossiers compleet zijn. In het inkoophandboek staat: “Het is handig om direct vanaf het begin van het inkoopproces te starten met het vastleggen van de informatie in het dossier. Achteraf bij elkaar zoeken kost vaak meer tijd. Na afloop van het gehele inkoopproces dient het formele inkoopdossier te worden samengesteld en gearchiveerd te worden.”

Aanbeveling 12: Wijs bij elke aanbesteding nadrukkelijk op de bepalingen over dossiervorming in het inkoophandboek. Zorg ervoor dat na de uitvoering van een opdracht op een bepaald moment wordt gecontroleerd of het betreffende dossier compleet is. Geef bij ISNV-aanbestedingen nadrukkelijk aan dat het ‘kopiedossier’ dat in het gemeentearchief van Hattem wordt opgeslagen ook compleet moet zijn.

De rekenkamercommissie,

H. Dijkstra (voorzitter)
H. Geertsma (secretaris)
K. Broekhuis-Bonte
M. van Duinen
H.L. van Riel
M. Veenstra
B.J. van der Worp-Westerik

Bijlagen bij rapport inkoopbeleid

1. Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag:

“Is het inkoopbeleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend en in hoeverre draagt een regionale opzet van dit inkoopbeleid bij aan een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend belang voor de gemeente Hattem?”

Deelvragen aan de hand van de inhoudsopgave van het inkoopbeleid van de ISNV:

Voorwoord

Rechtmatigheid

- Hoe en door wie wordt bepaald wat regionaal en wat per plaatselijke organisatie wordt aanbesteed? Wat zijn de criteria daarvoor en waar zijn die formeel vastgelegd?

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.2. Bijdrage aan organisatiedoelstellingen

Doeltreffendheid

- Hoe wordt invulling gegeven aan de versnelling van de gemeentelijke procedures en de vermindering van de regeldruk (1.2)? Hoe is dat te meten?

Hoofdstuk 2 Organisatie inkoopfunctie

2.1. Inkoopproces

Doeltreffendheid

- Hoe is de communicatie rondom een aanbesteding geregeld?
- Hoe vaak komt het voor dat er sprake is van meerwerk vanwege het feit dat het bestek niet klopt? Om welk percentage gaat het op het totaal? Welke consequenties worden daaruit getrokken?
- Hoe wordt geborgd dat de leverancier aan wie de opdracht gegund wordt die opdracht naar behoren uitvoert? Wat gebeurt er als de wegingsfactoren niet of onvoldoende worden nageleefd? Komt het vaak voor dat een aannemer binnen de hoofdlijnen van het bestek alternatieven aandraagt voor (onderdelen van) het bestek, juist om het resultaat te behalen dat met het bestek werd beoogd?

2.2. Inrichting van de inkoopfunctie

Doelmatigheid

- Is het nieuwe inkoopbeleid goed geborgd in de organisatie? Kennen de betrokken medewerkers de inhoud van de nota aanbestedingsbeleid? Zo ja, hoe vaak gebruiken ze die kennis bij de inkoopwerkzaamheden? Ervaren de ambtenaren en collegeleden van Hattem het inkoopbeleid als ondersteunend of als belemmerend? Weten de betrokken medewerkers dat de gemeente Hattem eigen inkoopvoorwaarden heeft? Is er voldoende kennis in huis om de aanbestedingen te kunnen beoordelen?

Doeltreffendheid

- “De inkoopcoördinator zorgt er ook voor dat het inkoopbeleid gezamenlijk wordt gecoördineerd.” Zijn er expliciete (jaarlijkse) evaluaties? Zo nee: waarom niet? Zo ja: door wie (een onafhankelijke instantie?)?

2.3. Standaard werkwijzen

Rechtmatigheid

In het accountantsrapport over de Jaarrekening 2014 stond dat bij zes dossiers ten onrechte geen openbare melding is gedaan bij TenderNed. Is daar een verklaring voor? Om wat voor dossiers gaat het? Is over de opmerking van de accountant meer schriftelijke informatie beschikbaar in de organisatie? Kunnen wij inzage krijgen in relevante stukken?

Doelmatigheid

- Wat houdt de inkoopkalender precies in of wat gaat hij inhouden? Is hij er al? Zo ja, hoe toegankelijk is hij? Zo nee, waarom niet en wanneer komt hij wel?

Hoofdstuk 3 Juridisch kader

3.5. Afwijken van het inkoopbeleid

Doelmatigheid

- Hoe vaak komt het voor dat van het beleid wordt afgeweken en onder welke omstandigheden / om welke redenen gebeurt dat? Wordt in dergelijke gevallen deugdelijk gemotiveerd waarom het gebeurt?

3.6. Klachtenregeling aanbesteden

Doelmatigheid

- Wat zijn de aard van de klachten? Hoe worden ze afgehandeld (snel, laagdrempelig)?

Hoofdstuk 4 Ethische en ideële uitgangspunten

4.1 Integriteit

Doelmatigheid

- Zijn er klachten geweest die de integriteit raken? Zo ja, wordt dan in het kader van de klachtenregeling ook gekeken naar het naleven van gedragscodes?

4.2. Maatschappelijk verantwoord ondernemen

4.2.1. Milieuaspecten

Doeltreffendheid

- Hoe is invulling gegeven aan duurzaam inkopen en hoe wordt dat gecontroleerd?

4.2.2. Sociale aspecten

Doeltreffendheid

- 4.2.2.3: de contracteis is in sommige gemeenten verder uitgewerkt. Voorbeeld: bij een loonsom die kleiner is dan 30 % van de aanneemsom is het percentage 7%. Hoe wordt de huidige eis door contractanten ervaren en ingevuld? Wat is concreet de opbrengst geweest van Social Return?

4.3. Innovatie

Doelmatigheid

- In hoeverre komt het voor dat innovatieve oplossingen worden aangedragen? Wordt dat gestimuleerd? Als het voorkomt, wat wordt er dan mee gedaan?

Hoofdstuk 5 Economische uitgangspunten

5.3. Lokale/regionale ondernemers en Mkb

en 5.4. Bepalen van de Inkoopprocedure

Doelmatigheid

- Op pagina 18 staat, onder het kopje 'Enkelvoudig onderhandse aanbesteding': "De deelnemende organisaties vragen minimaal aan één ondernemer een offerte, tenzij uit een gedegen overweging van de markt en de opdracht of uit signalen van de markt blijkt dat een meervoudig onderhandse procedure gezien de opdracht en transactiekosten passender is." Welke overwegingen worden hierbij gemaakt? Hoe transparant zijn die afwegingen?
- Welke overwegingen hebben ertoe geleid dat het minimumbedrag voor meervoudig onderhandse aanbestedingen zo sterk verhoogd is, vergeleken bij het inkoopbeleid uit 2008? Waarom is ervoor gekozen om bij het opvragen van offertes bij lokale of regionale ondernemers in geval van meervoudig onderhandse aanbestedingen een aantal (*minimaal één*) te noemen?

Doeltreffendheid

- Wat is het effect van de bepaling 'minimaal één' bij het opvragen van offertes bij lokale ondernemers in geval van meervoudig onderhandse aanbestedingen? In hoeverre fungeert het minimum in de praktijk als een maximum? Hoe ervaren plaatselijke ondernemers dat zelf? Welke soorten aanbestedingen zijn gegund aan plaatselijke ondernemers, hoeveel zijn dat er geweest en om welk percentage gaat het daarbij?

5.5. Eerlijke mededinging en commerciële belangen

Rechtmatigheid

- Voldoen de aanbestedingen aan eerlijke mededinging op de onderdelen proportioneel, transparant, objectief en non discriminerend? Worden aan plaatselijke ondernemers eisen gesteld die tot gevolg hebben dat zij geen eerlijke kans krijgen?

Toevoeging naar aanleiding van passage uit boardletter accountant over inkoop en aanbesteding

- Hoe zijn de opmerkingen van de accountant in deze paragraaf opgepakt? Kan de commissie kennisnemen van de resultaten daarvan?

II. Presentatie inkoopbeleid 11-05-2015 L. Besseling en H. van Dijk, met aanvullingen vanuit het verslag van de vergadering



Presentatie Hattem

Inhoud

- o Voorstellen
- o Rol & Positie Inkoop binnen H2O
- o Inkoopbeleid
- o Toelichting inkoopontwikkeling
- o Inkoopresultaten
 - Waardemonitor
 - Spendanalyse 2013
 - Contractbeheer
 - Inkooptoolkit
- o College & Inkoop
- o Lokale ondernemers

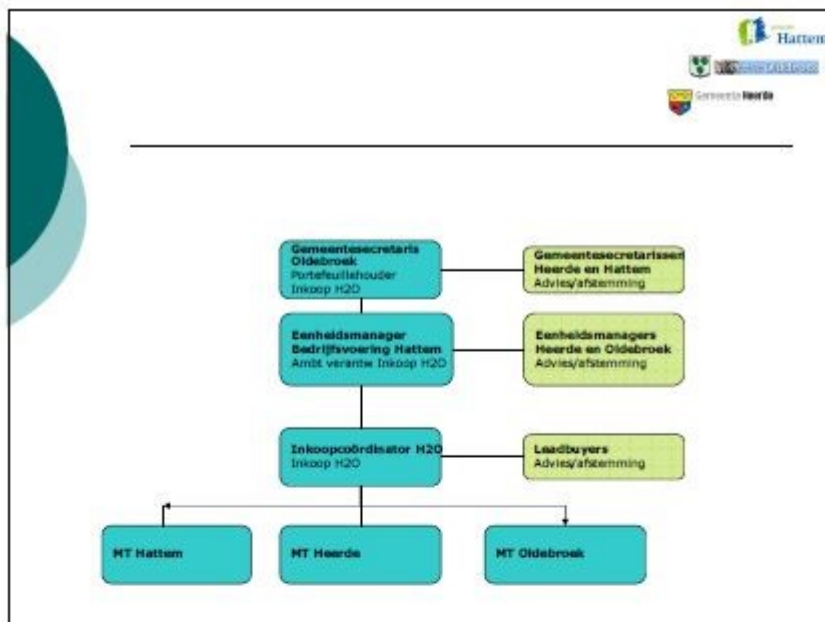


Voorstellen

Rol & positie inkoop H2O

Loes Besseling & Antoinette Vriend

- o Inkoopontwikkeling
- o Adviesrol
- o Begeleiding van aanbestedingen
- o Portefeuille inkoop H2O is belegd bij Directie H2O: Bert Brand
- o Eerste aanspreekpunt is Hans van Dijk
- o Gecoördineerde inkoop, met verantwoordelijkheid decentraal belegd.



Inkoopontwikkeling INK model

	INK 1-1.0	INK 2-1.0	INK 3-1.0	INK 4-1.0	INK 5-1.0
Proces	INK 1-1.0 Autonoom Directie Klein Inkoop contract	INK 2-1.0 Proces Directie Beleidsmatig aanpak	INK 3-1.0 Systeem Directie Beleidsmatig aanpak	INK 4-1.0 Klein Directie Beleidsmatig aanpak	INK 5-1.0 Eenheid Beleidsmatig aanpak
Strategie	Inkoop Directie Directie	Inkoop Directie Directie	Inkoop Directie Directie	Inkoop Directie Directie	Inkoop Directie Directie
Doel	Doel = Directie Directie	Doel = Directie Directie	Doel = Directie Directie	Doel = Directie Directie	Doel = Directie Directie
Systemen & Processen	Directie Directie	Directie Directie	Directie Directie	Directie Directie	Directie Directie
Uitvoering	Per Directie Directie	Per Directie Directie	Per Directie Directie	Per Directie Directie	Per Directie Directie
Resultaten	Directie Directie	Directie Directie	Directie Directie	Directie Directie	Directie Directie

- **Personeel:**
Opleidingen, vaste en flexibele formatie
- **Inkoopmanagement:**
Overlegvormen, (interne) controle
- **Inkoopbeleid:**
Actueel beleid, lokale ondernemers, SROI en duurzaamheid
- **Systemen & Procedures:**
Contractbeheersysteem en gebruikershandleiding, Inkoop Tool
- **Inkoopstrategieën:**
Per inkoopcategorie en Contractmanagement
- **Inkoopresultaten:**
Waardemonitor & spendanalyse

Inkoopbeleid

- Vastgesteld in ISNV verband
- Up to date aan Wet- en regelgeving
- Rechtmatigheid en Doelmatigheid
- SW-Bedrijf
- Lokale ondernemers

Inkoopresultaten Waardemonitor Totaal resultaat H2O



o Doel: inkoopresultaat meetbaar maken

	Inkoopvolume oud per jaar	Inkoopvolume nieuw per jaar	Verwachte bruto besparing per jaar	Verwachte bruto besparing vaste contractperiode	In %
Hattem 2014	€ 61.240	€ 142.020	€ 10.720	€ 39.098	18%
Heerde 2014	€ 2.138.744	€ 2.183.538	€ 223.206	€ 269.724	10%
Oldebroek '14	€ 385.454	€ 475.791	€ 32.663	€ 102.481	8%
H2O Beheer '11-'15	€ 3.843.702	€ 3.842.386	€ 695.064	€ 986.909	18%
H2O Proceskosten			€	28.650	

Aanbestedingen '14, waaronder: hardware/ict Heerde en Hattem, Meubilair Heerde en Hattem, Verzekeringen H2O, Hi/hH Hrd en exclusief investeringen.



Maar: inkoop gaat niet enkel om de financiële resultaten.
De waardemonitor geeft ook aan:

- o **Rechtmatigheid** conform aanbestedingswet en inkoopbeleid
- o **Doelmatigheid** reductie leveranciers en facturen
- o **Duurzaamheid** en **social return** toepassen

Spendanalyse

Scope



Spendanalyse:

- Biedt inzage in de uitgaande geldstroom, binnen vastgestelde rubrieken (inkoopcategorieën)
- Alleen beïnvloedbare uitgaven door inkoop.

Spendanalyse H2O

Kengetallen



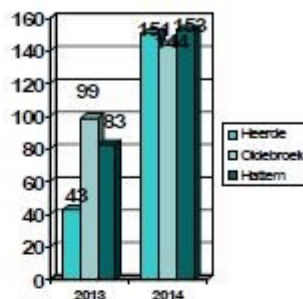
Onderwerp	Heerde	Hattum	Udebroek
Inkoopvolume 2011	€29 mln	€23 mln	€27 mln
Inkoopvolume 2012	€33 mln	€29 mln	€24 mln
Inkoopvolume 2013	€27 mln	€16 mln	€26 mln
Beïnvloedbaar inkoopvolume 2011	€19 mln	€14 mln	€11,6 mln
Beïnvloedbaar inkoopvolume 2012	€12 mln	€7 mln	€8,7 mln
Beïnvloedbaar inkoopvolume 2013	€6,7 mln	€4,2 mln	€6,8 mln
Crediteuren 2011	1.131	854	978
Crediteuren 2012	1.018	715	959
Crediteuren 2013	791	555	913
Facturen 2011	7.138	5.016	7.820
Facturen 2012	6.441	4.034	14.403
Facturen 2013	4.376	3.397*	7.972

*exclusief 3600 WMO-facturen.

Contractbeheersysteem



- o Stand van zaken project contractbeheer H2O
- o Management informatie
- o Van geregistreerde contracten in 2014 is momenteel 2/3 actief.



Lokaal ondernemerschap



Ons inkoopbeleid schrijft voor :

Gelijke kansen voor iedereen.

De gemeente houdt rekening met lokale, regionale en Mkb bedrijven door:

- Perceelindeling
- Combinaties en onder-aanneming toestaan
- Administratieve lasten te verminderen
- Zware selectie- en gunningcriteria te voorkomen.

Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen wordt waar mogelijk minimaal één offerte opgevraagd bij een lokale ondernemer.



Lokale inkopen 2013:
 Totaal beïnvloedbaar inkoopvolume gemeente Hatten
 € 6.837.158

% Inkopen Lokaal H2O 34%, waarvan 26% in (gemeente) Hatten

1. Vraag en Antwoord lijst
2. Lokale leverancierslijst
3. Motiveringsplicht en loten



Inkoopontwikkeling

Inkooptoolkit

Home

Inkoopplan

Overname, Statistiek

Inkoopkennis en formaten

- * Aanbestedingsplan
- * Gemeentelijke inkoopvoorschriften
- * Deelnamevoorwaarden aanbestedingsaanvragen
- * Landelijk
- * Handleiding
- * Inkoophandleiding
- * Technische specificatie
- * Overname

Ervarenste nieuw aanbestedingsproject

Procedures

- * Inkoopcontract
- * Inkoopcontract
- * Contract

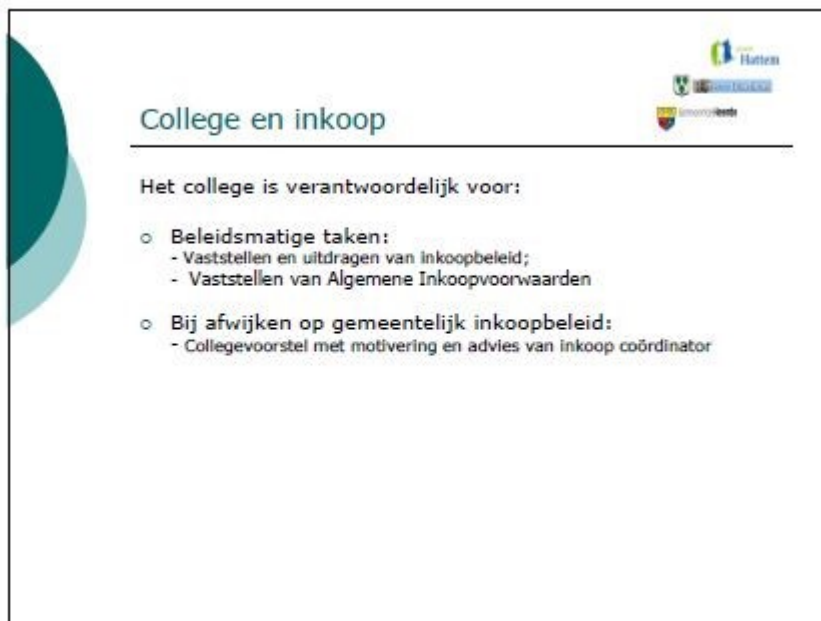
De naar Contractbeheer Hatten

- Contractbeheer Hatten Start Versie
- Contractbeheer Hatten Start Versie

Handreiking Inkoopplan

Overname





Een aantal (aanvullende) elementen uit de presentatie en de beantwoording:

- Aanbesteding is een functionaliteit binnen de eenheid Bedrijfsvoering en is in H2O-verband georganiseerd. Mevrouw Besseling is inkoopcoördinator voor de H2O-gemeenten, evenals (nu nog) mevrouw Vriend, die wegens ziekte niet aanwezig kan zijn. Het inkoopbeleid is centraal ontwikkeld en vastgesteld, maar de inkoop zelf is een decentrale verantwoordelijkheid. De productverantwoordelijke medewerkers van Hatten hebben op dit gebied dus een eigen bevoegdheid. Zij kunnen in hun taak wel ondersteuning (advies) krijgen van de inkoopcoördinator.
- *Leadbuyers* (sheet 3): medewerkers die meer dan gemiddeld kennis en ervaring hebben op dit gebied. Zij worden ingezet voor de ontwikkeling van nieuw beleid of van formats of instrumenten die het inkopen vergemakkelijken. Zo is voor de aanbesteding van een nieuwe koffieautomaat de verantwoordelijke medewerker van Oldebroek gevraagd om als eerste aanspreekpunt op te treden, namens de drie gemeenten. Zulke leadbuyers kunnen in alle domeinen waarin sprake is van inkoop worden aangewezen. Omdat een bestuurlijke fusie niet meer in beeld is, is er voorlopig van afgezien om het leadbuyerschap te systematiseren.
- *Fasen* (sheet 4): in H2O-verband is vastgesteld dat de gemeenten met de ontwikkeling tot en met fase 3 willen komen. Op dit moment zitten ze al dicht tegen die derde fase aan, maar veel vaart zit er niet in. Er komen steeds weer nieuwe voorschriften die nieuwe regelingen nodig maken en dus veel tijd en geld kosten.
- *Inkoopmanagement* (sheet 5): er is een vaste vorm van overleg met alle mensen die regelmatig inkopen. Daarbij wordt kennis en ervaring gedeeld: er wordt over beleidszaken gesproken, maar bijvoorbeeld ook over wat er in de markt gebeurt.
- *Systemen en procedures*: geprobeerd wordt beleid, voorwaarden, formats etc. goed vindbaar te maken voor de medewerkers. Ook is er een systeem voor het registreren van de lopende inkooptrajecten en de behaalde resultaten (*inkoop tool*).
- *Inkoopstrategieën* (per aanbesteding): wat hebben we voor contracten, wat willen we graag, hoe gaan we de aanbesteding inrichten.
- *Inkoopresultaten*: Bij grote aanbestedingen worden niet alleen de financiële, maar ook de kwalitatieve resultaten geregistreerd (*waardemonitor*). In het kader van de bezuinigingsprocessen Expeditie Hatten en Kracht! zijn ook besparingsdoelen gesteld. De resultaten daarvan zijn jaarlijks gemonitord.
- Met Zwolle wordt op inkoopgebied niet samengewerkt. Zwolle had al sinds jaar en dag een inkoopbureau met een inkoopagenda, terwijl Hatten nog vanaf 0 moest beginnen. Dat laatste gold voor meer gemeenten op de Veluwe. Vandaar dat in die regio de krachten zijn gebundeld. Op dit moment is dat samenwerkingsverband zover dat het kan concurreren met het inkoopbureau van

Zwolle. Het werken met kleinere organisaties is ook succesvol gebleken. Er kan gemakkelijker – via de managers – contact worden gelegd met de medewerkers. Hoe groter de organisatie is, hoe lastiger dat wordt.

-- *Wet- en regelgeving* (sheet 6): volgend jaar komt er in de Nederlandse wetgeving weer een vertaling van wat in Europees verband al is vastgesteld. Dat moet dan allemaal weer in het regionale inkoopbeleid en in de formats worden verwerkt. Naar de medewerkers toe zal goed worden gecommuniceerd wat de wijzigingen zijn.

-- *Rechtmatigheid en doelmatigheid*: hierop worden de dossiers jaarlijks door de accountant gecontroleerd. De accountant toetst de dossiers aan het (regionaal) vastgestelde beleid. Hij kijkt niet naar eventuele beperkingen die de gemeenten zichzelf hebben opgelegd ten opzichte van de landelijke wet- en regelgeving.

-- *SW-bedrijf*: heeft een bijzondere positie. Op het gebied van de diensten die men aanbiedt, is er een mogelijkheid om opdrachten één op één aan dit bedrijf te gunnen. Dat is in het beleid vastgelegd.

-- *Contractbeheersysteem*: ingericht voor de contracten met een looptijd van minimaal een jaar en voor een bedrag van minimaal 25.000 euro. H2O heeft goed in beeld welke verplichtingen er op dit moment zijn ten aanzien van de verschillende leveranciers. De gegevens moeten wel voortdurend actueel worden gehouden. Daar houdt de accountant de organisatie ook aan.

-- *Lokaal ondernemerschap* (sheet 13, percentages): vergeleken met de andere gemeenten in het ISNV-verband zijn de percentages in Hattem en H2O heel hoog.

-- *Motiveringsplicht en loten*: bij een meervoudig onderhandse aanbesteding moet de keus voor een bepaald bedrijf gemotiveerd worden. Als er meerdere partijen zijn die aan de eisen voldoen, wordt meestal door loting beslist welk bedrijf mag inschrijven.

-- *Toolkit* (sheet 14, registratie nieuwe aanbestedingstrajecten): alles wat meervoudig onderhands of met een meer uitgebreide procedure wordt ingekocht, wordt geregistreerd. Op die manier is er per gemeente een totaalbeeld van wat wordt ingekocht. Per H2O-gemeente kan men dan ook zien welke trajecten in de beide andere gemeenten worden uitgevoerd. Dat maakt het mogelijk om van elkaar te leren en met elkaar samen te werken. De andere ISNV-gemeenten hebben dat niet. Wel wordt digitaal veel informatie uitgewisseld. Aanvankelijk was de ambitie om in alle ISNV-gemeenten de ontwikkeling van de inkoopfunctie op dezelfde manier vorm te geven, wat tot identieke procedures zou leiden. Die ambitie vroeg echter teveel van de deelnemers en is daarom vorig jaar bijgesteld. Het idee is nu om vooral te focussen op gezamenlijk inkopen.

-- *Sheet 15*: het aantal afwijkingen van het gemeentelijke inkoopbeleid is heel beperkt. Het afgelopen jaar is het één keer voorgekomen en daar is de raad toen volledig in gekend. Op dit moment is de aanbesteding van software een lastige kwestie. De wens om het beste aan te schaffen wat de applicatiemarkt te bieden heeft, verdraagt zich niet altijd met feit dat bij een bepaalde leverancier al van alles is aangekocht. Dan is het de vraag hoe je daarmee omgaat. De wettelijke mogelijkheden om af te wijken zijn overigens heel beperkt. Op dit punt wordt in ISNV-verband een gezamenlijk beleid vastgesteld, aan de hand van voorbeelden.

-- Input voor een herijking van het beleid wordt verkregen vanuit het netwerk en van de kant van de ISNV-collega's. De inkoopcoördinator speelt daarin een belangrijke rol.

- Een belangrijke nieuwe verplichting wordt straks het digitaal aanbesteden, waarschijnlijk ook voor meervoudig onderhandse projecten. Daar wordt nu al op ingespeeld, door uit te zoeken wat het beste bij de organisaties en de inkopers past, wat financieel gezien de beste keus is etc.

-- Het ISNV-samenwerkingsverband kent een stuurgroep die bestaat uit managers van alle deelnemende gemeenten. De heer Van Dijk vertegenwoordigt de H2O-gemeenten. Een van de andere leden van de stuurgroep is contactpersoon voor de secretaris van de RNV. De RNV is in feite de opdrachtgever. Er is een samenwerkingsovereenkomst, geen Gemeenschappelijke Regeling. Aanspreekpunt voor de leden van de stuurgroep is de regieadviseur, die mee vorm geeft aan de samenwerking tussen de gemeentelijke inkoopcoördinatoren, met het oog op een gezamenlijke spendanalyse, een tijdig gezamenlijk indienen van de agenda etc. In de kern is de samenwerking echter een zaak van de coördinatoren zelf. Zij moeten vanuit de business het werk aanleveren om tot een gezamenlijke agenda te kunnen komen. Bij een gezamenlijke aanbesteding is er altijd één inkoopcoördinator die de aanbesteding begeleidt.

III. Vragen aan ambtenaren

Algemene vragen voor ambtenaren over inkoopbeleid

1. Biedt de nota Inkoopbeleid zoals die in ISNV-verband is vastgesteld je houvast bij de werkzaamheden met betrekking tot de inkoop?
2. Maak je bij elke inkoop gebruik van de beleidsnota en de bijbehorende inkoopvoorwaarden?
3. Is je manier van inkopen altijd conform de werkwijze zoals die in het genoemde inkoopbeleid wordt beschreven?
4. Welke verbeteringen zie je voor het inkoopbeleid, voor de uitvoering van dat beleid of voor de inkooporganisatie?
5. Word je door je leidinggevende vaak gewezen op mogelijke verbeteringen van de inkoop?
6. Evalueer je de ervaringen die je hebt met leveranciers?
7. Heb je een vaste werkwijze voor de dossiervorming van inkopen?
8. Worden de afgesloten contracten met leveranciers op een centrale plek bewaard?

IV. Vragenlijst voor ondernemers

(De vragenlijst voor ondernemers die in 2015 aan een aanbesteding hebben meegedaan, is niet opgenomen omdat geen enkele ondernemer die heeft opgevraagd)

Vragen voor ondernemers die in 2015 aan een aanbesteding hadden willen meedoen, maar niet uitgenodigd zijn,

1. Om welke aanbesteding(en) ging het?

2. Waarom vindt u dat u voor die aanbesteding(en) had moeten worden uitgenodigd?

3. Hebt u enig idee waarom u niet bent uitgenodigd? 0 Ja 0 Nee
Zo ja, wat was volgens u de reden?

4. Hebt u hierover contact gehad met de gemeente? 0 Ja 0 Nee
Zo ja, kunt u aangeven hoe dat contact verlopen is?

Ruimte voor aanvullende opmerkingen: