



Rekenkamercommissie Borger-Odoorn

Gemeenteraad van Borger-Odoorn
Postbus 3
7875 ZG EXLOO

Uw bsn

Uw brief

Ons kenmerk
19.00252
Behandeld door
F. Koenders
Telefoonnummer
14 0591
Bijlage

Datum

23 januari 2019

Onderwerp

Aanbieding rapport rekenkamercommissie "Inkoop- en aanbestedingen"

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden wij u het rapport aan van het onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Borger-Odoorn.

De centrale onderzoeksvraag was: "Wat is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?".

Het onderzoek is een coproductie van onderzoeksbureau Unravelling en de rekenkamercommissie. We hebben interviews en deskresearch als onderzoeksmethoden gehanteerd.

De belangrijkste aanbevelingen uit het rapport zijn:

1. Periodieke evaluatie van het inkoopbeleid inclusief de verruiming van de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen.
2. Nadere operationalisering van de ideële doelen, zodat de mate van doelrealisatie (beter) gemeten kan worden.
3. Het ontwikkelen van een centrale inkoopadministratie met daarin ook de registratie van afwijkingen van het inkoopbeleid en het verder vullen van het contractbeheersysteem.
4. Het versterken van de interne controle door de vakafdelingen (het vier ogen-principe) en monitoring van verbeteracties die voortkomen uit de door Emmen uitgevoerde audits.

Wij hopen dat dit advies bijdraagt aan de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van het door de gemeente vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Met vriendelijke groet,

De rekenkamercommissie Borger-Odoorn,

plc 

Bob Bergsma, voorzitter.



Rapport Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbesteding Borger-Odoorn

Rekenkamercommissie Borger-Odoorn
12 november 2018

Onderzoekers:

- Martijn Mussche
- Laura Meijer
- Douwe Hoitinga

Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1 Introductie	3
1.2 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader	3
1.3 Afbakening en onderzoeksmethodiek	4
1.4 Leeswijzer	4
2. Bevindingen	5
2.1 Beleidskader	5
2.2 Uitvoering	8
2.3 Controleprotocol	11
2.4 Rechtmatigheid	14
2.5 Evaluatie.....	17
2.6 Rol van de raad.....	17
Bijlage 1. Geraadpleegde personen	19
Bijlage 2. Analyse afwijkingsbesluiten inkoop.....	20

1. Inleiding

1.1 Introductie

Het onderwerp inkoop- en aanbestedingsbeleid staat al jaren op de longlist van de rekenkamercommissie. Het onderwerp is ook door meerdere fracties genoemd tijdens de jaarlijkse gesprekken met de fracties in september 2017. Het is een onderwerp in beweging. In 2016 is de Aanbestedingswet 2012 gewijzigd en is nationaal een traject Beter Aanbesteden van start gegaan. In Borger-Odoorn waren de kaders verouderd en in oktober 2017 is het beleidsplan herzien, mede naar aanleiding van de gewijzigde Aanbestedingswet. Door de landelijke aandacht, de longlist en de gesprekken met de fracties heeft de rekenkamercommissie besloten een onderzoek naar inkoop en aanbesteden binnen Borger-Odoorn in te stellen. Unravelling Onderzoek en Advies is gevraagd het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is van start gegaan in december 2017. Na een documentstudie zijn op twee momenten in maart acht gesprekken gevoerd, aangevuld met een aantal telefonische interviews.

1.2 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader

De rekenkamercommissie van Borger-Odoorn heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:
Wat is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Concreet laat zich dit vertalen in de volgende vragen en de daarbij behorende normen:

	Deelvraag	Norm
1	Wat is het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn?	<ul style="list-style-type: none">▪ Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn sluit aan bij Europese en nationale regelgeving.▪ De gemeente heeft haar beleidsinhoudelijke doelen geïncorporeerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
2	Hoe vindt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats?	<ul style="list-style-type: none">▪ De uitvoering verloopt doeltreffend c.q. inkoop draagt aantoonbaar bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen.▪ De uitvoering verloopt doelmatig c.q. er is sprake van een inkoopstrategie, de gemeente kiest voor de beste prijs-kwaliteitverhouding en de inkoopafdeling is goed ingebed in de organisatie en functioneert efficiënt.
3	Hoe is het controleprotocol vormgegeven en hoe functioneert dit in de praktijk?	<ul style="list-style-type: none">▪ Er is sprake van een controleprotocol. Dit protocol wordt aantoonbaar toegepast.
4	In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig?	<ul style="list-style-type: none">▪ Inkoop- en aanbesteding voldoet aan wet- en regelgeving en aan de in Borger-Odoorn geldende beleidsregels en procedures.▪ Afwijkingen worden gesignaleerd en gerapporteerd en er vindt bijsturing plaats.
5	In hoeverre vindt evaluatie van het inkoopbeleid plaats?	<ul style="list-style-type: none">▪ Conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn vindt tweejaarlijks een evaluatie plaats.

	Deelvraag	Norm
6	Op welke wijze is de raad betrokken bij: a) de totstandkoming van het inkoopbeleid? b) de controle op correcte uitvoering?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad is in de voorbereidingsfase in de gelegenheid gesteld om mee te denken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid. ▪ Het college informeert de raad bij afwijkingen van het inkoopbeleid.

1.3 Afbakening en onderzoeksmethodiek

Het rapport richt zich op de algemene vraag hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt uitgevoerd. Daarvoor hebben de onderzoekers acht gesprekken gevoerd met sleutelfiguren uit de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder. Daarnaast hebben de onderzoekers een uitgebreide documentstudie uitgevoerd. Essentieel voor dit onderzoek zijn de beleidsstukken, het controleplan en de rechtmatigheidsonderzoeken geweest. Voor dit onderzoek is geen gebruik gemaakt van aanbestedingsdossiers. Het onderzoek is dan ook geen onderzoek op inkoopdossierniveau, maar gericht op de algemene lijnen in de uitvoering van het inkoop en aanbestedingsbeleid.

1.4 Leeswijzer

De zes onderzoeksvragen komen achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 2.1 tot en met 2.6 van dit rapport. Elke paragraaf begint met een oordeel over de mate waarin de gemeente voldoet aan de - per onderzoeksvraag - gestelde normen. Vervolgens wordt ingegaan op de beantwoording van de betreffende onderzoeksvraag. Elke paragraaf sluit af met de onderbouwing van de score op de gestelde norm. Hoofdstuk 3 bevat ten slotte de conclusies en aanbevelingen.

2. Bevindingen

2.1 Beleidskader

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Wat is het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn?

Normen	Score
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn sluit aan bij Europese en nationale regelgeving.	De gemeente voldoet
De gemeente heeft haar beleidsinhoudelijke doelen geïncorporeerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	De gemeente voldoet

Chronologie

Het vorige inkoopbeleid stamt uit 2013 en was gebaseerd op de financiële verordening van 2012. Door de invoering van het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de wijziging van de Aanbestedingswet 2012 bleken zowel de financiële verordening als het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan vervanging toe. Op 12 juni 2017 stuurde het college een voorstel naar de gemeenteraad voor de vaststelling van de nieuwe financiële verordening, die met terugwerkende kracht geldend is vanaf 1 januari 2017. De gemeenteraad stelde deze verordening vast op 28 september 2017. Over het inkoop- en aanbestedingsbeleid schrijft deze verordening het volgende:

“Het college draagt zorg voor (...) het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten (...) opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.”¹

De voorgaande financiële verordening bevatte een vergelijkbare passage waaruit blijkt dat het vaststellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid een collegebevoegdheid was en is in Borger-Odoorn. Het was dan ook het college dat op 10 oktober 2017 het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid vaststelde. Een punt van aandacht is dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gebaseerd is op de bij de vaststelling al niet meer geldende financiële verordening van 2012.² Het college stuurde het inkoop en aanbestedingsbeleid op 19 oktober 2017 ter kennisname naar de raad, inclusief een begeleidende brief met toelichting. De gemeenteraad nam deze brief en het beleidsstuk op 16 november 2017 ter kennisname aan. In paragraaf 2.6 komt de rol van de raad bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan bod.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bestaat voor een groot deel uit juridische kaders en technische zaken, en voor een kleiner deel uit ideële doelstellingen. De volgende onderdelen zijn voor dit onderzoek belangrijk:

¹ Gemeente Borger-Odoorn Financiële verordening 2017 Artikel 24 lid g.

² Deze financiële verordening is sinds september 2017 met terugwerkende kracht per 1 januari 2017 niet meer van toepassing. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid verwijst daardoor naar de verkeerde artikelen, bijvoorbeeld naar artikel 16 voor de collegebevoegdheid tot vaststelling.

Ophoging richtbedragen

De gemeente hanteert in haar inkoopbeleid de term richtbedragen. Deze term is in het inkoopbeleid niet gedefinieerd, maar wordt gebruikt voor zowel de grenswaarden waarboven het college bepaalde inkoopprocedures voorschrijft (gemeentelijk beleid), als voor de drempelwaarden waarboven de Europese Unie bepaalde procedures voorschrijft. Voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen heeft de gemeente een bepaalde beleidsvrijheid. De richtbedragen voor enkelvoudig onderhandse trajecten zijn ten opzichte van het vorige inkoop- en aanbestedingsbeleid opgehoogd. Voor leveringen en diensten van € 30.000,- naar € 70.000,- en voor werken van € 100.000,- naar € 200.000,-. Het college geeft in het begeleidend schrijven aan dat te hebben gedaan om de administratieve lasten voor zowel ondernemers als de gemeente te verlagen en de kansen voor lokaal en regionaal MKB te vergroten. De in het kader van dit onderzoek geraadpleegde budgethouders zijn niet geconsulteerd voor input in het ontwikkelproces van het nieuwe beleid. Zij hebben geen signaal afgegeven dat zij graag een verhoging van de richtbedragen zouden zien in een nieuw beleid. Uit de onderstaande tabel blijkt dat Borger-Odoorn ten opzichte van Emmen en de landelijke richtlijn tot relatief hoge bedragen enkelvoudig en meervoudig onderhands mag aanbesteden. Er kunnen goede redenen zijn te kiezen voor een enkelvoudige aanbesteding. Bijvoorbeeld omdat snelheid geboden is, de opdracht een kleine omvang heeft of de gemeente goede ervaringen heeft met een bepaalde opdrachtnemer. Als de gemeente kiest voor enkelvoudige aanbesteding heeft dat echter het risico in zich dat de gemeente niet de meest gunstige aanbieder kiest. Door het richtbedrag voor enkelvoudige aanbesteding te verhogen vergroot de gemeente de kans op een ondoelmatige aankoop.

	Procedure	Borger-Odoorn	Coevorden	Emmen	Gids Proportionaliteit³
Levering en dienst	Enkelvoudig onderhands	<70.000	< 50.000	< 50.000	< 40.000 à 50.000
	Meervoudig onderhands	> 70.000 < Europese drempel	> 50.000 < Europese drempel	> 50.000 < Europese drempel	> 40.000 à 50.000 < Europese drempel
	Nationaal openbaar	idem	idem	idem	idem
<hr/>					
Werken	Enkelvoudig onderhands	<200.000	< 200.000	<100.000	< 150.000
	Meervoudig onderhands	> 200.000 < Europese drempel	> 200.000 < Europese drempel	> 100.000 < 700.000 : 3 offertes <2.000.000 : 6 offertes	> 150.000 < 1.500.000
	Nationaal openbaar	idem	idem	> 2.000.000 < Europese drempel	> 1.500.000 < Europese drempel

Verantwoordelijkheid bij de vakafdelingen

De verantwoordelijkheid voor inkoop en de aanbestedingstrajecten ligt bij de budgethouders. De vakafdelingen kunnen eigenstandig, onder verantwoordelijkheid van de betreffende budgethouder, enkelvoudig onderhands aanbesteden. Vanaf de meervoudig onderhandse procedures is volgens het

³ De Gids Proportionaliteit is een verplichte richtlijn voor Europese, nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen en geeft invulling aan het proportionaliteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht. Zo moet de omvang van de opdracht in verhouding staan tot de gekozen aanbestedingsprocedure. De Gids Proportionaliteit geeft aan welke richtbedragen in principe proportioneel zijn.

inkoopbeleid betrokkenheid van de inkoopcoördinator vereist. De inkoopcoördinator kan zelf inkooptrajecten begeleiden of is adviseur voor de vakafdeling.

Afwijken van het inkoopbeleid

Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is alleen mogelijk voor trajecten onder de Europese aanbestedingsgrens. Om te mogen afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het advies van de inkoopcoördinator is 'een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college' nodig. Het voorstel aan het college dient voorzien te zijn van een advies van de inkoopcoördinator. In paragraaf 2.2 gaan we nader in op de afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de praktijk (zie ook bijlage 2).

Centraal contractbeheersysteem

De gemeente Borger-Odoorn heeft een centraal contractbeheerssysteem, onder coördinatie van de inkoopcoördinator. Elke budgethouder moet de inkoopcoördinator de afgesloten contracten aanleveren voor het contractbeheerssysteem. Van een centrale administratie van inkooptrajecten is geen sprake. Elke budgethouder is verantwoordelijk voor het digitale aanbestedingsdossier en de archivering daarvan (zie ook paragraaf 2.2, onder 'Inkoopadministratie').

Inkoopsamenwerking

Voor nationale en Europese aanbestedingstrajecten werkt de gemeente Borger-Odoorn volgens het beleid in principe samen met de gemeenten Coevorden en Emmen. Voor de nationale en Europese aanbestedingstrajecten maakt de gemeente gebruik van Tendered.

Ideële en ethische uitgangspunten

De gemeente heeft ideële en ethische uitgangspunten opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De gemeente gaat uit van integriteit, zowel bij de eigen bestuurders als bij ambtenaren, en verwacht dezelfde integriteit van ondernemers. Social Return On Investment (SROI) is een instrument voor een overheid om sociale doelstellingen te realiseren bij aanbestedingen. Het kan inhouden dat voor een bepaald deel van de opdracht mensen met een arbeidsbeperking worden ingeschakeld. Voor diensten en werken boven €200.000 euro verwacht de gemeente een SROI voor 5% van de inschrijfwaaarde.⁴ Voor leveringen is er geen SROI opgenomen in het beleid. Met betrekking tot duurzaamheid verwijst het college naar het Cittaslow-keurmerk van de gemeente Borger-Odoorn, maar dit is niet verder geoperationaliseerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.⁵ Bij aanbestedingen boven de Europese drempel past het college de uitgangspunten voor duurzaamheid van PIANOo⁶ toe en kijkt ze waar mogelijk naar circulaire oplossingen. Het beleidsplan is aangepast mede naar aanleiding van de wens van het college om meer oog te hebben voor lokaal ondernemerschap en het MKB.

⁴ Zie ook VNG, *Handreiking Social Return* (maart 2018).

⁵ Zie voor meer informatie over Cittaslow en de wijze waarop dat binnen de gemeente ten uitvoer wordt gebracht het rapport van de rekenkamercommissie van februari 2017 *Duurzame ontwikkeling, met bijzondere aandacht voor Cittaslow*, besproken in de gemeenteraad van 7 september 2017.

⁶ PIANOo is het expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en biedt informatie, advies, instrumenten en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten.

Bevinding over het beleidskader

Veranderingen in nationale wetgeving zorgden voor herziening van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Door deze herziening voldoet de gemeente aan de gestelde norm. Met de recente verhoging van de richtbedragen kan Borger-Odoorn tot relatief hoge bedragen kiezen voor enkelvoudig onderhands aanbesteden, hetgeen het risico op een ondoelmatige inkoop vergroot. De kans is namelijk aanwezig dat de gemeente met het uitnodigen van één aanbieder (enkelvoudig) niet de meest gunstige aanbieding krijgt. Het college heeft beleidsinhoudelijke doelen en uitgangspunten geformuleerd voor SROI en duurzaamheid en het bevorderen van de regionale en lokale economie. Daarmee voldoet de gemeente aan de gestelde norm.

2.2 Uitvoering

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe vindt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats?

Normen	Score
De uitvoering verloopt doeltreffend c.q. inkoop draagt aantoonbaar bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen.	De gemeente voldoet deels
De uitvoering verloopt doelmatig c.q. er is sprake van een inkoopstrategie, de gemeente kiest voor de beste prijs-kwaliteitverhouding en de inkoopafdeling is goed ingebed in de organisatie en functioneert efficiënt.	De gemeente voldoet

Inkoopcoördinator

Een belangrijke functionaris voor inkoop en aanbesteden binnen Borger-Odoorn is de inkoopcoördinator. De gemeente huurt deze functionaris in via Combined Business Power (CBP) voor 16 uur per week. Sinds april 2017 begeleidt de inkoopcoördinator niet zelf volledige inkoop- en aanbestedingsprocessen, maar is zij adviseur voor de budgethouders en coördinator over het geheel aan inkoop- en aanbestedingstrajecten. Tot dat moment liepen de coördinerende en adviserende rol samen met een begeleidende rol voor specifieke afdelingen. In april 2017 heeft het MT besloten daar een knip in aan te brengen. Indien nodig huurt de gemeente een inkoopadviseur in voor de begeleiding van trajecten; dat kan de inkoopcoördinator zijn, een collega van hetzelfde bureau of een derde.

De inkoopcoördinator houdt zich bezig met alle taken rondom het adviseren over inkoopvraagstukken:

- toetsen van aanbestedingsdocumenten
- voorzien in inkoopadvies aan budgethouders
- geven van workshops, zoals over het nieuwe inkoopbeleid
- contractbeheer (invoeren en beheren van expiratedata)

Elk jaar maakt de inkoopcoördinator een inkoopplan waarin op strategisch, tactisch en operationeel niveau aanbevelingen worden gedaan. Bij dit inkoopplan hoort ook de jaarlijkse spendanalyse,⁷

⁷ Een spendanalyse is een analyse van uitgaven, in dit geval uitgaven volgend uit inkoop.

waarin wordt gekeken naar de verschillende contracten die er zijn en naar de mogelijkheden om raamcontracten af te sluiten etc. Daar komen aanbevelingen uit naar voren. Het inkoopplan is een terugblik op het afgelopen jaar en een vooruitblik op het volgende jaar. Onderdeel van deze inkoopplannen zijn de inkoopkalenders: de aanbestedingskalender voor dat jaar. Deze zijn gericht op trajecten die bij de inkoopcoördinator bekend zijn. In december en januari voert de inkoopcoördinator gesprekken met budgethouders om te horen wat er op de agenda staat voor het volgende jaar en wat er het vorige jaar is gedaan.

Voor haar functioneren is de inkoopcoördinator afhankelijk van de informatie die de budgethouder met de inkoopcoördinator deelt. Doordat de verantwoordelijkheid laag in de organisatie ligt moet de ambtenaar zelf de inkoopcoördinator benaderen voor advies. De inkoopcoördinator is goed bekend binnen de ambtelijke organisatie, maar vermoedt dat zij niet op de hoogte is van alle trajecten die er binnen de organisatie lopen.

Vakafdelingen

De inkoopcoördinator helpt de vakafdelingen met een professionaliseringsslag. De kennis in de ambtelijke organisatie op het gebied van aanbesteden was op sommige afdelingen nog onvoldoende. Bijvoorbeeld hoe een opdrachtwaarde geraamd moet worden in relatie tot het kiezen van de juiste aanbestedingsprocedure. Ditzelfde geldt voor het opbouwen van dossiers en wat er verplicht allemaal in moet zitten (zie verder paragraaf 2.3).

Inkoopadministratie

Er is geen centrale inkoopadministratie. Elke budgethouder is verantwoordelijk voor de wijze van archivering van inkoop- en aanbestedingstrajecten. Er is een contractbeheerssysteem dat gevuld wordt door de inkoopcoördinator op basis van de aan haar toegezonden contracten. Het contractbeheerssysteem is voor de inkoopcoördinator een sturingsmechanisme om de gesprekken met budgethouders in te richten. Ze kan analyses doen op het contractbeheerssysteem en zo zien welke partijen bijvoorbeeld meerdere contracten hebben. Voor de vulling van het contractbeheerssysteem is de inkoopcoördinator echter afhankelijk van de informatiestroom vanuit de budgethouders. De contracten die in het contractbeheerssysteem worden opgenomen zijn structureel van aard. Eenmalige opdrachten voor 'werken' worden niet opgenomen in het contractbeheerssysteem en zijn alleen terug te vinden in een spendanalyse. Er is daardoor geen totaaloverzicht van de lopende inkooptrajecten en de status daarvan.

Samenwerking

In de praktijk kijkt een budgethouder per aanbestedingstraject met welke gemeenten de gemeente Borger-Odoorn zou kunnen samenwerken. Dat kan zowel in BOCE-verband, als alleen met Coevorden of Emmen. De rekenkamercommissie heeft diverse signalen gekregen dat een samenwerking met Emmen niet altijd mogelijk is, bijvoorbeeld omdat contracten niet synchroon in de tijd lopen of omdat Emmen en Borger-Odoorn andere keuzes gemaakt hebben die niet te verenigen zijn in een gezamenlijke aanbesteding. Borger-Odoorn werkt wat dat betreft vaker met Coevorden samen dan met Emmen. De inkoopcoördinator heeft elk kwartaal overleg in BOCE-verband om kalenders op elkaar af te stemmen. Soms werkt Borger-Odoorn in een groter verband samen met diverse gemeenten in Zuid-Drenthe, ook zonder Emmen of Coevorden. Een punt van aandacht bij dergelijke samenwerkingen met andere gemeenten is de dossiervorming. Zo blijken diverse trajecten voor afvalverwerking in een groot verband te zijn aanbesteed, waarbij een andere gemeente dan Borger-

Odoorn penvoerder is geweest. Borger-Odoorn heeft voor die trajecten de dossiers niet compleet. De praktijk is dat in dergelijke grote verbanden de voorwaarden voor elke gemeente hetzelfde zijn, maar dat elke gemeente een eigen contract afsluit met de aannemer. Zo ook bij de diverse grote trajecten die er bij Maatschappelijke Ontwikkeling afgesloten zijn, zoals de Wmo-hulpmiddelen. Bij dergelijke trajecten is de gemeente vertegenwoordigd bij de diverse overleggen via een beleidsmedewerker. Het is afhankelijk van deze medewerker of hij zijn directe collega's, leidinggevende, inkoopcoördinator en/of portefeuillehouder op de hoogte houdt.

De ideële beleidsdoelen

Het beleidsplan is aangepast naar aanleiding van de wens om meer gebruik te kunnen maken van lokale ondernemers. Zo heeft de afdeling Grondgebiedszaken lijsten met mogelijke lokale aannemers voor specifieke werkzaamheden waaruit de medewerkers de meest geschikte voor de opdracht kiezen. Voor de herstelwerkzaamheden bij calamiteiten op wegen kijkt de gemeente naar mogelijkheden voor raamovereenkomsten met een aantal aannemers. SROI is bij de ambtelijke organisatie bekend en wordt ook toegepast, maar nog niet als specifieke eis in het programma van eisen. Duurzaamheid en Cittaslow zijn minder bekende ideële doelen en zijn niet uitgebreid of vergaand geoperationaliseerd in inkooptrajecten.

Gunning

De gemeente maakt bij aanbestedingen onder de EU-drempel vooraf een keuze in de uit te nodigen ondernemers. Door deze voorselectie stuurt de gemeente op kwaliteit. Met veel ondernemers is een relatie uit het verleden, maar de tendens is er om naast bekende ondernemers ook onbekende ondernemers aan te schrijven. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid verwijst naar het uitgangspunt van de Aanbestedingswet om in beginsel te gunnen op beste prijs-kwaliteitverhouding. Als er op laagste prijs of laagste kosten wordt gegund, moet dit in het aanbestedingsdocument gemotiveerd worden.⁸ In de aanbestedingsdocumentatie wordt de gunningsgrond vooraf gecommuniceerd met de mogelijke inschrijvers.

Bevinding over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

De gemeente voldoet deels aan de eerste norm, aangezien duurzaamheid nog niet als ideëel doel bekend is binnen de organisatie en ook SROI nog meer in het programma van eisen verwerkt kan worden. De focus op lokaal ondernemerschap is aanwezig binnen de ambtelijke organisatie. De gemeente voldoet aan de norm over doelmatigheid omdat de gemeente zich richt op de beste prijs in relatie tot de kwaliteit, de inkoopcoördinator bekend is binnen de organisatie en, vooral bij de grotere aanbestedingen, geconsulteerd wordt door de budgethouder. Aandachtspunt daarin is dat de inkoopcoördinator afhankelijk is in haar functioneren van de informatie die vakafdelingen haar aanreiken.

⁸ De gewijzigde Aanbestedingswet noemt drie gunningscriteria: beste prijs-kwaliteitsverhouding (voorheen vaak aangeduid als Economisch Meest Voordelige Inschrijving of EMVI), levenscycluskosten (laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit) en laagste prijs. Gunnen op basis van beste prijs-kwaliteitsverhouding is het uitgangspunt, afwijking moet gemotiveerd worden.

2.3 Controleprotocol

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

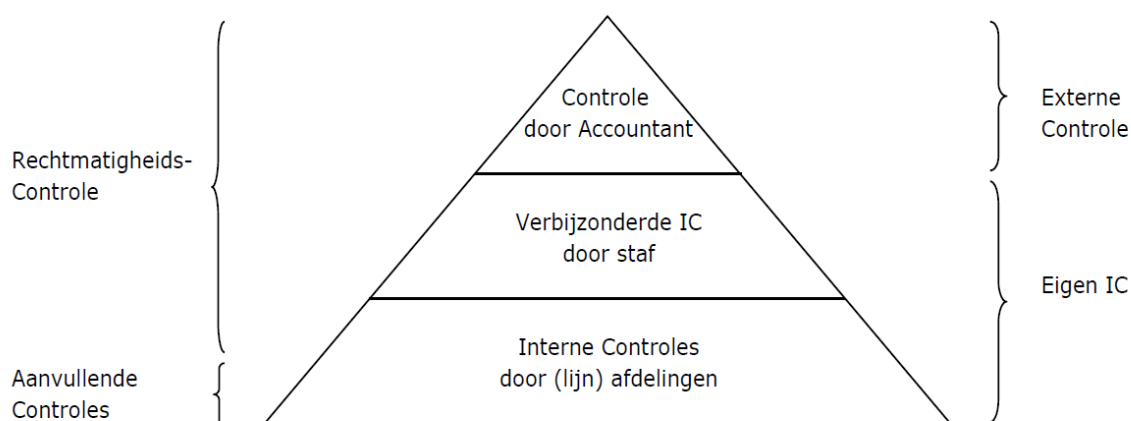
Hoe is het controleprotocol vormgegeven en hoe functioneert dit in de praktijk?

Normen	Score
Er is sprake van een controleprotocol. Dit protocol wordt aantoonbaar toegepast.	Externe en verbijzonderde interne controle: voldoet deels
	Interne controle: voldoet niet

Op 31 oktober 2017 heeft het college het intern controleplan vastgesteld. Dit document beschrijft de diverse controles en verwijst naar het controleprotocol.⁹ Het interne controleplan spreekt over drie typen controles:

1. Interne controle door vakafdelingen
2. Verbijzonderde interne controle
3. Accountantscontrole

Het is onderstaand weergegeven in een piramide waarbij de interne controles de basis vormen. Inkoop en aanbesteden is één van de 18 primaire processen binnen de gemeente. Het is een proces met een hoog risicoprofiel volgens het controleplan en het scoorde een onvoldoende op interne beheersing en cultuur.¹⁰ We lichten onderstaand de drie typen controles toe voor het proces inkoop en aanbesteding.



Figuur 1 - schema afkomstig uit Intern Controleplan Gemeente Borger-Odoorn

⁹ Intern Controleplan Gemeente Borger-Odoorn. Par. 3.4.

¹⁰ Controleschema primaire processen Borger-Odoorn, bijlage bij het interne controleplan: Inkoop en aanbesteding is een van de drie processen (van in totaal 18 processen) die binnen Borger-Odoorn onvoldoende scoort.

Interne controles door vakafdelingen

Het controleplan definieert interne controle als het geheel van maatregelen en procedures gericht op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële processen.¹¹

De verantwoordelijkheid voor inkoop en aanbesteding ligt bij de diverse vakafdelingen. De ambtelijke organisatie is zo ingericht dat de verantwoordelijkheid laag in de organisatie ligt: bij de medewerkers van de vakafdelingen. Dat vereist taakvolwassenheid en lerend vermogen van de medewerkers en de organisatie als geheel. De consequentie van deze organisatorische keuze is dat de budgethouders op afstand staan en er slechts een marginale toets door budgethouders plaatsvindt. Er is geen controleprotocol voor interne controles binnen de vakafdelingen (de basis van de piramide). Zo ontbreekt bijvoorbeeld een collegiale toets op het toepassen van de juiste inkoopprocedure (vier ogen-principe). In theorie is het mogelijk dat een medewerker het gehele aanbestedingsproces, van voorbereiding tot gunning, alleen uitvoert. Het is aan de medewerker in kwestie om een collega of leidinggevende te vragen mee te kijken. Hierdoor is er geen controlemechanisme gedurende het traject. In de praktijk blijkt dat de gesproken medewerkers zich bewust zijn van de uitgaven van publieke middelen en de bijbehorende verantwoordelijkheid. Naar mate het om grotere bedragen gaat houden deze medewerkers collega's, leidinggevende en/of inkoopcoördinator op de hoogte van de wens tot en met het proces van aanbesteden. Kleinere aanbestedingen worden soms zonder collega uitgevoerd, waarbij het in de praktijk voorgekomen is dat een aanbesteding achteraf toch meervoudig aanbesteed had moeten worden. De organisatie is door het ontbreken van een controlemechanisme sterk afhankelijk van de kennis en ervaring van individuele medewerkers. Door het gebrek aan borging van de interne (collegiale) controle binnen de vakafdeling is de organisatie kwetsbaar voor onrechtmatigheden.

De budgethouder van een vakafdeling kan desgewenst ondersteuning en advies krijgen van de inkoopcoördinator, mits de budgethouder zelf het initiatief daartoe neemt. Inschakeling van de inkoopcoördinator is alleen verplicht bij inkopen die buiten het mandaat van de budgethouder vallen of waarbij sprake is van afwijking van het beleid of politieke gevoeligheid.

Het is toegestaan om af te wijken van het beleid, mits er voorafgaand instemming van het college is en er een advies van de inkoopcoördinator ligt. Er zijn relatief weinig collegebesluiten over afwijking van het inkoopbeleid: in 2016 en 2017 gaat het om zes collegebesluiten.¹² Bijlage 2 bevat een analyse van deze afwijkingsbesluiten. Hieruit blijkt onder meer dat het bij deze besluiten om af te wijken ook om bijzondere situaties gaat. Met andere woorden: de afwijking van het inkoopbeleid is te verklaren. In geval van zo'n afwijkingsbesluit is het in Borger-Odoorn gebruikelijk om daarvoor de inkoopfunctie te raadplegen. Deze werkwijze is vastgelegd in het format van het collegevoorstel en vindt ook zo plaats.

Het komt echter ook voor dat de gemeente afwijkt zonder dat er een collegebesluit aan ten grondslag ligt; dit blijkt uit een vergelijking met de rechtmatigheidsonderzoeken. De gemeente heeft geen inzicht in het totaal aan procedures waarin afgeweken is van het beleid. De inkoopcoördinator probeert door diverse workshops het nieuwe inkoopbeleid bekendheid te geven en besteedt in die workshops ook aandacht aan de procedure om af te kunnen wijken van het beleid.

¹¹ Intern Controleplan Gemeente Borger-Odoorn. Par. 2.1.

¹² Collegevoorstellen nummers 17.00831, 17.01181, 16.16081, 16.22852, 16.22867 en 16.23987.

Het collegevoorstel om af te wijken van het beleid moet voorzien zijn van het advies van de inkoopcoördinator. Is er geen aangehecht advies, dan zou het college het advies terug moeten sturen naar de budgethouder. Het is onbekend op welke schaal dit plaatsvindt. Het formulier voor collegevoorstellen is wat dat betreft niet heel duidelijk. Het formulier kent de vraag of de inkoopcoördinator geraadpleegd is, maar zegt niets over het advies dat is gegeven. In beginsel zorgt de controle door de inkoopcoördinator voor borging doordat het collegevoorstel voorzien moet zijn van een advies van de inkoopcoördinator. De inkoopcoördinator is niet op de hoogte van *alle* inkooptrajecten en is ook niet verantwoordelijk voor (de controle op) de reguliere inkooptrajecten.

De coördinatie en aansturing van de interne controle is belegd bij de clustercoördinator financiële administratie, maar deze draagt geen verantwoordelijkheid voor de correcte toepassing van het inkoop- en aanbestedingsbeleid door de vakafdelingen. Zijn focus ligt op de verbijzonderde interne controle (zie hieronder) en het intern doorgeven van leerpunten die volgen uit deze controles.

Verbijzonderde interne controles

De verbijzonderde interne controle vormt een aanvulling op de interne controle. Het is een steekproefsgewijze dossiercontrole door een externe deskundige. Voor inkoop en aanbesteden gaat het om audits die de gemeente Emmen elk half jaar voor Borger-Odoorn uitvoert. De frequentie ligt daarmee zelfs hoger dan de jaarlijkse frequentie die volgens het interne controleplan bij een hoog risico-proces hoort. Deze audits geven een helder beeld van de taakuitvoering; ze maken ook duidelijk dat er ruimte voor verbetering is. De uitkomsten van deze audits c.q. rechtmatigheidscontroles komen in de volgende paragraaf aan bod.

De opvolging van bevindingen uit de (verbijzonderde) interne controles vormt een aandachtspunt. Uit diverse gesprekken blijkt dat de ambtelijke organisatie daarin stappen wil zetten, maar op dit moment is er sprake van vrijblijvendheid en ontbreekt het aan monitoring van de opvolging.

Accountantscontrole

De accountant werkt risicogericht en bepaalt de noodzakelijke breedte en diepgang van zijn controle op basis van de kwaliteit van (verbijzonderde) interne controle die de gemeente zelf uitvoert of laat uitvoeren, zoals bij de door Emmen voor Borger-Odoorn uitgevoerde controle. Hoe hoger de kwaliteit van de (verbijzonderde) interne controle door de organisatie, hoe minder controlewerkzaamheden de accountant hoeft uit te voeren. De aard van de controle verschuift dan van een gegevensgerichte controle naar een procesgerichte controle. De accountant controleert op hoofdlijnen en voert geen volledige check uit op alle inkoopdossiers. Uit het accountantsverslag over de jaarrekening van 2016 blijken geen onvolkomenheden.¹³

Bevinding over het controleprotocol

Er is een controleprotocol voor de verbijzonderde interne controle en voor de accountantscontrole, maar niet voor de reguliere interne controle op de werkprocessen (bijvoorbeeld: vier ogen-principe). De interne controle is niet geborgd en de opvolging van aanbevelingen uit audits wordt niet structureel gemonitord. Daarmee voldoet de gemeente niet volledig aan de gestelde norm.

¹³ Een inhoudelijke check op de accountantscontrole valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

2.4 Rechtmatigheid

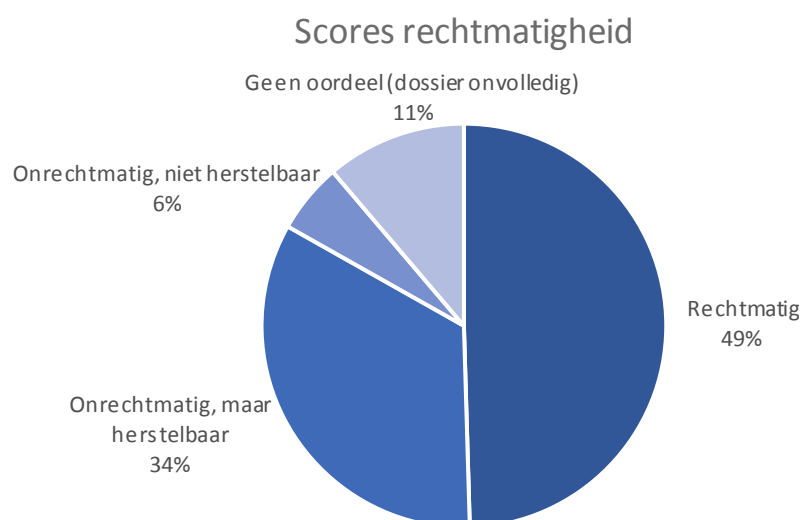
Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig?

Normen	Score
Inkoop- en aanbesteding voldoet aan wet- en regelgeving en aan de in Borger-Odoorn geldende beleidsregels en procedures.	De gemeente voldoet deels
Afwijkingen worden gesignaleerd en gerapporteerd en er vindt bijsturing plaats.	De gemeente voldoet deels

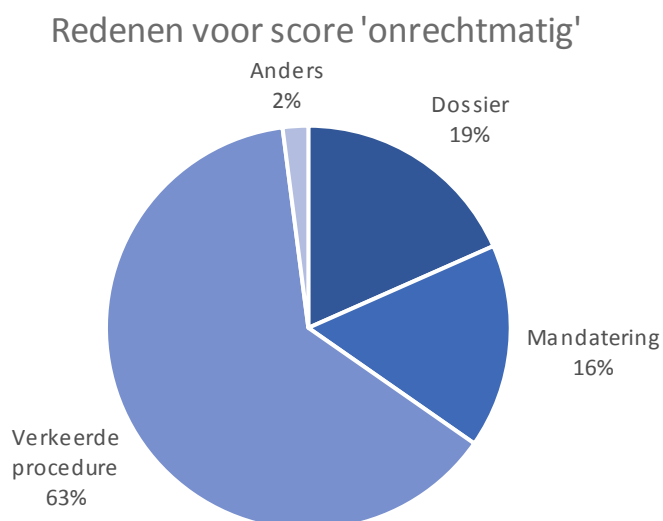
Een auditor van de gemeente Emmen voert tweemaal per jaar een rechtmatigheidscontrole uit op de financiën van de gemeente Borger-Odoorn. Standaard onderdeel daarin is een steekproefsgewijze controle op rechtmatigheid van de inkoop- en aanbestedingstrajecten. Deze steekproef is niet aselekt, maar risicogericht. Dat wil zeggen dat de uitkomsten niet te extrapoleren zijn naar het geheel van de inkooptrajecten van de gemeente Borger-Odoorn. De uitkomsten zijn daarmee per definitie niet representatief, maar geven desalniettemin een goed beeld van de inkoopdossiers.

De rekenkamercommissie heeft de auditrapporten van 2014 tot en met de eerste helft van 2017 geanalyseerd. Het betreft in totaal 107 inkoopdossiers. Hieruit blijkt dat 49% van de onderzochte trajecten rechtmatig verlopen is (zie Figuur 2). De andere helft bestaat voornamelijk uit dossiers die als onrechtmatig worden bestempeld, maar die met een herstelactie (een besluit van het college met terugwerkende kracht) alsnog rechtmatig gemaakt kunnen worden. In 6% van de gevallen gaat het om definitief onrechtmatige dossiers. Het is de rekenkamercommissie onbekend of de gemeente lering trekt uit deze dossiers.



Figuur 2 Scores rechtmatigheid onderzochte inkoopdossiers Borger-Odoorn (bron: audits uitgevoerd door Emmen)

De steekproeven laten zien dat meerdere dossiers niet compleet zijn. Sommige zijn dermate incompleet dat het niet mogelijk is om te komen tot een oordeel over de rechtmatigheid. Voorbeelden hiervan zijn de dossiers over afvalverwerking (2014, 2016 en 2017), aanschaf van software voor kadaster en belastingen (2017), een pilot in het kader van de decentralisaties (2014) en de aanschaf van een auto (2014). In andere gevallen gaat het om het ontbreken van specifieke documenten, zoals de ramingen, contracten en afspraken over verlenging of meerwerk. Het ontbreken van documenten in de aanbestedingsdossiers zorgt voor 19% van de onrechtmatige trajecten (zie Figuur 3). Het komt ook regelmatig voor dat er procedurele fouten gemaakt worden met betrekking tot de mandatering. Voorbeelden hiervan zijn enkele bestratingsopdrachten, rioolwerkzaamheden en asbestsanering. In 63% van de gevallen bij de onrechtmatigheden gaat het om het volgen van een lichtere procedure dan vereist, zonder dat het college daar toestemming voor gegeven had. Een lichtere procedure is alleen toegestaan in geval van een aanbesteding onder de Europese drempel, waarbij er sprake moet zijn van gemotiveerd afwijken in combinatie met een collegebesluit.

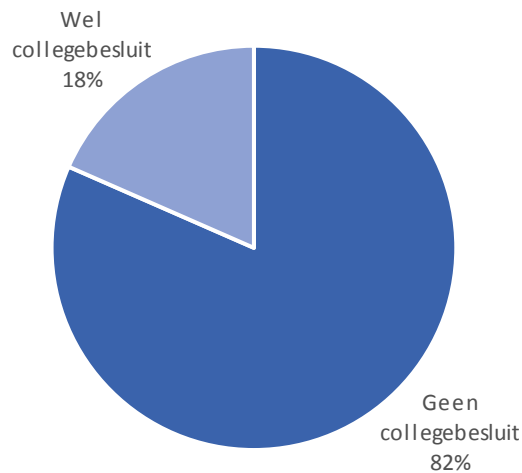


Figuur 3 Aard van de onrechtmatigheid onderzochte inkoopdossiers (bron: audits uitgevoerd door Emmen)

Uit de rapportages blijkt dat er in 36% van de onderzochte dossiers is afgeweken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierbij gaat het voornamelijk om enkelvoudig onderhandse procedures die meervoudig uitgevoerd hadden moeten worden. Uit onderstaande tabel blijkt dat 82% daarvan zonder collegebesluit heeft plaatsgevonden.¹⁴

¹⁴ Deze 82% betreft 31 van in totaal 38 gevallen waarbij sprake was van een afwijking van beleid.

Collegebesluit bij afwijking van procedure



Figuur 4 Mate waarin er – bij de onderzochte inkoopdossiers - een collegebesluit is bij afwijking van het inkoopbeleid (bron: audits uitgevoerd door Emmen)

De rapportages geven per dossier aan welke herstelacties noodzakelijk zijn. Uit de opgevraagde en ontvangen collegebesluiten blijkt dat de dossiers met afwijkingen van het beleid zonder collegebesluit niet allemaal zijn hersteld. De rekenkamercommissie heeft zes collegevoorstellen ontvangen voor afwijking van het beleid in 2016 en 2017. Deze trajecten komen niet voor in de rechtmatigheidsrapportages.

Bevinding over de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Er vinden structureel externe controles plaats op de rechtmatigheid. Deze vormen een belangrijk onderdeel van de borging van rechtmatigheid binnen Borger-Odoorn. Uit de externe controles blijkt dat een deel van de trajecten rechtmatig verlopen is. Deze rechtmatigheidscontroles laten echter ook zien dat er afwijkingen van het inkoop- aanbestedingsbeleid zijn die intern binnen Borger-Odoorn niet gesignaleerd waren. De inkoopcoördinator is alleen op aanvraag en bij de grotere inkooptrajecten betrokken. Er is niet altijd sprake van collegiale toetsing (vier ogen-principe) en doordat de verantwoordelijkheid laag in de organisatie is belegd, staat het management op afstand. Daarnaast is er alleen informatie over de dossiers die in de rechtmatigheidsonderzoeken zijn opgenomen. Van de overige dossiers is het binnen de gemeente onbekend of er afwijkingen zijn. Er vindt door de lijnafdelingen geen structurele interne toetsing op rechtmatigheid plaats. Daarom voldoet de gemeente deels aan de norm. De afwijkingen worden door de rechtmatigheidscontroles gesignaleerd - mits het betreffende dossier onderdeel is van de steekproef - en gerapporteerd in rapportages. Er is geen systematische informatie over herstelacties. Daarom voldoet de gemeente deels aan de norm.

2.5 Evaluatie

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre vindt evaluatie van het inkoopbeleid plaats?

Normen	Score
De gemeente evalueert periodiek het inkoopbeleid.	De gemeente voldoet niet

In het Strategisch Beleidsplan Inkoop en Aanbesteden van 2013 was een tweejaarlijks evaluatiemoment opgenomen. In april 2015 zou het college het inkoop- en aanbestedingsbeleid evalueren en waar nodig herijken. Er heeft weliswaar een ambtelijke evaluatie plaatsgehad, maar deze is niet gedocumenteerd en de uitkomsten daarvan zijn onbekend. Ambtelijk wordt aangegeven dat de uitkomsten van de evaluatie verwerkt zijn in het nieuwe beleid. In het nieuwe Inkoop- en aanbestedingsbeleid is de passage over evaluatie geschrapt.

Bevinding over de evaluatie van het inkoopbeleid

Het college heeft gedurende het vorige inkoopbeleid geen gedocumenteerde beleidsevaluatie uitgevoerd. Met het nieuwe beleid is de passage over evaluatie geschrapt. Dit betekent dat het college een vast moment mist om stil te staan bij het beleid en de uitvoering daarvan. De gemeente voldoet daarmee niet aan de gestelde norm.

2.6 Rol van de raad

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Op welke wijze is de raad betrokken bij:

- a) de totstandkoming van het inkoopbeleid?*
- b) de controle op correcte uitvoering?*

Normen	Score
De gemeenteraad is in de voorbereidingsfase in de gelegenheid gesteld om mee te denken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	De gemeente voldoet niet
Het college informeert de raad bij afwijkingen van het inkoopbeleid.	De gemeente voldoet niet

Het college is conform de financiële verordening bevoegd zelfstandig beleid te formuleren en vast te stellen voor inkoop- en aanbesteding. Bij de totstandkoming van het nieuwe beleid is de gemeenteraad niet betrokken geweest. Er zijn geen informatiebijeenkomsten georganiseerd en de gemeenteraad is niet om input of een zienswijze gevraagd. Het beleidsstuk is niet besproken in commissievergaderingen of raadsvergaderingen. Wanneer het college besluit af te wijken van het inkoopbeleid en dit vastlegt met een collegebesluit, is dit in beginsel inzichtelijk voor de raad. Wanneer afwijkingen niet bekrachtigd worden door een collegebesluit is de raad niet geïnformeerd. De rechtmatigheidscontroles (zie paragraaf 2.4) laten zien dat er in 2016 en 2017 meerdere malen is afgeweken van het inkoopbeleid zonder bekrachtiging door het college.

Bevinding over de rol van de raad

Het college heeft de gemeenteraad niet om input of zienswijzen gevraagd in de voorbereidende fase van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook informeert het college de raad niet in alle gevallen bij afwijking van het inkoopbeleid. Daardoor voldoet de gemeente niet aan de gestelde normen.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

Ton Soeverein - wethouder

Inkoopcoördinator

Manager Maatschappelijke Ontwikkelingen

Manager Grondgebiedszaken

Manager Klant Contact Center

Manager Financiën en Bedrijfsvoering

Clustercoördinator Financiële Administratie

Beleidsmedewerker Grondgebiedszaken

Beleidsmedewerker Maatschappelijke ontwikkeling

Beleidsmedewerker Maatschappelijke ontwikkeling

Bijlage 2. Analyse afwijkingsbesluiten inkoop

Onderzoeksmethodiek en bronmateriaal:

In dit rekenkameronderzoek is gevraagd naar alle besluiten van het college uit 2016 en 2017 om af te wijken van het inkoopbeleid van Borger-Odoorn. Hierop zijn uiteindelijk zeven collegebesluiten aangeleverd, waarvan één uit 2018. De bevindingen zijn gebaseerd op deze zeven collegebesluiten (zie onderstaande tabel) en op de in 2014 t/m 2017 door de gemeente Emmen uitgevoerde verbijzonderde interne controles.

Bevindingen onderzoekers:

- De gemeente kiest in de regel de juiste aanbestedingsvorm, dat wil zeggen conform het inkoopbeleid. Dit blijkt ook uit de door de gemeente Emmen uitgevoerde verbijzonderde interne controle.¹⁵
- In dit rekenkameronderzoek is ook geconstateerd dat de gemeente soms afwijkt van het inkoopbeleid. Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en van het advies van de inkoopcoördinator is toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders en voor zover één en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is. Het komt echter ook voor dat de gemeente afwijkt zonder dat er een collegebesluit aan ten grondslag ligt (bijvoorbeeld bij de inkoop van wegeenzout in 2017).¹⁶
- Bij het opstellen van een collegevoorstel voor afwijking van het inkoopbeleid wordt standaard de inkoopfunctie geraadpleegd. Dit is een vereiste vanuit het inkoopbeleid en de gemeente voldoet daaraan. Deze raadpleging is een goede zaak aangezien het zorgt voor een interne check. Het collegevoorstel vermeldt echter niet standaard hoe het advies van de inkoopfunctie luidt. Slechts in een enkel geval is het advies van de inkoopfunctie vermeld (zie bijvoorbeeld collegebesluit 16.22867). Het is dan ook niet helder in hoeverre het college afwijkt van het advies van de inkoopfunctie.
- Bij de bestudeerde afwijkingsbesluiten gaat het om bijzondere gevallen. Met andere woorden: het is veelal goed verklaarbaar waarom het college het wenselijk acht om af te wijken van het eigen inkoopbeleid.
- De risico's worden summier uitgewerkt in de collegevoorstellen. Het gaat om het expliciet maken van de mogelijkheid dat een marktpartij een klacht indient over de aanbesteding.
- Bij burgerinitiatieven is het zaak om in een vroegtijdig stadium het plan aan het gemeentelijk inkoopbeleid te toetsen.

¹⁵ Rapportage 1^e audit 2017.

¹⁶ Rapportage 1^e audit 2017.

Datum Besluit college	Inkooptraject	Bedrag	Aanbestedingsvorm gekozen door college	Aanbestedingsvorm voorgeschreven in inkoopbeleid	Inkoopfunctie geraadpleegd	Argument om af te wijken	Risico afwijking benoemd
26 juli 2016 (16.16081)	Informatiesysteem (Regiesysteem iSamenleving, integratie met Civision Samenlevingszaken.	Niet bekend	Enkelvoudig onderhandse aanbesteding (gunning aan PinkRocade)	Meervoudig onderhands	Ja	Harmonisatie van applicaties binnen de BOCE samenwerking.	Ja, het college benoemt dat er feitelijk sprake is van een onrechtmatigheid en dat het risico bestaat dat een derde zich door de enkelvoudig onderhandse aanbesteding benadeeld voelt en daartegen bezwaar maakt. Het college schat de kans daarop in als zeer gering en verwacht dat een dergelijk bezwaar, gezien de motivatie weinig kans van slagen heeft.

Datum Besluit college	Inkooptraject	Bedrag	Aanbestedingsvorm gekozen door college	Aanbestedingsvorm voorgeschreven in inkoopbeleid	Inkoopfunctie geraadpleegd	Argument om af te wijken	Risico afwijking benoemd
Onbekend (16.22852)	Aanbesteding onkruidbestrijding op verhardingen 2017	€98.000 gereserveerd voor 2017	Nog eenmaal meervoudig onderhands en daarna, gezien het doorlopende karakter, wordt een Europese aanbesteding geadviseerd	Meervoudig onderhands	Ja (2-11-2016)	Meervoudig onderhands leverde weliswaar een economisch voordelige aanbesteding op, onder de kostprijs, maar de aannemer had moeite met het behalen van het gewenste kwaliteitsniveau.	"N.v.t"

Datum Besluit college	Inkooptraject	Bedrag	Aanbestedingsvorm gekozen door college	Aanbestedingsvorm voorgeschreven in inkoopbeleid	Inkoopfunctie geraadpleegd	Argument om af te wijken	Risico afwijking benoemd
25-10-2016 (16.22867)	Achterstallig onderhoud bomen	€159.000	Meervoudig onderhands (2 of meerdere onderdelen)	Nationaal aanbesteden	15-10-2016	Door de opdracht te verdelen is meervoudig onderhands aanbesteden mogelijk. Dit biedt meer grip op de keuze van de aanbestedende partij. Er kan worden gekozen voor een regionale partij en de risico's worden gespreid over de opdrachten	Opdrachten vanaf €100.000 worden nationaal aanbesteed. Er wordt aangegeven dat de keuze voor de aanbesteding afhangt van een aantal factoren, waaronder dus de prijs en het aantal inschrijvers. Benadrukt wordt dat, indien wordt gekozen voor meervoudig onderhands, dit goed beargumenteerd dient te worden. Verder worden geen expliciete risico's benoemd.

Datum Besluit college	Inkooptraject	Bedrag	Aanbestedingsvorm gekozen door college	Aanbestedingsvorm voorgeschreven in inkoopbeleid	Inkoopfunctie geraadpleegd	Argument om af te wijken	Risico afwijking benoemd
20-12-2016 (16.23987)	Uitvoering Peuterspeelzaalwerk en VVE voor 2016	Niet nader gespecificeerd	Enkelvoudig onderhands (van subsidierelatie naar inkooprelatie met dezelfde partij). Voor 2016 wordt met terugwerkende kracht een inkooprelatie aangegaan voor 1 jaar.	Voorheen subsidierelatie, Wanneer de opdracht boven de €750.000 komt is een Europese aanbesteding verplicht.	14-12-2016	Vanwege het onderzoek en de ontwikkeling naar de Voorschool, dat loopt vanaf 2016, is gekozen om een overeenkomst voor 1 jaar aan te gaan.	“De ontwikkeling van de Voorschool is een expeditie, waarbij de partijen nog niet weten wat het eindresultaat zal worden. De randvoorwaarden zijn duidelijk net zoals de insteek om per leefgebied maatwerk te leveren. In het schooljaar 2017-2018 wordt aan de hand van pilots ervaring op gedaan per leefgebied.”
27-6-2017 (17.00831)	Verlenging opdracht aan Welzijngroep	€ 577.000	Enkelvoudig onderhands (Welzijngroep Andes)	“De offerteaanvraag voor de enkelvoudige onderhandse aanbesteding “Inkoop Andes 2.0” is van toepassing.”	14-6-2017	Met de verlenging voor 2017 wordt de in 2015 aangegane relatie met Welzijngroep Andes verder vormgegeven en wordt het ingezet werk gecontinueerd.	Ja: “De transformatie lijkt door Andes goed te worden opgepakt. Door voorafgaand aan de ondertekening van de overeenkomst de laatste kanttekeningen te bespreken en door goed contractmanagement gedurende 2017, lijkt er geen risico.”

Datum Besluit college	Inkooptraject	Bedrag	Aanbestedingsvorm gekozen door college	Aanbestedingsvorm voorgeschreven in inkoopbeleid	Inkoopfunctie geraadpleegd	Argument om af te wijken	Risico afwijking benoemd
06-07-2017 (17.01181)	Opdracht verstrekken aan Territoria voor de tweede fase van gebiedsvisie de Monden	€59.235 (schrijven gebiedsvisie) + €15.000 (belevings-onderzoek)= €74.235	Enkelvoudig onderhands	Meervoudig onderhands	25-04-2017	Territoria heeft in de eerste fase vertrouwen gewekt en bekend geraakt met de gebiedsvisie. Meervoudig onderhands levert mogelijk een nieuwe, onbekende partij op en is bovendien een tijdrovend proces	“De dekking komt uit het herstructureringsfonds dat is ingesteld. Uw college heeft de aanvulling van het herstructureringsfonds opgenomen in de bestuursrapportage I ... Als de raad niet instemt met deze rapportage, zullen we een apart kredietvoorstel moeten voorbereiden, om de benodigde middelen voor deze visie te dekken.”

Datum Besluit college	Inkooptraject	Bedrag	Aanbestedingsvorm gekozen door college	Aanbestedingsvorm voorgeschreven in inkoopbeleid	Inkoopfunctie geraadpleegd	Argument om af te wijken	Risico afwijking benoemd
13-03-2018 (18.00475)	Reconstructie kruising Zuiderhoofdstraat/ Hoofdstraat Buinerveen.	€332,958 (LEADER-subsidie aan dorpsbelangen Buinerveen, initiatiefnemer van de reconstructie)	Enkelvoudig onderhands (Hoorndra)	Meervoudig onderhands	1-3-2018	Extra werkzaamheden van de gemeente toegevoegd die nodig zijn om het plan mogelijk te maken, maar zijn er niet direct aan toe te schrijven. Denk hierbij aan het vervangen van de riolering en het aanleggen van regenwaterriolen. Dit brengt het risico van een tweede aannemer met zich mee. Een mogelijk alternatief - zoals het hele project door de gemeente te laten aanbesteden - is onderzocht. LEADER eist echter dat de Dorpsbelangen zelf haar gedeelte van de aanbesteding uitvoert.	“Het is mogelijk dat een derde partij vragen gaat stellen over de manier van aanbesteden van dit project.”

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Borger-Odoorn (hierna: RKC) heeft onderzoek gedaan naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Borger-Odoorn. De centrale onderzoeksvraag is:

Wat is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

In deze bestuurlijke oplegnotitie lichten wij de aanleiding, doelstelling, vraagstelling en aanpak van het onderzoek toe. Tevens trekken wij conclusies en doen wij aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek.

Unravelling Onderzoek en Advies (hierna: Unravelling) is gevraagd het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is van start gegaan in december 2017. Het rapport van het door Unravelling uitgevoerde onderzoek vindt u in de bijlage.

1.1 Aanleiding

Het onderwerp inkoop- en aanbestedingsbeleid stond al jaren op de longlist van de RKC. Het onderwerp is politiek van belang en is door meerdere fracties genoemd tijdens de jaarlijkse gesprekken met de fracties in september 2017. Bovendien leeft het onderwerp onder de burgers van Borger-Odoorn; de RKC heeft de afgelopen jaren meerdere malen vragen ontvangen over aanbestedingen. Het onderwerp heeft ook een groot financieel belang. Door doelmatig(er) aan te besteden kan Borger-Odoorn met minder middelen dezelfde doelstellingen bereiken dan wel meer doelstellingen bereiken met dezelfde middelen.

In 2016 is de Aanbestedingswet 2012 gewijzigd en is nationaal een traject Beter Aanbesteden van start gegaan. In Borger-Odoorn waren de kaders verouderd en in oktober 2017 is het beleidsplan herzien, mede naar aanleiding van de gewijzigde Aanbestedingswet. Door de landelijke aandacht, de herziene kaders en het politieke, maatschappelijke en financiële belang heeft de RKC besloten een onderzoek naar inkoop en aanbesteden binnen Borger-Odoorn in te stellen.

1.2. Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de nota van conclusies en aanbevelingen is het bestuurlijke rapport. Hierin staan de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek vermeld, evenals de aanbevelingen die de RKC heeft geformuleerd. In dit rapport is geen bestuurlijke reactie van burgemeesters en wethouders opgenomen. Deze is als afzonderlijke bijlage toegevoegd.

Het tweede deel is het rapport van bevindingen. In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen en toegelicht. Het rapport van bevindingen vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

1.3. Doelstelling van het onderzoek

Het rapport richt zich op de vraag hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt uitgevoerd. Het antwoord zou inzicht moeten bieden, waarmee de gemeenteraad het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan scherpstellen en duidelijke keuzes kan maken in het inzetten van uitvoeringscapaciteit voor dit beleidsterrein.

Het is de verwachting dat de uitkomsten een belangrijk leereffect zullen opleveren, zowel voor de controlerende rol van de raad als de doelmatigheid en transparantie van het gemeentelijk handelen.

1.4. Verantwoording

Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen heeft de RKC Unravelling opdracht gegeven onderzoek te doen. Op basis van documentenonderzoek en interviews hebben de onderzoekers bijgaand rapport van bevindingen (deel 2) gemaakt. Het rapport vormt een integraal onderdeel van de rapportage van de RKC. Het concept ervan is ter verificatie (voor ambtelijk wederhoor) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De organisatie heeft hierop gereageerd. De reactie is vervolgens verwerkt in het definitieve bevindingenrapport en is daarmee door ons vastgesteld. Op basis van dit rapport heeft de RKC conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

De conclusies en aanbevelingen (deel 1) en het bevindingenrapport (deel 2) zijn vervolgens voor voorgelegd (voor bestuurlijk wederhoor) aan burgemeester en wethouders. De reactie van het college treft u aan als bijlage bij dit rapport.

1.5. Onderzoeksvraag

De rekenkamercommissie van Borger-Odoorn heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Dit is vertaald in de volgende vragen en de daarbij behorende normen:

Deelvraag		Norm
1	Wat is het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn?	<ul style="list-style-type: none">▪ Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn sluit aan bij Europese en nationale regelgeving.▪ De gemeente heeft haar beleidsinhoudelijke doelen geïncorporeerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
2	Hoe vindt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats?	<ul style="list-style-type: none">▪ De uitvoering verloopt doeltreffend c.q. inkoop draagt aantoonbaar bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen.▪ De uitvoering verloopt doelmatig c.q. er is sprake van een inkoopstrategie, de gemeente kiest voor de beste prijs-kwaliteitverhouding en de inkoopafdeling is goed ingebed in de organisatie en functioneert efficiënt.
3	Hoe is het controleprotocol vormgegeven en hoe functioneert dit in de praktijk?	<ul style="list-style-type: none">▪ Er is sprake van een controleprotocol. Dit protocol wordt aantoonbaar toegepast.
4	In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig?	<ul style="list-style-type: none">▪ Inkoop- en aanbesteding voldoet aan wet- en regelgeving en aan de in Borger-Odoorn geldende beleidsregels en procedures.▪ Afwijkingen worden gesignaleerd en gerapporteerd en er vindt bijsturing plaats.

Deelvraag		Norm
5	In hoeverre vindt evaluatie van het inkoopbeleid plaats?	<ul style="list-style-type: none"> Conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn vindt tweejaarlijks een evaluatie plaats.
6	Op welke wijze is de raad betrokken bij: a) de totstandkoming van het inkoopbeleid? b) de controle op correcte uitvoering?	<ul style="list-style-type: none"> De gemeenteraad is in de voorbereidingsfase in de gelegenheid gesteld om mee te denken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het college informeert de raad bij afwijkingen van het inkoopbeleid.

2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

2.1 Bevindingen/beantwoording hoofdvraag en deelvragen

De deelvragen kunnen als volgt beantwoord worden.

Wat is het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn?

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn is herzien naar aanleiding van veranderingen in nationale wetgeving en sluit daarmee aan bij Europese en nationale regelgeving. Borger-Odoorn kan tot relatief hoge bedragen kiezen voor enkelvoudig onderhands aanbesteden, hetgeen het risico op een ondoelmatige inkoop vergroot. De gemeente heeft haar beleidsinhoudelijke doelen (SROI, duurzaamheid en het bevorderen van de regionale en lokale economie) geïncorporeerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Hoe vindt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats?

Inkoop draagt deels bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen c.q. is doeltreffend, omdat nog niet alle doelen bekend zijn binnen de organisatie. De uitvoering verloopt doelmatig, omdat de gemeente zich richt op de beste prijs in relatie tot de kwaliteit, de inkoopcoördinator bekend is binnen de organisatie en, vooral bij de grotere aanbestedingen, geconsulteerd wordt door de budgethouder. Aandachtspunt daarin is dat de inkoopcoördinator afhankelijk is in haar functioneren van de informatie die vakafdelingen haar aanreiken.

Hoe is het controleprotocol vormgegeven en hoe functioneert dit in de praktijk?

Er is een controleprotocol voor de verbijzonderde interne controle en voor de accountantscontrole, maar niet voor de reguliere interne controle op de werkprocessen (bijvoorbeeld: vier ogen-principe). De interne controle is niet geborgd en de opvolging van aanbevelingen uit audits wordt niet structureel gemonitord.

In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig?

Uit structurele externe controles op rechtmatigheid blijkt dat een deel van de trajecten rechtmatig verlopen is. Deze rechtmatigheidscontroles laten echter ook zien dat er afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn die intern binnen Borger-Odoorn niet gesignaleerd waren. De inkoopcoördinator is alleen op aanvraag en bij de grotere inkooptrajecten betrokken. Er is niet altijd sprake van collegiale toetsing (vier ogen-principe) en doordat de verantwoordelijkheid laag in de organisatie is belegd, staat het management op afstand. Daarnaast is er alleen informatie over de dossiers die in de rechtmatigheidsonderzoeken zijn opgenomen. Van de overige dossiers is het binnen de gemeente onbekend of er afwijkingen zijn. Er vindt door de lijnafdelingen geen structurele interne toetsing op rechtmatigheid plaats. Er is geen systematische informatie over herstelacties.

In hoeverre vindt evaluatie van het inkoopbeleid plaats?

Het college heeft gedurende het vorige inkoopbeleid geen gedocumenteerde beleidsevaluatie uitgevoerd. Met het nieuwe beleid is de passage over evaluatie geschrapt.

Op welke wijze is de raad betrokken bij de totstandkoming van het inkoopbeleid en de controle op correcte uitvoering daarvan?

Het college heeft de gemeenteraad niet om input of zienswijzen gevraagd in de voorbereidende fase van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook informeert het college de raad niet in alle gevallen bij afwijking van het inkoopbeleid.

De hoofdvraag is beantwoord als volgt.

Wat is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn sluit aan bij Europese en nationale regelgeving. De gemeente heeft haar beleidsinhoudelijke doelen geïncorporeerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Rechtmatigheid

Er vinden structureel externe controles plaats op de rechtmatigheid. Er vindt door de lijnafdelingen geen structurele interne toetsing op rechtmatigheid plaats. Er is geen systematische informatie over herstelacties.

Doelmatigheid

De uitvoering verloopt doelmatig. Er is sprake van een inkoopstrategie, de gemeente kiest voor de beste prijs-kwaliteitverhouding en de inkoopafdeling is goed ingebed in de organisatie en functioneert efficiënt.

Doeltreffendheid

De uitvoering verloopt gedeeltelijk doeltreffend. Duurzaamheid is nog niet als ideëel doel bekend binnen de organisatie en ook SROI kan nog meer in het programma van eisen verwerkt worden.

2.2 Conclusies en aanbevelingen

Dit rekenkameronderzoek leidt tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusie met betrekking tot het inkoopbeleid

Op 10 oktober 2017 heeft Borger-Odoorn haar beleidskader voor inkoop en aanbesteding geactualiseerd en aangepast aan veranderde wet- en regelgeving. Het college heeft beleidsinhoudelijke doelen en uitgangspunten geformuleerd voor SROI, duurzaamheid en het bevorderen van de regionale en lokale economie. Met een verdere operationalisering van de SROI- en duurzaamheidsdoelen zou de gemeente nog concreter kunnen sturen op doelrealisatie. Het vaststellen van inkoopbeleid is een collegebevoegdheid. Dit heeft in Borger-Odoorn tot gevolg dat de raad geïnformeerd wordt over het nieuwe inkoopbeleid, maar niet expliciet in de gelegenheid wordt gesteld om – bijvoorbeeld op basis van een inkoopbeleidsevaluatie – te debatteren over de doelrealisatie. Een specifiek aandachtspunt vormt de ophoging van de richtbedragen voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding. Voor diensten heeft het college het richtbedrag verhoogd van € 30.000,- naar € 70.000,- en voor werken van € 100.000,- naar € 200.000,-. Dit betekent dat de gemeente tot relatief hoge bedragen een offerte bij één partij kan vragen (in plaats van meerdere offertes aan te vragen). Dit vergroot het risico dat de gemeente niet de meest gunstige prijs krijgt (ondoelmatige inkoop).

Aanbeveling 1. (aan de raad en aan het college van B&W)

Verzoek het college om een periodieke evaluatie van het inkoopbeleid. Laat daarin ook de verruiming van de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen evalueren. Stel indien nodig op basis van deze evaluatie de richtbedragen of voorwaarden bij.

Aanbeveling 2. (aan het college van B&W)

Overweeg een nadere operationalisering van de ideële doelen, zodat de gemeente de mate van doelrealisatie (beter) kan meten.

Conclusie met betrekking tot de uitvoering

Borger-Odoorn heeft gekozen voor het extern inhuren van een deskundige inkoopcoördinator via een gespecialiseerd bureau. De inkoopcoördinator is breed bekend in de organisatie en de functie raakt steeds beter ingebed in de werkwijze. Een aandachtspunt is dat de inkoopcoördinator afhankelijk is in haar functioneren van de informatie die vakafdelingen haar aanreiken. De inkoopadministratie vindt decentraal op de vakafdelingen plaats en is niet zodanig ingericht dat er een centraal en compleet overzicht van de inkooptrajecten opgesteld kan worden. Het centrale contractbeheersysteem is nog in ontwikkeling.

Aanbeveling 3. (aan het college van B&W)

Ontwikkel een centrale inkoopadministratie met daarin ook de registratie van afwijkingen van het inkoopbeleid. Hierdoor kan de operationele professionaliseringslag verder worden doorgezet. Zorg daarnaast voor het verder vullen van het contractbeheersysteem.

Conclusie met betrekking tot controle en rechtmatigheid

Het is een goede zaak dat de gemeente structureel controles op de rechtmatigheid laat uitvoeren. Deze zogeheten verbijzonderde interne controles (uitgevoerd door Emmen) vormen een belangrijk onderdeel van de borging van rechtmatigheid binnen Borger-Odoorn. De rechtmatigheidscontroles laten zien dat er afwijkingen van het inkoop- aanbestedingsbeleid zijn, die intern binnen Borger-Odoorn niet gesignaleerd waren. De interne controle is niet geborgd en de opvolging van aanbevelingen uit audits wordt niet structureel gemonitord.

Aanbeveling 4. (aan het college van B&W)

Versterk de interne controle door de vakafdelingen. Zorg voor een standaard uitgevoerde collegiale toets bij alle inkooptrajecten (het vier ogen-principe). Zie erop toe dat deze daadwerkelijk worden uitgevoerd (voorlichting, training en controle). Zorg ten slotte voor monitoring van verbeteracties die voortkomen uit de door Emmen uitgevoerde audits.



Rekenkamercommissie Borger-Odoorn

Aan het college van burgemeester en wethouders
Postbus 3
7875 ZG Exloo

Uw bsn

Uw brief

Ons kenmerk
18.02910
Behandeld door
F. Koenders
Telefoonnummer
14 0591
Bijlage

Datum
21 november 2018
Onderwerp
Hoor- en wederhoor onderzoek Inkoop- en aanbestedingen

Beste collegeleden,

Zoals bekend doet de rekenkamercommissie onderzoek naar het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Borger-Odoorn.
Dit onderzoek bevindt zich in de afrondende fase.
Onderdeel van de werkwijze van de rekenkamercommissie is het voeren van hoor- en wederhoor.

Hierbij bieden wij u ingevolge de procedure het onderzoeksrapport en onze conclusies en aanbevelingen aan met het verzoek uw reactie op de inhoud te geven.

Daarna zal het rapport, samen met uw bevindingen, aan de raad aangeboden worden.
Dit concept is inmiddels, ter verificatie van de gegevens, ingezien door de geïnterviewde ambtenaren en waar nodig bijgesteld.

Wij verzoeken u het concept vertrouwelijk te behandelen en zien uw reactie graag voor 20 december 2018 tegemoet.

Met vriendelijke groet,
Namens de rekenkamercommissie,

Fransien Koenders, secretaris.



Aan de rekenkamercommissie van de
gemeente Borger-Odoorn
Hoofdstraat 50
7875 AD EXLOO

Ons kenmerk
22578-2018:468776
Corsa.19.00188
Behandeld door
I. Damen
Doorkiesnummer
14 0591
Bijlage

Datum
15-01-2019
Onderwerp
Reactie op onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Geachte heer/mevrouw,

Hartelijk dank voor de rapportage naar aanleiding van uw onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Borger-Odoorn. Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen en geven hierbij onze reactie.

Wij zijn blij om te lezen dat het beleid voldoet aan een drietal belangrijke speerpunten voor onze gemeente, namelijk:

1. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoet aan de nationale en Europese wetgeving.
2. Maatschappelijke meerwaarde: De rekenkamercommissie constateert dat de beleidsinhoudelijke doelen om maatschappelijke meerwaarde (social return on investment, duurzaamheid en stimuleren lokale economie) te creëren geïncorporeerd zijn in het beleid.
3. Doelmatig inkopen: volgens het onderzoek koopt de gemeente doelmatig in. Er is sprake van een inkoopstrategie, er wordt gekozen voor de beste prijs-kwaliteit verhouding en de inkoopafdeling is goed ingebed in de organisatie.

Naast deze positieve punten is er echter ook ruimte voor verbetering. Uw aanbevelingen om het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan te scherpen in samenspraak met de gemeenteraad en de keuzes die gemaakt moeten worden voor de inzet van uitvoeringscapaciteit voor dit beleidsterrein hebben wij ter harte genomen. Hieronder reageren wij daarop.

1. Scherpstellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

In uw aanbevelingen adviseert u om het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan te scherpen op een aantal onderdelen. Daarnaast is de gemeenteraad volgens het onderzoek onvoldoende betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe beleid (2017).

Wij stellen voor hier als volgt mee om te gaan.

- Wij zullen 2019 gebruiken om het inkoop- en aanbestedingsbeleid te evalueren en aan te scherpen daar waar nodig. Hierin zullen wij actief de gemeenteraad betrekken.
- Tevens zullen wij bij de aanscherping van het beleid de periodieke evaluatie van het beleid weer opnemen, zodat er voor het college (en de gemeenteraad) een vast moment is waarop het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt geëvalueerd.
- Tijdens de evaluatie zullen wij de overige punten uit het onderzoek meenemen, onder andere: operationaliseren ideële doelen en evaluatie hoogte van de richtbedragen voor enkelvoudig onderhands aanbesteden.

2. Centrale inkoopadministratie

Naast het aanscherpen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is er in de aanbevelingen een aantal verbeterpunten aangedragen op het gebied van administratie en borging van het inkoopproces. Wij benoemen deze punten nog even:

- Afwijken van het inkoopbeleid gebeurt volgens het onderzoek in een groot aantal gevallen zonder toestemming van college (en daarmee de gemeenteraad).
- Er is onvoldoende sturing en monitoring op de acties vanuit de verbijzonderde interne controle (Emmen).
- Aanbestedingsdossiers zijn niet altijd compleet.
- Er vindt door de (lijn)afdelingen geen structurele interne toetsing op de rechtmatigheid plaats. Er wordt geadviseerd om bijvoorbeeld een collegiale toets (vier-ogen principe) in het inkoopproces toe te voegen.
- Er dient aandacht te zijn voor het verder vullen van het centrale contractbeheersysteem.

Bovenstaande constatering / aanbevelingen nemen wij serieus op. Deze meeste punten herkennen wij namelijk uit eerder gedane aanbevelingen vanuit de verbijzonderde controle en het recent uitgevoerde afstudeeronderzoek 'Professionalisering van de inkoopfunctie'.

Het college wil graag een nuance aanbrengen met betrekking tot de afwijkingen zonder onderliggend besluit van het college. Het onderzoek heeft de afwijkingen van 2014-2017 onderzocht. In 2014 en 2015 zijn relatief veel fouten geconstateerd voor afwijkingen van het inkoopbeleid zonder onderliggend collegevoorstel. Dit geeft daarom een vertekend beeld, de afgelopen jaren is hier proactief op gestuurd en komen afwijkingen zonder formeel besluit vrijwel niet meer voor.

Zoals in het rapport is terug te lezen vinden veel administratieve inkooptaken versnipperd over de afdelingen plaats. Hierdoor is er volgens de uitkomsten van het onderzoek te weinig borging in dit proces. De aanbeveling die in het rapport wordt gedaan om een centrale inkoopadministratie te ontwikkelen, gaan wij daarom in de eerste helft van 2019 onderzoeken en uitwerken. Het administratieve proces van inkoop en aanbesteden zal hierdoor beter worden geborgd. Tevens zullen wij in 2019 onderzoeken hoe wij de inkoopfunctie verder kunnen professionaliseren en de daarbij behorende maatregelen en activiteiten uit voeren.

Met inachtneming van bovenstaande zien wij het gehele rapport en de aanbevelingen als een waardevol document waar wij verder op kunnen bouwen. Het is voor ons een bevestiging dat wij op de goede weg zijn en de inspanningen die we tot nu toe hebben gedaan een bijdrage aan de professionalisering hebben opgeleverd. Wij zetten mede aan de hand van dit rapport nu de volgende stap.

Mocht u naar aanleiding van onze reactie nog vragen hebben, dan zijn wij graag bereid deze desgewenst mondeling te beantwoorden.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,
de secretaris, de burgemeester,



mr. P. Post



mr. J. Seton

Exloo, 23 januari 2018.

Nawoord van de Rekenkamercommissie op de reactie van het college van burgemeester en wethouders van 15 januari 2019.

De Rekenkamercommissie constateert dat het college uitgebreid gereageerd heeft op het Onderzoek Inkoop- en Aanbestedingsbeleid. Waarvoor dank.

Het college geeft aan blij te zijn om te lezen dat het beleid voldoet aan een drietal belangrijke speerpunten voor de gemeente:

1. voldoen aan nationale en Europese wetgeving
2. maatschappelijke meerwaarde
3. doelmatig inkopen

Het college geeft vervolgens aan onze aanbevelingen ter harte te nemen en doet de volgende voorstellen:

Scherpstellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

- Evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2019 en vervolgens aanscherpen waar nodig.
- Herinvoeren van de periodieke evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor college en raad
- Tijdens de evaluatie zullen de overige punten uit het rapport van de rekenkamercommissie worden meegenomen

Een initiatief dat de Rekenkamercommissie van harte toejuicht.

Centrale inkoopadministratie

Het college neemt de opmerkingen/aanbevelingen op het gebied van administratie en borging van het inkoopproces serieus op. De meeste punten worden door het college herkend.

Wel brengt het college een nuance aan met betrekking tot de afwijkingen zonder onderliggend besluit van het college. Het college geeft aan dat door de gekozen onderzoeksperiode een vertekend beeld is ontstaan en dat sinds een aantal jaren afwijkingen vrijwel niet meer voorkomen.

De rekenkamercommissie kan dit niet verifiëren, maar is blij dit te horen.

Als laatste geeft het college, tot genoegen van rekenkamercommissie, aan de aanbeveling van de ontwikkeling van een centrale inkoopadministratie en het professionaliseren van de inkoopfunctie nader te gaan onderzoeken en uit te gaan werken.