

Inkoop in zicht?

Een onderzoek naar inkoop en aanbesteden bij de gemeente Ede

Rekenkamercommissie Ede

Colofon

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De huidige samenstelling van de commissie is als volgt:

Leden:

Lydia Zwier, tevens voorzitter;

Michel Bergshoef;

Jos van Kroonenburg;

Corry-Anne van der Tang;

Albert Swinkels.

Secretaris:

Sjoerd de Jong

Contactgegevens:

Secretaris van de Rekenkamercommissie Ede:

Sjoerd de Jong

Postbus 9022

6710 HK Ede

Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Bestuurlijke nota | 5 |
| Onderzoeksverantwoording | 5 |
| Centrale boodschap | 8 |
| Reactie college van B&W | 12 |
| Nawoord rekenkamercommissie | 14 |
| Nota van bevindingen | 15 |
| 1. Beleid, doelen en processen | 15 |
| 1.1. Wettelijk kaders | 15 |
| 1.2. Het beleid van de gemeente Ede | 19 |
| 1.3. Organisatie, werkwijze en processen | 22 |
| 1.4. Duiding bevindingen ten aanzien van beleid, doelen en processen | 25 |
| 2. Rechtmatigheid en doeltreffendheid inkoop en aanbesteding | 27 |
| 2.1. Rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid | 28 |
| 2.2. Verantwoordingsinformatie en de rol van de raad | 30 |
| 2.3. Doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid | 31 |
| 2.4. Duiding bevindingen t.a.v. rechtmatigheid en doeltreffendheid | 35 |
| 3. Toetsing aan het normenkader | 37 |
| 3.1. Toetsing aan het normenkader | 37 |
| Bijlage Bronnen | 40 |
| Bijlage Hoofdpijnen Inkoopbeleid | 41 |

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Met de inkoop en aanbesteding van goederen, diensten en werken door de gemeente Ede is veel geld gemoeid. Door de decentralisaties in het sociaal domein is het belang van inkoop en aanbesteding alleen maar toegenomen. Denk bijvoorbeeld aan de inkoop van specialistische jeugdzorg. Nationale en Europese regelgeving stellen eisen aan het proces van inkopen en aanbesteden door gemeenten. Deze eisen zijn voornamelijk gericht op transparantie, integriteit en het bevorderen van gelijke kansen voor ondernemingen om overheidsopdrachten te verwerven. Gemeenten dienen deze regelgeving na te leven. Daarnaast kunnen gemeenten specifieke richtlijnen en kaders in hun inkoop- en aanbestedingsbeleid opnemen om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Zo streeft de gemeente Ede er naar duurzaam en sociaal in te kopen en binnen de kaders van wet- en regelgeving extra kansen te bieden aan ondernemers binnen de regio Food Valley. Ook wil de gemeente sociaal ondernemen inzetten om mensen aan het werk te helpen.¹

Tijdens de jaarlijkse inventarisatieronde door de rekenkamercommissie van de gemeente Ede in 2017 hebben diverse raadsfracties de wens geuit om onderzoek te doen naar het onderwerp inkoop en aanbesteding. Deze politieke belangstelling - gekoppeld aan het grote financiële belang - is voor de rekenkamercommissie aanleiding geweest het beleid en de uitvoeringspraktijk op het gebied van inkoop en aanbesteding tegen het licht te houden.

Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft een tweeledig doel, namelijk inzicht verkrijgen:

- in de mate waarin het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede én de uitvoering daarvan voldoen aan de geldende wet- en regelgeving (rechtmatigheid); en
- de mate waarin de beleidsdoelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid daadwerkelijk worden gerealiseerd (doeltreffendheid).

Een rekenkameronderzoek is er in eerste aanleg voor de raad. Dat betekent dat de focus op rechtmatigheid en doeltreffendheid altijd in het licht moet worden gezien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. In dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie gelet op beide elementen, met een nadruk op doeltreffendheid.

1 Bijvoorbeeld d.m.v. social return on investment. SROI is een aanpak om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Inkopers van overheden kunnen, bij het verstrekken van inkoopopdrachten, de opdrachtnemer stimuleren of verplichten om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te betrekken bij de uitvoering van de opdracht. Overheden passen social return op verschillende manieren toe. Er is geen generiek landelijk beleid op social return (bron: <https://www.pianoo.nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-mvi-duurzaam-inkopen/mvi-thema-s/social-return>).

De centrale vraag is in dit onderzoek als volgt geformuleerd:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede rechtmatig en doeltreffend?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende zeven deelvragen, die zijn te clusteren naar de thema's 'Beleid en rechtmatigheid', 'Uitvoering en doeltreffendheid' en 'Verantwoording en kaderstelling':

Beleid en rechtmatigheid

1. In hoeverre voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede aan de geldende wet- en regelgeving?
2. Welke doelen streeft de gemeente Ede na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid?

Uitvoering en doeltreffendheid

3. Hoe is het proces van inkoop en aanbesteding in de gemeente Ede georganiseerd?
4. In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
5. In hoeverre worden de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gerealiseerd?

Verantwoording en kaderstelling

6. Hoe verantwoordt het college van B&W de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de gemeenteraad, met name voor wat betreft de realisatie van de gestelde doelen?
7. Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van inkoop- en aanbestedingsbeleid in?

Onderzoeksuitvoering

Op 21 november 2017 vond het startgesprek van het onderzoek plaats tussen de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau Necker van Naem, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie. De eerste weken van het onderzoek zijn vervolgens besteed aan bestudering van documenten, waaronder beleidsstukken zoals het inkoopbeleid, monitoringinformatie waaronder accountantsrapportages en andere stukken zoals de aanbestedingskalender. Hiermee is in beeld gebracht welke beleidsdoelen de gemeente(raad) heeft vastgesteld op het gebied van inkoop en aanbesteding en welke richtlijnen, uitgangspunten en werkwijzen de gemeente op dit terrein hanteert.

Op 10 januari 2018 hebben interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het college en de ambtelijke organisatie, over rechtmatigheid en doelbereik van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Vervolgens is een keuze gemaakt voor drie nader te onderzoeken inkoopdossiers, te weten Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), Energie en Verbouwing Burgerzaken. Deze dossiers zijn getoetst aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid en op basis van deze dossiers is het doelbereik van het inkoop- en aanbestedingsbeleid onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van dossieronderzoek/documentstudie, interviews met bij de dossiers betrokken ambtenaren op 22 februari 2018 en interviews met leveranciers tussen 27 februari en 9 maart 2018. Een overzicht van geïnterviewde personen is aan het eind van dit rapport weergegeven in de bijlage bronnen.

Na de dossierstudie is de fase van rapportage aangevangen. Op 21 maart 2018 is de conceptraportage ter feitenverificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Op 17 mei 2018 heeft de rekenkamercommissie de rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen definitief vastgesteld.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bestaat uit een verantwoording over het uitgevoerde onderzoek, de centrale boodschap met daarin op hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamercommissie.

De Nota van bevindingen bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft het beleid, de doelen en de werkprocessen van de gemeente Ede op het vlak van inkoop en aanbesteding. Daarbij wordt aan de hand van de Aanbestedingswet kort het wettelijk kader geschetst van inkoop en aanbesteding. Daarnaast bespreken we zowel het meest recente beleidskader inkoop en aanbesteding van oktober 2017, als het voordien geldende beleidskader uit 2013. Ook komen de processen en werkwijzen op het vlak van inkoop en aanbesteding en de duiding daarvan aan de orde. In hoofdstuk 2 staan de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het beleid centraal. Het hoofdstuk bespreekt de praktijk van inkoop en aanbesteding aan de hand van verantwoordingsinformatie en de bevindingen uit de caseonderzoeken Wmo, Energie en Verbouwing Burgerzaken. Aan het einde van dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie eveneens een korte duiding van haar bevindingen. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens (bondig) een toetsing aan het normenkader weer, resulterend in een (bondig) antwoord op de deelvragen.

Tot slot zijn een bijlage bronnen en een bijlage hoofdlijnen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid toegevoegd.²

2 In de gemeente Ede wordt gesproken over inkoopbeleid, omdat aanbesteden een vorm van inkopen is. Gelet op consistent gebruik van termen is gekozen om in deze rapportage de terminologie van inkoop- en aanbestedingsbeleid te handhaven.

Centrale boodschap

Samenvattende bevindingen

Met de inkoop en aanbesteding van goederen, diensten en werken door de gemeente Ede is veel geld gemoeid. In 2017 lag het totaal door inkoop te beïnvloeden inkoopvolume ruim boven €100 miljoen en circa €34 miljoen daarvan is besteed aan inkoop- en aanbestedingstrajecten waarbij de afdeling Inkoop was aangesloten.

Bij de inkoop van werken, leveringen of diensten spelen zowel Europese, als nationale en gemeentelijke regels een rol. Als de waarde van een opdracht boven een door de Europese Commissie vastgesteld drempelbedrag uitkomt, is Europese aanbesteding verplicht en moet de Aanbestedingswet worden gevolgd. In andere gevallen kan een gemeente – afhankelijk van het bedrag en de ‘soort’ opdracht (levering, dienst, werk of speciale dienst) - de aanbestedingsprocedure kiezen op basis van het gemeentelijk inkoopbeleid. In oktober 2017 heeft de gemeente Ede een nieuw inkoopbeleid vastgesteld, waarin het voorheen geldende beleidskader uit 2013 is geactualiseerd.

In dit inkoopbeleid zijn juridische, maatschappelijke, economische en organisatorische uitgangspunten geformuleerd. Daarnaast zijn de wijzigingen in de Aanbestedingswet en het Aanbestedingsbesluit doorgevoerd in het Edese inkoopbeleid.

Sinds 2013 heeft de afdeling Inkoop stevig ingezet op het aanbrengen van orde in de inkoopdossiers, het zich eigen maken van de regels en het verspreiden van kennis over inkoop in de organisatie. De inkoop en aanbesteding verloopt, mede door de inzet van de afdeling Inkoop, rechtmatig. Tegelijkertijd ziet de commissie dat er nog winst te behalen is als het gaat om het borgen van beleidsconforme uitvoering en zicht op doelbereiking. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het schriftelijk vastleggen van werkprocessen en het vertalen van maatschappelijke doelen in meetbare prestaties. Zo komt in beeld in hoeverre het inkoopbeleid bijdraagt aan het bereiken van die maatschappelijke doelen.

Conclusies

Het antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek – “In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede rechtmatig en doeltreffend?” - formuleert de rekenkamercommissie als volgt. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoet aan de geldende wet- en regelgeving en wordt in overeenstemming daarmee uitgevoerd. De doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is daarentegen moeilijk te beoordelen, omdat blijkt dat er beperkt zicht is op doelbereik. Meer in het bijzonder, maar niettemin samenvattend concludeert de rekenkamercommissie het volgende:

1. Inkoop is een middel voor het bereiken van maatschappelijke doelen; de gemeenteraad staat op afstand.

Een van de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede is om een positieve bijdrage te leveren aan het totale prestatieniveau van de gemeente. Inkoop is in de gemeente Ede ‘ondersteunend aan een optimale bedrijfsvoering’.³ In deze visie is inkoop en aanbesteding een middel om maatschappelijke doelen te bereiken en worden daarom gezien als ondersteunend aan de hoofdactiviteiten van de gemeente. In het verlengde daarvan wordt het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien als een college-aangelegenheid.

3 Inkoopbeleid Gemeente Ede - vastgesteld door B&W 10-10-2017, p. 5.

Het is immers onderdeel van de bedrijfsvoering. Het is dan ook het college dat in 2017 het herziene inkoopbeleid heeft vastgesteld. De raad heeft hier alleen kennis van genomen. Het college verstrekt de gemeenteraad geen verantwoordingsinformatie over het overkoepelende inkoop- en aanbestedingsbeleid en het thema is nauwelijks onderwerp van gesprek tussen raad en college. Ook de gemeenteraad zelf neemt hiertoe geen initiatief.

2. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede en de uitvoering daarvan voldoet aan de geldende wet- en regelgeving.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Ede is rechtmatig. De wijzigingen in de Aanbestedingswet en het Aanbestedingsbesluit in 2016 zijn doorgevoerd in het beleid. Zo wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen 2a en 2b diensten⁴ en is het drempelbedrag voor sociaal aanbesteden verhoogd naar €750.000. De verplichte toepasselijkheid van het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW) en de Gids Proportionaliteit kan echter duidelijker worden verankerd in het beleid.

De conclusies van de accountant, die geen onregelmatigheid heeft geconstateerd, worden in dit onderzoek bevestigd. Dat geldt niet alleen voor het beleid zelf, maar ook voor de uitvoering ervan: in de dossierstudie zijn geen onregelmatigheden aangetroffen. Verplicht voorgeschreven kaders zoals het ARW, de Gids Proportionaliteit en het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) worden toegepast en (Europese) drempelwaarden worden gehanteerd.

3. Inkoop en aanbesteden vinden in de praktijk conform het vastgestelde beleid plaats, maar dit is gezien de gebrekkige borging hiervan, zeker ook in de toekomst, geen vanzelfsprekendheid.

Inkoop vindt in de gemeente Ede plaats in overeenstemming met de afspraken die in het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn vastgelegd. Dit geldt zowel voor de toepassing van drempelwaarden, als voor organisatorische uitgangspunten en de inpassing van maatschappelijke doelen. Zo wordt de afdeling Inkoop ingeschakeld bij inkooptrajecten vanaf €100.000 en komen duurzaamheid en social return on investment (SROI) tot uitdrukking in de inkoopdossiers. Bij trajecten boven €200.000, wordt 5% van de aanneemsom of 11% van de loonsom toegewezen aan SROI. Aan de voorkant van inkooptrajecten vindt dus sturing plaats.

De borging van een beleidsconforme uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is desondanks een punt van zorg. De accountant heeft gewaarschuwd dat er onvoldoende waarborgen zijn dat alle inkoop juist worden aanbesteed en dat de prestatie is geleverd. De primaire processen om dit te regelen zijn nog onvoldoende uitgewerkt. Een Handboek Inkoop is in de maak, maar is op dit moment nog niet beschikbaar. De beleidsconforme uitvoering leunt daarom vooral op de betrokkenheid van de afdeling Inkoop en de vastgelegde inkoopprocessen in het zaakstelsel. De afdeling Inkoop heeft echter niet altijd zicht op de (juiste) uitvoering van het inkooptraject, omdat zij niet altijd is aangesloten bij de verschillende trajecten. De regel dat elke inkoop met een belang van meer dan €5000 dient te worden geregistreerd in het zaakstelsel, wordt bijvoorbeeld nog niet volledig in praktijk gebracht.

4 Bij de aanbesteding van diensten bestond in het verleden een onderverdeling tussen diensten waarbij alle Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing zijn (2A) en diensten waarbij een beperkt gedeelte van de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing zijn (2B). Sinds de inwerkingtreding van een richtlijn / gewijzigde wetgeving in 2016 is het verlichte regime voor 2B-diensten verleden tijd.

4. Aan de start van het inkoopproces wordt gestuurd op de maatschappelijke doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar zicht op naleving en doelbereik ontbreekt regelmatig.

De gemeente heeft veel aandacht voor sturing op de maatschappelijke doelen aan de voorkant van het inkoopproces. De afdeling Inkoop richt zich op het creëren van bewustzijn bij de vakafdelingen over de maatschappelijke doelen van beleid. In alle trajecten waarin Inkoop aansluit, wijst zij op de mogelijkheden om maatschappelijke doelen mee te nemen in het proces. Het Team Duurzaamheid is aangehaakt voor de vertaling van duurzaamheidsdoelen in het inkoopbeleid en bewaakt het duurzaamheidsbelang in specifieke inkooptrajecten, bijvoorbeeld in het inkoopproces van Energie 2018. Social return on investment wordt bewaakt door een speciale medewerker SROI, die ervoor zorgt dat in alle inkoopprocedures waar er kansen liggen voor social return, deze worden meegenomen.

De gemeenteraad en het college hebben veel ruimte gelaten voor een flexibele invulling van maatschappelijke doelen. Hierdoor kan maatwerk worden geleverd en kan inkoop zo worden ingezet dat de gemeente, de ondernemer en het uitkeringsbestand er baat bij hebben. Deze flexibele werkwijze heeft dus voordelen, maar brengt ook risico's met zich mee: het college en de raad kunnen de grip op de uitvoering kwijtraken en de vraag is hoe een dergelijke 'persoonsgebonden' invulling toekomstbestendig is te borgen. Bovendien vergt het veel van de medewerkers die voor die invulling verantwoordelijk zijn.

De rekenkamercommissie ziet daarnaast dat er minder aandacht is voor maatschappelijke doelen aan de 'achterkant' van de inkooptrajecten. Het monitoren van concrete afspraken en het in beeld brengen van doelrealisatie ontbreken veelal. Hierin speelt mee dat het concreet invullen van maatschappelijke doelstellingen als uitdagend wordt ervaren. Als gevolg daarvan is het ook lastig om doelstellingen 'SMART' te formuleren en daar specifieke afspraken over te maken met aanbieders. Daarnaast blijkt uit de onderzochte cases dat het niet altijd duidelijk is wie voor de uitvoering van een dossier verantwoordelijk is en ontbreekt het volgens gesprekspartners aan mankracht om op dossierniveau doelbereik te monitoren. Veelal wordt er daarom niet aan monitoring toegekomen en als dat wel het geval is, bestaat er geen compleet beeld op individuele dossiers.

Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de raad en het college

1. Voer als raad en college het gesprek over de rol van de raad bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De gemeenteraad van Ede heeft in 2017 niet, zoals in 2013, het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Het college heeft de raad hierover alleen geïnformeerd. Het college verstrekt daarnaast geen verantwoordinginformatie over het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de raad en dit is ook nauwelijks een onderwerp van gesprek tussen raad en college. Aangezien volgens de gemeente het inkoop- en aanbestedingsbeleid een belangrijke ondersteunende rol bij het realiseren van maatschappelijke doelen dient te vervullen, vindt de rekenkamercommissie het van belang dat de raad en het college over dit belangrijke onderwerp met elkaar in gesprek gaan.

Vragen die in dit gesprek aan de orde kunnen komen zijn:

- hoe wil de raad bij de ontwikkeling van dit beleid betrokken worden?;
- hoe wil hij over de uitvoering van dit beleid worden geïnformeerd ?

Op deze wijze kunnen de raad en het college van de gemeente Ede een bewuste keuze maken over de rol van de raad bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Aanbevelingen voor het college

2. Borg de beleidsconforme uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid door de primaire processen verder uit te werken.

Tot op heden leunt de beleidsconforme uitvoering vooral op de inzet van de afdeling Inkoop en de ondersteuning . Op dit moment is een Handboek Inkoop in de maak, waarin processen worden beschreven, zoals hoe bepaalde aanbestedingsprocedures moeten worden uitgevoerd. Dit is een goed startpunt en het is aan te bevelen dat dit handboek zo snel mogelijk beschikbaar komt.

Aanvullend is het aan te bevelen om op basis van eerdere ervaringen richtlijnen te formuleren voor de concrete invulling van maatschappelijke doelen, waaronder duurzaamheid, maatschappelijk verantwoord ondernemen en lokale werkgelegenheid. De flexibele werkwijze maakt dat niet alles van te voren kan worden ingevuld. Het is daarom zaak werkprocessen zo in te richten dat de opgedane kennis achteraf duurzaam kan worden ontsloten voor anderen. Kortom, zorg dat de interne werkprocessen zo zijn ingericht dat ze houvast geven bij de invulling van maatschappelijke doelstellingen en dat kennisdeling gedurende en na afloop van een inkooptraject wordt bevorderd.

3. Breng in beeld in hoeverre het inkoop- en aanbestedingsbeleid bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke doelen.

Zicht op doelbereik vraagt niet alleen duidelijkheid over de doelen , maar ook om aandacht voor het vertalen van doelen naar concrete afspraken en het monitoren van de behaalde resultaten. Het onderzoek laat zien dat er aan de 'voorkant' van een inkooptraject veel aandacht is voor maatschappelijke doelen, maar dat die aandacht aan de 'achterkant' ontbreekt. Aan monitoring wordt veelal niet toegekomen, mede door het ontbreken van concrete afspraken. Dit is jammer, omdat daardoor niet inzichtelijk wordt wat de bijdrage van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is aan het realiseren van maatschappelijke doelen.

Reactie college van B&W

Geachte leden van de Rekenkamer,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw rapport 'Onderzoek inkopen en aanbesteden bij de gemeente Ede' van 4 juni 2018. In het kader van bestuurlijk wederhoor reageren wij op de aanbevelingen in dit rapport.

Het rapport geeft een beeld over de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het inkoopbeleid van de gemeente Ede. Het doet ons deugd dat geconstateerd is dat het inkoopbeleid voldoet aan de geldende wet- en regelgeving en in overeenstemming daarmee wordt uitgevoerd.

Wij hechten aan een rechtmatige inzet van gemeenschapsgeld en besteden veel zorg en aandacht aan de juiste uitvoering van onze inkoopprocessen. Wij hebben notie genomen van de constatering dat de doeltreffendheid van het inkoopbeleid moeilijk is te beoordelen.

Wij gaan hierna in op de hoofdlijnen in de adviezen die aan ons college zijn gericht.

Voer als raad en college het gesprek over de rol van de raad bij het inkoopbeleid.

Dit advies nemen wij over. Wij gaan graag met de raad in gesprek over de wensen die leven over de invulling van de rol van de raad bij het inkoopbeleid.

Borg de beleidsconforme uitvoering van het inkoopbeleid door de primaire processen verder uit te werken.

Dit advies nemen wij over, met dien verstande dat voor het formuleren van richtlijnen voor de concrete invulling van maatschappelijke doelen, waaronder duurzaamheid, maatschappelijk verantwoord ondernemen en lokale werkgelegenheid, het steeds blijft gaan om maatwerk in de te bepalen aanpak per individueel inkooptraject. Het inkoopbeleid, als afgeleide van het gemeentebeleid, blijft ondersteunend aan de algemene beleidsdoelen van de gemeente en is niet als enige invalshoek normerend in het realiseren van doelen die gemeentebreed zijn bepaald.

Het in het rapport genoemde Handboek Inkoop biedt een concreet handvat voor de praktijk.

Breng in beeld in hoeverre het inkoopbeleid bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke doelen.

Inkoop is een ondersteunend proces aan de primaire beleidsprocessen van de gemeente. Vanuit dit ondersteunende proces wordt met inkoop bijgedragen aan de maatschappelijke beleidsdoelen van de gemeenteraad. Bij ieder individueel inkooptraject worden aan de voorkant de eisen en wensen bepaald conform het gemeentelijk inkoopbeleid waaraan voldaan moet worden op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid of SROI. Door u is ook geconstateerd dat wij hier goed op inzetten.

De doelen waaraan inkoop bijdraagt, zijn algemeen geformuleerd en gebaseerd op het 'VNG model inkoop en aanbestedingsbeleid', aangevuld met voor de gemeente Ede specifieke doelen op het gebied van sociaal ondernemen, circulaire economie en food in lijn met de bestuurlijke ambities. Inkoopbeleid vormt in essentie altijd een afgeleide van het gemeentelijke beleid. Inkoop is een ondersteunend proces aan andere primaire

beleidsprocessen. Bij de uitvoering van het inkoopbeleid wordt bijgedragen aan de vooraf geformuleerde inkoopdoelen door per inkooptraject te bepalen welke eisen worden gesteld aan bijvoorbeeld duurzaamheid of inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is maatwerk en afhankelijk van het soort inkoop (werk, dienst of levering) kan óf direct worden vastgesteld of aan de eis is voldaan (bijvoorbeeld bij de oplevering van werk) óf door goed contractbeheer wordt dit gedurende de looptijd van het contract bereikt. Op onderdelen beschikken wij over de middelen om sturingsinformatie te genereren. Ons college krijgt bijvoorbeeld vanuit het sociaal domein een rapportage over behaalde resultaten SROI. Dit is een optelsom van door inkoop behaalde resultaten en andere acties vanuit dit beleidsveld behaalde resultaten. Los van beschikbare middelen zijn ook niet alle effecten meetbaar. Effecten op hoger gelegen doelen, bijvoorbeeld CO2 reductie, zijn moeilijk te bepalen en voor de wijze van berekening is nog geen standaard beschikbaar.

In diverse rekenkamerrapporten in het land wordt - zoals ook nu in dit rapport - de laatste jaren de aanbeveling gedaan om doelresultaten van inkoop vast te gaan stellen. Echter, dit is geen eenvoudige opgave en haakt aan op een ontwikkeling die feitelijk in de kinderschoenen staat. Het betreft immers een doorontwikkeling van de huidige praktijk gericht op prestatie indicatoren naar doel- of effectindicatoren. Wij laten ons over dergelijke ontwikkelingen, net als andere gemeenten, ondersteunen en adviseren door de VNG en PIANOo (het expertisecentrum van het ministerie van economische zaken en milieu gericht op professionalisering van inkoop en aanbesteding bij overheden).

De aanbeveling strekt ertoe om specifiek vanuit inkoop de doeleffecten te gaan meten van inkoop op gemeentelijke beleid. Het meten in hoeverre de uitvoering van het inkoopbeleid vanuit de individuele inkoop en aanbestedingstrajecten bijdraagt aan de doelstellingen, vergt de opzet en invoering van een meetsysteem. Dit is een omvangrijk en complex project dat tijd en geld vraagt om op te zetten en vervolgens structurele capaciteit om metingen uit te voeren en te rapporteren. Het staat bovendien niet los van in de begroting te bepalen effectindicatoren/prestatie-indicatoren om hiermee een kloppend geheel te vormen. De inzet bij andere gemeenten is, net als bij onze gemeente Ede, op dit moment gericht op acties die concreet samen met alle betrokkenen binnen en buiten de organisatie (zoals leveranciers) worden ondernomen om bij te dragen aan milieuopgaven en sociale opgaven. Ter illustratie: de gemeente Amsterdam heeft in haar actieplan (19 februari 2018) als uitwerking van het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016-2020 haar ambitie uitgesproken om de effecten van de inkoopacties te kunnen meten, maar geeft ook aan nu nog niet te beschikken over sturingsinformatie en in eerste instantie aansluiting te zoeken bij bestaande rapportagemomenten.

Ons college staat op zich sympathiek tegenover deze aanbeveling, maar het komt nog te vroeg om deze te kunnen uitvoeren. Wij volgen belangstellend ontwikkelingen op dit gebied in het land via de VNG en PIANOo en spelen de komende jaren binnen onze middelen en mogelijkheden hierop in.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders,

J. van Delden, mr. L.J. Verhulst,
secretaris burgemeester

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college van B en W voor zijn reactie op het rapport en constateert dat het college een groot deel van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie ondersteunt.

Ten aanzien van de derde aanbeveling van de commissie merkt het college van B en W op dat inkoop een ondersteunend proces is aan de primaire beleidsdoelstellingen van de gemeente. Vanuit dit proces wordt met inkoop een bijdrage geleverd aan maatschappelijke doelstellingen van de gemeenteraad. Op onderdelen heeft het college inzicht in de behaalde resultaten en benodigde sturingsinformatie vanuit inkoop. Op andere onderdelen heeft het college, om diverse redenen, dat niet.

Tijdens dit rekenkameronderzoek heeft de commissie geconstateerd dat het in beeld brengen van de bijdrage aan maatschappelijke doelen een belangrijk verbeterpunt is. De commissie vindt het belangrijk dat hier aandacht voor is. Het monitoren van alle vastgestelde doelstellingen vormt namelijk een belangrijk onderdeel van de verantwoording aan de raad en de samenleving. Zeker waar maatschappelijke doelen vastgesteld zijn en onder andere via inkoop worden nagestreefd.

De rekenkamercommissie is blij dat het college de (landelijke) ontwikkelingen van een dergelijk complex vraagstuk volgt en voornemens is om een meting van effecten te implementeren. De commissie is zeer geïnteresseerd in deze ontwikkelingen en de implementatie hiervan en adviseert de raad om de vinger aan de pols te houden.

Nota van bevindingen

1. Beleid, doelen en processen

Hoofdstuk 1 beschrijft het beleid en de doelen van de gemeente Ede op het vlak van inkoop en aanbesteding. Daarbij wordt allereerst in het kort een wettelijk kader geschetst van inkoop en aanbesteding, aan de hand van de Aanbestedingswet (1.1.). Vervolgens bespreken we zowel het meest recente beleidskader inkoop en aanbesteding van oktober 2017 als het voordien geldende beleidskader dat dateert van 2013 (1.2.). Daarna komen de organisatie van de inkoopfunctie en de processen/werkwijzen op het vlak van inkoop en aanbesteding aan de orde (1.3). Aan het slot vermeldt het hoofdstuk de bevindingen (duiding) van de rekenkamercommissie op het vlak van het beleid en de werkwijzen (1.4).

De deelvragen die aan bod komen zijn de volgende:

- Welke doelen streeft de gemeente Ede na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid? (deelvraag 2)
- Hoe is het proces van inkoop en aanbesteding in de gemeente Ede georganiseerd? (deelvraag 3)

1.1. Wettelijk kaders

Definitie aanbesteden

Volgens de Europese richtlijnen die in de nieuwe Aanbestedingswet zijn verwerkt (waarover hierna meer) is aanbesteden overheidsop treden dat is gericht op de verkrijging van werken, leveringen of diensten: "Aanbesteding in de zin van deze richtlijn is de aankoop door middel van een overheidsopdracht van werken, leveringen of diensten door één of meer aanbestedende diensten van door deze aanbestedende diensten gekozen ondernemers, ongeacht of de werken, leveringen of diensten een openbare bestemming hebben of niet." Aanbestedingsregels bestrijken dus niet alle vormen van besteding van overheidsgeld, maar alleen bestedingen die gericht zijn op de verkrijging van werken, leveringen of diensten door middel van een overheidsopdracht. Het uitsluitend financieren van een activiteit, zoals het verlenen van subsidie, valt dus niet onder het toepassingsgebied van de aanbestedingsregels.⁵

5 <https://europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen/subsidie-en-aanbesteden/>. Zie voor meer informatie over het subsidiebeleid van de gemeente Rekenkamercommissie Ede, 'Doelen gezocht; Onderzoek naar effectiviteit subsidiebeleid gemeente Ede', december 2015, vindbaar via https://gemeenteraad.ede.nl/fileadmin/Documenten/rekenkamer/rapporten/2015-11-6_Rapport_Doelen_gezocht.pdf.

(Decentrale) overheden besteden zo'n 18% van het Bruto Binnenlands Product aan leveringen, werken en diensten, wat het belang van aanbesteding onderstreept.⁶ Ede heeft in 2017 circa € 34 miljoen besteed aan inkoop- en aanbestedingsprojecten.⁷ Dit zijn alleen de inkooptrajecten waar Inkoop bij aangesloten is. Veel enkelvoudig onderhandse en meervoudig onderhandse procedures worden zonder directe aansluiting van Inkoop uitgevoerd. Totaal door inkoop beïnvloedbaar inkoopvolume ligt ruim boven € 100 miljoen.

Gewijzigde Aanbestedingswet per 1 juli 2016 van kracht.

Vanaf 1 juli 2016 is de herziene Aanbestedingswet van kracht. Deze gewijzigde wet blijft de Aanbestedingswet 2012 heten, naar zijn voorganger. In de nieuwe Aanbestedingswet 2012 zijn de (drie) meest recente Europese aanbestedingsrichtlijnen verwerkt.⁸ Het betrof de richtlijn voor de gunning van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren werken, leveringen en diensten, de richtlijn voor overheidsopdrachten in de speciale sectoren water, energie, vervoer en post (publieke nutsfuncties) en de richtlijn voor het plaatsen van concessieovereenkomsten.⁹

De Aanbestedingswet is opgebouwd uit vier delen. In deel 1 zijn algemene bepalingen opgenomen die relevant zijn voor alle opdrachten, zoals begripsbepalingen, algemene uitgangspunten en administratieve voorschriften.

Deel 2 bestaat de bepalingen die van toepassing zijn op Europese aanbestedingen.¹⁰ Wanneer er sprake is van Europees aanbesteden komt hierna aan de orde. Deel 3 bevat bepalingen voor het Europees aanbesteden van opdrachten door speciale sector bedrijven. Tenslotte bestaat deel 4 uit overige bepalingen, waaronder regels over de Gedragsverklaring aanbesteden, regels met betrekking tot elektronisch aanbesteden en regels met betrekking tot rechtsbescherming, klachten en evaluatie.

Enige wijzigingen ten opzichte van de vorige Aanbestedingswet

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de voorgaande Aanbestedingswet is de verandering ten aanzien van '2B-diensten', sociale en andere specifieke diensten die op de lijst 2B staan. Voorheen was het voor 2B-diensten voldoende om achteraf de resultaten op Tenderned te melden, maar dit regime geldt niet meer. Het nieuwe regime hanteert een drempelwaarde van € 750.000 voor sociale-, gezondheids- en onderwijsdiensten ('services to the people').¹¹ Boven dit drempelbedrag moet aanbesteding plaatsvinden, maar wegens het belang van de culturele context en het gevoelige karakter van deze diensten, wordt hierbij aan aanbestedende diensten meer vrijheid gelaten dan bij anderen aanbestedingen. Zo is alleen de naleving van de basisbeginselen van transparantie en gelijke behandeling verplicht gesteld.¹²

6 Europa Decentraal, Notitie implementatie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen in de Aanbestedingswet (juni-2016), p. 7.

7 Gebaseerd op gegevens aangeleverd door de gemeentelijke organisatie van in 2017 afgeronde inkoop- en aanbestedingstrajecten.

8 <https://europadecentraal.nl/1-juli-2016-nieuwe-aanbestedingswet-treedt-in-werking/>

9 Respectievelijk richtlijn 2014/24/EU, richtlijn 2014/25/EU en richtlijn 2014/23/EU. Zie Europa Decentraal, [Notitie implementatie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen in de Aanbestedingswet \(juni-2016\), p. 2.](#)

10 Waarbij deel 2A specifiek ziet op het aanbesteden van concessieopdrachten.

11 PWC, Rapport interimcontrole 2016, p. 20.

12 Europa Decentraal, Notitie implementatie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen in de Aanbestedingswet (juni-2016), p. 16.

Andere wijzigingen zijn de toevoeging van nieuwe uitzonderingsgronden, zoals bepaalde juridische diensten.¹³ Ook introduceert de wet een nieuwe mededingingsprocedure met onderhandeling¹⁴ en de nieuwe procedure 'innovatiepartnerschap', specifiek voor innovatieve aanbestedingen.¹⁵ Artikel 2.74a van de nieuwe Aanbestedingswet biedt decentrale aanbestedende diensten, zoals gemeenten, de mogelijkheid te bezien of de opdracht zich ervoor leent om de termijn voor het indienen van een inschrijving te verkorten. Voorts kent de nieuwe wet verplichtingen ten aanzien van elektronisch aanbesteden: verplichte verzending van aankondigingen in elektronische vorm, de verplichte elektronische beschikbaarstelling van aanbestedingsdocumenten en de overgang naar volledige elektronische communicatie.¹⁶ De verplichting ten aanzien van elektronisch aanbesteden is gefaseerd ingegaan: vanaf 1 juli 2017 (een jaar na invoering van de nieuwe wet) geldt voor opdrachten boven de Europese drempelwaarden de verplichting om de gehele procedure digitaal te laten verlopen.

Drempelwaarden Europese aanbesteding

Afhankelijk van het type opdracht en de waarde van een opdracht, gelden (Europees vastgestelde) regels voor de aanbesteding. Wanneer de geraamde waarde van een opdracht evenveel als of meer bedraagt dan de Europese drempelwaarden, moet de gemeente deze opdracht in beginsel Europees aanbesteden. De Europese Commissie stelt elke 2 jaar bij verordening nieuwe drempelwaarden vast. Er gelden verschillende drempelwaarden voor werken en leveringen/diensten onder de klassieke aanbestedingsrichtlijn, de concessierichtlijn en de defensierichtlijn.

Daarnaast bestaat onderscheid tussen drempelwaarden bij opdrachten van de centrale overheid, decentrale overheden en speciale sectorbedrijven. Als voorbeeld: de drempelwaarde 2016 – 2017 voor werken was € 5.225.000 en voor leveringen en diensten € 209.000.^{17 18}

Bij een Europese aanbesteding moet de Aanbestedingswet worden gevolgd (de bepalingen uit deel 2). Als Europees aanbesteden niet verplicht is, kan een gemeente – afhankelijk van het bedrag en de 'soort' (levering, dienst, werk, speciale dienst) de aanbestedingsprocedure op basis van het gemeentelijk inkoopbeleid kiezen. Een dergelijke aanbesteding valt buiten het bereik van deel 2 van de Aanbestedingswet. Overigens mag een aanbesteder altijd kiezen voor het toepassen van een Europese aanbesteding, ook wanneer een Europese aanbesteding niet verplicht is.

Gemeenten kunnen zelf in beleid(s)regels vastleggen welke procedures zij zullen gebruiken voor de aanbestedingen die niet vallen onder de werking van deel 2 van de Aanbestedingswet (voor opdrachten onder de drempelwaarden). Indien zij geen beleidsregels hebben, zijn zij vrij in het kiezen van de procedures voor deze aanbestedingen, maar daarbij moeten zij wel rekening houden met het proportionaliteitsbeginsel.¹⁹

13 Europa Decentraal, Notitie implementatie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen in de Aanbestedingswet (juni-2016), p. 19.

14 Vanaf artikel 2.30 nieuwe Aanbestedingswet.

15 Zie onder meer artt. 2.31a, 2.71, 2.126c en 2.126d van de nieuwe Aanbestedingswet.

16 Europa Decentraal, Notitie implementatie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen in de Aanbestedingswet (juni-2016), p. 28.

17 De € 209.000 gold voor lagere overheden zoals gemeenten; voor de rijksoverheid was het € 135.000.

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

19 Aanbestedingsreglement werken 2012, p. 189.

Proportionaliteitsbeginsel en de Gids Proportionaliteit

De Aanbestedingswet beschouwt het proportionaliteitsbeginsel als een van de dragende beginselen van aanbestedingsrecht. 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 kan het disproportioneel zijn een openbare procedure te volgen bij de aanbesteding van een gecompliceerde ontwerpoperdacht, omdat dan een ongelimiteerd aantal marktpartijen kosten moet maken om aan de voorwaarden te voldoen. Het ligt dan meer voor de hand een niet-openbare procedure (met voorselectie) te kiezen, zodat alleen partijen met een redelijke kans op de opdracht offertekosten hoeven te maken. De Gids Proportionaliteit geeft een handvat aan aanbestedende diensten hoe om te gaan met het proportionaliteitsbeginsel.²⁰

Aanbestedingsbesluit

Met de Aanbestedingswet is ook het Aanbestedingsbesluit gewijzigd. Dat verplicht gemeenten en andere aanbestedende diensten onder meer om gebruik te maken van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA).²¹ Ook is in het Aanbestedingsbesluit het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW) aangewezen als verplicht richtsnoer voor aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden (zie hierna). Daarnaast is de Gids Proportionaliteit verplicht gesteld voor zowel Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures.²²

Aanbestedingsreglement Werken 2016

Het ARW beschrijft de procedures voor het aanbesteden van 'werken', dat wil zeggen bouwkundige en civieltechnische werken, zoals de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg.²³ Het ARW beschrijft procedures die aanbesteders kunnen toepassen bij hun aanbestedingen. In het nieuwe Aanbestedingsbesluit, zie hierna, is het ARW verplicht gesteld voor aanbesteding van werken onder de Europese drempelbedragen (de 'nationale aanbestedingsprocedures', volgens het 'pas toe of leg uit' principe).²⁴ Aanbestedende diensten zijn vrij om het ARW te gebruiken voor het aanbesteden van leveringen en diensten én opdrachten boven de Europese drempelwaarden.

Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016 - 2020 (Manifest MVI)

Het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) betreft een intentieverklaring waarmee de aangesloten Nederlandse overheden de effectiviteit en de impact van maatschappelijk verantwoord inkopen willen vergroten. Bij het Manifest zijn gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries aangesloten. In het Manifest zijn ambities vastgelegd, maar de aangesloten overheden bepalen zelf hun doelstellingen, op basis van eigen ambities en leggen die vast in een actieplan.

De gemeente Ede heeft zich begin 2017 aangesloten bij het Manifest. Hoewel het Manifest voorschrijft dat het actieplan gereed dient te zijn binnen een halfjaar na ondertekenen, is er nog geen actieplan.

20 Gids Proportionaliteit juli 2012, p. 3

21 <https://europadecentraal.nl/1-juli-2016-nieuwe-aanbestedingswet-treedt-in-werking/>

22 <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht/aanbestedingsregels>

23 <https://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-werken-leveringen-diensten>

24 Dit principe houdt in: gebruik de standaard of leg beargumenteerd uit waarom je dat niet doet.

1.2. Het beleid van de gemeente Ede

Inkoopbeleid gemeente Ede oktober 2017

Recentelijk, in oktober 2017, heeft het college van de gemeente Ede nieuw inkoopbeleid aangenomen. Dit is het actuele kader voor inkoop in de gemeente Ede. Omdat dit nieuwe beleid pas kort van kracht is en de inkoopdossiers die worden onderzocht in het caseonderzoek (zie het volgende hoofdstuk) zich (gedeeltelijk) hebben voltrokken vóór de invoering van dit beleid, wordt in dit onderzoek ook getoetst aan het oude kader, het Inkoopbeleid 2013. Er volgt hierna dan ook een korte verhandeling over het Inkoopbeleid 2013, maar eerst staan we stil bij het nieuwe beleid van oktober 2017.

Missie en doelstellingen

Het nieuwe inkoopbeleid van oktober 2017 begint met 'professioneel inkopen' te benoemen als missie van inkoop van de gemeente Ede. Onder professioneel inkopen verstaat de gemeente 'maximale maatschappelijke waarde realiseren door duurzaam, sociaal en innovatief inkopen'.²⁵ Daarbij streeft de gemeente Ede met haar beleid een zevental doelstellingen na. Deze staan in het teken van goed bestuur, maar betreffen ook economische belangen, zoals de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding en lastenverlichting. Het betreft de volgende zeven doelstellingen:²⁶

1. Maatschappelijk verantwoord ondernemen. *Zo heeft de gemeente het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen ondertekend, past de gemeente bij aanbestedingen van € 200.000 of meer Social Return on Investment (SROI) toe,²⁷ en ondersteunt de gemeente bij haar inkopen het streven naar duurzame ontwikkeling waaronder circulaire economie.*
2. Stimuleren van lokaal en regionaal ondernemerschap.
3. Rechtmatig en doelmatig inkopen. De gemeente leeft bij het inkopen wet- en regelgeving alsmede het beginsel van *gelijke kansen voor leveranciers na en koopt efficiënt en effectief in.*
4. Integer, betrouwbaar, zakelijk en professioneel opdrachtgeven. *"Professionele inkoop is het op zakelijke, integere en ethisch verantwoorde wijze en door de juiste mensen laten uitvoeren van alle activiteiten die nodig zijn om leveringen, diensten en werken van de gewenste kwaliteit, op de juiste plaats, op het juiste moment en tegen de beste prijs/risico/kosten-verhouding te verkrijgen en wel op zodanige wijze, dat telkens een bewuste keuze wordt gemaakt op welk niveau en met welke inkoopstrategie wordt ingekocht."*
5. Inkopen tegen de meest optimale integrale kwaliteit-prijs verhouding. Daarbij speelt volgens het beleid de kwaliteit van de in te kopen werken, leveringen en diensten de belangrijkste rol en daarbij zijn duurzaamheid, verantwoord maatschappelijk ondernemen en de lokale en regionale werkgelegenheid van belang.
6. Een continue positieve bijdrage leveren aan het totale prestatieniveau van de gemeente.
7. Administratieve lastenverlichting voor zowel de gemeente als voor de leveranciers. *Hiertoe stelt de gemeente onder meer proportionele eisen, voorwaarden en criteria, voert zij een efficiënt inkoopproces uit en voert zij Europese aanbestedingen en zo veel mogelijk de nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen digitaal uit.*

25 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld door B&W 10-10-2017, p. 3..

26 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld door B&W 10-10-2017, p. 3-5.

27 Het streven is om gemiddeld 5% van de aanneemsom of 11% van de loonsom in te zetten voor het creëren van werkgelegenheid. Overigens was het streven in het beleid van 2013 om 5% van de aanneemsom of 10% van de loonsom daarvoor in te zetten.

Social Return On Investment

De gemeente Ede wil dat iedereen mee kan doen in de samenleving. Omdat het hebben van werk een belangrijk onderdeel hiervan is, zet de gemeente in op het creëren van banen voor mensen met een Participatiewet-, WW-, WIA- of WAJONG-uitkering en een indicatie voor de Sociale Werkvoorziening.²⁸ Daartoe stelt de gemeente Ede bij iedere aanbesteding ter waarde van minimaal € 200.000 als extra eis dat de opdrachtnemer een percentage van de loonsom gebruikt voor extra werk- of stageplaatsen. Het streven is om bij deze aanbestedingen gemiddeld 5% van de aanneemsom of 11% van de loonsom in te zetten voor het creëren van werkgelegenheid.²⁹

De nadere invulling van de SROI vindt per opdracht/aanbesteding plaats, en wel 'half-achteraf': het percentage aan SROI staat op voorhand in het aanbestedingsdocument vast, maar hoe het sociaal ondernemen in de betreffende opdracht wordt ingevuld, wordt bepaald in het samenspel tussen opdrachtnemer en opdrachtgever na de gunning en bij het aangaan van het contract. Dat gebeurt in overleg met de projectleider die verantwoordelijk is voor SROI. Uit interviews blijkt dat gemeenten beleidsvrije ruimte hebben om aan SROI³⁰ vorm te geven waardoor er ook verschillen bestaan tussen gemeenten. De gemeente Ede hanteert een ruimte opvatting van SROI. Ze maakt niet alleen afspraken die betrekking hebben op het inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook afspraken bestaand uit andere inspanningen in het kader van sociaal ondernemen, waarbij sociaal ondernemen ook bijvoorbeeld circulair ondernemen omvat. Een voorbeeld is de afspraak dat de ondernemer zich hard zal maken voor de realisering van een nieuw sociaal ondernemersinitiatief. Daarnaast kan invulling in de praktijk van Ede ook gebeuren buiten het project om, wanneer in het project onvoldoende uren zijn voor inzet van personen met afstand tot de arbeidsmarkt. Dat biedt vaak meer mogelijkheden om voor de doelgroep een goed ontvangstklimaat bij werkgevers te creëren. In dat geval wordt bijv. afgesproken dat de realisatie van social return gebeurt buiten het project maar in een ander bouwproject van de aannemer, of door mensen te werk te stellen op kantoor, of door studenten een leerplek aan te bieden in het bedrijf.

Integriteit, samenwerking, duurzaamheid en circulaire economie, food, sociaal ondernemen en innovatie

Bij het realiseren van de doelstellingen hanteert de gemeente blijkens het beleid juridische, maatschappelijke, economische en organisatorische uitgangspunten. Een belangrijk juridisch uitgangspunt is dat de gemeente bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten boven de (Europese) drempelwaarden en bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten onder de (Europese) drempelwaarden met een duidelijk grensoverschrijdend belang de volgende algemene beginselen van het aanbestedingsrecht in acht neemt: gelijke behandeling/non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit, wederzijdse erkenning en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.^{31 32} Een maatschappelijk uitgangspunt is dat de gemeente integriteit, samenwerking, duurzaamheid en circulaire economie, food, sociaal ondernemen en innovatie nastreeft.³³

28 <https://www.ede.nl/gemeente/organisatie/aanbesteden-en-inkopen/social-return-on-investment/>

29 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld door B&W 10-10-2017, p. 12.

30 Deze functie heette voorheen 'projectleider SROI' maar is tegenwoordig de 'strategisch adviseur werkkraft'.

31 Zoals het gelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel.

32 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld door B&W 10-10-2017, p. 12.

33 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld voor B&W 10-10-2017, p. 8.

Proportionaliteit in het beleid van Ede

Het Edese beleid verstaat onder proportionaliteit dat de door de gemeente aan de inschrijvers te stellen eisen, voorwaarden en criteria niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het onderwerp van de opdracht. De gemeente past het beginsel van proportionaliteit toe tijdens de aanbestedingsprocedure maar ook in de contractvoorwaarden.³⁴

Uniform Europees Aanbestedingsdocument verplicht gesteld

Het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) is in het beleid expliciet verplicht gesteld.³⁵ Het Inkoopbeleid 2017 benoemt, onder de kop 'Nederlandse wetgeving', het ARW 2012 (en niet het nieuwere ARW 2016), samen met de Gids Proportionaliteit en de Richtsnoeren leveringen en diensten als 'flankerend beleid'.³⁶ Een expliciete bepaling dat het ARW 2016 en de Gids Proportionaliteit (verplicht) toepasselijk zijn, ontbreekt in het beleid. Op het vlak van bepaling van de opdrachtwaarde³⁷ en gunningcriteria³⁸ wordt overigens wel aangegeven dat moet worden gehandeld in overeenstemming met de Gids Proportionaliteit, maar een expliciete algehele geldigbepaling ontbreekt. Wettelijk is de gemeente gehouden het ARW 2016 en de Gids Proportionaliteit toe te passen, zoals hiervoor (op pag. 14) is weergegeven.

Uitgangspunten van het Inkoopbeleid 2013 (oud)

Tot oktober 2017 was het beleid uit de door de gemeenteraad vastgestelde Nota Inkoopbeleid 2013 het geldende kader voor inkoop in de gemeente Ede. Omdat deze nota (deels) van toepassing is op de in dit onderzoek te analyseren inkoopdossiers, wordt hierbij ingegaan op de kern van deze nota.

Het uitgangspunt van het gemeentelijke inkoopbeleid anno 2013 was "het objectief, transparant, proportioneel en non-discriminatoir benaderen van de markt en het besteden van gemeenschapsgeld tegen de beste prijs/kwaliteitverhouding, volgens de Europese en nationale wet- en regelgeving."³⁹ Het beleid van 2013 verklaarde het ARW van toepassing op het aanbesteden van werken.⁴⁰

Het beleid 2013 benoemde economische en ideële uitgangspunten. De economische uitgangspunten waren: prijs-kwaliteit, mate van concurrentie, proportionaliteit, regionale marktbenadering, regionale inkoop samenwerking, innovatief aanbesteden en verlaging van de administratieve lasten. De kern van de ideële uitgangspunten was integriteit van bestuurders, ambtenaren en opdrachtnemers en maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). De ideële uitgangspunten zijn verder uitgewerkt in de onderstaande specifieke uitgangspunten:

- Duurzaam inkopen. *Zo streefde de gemeente ernaar om in 2015 100% duurzaam in te kopen. Met 100% duurzaam inkopen werd bedoeld op zowel het betrekken van milieuaspecten als op sociale aspecten bij alle inkopen*⁴¹

34 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld voor B&W 10-10-2017, p. 7.

35 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld voor B&W 10-10-2017, p. 5.

36 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld voor B&W 10-10-2017, p. 6.

37 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld voor B&W 10-10-2017, p. 14.

38 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld voor B&W 10-10-2017, p. 18.

39 Inkoopbeleid Ede 2013, p. 5.

40 Inkoopbeleid Ede 2013, p. 5.

41 Inkoopbeleid Ede 2013, p. 7.

- Sociaal aanbesteden. *Sociaal aanbesteden was volgens het beleid 2013 het realiseren van arbeidsplaatsen, leer- stage- en/of werkplekken ter versterking van de sociale, maatschappelijke en economische ontwikkeling van burgers in zijn algemeenheid en inwoners uit de gemeente Ede in het bijzonder. Bij elke aanbesteding voor werken en diensten boven € 200.000 was het verplicht SROI mee te nemen in de aanbesteding. Het streven was om bij deze aanbestedingen gemiddeld 5% van de aanneemsom, of 10% van de loonsom in te zetten voor het creëren van werkgelegenheid.*
- Integriteit. *Het beleid hield inkopers en medewerkers die met inkopen te maken hadden aan de beroepscode voor de inkoper van de NEVI. Daarnaast wenste de gemeente enkel zaken te doen met marktpartijen met een integere bedrijfsvoering, waartoe inschrijvers de (uniforme) Eigen Verklaring dienden te ondertekenen.*
- Sociale gedragscodes. *Het beleid eiste dat leveranciers gangbare waarden en normen hanteren op het gebied van arbeidsvoorwaarden; het beleid verwees daarvoor naar de basisnormen die zijn opgenomen door de ILO (International Labour Organization), zoals het verbod op kinderarbeid en dwangarbeid.⁴²*

Het beleid van 2013 ging in beginsel uit van gunnen op basis van 'EMVI', de economisch meest voordelige inschrijving waarbij ook bijvoorbeeld duurzaamheidsaspecten meegewogen kunnen worden.⁴³ De gemeente koos in haar beleid van 2013 verder voor standaard werkwijzen, eenduidige offerteprocedures en gebruik van basisdocumenten.⁴⁴

In de **bijlage Hoofdpijnen Inkoopbeleid** zijn de missie en uitgangspunten van beide beleidsnota's schematisch weergegeven.

Een belangrijke inhoudelijke wijziging van het beleid 2017 ten opzichte van het beleid 2013 is de toevoeging van het maatschappelijk doel Food. Dit maatschappelijk doel is in dit onderzoek echter niet aan de orde gekomen. Voor het overige is het beleid 2017 een actualisatie van het beleid van 2013, zijn veranderingen in Europese wetgeving doorgevoerd en zijn de inhoudelijke verschillen tussen de twee beleidsnota's vooral terug te vinden in het onderdeel Sociaal ondernemen. Gelet op de aard en de relatief beperkte omvang van de wijzigingen betekent dit dat de conclusies die getrokken worden over het beleid van 2013 ook van toepassing zijn op het huidige beleid dat dateert van oktober 2017.

1.3. Organisatie, werkwijze en processen

Opzet van de Inkoopfunctie

De gemeenten Ede en Barneveld hebben in 2013 een overeenkomst gesloten tot samenwerking op het vlak van inkoop en aanbesteding. De gemeenten delen gezamenlijk inkoopspecialisten die bij beide gemeenten worden ingezet voor tactische en operationele inkooptaken. Het betreft een strategische inkoopcoördinator en tactische inkopers. Het team dat in 2013 is geformeerd, is inmiddels gegroeid tot 11 personen: 1 coördinator, 6 inkopers, 3 contractbeheerders en 1 ondersteuner. Dit team is 'de inkoopfunctie'.

Er zijn vier segmenten: Facilitair, Financieel en Personeel (1), Ict- en bouwkundige zaken (2), Grond, weg en water (3) en Sociaal domein (4). Op alle segmenten zit een specialistische inkoper (6 in totaal); daarnaast is er 1 ondersteuners.

⁴² Inkoopbeleid Ede 2013, p. 8

⁴³ Inkoopbeleid Ede 2013, p. 12.

⁴⁴ Inkoopbeleid Ede 2013, p. 16.

Het delen van inkoopspecialisten en het delen van kennis is de kern van de samenwerking tussen Ede en Barneveld; van gezamenlijk uitgevoerde inkooptrajecten is nauwelijks sprake.

Boven € 100.000 inkoop verantwoordelijk voor proces, afdeling voor inhoud
In Ede is de drempel voor enkelvoudig onderhands aanbesteden € 50.000 voor leveringen en diensten en € 75.000 voor werken. Die lage inkoop-/aanbestedingstrajecten komen zeer vaak voor, zo is in interviews aangegeven.

Boven € 100.000 inkoop verantwoordelijk voor proces, afdeling voor inhoud

Voor opdrachten onder de € 100.000 geldt dat deze meestal door de vakafdeling worden afgewikkeld. Het beleid schrijft voor dat Inkoop aansluit bij een inkooptraject vanaf € 100.000 (waarde van het traject over vier jaar). Inkoop heeft dan de regie en de verantwoordelijkheid op het proces, bijvoorbeeld welke informatie wanneer moet worden aangeleverd. De betreffende vakafdeling is verantwoordelijk voor de inhoud, en daarmee ook voor de (maatschappelijke) doelen die in het traject worden nagestreefd. De inkoper gaat het gesprek aan met de projectleider over wat de afdeling met de inkoop wil bereiken en helpt om dat scherp te krijgen. Dat vertaalt zich in een Inkoopdocument, waarin onder meer de minimum eisen, omschrijving van de opdracht en prijs worden opgenomen. Afhankelijk van het onderwerp komen ook maatschappelijke doelen uit het inkoopbeleid aan de orde. Inkoop wijst er op wat mogelijk is, bijvoorbeeld het meenemen van duurzaamheid of SROI. Het zaaksysteem ondersteunt vanuit het systeem deze andere doelstellingen. Ook bij kleinere opdrachten kan Inkoop worden betrokken, maar is dat niet verplicht.

De strategisch inkoopcoördinator heeft via de financiële administraties en spendanalyses inzicht in alle trajecten. Dat stelt hem in staat te bekijken of in alle trajecten boven de drempelwaarde van € 100.000 Inkoop is ingeseind om aan te sluiten en of er andere opvallende zaken spelen.

Gestructureerd stappenplan in zaaksysteem

Volgens het Inkoopbeleid 2017 dienen alle inkopen vanaf € 5.000 in het zaaksysteem te worden gezet. Niet alleen maakt dit de inkooptrajecten navolgbaar volgens het zaakgericht werken; ook stelt het registreren in het zaaksysteem Inkoop in staat om voeling te houden bij de lopende inkooptrajecten waarbij Inkoop niet (verplicht) is aangesloten. Zo kan Inkoop bijv. opvallendheden signaleren, zoals het meermaals contracteren met dezelfde aanbieder, en daarover navraag doen. Het registreren van deze kleinere inkooptrajecten gebeurt door medewerkers van de afdelingen. In de praktijk worden nog niet alle inkopen geregistreerd, omdat deze werkwijze kennelijk nog niet 'tussen de oren' zit van de medewerkers van de afdelingen, zo blijkt uit interviews. Inkopen boven de € 100.000 en inkopen onder dat bedrag waarbij Inkoop op verzoek is aangesloten, worden door Inkoop opgepakt, samen met de projectleider of afgevaardigde van de vakafdeling, die dan gezamenlijk de zaak aanmaken in het zaaksysteem. Nationale en Europese aanbestedingen komen op Tendered.

In het zaaksysteem moet het inkoopproces in stappen worden doorlopen en stagneert het proces wanneer een stap wordt overgeslagen. Het dossier telt in het zaaksysteem vier fases: Registreren, Behandelen, Overeenkomen en Afhandelen. Per fase worden vaste stappen doorlopen. Zo moet in de eerste fase, Registreren worden aangegeven wat voor soort aanbesteding ('Werk' bijvoorbeeld) het betreft, welke aanbestedingsprocedure wordt toegepast, wat het onderwerp is en de reden van de opdracht, het geschatte bedrag van de opdracht, het budget, de betrokken afdeling et cetera. Sommige elementen bevatten uitleg, zoals 'Hoogte opdrachtwaarde heeft gevolgen voor te volgen aanbestedingsprocedure, zie 2.14 t/m 2.22 Aanbestedingswet' en 'gemandateerde: bij opdrachten boven € 500.000 moet het college altijd een besluit nemen'. Door dit stapsgewijze proces met uitleg, kunnen ook niet-specialisten (de medewerkers van de vakafdelingen) met dit systeem werken.

Tenderboard: bredere blik op complexe inkooptrajecten

Om professioneel inkopen te borgen binnen de organisatie, had de gemeente Ede een Tenderboard ingesteld. Het doel van Tenderboard is om complexe inkoopzaken in te kunnen brengen in een breder team.

De Tenderboard bestond bij aanvang uit een wethouder, directieleden en inkoopdeskundigen. Omdat de aandacht (nog) meer moest komen

te liggen op het leereffect in de organisatie en de inkoopprofessionaliteit op alle niveaus, zijn sinds 2015 de meeste leden afdelingsmanager of clusterdirecteur.⁴⁵ Als extern expert is professor Telgen lid van het team. De Tenderboard kan zich buigen over een lopende procedure, of vooraf of achteraf naar een traject kijken.

De Tenderboard komt ongeveer tweemaal per jaar bijeen.⁴⁶ Aanbestedingen die in aanmerking komen voor toetsing in de Tenderboard zijn:

- Europese en nationale openbare aanbestedingen
- Volumineuze (in omvang en/of geld) aanbestedingen
- Politiekgevoelige aanbestedingen
- Innovatieve aanbestedingen
- Aanbestedingen in samenwerking met overige gemeenten

De Tenderboard geeft op basis van het overleg in de Tenderboard een (vrijblijvend) advies aan de projectleider.

Om de gehele organisatie te informeren en te laten leren van de aanbestedingen en onderwerpen die de Tenderboard gepasseerd zijn, worden de plannen van aanpak en de onderwerpen, inclusief het advies van de Tenderboard, op intranet geplaatst in het Handboek Inkoop.⁴⁷

Weinig vaste werkprocessen: aanpak is maatwerk

De cultuur in Ede is die van 'doeners' en een hands-on mentaliteit, zo wordt aangegeven in interviews. De inkoopfunctie van Ede en Barneveld kent dan ook niet veel standaardprocessen. De aanpak van een inkooptraject is erg afhankelijk van het segment, zo is in interviews aangegeven. Zo gaat inkoop van straatwerk (GWW) – gemotiveerd - op laagste prijs, want dit betreft standaardwerk waarvoor technische standaarden gelden. Bij een aanbesteding in het Sociaal domein werkt dat niet. Daar volgt de gemeente onder andere de methode 'bestuurlijk aanbesteden', waarbij in een voortdurende dialoog tussen gemeente en aanbieders tot een overeenkomst wordt gekomen. De benodigde kwaliteit en het gewenste resultaat is in een inkoop in het Sociaal domein ook lastiger te omschrijven dan in het voorbeeld van straatwerk, omdat sociale (transformatie) doelen lastig 'SMART' te maken zijn. Zie voor deze flexibele aanpak van inkoop ook het eerder genoemde voorbeeld ten aanzien van de invulling van SROI, op pag. 16.

1.4. Duiding bevindingen ten aanzien van beleid, doelen en processen

De maatschappelijke doelstellingen en ook de overige hoofdlijnen van het beleid van 2013 en 2017 zijn behoorlijk consistent; in het nieuwe beleid is alleen Food een vernieuwing. Het beleid laat ruimte voor specifieke invulling in de praktijk. Zo heeft de raad ten aanzien van SROI bewust de keuze gemaakt om de invulling vrij te laten. Ook de invulling van duurzaamheid is in het nieuwe beleid niet sterk omljnd. Zo kent het nieuwe beleid geen gekwantificeerde doelstelling als 'in 2015 100% duurzaam inkopen', die het beleid van 2013 wel kende. In het nieuwe beleid zijn juist de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid genoemd het laat daarmee ruimte voor een op de casus toegesneden invulling.

45 Word-document 'Tenderboard - oktober 2017'.

46 Word-document 'Tenderboard - oktober 2017', p. 2.

47 Word-document 'Tenderboard - oktober 2017', p. 3.

Ruimte voor nadere invulling biedt voordelen; zo zijn bij de flexibele invulling van SROI meer afspraken en daarmee resultaten mogelijk, dan binnen sterke kaders het geval zou zijn. Door juist de doelstellingen duidelijk te maken worden aanbieders uitgedaagd hier aan bij te dragen. Het maakt echter het grip houden op doelbereik lastiger en brengt risico met zich mee van te zeer persoonsgebonden en daarmee niet bestendige invulling van het beleid. De rekenkamercommissie komt daarop terug in het volgende hoofdstuk ten aanzien van doelbereik.

Tot slot zijn er weinig richtlijnen en vaste werkprocessen. Desondanks lijken de medewerkers goed uit de voeten te kunnen in de processen als zodanig (het omgaan met maatschappelijke doelen in inkooptrajecten daargelaten). De aanname is dat de gestructureerde opzet van het zaakstelsel en de betrokkenheid van Inkoop daarbij een rol spelen, doordat deze houvast bieden.

2. Rechtmatigheid en doeltreffendheid inkoop en aanbesteding

In dit hoofdstuk maken we de stap naar de hoofdvraag van het onderzoek, de uitvoering: "In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede rechtmatig en doeltreffend?" Waar hoofdstuk 1 de 'inventariserende' deelvragen behandelt, staat in dit hoofdstuk de toetsing centraal: voldoet de praktijk aan het beleid, zijn beleid en praktijk rechtmatig en is het beleid doeltreffend? Omdat voor de vraag naar de doeltreffendheid de monitoring en verantwoordingsinformatie relevant zijn, bevat dit hoofdstuk nog wel enige inventarisatie, namelijk naar de wijze waarop het college verantwoording aflegt en naar de rol die de gemeenteraad neemt op het terrein van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

- In hoeverre voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede aan de geldende wet- en regelgeving? (deelvraag 1)
- In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid? (deelvraag 4)
- In hoeverre worden de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gerealiseerd? (deelvraag 5)
- Hoe verantwoordt het college van B&W de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de gemeenteraad, met name voor wat betreft de realisatie van de gestelde doelen? (deelvraag 6)
- Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in? (deelvraag 7)

Voor inzicht in de praktijk van inkoop en aanbesteding zijn drie inkoopdossiers onderzocht, door middel van dossieronderzoek en interviews met intern en extern betrokkenen. Het betreft de inkoopdossiers Wmo, Verbouwing Burgerzaken en Energie. De beantwoording van de vragen naar conformiteit van de uitvoering aan het beleid en naar doeltreffendheid (deelvragen 4 en 5) steunt op deze casusonderzoeken. Voor doeltreffendheid kijken we voorts ook naar verantwoordingsinformatie. Voor de rechtmatigheid van de uitvoeringspraktijk is naast de dossierstudies ook gebruikgemaakt van accountantsbevindingen/- rapportages. Eerst zal in 2.1. de rechtmatigheid aan bod komen. Paragraaf 2.2. behandelt, als opmaat naar doeltreffendheid, de verantwoordingsinformatie op het vlak van inkoop en aanbesteding en de rol van de raad bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Tot slot volgen in 2.3. de bevindingen ten aanzien van doeltreffendheid van het beleid. Zie voor de toepasselijke normen het kader in hoofdstuk 3 (pagina's 30-33).

2.1 . Rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Beleid en praktijk zijn rechtmatig

2013 – 2016: Geen onrechtmatigheden maar borging Europees aanbestedingsproces is een aandachtspunt

In 2013 geeft de accountant enerzijds aan dat er geen rechtmatigheidsfouten of -onzekerheden zijn geconstateerd⁴⁸ maar anderzijds dat het college en de directie wordt geadviseerd adequate maatregelen te treffen om de naleving van de Europese Aanbestedingsregels stringenter te waarborgen.⁴⁹ Ook in 2014 wordt aangegeven dat aanscherping van de waarborgen rondom het rechtmatig Europees aanbesteden noodzakelijk is. Een specifiek aandachtspunt is het in kaart brengen en tijdig uitzetten van acties op oudere - vaak stilzwijgend doorlopende - contracten met leveranciers.⁵⁰ In het Accountantsverslag 2015 wordt aangegeven dat de interne beheersing van voldoende niveau is, maar wordt geen expliciete aandacht besteed aan inkoop en aanbesteding.⁵¹

In 2016 geeft de accountant aan dat de gemeente heeft voldaan aan de gewijzigde aanbestedingsregels. Het onderscheid tussen 2a en 2b-diensten⁵² is verdwenen en de grens voor onder andere sociaal aanbesteden is verhoogd naar € 750.000. Ook zijn noch in de interne controle, noch in de werkzaamheden van de accountant onrechtmatige bevindingen geconstateerd.⁵³ In interviews is aangegeven, dat de afdeling Inkoop vanaf 2013 stevig heeft ingezet op het aanbrengen van orde in de inkoopdossiers, het zich eigen maken van de regels en het verspreiden van kennis over inkoop in de organisatie. Dat heeft ertoe geleid dat er nu nog slechts sporadisch sprake is van een onduidelijkheid: bij de laatste accountantscontrole waren er drie zaken waarbij Inkoop niet helemaal wist hoe het was gelopen.

Wel waarschuwt de accountant in 2016 dat er onvoldoende waarborgen zijn dat alle inkopen juist worden aanbesteed en dat de prestatie is geleverd, doordat formele procesbeschrijvingen ontbreken.⁵⁴ Sinds ongeveer een jaar dienen facturen ook door prestatieverklaarders te worden goedgekeurd (niet alleen door de budgethouders dus). Daar is de afdeling Financiën/ Bedrijfsadministratie verantwoordelijk voor, niet Inkoop. Aanbestedingen blijven volgens de accountant een aandachtsgebied, aangezien de gemeente nog onvoldoende grip heeft op de primaire processen hieromtrent, waardoor aanbestedingen bij de controle van de jaarrekening extra aandacht vergen.⁵⁵

Bevindingen documentstudies: geen onrechtmatigheden

In de documentstudies zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen van onrechtmatigheid. Zo worden de wettelijke drempelbedragen toegepast.

48 Accountantsverslag 2013, p. 29.

49 Accountantsverslag 2013, p. 15.

50 (Concept) Accountantsverslag 2014, p. 18.

51 Accountantsverslag 2015, p.19.

52 De II-B diensten zijn diensten die geen bijdrage leveren aan de eenwording van de interne markt omdat de diensten door nationale dienstverleners (moeten) worden uitgevoerd, vanwege bijv. de plaatsgebonden/culturele context. Voorbeelden zijn catering, arbodienst, juridische dienstverlening, diensten op het gebied van gezondheidszorg of maatschappelijke ontwikkeling. II-A diensten zal alle overige diensten.

53 PWC, Accountantsverslag 2016, p. 25.

54 PWC, Accountantsverslag 2016, p. 23.

55 PWC, Accountantsverslag 2016, p. 23.

Daarnaast voldoet de gemeente aan andere wettelijke eisen, zoals toepassing van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) en het digitaal uitvoeren van Europese aanbestedingen (wettelijk verplicht sinds 1 juli 2017 en ook verplicht gesteld in het Edese beleid⁵⁶). Ook wordt, indien van toepassing, het ARW 2016 toegepast.

Uit interviews volgt dat de Gids Proportionaliteit is gebruikt bij het bepalen van de drempelbedragen uit het Inkoopbeleid voor de enkelvoudig onderhandse, de meervoudig onderhandse en de nationale aanbestedingsprocedures. Daarnaast wordt de Gids gebruikt bij het bepalen van de mate van administratieve belasting van de inschrijvers en de gemeente in inkoopprocessen.

In het beleidshoofdstuk is er overigens wel op gewezen, dat het beleid duidelijker zou kunnen zijn ten aanzien van de verplichte toepassing van het ARW 2016 en de Gids Proportionaliteit. In de praktijk blijkt toepassing hiervan echter wel te gebeuren.

Het college heeft de bevoegdheid om af te wijken van het beleid. In interviews is aangegeven dat verzoeken tot afwijking van het beleid langs Inkoop gaan en dat iedere (wens tot) afwijking bekend dient te zijn bij het college. Het percentage afwijkingen is laag: in het algemeen ca. 0,05% en voor wat betreft inkooptrajecten boven € 50.000 ca. 1,5 %. Afwijkingen betreffen vaak lopende trajecten die men wil verlengen, waarmee het drempelbedrag wordt overschreden, bijvoorbeeld bij inhuur van personeel. In de dossierstudies zijn afwijkingen van het beleid niet aan de orde geweest. In het zaakstelsel dient overigens te worden aangegeven of wordt afgeweken van het aanbestedingsbeleid. Vanaf 2018 wijst het zaakstelsel er bovendien op dat bij afwijking van het beleid een bestuurlijk behandelvoorstel ingediend moet worden.

Voorts is in de dossierstudies geconstateerd dat de praktijk overeenkomt met het gemeentelijke beleid. Zo worden in de inkoopdossiers de gemeentelijke drempelwaarden toegepast, alsmede de regels voor het inschakelen van Inkoop.⁵⁷ Ook stemt de wijze waarop maatschappelijke doelen in de onderzochte dossiers worden ingepast overeen met het beleid. Zo wordt bij opdrachten boven € 200.000 5% van de aanneemsom of 11% van de loonsom⁵⁸ toegewezen aan SROI.

De accountant legt de vinger op het ontbreken van borging in de interne processen. Uit de dossierstudies en interviews blijkt dat rechtmatige uitvoering niet zozeer is geborgd in schriftelijke processen of richtlijnen, maar veeleer in de betrokkenheid van de afdeling Inkoop en doordat in het zaakstelsel inkoopprocessen zijn vastgelegd. Omdat deze wijze van borging niet heeft geleid tot te constateren onrechtmatigheden, wordt hierop in het kader van rechtmatigheid niet verder ingegaan. In de paragraaf over doeltreffendheid zal borging verder aan de orde komen. Overigens is in interviews aangegeven dat een Handboek Inkoop wordt ontwikkeld, waarin processen worden beschreven, zoals hoe een bepaalde aanbestedingsprocedure moet worden uitgevoerd.

56 Inkoopbeleid gemeente Ede, vastgesteld voor B&W 10-10-2017, p. 5.

57 Inschakeling van Tenderboard was in geen van de dossiers aan de orde.

58 Afhankelijk van het moment van het inkooptraject kan dit ook 10% zijn geweest, want in het beleid van 2013 betrof de norm 10% van de loonsom, in het beleid van 2017 betreft het 11%.

2.2 Verantwoordingsinformatie en de rol van de raad

Raad weinig prominente rol bij inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het Inkoopbeleid 2017 is door het college vastgesteld en vervolgens ter kennisneming naar de raad gezonden, waar het Inkoopbeleid 2013 nog door de raad was vastgesteld. In interviews wordt aangegeven dat het huidige beleid door het college is vastgesteld omdat het als een bevoegdheid van het college wordt gezien. Waarom daarover in 2013 anders werd gedacht, is onbekend. De maatschappelijke doelstellingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn ontleend aan andere beleidsdocumenten. Zo is het onderdeel SROI onder meer gebaseerd op de raadsnotie SROI van 2012 en heeft het Team Duurzaamheid meegedacht over de invulling van duurzaamheid in het beleid. Op die wijze is de raad (via het onderliggende beleid) wel betrokken geweest bij het vaststellen van de maatschappelijke doelen van het aanbestedingsbeleid.

De raad heeft geen wensen/eisen geformuleerd voor informatievoorziening ten aanzien van het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid ('algemene' inkoop- en aanbestedingsbeleid staat in deze tegenover specifieke aanbestedingstrajecten).⁵⁹ Ook lijkt de raad in de afgelopen jaren geen vragen te hebben gesteld of moties te hebben ingediend over het inkoop- en aanbestedingsbeleid.⁶⁰

Nauwelijks monitoringinformatie en weinig verantwoording aan de gemeenteraad

Om verantwoording af te kunnen leggen over de effectiviteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid moet er gemonitord worden, maar de onderzoekers hebben geen monitoringinformatie gezien die ziet op het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid. Gesprekspartners geven in dat kader aan dat inkoop en aanbesteding ondersteunend zijn aan de hoofdactiviteiten van de gemeente. De gemeente stelt zich bepaalde (maatschappelijke) doelen en wil deze bereiken mede met inzet van inkoop en aanbesteding. Doelbereik wordt dan ook integraal bekeken: behalen we in dit project, waaronder bij het onderdeel inkoop en aanbesteding, onze (maatschappelijke) doelstellingen? Er wordt dan ook niet afzonderlijk bekeken of bij inkoop en aanbesteding de doelstellingen behaald worden. Dit ondersteunt de bevinding dat er geen monitoringinformatie is op het vlak van het overkoepelende inkoop- en aanbestedingsbeleid. In het verlengde daarvan zien onderzoekers ook niet dat (periodiek) verantwoording plaatsvindt door het college aan de raad over het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In de P&C-cyclus wordt in het jaarverslag wel informatie gedeeld over de mate waarin doelstellingen op het vlak van duurzaamheid (en Food) zijn bereikt, maar die informatie verschaft geen inzicht in de bijdrage die inkoop aan het realiseren van die doelstellingen heeft geleverd.⁶¹ Dat is in lijn met de informatie uit interviews met gemeentelijke betrokkenen, die aangeven dat de gemeente doelbereik 'integraal' monitort en niet ook op het onderdeel inkoop en aanbesteding.

Wel wordt er verantwoordingsinformatie aan de raad verstrekt over het specifieke inkooptraject van de Wmo 2017, zoals raadsmededelingen, de sociale monitor en de Notitie van het college aan de raad van november 2017 'Stand van zaken inkoop WMO'.

59 Onderzoekers hebben in dit onderzoek geen raadsleden gesproken en gaan af op de door de gemeente ter beschikking gestelde informatie/documentatie en interviews met gemeentelijke betrokkenen.

60 Idem als bij voetnoot 54.

61 Bijv. p. 10 t/m 19 van de programmarekening 2016 over duurzaamheid.

De raad stelt over dit dossier ook vragen, bijvoorbeeld of de continuïteit van de zorg(contracten) is gegarandeerd, of Ede wel een eerlijke prijs biedt. Ook bij het faillissement van thuiszorgorganisatie TSN heeft de raad vragen gesteld en hebben er meerdere gesprekken met de raad plaatsgevonden over de stand van zaken m.b.t. de transformatie Wmo.

Ten aanzien van SROI volgt uit interviews wel dat er monitoringinformatie wordt bijgehouden maar het is onbekend of deze informatie de gemeenteraad bereikt. De medewerker die de verantwoording draagt voor SROI registreert het aantal mensen dat aan werk is geholpen per doelgroep van het beleid (zoals mensen met een WW-uitkering en voormalig Wajongers) en welke SROI-afspraken zijn uitgediend/afgehecht. Deze indicatoren zijn door de betreffende medewerkster vastgesteld. In 2014 en 2015 is daar volgens betrokkene via een raadsinformatiememo over gerapporteerd. Daarna zijn de gegevens in het dashboard voor de wethouder opgenomen. De informatie wordt, samengebracht in een Excelbestand, aan het college ter hand gesteld. De programmarekening 2016 bevatte in ieder geval geen informatie over SROI, noch de sociale monitor. Het lijkt er dan ook op dat de monitoringsinformatie de raad niet bereikt.

Tot slot is geen verantwoordingsinformatie aangetroffen van het college waarin de raad actief wordt geïnformeerd over (belangrijke) afwijkingen van het beleid.

2.3. Doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

In de casestudies zijn de dossiers Wmo 2017, Energie 2018 en Verbouwing Burgerzaken bekeken. In de casestudies zijn de deelvragen 1 tot en met 5 beantwoord. Zie voor de toepasselijke normen de tabel op de pagina's 27-29.

Wmo 2017 betreft een "bestuurlijke aanbesteding". Dat is formeel geen aanbesteding maar een doorlopend inkoopproces, in dialoog tussen gemeente en aanbieders, waaruit een overeenkomst voortvloeit. De maatschappelijke doelstellingen die met name spelen in dit inkoopproces zijn de transformatiedoelen, zoals het bevorderen van zelfredzaamheid.

Energie 2018 betreft de aanbesteding van Gas en Elektra voor de gemeente Ede, die is uitgevoerd door het samenwerkingsverband Inkoop Samenwerking Noord Veluwe (ISNV). Het beleidsdoel duurzaamheid speelde een belangrijke rol in dit inkooptraject.

Verbouwing Burgerzaken betreft de aanbesteding van de bouw van het pand van publiekszaken aan het Raadhuisplein 3. Dit betrof een aanbesteding met een belang van meer dan € 200.000, waarbij volgens het beleid moet worden ingezet op social return on investment (SROI).

In alle dossiers is zowel gesproken met ambtelijke betrokkenen als met (twee) leveranciers die bij het inkooptraject betrokken zijn geweest.

In de casestudies komt naar voren dat de gemeente slechts beperkt zicht heeft op doelbereik ten aanzien van de maatschappelijke doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zicht op doelbereik vraagt om duidelijkheid over de doelen en daarmee concretisering/operationalisering van doelen, het maken van concrete afspraken ten aanzien van die doelen en opvolging van die afspraken/monitoring. Op alle vlakken laten de onderzochte dossiers ruimte zien voor verbetering.

Figuur 1 - het stappenplan van een inkooptraject



Operationaliseren/concretiseren doelstellingen: werk in uitvoering

De gemeentelijke gesprekspartners geven aan dat de concrete invulling van de maatschappelijke doelstellingen een uitdaging is. Onderzoekers constateren dat het vaak één gemeentelijke medewerker is die deze taak op zich neemt. De medewerkers gebruiken daarbij expertise van buitenaf: van leveranciers, ngo's (niet-gouvernementele organisaties), en collega's van andere gemeenten. Ze lijken niet te kunnen terugvallen op schriftelijke bronnen, zoals vastgestelde indicatoren. Deze 'maatwerk aanpak' kan goed uitpakken, zoals in de aanbesteding Energie 2018. De gemeente Ede heeft in dat traject gezorgd voor uitvraag naar 'duurzaamheid plus', waarbij de energie-aanbieders opties naar voren dienden te brengen om de gemeente te ondersteunen bij het realiseren van haar duurzaamheidsdoelstellingen. Deze aanpak is ontleend aan externe bronnen en was volgens gesprekspartners een mooie invulling van duurzaamheid in dit kader.

Dat concrete invulling van doelen uitdagend is, valt mede te verklaren doordat het beleid in de regel (bewust) ruimte laat voor flexibele invulling (maatwerk). Zo heeft de gemeenteraad in het SROI-beleid de invulling open gelaten. Dat maakt enerzijds dat partijen vrijheid ervaren om een invulling voor SROI te kiezen waar gemeente, ondernemer en het uitkeringsbestand baat bij hebben en dat zij de mogelijkheid 'creëren' voor het bereiken van een resultaat waar dat binnen striktere grenzen niet zou lukken. De gemeente neemt de ruimte om social return te realiseren op of naar aanleiding van het project, waar andere gemeenten soms een beperktere aanpak hanteren. Zo heeft de gemeente met een ondernemer die al structureel personen uit het bestand aan het werk had, alternatieve afspraken gemaakt, waarbij de ondernemer zich diende in te zetten voor een specifiek initiatief op het vlak van sociaal ondernemen. Maar deze flexibele werkwijze bergt wel het risico in zich dat college en raad de grip op de uitvoering kwijtraken of van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Ook is de vraag hoe een dergelijk 'persoonsgebonden' invulling kan worden bestendigd/geborgd.

Voor een ander dossier, de inkoop Wmo, geldt dat de materie nog grotendeels nieuw is, namelijk het realiseren van transformatiedoelen, waarbij gemeente en de betrokken aanbieders samen zoekende zijn naar invulling, operationalisering en indicatoren. De gesprekspartners geven aan dat de doelen op hoofdlijnen wel duidelijk zijn - dit zijn de doelen uit het Wmo-beleid - maar dat deze doelen onvoldoende zijn geconcretiseerd en meetbaar zijn gemaakt; zo zijn er geen streefwaarden aan gekoppeld. Het 'SMART'-formulieren van doelstellingen op het vlak van zorg is ook erg uitdagend,

Naast de ruimte of, in spiegelbeeld, het houvast dat het beleid biedt, is ook eventuele samenwerking in de aanbesteding van invloed op de concretisering van doelstellingen. Zo waren in de aanbesteding Energie 2018 13 gemeenten betrokken, van wie de gezamenlijke eisen vertaald moesten worden in het bestek. Dat leidde tot een bestek waarin volgens de gesprekspartners onvoldoende kleur werd bekend.

Vaak ontbreken concrete afspraken over de maatschappelijke doelstellingen

Verder is voor effectiviteit (doelbereik) nodig dat de gemeente concrete afspraken maakt met de leverancier over de te bereiken doelen, waarop de gemeente de leverancier kan aanspreken. Ook daaraan ontbreekt het

deels in de onderzochte dossiers. Zo dienden de aanbieders in de aanbesteding Energie 2018 opties naar voren te brengen om de gemeente te ondersteunen bij het realiseren van haar duurzaamheidsdoelstellingen ('duurzaamheid plus'). Uit interviews met interne en externe betrokkenen blijkt dat de winnende aanbieder meerdere opties heeft voorgesteld, die per deelnemende gemeente (Inkoop Samenwerking Noord Veluwe brengt 13 gemeenten samen) verder dienden te worden ingevuld. Dat nader invullen is in het geval van de gemeente Ede nog niet gebeurd. Inmiddels werft Ede een energiecoördinator, die naar verwachting vanaf medio 2018 aan de slag gaat, onder andere met de verdere invulling van "duurzaamheid plus".

In de aanbesteding Wmo zijn geen concrete afspraken gemaakt tussen gemeente en aanbieders over maatschappelijke doelen. Ten aanzien van de doelstelling op het vlak van SROI in de onderzochte dossiers, blijkt er onduidelijkheid te zijn over óf er concrete afspraken zijn gemaakt: de gesprekpartners hadden daarop andere visies.

Aan opvolging van afspraken/monitoring wordt veelal niet toegekomen

In interviews is aangegeven dat het doelbereik op dossierniveau noch door de afdeling Inkoop noch door de andere afdelingen wordt gemonitord. De aanbestedingskalender, waarin alle lopende inkooptrajecten worden geregistreerd, noteert wel of er maatschappelijke doelstellingen zoals SROI of duurzaamheid spelen in het dossier, maar of het gewenste maatschappelijk effect ook daadwerkelijk wordt bereikt, is daarmee niet te zien. Voor monitoring op dossierniveau ontbreekt het aan menskracht, zo geven gesprekpartners aan. Per dossier zou immers nakoming van afspraken gecontroleerd moeten worden, wat een dagtaak zou zijn per segment. Ook geven interne gesprekpartners en leveranciers aan dat er wordt gewerkt op basis van vertrouwen en dat continue controle onnodig en onwenselijk is. De gemeente controleert wel wanneer er tekenen zijn dat er niet wordt nagekomen, zo geeft een externe gesprekspartner aan.

Uit het voorgaande blijkt dat het deels ontbreekt aan duidelijk geconcretiseerde doelstellingen en dat wanneer daarvan wel sprake is, de vertaling in eenduidige afspraken vaak achterwege blijft. Daarmee is de weg naar monitoring eigenlijk al afgesloten, vanwege het ontbreken van een concreet resultaat waarop kan worden gemonitord. Er is dan ook in geen van de onderzochte dossiers volledig sprake van monitoring van doelbereik. Wel is dat deels het geval. Zo geldt voor wat betreft de Energie-aanbesteding, dat op de te leveren (groene) energieproducten wordt gemonitord. De leverancier moet met certificaten de herkomst van de geleverde stroom aantonen. Bij bouwzaken wordt het gebruik van duurzaam hout bijv. aangetoond door het aanleveren van een FSC- of PEFC-keurmerk. Wmo-leveranciers moeten onder meer jaarlijks verantwoordingsinformatie aanleveren, zoals interviews met cliënten, gegevens van en ervaringen met intake en cijfers over indicaties (denk aan klanttevredenheidsonderzoeken). Jaarproductie wordt elke jaar door de aanbieders aangeleverd. Dit wordt actief opgevraagd door de gemeente in verband met eigen accountantscontrole. Bij afspraken over social return verstrekt de ondernemer achteraf bijvoorbeeld een overzicht SROI aan de gemeente, waarin staat welke mensen uit welke doelgroep zijn ingezet en voor welk (loon)bedrag.

Tot slot kent het inkoop- en aanbestedingsbeleid vele doelen, terwijl het beleid niet duidelijk maakt hoe de doelen zich tot elkaar verhouden. In de casestudies is naar voren gekomen dat in de concrete inkooptrajecten de weging van de verschillende doelen wordt bepaald door onderhandeling tussen de gemeentelijke betrokkenen, dus aan de voorkant van het proces. Vak-afdeling, inkoper en eventueel de belangenbehartiger SROI of duurzaamheid bepalen gezamenlijk de verhouding tussen verschillende belangen/doelen, bepalen of doelen worden meegenomen als eis of wens en kennen percentages toe aan gunningsfactoren.

In de onderstaande tabel zijn de voorgaande bevindingen uit de casestudies nog eens weergegeven, waarbij de koppeling is gelegd met de deelvragen (1 t/m 5) en het toepasselijke normenkader.

| Deelvragen | Normen en indicatoren | Toetsingsresultaat casestudies |
|---|--|---|
| 1 In hoeverre voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede aan de geldende wet- en regelgeving? | <ul style="list-style-type: none"> Nationale en Europese wet- en regelgeving is geïmplementeerd in het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit onderzoeken we onder meer a.d.h.v. de managementletter van de accountant. | <ul style="list-style-type: none"> Europese drempelwaarden worden gehanteerd Toepassing UEA, ARW 2016 en Gids Proportionaliteit In de dossiers speelden geen afwijkingen van het inkoopbeleid. In het zaakstelsel wordt in ieder inkoopdossier aangegeven of van een afwijking sprake is. |
| 2 Welke doelen streeft de gemeente Ede na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid? | <ul style="list-style-type: none"> Het betreft duidelijke doelen (wat moet er worden bereikt) die evalueerbaar zijn. Het betreft doelen die door de raad zijn vastgesteld. | <ul style="list-style-type: none"> We zien maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid (milieu) en SROI terug in de inkoopdossiers. Bij SROI worden de regels uit het beleid t.a.v. het streefpercentage aangehaald. Het beleid laat ruimte voor (maatwerk)invulling. In de dossieronderzoeken is zichtbaar dat die concrete invulling als uitdagend wordt ervaren en soms goed slaagt maar soms ook niet slaagt. Het komt daarmee niet altijd tot concrete, evalueerbare doelen. De maatschappelijke doelen uit het beleid zijn ontleend aan andere beleidsstukken, waar de raad invloed op heeft gehad. |
| 3 Hoe is het proces van inkoop en aanbesteding in de gemeente Ede georganiseerd? | <ul style="list-style-type: none"> Beschrijvend, geen norm Wij baseren het antwoord op deze vraag op beschikbare procesbeschrijvingen en het interview met de ambtelijk medewerker. | <ul style="list-style-type: none"> In de dossiers/het zaakstelsel blijkt hoe het inkoopproces is verlopen (in vaste stappen). Dat geldt in mindere mate voor 'bestuurlijke aanbesteding' (formeel is dit geen aanbesteding). De keuzes blijven in het zaakstelsel impliciet, omdat het stelsel niet vraagt naar motivering (een zaakstelsel is daar in de basis ook niet voor bedoeld). De dossiers bieden geen zicht op wat na het moment van gunning is gebeurd; zij bevatten vaak als afsluitend stuk de gunningbeslissing. |
| 4 In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid? | <ul style="list-style-type: none"> De procesbeschrijving van inkoop en aanbesteding voldoet aan het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het inkoop- en aanbestedingsproces is geïmplementeerd in een werkvolgsysteem. Vanuit de verantwoordingsinformatie van het college, de accountantscontrole, klachten en andere juridische procedures zijn geen recente kritische opmerkingen gemaakt over de naleving van de inkoop- en aanbestedingsprocessen. Het proces van inkoop en aanbesteding wordt in de praktijk conform de procesbeschrijving uitgevoerd. De afwegingen die bij het inkopen en aanbesteden worden gemaakt zijn kenbaar/zichtbaar. | <ul style="list-style-type: none"> De inkoopprocessen volgen de hoofdlijnen van het Edese inkoopproces, zoals het laten aansluiten van Inkoop boven € 100.000. De Europese en gemeentelijke drempelwaarden worden toegepast. Inhoudelijke beleidsuitgangspunten, zoals in het beleid geformuleerde maatschappelijke doelen, worden overeenkomstig ingezet in de praktijk. Kaders zoals de Gids Proportionaliteit, het ARW 2016 en gebruik van het Zaakstelsel worden toegepast/benut. Iedere inkoop boven € 5000 moet volgens het intern beleid geregistreerd worden in het zaakstelsel; dit gebeurt in de praktijk echter nog niet consequent, zo blijkt uit interviews |

| Deelvragen | Normen en indicatoren | Toetsingsresultaat casestudies |
|---|---|--|
| 5 In hoeverre worden de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gerealiseerd? | <ul style="list-style-type: none"> • Dit wordt gebaseerd op de input vanuit interviews met leveranciers en interviews met ambtenaren in combinatie met verantwoordingsinformatie van het college aan de raad over het inkoop- en aanbestedingsbeleid en overige relevante beleidsterreinen (en gekoppeld aan de onder 1b beschreven doelen die in dit geval de norm vormen). | <ul style="list-style-type: none"> • Uit de dossiers blijkt dat er nauwelijks zicht is op doelbereik. • Er worden soms concrete afspraken gemaakt over maatschappelijke doelen zoals SROI en duurzaamheid, maar soms ook niet. • Er vindt gedeeltelijke monitoring plaats maar in geen van de onderzochte dossiers bestaat volledig zicht op of de maatschappelijke doelstelling wordt gerealiseerd • Er valt daarmee niet te zeggen of doelstellingen behaald worden. |

2.4. Duiding bevindingen t.a.v. rechtmatigheid en doeltreffendheid

De onderzoekers zien dat de inkoop en aanbesteding in de gemeente Ede rechtmatig verloopt.⁶² Daarentegen zijn er op het vlak van zicht op doeltreffendheid nog grote slagen te maken. Dat begint bij duidelijke concrete operationalisatie van doelstellingen. Uit de dossierstudies volgt dat de ruimte die het beleid wat dat betreft biedt en het ontbreken van andere instrumenten voor houvast met zich meebrengen, dat de betreffende medewerkers hun inventiviteit en externe bronnen moeten aanboren om tot concretisering te komen. Dat leidt tot geschikte oplossingen, maar deze persoonsgebonden aanpak draagt wel het risico in zich van onbestendigheid en onbestuurbaarheid. Soms laat de praktijk zien dat het (tot op heden) ontbreekt aan concrete invulling van doelstellingen. Ook dient aandacht uit te gaan naar de vervolgstap, het maken van concrete afspraken waarop gestuurd en verantwoord kan worden. Dit vraagt ook om 'eigenaarschap': in de dossierstudies blijkt dat niet altijd duidelijk is wie voor uitvoering van het dossier verantwoordelijk is. Als er al aan monitoring wordt toegekomen – afhankelijk van of er concrete afspraken zijn gemaakt - betreft het in de onderzochte dossiers vaak gedeeltelijke monitoring; in geen van de dossiers bestaat een compleet beeld van de resultaten ten aanzien van de maatschappelijke doelen. Ook ontbreekt het volgens gesprekspartners aan mankracht om op dossierniveau doelbereik te monitoren. Kortom, er is op dossierniveau nauwelijks zicht op doelbereik.

Dat geldt evenzeer voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid in zijn geheel. Voor bepaalde inhoudelijke doelstellingen is er nauwelijks monitoring-informatie voorhanden. Weliswaar wordt er verantwoordingsinformatie aan de raad verstrekt over het specifieke inkooptraject van de Wmo 2017, maar dit lijkt veeleer verklaard te worden door de grote interesse voor de transformatie in het sociaal domein en voor de uitputting van de bijbehorende budgetten, en minder door een cultuur waarin de raad wordt geïnformeerd over inkoop en aanbesteding. Ten aanzien van het maatschappelijk doel 'duurzaamheid' lijkt in het kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid geen monitoringinformatie bijgehouden te worden. Verder lijkt het er op dat de monitoringinformatie ten aanzien van SROI niet bij de gemeenteraad terecht komt. Het lijkt bovendien erg persoonsafhankelijk of er zicht wordt gehouden op effectbereik en zo ja, op welke wijze dat gebeurt.

⁶² Deze conclusie is gebaseerd op accountantscontroles en de toepassing in de casestudies van wettelijk voorgeschreven kaders, zoals drempelbedragen en ARW 2016.

Zo is de wijze van monitoring van SROI gecreëerd door één medewerker. Deze werkwijze lijkt niet geborgd te zijn in de organisatie.

Kortom, er is voor bepaalde inhoudelijke doelstellingen nauwelijks monitoringinformatie voor handen over de mate waarin inkoop en aanbesteding een bijdrage levert aan de realisatie. De gemeenteraad verkrijgt dus geen informatie die de raad in staat stelt om te sturen op maatschappelijk doelbereik ten aanzien van inkoop en aanbesteding.

3. Toetsing aan het normenkader

In dit hoofdstuk geven we een beknopte toetsing weer aan de normen uit het toepasselijke normenkader. Daarmee worden ook bondig de deelvragen uit het onderzoek (nogmaals) beantwoord.

3.1. Toetsing aan het normenkader

| | Deelvragen | Normen en indicatoren | Toetsingsresultaat casestudies | Oordeel |
|---|---|---|--|---------|
| 1 | In hoeverre voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede aan de geldende wet- en regelgeving? | <ul style="list-style-type: none"> Nationale en Europese wet- en regelgeving is geïmplementeerd in het gemeentelijke inkoop en aanbestedingsbeleid. Dit onderzoeken we onder meer a.d.h.v. de managementletter van de accountant. | <ul style="list-style-type: none"> In 2016 geeft accountant PWC aan dat de gemeente heeft voldaan aan de gewijzigde aanbestedingsregels. Ook zijn noch in de interne controle door F&C, noch in de werkzaamheden van de accountant bevindingen geconstateerd.⁶³ Wel waarschuwt de accountant dat er onvoldoende waarborgen zijn dat alle inkopen juist worden aanbesteed en dat de prestatie is geleverd, omdat de gemeente een aantal primaire processen nog onvoldoende in haar greep heeft.⁶⁴ In de dossierstudie zijn geen onregelmatigheden aangetroffen | Voldaan |
| 2 | Welke doelen streeft de gemeente Ede na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid? | <ul style="list-style-type: none"> Beschrijvend, geen norm Het betreft doelen die door de raad zijn vastgesteld. Het betreft duidelijke doelen (wat moet er worden bereikt) die evalueerbaar zijn. | <ul style="list-style-type: none"> Wat betreft maatschappelijke doelen gaat het in het beleid tot oktober 2017 met name om SROI en duurzaamheid en vanaf oktober 2017 ook om Food en is SROI onderdeel geworden van het uit meer aspecten bestaande 'sociaal ondernemen'. Het inkoopbeleid is in 2017 door het college vastgesteld en ter kennisname aan de gemeenteraad gezonden. Het beleid laat ruimte voor (maatwerk)invulling. In de dossieronderzoeken is zichtbaar dat die concrete invulling als uitdagend wordt ervaren en niet altijd slaagt. Het komt daarmee niet altijd tot concrete, evalueerbare doelen. | n.v.t. |

63 PWC, Accountantsverslag 2016, p. 25.

64 PWC, Accountantsverslag 2016, p. 23.

| Deelvragen | Normen en indicatoren | Toetsingsresultaat casestudies | Oordeel |
|---|---|--|--|
| Uitvoering en doelbereik | Normen en indicatoren | | |
| 3 Hoe is het proces van inkoop en aanbesteding in de gemeente Ede georganiseerd? | <ul style="list-style-type: none"> • Beschrijvend, geen norm • Wij baseren het antwoord op deze vraag op beschikbare procesbeschrijvingen en het interview met de ambtelijk medewerker. | <ul style="list-style-type: none"> • Zie de hoofdlijnen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid • In de praktijk worden de (Europees) voorgeschreven procesregels gevolgd: Gids Proportionaliteit, Uniform Europees Aanbestedingsdocument, Aanbesteding Reglement Werken 2016 | n.v.t. |
| 4 In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid? | <ul style="list-style-type: none"> • De procesbeschrijving van inkoop en aanbesteding voldoet aan het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid. • Het inkoop- en aanbestedingsproces is geïmplementeerd in een werk-volgsysteem. • Vanuit de verantwoordingsinformatie van het college, de accountantscontrole, klachten en andere juridische procedures zijn geen recente kritische opmerkingen gemaakt over de naleving van de inkoop- en aanbestedingsprocessen. • Het proces van inkoop en aanbesteding wordt in de praktijk conform de procesbeschrijving uitgevoerd. • De afwegingen die bij het inkopen en aanbesteden worden gemaakt zijn kenbaar/zichtbaar. | <ul style="list-style-type: none"> • De aanpak van een inkoopproces is veelal segment-afhankelijk. Uniformiteit binnen segmenten wordt bereikt door aansluiting van afdeling Inkoop (verplicht boven € 100.000) en gebruik van een mappenstructuur, zaakstelsysteem, contractmanagementsysteem en TenderNed. Praktijk volgt het beleid op punten zoals aansluiten inkoop, gemeentelijke drempelwaarden, en toepassing voorgeschreven kaders zoals UEA. • Het inkoop- en aanbestedingstraject is in het zaakstelsysteem geïmplementeerd. • Volgens de accountant is borging een aandachtspunt. Er loopt geen klachtprocedure. • Het proces van inkoop en aanbesteding wordt in de praktijk conform het beleid uitgevoerd; aan een uniforme procesbeschrijving die de segmenten overstijgt ontbreekt het. • De afwegingen blijven in het zaakstelsysteem veelal impliciet als er geen aanleiding is om een afweging nader te motiveren. Als die aanleiding er wel is vindt dit buiten het zaakstelsysteem plaats. | Voldaan |
| 5 In hoeverre worden de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gerealiseerd? | <ul style="list-style-type: none"> • Dit wordt gebaseerd op de input vanuit interviews met leveranciers en interviews met ambtenaren in combinatie met verantwoordingsinformatie van het college aan de raad over het inkoop- en aanbestedingsbeleid en overige relevante beleidsterreinen (en gekoppeld aan de onder 1b beschreven doelen die in dit geval de norm vormen). | <ul style="list-style-type: none"> • Er valt niet te zeggen in hoeverre de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden gerealiseerd, want er is nauwelijks zicht op bereik van maatschappelijke doelen van het I&A-beleid. • Er is beperkt verantwoordingsinformatie beschikbaar voor de raad over inkoop en aanbesteding, op informatie over de Inkoop Wmo na. | Deels voldaan / deels niet vast te stellen |

| Deelvragen | Normen en indicatoren | Toetsingsresultaat casestudies | Oordeel | |
|---------------------------------|---|---|--|--------------|
| Verantwoording en kaderstelling | Normen en indicatoren | | | |
| 6 | <p>Hoe verantwoordt het college van B&W de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de gemeenteraad, met name voor wat betreft de realisatie van de gestelde doelen?</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Er vindt periodiek verantwoording plaats door het college aan de raad over het inkoop- en aanbestedingsbeleid; • Belangrijke afwijkingen van de praktijk t.o.v. de procesbeschrijving en overige gestelde kaders worden gerapporteerd aan de raad. • e verantwoording biedt inzicht in de mate waarin de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden gerealiseerd. | <ul style="list-style-type: none"> • Er vindt geen periodieke verantwoording plaats door het college aan de raad over het inkoop- en aanbestedingsbeleid (zij het soms wel op dossierniveau, zoals bij Inkoop Wmo 2017). • Belangrijke afwijkingen van de praktijk t.o.v. de procesbeschrijving en overige gestelde kaders worden niet gerapporteerd aan de raad. • Er is nauwelijks verantwoordingsinformatie over doelbereik inkoop en aanbesteding, en daarmee ook nauwelijks zicht op doelbereik. | Niet voldaan |
| 7 | <p>Hoe vult de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol op het gebied van inkoop- en aanbestedingsbeleid in?</p> | <ul style="list-style-type: none"> • De raad heeft specifieke, meetbare en tijdgebonden wensen/eisen geformuleerd ten aanzien van de informatievoorziening. • De verantwoordingsinformatie brengt de raad in positie om te sturen op doelbereik ten aanzien van inkoop en aanbesteding. • De raad maakt gebruik van verschillende sturingsinstrumenten op het terrein van inkoop en aanbesteding. | <ul style="list-style-type: none"> • De raad heeft geen wensen/ eisen geformuleerd ten aanzien van de informatievoorziening. • Er is nauwelijks verantwoordingsinformatie over de bijdrage van inkoop en aanbesteding aan de realisatie van maatschappelijke organisatiedoelstellingen. • We hebben geen zicht op inzet van instrumenten door de raad. Alleen voor wat betreft de inkoop Wmo is bekend dat de raad vragen heeft gesteld. | Niet voldaan |

Bijlage Bronnen

Gesprekspartners

| Naam | Functie | Datum interview |
|---------------------------------|--|-----------------|
| De heer H. van Huijstee | Wethouder bedrijfsvoering | 10-1-2018 |
| Mevrouw G. Ligtelijn-Bruins | Wethouder Wmo | 10-1-2018 |
| De heer R. Albersnagel | Bestuursadviseur decentralisaties | 10-1-2018 |
| De heer K. Schipstra | Strategisch coördinator inkoop en aanbesteding | 10-1-2018 |
| Mevrouw A. Michels | | |
| De heer B. Koppenaal | Strategisch inkoper sociaal domein | |
| Beleidsregisseur Wmo | 22-2-2018 | |
| Mevrouw D. Bottenberg | Strategisch adviseur werkkraacht | 22-2-2018 |
| De heer P. Scholtens | Adviseur duurzaamheid, Afdeling Beleid, Infrastructuur, Milieu | 22-2-2018 |
| Mevrouw J. van der Pant-Wielens | Key accountmanager ENGIE Energie | 27-2-2018 |
| Mevrouw L. van Vugt | Zakelijke afdeling Greenchoice, EU-aanbestedingen | 28-2-2018 |
| Mevrouw D. van Langerak | Bestuurssecretaris Opella | 28-2-2018 |
| De heer G. van Driesten | Adjunct-directeur Bouwbedrijf Kreeft | 1-3-2018 |
| De Heer P.C.H. Arts | Directeur Kelderman Bouw | 9-3-2018 |
| Mevrouw W. van Oostrom | Regiomanager Iriszorg | 28-4-2018 |

Geraadpleegde documenten

Voor de geraadpleegde documenten wordt verwezen naar de voetnoten in de tekst van de Nota van bevindingen

Bijlage Hoofdlijnen Inkoopbeleid

Hoofdlijnen Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ede

| | Beleid | Beleid 2017 |
|--|---|---|
| Centraal uitgangspunt | Het objectief, transparant, proportioneel en non-discriminatoir benaderen van de markt en het besteden van gemeenschapsgeld tegen de beste prijs/kwaliteitsverhouding. Gunnen op basis van 'EMVI', de economisch meest voordelige inschrijving. Het ARW 2012 is van toepassing op het aanbesteden van werken. Standaard werkwijzen, eenduidige offerteprocedures en gebruik van basisdocumenten | <ul style="list-style-type: none"> • Professioneel inkopen: maximale maatschappelijke waarde realiseren door duurzaam, sociaal en innovatief inkopen. • Inkopen tegen de meest optimale integrale kwaliteit/prijsverhouding. Daarbij speelt de kwaliteit van de in te kopen werken, leveringen en diensten de belangrijkste rol en daarbij zijn duurzaamheid, verantwoord maatschappelijk ondernemen en de lokale en regionale werkgelegenheid van belang. • Een continue positieve bijdrage leveren aan het totale prestatieniveau van de gemeente. |
| Economische en juridische uitgangspunten/ doelen | <ul style="list-style-type: none"> • prijs-kwaliteit • mate van concurrentie • proportionaliteit • regionale marktbenadering • regionale inkoop samenwerking • innovatief aanbesteden • verlaging van de administratieve lasten. | <ul style="list-style-type: none"> • Rechtmatig en doelmatig inkopen: Wet- en regelgeving en beginsel van gelijke kansen voor leveranciers naleven, efficiënt en effectief inkopen. • Stimuleren lokaal en regionaal ondernemerschap. • Administratieve lastenverlichting voor zowel de gemeente als leveranciers: proportionele eisen, voorwaarden en criteria; efficiënt inkoopproces; en aanbestedingen zoveel mogelijk digitaal uitvoeren. • Bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten boven de (Europese) drempelwaarden of onder de (Europese) drempelwaarden met een duidelijk grensoverschrijdend belang gelden de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht: gelijke behandeling/non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit, wederzijdse erkenning en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur |

| | Beleid | Beleid 2017 |
|---------------------------------|--|---|
| Ideële uitgangspunten / doelen | <ul style="list-style-type: none"> • Duurzaam (milieu en sociaal) inkopen. Aangesloten bij het programma Duurzaam inkopen van Agentschap NL. Sluit de ondernemer aan bij het klimaatplan gemeente Ede, is er sprake van Fairtrade en/of productie van duurzaam regionaal geproduceerd voedsel? • Sociaal aanbesteden: realiseren van arbeidsplaatsen, leer- stage- en/ of werkplekken. Bij aanbesteding voor werken en diensten boven € 200.000: verplicht SROI meenemen. Streven: gemiddeld 5% van aanneemsom of 10% van loonsom in te zetten voor het creëren van werkgelegenheid. • Integriteit. Medewerkers gebonden aan beroepscode voor de inkoper van de NEVI. Enkel zaken doen met marktpartijen met een integere bedrijfsvoering: ondertekening van (uniforme) Eigen Verklaring. • Leveranciers moeten gangbare waarden en normen hanteren op het gebied van arbeidsvoorwaarden (basisnormen ILO (International Labour Organization). | <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente streeft integriteit, samenwerking, duurzaamheid en circulaire economie, food, sociaal ondernemen en innovatie na. • Maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ondertekening Manifest MVI; toepassen SROI; het streven naar duurzame ontwikkeling waaronder circulaire economie ondersteunen. • SROI: inzetten op het creëren van banen voor mensen met een Participatiewet-, WW-, WIA- of WAJONG-uitkering of indicatie voor de Sociale Werkvoorziening. Bij iedere aanbesteding ter waarde van minimaal € 200.000 extra eis dat de opdrachtnemer minimaal 5% van de opdrachtsom gebruikt voor extra werk- of stageplaatsen. Streven om gemiddeld 5% van de aanneemsom of 11% van de loonsom in te zetten voor het creëren van werkgelegenheid. Integer, betrouwbaar, zakelijk en professioneel opdrachtgeven. |
| Organisatorische uitgangspunten | <ul style="list-style-type: none"> • Bij opdrachten vanaf € 100.000 betrekken van de gemeentelijke inkoopprofessionals verplicht in de initiatieffase van een aanbesteding. • Gecoördineerde inkoop, de strategische inkooptaken centraal belegd bij een inkoopcoördinator. • De inkoopcontracten worden centraal vastgelegd in een contractendatabase, waarop centrale sturing wordt uitgevoerd door contractbeheerders van inkoop. • Tactische en operationele inkooptaken vallen onder verantwoordelijkheid van de integraal manager. • Inkoopcontrol onafhankelijk uitgevoerd door financiële experts van de gemeente. • Maximale samenwerking met andere gemeenten, ook wat betreft het delen van inkoopdeskundigheid. | <ul style="list-style-type: none"> • Bij opdrachten vanaf € 100.000 sluit Inkoop verplicht aan. De verantwoordelijkheid voor inhoud bij de vakafdeling, de verantwoordelijkheid voor en regie op het inkoopproces bij Inkoop. • Opdrachten onder de € 100.000 door vakafdeling afgewikkeld; Inkoop kan offertetraject inzien en kan op verzoek aansluiten. • Gemeentelijke drempel voor enkelvoudig onderhands aanbesteden € 50.000 voor leveringen/diensten; € 75.000 voor werken. • Inkopen vanaf € 5000 moeten in het zaakstelsel gezet worden door de afdelingen. • Bij betrokkenheid Inkoop: Inkoop in de lead. De inkoop stelt met projectleider/afgevaardigde scherp wat de vakafdeling wil bereiken. Komt terecht in een Inkoopdocument: minimum eisen, omschrijving van de opdracht, prijs, maatschappelijke doelen. Vervolgens beoordeling van binnengekomen offertes door het inkoopteam. • Nationale en Europese aanbestedingen komen op Tendersnet. • In het zaakstelsel wordt het inkoopproces in stappen doorlopen. • Geen standaard aanpak inkooptraject; aanpak afhankelijk van het segment: Facilitair, Financieel en Personeel (1), Ict- en bouwkundige zaken (2), Grond, weg en water (3) en Sociaal domein (4). • Bij SROI 'half-achteraf' bepalen welke kwaliteit de bedoeling is: percentage sociaal ondernemen staat vast maar 'hoe' wordt bepaald bij het aangaan van het contract. |

