

Inkoop en aanbesteding

Rekenkameronderzoek

Gemeente Rijswijk

Colofon:

Datum:

9 februari 2024

Opdrachtgever:

Rekenkamer Rijswijk

Contactpersoon

Mw. W. Van Veen, secretaris

Onderzoekers:

Drs. Adrie-Jan de Korte RA

Robert Klaassen MSc

Lennart Straver MSc



Inhoudsopgave

Colofon:	2
Bestuurlijke nota.....	4
Onderzoeksverantwoording.....	5
Conclusies, risico's en aanbevelingen.....	8
Reactie van college van B&W	11
Nota van Bevindingen.....	13
1. Ambities, doelstellingen en beleid.....	14
1.1. Doelstellingen op het gebied van inkoop en aanbesteding	14
1.2. Duurzaamheid als onderdeel van inkoop en aanbesteding	17
1.3. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid: wet- en regelgeving	18
2. Inkoopproces in de praktijk.....	20
2.1. Proces van inkoop en aanbesteding	20
2.2. Inkoopproces in de praktijk.....	22
2.2.1. Beste prijs-kwaliteitverhouding.....	24
2.2.2. Transparante uitvoering van inkoop- en aanbestedingsbeleid.....	25
2.2.3. Accountant toetst op financiële rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding.....	25
2.3. Ervaringen met inkoop- en aanbestedingsbeleid.....	26
3. Monitoring en evaluatie	28
3.1. Kosten voor inkoop en aanbesteding	28
3.2. Interne controle op inkoop en aanbesteding.....	29
3.3. Realisatie van doelen	31
4. Rol en positie van de raad	32
4.1. Verantwoording vanuit het college.....	32
4.2. Sturing door de raad.....	32
4.3. Wensen van de raad.....	33
Bijlage 1. Bronnen en gesprekken.....	35
Bijlage 2. Casusonderzoek	36



Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Lokale overheden hebben een groeiend takenpakket en als gevolg daarvan kopen gemeenten steeds meer in. Veel gemeenten zien zich genoodzaakt om goederen, diensten en werken in te kopen, omdat gemeentelijke organisaties daar zelf vaak niet op zijn toegerust. Beleidsvorming en -uitvoering op het vlak van inkoop en aanbesteding vergen een professionele inrichting en interne organisatie. Dit alles met als doel om het beschikbare geld op een doelmatige manier te besteden. Maar ook kan inkoop en aanbesteding worden aangewend om andere, meer maatschappelijke, doelen te bereiken.

In de gemeente Rijswijk is in 2018 het inkoop- en aanbestedingsbeleid herzien en vastgesteld door het college. In dit beleid zijn meerdere doelen gesteld, vanuit de gedachte dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid ook goed kan fungeren als middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Doelen op het gebied van onder andere duurzaamheid en de rol van de gemeente in werkvoorziening en de lokale arbeidsmarkt, maken daar in Rijswijk deel van uit.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft dus op verschillende manieren een grote impact in de eigen gemeente. Een consultatieronde bij de raadsfracties leverde op, dat dit onderwerp voor raadsleden hoog op de prioriteitenlijst staat. Gezien de grote impact van het beleid binnen de gemeente, speelt de gemeenteraad hierin ook een cruciale rol en kan een rekenkameronderzoek naar dit onderwerp de raad beter in positie brengen.

Doelstelling

De Rekenkamer Rijswijk wil met dit onderzoek inzicht bieden in de inzet van inkoop en aanbesteding in de gemeente Rijswijk in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. De eerste stap om dit uit te voeren, is het in kaart brengen van het beleid, de kaders (lokaal, regionaal en landelijk) en de doelstellingen die de gemeente heeft gesteld. Op basis hiervan wordt een nadere toespitsing gemaakt op hoe het beleid wordt uitgevoerd.

Daarnaast wil de Rekenkamer Rijswijk met dit onderzoek specifiek aandacht schenken aan het effect van ontwikkelingen op het gebied van wetgeving, duurzaamheid, takenpakket en verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Daarmee heeft het rekenkameronderzoek ook aandacht voor de mate waarin de ambtelijke organisatie van Rijswijk in staat is om wendbaar en flexibel om te gaan met eventuele ontwikkelingen en daarmee met mogelijke aanpassingen in het beleid of de manier van werken.

Om dit in kaart te brengen, is het van belang om in te zoomen op de verschillende onderdelen van het proces van inkoop en aanbesteding en de wijze waarop met tussentijdse ontwikkelingen in onder andere wetgeving of ambities wordt omgegaan. Hierbij staan doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid en de uitvoering voorop. Om daarnaast ook tot een complete analyse te komen van de mate van professionalisering van de inkoopfunctie, is het van belang de perspectieven van de inkopers te onderzoeken en ook die van de 'uitvoerenden' zoals de inkopende beleidsmedewerkers. Zij hebben zicht op de praktische knelpunten in het proces.

Daarmee heeft het rekenkameronderzoek de volgende doelstellingen.

Het in kaart brengen van:

- / de gemeentelijke en bovengemeentelijke kaders voor inkoop en aanbesteding;
- / de inrichting en organisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente (vanuit het perspectief van de gehele keten);
- / de cyclus van aanbesteding, inkoop, uitvoering en evaluatie van enkele inkoop- en/of aanbestedingscasussen in de gemeente;
- / inzichten van deskundigen of *best practices* en voorbeelden van andere gemeenten om de processen van aanbesteding en inkoop te verbeteren.



Aanbevelingen doen over:

- / het versterken van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- / de inrichting van de inkoop- en aanbestedingsketen in de organisatie en het daarbij behorende proces op een effectieve en efficiënte wijze;
- / het beter laten aansluiten van inkoop- en aanbestedingsbeleid bij ontwikkelingen, beleidsdoelen en visies.

Vraagstelling

Om de bovenstaande doelstellingen van het onderzoek te realiseren, is de onderstaande centrale onderzoeksvraag geformuleerd.

Hoofdvraag:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Rijswijk en de uitvoering daarvan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend en hoe is dat geborgd in de organisatie?

De tijdsafbakening van het onderzoek betreft de kalenderjaren 2020 tot en met 2022.

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van 11 deelvragen.

1. Welke doelen streeft de gemeente Rijswijk na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid?
2. In hoeverre wordt er in het inkoop- en aanbestedingsbeleid aandacht besteed aan duurzaamheid?
3. In hoeverre voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Rijswijk aan de geldende wet- en regelgeving?
4. Hoe is het proces van inkoop en aanbesteding in de gemeente Rijswijk georganiseerd?
5. In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
 - a. In hoeverre worden in het proces ook kostenefficiëntie en de prijs-kwaliteitverhouding meegenomen?
 - b. In hoeverre is de uitvoering van dit beleid transparant?
6. Welke kosten maakt de gemeente Rijswijk voor het inkopen en aanbesteden van leveringen, werken en diensten?
7. Welke ervaringen zijn er binnen de gemeentelijke organisatie met het werken volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
8. In hoeverre worden de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gerealiseerd?
9. Is er sprake van reguliere interne controle op het handelen volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid? En leidt dit zo nodig tot bijsturing?
10. 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?
11. Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van inkoop- en aanbestedingsbeleid in?

Onderzoek uitvoering

Op 27 juni 2023 heeft het startgesprek voor dit onderzoek plaatsgevonden met de Rekenkamer Rijswijk, de onderzoekers van Necker en enkele vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie. Tijdens dit startgesprek is de onderzoeksopzet besproken en is het informatieverzoek met relevante documenten toegelicht. Tijdens het startgesprek is over de scope van het onderzoek afgesproken dat het onderzoek gericht is op inkoop- en aanbestedingstrajecten waarbij de gemeente Rijswijk zelf in de lead is. Inkoop- en aanbestedingstrajecten die in de regio zijn belegd, vallen in principe buiten de scope van dit onderzoek. Wel is afgesproken dat in de interviews wordt ingegaan op welke lessen uit de regio kunnen worden meegenomen voor inkoop en aanbesteding door de gemeente Rijswijk.

De eerste weken van het onderzoek zijn vervolgens besteed aan de bestudering van opgevraagde documenten. Op 21 augustus 2023 zijn de onderzoekers in gesprek gegaan met de gemeenteraad van Rijswijk over inkoop en aanbesteding. Dit gesprek richtte zich op het in kaart brengen van de betrokkenheid van de raad bij inkoop en aanbesteding en zijn ervaringen, wensen en verwachtingen hierbij.



In een vijftal interviews zijn de resultaten van de documentanalyse getoetst en verder uitgediept. Op 30 augustus 2023 is een interview gehouden met de portefeuillehouder financiën en inkoop. Dit interview richtte zich hoofdzakelijk op het gevoerde inkoop- en aanbestedingsbeleid, de doelen, uitvoering en rol van de raad. Op 15 september 2022 is er gesproken met de concerncontroller. Dit gesprek richtte zich op de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de monitoring hiervan. Daarnaast heeft nog een gesprek met de inkoopadviseurs plaatsgevonden op 21 september 2023. In dit gesprek is onder andere stilgestaan bij de totstandkoming van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, en de uitvoering en de bekendheid van het beleid binnen de organisatie. Op 27 september 2023 is gesproken met de portefeuillehouder sociaal domein. Dit gesprek richtte zich op inkoop en aanbesteding binnen het sociaal domein en bestuurlijke betrokkenheid hierbij. Op 10 oktober 2023 is een interview gehouden met de domeinmanager bedrijfsvoering. Dit gesprek ging over het beleid, de uitvoering en de rol van de raad.

Naast de verdiepende interviews is ook een viertal groepsgesprekken gevoerd voor dit onderzoek. Deze gesprekken zijn gevoerd met betrokken medewerkers van vier verschillende inkooptrajecten van de gemeente Rijswijk.

Alle onderzoeksresultaten zijn gebundeld in deze rapportage. De conceptversie van de nota van bevindingen is op **6 december 2023** aan de organisatie aangeboden voor het ambtelijk wederhoor. Het ambtelijk wederhoor is een feitelijke check op de rapportage. Hierna is de definitieve rapportage, bestaande uit een bestuurlijke nota en nota van bevindingen op **16 januari 2024** aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze is op **9 februari 2024** ontvangen en vervolgens opgenomen in de bestuurlijke nota. Hierna is de rapportage aangeboden aan de gemeenteraad van Rijswijk.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. In de bestuurlijke nota zijn bovenstaande inleiding op het rapport; de conclusies, risico's en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie. De nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken over de ambities, doelstellingen en het beleid; het inkoopproces in de praktijk; monitoring en evaluatie van het inkoopproces; en de rol en positie van de gemeenteraad. In de bijlage is een overzicht van geraadpleegde bronnen en een toelichting op het casusonderzoek opgenomen.



Conclusies, risico's en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Het proces van inkoop en aanbesteding is op orde, maar de werkelijke realisatie van de doelstellingen van het inkoop en aanbestedingsbeleid is beperkt navolgbaar.

Sinds de totstandkoming van het beleidskader is het proces van inkoop en aanbesteding in Rijswijk geprofessionaliseerd: er zijn vaste inkoopadviseurs aangewezen, er is een monitoringssysteem ingericht en er zijn processtappen gedefinieerd.

De inkoop- en aanbestedingstrajecten die de gemeente doorloopt, leiden in de praktijk veelal tot doelbereik. Dat wil zeggen: een bepaald project wordt uitgevoerd of een dienst wordt geleverd. Tegelijkertijd is in beperkte mate navolgbaar in hoeverre de specifiek geformuleerde doelstellingen van het beleidskader worden bereikt. Er wordt geen verantwoording afgelegd op basis van de doelstellingen van het beleidskader.

Net zoals in veel andere Nederlandse gemeenten is er ook in Rijswijk sprake van een hoge in- en uitstroom van medewerkers. Mede hierdoor en door het hoge verloop in de organisatie is er beperkter ruimte om een stabiele kennisbasis voor inkoop en aanbesteding op te bouwen. Overdracht van dossiers vindt daarnaast niet altijd (goed) plaats. Ook weten de vaste inkoopadviseurs door het hoge verloop niet altijd voet aan de grond te krijgen bij nieuwe medewerkers. Mede gegeven bovenstaande knelpunten is er vanuit de inkoopadviseurs veel aandacht voor procesborging en in mindere mate voor doelbereik.

De gemeenteraad heeft in het algemeen een kaderstellende en controlerende rol. De raad van Rijswijk staat echter op enige afstand van (de uitvoering van) het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het beleidskader is door het college vastgesteld. De raad wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang. De verantwoording gaat echter meer over het proces en in mindere mate over het doelbereik. De raad wil graag dat de verantwoording over inkoop en aanbesteding wordt geoptimaliseerd en dat er gelegenheid komt om (inhoudelijk) kaders te stellen voor het te voeren beleid. Tegelijkertijd is het van belang dat raad, college en organisatie elk bij hun rol blijven.



Risico's

Risico: actualiteit van het beleidskader

Het beleidskader voor inkoop en aanbesteding is vastgesteld in 2018, als herziening van het beleidskader uit 2013. Inmiddels zijn we opnieuw vijf jaar verder. Het risico bestaat dat het beleidskader na vijf jaar niet meer voldoet aan de wensen van college en raad. Inhoudelijke vraagstukken waar de gemeente voor staat zijn immers gewijzigd, het vraagstuk rondom Maatschappelijk Verantwoord Inkopen heeft zich doorontwikkeld en ook de bestuurlijke actualiteit is een andere dan die in 2018.

Risico: controle en bijsturing op beleidsdoelstellingen is beperkt mogelijk

De doelstellingen in het beleidskader zijn niet voorzien van meetbare indicatoren, op basis waarvan de voortgang kan worden beoordeeld. Daardoor is verantwoording en controle, maar ook bijsturen op basis van de doelstellingen van het beleidskader, niet of slechts beperkt mogelijk.

Risico: knelpunten in de organisatie leiden tot een minder doelmatig en doeltreffend beleid

De knelpunten zoals hierboven opgesomd kunnen ertoe leiden dat inkoop en aanbesteding in mindere mate volgens de gestelde kaders (zowel qua inhoudelijke doelstellingen als qua procesvoorschriften) plaatsvindt.

Risico: Er is beperkt waarborging op de prijsvorming

Het beeld wat uit dit onderzoek naar voren komt is dat de gemeente weinig waarborgen heeft ingebouwd om te toetsen of de prijsvorming op een juist niveau plaatsvindt.

Risico: relatief goedkoop inkopen kan alsnog leiden tot hogere kosten

De prijs-kwaliteitverhouding bij een inkooptraject betreft een momentopname. Waar dit aan de voorkant relatief goedkoop lijkt, kunnen na het traject toch hogere (onderhouds-)kosten dan verwacht optreden.

Risico: Door het relatief lage aantal inschrijvingen staat de werking en effectiviteit van inkoop en aanbestedingsbeleid onder druk

Er is een beperkt aantal daadwerkelijke inschrijvers, waardoor de marktwerking niet optimaal is. Dit kan een indicatie zijn dat de gemeente niet altijd tegen de beste (integrale) prijs-kwaliteitverhouding inkoop. Dit is echter niet of nauwelijks verder te beïnvloeden door de gemeente.

Risico: Onvoldoende aandacht voor de rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding

Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat er onvoldoende aandacht is voor de rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding. Wel is het van belang dat de interne controles regelmatig en juist plaatsvinden en dat ook de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording zeker ook op het gebied van inkoop- en aanbesteding door het college vanaf 2023 goed wordt opgepakt.

Risico: De raad heeft niet de gelegenheid om (inhoudelijk) te sturen

Momenteel heeft de raad beperkt de mogelijkheid om de kaderstellende en controlerende rol te vervullen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierdoor bestaat het risico dat het beleid niet tot de resultaten leidt die de raad voor ogen heeft.



Aanbevelingen

Aanbeveling 1 aan het college en de raad: Overweeg een actualisatie of herziening van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Weeg daarbij af welke doelstellingen aanscherping of herziening verdienen, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid of social return. Maak ook expliciet welke kwalitatieve of kwantitatieve indicatoren worden gehanteerd om het doelbereik te monitoren. Bij social return is bijvoorbeeld goed te kwantificeren of opdrachten binnen een bepaalde bandbreedte inderdaad voldoen aan de SROI-vereiste. Dit maakt het voor zowel raad, college als organisatie inzichtelijker of doelen daadwerkelijk worden bereikt. Daarbij kan worden overwogen om op termijn ook in te gaan op zogeheten ESG-verantwoording.

Geef de raad bij de actualisatie of herziening van het beleid gelegenheid om inhoudelijke kaders te stellen door aan te geven welke inhoudelijke ambities er zijn en hoe daarbij moet worden geprioriteerd. Maak daarbij een splitsing tussen de inhoudelijke kaders die de raad stelt en de kaders voor uitvoering – die zijn aan het college. Na kaderstelling door de raad en het vaststellen van het beleid door het college, is het aan de organisatie om dit uit te voeren. Geef als raad ook ruimte aan de organisatie om het beleid uit te voeren, en monitor vooral via de P&C-cyclus.

Aanbeveling 2 aan het college: Investeer in kwaliteitsborging en monitoring van inkoop en aanbesteding inclusief waarborging op prijsvorming

Ga verder met het professionaliseren van de organisatie in lijn met de stappen die tot nu toe zijn gezet. De centrale rol van de inkoopadviseurs is een belangrijke pijler onder de huidige praktijk. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging en scholing van (nieuwe) medewerkers. Tegelijkertijd zijn de inkoopadviseurs veel tijd kwijt aan het ondersteunen van budgethouders bij het goed doorlopen van de processtappen. Creëer daarom vaste momenten waarop budgethouders kunnen worden ondersteund, in plaats van dat dit op afroep plaatsvindt. Op die manier kan er tussentijds meer ruimte worden gemaakt voor monitoring of de (inhoudelijke) doelen van inkoop- en aanbestedingstrajecten worden bereikt. Maak daarnaast tijd en ruimte om de gehanteerde systemen beter op elkaar aan te laten sluiten. Dit leidt tot meer eenduidigheid en navolgbaarheid voor zowel de inkoopadviseurs, de budgethouders als de (interne) controle. Heb daarbij niet alleen aandacht voor de stappen in het proces, maar ook voor het monitoren van het doelbereik – zorg dat dit in de systemen wordt ondergebracht.

Aanbeveling 3 aan het college: verbeter de verantwoording over het gevoerde beleid

Zowel binnen de organisatie als ten opzichte van de gemeenteraad zijn er mogelijkheden om de verantwoording over het gevoerde beleid te verbeteren. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat in de verantwoording niet alleen wordt stilgestaan bij het procesverloop, maar vooral bij de doeltreffendheid van het beleid: wordt bereikt wat men wil bereiken? De raad staat op relatieve afstand van de uitvoering. Dat past ook bij de rol van de raad als kadersteller en controleur van het beleid. Tegelijkertijd moet de raad wel inzichtelijk hebben of de doelen worden bereikt. Vandaar dat wordt aanbevolen om de verantwoording aan de raad niet uit te breiden met extra rapportages, maar wel in de P&C-cyclus meer aandacht te hebben voor de vraag of de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden bereikt.

Ten aanzien van de rechtmatigheid heeft het college sinds 2023 een nieuwe verantwoordelijkheid. Dit is ook opgenomen in de financiële verordening van 2023. De onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording vanuit het college moet goed op orde zijn. Aanbevolen wordt om die rechtmatigheidsverantwoording op te zetten volgens de elementen die door de VNG en de commissie BADO (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) worden aanbevolen (zie hiervoor ook de nota van bevindingen).



Reactie van college van B&W

uw kenmerk
uw brief van
ons kenmerk
inlichtingen bij
doorkiesnummer

24.007527
J. Louwsma
(070) 326 17 77



Bedrijfsvoering
Juridische Zaken

Rekenkamer Rijswijk
Postbus 5305
2280 HH RIJSWIJK



Huis van de stad, Generaal Spoorlaan 2
Postbus 5305, 2280 HH Rijswijk
Telefoon 14 070
stadhuis@rijswijk.nl
www.rijswijk.nl
iban BNG: NL15BNGH0285007424

betreft Bestuurlijke reactie college op
rekenkameronderzoek "Inkoop en aanbesteding"

datum - 6 FEB. 2024
bijlage(n) Geen

Geachte heer/mevrouw,

VERZONDEN - 8 FEB. 2024

Met dank en waardering voor het door u geleverde werk hebben wij kennisgenomen van uw onderzoek met als titel "Inkoop en aanbesteding". Het College is verheugd met het onderzoek en de (in de toekomst verder versterkte) positie van de rekenkamer en hechten er daarom aan, zoals ook door u verzocht, zo concreet mogelijk te reageren op uw conclusie en aanbevelingen.

Hoofdconclusie

Het is goed om te lezen dat de rekenkamer vaststelt dat het proces van inkoop en aanbesteding op orde is. Wij herkennen ons verder in de conclusie en onderkennen de noodzaak (nog) beter te monitoren in hoeverre de in het inkoopbeleid opgenomen doelstellingen worden bereikt. De doelstellingen luiden als volgt:

1. Inkopen tegen de beste (integrale) prijs-kwaliteitverhouding;
2. Continu een positieve bijdrage leveren om het gehele prestatieniveau van de gemeente te verhogen;
3. Gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze besteden;
4. Integer, betrouwbaar, zakelijk en professioneel gedragen als inkoper en opdrachtgever;
5. Administratieve lastenverlichting realiseren voor gemeente én ondernemers;
6. Zoveel mogelijk aansluiten op de relevante beleidsregels van de gemeente.

Aanbeveling 1 – Overweeg een actualisatie of herziening van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Wij kunnen ons vinden in de aanbeveling. De inkoopadviseurs zijn in januari 2024 gestart met een rondgang langs de vakafdelingen om een presentatie te geven over het inkoopproces. De input van de vakafdelingen zal samen met uw aanbeveling(en) richting geven aan het verbeteren van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wij streven ernaar het inkoop- en aanbestedingsbeleid in het eerste kwartaal van 2025 geactualiseerd te hebben.

Aanbeveling 2 – Investeer in kwaliteitsborging en monitoring van inkoop en aanbesteding inclusief waarborging op prijsvorming

Wij kunnen ons grotendeels vinden in de aanbeveling. Wel merken wij hierbij op dat de inkopende vakafdeling verplicht is vooraf een raming te maken waarbij rekening gehouden dient te worden met totale kosten over de gebruiksduur. Daarnaast wordt de geoffreerde prijs gecontroleerd door de betreffende vakafdeling.

Aanbeveling 3 – Verbeter de verantwoording over het gevoerde beleid

Wij kunnen ons vinden in de aanbeveling. Wel merken wij op dat de indruk wordt gewekt dat de doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid de verantwoordelijkheid van de inkoopadviseurs

S v p. bij correspondentie datum en kenmerk van deze brief vermelden
en richten aan: Gemeente Rijswijk, Juridische Zaken, Postbus 5305,
2280 HH Rijswijk

Het Huis van de stad is te bereiken met
tram 17 en bus 23
pagina 1 van 2



en (daarmee) van bedrijfsvoering is. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is bij de toelichting van doelstelling 6 opgenomen: (...) social-returnbeleid, duurzaamheidsbeleid (...) zijn leidend, maar omwille van de overzichtelijkheid zijn delen en ambities daaruit – waar relevant voor het inkoopbeleid – overgenomen. Diverse beleidsafdelingen hebben zodoende vanuit hun expertise bijgedragen aan de totstandkoming van het inkoop- aanbestedingsbeleid. Echter ligt de verantwoording voor wat betreft doelmatigheid van dit beleid bij de betreffende vakafdeling.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de secretaris,



P.M. Schuit

de burgemeester,



H. Sahin



Nota van Bevindingen



1. Ambities, doelstellingen en beleid

In het eerste hoofdstuk worden de ambities en doelstellingen van de gemeente Rijswijk op het gebied van inkoop en aanbesteding in kaart gebracht. Ook is hier gekeken naar de rol van duurzaamheid in het beleid en in welke mate het beleid aan de geldende wet- en regelgeving voldoet. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

1. Welke doelen streeft de gemeente Rijswijk na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid?
2. In hoeverre wordt er in het inkoop- en aanbestedingsbeleid aandacht besteed aan duurzaamheid?
3. In hoeverre voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Rijswijk aan de geldende wet- en regelgeving?

Wanneer de gemeente een inkoopopdracht heeft, doorloopt die een proces van inkoop en aanbesteding. Aanbestedingen worden uitgeschreven voor werken, leveringen en diensten door de gemeente. Bij werken kan gedacht worden aan de bouw van civieltechnische kunstwerken of de aanleg van een fietspad. Leveringen bestaan uit de aankoop, huur, lease of huurkoop van producten. Dit zijn bijvoorbeeld laptops voor medewerkers of digitale schermen in vergaderzalen. Wat niet onder werken of leveringen valt, hoort bij diensten. Dit zijn inkopen met betrekking tot dienstverlening, zoals bijvoorbeeld onderhoud aan gemeentelijke accommodaties. De wet- en regelgeving hiervoor is te vinden in de Aanbestedingswet 2012.

In het coalitieakkoord (2022) en de Rijswijkse begroting voor 2024 - 2027 is niet specifiek aandacht voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wel is in het coalitieakkoord het voornemen opgenomen om kritisch te kijken naar de samenwerking rondom inkoop en aanbesteding in het sociaal domein. Inkoop en aanbesteding in het sociaal domein is voornamelijk regionaal belegd.¹

1.1. Doelstellingen op het gebied van inkoop en aanbesteding

Het college van Rijswijk heeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld

De gemeente Rijswijk heeft een inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit beleid is vastgesteld op 27 februari 2018 door het college. De gemeenteraad is hier middels een raadsinformatiebrief over geïnformeerd. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is een herziening van het voorgaande beleid uit 2013.² In de financiële verordening van Rijswijk (2016) is vastgelegd in artikel 17 dat het college zorgdraagt voor inkoopbeleid en interne regels voor inkoop en aanbesteding. De raad heeft deze verordening vastgesteld.³

Financiële Verordening Rijswijk (artikel 17, lid g)

Het college draagt zorg voor: het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.⁴

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is grotendeels gebaseerd op het VNG-model. In het beleid staan de uitgangspunten van de gemeente Rijswijk voor het inkopen van leveringen, diensten en werken. In de gesprekken komt naar voren dat de inkoopadviseurs de organisatie en stakeholders hierbij betrokken hebben voor input. De vier uitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn (1) maatschappelijk, (2) juridisch, (3) economisch en (4) organisatorisch.⁵

¹ Coalitieakkoord Gezonde groei! Rijswijkse koers 2022 - 2026

² Raadsinformatiebrief (Vernieuwd) Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, 1 maart 2018

³ [Financiële verordening Rijswijk 2016 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#). N.B.: Op 12 december 2023 (na het opstellen van dit rapport) heeft de gemeenteraad de financiële verordening 2023 vastgesteld, waarbij dit artikel in ongewijzigde vorm is opgenomen. In de financiële verordening 2023 is rekening gehouden met de wijzigingen in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording, zo is bij het ambtelijk wederhoor naar voren gekomen. Bron: [Raadsvoorstel Financiële Verordening 2023](#).

⁴ *ibid.*

⁵ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk



De gemeente Rijswijk streeft zes doelen na voor inkoop en aanbesteding

Ten tijde van het vaststellen van het inkoopbeleid was het beleid ook bedoeld als middel om de ambities uit het collegeakkoord te concretiseren. De gemeente Rijswijk streeft in het beleid een zestal doelen na op het gebied van inkoop en aanbesteding:⁶

1) Inkopen tegen de beste (integrale) prijs-kwaliteitverhouding

Het doel van de gemeente bij het inkopen van werken, leveringen en diensten is om niet alleen te kijken naar de aanschafprijs, maar ook naar de andere kosten. Daarnaast spelen ook kwaliteit en duurzaamheid een belangrijke rol.

2) Continu een positieve bijdrage leveren om het gehele prestatieniveau van de gemeente te verhogen

Het doel van de gemeente is dat inkoop ondersteunend is aan het prestatieniveau van de gemeente en hier direct en voortdurend aan bijdraagt. De doelstellingen van inkoop zijn afgeleid van gemeentelijke doelstellingen.

3) Gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze besteden

Het doel van de gemeente is om de bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot inkoop en aanbesteding na te leven. Ook is het doel om efficiënt en effectief in te kopen. De inspanningen en uitgaven moeten bijdragen aan het realiseren van het beoogde doel. Ook wil de gemeente Rijswijk binnen haar mogelijkheden zich richten op de mate waarin door ondernemers transparant en verantwoord wordt ondernomen in bedrijfsvoering en in de gehele keten.

4) Integer, betrouwbaar, zakelijk en professioneel gedragen als inkoper en opdrachtgever

Het doel van de gemeente is om al haar inkopen op een transparante, proportionele en niet-discriminerende wijze uit te voeren. Dit doet zij professioneel door bewust en zakelijk om te gaan met inkoop. Er wordt geïnvesteerd in inhoudelijke kennis over de in te kopen werken, leveringen en diensten, marktomstandigheden en relevante wet- en regelgeving.

5) Administratieve lastenverlichting realiseren voor gemeente en ondernemers

Het doel van de gemeente is om de administratieve handelingen voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer te verlichten, door het stellen van proportionele eisen en criteria, door digitalisering en door een efficiënt inkoopproces.

6) Zoveel mogelijk aansluiten op de relevante beleidsregels van de gemeente

Het doel van de gemeente is om het inkoopbeleid aan te laten sluiten op de integriteitsregels voor medewerkers, social-return beleid, duurzaamheidsregels en de beleidsregel voor toepassing van de Wet Bibob.

De bovenstaande doelen zijn niet voorzien van meetbare indicatoren, op basis waarvan de voortgang kan worden beoordeeld.

Er zijn kaders gesteld op basis van drempelbedragen bij aanbestedingen

Onder de drempelbedragen voor Europese procedures mogen gemeenten zelf hun beleid en drempels vaststellen. Zij kunnen bijvoorbeeld bepalen dat grotere opdrachten onder de drempel voor Europees aanbesteden via een nationale procedure worden aanbesteed. Voor kleine inkopen mogen zij bepalen dat enkelvoudig of meervoudig onderhands wordt gegund. Enkelvoudig onderhands gunnen houdt in dat er geen verschillende offertes behoeven te worden opgevraagd en dat er direct zaken kan worden gedaan met de leverancier (dit wordt ook wel aangeduid als "gunnen uit de hand"). Meervoudig onderhands gunnen houdt in dat er meerdere offertes moeten worden aangevraagd, die op prijs en kwaliteit worden vergeleken, voordat er wordt overgegaan tot gunning.

De drempelbedragen zijn onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze zijn voor leveringen, werken en diensten te zien in tabel 1 en 2.⁷

⁶ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 5

⁷ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 17



Tabel 1 Drempelbedragen leveringen en diensten met opdrachtwaarde

Leveringen en diensten met opdrachtwaarde			
	Procedure / verantwoordelijkheid	Toegestaan (een hogere procedure hanteren)	Toegestaan met gemotiveerde afwijking van directie
€ 0 – € 50.000	Eén-op-één gunnen: Opgavenmanager	Meervoudig onderhands: Opgavenmanager	n.v.t.
€ 50.000 – Europees drempelbedrag	Meervoudig onderhands: Domeinmanager	Nationaal: Domeinmanager	Eén-op-één gunnen: Gemeentesecretaris / Algemeen Directeur
> Europees drempelbedrag	Europees: Gemeentesecretaris / Algemeen Directeur	n.v.t.	n.v.t.

Tabel 2 Drempelbedragen werken met opdrachtwaarde

Werken met opdrachtwaarde			
	Procedure / verantwoordelijkheid	Toegestaan (een hogere procedure hanteren)	Toegestaan met gemotiveerde afwijking van directie
€ 0 – € 150.000	Eén-op-één gunnen: Opgavenmanager	Meervoudig onderhands: Opgavenmanager	n.v.t.
€ 150.000 – € 1.500.000	Meervoudig onderhands: Domeinmanager	Nationaal: Domeinmanager	Eén-op-één gunnen: Gemeentesecretaris / Algemeen Directeur
€ 1.500.000 – Europees drempelbedrag	Nationaal: Domeinmanager	Europees: Domeinmanager	Onderhands gunnen: College van B&W
> Europees drempelbedrag	Europees: Gemeentesecretaris / Algemeen Directeur	n.v.t.	n.v.t.

Naast de drempelbedragen voor leveringen, werken en diensten, zijn er ook drempelbedragen voor sociale en andere specifieke diensten en concessies werken en diensten met opdrachtwaarde.

Voor sociale en andere specifieke diensten geldt een drempelwaarde van 750.000 euro. Tot deze grens is een onderhandse procedure toegestaan en is de verantwoordelijkheid voor de procedure belegd bij de betreffende domeinmanager. Daarboven is de procesverantwoordelijkheid belegd bij de gemeentesecretaris/algemeen directeur.⁸

Voor concessies werken en diensten met opdrachtwaarde geldt dat tot de grens van 214.000 euro een onderhandse procedure is toegestaan en dat de opgavenmanager procesverantwoordelijk is. Vanaf 214.000 euro moet nationaal worden aanbesteed en is de domeinmanager procesverantwoordelijk.⁹ Vanaf het Europees drempelbedrag is de gemeentesecretaris/algemeen directeur procesverantwoordelijk.¹⁰

⁸ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 17

⁹ Gemotiveerde afwijking is mogelijk bij besluit door het college van burgemeester en wethouders

¹⁰ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 17



Inkoop en aanbesteding is onderdeel van de gedragscode

Ook in de gedragscode voor de ambtenaren van de gemeente Rijswijk is aandacht voor inkoop en aanbesteding. De huidige gedragscode is op 14 september 2021 vastgesteld door het college van B&W en de ondernemingsraad heeft hiermee ingestemd op 23 september 2021. Artikel 7 van de gedragscode gaat over belangen van familieleden, vrienden en ex-collega's. In dit artikel is aandacht voor het inhuren van oud-collega's en het raakt aan de doelstelling om zich integer, betrouwbaar, zakelijk en professioneel te gedragen. Het volgende wordt aangegeven over inkoop en aanbesteding:¹¹

Je let bij het inhuren van oud-collega's goed op het volgen van de juiste procedure van inhuur en aanbesteding. Je kunt motiveren waarom de inhuur van een oud-collega als zelfstandige nodig en verantwoord is. Je realiseert je hoe dat kan overkomen op de buitenwereld die geen achtergrondinformatie heeft. Je bespreekt de risico's met je leidinggevende. (Gedragscode gemeente Rijswijk, 2021, artikel 7)

1.2. Duurzaamheid als onderdeel van inkoop en aanbesteding

Duurzaamheid is onderdeel van de maatschappelijke uitgangspunten van het beleid

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is aandacht voor maatschappelijke uitgangspunten. Zoals in doelstellingen van de gemeente Rijswijk naar voren komt, speelt duurzaamheid een belangrijke rol bij het inkopen van werken, leveringen en diensten. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt verwezen naar de duurzaamheidsagenda 2020 en het meerjarenplan 2016-2018 van het college. De ambities op het gebied van duurzaamheid bestaan uit het vergroten van de biodiversiteit, verbeteren van milieukwaliteit, het watersysteem klimaatproof maken en afvalstromen en energiegebruik verminderen. Deze doelen wil de gemeente Rijswijk onder andere bereiken door middel van duurzame inkoop. Duurzame inkoop houdt in dat ook milieu- en sociale aspecten een rol spelen bij de inkoop. Een meetbaar en concreet doel van de gemeente Rijswijk op het gebied van duurzame inkoop was om in 2020 10% circulair in te kopen. Hierbij worden producten of materialen aan het einde van de levens- of gebruiksduur weer optimaal in de nieuwe cyclus ingezet.¹²

Bij inkoop en aanbesteding wordt rekening gehouden met de landelijke duurzaamheidseisen voor productgroepen van PIANOo. PIANOo is het expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De gemeente Rijswijk wil de duurzaamheidsambities maximaal nastreven. Dit doet zij door bijvoorbeeld duurzaamheidseisen te stellen of door duurzaamheid onderdeel van de gunningscriteria te maken. Zoals één van doelstellingen op het gebied van inkoop en aanbesteding al aangeeft, wil de gemeente Rijswijk niet alleen kijken naar de aanschafprijs. Dit geldt zowel bij gunning op de laagste prijs als bij gunning op beste prijs-kwaliteitverhouding. Er wordt gekeken naar de *total cost of ownership*. Dat betekent dat naast de aanschafprijs ook de andere bijkomende kosten voor gebruik worden meegenomen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan milieueigenschappen en afvalkosten.¹³

Om daadwerkelijk duurzaam in te kopen, maakt de gemeente Rijswijk gebruik van duurzaamheidselementen in eisen en/of gunningscriteria. Hierdoor hebben alle betrokkenen gedurende het inkoopproces een helder beeld van de duurzame ambities. Deze elementen zijn:

- | | |
|---|------------------------|
| / Energie | / Water en Klimaat |
| / (Schaarse) Materialen & (Stof)Stromen | / Natuur en Ruimte |
| / Mobiliteit | / Gezonde leefomgeving |
| / Bodem | / Kosten en Waarden |

Ook past de gemeente Rijswijk een CO²-ladder toe voor opdrachten in het fysiek domein die langer dan zes maanden in beslag nemen of waarvan de investering meer bedraagt dan € 500.000. Deze ladder heeft een

¹¹ Gedragscode voor ambtenaren bij de gemeente Rijswijk, 2021, p. 5

¹² Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 6

¹³ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 6



tweeledig doel. Enerzijds om bedrijven te stimuleren de eigen CO²-uitstoot en die van leveranciers te kennen en anderzijds om te zoeken naar mogelijkheden om deze uitstoot omlaag te brengen.

Social Return is ook onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

De gemeente Rijswijk wil mensen met afstand tot de arbeidsmarkt weer aan het werk helpen en ziet het inkoop- en aanbestedingsbeleid daarvoor als een middel. Daarom is voor inkoop- en aanbestedingstrajecten een social return-verplichting opgenomen. Dit geldt voor opdrachten met een voldoende lange looptijd en een opdrachtsom die de inzet van social return mogelijk maakt. Het uitgangspunt voor de social return is 5 procent van de opdrachtwaarde. Dat wil zeggen dat opdrachtnemers van de gemeente bepaalde maatregelen moeten nemen gericht op het aan het werk helpen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Ook wil de gemeente extra stageplaatsen en leerwerkplekken creëren. Dit mag niet leiden tot het verdwijnen van reguliere arbeidsplaatsen. Tot slot legt de gemeente Rijswijk de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke meerwaarde ook bij de opdrachtnemer, namelijk door ruimte te maken voor lokale initiatieven en door aan initiatiefnemers te vragen wat zij zelf kunnen doen.¹⁴

1.3. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid: wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving is te vinden in de Aanbestedingswet 2012

De wet- en regelgeving omtrent inkoop en aanbesteding staat onder andere beschreven in de Aanbestedingswet 2012. Een gemeente moet zich aan de verschillende uitgangspunten houden bij een aanbesteding. Allereerst moet elk bedrijf gelijke kans krijgen op een opdracht, ongeacht het land van vestiging. Dit heet het non-discriminatiebeginsel. Ten tweede is er het gelijkheidsbeginsel. Dit houdt in dat elk bedrijf dat kans maakt op de opdracht, hetzelfde behandeld wordt door de gemeente. Ook moet een gemeente duidelijke informatie aan de eventuele opdrachtnemers geven. Dit wordt het transparantiebeginsel genoemd. Tot slot moeten de eisen van de gemeente in verhouding staan tot de grootte van de opdracht, oftewel het proportionaliteitsbeginsel.¹⁵

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoet aan de wet- en regelgeving

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Rijswijk heeft aandacht voor de wet- en regelgeving uit de Aanbestedingswet. Hier staat geschreven dat de gemeente Rijswijk alle relevante wet- en regelgeving naleeft. Hierbij worden ook de hiervoor genoemde uitgangspunten genoemd, plus wederzijdse erkenning. Wederzijdse erkenning gaat over het toelaten van diensten en goederen uit andere lidstaten van de EU.¹⁶

Om aan de juridische vereisten te voldoen, maakt de gemeente Rijswijk gebruik van uniforme aanbestedingsreglementen, standaard bestekken en inkoopvoorwaarden.¹⁷ De inkoopvoorwaarden zijn ontleend aan het VNG-model met algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten.¹⁸ Deze inkoopvoorwaarden worden door de gemeente Rijswijk op de overeenkomsten voor leveringen en diensten toegepast. Voor werken gelden de UAV 2012 (Uniforme Administratieve Voorwaarden).¹⁹

Overeenkomsten die door de gemeente Rijswijk worden aangegaan worden ondertekend uit naam van de burgemeester. Er zijn Europese drempelbedragen voor aanbestedingen; conform deze drempelbedragen wordt aanbesteed door de gemeente Rijswijk. Voor de aanbestedingen onder deze regels heeft de gemeente Rijswijk zelf drempels vastgesteld in lijn met de Aanbestedingswet. Wel is er de mogelijkheid voor het college van B&W en de algemeen directeur van Rijswijk om af te wijken van de toegestane aanbestedingswijzen. Hiervoor dient vooraf schriftelijk toestemming gevraagd te worden.

¹⁴ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 6

¹⁵ [Regels voor aanbesteden door de overheid | Aanbesteden | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁶ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 9

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten gemeente Rijswijk

¹⁹ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 10



Accountant controleert de praktijk van inkoop- en aanbesteding

Elk jaar wordt als onderdeel van de accountantscontrole een check gedaan op de financiële rechtmatigheid. De aanbestedingsrechtmatigheid is hier onderdeel van. Daarbij worden de aanbestedingen getoetst aan de geldende wetgeving. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het controleren of de juiste aanbestedingsprocedure gevolgd is.²⁰ De raad wordt over de uitkomsten hiervan geïnformeerd via het accountantsverslag. In paragraaf 2.2.4. wordt hier verder op ingegaan. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in 2023 komt de verantwoordelijkheid om hierover te rapporteren overigens bij het college van B&W te liggen. Hier wordt in paragraaf 3.2. verder op ingegaan.

²⁰ Notitie Uitvoering controle aanbestedingsrechtmatigheid jaarrekeningcontrole decentrale overheden (SDO), NBA



2. Inkoopproces in de praktijk

Het tweede hoofdstuk richt zich op het inkoopproces van de gemeente Rijswijk. Er wordt gekeken naar de organisatie van het inkoopproces binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast wordt gekeken naar de praktijk van het inkoopproces en de ervaringen hiermee. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

4. Hoe is het proces van inkoop en aanbesteding in de gemeente Rijswijk georganiseerd?
5. In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
 - a. In hoeverre worden in het proces ook kostenefficiëntie en de prijs-kwaliteitverhouding meegenomen?
 - b. In hoeverre is de uitvoering van dit beleid transparant?
6. Welke ervaringen zijn er binnen de gemeentelijke organisatie met het werken volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid?

2.1. Proces van inkoop en aanbesteding

De inkoopadviseurs dragen zorg voor het proces van inkoop en aanbesteding

De gemeente Rijswijk heeft drie inkoopadviseurs (2,8fte) in dienst. De inkoopadviseurs zijn onderdeel van het team juridische zaken van het domein bedrijfsvoering. De taak van de inkoopadviseurs is om de lijn te begeleiden tijdens en te adviseren over het inkoopproces. De inkopende medewerker van een afdeling geeft zelf aan bij de inkoopadviseurs als zij een inkoopopdracht heeft. Om meer eenheid in de uitvoering van inkoop en aanbesteding te brengen, heeft de gemeente Rijswijk ook een procesbeschrijving met alle stappen per fase van het inkoopproces. De inkoopadviseur en/of de inkopende medewerker zijn verantwoordelijk bij deze verschillende stappen. In de praktijk komt het ook wel eens voor dat er door de inkopende medewerker externe expertise wordt ingehuurd om het aanbestedingstraject te doorlopen, zo blijkt uit de gesprekken.

De totale ambtelijke capaciteit die met inkopen is gemoeid, is lastig te bepalen. Vanuit de lijnorganisatie worden ook veel inkoopactiviteiten uitgevoerd die onderdeel uitmaken van de reguliere taakuitvoering. Daarnaast wordt op complexere inkooptrajecten ook gebruikgemaakt van externe expertise. Deze externe expertise wordt door de lijnafdelingen zelf ingehuurd. Er is hierop geen centrale regie vanuit de inkoopadviseurs.

Het inkoopproces doorloopt verschillende fases in verschillende stappen.

Het inkoopproces van de gemeente Rijswijk bestaat uit een zevental stappen. De gemeente hanteert hierbij het model dat in het grootste gedeelte van de Nederlandse gemeenten wordt gehanteerd. De stappen zijn te zien in onderstaand schema. De eerste vier fasen zijn de inkoopactiviteiten. Fase vijf tot en met fase zeven zijn de bestelactiviteiten.²¹



De inkoopactiviteiten: fasen 1 tot en met 4

Het voortraject van het inkoopproces bestaat uit het bepalen van de inkoopbehoefte en het in kaart brengen van het aanbod. Ook wordt in deze fase het budget bepaald en een keuze gemaakt voor de inkoopstrategie. Daarnaast wordt gekozen voor een bepaalde inkoopprocedure. Later in dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende inkoopprocedures. Bij de tweede stap, het specificeren, wordt de inkoopbehoefte op papier gezet, oftewel de opdracht wordt omschreven met eisen en wensen en er wordt een offerteaanvraag opgesteld. Indien van toepassing, wordt hier een bestek gemaakt en komt er een budgettraming tot stand. De

²¹ Procesbeschrijving inkoop (6 aug 2020), gemeente Rijswijk



derde fase bestaat uit het selecteren van partijen. In deze fase wordt de opdracht bekendgemaakt. Op welke manier dit gebeurt, verschilt per inkoopprocedure. De ingediende offertes worden geëvalueerd. Onderhandelingen met partijen over de offerte zijn in beginsel niet toegestaan, tenzij dit mogelijk is op grond van de geldende wet- en regelgeving. Onderhandeling kan in elk geval niet plaatsvinden bij een Europese of openbare aanbesteding. Uiteindelijk wordt in deze fase de definitieve gunning bekendgemaakt en worden ook de afgewezen partijen geïnformeerd. De vierde fase bestaat uit het tekenen van de overeenkomst of het verzenden van een opdrachtvestrekking en het samenstellen van het inkoopdossier.²²

De bestelactiviteiten: fasen 5 tot en met 7

De vijfde fase beslaat de uitvoering van de opdracht en eventueel het doen van bestellingen. De zesde fase bestaat uit het bewaken van de afgesproken termijnen en de toets op prestatielevering. Daarnaast wordt hier aandacht gegeven aan de tijdige betaling van facturen. De laatste fase, nazorg, beslaat het beheren van de overeenkomst, evalueren van de overeenkomst met de contractant en het contractmanagement.²³

Er zijn drie verschillende aanbestedingsprocedures

Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie aanbestedingsprocedures in de gemeente Rijswijk, namelijk een openbare procedure, niet-openbare procedure en een onderhandse procedure. De typen inkoopprocedures staan in tabel 3. Het proces verschilt per aanbestedingsprocedure. Elke aanbesteding heeft een opdrachtwaarde. De opdrachtwaarde wordt bepaald door de totale waarde van de opdracht met een vaste einddatum (inclusief opties en verlengingen). Wanneer er geen vaste einddatum is voor de opdracht, wordt de totale waarde bepaald door de waarde van de opdracht over een periode van vier jaar.

Tabel 3 Aanbestedingsprocedures gemeente Rijswijk

Aanbestedingsprocedures gemeente Rijswijk		
Openbare procedure	Niet-openbare procedure	Onderhandse procedure
1. Openbare procedure (Nationaal of Europees)	2. Niet-openbare procedure 3. Mededingingsprocedure met onderhandeling 4. Mededingingsprocedure zonder bekendmaking 5. Innovatiepartnerschap 6. Concurrentiegerichte dialoog 7. Prijsvraag 8. Dynamisch Aankoopstelsel (DAS) 9. Concessie verlening voor diensten en werken	10. Enkelvoudig onderhandse procedure 11. Meervoudig onderhandse procedure

Openbare procedure

Bij een openbare procedure wordt allereerst de opdracht aangekondigd. De aankondiging gebeurt nationaal of Europees. Dit is afhankelijk van de waarde van de opdracht, het grensoverschrijdend belang en de markt. Bij de openbare procedure is er één ronde. Ook is er bij de openbare procedure geen sprake van voorselectie. Dit betekent dat elke partij zich kan inschrijven voor de betreffende opdracht. Nadat de opdracht is

²² Procesbeschrijving inkoop (6 aug 2020), gemeente Rijswijk

²³ Ibid.



aangekondigd, kunnen de geïnteresseerde partijen hierop inschrijven. Daarna vindt de gunning door de gemeente plaats en wordt deze gunning aangekondigd.²⁴

Niet-openbare procedure

Een niet-openbare procedure verschilt van de openbare procedure, omdat hier sprake is van een voorselectie van partijen door de gemeente. De aankondiging van een niet-openbare procedure gebeurt nationaal of Europees. Dit is afhankelijk van de waarde van de opdracht, het grensoverschrijdend belang en de markt. In beginsel mogen partijen vragen om deel te nemen aan de aanbesteding, maar bepaalt de gemeente Rijswijk op basis van selectiecriteria wie deel mogen nemen aan de aanbesteding. De gemeente nodigt hierna de geselecteerde partijen uit om een offerte uit te brengen. De geselecteerde partijen hebben hierna de mogelijkheid om zich in te schrijven. Daarna vindt de gunning door de gemeente plaats en wordt deze gunning aangekondigd.²⁵

Onderhandse procedure

Het derde type aanbestedingsprocedure is de onderhandse procedure. Een onderhandse procedure kan enkelvoudig of meervoudig zijn. Bij een enkelvoudig onderhandse procedure vraagt de gemeente Rijswijk één partij. Voor een meervoudig onderhandse procedure wordt door de gemeente Rijswijk een offerte opgevraagd bij minimaal drie en maximaal vijf partijen. Bij een onderhandse aanbestedingsprocedure mag de gemeente Rijswijk zelf kiezen welke partijen zij benadert. Het proces bestaat uit het selecteren van een partij(en), het uitnodigen van een partij(en), de inschrijving van een partij(en) en de uiteindelijke gunning aan de partij. Ten opzichte van de openbare en niet-openbare procedure wordt bij een onderhandse procedure zowel de opdracht als de gunning niet aangekondigd.²⁶

2.2. Inkoopproces in de praktijk

In deze paragraaf staan we stil bij de praktijk van inkoop en aanbesteding in de gemeente Rijswijk. We baseren ons hier op de interviews, het casusonderzoek en de controle van de externe accountant. De onderzochte casussen zijn: Skatebaan Treubstraat (2022), Aanschaf HR-systeem (2021), Onderhoud gemeentelijke buitensportaccommodaties (2022) en Externe inhuur bestuurssecretariaat (2022, met overlap 2023). In de bijlage is opgenomen op basis van welke criteria voor deze casussen gekozen is. Voor zowel de aanbesteding van de skatebaan als de aanschaf van het HR-systeem, zijn slechts twee inschrijvingen geweest. Op onderhoud gemeentelijke buitensportaccommodaties heeft één partij zich ingeschreven.

Bij de externe inhuur bestuurssecretariaat heeft geen inkoopproces plaatsgevonden. De afgelopen jaren zijn er verschillende wisselingen geweest in het team van het bestuurssecretariaat. Het bleek lastig om via wervingsprocedures nieuwe bestuurssecretarissen te vinden. Om die reden is de keuze gemaakt om mensen extern in te huren. Hiervoor werkt de gemeente Rijswijk ruim tien jaar samen met een vaste partner. Er hebben geen inkooptrajecten plaatsgevonden voor de mensen die zijn ingehuurd via deze partner. Op dit moment wordt er niemand ingehuurd bij het team van het bestuurssecretariaat.

Aankondiging van inkoopopdracht: invullen van intakeformulier en input voor leidraad

Op het moment dat een medewerker van de gemeente aangeeft een inkoop te willen doen, plannen de inkoopadviseurs een afspraak in en geven ze instructies. De instructies bestaan uit het invullen van een intakeformulier en het geven van input voor de aanbestedingsleidraad.

Sinds vijf jaar wordt in de gemeente Rijswijk gebruikgemaakt van een intakeformulier voor inkoop en aanbesteding. Voorheen werden inkoopopdrachten nog via de mail aan de inkoopadviseurs gemeld. De inkopende medewerker is verplicht dit formulier in te vullen voor leveringen, diensten en werken met een opdrachtwaarde vanaf € 20,000.-. De inkopende medewerker vult dit intakeformulier zelf in en krijgt hierbij eventueel hulp van de inkoopadviseur. In het intakeformulier geeft de inkopende medewerker aan wat voor opdracht het betreft en wat het budget hiervoor is. Dit samen leidt tot een advies over de te volgen aanbestedingsprocedure. In samenspraak met de inkoopadviseurs worden de gunningscriteria bepaald.

²⁴ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, pp. 16 - 17

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.



Bij het inkooptraject van de Skatebaan Treubstraat (2022) is een intakeformulier ingevuld. Dit betrof een meervoudig onderhandse aanbesteding, omdat het een werk opdrachtwaarde tussen de € 50.000 en € 1.500.000 betrof. De keuze voor de uitgenodigde ondernemers is gemaakt door onderzoek te doen naar partijen die een skatebaan kunnen bouwen. Hierbij is gekeken naar eerdere gelijksoortige projecten en goede referenties. Circulariteit en Social Return zijn niet meegenomen in dit traject, omdat dit niet mogelijk was bij deze opdracht. De elementen van de skatebaan konden niet gerecycled worden en Social Return was niet mogelijk vanwege de specialistische aard van de werkzaamheden. Wel is uitgegaan van de duurzaamheidscriteria en past performance.

De inkopende medewerker geeft bij een onderhandse aanbesteding in het intakeformulier aan welke ondernemers worden uitgenodigd voor de aanbesteding. Voor een openbare aanbesteding wordt aangegeven hoeveel inschrijvers verwacht worden. De inkopende medewerker dient ook een onderbouwing te geven op welke manier de keuze voor ondernemers objectief tot stand is gekomen. Daarna vult de inkopende medewerker de planning voor het traject in. In het intakeformulier wordt ook gevraagd of de volgende doelen uit het inkoopbeleid worden meegenomen en waarom wel of niet:

- / Circulariteit;
- / Social Return;
- / Duurzaamheidscriteria van toepassing op vastgestelde productgroepen;
- / Past performance.

Past performance is onderdeel van de economische uitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hier wordt bij inkopen met een herhalende frequentie de selectie van ondernemers bepaald aan de hand van eerdere geleverde prestaties.²⁷

De inkoopadviseurs maken een aanbestedingsleidraad voor de inschrijvende partijen. De leidraad bestaat uit: *...een beschrijving van en toelichting op de opdracht, de te volgen procedure, de wijze waarop inschrijvers hun geschiktheid dienen aan te tonen, de uitsluitingsgronden, het van toepassing zijnde gunningscriterium en de beoordeling van de inschrijvingen.*²⁸ Het programma van eisen wordt als bijlage bij de leidraad gevoegd.

De aanbesteding van een nieuw HR-systeem (2021) heeft een Europese openbare procedure gevolgd. Bij deze aanbesteding was de beste prijs-kwaliteitverhouding het gunningscriterium. De verdeling was 30% prijs en 70% kwaliteit. Ook was er een aantal knock-out vragen voor de leveranciers. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het compatibel zijn van het nieuwe systeem met andere systemen. Er is geen rekening gehouden met duurzaamheid bij deze aanbesteding. De inkopende medewerker is door de inkoopadviseurs begeleid bij dit aanbestedingstraject.

Totstandkoming budget voor opdracht

Het bepalen van het financiële budget en de raming vindt ook plaats in het voortraject. De inkopende medewerker geeft in het intakeformulier aan wat de geraamde opdrachtwaarde is en wat het budget is. De inkoopadviseurs zijn hierbij niet betrokken. Wel kan het zijn dat de ambtelijke organisatie externe expertise inhuurt om een (bestek)raming te maken, omdat de gemeente deze expertise niet voor alle projecten in huis heeft. Uit het casuonderzoek blijkt dat een raming op verschillende manieren tot stand kan komen:

- Het budget kan gebaseerd zijn op ervaringsgegevens van een soortgelijk project wat eerder is uitgevoerd.
- Het budget kan gebaseerd zijn op het beschikbare budget in de begroting.
- Het budget kan gebaseerd zijn op een bestekraming op basis van hoeveelheden x tarief

De geraamde opdrachtwaarde voor het onderhoud van de gemeentelijke buitensportaccommodaties bedroeg € 1.920.000 volgens het intakeformulier. De uiteindelijke opdrachtwaarde ervan bedroeg € 1.168.000. De raming is destijds gemaakt door een extern bureau. Een deel van het verschil (€ 200.000) is te verklaren doordat in de oorspronkelijke opdrachtwaarde ten onrechte kosten voor het contractbeheer zijn opgenomen. Dit was echter geen onderdeel van de aanbesteding.

De vastlegging van de onderbouwing van de raming in de dossiers is een aandachtspunt. We zien hiervoor in de onderzochte casussen niet veel aandacht. Ook is er geen zichtbare toetsing (bijvoorbeeld door een interne collega vanuit control/finance). Daarnaast is de analyse van het verschil tussen de raming en het aanbestedingsresultaat belangrijk, eventueel in combinatie met een analyse op de totale analyse van voor- en

²⁷ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 11

²⁸ Sjabloon aanbestedingsleidraad gemeente Rijswijk



nacalculatie op een uitgevoerd project of opdracht. Het beeld wat uit het onderzoek naar voren komt is, dat de gemeente zelf weinig waarborgen heeft ingebouwd om te toetsen of de prijsvorming op een juist niveau plaatsvindt.

Uitzetten van aanbesteding en keuze voor partij

De inkoopadviseurs vullen de aangeleverde informatie in op het inkoopstelsel Mercell. Na een periode van twee weken wordt de uitvraag definitief gemaakt en wordt deze bij verzonden naar de partijen (bij een meervoudige onderhandse procedure) of gepubliceerd (bij een nationale of Europese procedure). De communicatie, zoals bijvoorbeeld de vragen voor de Nota van Inlichtingen, met de ondernemers gaat via het inkoopstelsel. De ondernemers leveren ook hun offertes aan in het inkoopstelsel. De inkoopadviseurs delen deze met de inkopende medewerker.

Er is zowel een rol voor de inkopende medewerker als voor de betrokken inkoopadviseur bij het kiezen voor een partij. De inkopende medewerker doet de beoordeling vaak samen met collega's. De offerte wordt individueel beoordeeld door het beoordelingsteam en daarna wordt in consensus de definitieve score vastgesteld. Deze beoordeling heeft betrekking op de gunningscriteria die onder kwaliteit vallen. De inkoopadviseurs beoordelen de inschrijvingen eerst op vormvereisten en volledigheid en begeleiden het consensusoverleg. Daarnaast kijken de inkoopadviseurs naar de prijs van de aanbesteding. Aan de hand van de wegingscriteria van prijs en kwaliteit ontstaat er een ranking van de inschrijvende partijen. De winnende partij ontvangt een brief voor de voorlopige gunning en de verliezende partij(en) een brief voor de voorlopige afwijzing. Als de termijn voor een kort geding verlopen is, ontvangt de winnende partij een definitieve gunningsbrief. De verliezende partij(en) ontvangen een definitieve afwijzingsbrief.

Het inkooptraject voor het onderhoud van de gemeentelijke buitensportaccommodaties (2022) was een Europese aanbesteding. Uiteindelijk heeft maar één partij ingeschreven op deze aanbesteding. Dit betrof dezelfde partij die in de voorgaande jaren het onderhoud uitvoerde. De inschrijvende partij heeft de aanbesteding gewonnen en heeft hiervoor zowel een brief voor voorlopige gunning als definitieve gunning gekregen. Deze brieven zijn digitaal ondertekend door de gemeentesecretaris. Social Return is meegenomen in deze aanbesteding. Na de definitieve gunning heeft de SROI-coördinator²⁹ contact opgenomen met de winnende partij en hier afspraken over gemaakt. Een deel van de werkzaamheden wordt uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

2.2.1. Beste prijs-kwaliteitverhouding

In de derde fase van het inkoopproces van de gemeente Rijswijk wordt de opdracht gegund. Deze gunning wordt gedaan op basis van verschillende onderdelen. Zoals gesteld, is in het inkoopbeleid één van de doelen dat er wordt ingekocht tegen de beste (integrale) prijs-kwaliteitverhouding. Dit houdt in dat bij inkopen rekening wordt gehouden met andere kosten dan enkel de aanschafprijs van een opdracht, zoals bijvoorbeeld de zogenaamde *Total Cost of Ownership*. In de economische uitgangspunten wordt ook *past performance* genoemd.

Dit is terug te zien in de gunningscriteria van de gemeente Rijswijk. Er wordt gebruikgemaakt van de beste prijs-kwaliteitverhoudinggunningsmethode (BPKV-gunningsmethode). Hierin is niet alleen de prijs leidend, maar ook andere aspecten. Er wordt bij de gunningscriteria bijvoorbeeld ook gekeken naar duurzaamheid en andere aspecten. Toch komt het ook voor dat de gemeente Rijswijk voor de laagste prijs kiest. Op dat moment wordt hier een motivering voor gegeven.³⁰

In de drie onderzochte casussen waar wel een inkooptraject is doorlopen, is steeds het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitverhouding van toepassing. Hoe de kwalitatieve eisen zijn ingevuld, verschilt per aanbesteding. Deze zijn te zien in tabel 4.

²⁹ SROI = Social return on investment

³⁰ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk, p. 11



Tabel 4 Kwalitatieve gunningscriteria

Casussen met inkooptraject (BPKV-gunningscriteria)	
Aanbesteding	Kwalitatieve criteria
Aanschaf HR-systeem (2021)	- Toekomstvisie inschrijver en partnership met de gemeente; - Gebruikersvriendelijkheid voor gebruikers gemeente.
Onderhoud gemeentelijke buitensportaccommodaties (2022)	- Duurzaamheid inzet aangedreven gereedschappen en machines; - Duurzaamheid SRO; - Duurzaamheid CO ² -prestatieladder; - Veiligheid; - Oplossingsnelheid calamiteiten; - Aanwezigheid verantwoordelijk contactpersoon.
Skatebaan Treubstraat (2022)	- Kwaliteit schetsontwerp volgens gebruikers; - Communicatie & Participatie.

2.2.2. Transparante uitvoering van inkoop- en aanbestedingsbeleid

Op basis van het uitgevoerde casusonderzoek is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de uitvoering van het beleid niet transparant plaatsvindt. Met betrekking tot de onderzochte casussen zijn de aangeleverde dossiers op hoofdlijnen toegankelijk en navolgbaar. Op onderdelen kunnen nog verdere stappen worden gezet in de navolgbaarheid en transparantie, zoals de totstandkoming en toets op de ramingen, de analyse van verschillen tussen raming en aanbestedingsresultaat en de periodieke rapportage over aanbestedingsresultaten gemeentebreed. In het vervolg van deze rapportage zullen deze punten nog verder aan de orde komen.

2.2.3. Accountant toetst op financiële rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding

Elk jaar wordt de jaarrekening van de gemeente Rijswijk gecontroleerd door de accountant. Voor de jaren 2020, 2021 en 2022 is door de accountant een goedkeurend oordeel verstrekt ten aanzien van de getrouwheid en rechtmatigheid. Onderdeel van deze controle is ook de toets op de financiële rechtmatigheid. Onderdeel hiervan is ook de aanbestedingsrechtmatigheid. In de jaren waarop dit onderzoek betrekking heeft, wordt elk jaar een fout geconstateerd bij de rechtmatigheid van inkopen. Dit gaat over het volgen van de juiste procedure bij een aanbesteding. De omvang van deze fouten is te zien in tabel 5.

Tabel 5 Aanbestedingen met onjuiste procedure gemeente Rijswijk

Aanbestedingen met onjuiste procedure gemeente Rijswijk in €			
Jaar	2020	2021	2022
Omvang in euro's	1.304.000	1.100.000	1.000.000
Aandeel van vorige jaren	957.000	673.000	n.v.t.
Omvang nieuwe fouten	347.000	538.075	n.v.t.

Over het jaar 2020 is door de accountant geconstateerd dat bij de gemeentelijke inkooptrajecten met een waarde van ruim € 1.304.000 de onjuiste procedure is gevolgd. € 957.000 kwam nog voort uit aanbestedingen van de voorgaande jaren en in 2020 is € 347.000 de omvang van de onjuiste aanbestedingsprocedures. Deze aanbestedingen hadden Europees aanbesteed moeten worden. Door de accountant is de naleving van rechtmatige aanbesteding inkopen als verhoogd risico aangemerkt. Het advies is aan het college om de interne beheersing op de aanbestedingen aan te scherpen.³¹

³¹ Accountantsverslag 2020, gemeente Rijswijk



De accountant heeft over het jaar 2021 geconstateerd dat bij € 1.100.000 van de aanbestedingen de onjuiste procedure is gevolgd. Echter hiervan was € 673.000 ook het vorige jaar al aangemerkt. Hierdoor kwam de accountant uit op een fout van € 538.075. Ook voor 2021 wordt door de accountant de naleving van rechtmatige aanbesteding inkopen als verhoogd risico aangemerkt. Het advies is voor het college dan ook hetzelfde als in het voorgaande jaar.³²

De omvang van onjuiste aanbestedingen voor 2022 bedraagt € 1.000.000.³³ Er wordt in deze controle niet gesproken over een aandeel van fouten van de vorige jaren. Uit de accountantscontrole blijkt niet waarom. Deze afwijkingen hebben betrekking op onrechtmatige contracten voor bepaalde dienstverlening. Daarnaast wordt de gemeente geattendeerd op het feit dat sommige lopende contracten bij voortzetting kunnen leiden tot onrechtmatigheid. Een deel van de geconstateerde onrechtmatigheden zijn ook door de gemeente zelf geconstateerd. De gemeente heeft al maatregelen getroffen om deze onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen, zo wordt er twee keer per jaar een spendanalyse gemaakt. Hier wordt nader op ingegaan in het volgend hoofdstuk.³⁴

2.3. Ervaringen met inkoop- en aanbestedingsbeleid

Bekendheid van inkoopadviseurs is een aandachtspunt

Uit de gesprekken blijkt dat de inkoopadviseurs niet op alle afdelingen van de gemeentelijke organisatie even veel bekendheid genieten. Een oorzaak hiervoor is het hoge verloop in de organisatie. Er vindt niet altijd een goede overdracht plaats op het gebied van inkoop en aanbesteding. Om de bekendheid van inkoop binnen de gemeente Rijswijk te vergroten, zijn verschillende acties ondernomen. Zo zijn de inkoopadviseurs bij verschillende afdelingen langsgesegaan met een presentatie en is er een inloopsprekkuur georganiseerd voor vragen over inkoop en aanbesteding. Verder zijn de procesbeschrijvingen en handleidingen ook te vinden op het intranet voor medewerkers. Nu wordt er ook gewerkt aan de actualisatie van het *onboardingprogramma* voor nieuwe werknemers. Inkoop en aanbesteding is hier ook onderdeel van.

Weinig inschrijvers voor de aanbestedingstrajecten

Hoewel de doelstelling van het aanbestedingsbeleid is dat er een goede marktwerking tot stand komt op het gebied van kwaliteit en prijs, zien we in de onderzochte casussen dat er maar door een beperkt aantal partijen wordt ingeschreven. Op basis hiervan zou de conclusie getrokken kunnen worden dat het inkoop en aanbestedingsbeleid qua opzet en bestaan voldoet, maar dat bij de werking en de effectiviteit kanttekeningen zijn te plaatsen. Bij de drie casussen die het proces van inkoop en aanbesteding hebben doorlopen, zijn maximaal twee offertes uitgebracht. In de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat dit ook bij veel andere aanbestedingstrajecten het geval is. Voor het beperkte aantal inschrijvingen worden de volgende redenen aangegeven:

- / Op basis van de huidige conjunctuur hebben inschrijvers vaak voldoende werk, in relatie tot de beschikbare arbeidskrachten. Doordat de personele capaciteit bij leveranciers beperkt is, is men voorzichtig om grote nieuwe opdrachten aan te nemen. Daarnaast worden de negatieve gevolgen van de coronacrisis op personele capaciteit als factor benoemd.
- / Als bij het opnieuw aanbesteden van een lopende opdracht (bijvoorbeeld in de casus onderhoud buitensport) ook de zittende leverancier gaat inschrijven, zijn andere concurrerende partijen mogelijke terughoudend om ook in te schrijven, omdat er een achterstand is ten aanzien van de kennis van de specifieke omstandigheden in de opdracht. Aangezien bij inkoopprocedures niet bekend wordt gemaakt (meervoudige onderhandse procedure) of niet bekend is (openbare procedure) wie meedoet, betreft dit een aanname.
- / Kleine partijen ervaren een hoge drempel ten aanzien van de formaliteiten bij (openbare) inschrijfprocedures. Grotere partijen hebben vaak tenderschrijvers in dienst of hebben middelen om deze in te huren. Voor kleinere partijen die minder frequent op opdrachten inschrijven, is dit lastiger.
- / Te specifieke eisen in de gunningscriteria kunnen een drempel vormen voor bepaalde partijen.

³² Accountantsverslag 2021, gemeente Rijswijk

³³ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat uiteindelijk is gebleken dat een bedrag van €434.000 toch niet onrechtmatig was, waarbij een onrechtmatigheid van €583.000 zou resteren. De onderzoekers hebben dit niet kunnen herleiden in beschikbare documentatie.

³⁴ Accountantsverslag 2022, gemeente Rijswijk



Hoewel bovenstaande redenen niet verwijtbaar zijn en ook moeilijk beïnvloedbaar zijn voor de gemeente, is het wel een belangrijke constatering in de werking en effectiviteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In de conclusies en aanbevelingen zullen we hier nog op terugkomen.

Inkoopdocumentatie zit in verschillende systemen

Bij de uitvoering en monitoring van het inkoop- en aanbestedingsproces spelen verschillende systemen een rol:

- / Document Management Systeem/Zaaksysteem Corsa
- / Inkoopstelsel Merzell
- / Verplichtingenadministratie/Inkoopfacturen in de Financiële administratie

In zaaksysteem Corsa worden alle (formele) documenten gearhiveerd, zoals de besluitvorming, onderbouwende stukken, offertes et cetera. In Merzell wordt het inkooptraject vastgelegd, dus bijvoorbeeld het intakeformulier, weging van selectiecriteria en proces-verbaal van aanbesteding. Na de gunning wordt een verplichting aangemaakt in de verplichtingenadministratie en bij ontvangst van de facturen worden de facturen in de financiële administratie verantwoord.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de systemen niet naadloos op elkaar aansluiten. Er is geen overkoepelend nummer, waardoor dossiers/verplichtingen aan elkaar gelinkt kunnen worden. Voor de controle achteraf (bijvoorbeeld vanuit de verbijzonderde interne controle vanuit concern-control) is het dan lastig om het controlespoor van begin tot eind te volgen.

Beperkte ambtelijke capaciteit leidt tot noodzaak om processen te borgen

De landelijke trend bij (overheids)organisaties is dat medewerkers minder lang aan de organisatie verbonden blijven. De in- en uitstroom van medewerkers is ook in de gemeente Rijswijk in de achterliggende jaren gestegen. Daarnaast is er sprake van vacatures die langere tijd openstaan, door krapte op de arbeidsmarkt. Om processen en projecten toch uit te kunnen voeren, wordt gebruikgemaakt van externe inhuur.

Door de hogere in- en uitstroom en de aanwezigheid van externe inhuur, zijn de interne beheersing en de borging van de processen rondom inkoop en aanbesteding een belangrijk aandachtspunt om de continuïteit in de processen te waarborgen. Met minder ervaren medewerkers en minder parate kennis die is opgebouwd vanuit jarenlange ervaring, wordt het adequaat en gestandaardiseerd inrichten van systemen en processen belangrijk. Inkoopprocessen moeten zijn beschreven en bij voorkeur via een standaard workflow worden afgewikkeld. Dossiers moeten compleet en navolgbaar zijn. Rijswijk heeft hier de achterliggende jaren belangrijke stappen in gezet, bijvoorbeeld via het intakeformulier en een inkoopplatform (Merzell), waarin het hele aanbestedingsproces wordt doorlopen. Ook wordt vanuit concerncontrol een verbijzonderde interne controle uitgevoerd op de inkoop- en aanbestedingsprocessen, waarbij getoetst wordt of de processen conform de vastgelegde kaders worden doorlopen.



3. Monitoring en evaluatie

7. Welke kosten maakt de gemeente Rijswijk voor inkopen en aanbesteden van leveringen, werken en diensten?
8. In hoeverre worden de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gerealiseerd?
9. Is er sprake van reguliere interne controle op het handelen volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid? En leidt dit zo nodig tot bijsturing?

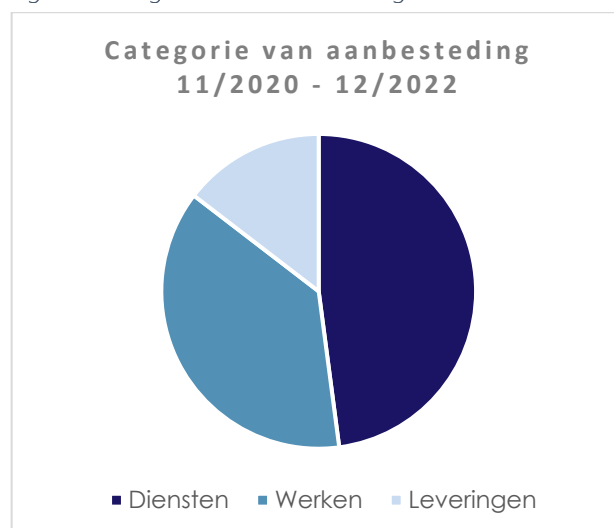
3.1. Kosten voor inkoop en aanbesteding

Er is via 'spendanalyses' en inkoopplatform inzicht in omvang en type van aanbestedingen

De gemeente Rijswijk houdt twee 'spendanalyses'³⁵ bij waarin alle betaalde diensten en producten zijn opgenomen. Er is onderscheid gemaakt tussen een spendanalyse met alle inkopen tussen € 53.500 tot € 215.000 en een spendanalyse met alle inkopen vanaf € 215.000. In de spendanalyses staat ook of de opdracht rechtmatig of onrechtmatig is geweest.

Naast de spendanalyses heeft de gemeente ook een inkoopplatform (Mercell) waarin alle informatie rondom inkoop en aanbesteding staat. Dit inkoopplatform is in november 2020 in gebruik genomen. De onderzoekers hebben inzicht in de inkopen vanaf dat moment. De gemeente Rijswijk heeft in deze periode 47 aanbestedingen gedaan. Ongeveer 75 procent van de aanbestedingen (36) bestaat uit meervoudig onderhandse aanbestedingen en iets meer dan 25 procent (11) is een openbare aanbesteding geweest. Zoals gezegd, kan er een aanbesteding gedaan worden voor diensten, werken en leveringen. De meeste aanbestedingen waren voor diensten, gevolgd door werken en daarna leveringen. Dit is te zien in figuur 1. 36 van de 47 aanbestedingen zijn nationaal aanbesteed en de overige 11 aanbestedingen zijn Europees aanbesteed.

Figuur 1 Categorie van aanbesteding



De totale opdrachtwaarde voor alle aanbestedingen in deze periode bedraagt ruim € 12.860.170. Van twee nationale aanbestedingen is de opdrachtwaarde onbekend. De opdrachtwaarde van de grootste aanbesteding bedraagt € 1.168.000 en beslaat hiermee bijna tien procent van de totale opdrachtwaarde van de aanbesteding. In tabel 6 worden de kosten per jaar per categorie en de gemiddelde kosten per categorie van aanbesteding over de verschillende jaren weergegeven.³⁶

De kosten die de gemeente Rijswijk maakt voor inkoop en aanbesteding bestaan niet alleen uit de som van alle opdrachtwaardes, maar ook uit de uren die de inkoopadviseurs, inkopende medewerkers en externe bureaus maken. De gemeente heeft niet specifiek inzicht in de kosten die hiervoor worden gemaakt.

³⁵ Een spendanalyse levert managementinformatie op, waarmee een organisatie het inkoopbeleid kan toetsen en verbeteren. In de praktijk is dit vaak een database of Excel-bestand met daarin alle uitgaven

³⁶ Uitgangspunt bij dit onderzoek zijn de inkooptrajecten die via het platform Mercell zijn verlopen. In 2021 is de realisatie fase 2 van Huis van de Stad vanwege technische redenen via het platform TenderNed verlopen, zo is in het ambtelijk wederhoor naar voren gekomen. Deze uitgaven zijn niet meegenomen in de monitoring.



Tabel 6 Gemiddelde opdrachtwaarde per categorie

Kosten aanbestedingen per jaar in euro's		
Jaar	Aantal opdrachten	Gemiddelde opdrachtwaarde in €
2020	3	106,837
2021	26	270,751
2022	18	343,757 ³⁷

3.2. Interne controle op inkoop en aanbesteding

Controle op de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Rijswijk vindt zowel intern als extern plaats. De eerder genoemde accountantscontrole is de externe controle. Intern vindt een controle plaats conform het intern controleplan 'inkoopproces' en is er een verbijzonderende interne controle (hierna: VIC).³⁸

Controle vindt op verschillende niveaus plaats

In het intern controleplan 'inkoopproces' staat dat controle op vier verschillende niveaus plaatsvindt. De eerste lijnen bestaan uit de interne controle en de vierde lijn uit de accountantscontrole. Samen wordt dit het controlehuis genoemd. Elke lijn bouwt voort op de controle van de onderliggende lijn. De eerste lijn bestaat uit de verantwoordelijke teams voor de inkoopopdrachten. De inkoopadviseurs vormen de tweede lijn en houden oog op het proces. De derde lijn is de VIC.³⁹

Er zijn vijf risico's geïdentificeerd binnen het inkoopproces:

- 1) Het volgen van de onjuiste aanbestedingsprocedure;
- 2) Niet of niet juist toepassen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- 3) Niet of niet juist toepassen van procedures en voorschriften m.b.t. archivering/contractmanagement, inhuur en mandaatregeling;
- 4) De opdrachtwaarde kan door meerwerk of tussentijdse contractwijziging boven de aanbestedingsgrens komen;
- 5) Favoritisme (uit te nodigen) leverancier(s) bij enkelvoudige- en meervoudige aanbestedingsprocedures.

De bevindingen uit de interne controle (VIC 3e lijn) worden door concern-control besproken en gerapporteerd aan de inkoopadviseurs. Ten aanzien van de bevindingen inzake inkoop en aanbestedingen liggen de bevindingen wel in lijn met de bevindingen van de externe accountant. In de bevindingen van de VIC worden ook de rechtmatigheidsfouten van de accountantscontrole genoemd.

VIC doet een interne controle op de aanbestedingen

VIC is ondergebracht in het team concerncontrol van de gemeente Rijswijk. Deze afdeling heeft in de jaren 2020, 2021 en 2022 heeft een controle gedaan op de aanbestedingen. Het doel van deze VIC is tweeledig. Aan de ene kant wordt een oordeel gevormd over de beheersing van de processen door de verantwoordelijk manager en aan de andere kant wordt hierover advies gegeven. Dit omdat de verantwoordelijkheid van de juiste uitkomst van het proces bij de procesmanager is belegd. De controle bestaat uit een interview met de proceseigenaar, het uitvoeren van de controle, bespreken van bevindingen, adviezen en conclusies (hoor/wederhoor) en tot slot wordt een rapportage opgesteld. De rapportage bestaat een drietal beoordelingen: (1) administratieve organisatie, (2) interne beheersing en (3) managementinformatie. De VIC wordt samen met de inkoopadviseurs van de gemeente uitgevoerd.⁴⁰

³⁷ Bij drie aanbestedingen is de opdrachtwaarde onbekend of gelijk aan € 0. Zonder deze opdrachten mee te nemen zou het gemiddelde € 366,674 bedragen

³⁸ Intern Controleplan 'Inkoopproces', Gemeente Rijswijk

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Rapportage VIC Aanbestedingen 2020, 2021 en 2022, Gemeente Rijswijk



Op het gebied van de administratieve organisatie wordt gekeken naar de procesbeschrijving van het inkoop- en aanbestedingsproces, functiescheiding en financiële inrichting. Bij de interne beheersing is aandacht voor beheersmaatregelen in het proces en beheersmaatregelen buiten het proces. Voor de beheersmaatregelen wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Hierbij worden de kans en de impact van het risico benoemd. In de gemeente Rijswijk wordt nog geen managementinformatie over het proces van aanbestedingen vastgelegd. Wel is het onderdeel 'beoordeling managementinformatie' in elke VIC-rapportage opgenomen.⁴¹

Vanaf 2023 rechtmatigheidsverantwoording door het college

De raad wordt op dit moment door de accountant geïnformeerd over de uitkomsten van de rechtmatigheidscontrole op inkoop en aanbesteding. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in 2023 komt de verantwoordelijkheid om hierover te rapporteren overigens bij het college van B&W te liggen. In eerdere notities van de commissie BADO (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) en de VNG wordt geadviseerd om de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording op te hangen aan de volgende elementen:

- / Uitkomsten van interne controles inclusief controle op de drie rechtmatigheidscriteria (begrotingscriterium, voorwaarden criterium en misbruik & oneigenlijk gebruik);
- / Bevindingen naar aanleiding van gesprekken met het management;
- / Bewuste keuzes om af te wijken van wet- en regelgeving;
- / Fraudesignalen;
- / Data-analyses.

Hoewel de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording buiten de scope van dit onderzoek valt, maakt de analyse op rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding een belangrijk onderdeel uit van de "overall" rechtmatigheidsverantwoording. Om die reden is het van belang om bovenstaande elementen goed in de organisatie te borgen.

De frauderisicoanalyse benoemt meerdere risico's voor inkoop en aanbesteding

In 2022 heeft de gemeente Rijswijk, naar aanleiding van een advies van de accountant in 2019, een organisatie-brede frauderisicoanalyse op laten stellen door Vanberkel Professionals. Deze analyse richt zich op het inzicht krijgen in de risico's op het gebied van fraude en integriteit. In deze analyse is ook aandacht voor inkoop en aanbesteding. Op dit gebied zijn drie risico's in beeld gebracht en hier zijn de beheersmaatregelen op geformuleerd. Deze zijn te zien in tabel 7.⁴²

Tabel 7 Uitkomsten frauderisicoanalyse Vanberkel Professionals

Uitkomsten frauderisicoanalyse		
Classificatie	Risico	Beheersmaatregel
Middel	Het risico dat de selectie van aannemers niet onafhankelijk plaatsvindt of dat er een schijn van belangenverstremgeling ontstaat.	Selectie van aannemers vindt in functiescheiding plaats. Beoordeling vindt plaats middels vastgestelde procedure waarbij op basis van de gestelde vereisten de selectie plaatsvindt.
Middel	Het risico dat aannemers onderling afspraken maken gezien zij weten wie wordt uitgenodigd door de gemeente.	Geen maatregel die het risico volledig afdekt. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen wordt de offerte aangevraagd bij bekende leveranciers waarmee de gemeente reeds zaken doet. Hier wordt niet periodiek een nieuwe partij aangeschreven.
Hoog	Het risico dat de gunning van opdrachten niet onafhankelijk plaatsvindt of dat er een schijn van belangenverstremgeling ontstaat.	Ontvangen offertes worden vergeleken op basis van selectiecriteria. Selectie wordt vastgelegd in het systeem en door meerdere medewerkers beoordeeld.

⁴¹ Rapportage VIC Aanbestedingen 2020, 2021 en 2022, Gemeente Rijswijk

⁴² Frauderisicoanalyse Gemeente Rijswijk Vanberkel Professionals, 2022



De opvolging van de beheersmaatregelen ligt bij de “proceseigenaren”. De VIC monitort de opvolging hiervan.⁴³

3.3. Realisatie van doelen

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Rijswijk staan zes doelen. In het intakeformulier, dat wordt ingevuld door een inkoopende medewerker, staan vier doelen van het inkoopbeleid. Zoals gezegd zijn dit circulariteit, social return, het van toepassing zijn van duurzaamheidscriteria en het toepassen van past performance. Deze doelen komen niet geheel overeen met de zes gemeentelijke doelen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar zijn wel onderdeel van de maatschappelijke of economische uitgangspunten. Het opnemen van de vier doelen in het intakeformulier sluit aan bij het zesde doel van het beleid, om zoveel mogelijk aan te sluiten bij social-return beleid en duurzaamheidsregels. Doordat bij de inkooptrajecten niet direct gestuurd wordt op alle zes gemeentelijke doelen, en ook in de verdere verantwoording geen aandacht wordt besteed aan de realisatie van de doelen van het inkoopbeleid, is het niet mogelijk om hier heldere conclusies over te trekken.

Zoals gezegd, valt het de onderzoekers op dat bij de casusselectie weinig inschrijvers zijn bij de aanbestedingen. Dit is ook het geval als gekeken wordt naar de andere inkooptrajecten. Bij een openbare aanbesteding voor het sociaal domein (inkoop Wmo volwassenen) waren wel 64 inschrijvers. Dit was een uitzondering. Als deze aanbesteding namelijk niet wordt meegerekend, worden er gemiddeld 6,25 organisaties uitgenodigd en schrijven er gemiddeld 2,7 organisaties in per aanbesteding.⁴⁴ Door het beperkt aantal daadwerkelijke inschrijvers en de marktwerking daardoor niet optimaal is, kan dit een indicatie zijn dat de gemeente niet altijd tegen de beste (integrale) prijs-kwaliteitverhouding inkoop. Dit is echter niet of nauwelijks verder te beïnvloeden door de gemeente. Ten aanzien van zaken die wel beïnvloedbaar zijn zien we dat het inkoopproces gedegen is opgezet en adequaat functioneert. De gevolgde inkooptrajecten zijn transparant. De documentatie hierbij is navolgbaar. Dit draagt bij aan de doelstelling om je integer, betrouwbaar, zakelijk en professioneel te gedragen als in koper en opdrachtgever.

De gemeente heeft ook als doel dat inkoop continu een positieve bijdrage levert aan het prestatieniveau van de gemeente. Op basis van de documenten en interviews is het niet mogelijk voor de onderzoekers om hier een uitspraak over te doen.

Door de gemeente zijn zeker stappen gezet in het optimaliseren van het inkoopproces. Voorbeelden hiervan zijn het uitvoeren van spendanalyses, het aanbesteden van raamcontracten en het in gebruik nemen van een nieuw inkoopstelsel. Dit heeft in zekere zin gezorgd voor een administratieve lastenverlichting voor de gemeente.

⁴³ Raadsinformatiebrief – 4^e voortgangrapportage Groot Project Organisatieontwikkeling, 10 januari 2023

⁴⁴ Gebaseerd op de aanbestedingen II/2020 – 12/2022 m.u.v. directe gegunde opdrachten



4. Rol en positie van de raad

Het laatste hoofdstuk gaat in op de rol en de positie van de gemeenteraad van Rijswijk. Er wordt gekeken naar de wijze van verantwoording van het college aan de raad op het gebied van inkoop en aanbesteding. Daarnaast wordt gefocust op de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

10. 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?
11. Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van inkoop- en aanbestedingsbeleid in?

Het is de taak van de gemeenteraad om kaders te stellen aan de gemeente en te controleren of het gestelde beleid naar behoren wordt uitgevoerd. De gemeenteraad moet in staat gesteld worden om zijn taak naar behoren te kunnen uitvoeren. De raad moet tijdig van complete informatie worden voorzien om daadwerkelijk te kunnen controleren op de inkoopfunctie.

4.1. Verantwoording vanuit het college

De raad wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over inkoop en aanbesteding via de P&C-cyclus

De gemeenteraad van Rijswijk wordt periodiek geïnformeerd over inkoop en aanbesteding door het college via de P&C-cyclus. In de jaarstukken van 2021 en 2022 is in de paragraaf Bedrijfsvoering aandacht voor inkoop en aanbesteden Juridische Zaken. De verantwoording gaat voornamelijk in op wat intern bereikt is en op een aantal aanbestedingen die zijn gedaan. Zo staat in de jaarstukken van 2021 dat er een nieuwe *tool* is voor het uitvoeren van spendanalyses en dat er verschillende raamcontracten zijn aanbesteed. In de jaarstukken van 2022 is te lezen dat bij de accountantscontrole gebruik is gemaakt van de nieuwe *tool* voor de spendanalyses bij de accountantscontrole. Ook is er aandacht voor het feit dat de inkoopadviseurs de aanbesteding voor Wmo volwassenen voor de vijf samenwerkende Haaglanden-gemeenten hebben begeleid.⁴⁵

In de halfjaarrapportages is geen specifieke aandacht voor inkoop en aanbesteding. Wel worden er bepaalde aanbestedingen genoemd van het afgelopen halfjaar.⁴⁶ Het college informeert de gemeenteraad vooral op hoofdlijnen over inkoop en aanbesteding. Er wordt bij de verantwoording niet ingegaan op de gestelde doelen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid en in hoeverre deze zijn of worden behaald.

In het gesprek met de raad komt naar voren dat de auditcommissie tweemaal per jaar bijeenkomt en de voortgang op de P&C-cyclus bespreekt. Daarbij komt het onderwerp inkoop en aanbesteding zelden als bijzonder aandachtspunt naar voren. Wel is met het college afgesproken dat de raad wordt geïnformeerd wanneer aanbestedingstrajecten zijn mislukt of wanneer er sprake is van budgetoverschrijdingen van meer dan 100.000 euro. De raad wordt dan betrokken wanneer het echt nodig is, zo is de gedachte.

4.2. Sturing door de raad

Kaderstellen is lastig voor de raad, omdat het college het beleid vaststelt

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Rijswijk is vastgesteld door het college in 2018 en ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad door het college. Het beleid is niet vastgesteld door de raad, maar juist door het college. In 2013 is het inkoop- en aanbestedingsbeleid ook vastgesteld door het college.⁴⁷ De raad vult op deze manier geen kaderstellende rol in. Enerzijds is het goed verdedigbaar dat inkoopprocessen worden gezien als uitvoerende processen waarvoor de nadere regels door het college worden bepaald. Anderzijds wordt de raad nu niet in positie gebracht om op strategische vraagstukken

⁴⁵ Jaarstukken gemeente Rijswijk 2021, p. 104; Jaarstukken gemeente Rijswijk 2022, p. 112

⁴⁶ Voorjaarsrapportages, Najaarsrapportages, Halfjaarrapportages gemeente Rijswijk (2020 – 2022)

⁴⁷ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2018, gemeente Rijswijk



rondom inkoop en aanbesteding een kaderstellende rol in te nemen.⁴⁸ In het raadsgesprek is aangegeven dat de raad wel een kader over het midden- en kleinbedrijf heeft meegeven voor het beleid, namelijk dat de gemeenten in inkopen en in het contractbeheer probeert zoveel mogelijk de lokale economie te versterken door een beroep te doen op lokale ondernemers. In de interviews met betrokken ambtenaren is aangegeven dat de gemeente dit inderdaad probeert, maar dat bepaalde diensten en leveringen niet door lokale ondernemers kunnen worden ingevuld. Daarom wordt getracht om waar dat kan, een beroep te doen op ondernemers uit de regio.

De raad vult zijn controlerende rol in door het stellen van vragen

In de periode 2020 – 2022 heeft de raad driemaal schriftelijke vragen gesteld die raken aan inkoop en aanbesteding. Twee van de drie vragen raakten aan het onderwerp duurzaamheid. Deze vragen gingen allebei over de ambitie van de gemeente Rijswijk om ten minste 10% van de inkopen circulair te doen. Bij de jaarstukken van 2020 is de vraag gesteld of deze ambitie is behaald. In reactie geeft het college aan dat er geen centrale monitoring is van het percentage van circulaire inkopen.⁴⁹ De andere schriftelijke vragen die gesteld zijn, hadden betrekking op het Rijswijkse bedrijfsleven tijdens coronatijd. Twee vragen gingen over het inkopen bij de lokale ondernemers en om hen eventueel een voorkeursbehandeling te geven.

De raad heeft in de periode 2020 – 2022 geen gebruikgemaakt van zijn mogelijkheid om moties en amendementen in te dienen met betrekking tot inkoop en aanbesteding.

4.3. Wensen van de raad

De onderzoekers hebben voor dit onderzoek ook een gesprek gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad van Rijswijk. Daarbij zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen.

De raad wil graag de gelegenheid krijgen om kaders te stellen

De raad geeft aan dat hij het inkoop- en aanbestedingsbeleid ter kennisgeving heeft gekregen. Raadsleden denken verschillend over de vraag of de raad naast het college ook middels een besluit het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast te stellen, in plaats van dat de raad hier enkel kennis van neemt. Tegelijkertijd is het voor de raad wel van belang dat de gelegenheid wordt geschapen om te kunnen sturen op de (inhoudelijke) doelstellingen van het beleid. Dat hoeft niet per definitie door middel van een raadsbesluit, maar kan ook worden vormgegeven door de raad vooraf aan de herziening van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te vragen om inhoudelijke doelen of ambities mee te geven, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid of de lokale economie. Die doelen of ambities moeten dan vervolgens wel scherp worden geformuleerd.

Raadsleden krijgen graag meer inzicht in de organisatie van inkoop en aanbesteding

In het raadsgesprek kwam naar voren dat raadsleden graag meer inzicht krijgen in hoe inkoop en aanbesteding in de organisatie is georganiseerd. Dit rekenkamerrapport kan daarbij helpen, maar raadsleden zouden ook graag van betrokken ambtenaren horen wat hun ervaringen zijn: wat gaat goed, wat kan er beter en welke rol zou de raad daarbij kunnen spelen? Ook zijn raadsleden benieuwd naar de wijze waarop de organisatie aanbestedingspartners en partijen informeert en begeleidt bij inkoop- en aanbestedingstrajecten. Daar zou bijvoorbeeld een informatieavond over kunnen worden georganiseerd.

⁴⁸ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat een belangrijke reden om het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet te laten vaststellen door de raad is dat het dan onderdeel wordt van het normenkader. Dit zou betekenen dat alle aanbestedingen in het kader van rechtmatigheid zouden moeten worden getoetst aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid en niet alleen aan Europese regelgeving. Dit zou leiden tot een forse toename van de controledruk bij de organisatie en accountant. De onderzoekers vinden dat dit inderdaad onwenselijk is, maar benoemen ook twee nuances hierbij. Ten eerste kan de raad wel kaderstellend op hoofdlijnen een aantal (niet-financiële) uitgangspunten vaststellen, waarbij het aan het college is om bijvoorbeeld de precieze aanbestedingsgrenzen te bepalen. Ten tweede is er de mogelijkheid dat de raad bepaalt dat er geen consequenties voor de financiële rechtmatigheid worden verbonden aan bepaalde onderdelen. Zie voor dit laatste punt paragraaf 3.1.1. van de landelijke kadernota rechtmatigheid 2023.

⁴⁹ Raadsvragen GroenLinks m.b.t. inkoop- en aanbestedingsbeleid, 6 oktober 2020; Raadsvraag GroenLinks Jaarstukken 2020



De raad wil dat de verantwoording over inkoop en aanbesteding wordt geoptimaliseerd

In het raadsgesprek is aan de orde gekomen dat de verantwoording over inkoop en aanbesteding kan worden verbeterd, met name ten aanzien van het bereiken van de doelstellingen. In het raadsgesprek werd door verschillende deelnemers aangegeven dat de doelstellingen en ambities in het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid niet altijd zijn voorzien van meetbare indicatoren. Daardoor is het lastig inzichtelijk te maken voor de raad in hoeverre het beleid conform de doelstellingen wordt uitgevoerd. In hoeverre wordt bijvoorbeeld gestuurd op prijs-kwaliteitverhouding bij inkoop- en aanbestedingstrajecten? Zoals aangegeven is de verantwoording over inkoop en aanbesteding in de P&C-cyclus relatief beperkt en moet de raad het vooral hebben van de bevindingen van de accountant over aanbestedingen en de (on)rechtmatigheid hiervan. De term 'rechtmatigheid' moet dan wel goed worden gedefinieerd. Er is in de accountantscontrole echter in mindere mate aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. In de aanbevelingen wordt ingegaan op hoe dit inzichtelijker kan worden gemaakt voor de raad.

Raadsleden denken verschillend over de kwantiteit van de verantwoording over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Enkele raadsleden geven aan graag meer rapportages terug te zien die specifiek over de inkoop- en aanbestedingstrajecten gaan. Anderen geven juist aan dat zij de voorkeur hebben voor het verbeteren van de verantwoording in de P&C-cyclus, bijvoorbeeld door uitgebreider te rapporteren over de voortgang op de doelstellingen van het beleid.



Bijlage 1. Bronnen en gesprekken

Geraadpleegde bronnen

In de lopende tekst is door middel van voetnoten vermeld op welke documentatie de bevindingen zijn gebaseerd.

Gesprekspartners interviews

Functie	Datum
Afvaardiging gemeenteraad Rijswijk	21 augustus 2023
Portefeuillehouder financiën en inkoop <i>Inkoopadviseur</i>	30 augustus 2023
Concerncontroller	15 september 2023
Inkoopadviseurs	21 september 2023
Portefeuillehouder sociaal domein <i>Inkoopadviseur</i> <i>Businesscontroller</i> <i>Bestuursadviseur</i>	27 september 2023
Domeinmanager Bedrijfsvoering	10 oktober 2023

Casusonderzoek interviews

Casus	Datum
Aanschaf HR-systeem (2021)	17 oktober 2023
Externe inhuur bestuurssecretariaat (2022, met overlap 2023)	17 oktober 2023
Onderhoud gemeentelijke buitensportaccommodaties (2022)	2 november 2023
Skatebaan Treubstraat (2022)	16 november 2023



Bijlage 2. Casusonderzoek

In het onderzoek kijken we ook naar vier casussen. Dit doen we om de uitvoeringspraktijk wat illustratie te bieden. Om te komen tot een selectie, hebben we de onderstaande selectiecriteria gehanteerd. Deze casussen zijn met de rekenkamer vastgesteld en vervolgens in een interview met de betrokken ambtenaren besproken.

Selectiecriteria

1. Periode:
We onderzoeken inkoop en aanbestedingen die zijn afgerond en die niet eerder dan 2020 zijn gegund.
2. Type aanbestedingsprocedure:
We onderzoeken verschillende soorten aanbestedingsprocedures. In ieder geval, één Europese aanbesteding en één meervoudig onderhandse aanbesteding.
3. Type product/dienst:
We richten ons op diensten, leveringen en werken.
4. Spreiding over domeinen:
De casussen moeten zijn verspreid over de verschillende domeinen.

Gekozen dossiers

Aan de hand van de bovengenoemde selectiecriteria is er uit de lijst van aanbestedingen een selectie gemaakt van drie dossiers die voldoen aan de criteria en verschillen in domeinen en type procedures. Het gaat daarbij om de volgende dossiers:

- / Skatebaan Treubstraat (2022)
 - o Meervoudig onderhands
 - o Nationaal
 - o Werken
 - o Stadsbeheer
- / Onderhoud gemeentelijke buitensportaccommodaties (2022)
 - o Openbaar
 - o Europees
 - o Diensten
 - o Sport & Vastgoed
- / Aanschaf HR-systeem (2021)
 - o Openbaar
 - o Europees
 - o Leveringen
 - o Bedrijfsvoering
- / Externe inhuur bestuurssecretariaat (2022, met overlap 2023)
 - o Geen inkooptraject
 - o Strategische ondersteuning AD/GMT

