GEMEENTE HOORN

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1836535 Steller: J. Hoek

Onderwerp: Rekenkamercommissie rapport Inkoopbeleid

Bijlages

1	Eindrapport RKC Inkoopbeleid gemeente Hoorn - Is alle waar naar zijn geld? (februari 2021)
2	Reactie van het college van B & W: zie par. 5 in het rapport.

De raad besluit

de onderstaande aanbevelingen uit het rapport 'Inkoopbeleid gemeente Hoorn – is alle waar naar zijn geld?' over te nemen:

1. Vraag het college om de college- en organisatiedoelen zoveel mogelijk meetbaar te maken, zodat achteraf kan worden vastgesteld in welke mate zij worden gerealiseerd en kaderstelling en controle door de raad beter worden gefaciliteerd.

2. Zorg dat er naast de inspanning om de apparaatskosten te beperken, ook voldoende aandacht is voor contractmanagement.

3. Vraag het college om een businesscase en eventuele tussenrapportages voor het oprichten van de Westfriese netwerkorganisatie voor zorginkopen en gebruik de hierin geleverde informatie om eventuele nadere keuzes te maken.

4. Zorg dat de college- en organisatiedoelen worden opgenomen in het format dat wordt gebruikt om de inkoopstrategie te bepalen en vast te leggen, zodat de juiste mix van prijs en alle relevante kwaliteitskenmerken van een dienst, levering of werk bij de inkoop wordt geselecteerd.

5. Vraag verduidelijking en zo nodig aanpassing van de eisen voor de mate waarin Social Return on Investment bij inkopen moet worden gerealiseerd.

6. Vraag het college om beperking van risico's als gevolg van de kleine bezetting van inkoopteams.

7. Overweeg om kaders te stellen voor taken, verantwoordelijkheden en mandatering binnen de ambtelijke organisatie voor het inkoopproces, zodat deze bij elkaar passen en op het juiste niveau zijn belegd.

Samenvatting

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Hoorn over het algemeen rechtmatig inkoopt tegen de optimale mix van prijs en kwaliteit. Er wordt een grote inspanning geleverd om te zorgen dat er doelmatig en rechtmatig wordt ingekocht. Integriteit heeft een belangrijke plek in het inkoopbeleid en is vastgelegd in diverse documenten en werkwijzen. Het college vindt de aanbeveling belangrijk om nog eens goed te kijken naar rollen en verantwoordelijkheden en om hier expliciete afspraken over te maken. Men werkt aan het meld- en onderzoeksproces in zijn algemeenheid. Het inkoopbeleid wordt verder vaak regionaal afgestemd. Dit moet leiden tot kostenbesparing en betere kwaliteit van de inkopen. Het college geeft verder als reactie op aanbeveling 1. dat er bewust geen algemene meetbare doelen zijn gesteld, omdat elke inkoopproces maatwerk is. In de Inkoopstrategie bij een inkoop wordt bepaald welke maatschappelijke doelen moeten worden behaald. Het college vindt wel dat men goed moet blijven kijken naar de haalbaarheid en concreetheid van de na te streven maatschappelijke doelen (SMART maken). Het college is blij met het rapport en neemt de aanbevelingen ter harte.

GEMEENTE HOORN

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1836535 Steller: J. Hoek

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding
Maart 2008 publiceerde de rekenkamercommissie de resultaten van een eerder onderzoek naar het inkoopbeleid. Het onderzoek uit 2008 is inmiddels gedateerd. Het financiële belang van de gemeentelijke inkopen is sterk gestegen en Wet- en regelgeving is veranderd. De rekenkamercommissie heeft er dan ook voor gekozen om een geheel nieuw onderzoek te doen.

Belang
Het financieel belang van alles wat door gemeenten wordt ingekocht was altijd al groot, maar werd met de decentralisaties in het sociaal domein alleen maar groter. En het directe, persoonlijke belang voor inwoners nam hierdoor ook toe. Dit leidt ertoe dat de rekenkamercommissie een geheel nieuw onderzoek op zijn plaats vindt.

Centrale vraag
De inhoudelijke onderzoeksvraag was, of het inkoopbeleid van de gemeente Hoorn in opzet en uitvoering rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is.
Vraag aan de raad is of hij de conclusies uit het rapport terecht vindt, en de aanbevelingen overneemt.

2. Beoogd maatschappelijk resultaat
De rekenkamercommissie Hoorn heeft als doel om de gemeenteraad te voorzien van aanbevelingen op onderzochte onderwerpen zodat de uitvoering van beleid waar mogelijk verbeterd wordt.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie
De rijksoverheid wil dat overheidsorganisaties maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) nastreven. Dat betekent dat zij bij inkopen niet alleen oog hebben voor de prijs, maar ook voor milieueffecten, de mate waarin de inkoop bijdraagt aan duurzaamheid, sociale effecten en de mate waarin zij innovaties stimuleren. Er zijn zogenoemde 'milieucriteriadocumenten' opgesteld. Daarin staan minimumeisen waaraan een opdrachtnemer moet voldoen en die door opdrachtgevers (dus ook de gemeente Hoorn) in aanbestedingen moeten worden meegenomen. In de actieplan MVI uit 2017 wordt aangegeven: in de inkoopstrategie is concreet aandacht voor duurzaamheid.
Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat bij vrijwel alle inkopen, vooral die met een grotere opdrachtwaarde, vanuit de inkoopteams wordt gestuurd op het realiseren van maatschappelijke opbrengsten, met name op Social Return on Investment (SROI) en op het realiseren van de collegedoelstellingen, vooral die voor duurzaamheid.

4. Kaders
De belangrijkste Europese regels staan in de richtlijnen 2014/24 (Werken, leveringen en diensten), 2014/25 (Werken, leveringen en diensten door bedrijven in de nutssectoren: water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten) en 2014/23 (concessies).

Op 7 maart 2017 stelde de gemeenteraad de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Hoorn vast. Deze nota werd opgesteld naar aanleiding van wijziging van de Aanbestedingswet 2012 van begin 2016.

De gemeente Hoorn heeft verder een handleidingen en werkinstructies, een inkoopmatrix en een inkoopstrategie. Verder gelden er inkoopvoorwaarden. Voor de gemeente Hoorn gelden de Algemene Inkoopvoorwaarden van de VNG van de regio Noord-Holland Noord voor leveringen en diensten (inclusief addendum). Voor inkopen bij IT gelden de GIBIT voorwaarden die zijn opgesteld door VNG-realisatie.

GEMEENTE HOORN

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1836535 Steller: J. Hoek

Bij inkopen door overheden wordt wettelijk onderscheid gemaakt tussen "leveringen", "werken" en "diensten". Leveringen hebben betrekking op producten zoals kantoorartikelen, meubels, computers en dergelijke. Werken hebben betrekking op werkzaamheden in de bouw, weg- of waterbouw, zoals een viaduct of een riool. Alles wat geen levering of een werk is, wordt aangemerkt als een dienst. Denk bijvoorbeeld aan de inhuur van personeel en adviesdiensten.

Drempelbedragen voor een Europese aanbesteding, zijn:
Werken: voor 2018 en 2019: € 5.548.000 en voor 2020/2021: € 5.350.000,-
Leveringen en diensten: voor 2018 en 2019: € 221.000 en voor 2020/2021: € 214.000,-
Sociale en andere specifieke diensten: € 750.000

5. Argumenten

Doelen van beleid.
De vijf doelen van het inkoopbeleid staan genoemd in de beleidsnota, dit zijn:
1. Een bijdrage aan de college- en organisatiedoelstellingen leveren;
2. Doelmatig en rechtmatig inkopen & aanbesteden, zodat gemeenschapsgelden op een verantwoorde en controleerbare wijze worden aangewend en besteed;
3. Een integere en betrouwbare opdrachtgever zijn, die ondernemers gelijke kansen biedt;
4. Inkopen & aanbesteden tegen de optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding;
5. Administratieve lastenverlichting van de inkoop- en aanbestedingsprocessen voor de gemeente en de ondernemers.
Het valt de rekenkamercommissie op dat geen van deze doelen meetbaar is gemaakt. Daarom kan op voorhand al worden gesteld dat het moeilijk wordt om te bepalen of deze doelen ook zijn gerealiseerd.

Selectie- en gunningscriteria.
Bij aanbestedingen constateert de rekenkamercommissie dat geschiktheidseisen en selectiecriteria gebruikt worden om te beoordelen of bedrijven in staat zijn om de opdracht uit te voeren. De eisen en criteria gaan in op de technische en beroepsbekwaamheid, het financiële en economisch draagvlak en/of de beroepsbevoegdheid van de inschrijver of gegadigde.

Gunningscriteria zijn gericht op kenmerken van de opdracht. Een opdracht wordt gegund aan de inschrijver die inschrijft met de economisch meest voordelige inschrijving. Er zijn drie gunningscriteria mogelijk:
1. beste prijs-kwaliteitverhouding;
2. laagste prijs;
3. laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit.

Het uitgangspunt is dat opdrachten worden gegund op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. De rekenkamercommissie geeft aan iets dat goedkoop is, lang niet altijd het meest doelmatig hoeft te zijn. Soms gaat een goedkoop product bijvoorbeeld minder lang mee dan een iets duurdere variant of draagt de goedkope variant minder bij aan het realiseren beleidsdoelstellingen van de gemeente dan een iets duurdere variant. Meestal wordt bij aanbestedingen door de gemeente Hoorn dan ook gewerkt met een mix van kwaliteit en prijs.

GEMEENTE HOORN

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1836535 Steller: J. Hoek

De *belangrijkste uitgangspunten van het inkoopbeleid* zijn:
1) juridisch,
2) ethisch en ideëel en
3) economisch.
In de beleidsnota is vastgelegd dat Hoorn moet voldoen aan de geldende wet- en regelgeving, dat de gemeente en haar ambtenaren integer moeten handelen, de gemeente alleen zaken doet met integere ondernemingen, zich inspant voor maatschappelijk verantwoord inkopen en tenslotte inkoopt op basis van een voorafgaande product-, dienst- of marktanalyse, waarbij eerlijke mededinging en commerciële belangen van ondernemers door de gemeente worden gerespecteerd.

Specifiek voor de gemeente Hoorn zijn deze uitgangspunten in deel 2 van de beleidsnota aangevuld met een inkoopstrategie, een specifieke klachtenregeling voor de ondernemers en andere belanghebbenden en de intentie om waar mogelijk (deel)opdrachten uit te laten voeren door WerkSaam Westfriesland, zodat de gemeente haar maatschappelijke rol vervult bij de arbeidsintegratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daar waar mogelijk neemt de gemeente Hoorn social return on investment (SROI) mee bij aanbestedingen. De rekenkamercommissie constateert in dit verband wel dat uit het onderzoek niet duidelijk wordt wanneer er wordt gekozen voor een inspanningsverplichting en wanneer voor een resultaatverplichting bij SROI, en wie daarover de beslissing neemt.
Grotere opdrachten opdelen in 'percelen', helpt verder voor kleinere ondernemingen om in te kunnen schrijven. 95% van de gunningen in 2019, gingen naar het MKB.

Voordat een aanbesteding daadwerkelijk wordt gestart, wordt voor de grotere aanbestedingen een inkoopstrategie opgesteld. In de inkoopstrategie worden vragen beantwoord die helpen bij het maken van strategische inkoopkeuzes De inkoopstrategie bevat onder meer een omschrijving van de opdracht en inkoopdoelstellingen, keuze om iets zelf te doen of uit te besteden, een marktanalyse, keuze voor regionale samenwerking, aansluiting op de collegedoelstellingen, keuze voor de inkoopprocedure en welke gunningscriteria daarbij worden gehanteerd.

Voor de planning en verantwoording worden in Hoorn verder inkoopmeerjaarplannen opgesteld. In een inkoopjaarplan worden alle nieuwe inkopen van dat jaar genoemd die bekend zijn bij de inkoopteams. Incidenteel komt het voor dat er ook buiten de inkoopteams inkopen worden gedaan. Deze komen niet voor in het inkoop-meerjarenplan, maar worden later in het jaar dan alsnog opgenomen in het inkoopmeerjarenplan.

Aandacht voor integriteit.
In de Beleidsnota is namelijk opgenomen dat de inkopen rechtmatig en doelmatig moeten zijn, zodat gemeenschapsgelden "op een verantwoorde en controleerbare wijze worden aangewend en besteed". Daarnaast wordt door de gemeente de aanbestedingswet als leidraad gebruikt bij het handelen richting ondernemers. Denk daarbij aan bijvoorbeeld termijnen, transparantie bij de aanbestedingen en een motiveringsplicht bij het gunnen en afwijzen van aanbieders. Bovendien moeten alle ambtenaren bij hun aanstelling de ambtseed of -belofte afleggen, waarin ook is opgenomen dat er integer zal worden gehandeld. Ook van tijdelijke medewerkers wordt geëist dat zij integer handelen.

De rekenkamercommissie geeft aan dat het wel eens mis gaat, in de toepassing van de regels:
Soms is er sprake van financiële onrechtmatigheden. In 2019 zijn 3 nieuwe onrechtmatigheden ontdekt. Het gaat dan bijvoorbeeld om inhuur waarbij geen van de inkoopteams betrokken is geweest. De hoogte van de inhuur was hoger dan de Europese drempel. Deze onrechtmatigheden werden door de accountant

GEMEENTE HOORN

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1836535 Steller: J. Hoek

vermeld in zijn verslag bij de jaarstukken en de auditcommissie van Hoorn bespreekt daarop mogelijke verbeterpunten, namens de raad, met de accountant en het college.

De rekenkamercommissie komt op basis van de conclusies tot zeven aanbevelingen aan de raad.

6. Maatschappelijk draagvlak
N.V.T.

7. Financiële consequenties
N.V.T.

8. Communicatie
Het gebruikelijke communicatie traject over het rapport is gevolgd.

9. Realisatie
N.V.T.

Hoorn, 18 februari 2021,

Namens het presidium,

de griffier,

M. Horjus

de voorzitter,

J. Nieuwenburg