gemeente Brunssum

Raadsvoorstel

Collegeverg. d.d.	:	n.v.t.
Gemeenteblad	:	2021/81
Dienst/Afdeling	:	Griffie
Nr.	:	
Portefeuillehouder	:	n.v.t.
Onderwerp	:	Rapport Inkoop gemeente Brunssum
Raadsvergadering		28 september 2021
Uiterlijke beslisdatum	:	

1. Onderwerp
Rapport rekenkameronderzoek Inkoop

2. Uitgangssituatie
a. Aanleiding
In 2017 onderzocht de rekenkamercommissie van Brunssum de controle van het inkoopproces. Uit dat eerdere onderzoek volgde de wens van de rekenkamercommissie om te onderzoeken of de gemeente bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen rekening houdt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het betreft daarbij met name de verdeling van inkooptrajecten in enkelvoudig onderhandse aanbestedingen over aanbieders. Omdat de gemeente ook bij meervoudig onderhandse aanbestedingen de mogelijkheid heeft om te sturen, bijvoorbeeld door het al dan niet opnemen van aanbieders op de shortlist, zijn ook deze inkooptrajecten meegenomen in dit onderzoek.

b. Vraagstelling
Het rekenkameronderzoek heeft de volgende hoofdvraag:
In welke mate verdeelt de gemeente Brunssum (onderhouds)klussen en inkopen over aanbieders?
De deelonderzoeksvragen zijn als volgt:

1. Heeft de gemeente in beleid vastgelegd hoe opdrachten en inkopen over aanbieders in onderhandse inkopen/aanbestedingen worden verdeeld?
2. Zo ja, welke criteria worden daarbij gehanteerd?
3. Hoe verhouden deze criteria zich tot de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
4. Is de uitvoering van het inkoopbeleid conform de vastgestelde criteria?
5. Hoe verhoudt de uitvoering van het inkoopbeleid zich tot de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
6. Tot welke aanbevelingen leiden de conclusies naar aanleiding van de bevindingen op bovenstaande vragen?

3. Gewenste situatie
a. Wat willen we bereiken?
Inzicht te krijgen in de vraag of de gemeente bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen rekening houdt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

b. Kaders
Als normen hanteert de rekenkamercommissie onder meer de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onderzoeksvragen 3 en 5). Dat zijn concreet de volgende drie:

- De overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (art. 1 Grondwet).
- De overheid moet zich onpartijdig opstellen bij het nemen van een besluit en moet de noodzakelijke openheid en eerlijkheid in acht nemen (art. 2:4 Awb).
- De overheid mag geen zaken regelen die willekeur oproepen.
- De gemeente houdt zich aan de regels zoals gesteld in het eigen inkoopbeleid.

c. Conclusies

De bevindingen uit dit onderzoek, zoals hiervoor beschreven, leiden tot de volgende conclusies.

Beleid

In het oude en nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid, van respectievelijk 2013/4 en 2020, is vastgelegd voor welke aanbestedingen welke procedures gevolgd moeten worden. De uitgangspunten op juridische, economische, ethisch-ideële en organisatorische grondslag zijn opgenomen in het beleid. Ook voor de roulatie met betrekking tot ondernemers die in aanmerking komen voor werken, leveringen en diensten is vastgelegd hoe de gemeente acteert.

Groslijsten

Om opdrachten en inkopen over aanbieders te verdelen hanteerde de gemeente Brunssum tot en met 2020 groslijsten. Deze groslijsten werden echter niet standaard gebruikt. Er waren afdelingen die er niet mee werkten en de afdeling die ze wel hanteerde, gebruikte deze ook soms niet. Uit de statistische analyse van de dossiers en uit de interviews zijn voor de periode dat met de groslijst is gewerkt geen onregelmatigheden aangetroffen.

'Gevoel' bij criteria

De criteria die bij de verdeling van opdrachten gehanteerd werden waren in het algemeen de uitgangspunten van het beleid. Maar bij de specifieke verdeling van opdrachten speelde een 'gevoel' welke ondernemer aan de beurt was. Dat is uiteraard boterzacht en niet navolgbaar. De rekenkamer-commissie heeft evenwel in de analyse van de crediteurenregistratie en de dossiers geen aanwijzingen gevonden dat hier in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is gehandeld.

Raamcontracten

Indien de gemeente verder zou werken met groslijsten, wat niet het geval is, zouden in de werkwijze met groslijsten mogelijk verbeteringen aan te brengen zijn, zoals het vasthouden aan de afspraak dat het college de groslijst en de mutaties daarop vaststelt. Nu de gemeente werkt met raamcontracten hoeft de rekenkamercommissie dit niet aan te bevelen.

Explicieter criterium

Het nieuwe beleid vermeldt dat het de bedoeling is dat vakafdelingen ermee rekening houden dat lokale bedrijven aan de beurt kunnen komen. Een criterium dat met het nieuwe beleid iets explicieter is geworden, is dat bij een enkelvoudige of meervoudig onderhandse aanbestedingen rekening gehouden kan worden met de lokale economie en lokale ondernemers. Er wordt geen specifieke invulling gegeven aan dit criterium of uitgangspunt.

Vastleggen ervaringen

Los van het werken met groslijst of raamcontract is te constateren dat ervaringen met aanbieders en leveranciers niet consequent worden vastgelegd. Niet in de inkoopdossiers en niet consequent in het zaaksysteem. Dat kan leiden tot inefficiëntie als de individuele ervaring van de medewerker niet meer beschikbaar is, vanwege functiewisseling of uittreding.

Grotendeels conform regels

Voor zover betrokken in de analyse van de dossiers is het beleid conform de regels, criteria en uitgangspunten uitgevoerd, op een enkel geval na. Bij één dossier lijkt een risico op overschrijding van een drempelbedrag te zijn geconstateerd door de rekenkamercommissie. Dat kan een risico op onrechtmatigheid betekenen. Als het systeem conform het nieuwe beleid goed functioneert, zal dit in principe niet meer kunnen voorkomen vanaf maart 2020. Vanwege het inschakelen van een contractenregister met opdrachten boven €500. Zoals blijkt uit de feitencheck is het register ingericht en de gemeente bezig is de inkoopfunctie in te regelen.

Deels incompleter dossiers

Niet alle inkoopdossiers uit de periode 2015-2018 die zijn opgevraagd zijn geheel compleet, waardoor het gevolgde aanbestedingsproces niet navolgbaar is. Ook hier geldt, als de registratie conform het nieuwe beleid goed functioneert, zal dit niet meer kunnen voorkomen vanaf maart 2020. In het contractenregister dienen alle overeenkomsten en relevante aanbestedingsstukken van opdrachten boven €500 geregistreerd te worden.

Inkoopvoorwaarden gemeente

In het beleid is afgesproken in de overeenkomsten te verwijzen naar de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente Brunssum, of, indien van toepassing voor IT die van de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT). Uit de geanalyseerde overeenkomsten en contracten blijkt dat dat gebruikelijk is.

Mogelijke risico met afwijkingsbesluiten

Over het algemeen zijn de afwijkingsbesluiten die door het college worden genomen navolgbaar en begrijpelijk. In één case mist het gemotiveerde voorstel en in één case is de vraag of de motivatie volledig terecht is. Dat kan een risico op onrechtmatigheid inhouden. Dit wordt vanaf de jaarstukken 2020 navolgbaar en controleerbaar voor de raad. Deze controlemogelijkheid door de raad juicht de rekenkamercommissie zeer toe.

d. Aanbevelingen

Aan het college

1. De rekenkamercommissie beveelt het college aan expliciet te maken wat bedoeld wordt met het criterium dat bij enkelvoudige en meervoudig onderhandse aanbestedingen rekening gehouden dient te worden met de lokale economie en lokale ondernemers.
2. Om de effectiviteit van het beleid te verhogen geeft de rekenkamer-commissie het college ter overweging informatiebijeenkomsten voor lokale (mkb-)ondernemers te organiseren. Tijdens die bijeenkomsten krijgen zij uitleg over de wet- en regelgeving waar de gemeente mee te maken heeft. Bovendien kan in het gesprek mogelijke struikelblokken die lokale ondernemers tegen komen gesignaleerd worden.
3. De rekenkamercommissie beveelt het college aan om in de evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2020 en het functioneren van het contractenregister de vragen te betrekken in hoeverre de wens tot rekening houden met de lokale economie en lokale ondernemers is gerealiseerd, het risico op onrechtmatigheid door stapeling van opdrachten voorkomt en de compleetheid van de inkoop- en aanbestedingsdossiers.
4. De rekenkamercommissie spoort het college aan de regels rond de afwijkingsbesluiten strikter na te leven.

Aan de raad

5. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college te verzoeken het inkoop- en aanbestedingsbeleid zoals vastgesteld in maart 2020 te evalueren en bovenstaande aansporingen en aanbevelingen daarin mee te nemen.

Tot slot

De rekenkamercommissie beraadt zich nog op een quick scan eind 2021/begin 2022 om te onderzoeken hoe het nieuwe inkoopbeleid wordt uitgevoerd. Daarbij zal in aanvulling op de bevindingen uit dit onderzoek volstaan kunnen worden met kort onderzoek op basis van een steekproef uit de dossiers en de jaarstukken van de gemeente.

Verdere proces:

Conform afspraken wordt de controle op de naleving van de aanbevelingen neergelegd bij de Auditcommissie. Tijdens de vergaderingen van de auditcommissie zal dit een permanent aandachtpunt zijn.

Bijlagen:

- Rapport Inkoop - Rkc Brunssum

Namens de Auditcommissie,

P. Peeters
Griffier

Raadsbesluit

Gemeenteblad nr. : 2021/81
Dienst/Afdeling : Griffie
Registratiekenmerk

De Raad der Gemeente Brunssum;

Gelet op de behandeling in de Auditcommissie van 14 september 2021

Besluit:

De volgende aanbevelingen vast te stellen:

Aan het college

1. De rekenkamercommissie beveelt het college aan expliciet te maken wat bedoeld wordt met het criterium dat bij enkelvoudige en meervoudig onderhandse aanbestedingen rekening gehouden dient te worden met de lokale economie en lokale ondernemers.
2. Om de effectiviteit van het beleid te verhogen geeft de rekenkamer-commissie het college ter overweging informatiebijeenkomsten voor lokale (mkb-)ondernemers te organiseren. Tijdens die bijeenkomsten krijgen zij uitleg over de wet- en regelgeving waar de gemeente mee te maken heeft. Bovendien kan in het gesprek mogelijke struikelblokken die lokale ondernemers tegen komen gesignaleerd worden.
3. De rekenkamercommissie beveelt het college aan om in de evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2020 en het functioneren van het contractenregister de vragen te betrekken in hoeverre de wens tot rekening houden met de lokale economie en lokale ondernemers is gerealiseerd, het risico op onrechtmatigheid door stapeling van opdrachten voorkomt en de compleetheid van de inkoop- en aanbestedingsdossiers.
4. De rekenkamercommissie spoort het college aan de regels rond de afwijkingsbesluiten strikter na te leven.

Aan de raad

5. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college te verzoeken het inkoop- en aanbestedingsbeleid zoals vastgesteld in maart 2020 te evalueren en bovenstaande aansporingen en aanbevelingen daarin mee te nemen.

De controle op de naleving van deze aanbevelingen neer te leggen bij de Auditcommissie

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 28 SEP. 2021

De Raad voornoemd,

Voorzitter

Griffier