



GEMEENTE BUREN	
reg.nr.	
d.d.	- 9 MEI 2018
afd.	
kopie	

Rekenkamercommissie Buren

Aan de Raad van de gemeente Buren

Betreft: Rapport "Inkoopfunctie van de gemeente Buren"

Datum: 9 mei 2018

Geachte leden van de raad,

Bijgevoegd zend ik u het rapport van de Rekenkamercommissie dat gaat over het onderzoek naar de "Inkoopfunctie van de gemeente Buren". Dit rapport is vandaag uitgebracht.

De Rekenkamercommissie is graag bereid dit rapport nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De Rekenkamercommissie Buren,
H.J.F.L. Meeuwsen MBA AC (voorzitter)
Namens deze,


W. van Beem, ambtelijk secretaris



REKENKAMERCOMMISSIE BUREN



Onderzoek Rekenkamercommissie gemeente Buren naar de “Inkoopfunctie van de gemeente Buren”

Rapport uitgebracht mei 2018.



REKENKAMERCOMMISSIE BUREN

INHOUDSOPGAVE

1. Aanbiedingsbrief van de Rekenkamercommissie aan de Raad van de gemeente Buren met als onderwerp: Onderzoek en advies Rekenkamercommissie inkoopfunctie van de gemeente Buren d.d. 23 maart 2018
2. Bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders met als onderwerp: Reactie op Rekenkamerrapport over de inkoopfunctie van de gemeente Buren d.d. 17 april 2018, kenmerk Z.002776 / D.005648
3. Nawoord van de Rekenkamercommissie d.d. 7 mei 2017 als reactie op de brief van het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 17 april 2018 met het kenmerk Z.002776 / D.005648
4. Rapport Onderzoek Rekenkamercommissie gemeente Buren naar de "Inkoopfunctie van de gemeente Buren" d.d. 13 maart 2018



Rekenkamercommissie Buren

Aan de Raad van de gemeente Buren

Betreft: Onderzoek en advies Rekenkamercommissie inkoopfunctie van de gemeente Buren

Datum: 23 maart 2018

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden wij u ons rapport aan over het onderzoek naar de Inkoopfunctie van de gemeente Buren.

Het is voor uw raad van groot belang om goed inzicht te hebben in het beleid, de resultaten van uitvoering en de organisatie van de inkoopfunctie. Met de inkoopfunctie gaat het om een groot bedrag. Uit landelijk onderzoek blijkt dat gemeentes bijvoorbeeld gemiddeld bijna de helft van hun budget besteden aan inkoop. De gemeente Buren werkt voor de inkoopfunctie samen met het Regionaal Inkoopbureau Rivierenland.

Voor de Rekenkamercommissie Buren was dit aanleiding om te onderzoeken hoe de gemeente het inkoop- en aanbestedingsproces heeft georganiseerd. Wat is het aanbestedingsbeleid en hoe is de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatige uitvoering van dit beleid?

Het thema is eind 2016 ook door diverse raadsfracties geopperd als onderzoeksthema voor onze commissie, omdat het beeld bestaat dat de raad geen inzicht heeft in de organisatie van het inkoopbeleid en de resultaten daarvan. Ook dit was voor ons een belangrijke aanleiding om inkoop en aanbesteding als onderwerp te selecteren voor onderzoek en advies.

Het onderzoek is gedaan over de periode 2013 tot en met 2017. Tijdens deze periode zijn de spelregels van inkoop en aanbesteding behoorlijk veranderd. Zo is per 1 april 2013 de Aanbestedingswet 2012 ingevoerd. Deze nieuwe wet is van grote invloed geweest op het inkoop- en aanbestedingsproces in de gemeentelijke organisaties. Daarnaast is per 1 juli 2016 de Aanbestedingswet 2012 verder aangescherpt. Dit is veroorzaakt door de gewijzigde Europese regelgeving waar wij in Nederland rekening mee moeten houden.

Wij zijn bij ons onderzoek ondersteund door het onderzoeksbureau Metafoor.

Doel en vraagstelling

Het doel van de rekenkamercommissie was om met dit onderzoek een antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren vormgegeven en is de uitvoering daarvan doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

Bevindingen en conclusies

Op grond van de bevindingen tijdens het onderzoek en de toetsing van deze bevindingen aan het normenkader zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld. In Hoofdstuk 2 van het onderzoeksrapport is het resultaat van het onderzoek samengevat.

De algemene conclusie naar aanleiding van het onderzoek is dat er op bijna alle onderdelen van de inkoopfunctie verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn.

Aanbeveling

Deze algemene conclusie is voor ons aanleiding u de volgende aanbeveling te doen:

Aan de raad

Verzoek het College:

- de inkoopfunctie te verbeteren en te borgen volgens het normenkader vermeld in dit onderzoeksrapport.

Tevens geven wij u in overweging om bij de verbeteringen in de inkoopfunctie ook de aandachtspunten en mogelijkheden te betrekken zoals gepresenteerd in de landelijke 'Actieagenda Beter Aanbesteden' die medio februari 2018 openbaar is geworden. Deze agenda is gericht op acties om de aanbestedingspraktijk van overheden te verbeteren.

Hoor en Wederhoor

Als onderdeel van de **procedure ambtelijk hoor en wederhoor** hebben wij het onderzoeksrapport voorgelegd aan de gemeentesecretaris om de feiten te toetsen. Toen werd duidelijk dat de onderzoekers niet in het bezit zijn gesteld van een relevant MT- besluit, te weten:

- MT/17/00619 - "Vaststellen gewenste inrichting inkooporganisatie en het aantrekken van een centrale inkoopadviseur"

Dit MT-voorstel is sterk verbonden met het MT-voorstel over de aanschaf en invoering van het CTM pakket (MT/17/00618).

Wij hebben samen met het onderzoeksbureau beoordeeld of dit MT-besluit zou leiden tot andere conclusies. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat in het onderzoek is getoetst of de praktijk aansluit op het beleid.

Deze beoordeling levert de volgende bevindingen op:

1. De organisatie was voornemens eind oktober 2017 te starten met de voorbereiding van de implementatie van het MT-voorstel door middel van het uitvoeren van een nulmeting. De onderzoekers hebben hierdoor geen oordeel kunnen vormen over de uitvoering van de daadwerkelijke implementatie en de resultaten daarvan.
2. Om te beoordelen of het MT-voorstel zou kunnen leiden tot andere conclusies zijn de voorgestelde aanpassingen in het MT-voorstel getoetst aan het normenkader. Voor de toets aan de normen voor het beleid zelf leidt dat niet tot aanpassingen. Voor de normen met betrekking tot de uitvoering van het beleid dienen de volgende nuanceringen te worden gemaakt:

E	Er is sprake van een heldere taakverdeling en duidelijke verantwoordelijkheden.	NIET VOLDAAN De exacte taakverdeling en verantwoordelijkheden zijn en staan onvoldoende specifiek beschreven, waardoor de opvolging hiervan bemoeilijkt wordt gedurende het werk- en inkoopproces.	MT/17/00619 leidt niet tot aanpassing van dit oordeel. Het voorstel biedt aanknopingspunten maar is nog onvoldoende concreet.
G	Inkoopproces wordt zodanig vastgelegd dat er informatie wordt verzameld waarmee resultaten kunnen worden gemeten en processen kunnen worden geëvalueerd.	NIET VOLDAAN Het gehele inkoopproces wordt onvoldoende en op een niet uniforme wijze bijgehouden en gedocumenteerd, waardoor resultaten en processen bijzonder moeilijk gemeten en geëvalueerd kunnen worden.	Het MT voorstel kan leiden tot betere informatie verzameling. Mede omdat de structuur nu duidelijker is ingericht en geautomatiseerde gegevens verzameling mogelijk is. Echter, het beschrijven van een structuur en aanschaffen van een systeem leidt niet automatisch tot betere informatie en evaluatie. Daarvoor is nog onvoldoende borging. Ook wordt niet precies duidelijk welke informatie wordt opgeslagen, welke resultaten worden gemeten en aan welke norm(en) wordt getoetst.

3. Het MT-voorstel heeft nog niet geleid tot aanpassing van het aanbestedingsbeleid. De tekortkomingen zoals die in het onderzoek zijn vermeld blijven bestaan. Het MT-voorstel kan leiden tot een nuancering van bevinding 17 waarin ook wordt ingegaan op het aantal inkopers. Echter, het is niet mogelijk om zonder verdere verduidelijkingen betrouwbare uitspraken te doen. Wel is duidelijk dat het aantal inkopers verminderd gaat worden.

Omdat het onderzoeksrapport gereed was hebben wij in deze brief een reactie gegeven op het effect van de nagekomen informatie op het rapport.

Het rapport hebben wij samen met onze aanbeveling in de procedure bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders voor een reactie. De bestuurlijke reactie op ons rapport treft u aan bij dit rapport. Wij hebben in ons Nawoord gereageerd op de bestuurlijke reactie.

Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben geïnformeerd. Wij zijn graag bereid dit rapport nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De Rekenkamercommissie Buren,
H.J.F.L. Meeuwsen MBA AC (voorzitter)
Drs. P.P.J. Bremmer
R.F.J. Spelier MSc
W. van Beem, ambtelijk secretaris



Rekenkamercommissie Buren
T.a.v. Dhr. W. van Beem
p/a Postbus 23
4020 BA MAURIK

uw brief van:
uw kenmerk:
ons kenmerk: Z.002776/D.005648
behandeld door: G.R.F. Berends
bijlage(n):
onderwerp: Reactie op Rekenkamerrapport over de
inkoopfunctie van de gemeente Buren.

Maurik, 17 april 2018

verzonden: 19 APR. 2018

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Wij ontvingen op 23 maart 2018 uw brief waarin u ons verzoekt om onze bestuurlijke reactie te geven op het onderzoek dat u heeft verricht naar de inkoopfunctie in onze gemeente.

Bevindingen rapport

In hoofdlijnen vatten wij het rapport als volgt samen.

De Rekenkamercommissie (hierna RKC) heeft geconstateerd dat in de gemeente met veel betrokkenheid en inzet aan inkoop wordt gewerkt. Omdat de inkoopfunctie decentraal belegd is met een lichte centrale coördinatie in de organisatie wordt deze inzet niet altijd als effectief en efficiënt beschouwd. Ook zijn de verantwoordelijkheden volgens het onderzoek onvoldoende specifiek beschreven en worden de inkoopprocessen niet uniform bijgehouden en gedocumenteerd.

De uitvoering van de kaders die de raad heeft gesteld (duurzaamheid, sociaal return, innovatie en oog voor lokaal ondernemerschap) is niet optimaal vanwege het feit dat de kaders nog niet vertaald zijn in praktische mogelijkheden binnen de budgetten die er voor staan. Ook is het door de spreiding moeilijk om kennis actueel te houden en te delen en ziet de RKC hierin het gevaar dat actuele ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving niet volledig worden uitgedragen en benut. Hierdoor is er een verhoogde kans op onrechtmatig handelen en onvolledige archivering.

Daarnaast ziet de RKC dat er onvoldoende rapportagemogelijkheden zijn doordat de middelen daarvoor ontbreken. De conclusie van de rekenkamercommissie is dat de gemeenteraad daardoor minder geïnformeerd is dan zou kunnen en daardoor minder mogelijkheden heeft tot sturing.

De RKC beveelt aan dat de organisatie doorgaat met het al ingezette traject. Speciaal beveelt de RKC aan om de aandachtspunten en mogelijkheden van de VNG-Actieagenda Beter Aanbesteden (februari 2018) bij het verbeteren van de inkoopfunctie te betrekken.

Reactie op het rapport

De onderzoeksrapportage van uw commissie richt zich op de periode 2013-2017. Het college dat medio 2016 is aangetreden heeft op basis van diverse bevindingen over de organisatie, maar ook vanuit de organisatie, gevraagd om te kijken naar mogelijkheden om het inkoopproces te versterken. In dit licht geven wij hieronder onze reactie op de bevindingen.

Quick Scan

In februari 2017 is door de organisatie een Quick Scan naar de uitvoering van het inkoop en aanbestedingsbeleid uitgevoerd waarin de kaders, die door de gemeenteraad zijn vastgesteld over inkoop, zijn geëvalueerd. De aanbevelingen en adviezen uit deze Quick Scan (die u op 18 april 2017 heeft ontvangen) worden op dit moment uitgewerkt en gerealiseerd. We constateren dat deze aanbevelingen voor een groot deel overeenkomen met de bevindingen van de RKC. De verdere doorontwikkeling kunnen we daarmee continueren.

Coördinatie

Een van de aanbevelingen, die inmiddels is opgepakt, is de inkoopfunctie anders te positioneren in de organisatie en de inkoop met minder inkopers en vakspecialisten uit te voeren. Hierdoor is uniform handelen en kennisdeling beter georganiseerd. Deze nieuwe manier van werken waartoe het MT heeft besloten, krijgt in 2018 verder zijn beslag.

Inkoopsysteem

Een andere aanbeveling waar de organisatie momenteel aan werkt is het implementeren van een professioneel inkoopsysteem. Met dit inkoopsysteem richten we alle inkoop- en aanbestedingsprocessen uniform in. In de uitvoering betekent dit dat elke inkoper hetzelfde inkoopproces volgt. Bovendien slaat dit systeem alle documenten op en genereert een archiefwaardig dossier in ons documentinformatiesysteem.

Op termijn is het mogelijk om managementinformatie hieruit te destilleren en tijdig bij te sturen. Dit geeft de mogelijkheid om de gemeenteraad beter te informeren over de door hun vastgestelde strategische doelstellingen.

Handboek inkoop

De beleidskaders duurzaamheid, social return, innovatie en oog voor lokaal ondernemerschap werken we in 2018 en 2019 verder uit in praktische handvatten voor inkoop in de praktijk. Hierbij laten wij ons ondersteunen door het Team Inkoop van Regio Rivierenland. Daarnaast stellen we een handboek inkoop op waarin specifiek voor het inkoopproces geldende interne procedures, bevoegdheden en richtlijnen staan beschreven.

Afstemming college en raad

Het is de bedoeling om de afstemming met het college en de raad te versterken. Dit pakken we op in de tweemaandelijksse rapportage op hoofdlijnen waarmee we dit jaar zijn gestart. Hierbij willen we aandacht geven aan de ontwikkelingen en nemen we waar mogelijk kengetallen op.

Ambitieniveau

Dit najaar bespreken we de strategische kaders voor inkoop- en aanbestedingen met onze gemeenteraad. Het is aan de gemeenteraad om op basis van een verdiepingsslag een keuze te maken welk ambitieniveau (duurzaamheid, innovatie etc.) zij belangrijk vinden. En hoeveel budget zij daaraan willen besteden.

Toekomst – naar een professionele inkooporganisatie

Naast de stappen die wij al zetten, die hierboven staan vermeld, vraagt de uitvoering van de kwaliteitsverbetering in inkoop- en aanbestedingen extra ambtelijke capaciteit. Deze is binnen onze reguliere taakbezetting onvoldoende voor handen. Met uw raad maken we graag een verdere verdiepingsslag op het gewenste ambitieniveau en de beleidskaders en leggen we de hiermee gemoeid zijnde kosten aan u voor.

Tot die tijd gaan we door op de ingeslagen weg en spannen wij ons continue in voor een (verdere) professionalisering van onze inkopen.

Conclusie

De aanbevelingen uit het rapport ondersteunen de verbeterlagen die de organisatie aan het maken is voor inkoop- en aanbesteden. We realiseren ons terdege dat er kansen liggen voor verbetering van onze inkoopfunctie. Die kansen benutten we met de inzet van de bestaande middelen en mensen.

Tot slot willen wij nog opmerken dat de accountant jaarlijks de rechtmatigheid van onze inkopen controleert. Tot op heden heeft de accountant een goedkeurende verklaring afgegeven bij de jaarrekening.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Buren,
De gemeentesecretaris, De burgemeester,


mr. J.P.C. van Wamel-Geene


J.A. de Boer MSc



REKENKAMERCOMMISSIE BUREN

Aan de Raad van de gemeente Buren

Maurik, 7 mei 2018

Betreft: Nawoord Rekenkamercommissie bij het rapport
"Inkoopfunctie van de gemeente Buren"

Geachte leden van de Raad,

Wij hebben met bijzondere belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders in de brief van 17 april 2018, kenmerk Z.002776/D.005648.

Volgens goed gebruik hebben wij voor het onderzoek normen vastgesteld en uitgewerkt om het beleid en het beheer van de inkoopfunctie van de gemeente Buren te toetsen. Op basis van de bevindingen tijdens het onderzoek hebben wij meerdere conclusies getrokken. Dit heeft tot de algemene conclusie geleid dat er op bijna alle onderdelen van de inkoopfunctie verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. Wij hebben op grond daarvan de aanbeveling gedaan dat de inkoopfunctie moet worden verbeterd en geborgd volgens het normenkader vermeld in dit onderzoek.

Voor de Samenvatting van het onderzoek, de conclusies en de toets aan het normenkader verwijzen wij u naar Hoofdstuk 2 op pagina 8 van de onderzoeksrapportage.

Het college van Burgemeester en Wethouders schrijft in de bestuurlijke reactie dat er op diverse terreinen al verbeteringen in de inkoopfunctie zijn aangebracht en in de nabije toekomst nog zullen worden doorgevoerd in lijn met de aanbevelingen en adviezen uit de eigen Quick scan. Op zichzelf lijkt dit een goede ontwikkeling.

Echter, wij hebben voor ons onderzoek kennis genomen van de Quick scan en wij zijn er niet van overtuigd dat de verbeterslag zal worden gerealiseerd als de Quick scan hierbij als uitgangspunt dient. Wij adviseren u te besluiten dat de verbeterslag wordt gerealiseerd op basis van het in het onderzoek gehanteerde normenkader.

Om grip te houden op de kwaliteit van de uitvoering van deze gemeentelijke taak is het voor uw raad belangrijk dat er wordt gewerkt met duidelijke ijkpunten in een tijdsplanning. Verder is het belangrijk dat u regelmatig over de voortgang wordt gerapporteerd in de hiervoor bestemde rapportages. Wij geven u in overweging om hierover bij de besluitvorming in uw raad duidelijke afspraken te maken met het college van Burgemeester en Wethouders.

Wij vertrouwen erop dat wij u met dit nawoord voldoende hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De Rekenkamercommissie Buren,
H.J.F.L. Meeuwsen MBA AC, voorzitter
drs. P.J.J. Bremmer
R.F.J. Spelier MSc
W. van Beem, ambtelijk secretaris

ONDERZOEK REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE BUREN

naar de

Inkoopfunctie van de gemeente Buren



Onderzoek uitgevoerd door Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling,
in opdracht van de Rekenkamercommissie Buren

Onderzoekers:

De heer ing. H. de Haan
Mevrouw. mr. L. van der Tak
De heer drs. E. Berkelmans

Metafoor Ruimtelijke ontwikkeling
Bolderweg 1
1332 AX Almere
tel: 036-5300211
www.metafoor.nl

Versie: 1.5
13 maart 2018

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Onderzoeksvragen, reikwijdte en onderzoeksmethode(n)	4
1.3	Normenkader	6
2	Samenvatting, conclusies en toets normenkader	8
2.1	Samenvatting	8
2.2	Conclusies.....	8
2.3	Toets normenkader	10
2.4	De bevindingen	13
3.	Het beleid.....	19
3.1	Het vigerend Inkoopbeleid 2013	19
3.2	De inkoopuitgangspunten	20
3.2.1	Doelmatig en rechtmatig inkopen	20
3.2.2	Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn	22
3.2.3	Inkopen tegen de meest optimale integrale prijs-kwaliteitverhouding	23
3.2.4	Stimuleren lokale en regionale economie, sociaal en duurzaam inkopen.....	23
3.2.5	Administratieve lastenverlichting voor ondernemers	24
3.2.6	Inkoopsamenwerking met buurgemeenten	24
3.2.7	Innovatie	25
3.3	Evaluatie	25
4.	De uitvoering	26
4.1	De inkoopfunctie	26
4.1.1	Inkoopmodel	26
4.1.2	Hoe is de inkoopfunctie in de organisatie vorm gegeven	26
4.2	Inkoop en aanbesteding in de praktijk	29
4.2.1	Controle documenten, dossiervorming en spendanalyse	29
4.2.2	Handboek inkoop	30
4.2.3	Casusonderzoek	32
5.	De verantwoording	36
5.1	Controle op naleving door het college van B&W	36
5.2	Controle op naleving door gemeenteraad	37
Bijlage A:	Het Juridisch Kader	38
Bijlage B:	Praktijkdossiers	44
Bijlage C:	Geraadpleegde documenten	50
Bijlage D:	Geïnterviewde Functionarissen	54

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De spelregels op het gebied van inkopen en aanbesteding zijn binnen de reikwijdte van het onderzoek, in de periode 2013 tot en met 2017, behoorlijk aan verandering onderhevig geweest. Zo is per 1 april 2013 de Aanbestedingswet 2012, met bijbehorende flankerend beleid ingevoerd, dat van grote invloed is geweest op de gemeentelijke organisaties. Vervolgens is deze Aanbestedingswet 2012 per 1 juli 2016 op onderdelen aangescherpt, wat weer voortvloeit uit gewijzigde inzichten vanuit Europa waar onze wetgever rekening mee heeft te houden. Een kort overzicht van de spelregels is opgenomen in bijlage A: Het Juridisch kader.

De gemeente Buren maakt binnen dit aanbestedingsrechtelijk speelveld gebruik van het Regionale Inkoopbureau. Er leven binnen de gemeenteraad vragen over het uiteindelijke voordeel van regionaal ondersteunde aanbestedingen en afgesloten contracten voor de gemeente. Daarnaast zijn er vragen of er wel wordt voldaan aan vigerende wet en regelgeving, de wijze waarop de inkoopfunctie is georganiseerd, de verschillende vormen van inkoop en aanbesteding en over de positie van lokale bedrijven in dit proces. Voor haar taakuitvoering is het van belang dat de gemeenteraad van Buren een goed inzicht heeft in het beleid, de resultaten van uitvoering en de organisatie van de inkoopfunctie.

Het vorenstaande was voor de Rekenkamercommissie Buren aanleiding te onderzoeken hoe de gemeente Buren het inkoop- en aanbestedingsproces heeft georganiseerd. Zij is een rekenkameronderzoek gestart met als doel inzicht te verschaffen aan de gemeenteraad aangaande het aanbestedingsbeleid van de Gemeente Buren, alsmede de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatige uitvoering ervan. Daarbij dient dit onderzoek daar waar noodzakelijk concrete aanbevelingen op te leveren die de inkoopfunctie van de gemeente verder versterken.

De centrale vraagstelling:

Op welke wijze is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren vormgegeven en is de uitvoering daarvan doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

Het resultaat van het rekenkameronderzoek is een set van conclusies en aanbevelingen met het accent op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarmee de raad invulling kan geven aan haar kaderstellende en controlerende rol.

1.2 Onderzoeksvragen, reikwijdte en onderzoeksmethode(n)

Ten behoeve van de beantwoording van de centrale vraagstelling zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die ingaan op de verschillenden aspecten (beleid, uitvoering en verantwoording) van het inkopen en aanbesteden binnen de gemeente Buren.

Onderzoeksvragen

Onderstaand treft u de geformuleerde onderzoeksvragen:

Beleid

1. Wat is het inkoop- aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren?
 - 1.1. Welke doelen(kaders) worden nagestreefd?
 - 1.2. Voldoet het beleid aan relevante wet en regelgeving?
 - 1.3. Maakt integriteit onderdeel uit van het beleid?

Uitvoering

2. Hoe is de inkoopfunctie van de gemeente Buren georganiseerd?
3. Hoe is de dienstverlening van het regionaal inkoopbureau georganiseerd?
4. Hoe is de taak en rolverdeling tussen het regionaal inkoopbureau en de inkoopfunctie van de gemeente Buren georganiseerd?
5. Vindt er periodiek een spendanalyse plaats, wat zijn hiervan de resultaten , zo nee wat is hier de oorzaak van, En zo ja hoe draagt dit bij aan het inkoopproces?

Verantwoording

6. Op welke wijze wordt er gerapporteerd over de uitvoering en resultaten van het inkoop en aanbestedingsbeleid?
7. Indien wordt afgeweken van de vastgestelde richtlijnen gebeurt dit dan navolgbaar, toetsbaar en rechtmatig?
8. Hoe is de kaderstellende en toezichhoudende rol met betrekking tot inkoop en aanbestedingsbeleid door de gemeenteraad ingevuld en is de raad daarbij proactief geweest?

Reikwijdte

De onderzoeksperiode beperkt zich tot de periode 1 oktober 2013 - 31 december 2016, zijnde de periode vanaf het moment dat de raad heeft ingestemd¹ met de kaders voor het inkoop en aanbestedingsbeleid tot en met het einde van het laatste volledige boekjaar.

Onderzoeksmethode(n)

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van documentstudie, interviews en de casestudie om een beeld te vormen van beleid, uitvoering en verantwoording. Naast de bestudering van relevante besluiten, regelingen en digitale informatie, zijn er gesprekken gehouden met de betrokken bestuurders en ambtelijke functionarissen en zijn enkele inkoop- en aanbestedingscases bestudeerd, die daadwerkelijk laten zien hoe het inkopen en aanbesteden verloopt.

De lijst met bestudeerde documenten treft u aan in bijlage C. De geïnterviewde functionarissen zijn opgenomen in bijlage D en een korte samenvatting van de bestudeerde praktijkdossiers zijn beschreven in bijlage B.

¹ Raadsbesluit 1 oktober 2013RV/13/00340.

Aan de hand van de uitwerkingen van het onderzoek worden de onderzoeksvragen beantwoord. De uitkomsten van het onderzoek worden in deze rapportage getoetst aan het vooraf vastgestelde normenkader, zie hierna onder 1.3. Per inkoop- en aanbestedingsaspect (beleid, uitvoering en verantwoording) zijn enkele bevindingen geformuleerd welke ten grondslag liggen aan de getrokken conclusies, zie hierna respectievelijk 2.2 en 3.

1.3 Normenkader

Ten aanzien van de inkoop- en aanbestedingsaspecten, beleid, uitvoering en verantwoording is het navolgende normenkader vastgesteld:

Beleid	
Kenmerk	Norm
A	Er zijn duidelijke beleidsdoelstellingen (zoals Duurzaamheid, Social Return, Lokale ondernemers en Innovatie) en er zijn heldere meetpunten (SMART) waarop wordt beoordeeld in welke mate deze doelstellingen zijn gerealiseerd.
B	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoet aan de normen van de Europese richtlijn(en) en aan de gewijzigde Aanbestedingswet 2012.
C	Er is aandacht voor integriteit bij inkoop en aanbestedingen door middel van integriteitsbeleid, waarden en normen en "soft-controls" (zoals voorbeeldgedrag, openheid, dialoog en tegenspraak).

Uitvoering	
Kenmerk	Norm
D	De werkprocessen rondom de inkoopfunctie zijn beschreven en er wordt conform deze werkprocessen gehandeld.
E	Er is sprake van een heldere taakverdeling en duidelijke verantwoordelijkheden.
F	De verhouding tussen de gemeente (inkoop) en het regionaal inkoopbureau is vastgelegd en voor alle partijen duidelijk.
G	Inkoopproces wordt zodanig vastgelegd dat er informatie wordt verzameld waarmee resultaten kunnen worden gemeten en processen kunnen worden geëvalueerd.

Verantwoording	
Kenmerk	Norm
H	Het beleidskader borgt een goede en adequate informatievoorziening en verantwoording ten aanzien van aanbesteden en inkopen. Het college en de gemeenteraad worden naar behoren geïnformeerd om haar rol naar behoren te kunnen invullen.
I	De informatievoorziening en verantwoording ten aanzien van aanbesteden en inkopen aan de verschillende belanghebbenden is van goede kwaliteit dat wil zeggen dat informatie juist, tijdig en volledig wordt verstrekt.

J	De informatievoorziening en verantwoording ten aanzien van aanbesteden en inkopen kan door de raadsleden op een adequate manier gebruikt worden om kaders te stellen aan en controle en sturing uit te oefenen.
K	De raad heeft initiatieven ontplooid voor het kunnen uitoefenen van haar controlerende taak.
L	Toezeggingen en afspraken tussen Raad en College zijn adequaat vastgelegd, voorzien van duidelijke op te leveren elementen en deze zijn qua voortgang en afwikkeling actief opgevolgd door de raad.

2 Samenvatting, conclusies en toets normenkader

2.1 Samenvatting

De gemeente Buren heeft in moeten spelen op de gewijzigde spelregels op het gebied van inkoop- en aanbesteden met een grote impact op de gemeentelijke organisatie. In het licht van deze ontwikkelingen heeft de rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar de werking van de inkoopfunctie van de gemeente Buren. De centrale vraagstelling is als volgt geformuleerd:

Op welke wijze is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren vormgegeven en is de uitvoering daarvan doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

Om deze vraag te beantwoorden zijn als leidraad voor het onderzoek een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, welke beantwoording heeft geleid tot een aantal bevindingen die zich toespitsen op het gebied van beleid, uitvoering en verantwoording. De onderzoeksresultaten zijn vervolgens getoetst aan het vastgestelde normenkader. In algemene zin wordt bevonden dat er op bijna alle genoemde onderdelen verbeteringen mogelijk zijn.

2.2 Conclusies

Het is duidelijk dat er met grote inzet en betrokkenheid ondersteuning en uitvoering wordt geven aan de inkoopfunctie binnen de gemeente Buren. Ook kan op basis van het onderzoek worden geconstateerd dat de gemeentelijke organisatie zich bewust is geweest van de noodzakelijke veranderingen op het gebied van inkopen en aanbesteden in reactie op gewijzigde wet- en regelgeving uit 2013. De samenwerking met het Regionaal Inkoopbureau, om eventuele lacunes op het gebied van kennis en ervaring te ondervangen, doet recht aan de mate van 'volwassenheid' van de inkoopfunctie binnen de gemeente Buren. Daarnaast zijn er nog diverse mogelijkheden tot verbetering.

Hieronder worden de conclusies weergegeven welke worden gekoppeld aan de gedane bevindingen zoals deze zijn beschreven in hoofdstuk 3.

- (1) De koers voor professionalisering van de inkoopfunctie is door het MT in 2014 neergelegd, maar niet ter vaststelling aan het college van B&W voorgelegd. Daarmee constateren wij dat er onduidelijkheid is betreffende de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende gremia bij de inrichting van de gemeentelijke organisatie en dat dit een effectieve inzet van de beoogde groeistrategie van de inkoopfunctie kan belemmeren.

(doeltreffend, zie bevindingen 2 en 16)

- (2) Het beleid uit 2013 van de gemeente Buren is gebaseerd op een verouderd regime waardoor de rechtmatige toepassing van het juridisch kader van het inkopen en aanbesteden onder druk komt te staan.

(rechtmatig, zie bevindingen 1, 8 en 20)

- (3) Het beleid uit 2013 biedt onvoldoende praktische of duidelijke handvatten voor de inkoopfunctie bij het behalen van de beleidsdoelstellingen waardoor de doelmatige uitvoering van het beleid onder druk komt te staan.

(doelmatig, zie bevindingen 5, 10 en 25)

- (4) Het beleid uit 2013 en de informatie op de Inkooppagina op het intranet geven onvoldoende handreiking bij de toepassing van de vigerende aanbestedingsregels. Door deze onvolledigheid komt de rechtmatige uitvoering van inkopen en aanbestedingen onder druk te staan.

(rechtmatig, zie bevindingen 6, 7 en 14)

- (5) Binnen de gemeente burens is de inkoopfunctie op dit moment zo georganiseerd dat het beleid centraal wordt ontwikkeld en het daadwerkelijk inkopen en aanbesteden decentraal binnen de vakafdelingen wordt belegd. Tussen het beleid en de uitvoering zijn geen formele werk- of controleprocessen en rapportagestructuren ingericht. Op deze wijze kan er minder direct 'strategisch' worden gestuurd op de wijze van uitvoering en bestaat er een risico op 'eilandvorming' tussen de vakafdelingen onderling, dan wel in relatie tot het centrale beleidsorgaan.

(rechtmatig, doelmatig en doeltreffend, zie bevindingen 11, 21, 22, 26, 27, 32 en 33)

- (6) Het inkopen en aanbesteden wordt niet uitgevoerd door inkoopprofessionals maar wordt geacht tot de kennis en vaardigheden te behoren van de daartoe aangewezen functionarissen die binnen de verschillende vakafdelingen met het inkopen en aanbesteden worden belast. Met als gevolg risico op interpretatieverschillen van de aanbestedingsrechtelijke spelregels, dan wel verschil in niveau van inzicht ter zake de relevantie van deze regels en verschillen in gehanteerde werkprocessen.

(rechtmatig, zie bevindingen 17 en 18)

- (7) Er wordt onvoldoende ingezet op centraal gestuurde kwaliteitszorg, kennisdeling en kennisborging op het gebied van inkopen en aanbesteden binnen de uitvoerende vakafdelingen, waardoor deze vakafdelingen -gezien de grote verscheidenheid aan niet professionele inkoopende functionarissen en veranderingen op het gebied wet- en regelgeving- naar verhouding een te grote verantwoordelijkheid hebben om zelfstandig het kennisniveau op peil te houden en de benodigde kennis in de organisatie op te halen. Gecombineerd met onvolledige en onduidelijke/onzuivere redactie van de beschikbare informatie op de Inkooppagina van het intranet, moet worden geconstateerd dat daarmee de rechtmatigheid van de uitvoering van inkopen en aanbestedingen onder druk komt te staan.

(rechtmatig, zie bevindingen 4, 7, 9, 12, 15, 28 en 29)

- (8) Door de decentrale uitvoering van het inkopen en aanbesteden binnen de vakafdelingen is er ook geen eenduidige lijn/ systeem waar het gaat om dossiervorming, borging en contractbeheer, waardoor de organisatie belangrijke sturingsinformatie ontbeert ter analyse van de werking van de inkoopfunctie en is het al helemaal niet mogelijk om een spendanalyse te genereren.

(doeltreffend doelmatig, zie bevindingen 13, 21, 22, 23, 24, 30, en 31)

- (9) Er wordt in de uitvoering niet optimaal gebruik gemaakt van de kennis en kunde van het Regionaal Inkoopbureau. De Inkoopadviseur van het Regionaal Inkoopbureau kan vaker in de uitvoering worden betrokken. Bovendien wordt de inzet van de Inkoopadviseur niet centraal geëvalueerd waardoor 'lessons learned' niet binnen de gemeentelijke organisatie worden geborgd. En bij gebreke van duidelijke afspraken omtrent tarief en kwaliteit van de dienstverlening kan er niet worden gekomen tot gericht management van de inkoopondersteuning.

(rechtmatig, doelmatig effectief, zie bevindingen 19 a en b)

- (10) Er zijn in het beleid geen structurele rapportage structuren op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau belegd. Verantwoording vindt in meer en mindere mate op 'ad hoc' basis plaats. Zo bestaat er het risico op gebrekkige strategische sturing vanwege informatieachterstand en 'eilandvorming' wegens de hoge mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de inkoopfunctie binnen de verschillende vakafdelingen.

(doeltreffend, bevindingen 34 en 35)

2.3 Toets normenkader

Hieronder volgt de uitkomst van de toetsing aan de normen uit het normenkader.

Kenmerk	Norm	Beoordeling
Beleid		
A	Er zijn duidelijke beleidsdoelstellingen (zoals Duurzaamheid, Social Return, Lokale ondernemers en Innovatie) en er zijn heldere meetpunten (SMART) waarop wordt beoordeeld in welke mate deze doelstellingen zijn gerealiseerd.	NIET VOLDAAN Er zijn beleidsdoelstellingen als inkoopuitgangspunten in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren benoemd. De redenen waarom de beleidsuitgangspunten worden gehanteerd zijn gegeven. De wijze waarop de beleidsuitgangspunten moeten worden behaald zijn in het inkoop- en aanbestedingsbeleid onvoldoende (praktisch) uitgewerkt en daarmee niet meetbaar.
B	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoet aan de normen van de Europese richtlijn(en) en aan de gewijzigde Aanbestedingswet 2012.	GEDEELTELIJK VOLDAAN Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren blijft verre van een inhoudelijke uitwerking van aanbestedingsrechtelijke aandachtsgebieden en blijft op deze wijze algemeen van aard en wetgeving 'neutraal'. Daarmee kan worden gesteld dat het

		inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoet aan de normen van de Europese richtlijn(en) en aan de gewijzigde Aanbestedingswet 2012. Er kan alleen niet worden uitgesloten dat op basis van achterhaalde kaders wordt geadviseerd, dan wel geacteerd. Zo wordt geconstateerd dat na het van kracht worden van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen in 2014 en de daarop gewijzigde Aanbestedingswet 2012 per 1 juli 2016, het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren na vaststelling in 2013 niet meer is aangepast. Of een inkoop- of aanbestedingsprocedure daadwerkelijk rechtmatig wordt doorlopen onder de vigerende wet- en regelgeving is een nadere vraag en moet blijken uit de uitvoering.
C	Er is aandacht voor integriteit bij inkoop en aanbestedingen door middel van integriteitsbeleid, waarden en normen en "soft-controls" (zoals voorbeeldgedrag, openheid, dialoog en tegenspraak).	NIET VOLDAAN In het inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Buren wordt aangegeven dat bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop wordt gesteld. Intern is dit uitgangspunt geregeld en uitgewerkt in het document Buren Bewust Integer 2015. De wijze waarop de integriteitstoets ten aanzien van de leveranciers dient plaats te vinden binnen de inkoop- en aanbestedingsprocedures is onvoldoende concreet uitgewerkt. Ook de informatie aangaande inkopen en aanbesteden dat op de Inkooppagina van het intranet vindbaar is biedt onvoldoende praktische handreiking om een rechtmatige invulling te geven aan de aanbestedingsrechtelijke regels (systematiek) betreffende de beoordeling van de integriteit van leveranciers.
Uitvoering		
D	De werkprocessen rondom de inkoopfunctie zijn beschreven en er wordt conform deze werkprocessen gehandeld.	GEDEELTELIJK VOLDAAN Op hoofdlijnen staan deze processen op de Inkooppagina van het intranet beschreven, maar de werkprocessen zijn qua praktische invulling en beschrijving onvoldoende uitgewerkt.
E	Er is sprake van een heldere taakverdeling en duidelijke verantwoordelijkheden.	NIET VOLDAAN De exacte taakverdeling en verantwoordelijkheden zijn en staan onvoldoende specifiek beschreven, waardoor de opvolging hiervan bemoeilijkt wordt gedurende het werk- en inkoopproces.
F	De verhouding tussen de gemeente (inkoop) en het regionaal inkoopbureau is vastgelegd en voor alle partijen duidelijk.	GEDEELTELIJK VOLDAAN De verhouding tussen beide partijen vloeit voort uit de gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland en is in dit afsprakenkader formeel vastgelegd. Voor wat betreft de specifieke samenwerking op het gebied van Inkoopbegeleiding ontbreken de nadere afspraken ter uitvoering van de dienstverlening.
G	Inkoopproces wordt zodanig vastgelegd dat er informatie wordt verzameld waarmee resultaten kunnen worden gemeten en processen kunnen worden geëvalueerd.	NIET VOLDAAN Het gehele inkoopproces wordt onvoldoende en op een niet uniforme wijze bijgehouden en gedocumenteerd, waardoor resultaten en processen bijzonder moeilijk gemeten en geëvalueerd kunnen worden.

Verantwoording		
H	Het beleidskader borgt een goede en adequate informatievoorziening en verantwoording ten aanzien van aanbesteden en inkopen. Het college en de gemeenteraad worden naar behoren geïnformeerd om haar rol naar behoren te kunnen invullen.	NIET VOLDAAN Het college van B&W en de Raad ontvangen zo nu en dan 'ad hoc' informatie over de voortgang en resultaten van inkoop- en aanbestedingstrajecten. In het Inkoopbeleid 2013 is alleen een afwijkingsbevoegdheid als controle-instrument van het College benoemd. Van een structurele en adequate informatievoorziening, dan wel verantwoording is geen sprake.
I	De informatievoorziening en verantwoording ten aanzien van aanbesteden en inkopen aan de verschillende belanghebbenden is van goede kwaliteit dat wil zeggen dat informatie juist, tijdig en volledig wordt verstrekt.	NIET VOLDAAN Er is geen formele rapportagestructuur in het beleid opgenomen daarmee is de informatievoorziening niet meetbaar en dus van onvoldoende kwaliteit.
J	De informatievoorziening en verantwoording ten aanzien van aanbesteden en inkopen kan door de raadsleden op een adequate manier gebruikt worden om kaders te stellen aan en controle en sturing uit te oefenen.	NIET VOLDAAN De informatievoorziening richting de gemeenteraad is summier van aard en beperkt zich tot de financiële P&C cyclus. Daarmee wordt niet het volledige speelveld van het inkopen en aanbesteden op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid belicht.
K	De raad heeft initiatieven ontplooid voor het kunnen uitoefenen van haar controlerende taak.	GEDEELTELIJK VOLDAAN Naast de formele vragen uit 2015 betreffende de 'zorginkooptrajecten' zijn er geen andere formele vragen bij de ambtelijke organisatie bekend.
L	Toezeggingen en afspraken tussen Raad en College zijn adequaat vastgelegd, voorzien van duidelijke op te leveren elementen en deze zijn qua voortgang en afwikkeling actief opgevolgd door de raad.	NIET TOETSBAAR Behoudens de aanwezigheid van de 'kwaliteitscommissie' om de aanbevelingen van de accountant te monitoren, zijn er geen specifieke afspraken gemaakt tussen de gemeenteraad en de portefeuillehouder, dan wel met het college van B&W, betreffende de inkoopfunctie. De correcte borging, opvolging of monitoring van dergelijke toezeggingen en afspraken is dan ook niet toetsbaar.

Inkoopaspect: Beleid

(1) Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren is vastgesteld in 2013 en is nadien niet meer aangepast in lijn met de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 per juli 2016. In het vigerende beleid wordt nog verwezen naar de verouderde Aanbestedingswet 2012 per 1 april 2013. Daarmee is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren in essentie gebaseerd op het verouderde aanbestedingsregime.

(2) Op basis van documentstudie moet worden vastgesteld dat in 2014 de inkoopuitgangspunten, dan wel de in het inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen beleidskaders, vanuit het MT² zijn aangescherpt, maar dat deze aanscherping niet is geborgd middels de vaststelling van een aangepast inkoop- en aanbestedingsbeleid.

(3) Op het intranet is een Inkooppagina ingericht waarop informatie aangaande inkopen en aanbestedingen vindbaar is. In het inkoopbeleid uit 2013 is echter geen verwijzing opgenomen naar deze digitale gemeentelijke Inkooppagina.

(4) In het inkoopbeleid uit 2013 wordt kort verwezen naar een Inkoophandboek, ter ondersteuning bij de toepassing van de inkoop- en aanbestedingsregels, dat op het intranet beschikbaar zou zijn. Het Inkoophandboek is voor de inkoopende functionarissen echter niet onder dit begrip vindbaar op het intranet. Op basis van het onderzoek kan worden vastgesteld dat het document Procesbeschrijving inkoop -waarop kan worden doorgelinkt op de Inkooppagina van het intranet- in dit kader moet worden beschouwd als het Inkoophandboek. Iedere relatie met het Inkoophandboek uit het inkoopbeleid ontbreekt.

(5) De inkoopuitgangspunten zoals geformuleerd in het inkoopbeleid uit 2013, worden weinig praktisch uitgewerkt waardoor het voor de inkoopfunctie onduidelijk is op welke wijze zij ondersteuning dienen te geven aan het behalen van deze beleidsdoelen. Deze bevinding wordt gedaan in lijn met de uitkomst van de uitgevoerde evaluatie 'Quickscan' uit maart 2017.

(6) In het inkoopbeleid uit 2013 worden geen aanbestedingsrechtelijke leerstukken inhoudelijk uitgewerkt. Denk daarbij bijvoorbeeld aan raming opdrachtwaarde, opdrachten met grensoverschrijdend belang, sociale en andere specifieke diensten, uitzonderingen aanbestedingsplicht, clusterverbod/splitsingsgebod, motiveringsverplichtingen in de uitvraag, gedragsverklaring aanbesteding, ongeldige inschrijving, herstel van gebreken in de inschrijving, en wezenlijke wijziging. Ook de informatie op de Inkooppagina van het intranet biedt onvoldoende nadere uitwerking en moet als zeer summier worden gekwalificeerd en biedt de inkoopende functionarissen onvoldoende kennis om de aanbestedingsrechtelijke verplichtingen of de relevantie van bepaalde situaties te kunnen overzien.

² Voorstel MT/13/00271.

(7) Voor meer informatie en vragen betreffende het inkopen en aanbesteden worden de inkoopende functionarissen via de Inkooppagina op het intranet 'vrijblijvend' doorverwezen naar andere collega's, de Werkgroep Inkoop of de Inkoopadviseur van het Regionaal Inkoopbureau. Voor de rechtmatige toepassing van de aanbestedingsrechtelijke spelregels is het echter noodzakelijk dat de kennis van bijvoorbeeld de wijze van raming van de opdrachtwaarde binnen de organisatie verplichtend, ondubbelzinnig en gemakkelijk vindbaar is en moet niet afhankelijk zijn van een vrijblijvende oproep op de inkooppagina tot het stellen van vragen.

(8) In het inkoopbeleid uit 2013 ontbreekt een vermelding of verwijzing naar de categorie Sociale en andere specifieke diensten waarvoor op grond van vigerende wet- en regelgeving een verlicht Europees aanbestedingsregime kan worden toegepast indien de opdracht de drempelwaarde van €750.000 overschrijdt³. Deze categorie vloeit voort uit de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 per 2016.

(9) In het inkoopbeleid uit 2013 is beschreven dat in het kader van de enkelvoudige onderhandse offerteaanvraag –bij opdrachten met een waarde kleiner dan € 30.000 euro- er minimaal aan 1 ondernemer een offerte moet worden aangevraagd, terwijl juist het kenmerk van deze procedure is dat -gezien de lage opdrachtwaarde- er kan worden volstaan om aan 1 partij naar keuze⁴ te vragen om een offerte in te dienen. Een toelichting/ motivering ten aanzien van deze afwijking is niet gegeven, ook niet hoe deze procedure zich verhoudt tot de meervoudig onderhandse procedure waarbij er wel concurrentie wordt gecreëerd tussen meerdere ondernemers. Voor de bewustwording bij de inkoopende functionarissen is dit van belang.

(10) De praktische uitwerking van het beleid is niet in lijn met de geformuleerde inkoopuitgangspunten: "Stimuleren lokale en regionale economie, sociaal en duurzaam inkopen" en "Administratieve lastenverlichting voor ondernemers". Zo wordt er in het kader van de 'meervoudig onderhandse offerteaanvraag' opgemerkt dat er minimaal 1 leverancier van buiten de regio moet worden uitgenodigd. Er vanuit gaande dat het inkoopbeleid uit 2013 tot doel heeft om juist het lokale en regionale ondernemerschap te stimuleren staat het uitnodigen van minimaal 1 leverancier van buiten de regio haaks op dit beleid.

(11) In het inkoopbeleid uit 2013 en op de Inkooppagina op het intranet zijn voor de onderwerpen met een centrale focus geen nadere afwegingskaders, bevoegdheden of afstemmingsprocessen gegeven, waardoor strategische gemeente brede sturing wordt bemoeilijkt. Denk daarbij aan het wel of niet toestaan van afwijkingen op de door de gemeente gehanteerde inkoopvoorwaarden, het besluiten tot het in de markt zetten van raamovereenkomsten of de gezamenlijke inkoop van een behoefte met buurgemeenten.

³ Onder de Europese drempelwaarde kan een meervoudig onderhandse procedure worden toegepast.

⁴ Deze 'een op een gunning' kan nog verder onderbouwd worden op grond van ervaringsnotities, ontwikkeld toewijzingsbeleid (b.v. roulatie systeem) of loting.

(12) Op de Inkooppagina van het intranet is een link opgenomen naar een document⁵ houdende een samenvatting van de wijzigingen die zijn gemoeid met de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 per juli 2016. Voor het verkrijgen van meer inhoudelijke informatie wordt verwezen naar de webpagina's van de VNG en het kenniscentrum Pianoo. De analyse en toepassing van de (gewijzigde) praktijk per juli 2016 wordt op deze manier aan de individuele betrokkenen binnen de inkoopfunctie overgelaten. Dit houdt een groot risico in voor de werking van de inkoopfunctie wanneer er geen eenduidige vertaling van theorie naar praktijk wordt georganiseerd.

(13) In het inkoopbeleid uit 2013 is beschreven dat het functioneren van de inkoopfunctie wordt gemonitord en geëvalueerd. Dit proces van evaluatie, dan wel monitoring heeft geen structurele en periodieke grondslag verkregen, waardoor er beperkte sturingsinformatie wordt verkregen voor MT en het college van B&W.

(14) In het inkoopbeleid uit 2013 is beschreven dat het college van B&W bevoegd is om te besluiten van haar eigen beleid af te wijken. Er is verder niet inhoudelijk uitgewerkt op basis van welke gronden (afwegingskader en motivering) het nemen van een afwijkingsbesluit gelegitimeerd is⁶. Een handreiking daartoe ondersteunt de rechtmatigheid van de besluitvorming van het college van B&W.

(15) Bij het doen van de documentstudie is gebleken dat begrippen uit het Inkoopbeleid niet altijd eenduidig of zuiver worden gebruikt en dat niet altijd duidelijk is wat met een bepaald begrip/ tekst wordt bedoeld.

Inkoopaspect: Uitvoering

(16) Het MT voorstel MT/13/00271 uit 2014, houdende de koers van het professionaliseren van de inkoopfunctie binnen de gemeente Buren en het neerleggen van de groeistrategie, is niet officieel ter besluitvorming voorgelegd aan het college van B&W.

(17) De budgetmedewerkers, of te wel de inkoopende functionarissen, worden per vakafdeling op basis functieprofiel, ervaring en takenpakket gekozen. Er is geen eenduidig selectiebeleid en er volgt geen officiële aanstelling als inkoop. Door het inkoopproces op deze wijze vorm te geven zijn er in de praktijk wel 50 tot 60 inkoopers actief. Sommige medewerkers kopen sporadisch in, terwijl andere op reguliere basis actief zijn met het inkopen. Dit leidt in de praktijk tot een versnippering van kennis en kunde en onvoldoende focus op het 'inkoopmetier'.

(18) Door het grote aantal functionarissen dat mag inkopen, worden inkoop- en aanbestedingstrajecten in beperkte mate procesmatig en integraal aangestuurd, wordt kennis moeizaam geborgd, wordt het bijhouden van de uitgaven van lopende contracten bemoeilijkt en worden vastgestelde (inkoop)doelstellingen onvoldoende omgezet in resultaten.

⁵ 'Bijlage Intranet juli 2016', zijnde een algemene uitwerking door Pianoo zoals op hun website gepubliceerd.

⁶ Op de Inkooppagina op het intranet wordt ook geen nadere uitwerking gegeven.

(19 a) Het Regionaal Inkoopbureau heeft geen eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de uitgevoerde inkopen en aanbestedingen, de praktische afspraken met betrekking tot de tariefstelling ontbreken, ook zijn er geen structurele rapportagestructuren of evaluatiemomenten tussen het Regionaal Inkoopbureau en Team JZ afgesproken. Daarmee ontbreken er in deze samenwerking de middelen om te sturen op de kwaliteit van dienstverlening zoals dat door de Inkoopadviseur van het Regionaal Inkoopbureau wordt geleverd.

(19 b) Er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van de diensten van het Regionaal Inkoopbureau, met name in geval van meervoudig onderhandse aanbestedingen.

(20) Het Regionaal Inkoopbureau heeft het Inkoop- en aanbestedingsleidraad 2014-2018 zoals vastgesteld op 10 december 2014, niet aangepast na het van kracht worden van de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 per 1 juli 2016. Daarmee is ook het beleid van het Regionaal Inkoopbureau gebaseerd op een verouderd aanbestedingsregime.

(21) De checklists waarmee de rechtmatigheid van uitvoering van de inkopen en aanbestedingen worden geborgd, worden beoordeeld en gecontroleerd door dezelfde functionarissen die bij de desbetreffende inkoop of aanbesteding betrokken zijn. Er is daarmee een 'vier ogen' principe gecreëerd maar het ontbreekt aan een gestructureerde centraal belegde objectieve rechtmatigheidstoets. De vanuit JZ geïnitieerde incidentele rechtmatigheidstoets (achteraf) op bijvoorbeeld compleetheid van dossier, mandaat, juistheid en volledigheid van de contractenbank draagt weinig bij aan het verkrijgen van enige centrale grip op het proces van uitvoering.

(22) Een actief beleid 'vooraf' omtrent de rechtmatigheidscontrole van aanbestedingen ontbreekt.

(23) Het ontbreekt binnen de inkooporganisatie aan een effectieve en efficiënte beheersing van het inkoopproces, zodat bestedingen op een verantwoorde wijze worden uitgevoerd;

(24) Op dit moment is er nog geen structurele registratie van de opdrachtwaarde, terwijl dat dit wel de basis vormt voor de rechtmatige toepassing van de aanbestedingsrechtelijke spelregels. Pas met invoering van de nieuwe inkoopapplicatie wordt een opdrachtwaarde in het dossier vastgelegd.

(25) De inkoopuitgangspunten zijn onvoldoende uitgewerkt en deze sluiten onvoldoende aan op het operationele niveau. Anders gezegd; de handvatten ontbreken om de organisatie invulling te laten geven aan de inkoopdoelstellingen. Ook is niet duidelijk hoe deze (kwaliteits-)kaders in de praktijk worden bewaakt.

(26) Vanuit verschillende vakafdelingen wordt aangegeven dat er aan de Werkgroep Inkoop gerapporteerd wordt, onduidelijk is met welke frequentie, wat er met deze informatie verder wordt gedaan en op welke wijze er een terugkoppeling wordt verzorgd. Het (mogelijk) ontbreken van deze terugkoppeling draagt in ieder geval onvoldoende bij aan de uitvoerbaarheid en vertaling van de vastgestelde inkoopdoelstellingen en procesverbetering.

(27) De inkoper voert het contractbeheer uit en is ook verantwoordelijk voor het contractmanagement (o.a. invoeren van het contract in de contractenbank). Doordat contractmanagement niet centraal is ingericht, is het vrijwel onmogelijk voor de gemeente om contracten op een efficiënte en effectieve wijze te beheren, en evaluaties te houden.

(28) Op de Inkooppagina op het intranet is nadere informatie te vinden op het gebied van inkoop en aanbesteden. De informatie die beschikbaar is gesteld bestaat grotendeels uit verwijzingen naar bestaande documentatie en/of beleidsstukken en ontbeert een nadere inhoudelijke uitwerking. Verder worden er enkele verwijzingen gemaakt naar informatieve websites van centrale overheden. Hiermee wordt niet bijgedragen aan de praktische uitvoerbaarheid van het inkoopproces.

(29) Het document Procesbeschrijving inkoop (Inkoophandboek), levert onvoldoende praktisch inzicht op voor functionarissen die betrokken zijn bij de inkoopfunctie, het ontbreekt hier aan de gewenste uitleg, handvatten en instrumenten.

(30) De processtappen zoals beschreven in het document Procesbeschrijving inkoop (Inkoophandboek) worden onvoldoende nageleefd dan wel opgevolgd in de praktijk, verder worden de processtappen onvoldoende gedocumenteerd dan wel geregistreerd.

(31) In de meeste onderzochte dossiers ontbreken evaluaties en nacalculaties, waardoor er geen oordeel kan worden gevormd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het aanbestedingsbeleid.

(32) In het MT voorstel uit 2014 het staat volgende; *Het MT is verantwoordelijk voor sturing, controle en integrale afweging van inkoop- en aanbesteding(en) vanuit breder strategisch perspectief.* Onze bevindingen zijn dat deze (integrale) afwegingen door de teamleiders en vakspecialisten binnen de verschillende afdelingen worden genomen. Alleen in het geval van grotere projecten worden strategische keuzes voorgelegd aan het MT. Daarmee is de rol en aansturing vanuit het MT onvoldoende structureel geborgd.

(33) In de praktijk worden lokale partijen aan de hand van een lijst van leveranciers uitgenodigd. De manier waarop deze lijst tot stand is gekomen en centraal wordt beheerd is onduidelijk.

Inkoopaspect: Verantwoording

(34) Er ontbreekt een structurele ambtelijke rapportagestructuur richting de portefeuillehouder, dan wel het college van B&W. Desondanks is de portefeuillehouder van mening dat deze haar controlerende en sturende taak voldoende kan uitoefenen;

(35) Er is geen sprake van een gestructureerde informatievoorziening tussen het college van B&W en de gemeenteraad. De informatie dat wel wordt verkregen is beperkt tot financiële kengetallen uit de jaarrekening of de uitgelichte onderwerpen voortvloeiende uit de aanbeveling van de accountant. De gemeenteraad kan op deze wijze niet of nauwelijks beoordelen of het aanbestedingsgedrag conform de beleidskaders of wet- en regelgeving is zonder zichzelf in de inhoud van deze kaders, (financiële) administratie en/ of de praktijkcases te verdiepen.

3. Het beleid

In dit hoofdstuk komt het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren aan bod. De uitwerking in dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Wat is het inkoop- aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren?
- 1.1. Welke doelen(kaders) worden nagestreefd?
- 1.2. Voldoet het beleid aan relevante wet- en regelgeving?
- 1.3. Maakt integriteit onderdeel uit van het beleid?

3.1 Het vigerend Inkoopbeleid 2013

Na invoering van de Aanbestedingswet 2012 per 1 april 2013 heeft de Gemeente Buren besloten dat haar inkoopbeleid uit 2006 aangepast moest worden in lijn met de nieuwe wetgeving. Op 1 oktober 2013⁷ heeft de gemeenteraad daartoe het startsein gegeven door het stellen van (beleids)kaders waarop het nieuwe aanbestedingsbeleid moest worden gebaseerd⁸, te weten:

- Het streven naar duurzaam inkopen;
- Het bevorderen van arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen in de samenleving (social return);
- Het oog hebben voor lokaal ondernemerschap (MKB);
- Het innovatiegericht inkopen en aanbesteden.

Het nieuwe inkoopbeleid van de gemeente Buren is gelijktijdig met de kaderstelling bij raadsbesluit vastgesteld⁹ en wordt aangehaald als Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Buren 2013; hierna: 'Inkoopbeleid 2013'. In het Inkoopbeleid 2013 wordt beschreven dat dit beleid geacht wordt aanvullend te zijn op de Europese en landelijke regels die gevolgd moeten worden bij het inkopen en aanbesteden¹⁰ en beschrijft naast de brede inkoopdoelstelling voornamelijk de beleidsuitgangspunten zoals door de gemeente Buren worden nagestreefd.

Het Inkoopbeleid 2013 is wegens het aanvullende karakter wetgeving neutraal opgesteld. De uitwerkingen van de beleidsuitgangspunten, dan wel inkoopuitgangspunten, beperken zich tot een korte toelichting waarom het onderwerp van belang is, vervolgens wordt er in zijn algemeenheid verwezen naar vigerende wet- en regelgeving, zonder te treden in de belangrijke consequenties op inhoud of proces voortvloeiende uit deze 'spelregels'. In het Inkoopbeleid 2013 wordt ten behoeve van de praktische uitvoering verwezen naar 'Het Handboek Inkoop- en aanbesteden'. Deze informatie is op het Intranet vindbaar als Procesbeschrijving inkoop.

⁷ Kaderstelling Inkoop- en aanbestedingsbeleid, kadernota d.d. 1 oktober 2013, RV/13/00340.

⁸ De Aanbestedingswet 2012 legt de aanbestedingsrechtelijke spelregels vast, faciliteert het maken van strategische keuze en laat ruimte voor het stellen van beleidsmatige doelstellingen, welke worden vastgelegd en uitgewerkt in het inkoopbeleid.

⁹ Zie ook RV/13/00340.

¹⁰ Het Inkoopbeleid 2013 is een aanvulling op - zoals in het Inkoopbeleid 2013 beschreven-: Aanbestedingswet, Proportionaliteitsgids en het Aanbestedingsbesluit. Hier wordt bedoeld: Europese aanbestedingsrichtlijnen, Aanbestedingswet 2012 en het Aanbestedingsbesluit (Gids proportionaliteit). De gehanteerde terminologie is niet helemaal zuiver gekozen.

De algemene doelstelling van het Inkoopbeleid 2013 is als volgt geformuleerd:

‘Het professioneel en verantwoord verwerven van bedrijfsmatig benodigde leveringen, diensten en werken op een gewenst kwaliteitsniveau tegen de laagst mogelijk integrale kosten.’

In het Inkoopbeleid 2013 zijn de onderstaande inkoopuitgangspunten, dan wel beleidskaders, benoemd:

- *‘Rechtmatig en doelmatig inkopen;*
- *Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;*
- *Inkopen tegen de meest optimale integrale prijs-kwaliteitverhouding;*
- *Stimuleren lokale en regionale economie, sociaal en duurzaam inkopen;*
- *Administratieve lastenverlichting voor ondernemers;*
- *Inkoopsamenwerking met onze buurgemeenten.’*

Het onderwerp Innovatiegericht inkopen en aanbesteden voortvloeiende uit de door de raad vastgestelde kaders zijn in het Inkoopbeleid 2013 niet expliciet als inkoopuitgangspunt opgenomen. Wel is in het Inkoopbeleid 2013 een korte beschrijving gegeven van innovatief aanbesteden en wordt behandeld in paragraaf 3.2.7.

3.2 De inkoopuitgangspunten

Voor meer begrip van de inhoud van de door de gemeente Buren gehanteerde inkoopuitgangspunten volgt hierna een korte weergave van hetgeen is verwoord in het beleid, gegroepeerd per inkoopuitgangspunt.

3.2.1 Doelmatig en rechtmatig inkopen

Rechtmatigheid keuze inkoopprocedure

Het Inkoopbeleid 2013 geeft aan dat boven de (Europese) drempelbedragen *‘er in beginsel Europees aanbesteed wordt, tenzij dit in een bepaald geval niet nodig is op grond van de geldende wet- en regelgeving.’* De eventuele uitzonderingen op de (Europese) aanbestedingsplicht worden in het beleid niet nader toegelicht. Op de Inkooppagina op Intranet is ook geen nadere inhoudelijke toelichting vindbaar.

In het inkoopbeleid 2013 worden de hiervoor genoemde (Europese) drempelbedragen niet expliciet benoemd en wordt er volstaan met een enkele verwijzing naar de webpagina van het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, binnen het kennisveld bekend als Piano¹¹. Op de Inkooppagina van het intranet worden de drempelbedragen middels een doorklik naar een WORD¹² bestand wel weergegeven. Een verwijzing van het Inkoopbeleid 2013 naar de Inkooppagina ontbreekt.

¹¹ www.Piano.nl; De twee jaarlijks bij Europese verordening vast te stellen drempelbedragen zijn op deze webpagina gemakkelijk vindbaar.

¹² Document: Drempelbedragen aanbestedingsprocedures.docx

Onder de (Europese) drempelbedragen hanteert het Inkoopbeleid 2013 de onderstaande staffel op basis waarvan moet worden vastgesteld welke inkoopprocedure bij een bepaalde opdrachtwaarde moet worden gevolgd.

	Werken	Leveringen	Diensten
Enkelvoudig	Tot € 50.000	Tot € 30.000	Tot € 30.000
Meervoudig	Vanaf € 50.000 – € 1500.000	Vanaf € 30.000 (tot Europees drempelbedrag)	Vanaf € 30.000 (tot Europees drempelbedrag)
Openbaar	Vanaf € 1.500.000	---	---
Europees	Vanaf Europees Drempelbedrag* (*) zie www.pianoo.nl	Vanaf Europees Drempelbedrag* (*) zie www.pianoo.nl	Vanaf Europees Drempelbedrag* (*) zie www.pianoo.nl

De bedragen zijn exclusief BTW.

In het beleid staat dat: *‘de staffel is gebaseerd op de voorkeursindeling zoals opgenomen in de Gids proportionaliteit¹³.’* Er is niet aangegeven met welke versie van de Gids proportionaliteit rekening wordt gehouden¹⁴.

Ook valt op dat voor Leveringen en Diensten geen Nationale aanbesteding (in de staffel aangeduid als Openbaar) is voorgeschreven. In de Gids proportionaliteit wordt deze Nationale procedure echter wel passend geacht voor Leveringen en Diensten met een waarde tussen € 150.000 en de Europese drempelwaarden¹⁵. Zie als voorbeeld de Rijksstaffel¹⁶ houdende de grensbedragen voor procedures onder de Europese aanbestedingsdrempels.

De gemeente Buren heeft de verschillende inkoopprocedures in het Inkoopbeleid 2013 als volgt kort omschreven:

- **‘Enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag**

De gemeente vraagt minimaal aan één ondernemer een offerte. Als niet meer dan één offerte wordt gevraagd, motiveren we op het inkoopformulier in het dossier waarom we niet meer dan één offerte vragen.

- **Meervoudig onderhandse Offerteaanvraag**

De gemeente vraagt ten minste aan drie ondernemers en ten hoogste aan vijf ondernemers een offerte, waarvan minimaal één leverancier van buiten de regio (regionaal) wordt uitgenodigd om in te schrijven.

- **Openbaar aanbesteden met of zonder voorafgaande selectie**

Voor werken vanaf en geraamd bedrag van € 1.500.000 plaatst de gemeente op de gemeentelijke website, evenals op Tendered, een aankondiging voor een opdracht. Bij een voorafgaande selectie kiest de gemeente uit de gegadigden een aantal potentiële opdrachtnemers die een offerte mogen uitbrengen. We motiveren op het inkoopformulier in het dossier waarom is gekozen met of zonder voorafgaande selectie¹⁷. ‘

¹³ Zie Gids proportionaliteit, 1 april 2016, paragraaf 3.4.2 Gangbare procedures.

¹⁴ Er is een gewijzigde versie per 1 april 2016 van kracht.

¹⁵ Maar ook verplicht wanneer het de inkoop betreft van opdrachten met een grensoverschrijdend belang..

¹⁶ Circulaire: Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde van 2015-0000428359, welke wordt aangepast overeenkomstig 32 440 Nieuwe regels omtrent aanbestedingen 12 juli 2017.

¹⁷ Zie inkoopbeleid 2013.

Rechtmatigheid afwijken inkoopprocedure

In het Inkoopbeleid 2013 is opgenomen dat afwijken van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid slechts mogelijk en toegestaan is op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders en 'voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is.' Wat de mogelijkheden of onmogelijkheden zijn worden niet nader beschreven.

Rechtmatigheid contractvorming

Om de rechtmatigheid van de contractvorming te ondersteunen geeft het Inkoopbeleid 2013 aan dat er een voorkeur bestaat om raamovereenkomsten te sluiten ten aanzien van overheidsopdrachten die daarvoor geschikt zijn. Er is verder geen toelichting gegeven op de juridische context waarom raamovereenkomsten kunnen bijdragen aan de rechtmatigheid. Ook ontbreekt een korte beschrijving van de aard van de opdrachten die geschikt kunnen zijn.

In het Inkoopbeleid 2013 wordt opgemerkt dat *'stilzwijgende verlenging van een overeenkomst zoveel mogelijk moet worden uitgesloten.'* De achterliggende redenen waarom en welke aanbestedingsrechtelijke risico's met een stilzwijgende verlening gemoeid zijn worden niet in het beleid uitgewerkt. Op de Inkooppagina op het intranet wordt ook geen nadere toelichting gegeven.

In het inkoopbeleid 2013 is beschreven dat *'de overeenkomst kan worden verlengd door te onderhandelen, mits hiermee door de totale gegunde opdrachtwaarde de drempel van de eerst volgende aanbestedingsvorm niet wordt overschreden.'* Er is verder in het beleid of op het intranet geen toelichting gegeven op de wijze waarop onderhandeld kan worden¹⁸, dan wel wat de juridische context inhoudt.

3.2.2 Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn

Naast de verwachte integriteit van haar bestuurders en ambtenaren op basis van de interne integriteitsregeling¹⁹ staat in het Inkoopbeleid 2013 dat de gemeente enkel zaken wil doen met integere ondernemers die zich niet bezig houden met criminele of illegale praktijken. Het uitgangspunt wordt toegelicht door te stellen dat toetsing van de integriteit van de ondernemers onder de Europese aanbestedingsdrempels in beginsel mogelijk is door bijvoorbeeld het vrijwillig toepassen van uitsluitingsgronden of het hanteren van de 'Gedragsverklaring Aanbesteden'²⁰. De gevallen waarin een dergelijke handelswijze wordt geadviseerd of de wijze van toepassing²¹ zijn niet in het beleid of op het intranet uitgewerkt.

¹⁸ Er bestaat wel een Europese onderhandelingsprocedure, doch deze is bedoeld voor de situatie dat er voor een nieuwe opdracht geen markt is, de nieuwe opdracht alleen door 1 bepaalde marktpartij kan worden uitgevoerd of dat de nieuwe opdracht met onverwijde spoed moet worden uitgevoerd, een en ander onder strikte voorwaarden, paragraaf 2.2.1.7 gewijzigde Aanbestedingswet 2012.

¹⁹ Regeling: Buren Bewust Integer 2015.

²⁰ Zie voor een inhoudelijke toelichting bijlage A: Het Juridisch Kader.

²¹ Hierbij verwezen naar de verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden zoals deze respectievelijk moeten en mogen worden toegepast, artikel 2.86 en 2.87 gewijzigde Aanbestedingswet 2012.

In het Inkoopbeleid 2013 laat de gemeente zien dat zij het belangrijk vindt dat zij acteert als een betrouwbare partner voor de markt door (rechtsgeldige) besluitvorming en (bevoegde) vertegenwoordig van de gemeente bij het aangaan van verbintenissen. In het Inkoopbeleid 2013 staat dat Inkoop en aanbesteding volgens het geldende mandaat, dan wel volmachtregeling van de gemeente dient te geschieden²²

In het Inkoopbeleid 2013 is gegeven dat de gemeente ernaar streeft om met opdrachtnemers overeen te komen om de gemeentelijke algemene Inkoopvoorwaarden van toepassing te verklaren op de overheidsopdracht(en). Binnen de gemeente Buren worden er twee sets²³ algemene voorwaarden gehanteerd: Algemene inkoopvoorwaarden en de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT). Er is echter niet beschreven hoe met volledige of gedeeltelijke afwijkingen op de inkoopvoorwaarden van de gemeente moet worden omgegaan, dan wel wie tot afwijking van de inkoopvoorwaarden mag/ mogen beslissen²⁴.

3.2.3 *Inkopen tegen de meest optimale integrale prijs-kwaliteitverhouding*

In het Inkoopbeleid 2013 is beschreven dat de gemeente inkoopt tegen de meest optimale integrale prijs-kwaliteitverhouding. In het Inkoopbeleid 2013 is niet uitgewerkt wat onder optimale integrale prijs-kwaliteitverhouding moet worden verstaan en hoe dit uitgangspunt in de praktijk vorm dient te krijgen.

3.2.4 *Stimuleren lokale en regionale economie, sociaal en duurzaam inkopen*

De gemeente geeft in haar Inkoopbeleid 2013 aan dat zij oog heeft voor de lokale economie en het midden- en kleinbedrijf. Daarbij wordt opgemerkt dat bij inkopen onder de Europese drempelwaarden rekening kan worden gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers, 'zonder dat dit tot discriminatie van ondernemers leidt.' In het Inkoopbeleid 2013 is verder niet uitgewerkt hoe dit uitgangspunt in de praktijk vorm krijgt in relatie tot de belangrijke aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten.

In het Inkoopbeleid 2013 wordt een passage gewijd aan de sociaal zwakkeren in de samenleving. Zo staat beschreven dat de gemeente -waar mogelijk en doelmatig- de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces stimuleert. "*Als dit wenselijk en mogelijk is ten opzichte van de gunningscriteria, nodigen we sociale werkvoorzieningen uit tot inschrijven.*"

Daarnaast stellen we sociale voorwaarden. Werken, leveringen en/of diensten die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen, tolereren we niet". Het Inkoopbeleid 2013 treedt niet in voorbeelden van sociale voorwaarden en de wijze waarop zij haar dienstverleners op sociale omstandigheden controleert²⁵.

²² Binnen de gemeente Buren bestaat er de Mandaatregeling Gemeente Buren 2012.

²³ De inkoopvoorwaarden voor werken zijn komen te vervallen, in voorkomende gevallen wordt er verwezen naar de standaardregeling UAV 2012.

²⁴ Centraal of decentraal in de organisatie?

²⁵ Denk daarbij aan de verplichte ondertekening van branche gerelateerde gedragscodes, of het vestigen van een alleenrecht.

Duurzame inkoop wordt in het Inkoopbeleid 2013 gezien als *‘een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap waarbij mens, milieu en financiën in balans zijn. Duurzaamheid wordt door de gemeente betrokken in de verschillende fasen van inkoop.’* Het Inkoopbeleid 2013 geeft aan dat duurzaamheidsaspecten een integraal onderdeel vormen van inkoop en aanbestedingstrajecten. De inhoudelijke kant van het milieubeleid is bepaald in het Milieujaarprogramma van de gemeente Buren. *‘Daar waar mogelijk -en juridisch, technisch, functioneel en financieel haalbaar- wordt het milieubeleid vertaald naar eisen en/of wensen welke worden opgenomen in selectie- en/of gunningcriteria en of in de te sluiten overeenkomst.’* Voor de praktische uitwerking van het onderwerp duurzaamheid verwijst het Inkoopbeleid 2013 naar de door het Agentschap NL opgestelde criteria duurzaam inkopen. Deze organisatie bestaat niet meer en is sinds 1 januari 2014 opgegaan in de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland²⁶. Daardoor zijn de criteria waarnaar wordt verwezen voor gebruikers niet meer -zoals beoogd- vindbaar.

In het inkoopbeleid 2013 wordt de keuze voor het digitaal inkopen²⁷ als duurzaam proces onder de aandacht gebracht, *‘inschrijving per E-mail of gebruik van TenderNed.’* Er is geen toelichting of richtlijn gegeven wat digitaal inkopen nu daadwerkelijk inhoudt en wanneer vanuit de gemeente de voorkeur bestaat om het inkooptraject digitaal af te doen en wanneer een papieren afhandeling volstaat.

3.2.5 Administratieve lastenverlichting voor ondernemers

In het Inkoopbeleid 2013 wordt vermeld dat bij aanbestedingen TenderNed als digitaal portaal wordt gebruikt. In het beleid wordt niet toegelicht of het begrip ‘aanbestedingen’ alleen strekt tot de (Europese) aanbestedingen of ook die inkopen met een grensoverschrijdend belang. Het Inkoopbeleid 2013 geeft geen verdere uitwerking van de wijze waarop de administratieve lastenverlichting voor ondernemers moet worden bewerkstelligd.

3.2.6 Inkoopsamenwerking met buurgemeenten

In het Inkoopbeleid 2013 staat vermeld dat de gemeente op regionaal niveau streeft naar inkoopsamenwerking met andere gemeenten. Dit wordt gedaan wanneer deze samenwerking de gemeente Buren op enige wijze kwalitatieve en/of financiële voordelen brengt. De inkoopsamenwerking wordt bepaald per inkoopopdracht. Er is verder niet uitgewerkt welk strategisch afwegingskader kan of moet worden gebruikt bij het bepalen van regionale samenwerking of welke functionaris(sen) tot een dergelijk samenwerking bevoegd zijn te beslissen.

²⁶ <https://www.rvo.nl/>

²⁷ Onder de Europese drempelwaarden is de digitale afhandeling van een inkooptraject nog een keuze, behalve wanneer de opdracht een grensoverschrijdend belang heeft en/ of vrijwillig bepaalde modellen of systemen worden gehanteerd die specifiek voor de Europese aanbestedingen zijn ontwikkeld zoals de UEA en de gedragsverklaring Aanbesteden. Deze laatste modellen/systemen functioneren alleen als er volledig digitaal wordt ingekocht of aanbesteed.

3.2.7 Innovatie

In het Inkoopbeleid 2013 staat beschreven dat de gemeente –*‘daar waar mogelijk- innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aanmoedigt, in die zin dat naar een innovatieve oplossing wordt gezocht of dat de markt ruimte wordt geboden om een innovatieve oplossing aan te bieden.’*

In het Inkoopbeleid 2013 is als praktische handreiking gegeven dat moet worden aangegeven of alternatieven²⁸ worden toegestaan en hoe deze worden beoordeeld. Ook wordt opgemerkt dat de uitvraag²⁹ van een innovatiegerichte aanbesteding er anders uit ziet. In het Inkoopbeleid 2013 is verder geen toelichting gegeven op de opdrachten die naar hun aard geschikt zijn om “innovatief” aan te besteden, of in welke gevallen het opportuun is om een alternatief toe te staan.

3.3 Evaluatie

In het Inkoopbeleid 2013 is bepaald dat het functioneren van de inkoopfunctie en het behalen van de inkoopuitgangspunten worden geëvalueerd. Zo staat vermeld: *‘We evalueren de bereikte resultaten op het gebied van duurzaamheid en social return , na 2 jaar.’* Eerst in 2017 is een evaluatie gedaan, genaamd Quickscan Kaders Inkoop- en Aanbestedingsbeleid³⁰. Het onderzoeksdoel van dit onderzoek betrof: *‘een indruk te krijgen van de manier waarop de organisatie vorm en uitvoering geeft aan de kaders uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2013.’* Er zijn in dit onderzoek geen complete dossiers bekeken en bij gebreke van gedetailleerde rapportages en (digitale) systemen waren de cijfers over inkoop tamelijk algemeen³¹. Een belangrijke conclusie voortvloeiende uit de Quickscan is dat het beleid weinig concreet is geformuleerd en daarmee onvoldoende handvatten bieden aan de inkoopende medewerkers om uitvoering te geven aan de inkoopuitgangspunten. Ook is benoemd dat het inkoopproces zo snel mogelijk gedigitaliseerd moet worden. In de Quickscan wordt geen oordeel gegeven over de werking van de inkoopfunctie in zijn volle breedte.

²⁸ De wijze van beoordeling van de geboden alternatieven ten opzichte van de initiële uitvraag en in relatie tot van de gedane inschrijvingen verdient bijzonder grote aandacht. Er zijn aanbestedingsrechtelijk grote risico's mee gemoeid.

²⁹ De uitvraag wordt niet gespecificeerd in een product, maar in een probleem waarvoor een oplossing moet komen.

³⁰ Rapport is van 28 maart 2017.

³¹ Dit komt uit de tekst van de Quickscan.

4. De uitvoering

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid centraal. De uitwerkingen in dit hoofdstuk geven antwoord op de volgende vragen:

2. Hoe is de inkoopfunctie van de gemeente Buren georganiseerd?
3. Hoe is de dienstverlening van het regionaal inkoopbureau georganiseerd?
4. Hoe is de taak en rolverdeling tussen het regionaal inkoopbureau en de inkoopfunctie van de gemeente Buren georganiseerd?
5. Vindt er periodiek een spendanalyse plaats? Wat zijn hiervan de resultaten? Zo nee, wat is hier de oorzaak van en zo ja, hoe draagt dit bij aan het inkoopproces?

4.1 De inkoopfunctie

4.1.1 Inkoopmodel

In 2014 is de visie op het inkoopbeleid, zoals vastgelegd in het raadsvoorstel van oktober 2013, en de inkoopfunctie binnen de gemeente Buren vanuit het MT middels haar voorstel aangescherpt³². Zo bestaat de wens om de inkoopfunctie in zijn geheel te professionaliseren. Het MT voorstel heeft enkele focusgebieden³³ ten behoeve van de professionalisering benoemd. Deze professionalisering houdt voor de gemeente Buren in dat zij toe willen groeien naar een gecoördineerde inkoop en op termijn de mogelijkheden wenst te onderzoeken voor de uitrol van een centraal georganiseerde inkoop³⁴.

4.1.2 Hoe is de inkoopfunctie in de organisatie vorm gegeven

Het gecoördineerde inkoopmodel heeft binnen de gemeente Buren vorm gekregen door de beleidsvorming en (strategische) ondersteuning aangaande inkoop en aanbesteding centraal te beleggen bij de afdeling Bedrijfsvoering³⁵ en de verantwoordelijkheid voor de feitelijke uitvoering van de inkoop- en aanbestedingstrajecten te laten toevallen aan de verschillende interne afdelingen. De afdelingshoofden zijn eindverantwoordelijk voor de inkopen van de desbetreffende afdeling.

Beleid en ondersteuning

In de praktijk houdt dit in dat de afdeling Bedrijfsvoering binnen de gemeentelijke organisatie belast is met beleidsvorming en ondersteuning van de inkoop en aanbestedingsprocessen. Blijkens het MT voorstel zorgt deze afdeling verder voor:

- *'De kaders van de gemeenteraad voor inkoop;*
- *Het inkoop- en aanbestedingsbeleid in samenwerking met het regionaal inkoopbureau;*
- *De algemene inkoopvoorwaarden in samenwerking met het inkoopbureau;*

³² MT/13/00271 Professionaliseren van de Inkoopfunctie d.d. 8 december 2014 en vastgesteld op 10 december 2014 conform de besluitenlijst van het Managementteam.

³³ De vermelde focusgebieden zijn: contractbeheer, leveranciersmanagement, juridische ondersteuning en procesondersteuning inkoop.

³⁴ MT voorstel MT/13/00271, Groeipad is afhankelijk van draagvlak en formatie.

³⁵ Voorheen afdeling A&O, bestaande uit dezelfde teams als de huidige afdeling Bedrijfsvoering: DIV, P&O, Communicatie, Financiën, ICT + FZ en Juridische Zaken.

- *Contactpersoon inkoopbureau Regio Rivierenland (formuleren van duidelijke afspraken/dienstverleningsovereenkomst);*
- *Procesondersteuner Inkoop (o.a. aanbestedingskalender, standaarddocumenten en Tendered, heeft nauw overleg met inkoopadviseur Inkoopbureau);*
- *De adviseur van het Inkoopbureau is het eerste aanspreekpunt bij inkoop- en aanbestedingsvragen;*
- *Beheer Tendered (het gebruik ligt bij inkoper);*
- *Ondersteuning vanuit advies, proces of controltaken aan inkopers en MT;*
- *Klachten over inkoop coördineren;*
- *Evaluatie over inkoopbeheer en controll.'*

Vallend onder de verantwoordelijkheid van het hoofd van de afdeling Bedrijfsvoering is er een 'centraal gepositioneerde' Werkgroep Inkoop ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende vakafdelingen en een afgevaardigde van het Regionaal Inkoopbureau. Het hoofd van het team juridische zaken is voorzitter van de werkgroep. Binnen deze werkgroep wordt beleid geformuleerd, suggesties gedaan voor verbeteringen en nieuwe ontwikkelingen geïnitieerd, daarbij verzorgt ze intern advies en opleiding.

Het Team JZ houdt zich binnen de inkoopfunctie bezig met de Werkgroep Inkoop, procesinrichting, ondersteuning en bewaking, alsmede het onderhouden van de contacten met het Regionaal Inkoopbureau.

Als schakel tussen de Werkgroep Inkoop (Team JZ) en de uitvoering van de inkopen en aanbestedingen is de rol van de inkoopprocescoördinator³⁶ gepositioneerd. Deze functie moet worden gezien als een algemene vraagbaak op het gebied van de interne inkoop- en aanbestedingsprocessen, geeft 1^e lijns juridisch advies³⁷, coördineert de afwijkingen op het inkoopbeleid door B&W, is coördinator ten behoeve van de Werkgroep en geeft uitvoering aan verbetermaatregelen (kwaliteitszorg). Deze inkoopprocescoördinator is gepositioneerd bij het Team Juridische Zaken maar kan voor³⁸ andere afdelingen werkzaam zijn wanneer er meer behoefte is aan (inhoudelijke) procesondersteuning. De teams en afdelingen die zelf veel inkopen hebben eigen ondersteuners op het gebied van inkoop voor de meer operationele taken.

Samenwerking externe inkoopadviseur Regionaal Inkoopbureau

Een eventueel tekort aan kennis en ervaring op het gebied van inkoop en aanbesteding wordt ondervangen door de samenwerking met het Regionaal Inkoopbureau. Deze partner fungeert als een externe inkoopadviseur, adviseert ter zake complexere vragen en verzorgt de (inhoudelijke) begeleiding van de nationale inkoopprocedures, de Europese aanbestedingen en de gezamenlijke aanbestedingstrajecten. De inkoopende medewerkers kunnen de Inkoopadviseur rechtstreeks benaderen voor het stellen van vragen of kunnen de vragen via de inkoopprocescoördinator laten verlopen.

³⁶ In het MT voorstel wordt de huidige inkoopprocescoördinator ook wel Procesondersteuner inkoop genoemd.

³⁷ Bijvoorbeeld (Europese) drempelbedragen.

³⁸ De inkoopprocescoördinator kan letterlijk ook bij een andere team gaan zitten om daar te werken. Zie reactie op nadere vragen van de RKC d.d. 17 januari 2018.

De inkoopadviseur draagt geen verantwoordelijkheid voor proces en resultaat en alleen op verzoek van de gemeente Buren, zijnde Team JZ, wordt er door het Regionaal Inkoopbureau gerapporteerd over uitgevoerde werkzaamheden.

Het Regionaal Inkoopbureau³⁹ maakt onderdeel uit van Regio Rivierenland een gemeentelijk samenwerkingsverband⁴⁰, dat o.a. middels kennisbundeling en kennisdeling het doel heeft om de gemeentelijke kosten te verlagen, de individuele gemeenten minder kwetsbaar te laten zijn en om betere kwaliteit te leveren.

De gemeente betaalt een vaste en variabele bijdrage aan het Inkoop Bureau en krijgt tegen een vooraf bepaald uurtarief⁴¹ de beschikking over een professionele inkoopadviseur. Op dit moment wordt de Inkoopadviseur voor 8 uur per week ingezet. Gezien de druk op de inkoopfunctie wordt dit op korte termijn met 4 uur per week uitgebreid. De inbreng van het inkoopbureau wordt als waardevol ervaren. Verdere uitbreiding van de inzet van het Regionaal Inkoopbureau zou de kwaliteitsslag die men ambieert kunnen versterken⁴².

Verder stelt het regionale inkoopbureau jaarlijks een werkplan op met de beoogde gezamenlijke inkooptrajecten. Dit werkplan wordt voorgelegd aan de gemeenten. Elke individuele gemeente kan aangeven aan welk traject(en) zij willen deelnemen en tevens kunnen zij eigen trajecten en/of werkzaamheden hieraan toevoegen. De overige werkzaamheden worden projectmatig ingepland. In geval van gezamenlijk aanbestedingstrajecten hanteert het Regionale Inkoopbureau haar eigen inkoop en aanbestedingsbeleid d.d. 10 december 2014.

Inkopers

Binnen de vakafdelingen vindt de daadwerkelijke inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten plaats. De rollen die belast zijn met de inkoop en aanbesteding betreffen per vakafdeling: de budgethouder, budgetbeheerder en/of de budgetmedewerker(s).

In het kader van de inkoopfunctie wordt een afdelingshoofd gekwalificeerd als budgethouder. Deze functionaris heeft de bevoegdheid om binnen het verleende mandaat, dan wel volmacht⁴³, verplichtingen⁴⁴ aan te gaan en is eindverantwoordelijk voor het inkoopproces en het bereikte resultaat.

Een teamleider wordt gekwalificeerd als budgetbeheerder en is als kennishouder inhoudelijk betrokken bij de inkopen en aanbestedingen. Deze functionaris adviseert aangaande inkoopstrategie en is sparringpartner van de uitvoerende inkoopfunctionaris.

³⁹ Binnen de organisatie Regio Rivierenland wordt het Regionaal Inkoopbureau aangehaald als Team Inkoop.

⁴⁰ Samenwerking overeenkomstig de Wet Gemeenschappelijke regelingen.

⁴¹ Grondslag van de tariefstelling is niet beschikbaar.

⁴² Vloeit voort uit de interviews.

⁴³ Mandaatregeling gemeente Buren 2012 mandaat/ volmacht in het kader van de inkoopfunctie wordt primair verleend aan de hoofden van afdelingen en niet nader in ondermandaat gegeven.

⁴⁴ De bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtshandelingen aan te gaan binnen een bepaald budget.

Binnen de inkoopfunctie wordt een groot aantal functionarissen⁴⁵, de vakspecialisten, gekwalificeerd als budgetmedewerker en voeren de inkoop of aanbesteding daadwerkelijk uit en beheren de contracten in de contractenbank⁴⁶. Deze functionarissen worden gezien als de 'inkopers' binnen de inkoopfunctie en worden geacht de kennis in huis te hebben om het Inkoopbeleid 2013 en vigerende wet- en regelgeving op doelmatige en rechtmatige wijze te vertalen naar de uitvoering⁴⁷. In de huidige organisatie zijn wel 50 functionarissen, verdeeld over de verschillende vakafdelingen, werkzaam als inkoper. Sommige van deze functionarissen kopen sporadisch in waarbij andere inkopers veelvuldig te maken krijgen met inkoop- en aanbestedingstrajecten. Mochten de inkopers bij hun taakuitoefening tegen complexe vraagstukken of problemen aanlopen, dan kunnen zij naar eigen inzicht de hulp inroepen van: de Inkoopprocescoördinator, een van de leden van de Werkgroep Inkoop, of de externe Inkoopadviseur.

4.2 Inkoop en aanbesteding in de praktijk

4.2.1 *Controle documenten, dossiervorming en spendanalyse*

De taakverdeling tussen de verschillende inkoop gerelateerde functionarissen is als volgt: de inkoper voert het volledige inkoop- of aanbestedingstraject uit, de teamleiders denken mee qua inkoopstrategie en werken mee aan de vertaling van de inkoopuitgangspunten. Verder beoordelen de teamleiders en de inkopers zelfstandig de doelmatigheid en rechtmatigheid van een inkoopplan met behulp van daartoe gehanteerde checklist(s). In de praktijk nemen de vakspecialisten regelmatig zelfstandig tactische en strategische keuzes en worden deze pas achteraf beoordeeld door de teamleiders. Het afdelingshoofd controleert vervolgens deze checklist. Op initiatief van JZ worden de inkoop- en aanbestedingstrajecten steekproefsgewijs op rechtmatigheid van uitvoering gecontroleerd door een medewerker van de afdeling financiën.

De relevante documentatie en informatie betreffende de inkoop- of aanbestedingstrajecten worden bij gebreke van een eenduidige werkwijze en geschikt (digitaal) registratiesysteem per vakafdeling op een eigen wijze gebundeld en geborgd. Daardoor worden de dossiers gefragmenteerd decentraal opgeslagen en is niet alles geregistreerd of 'vindbaar' in het documentmanagementsysteem van de gemeente Buren.

Ook ontbreekt een gestructureerde centraal raadpleegbare database met informatie over marktpartijen. Veel informatie over contracten en leveranciers is decentraal vastgelegd of zit in de hoofden van de inkopers. Een spendanalyse in de zin van het inventariseren van het totaal van leveranciers per inkoopcategorie, en/ of bijbehorende contractwaarde, en/ of ranking van leveranciers (leveranciers afhankelijkheid) en/of verdeling van spend naar vakafdeling, kan derhalve niet worden gemaakt. Ook het bewaken van de uitvoering van de inkoopcontracten wordt daardoor bemoeilijkt. In lijn met de resultaten van de uitgevoerde Quicksan uit maart 2017 en de aanbeveling van de accountant⁴⁸ moet ook nu worden vastgesteld dat er daardoor maar moeilijk managementinformatie kan worden gegenereerd.

⁴⁵ MT/13/00271, in het voorstel wordt opgemerkt dat er 40 medewerkers in de organisatie zijn met predicaat inkoper.

⁴⁶ In 'decos JOIN', het documentmanagement systeem van de gemeente Buren.

⁴⁷ Op basis van het MT voorstel kan worden opgemaakt dat de budgetmedewerkers in 2015 trainingen op het gebied van inkoop en aanbesteden aangeboden hebben gekregen.

⁴⁸ Boardletters 2014, 2015, en 2016.

Thans heeft de organisatie aangegeven dat zij in navolging van deze bevindingen tot invoering willen overgaan van een digitaal inkoopplatform⁴⁹ opdat betere vastlegging en procesbewaking van inkopen en aanbestedingen mogelijk is.

4.2.2 Handboek inkoop

Om te beoordelen hoe de inkoop in de praktijk plaatsvindt is het handboek inkoop beoordeeld en zijn een aantal inkoop- en aanbestedingstrajecten beoordeeld. Het Handboek inkoop (procesbeschrijving inkoop) geeft een compleet theoretisch beeld van alle te nemen processtappen, uitwijkmogelijkheden, budgetregelingen en hoe aanbestedingsprocedures vorm te geven en op te volgen. Om een beeld te geven hoe deze theorie zich verhoudt tot de praktijk hebben wij dit onderzocht aan de hand van de casestudie en gehouden interviews. Hieronder volgt een vergelijking op basis van het inkoopproces.

Inventariseren en specificeren

Voorafgaand aan de start van een inkooptraject dient de gemeente volgens hun inkoopbeleid de inkoopbehoefte te inventariseren en te specificeren. Wij hebben onderzocht of de gemeente voor de geselecteerde dossiers de behoeftebepaling en specificatie van de aanbesteding schriftelijk hebben vastgelegd. Wat daaruit naar voren komt is dat bij de meeste onderzochte aanbestedingen nauwelijks tot geen inventarisatie en specificaties is gevonden.

Behoeftebepaling aanbesteding

Bij de fase van inventariseren speelt de vraag of er überhaupt een inkoop of aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd. Bij het ontbreken van een behoeftebepaling loopt de gemeente het risico ondoelmatig aan te besteden, omdat ze vooraf onvoldoende zijn nagegaan hoe de gestelde doelen doelmatig bereikt kunnen worden.

Onderzoekers constateren dat de behoeftebepaling van onderzochte dossiers (met uitzondering van de collectieve aanbestedingen) niet aanwezig zijn of niet zijn aangeleverd. Dit betekent niet zonder meer dat de gemeente geen behoeftebepaling heeft omschreven. Uit interviews blijkt namelijk dat voor de grotere(regionale) aanbestedingen dit wel is beschreven, maar de omschrijving in een ander document is opgenomen. Dat maakt dan geen deel uit van het dossier, waardoor in een later stadium evaluaties worden bemoeilijk. In het algemeen heeft de gemeente voor kleinere aanbestedingen geen behoeftebepaling omschreven.

Specificatie aanbesteding

Na de behoeftebepaling specificeert de gemeente de aanbesteding. Hierbij geeft ze aan wat ze wil bereiken, hoe ze dat wilt bereiken en in hoeverre de kosten in verhouding staan tot de verwachte baten. Door goed te specificeren, verschaft de gemeenten inzicht in condities die kunnen leiden tot een zo hoog mogelijke kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs. Dit draagt bij aan een doelmatige aanbesteding.

⁴⁹ CTM Solution, geïntegreerde inkoop suite. De aanschaf van dit systeem maakt onderdeel uit van dit onderzoek als praktijkdossier in het kader van de casestudie. De effecten van de toekomstige uitrol in de organisatie kunnen niet worden onderzocht vallen niet binnen de reikwijdte van het onderzoek

Deze specificatie dient minimaal te bestaan uit een beschrijving van:

- de uit te voeren werkzaamheden en/of leveringen;
- de kwaliteitseisen;
- de financiële randvoorwaarden;
- het tijdsplan;
- de inkoopvoorwaarden.

De specificatie van de aanbesteding is veelal opgenomen in een interne opdrachtformulering en/of een programma van eisen. Alle facetten van het inkooptraject zijn zowel qua voorbereiding als qua uitvoering meer inzichtelijker bij aanbestedingen waarvoor een concreet uitgewerkt programma van eisen(bestek) is opgesteld dan bij aanbesteding waarbij er geen bestek is voorgeschreven.

Verder zijn de gewenste waardebeoordelingen in meeste onderzochte praktijkdossiers niet aanwezig of zijn mogelijk niet aangeleverd, dit in tegenstelling tot onderzochte regionaal begeleide aanbestedingen.

Selecteren

De selectiefase is binnen het inkoopproces belangrijk. Het selecteren van een leverancier volgens de formele regels draagt bij aan de rechtmatigheid van de aanbestedingsprocedure. Om te kunnen onderzoeken of de gemeente handelt in overeenstemming met de regels dient de selectieprocedure verifieerbaar te zijn.

Onderzoekers zijn nagegaan of de offertes aanwezig zijn in de aangeleverde dossiers en of de beoordelingen onderbouwd zijn. Ook is nagegaan of er uitzonderingsgevallen zijn die een afwijking van de regels rechtvaardigen.

Voor wat betreft de meeste aanbestedingen heeft de gemeente meerdere offertes aangevraagd. In de meeste onderzochte dossiers is het aantal aangevraagde offertes conform de richtlijn. Voor wat betreft de meervoudig onderhandse aanbestedingen is onduidelijk op welk wijze de keuze voor de leveranciers zijn gemaakt. Bij deze dossiers hebben onderzoekers niet kunnen vaststellen of voldaan is aan de eisen van de selectieprocedure.

In de offertebeoordeling zou de gemeente moeten streven naar objectiviteit, transparantie en non-discriminatie. Om dit te bewerkstelligen is een eenduidige en verifieerbare offertebeoordeling noodzakelijk. Als voor een aanbesteding een programma van eisen(bestek) is opgesteld, zijn de ontvangen offertes bijna altijd schriftelijk beoordeeld op basis van de vooraf vastgestelde gunningcriteria.

Indien als gunningcriterium is gekozen voor 'economisch meest voordelig' heeft de gemeente de kwaliteitsaspecten vaak onvoldoende geconcretiseerd of in sommige gevallen niet meegenomen. Hierdoor loopt ze het risico offertes onvoldoende objectief te beoordelen.

Contracteren

Ten aanzien van het contracteren is het volgende opgevallen; bij meerdere dossiers ontbreekt de overeenkomst of opdrachtbevestiging. Sommige dossiers bevatten een opdrachtbevestiging met verwijzing naar de offerte, terwijl in andere dossiers een daadwerkelijke overeenkomst zit die door beide partijen is ondertekend. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bevat geen richtlijnen met betrekking tot de inhoud en opzet van een contract. Hierdoor is moeilijk te beoordelen wanneer een opdrachtverstrekking dan wel een contract het meest voor de hand ligt.

Het is verder onduidelijk hoe de gemeente de expiratiedatum van contracten bewaken. Waarbij het ontbreken van een contractenregister kan leiden tot onrechtmatig inkopen indien de expiratiedatum van een contract is verstreken.

Bestellen, bewaken, nazorg en evalueren

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een inkoopprocedure te kunnen vaststellen, zijn een zorgvuldige bewaking van de werkzaamheden, evaluatie en nacalculatie noodzakelijk. In het merendeel van de gevallen is de uitvoering van de aanbesteding niet zichtbaar geëvalueerd. Ook een nacalculatie is zelden tot niet uitgevoerd. Het is daarom onduidelijk of er meerwerk en minderwerk is geweest, zodat de gerealiseerde kostprijs van de uitgevoerde werkzaamheden niet is vast te stellen. Een belangrijk inkoopdoel van de gemeente is om financieel verantwoord in te kopen, op deze manier is het vrijwel onmogelijk om dit vast te stellen.

4.2.3 Casusonderzoek

De daadwerkelijke uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren is onderzocht aan de hand van een zestal praktijkdossiers. De onderzoekers hebben daartoe een overzicht opgevraagd van uitgevoerde inkopen en aanbestedingen binnen de onderzoeksperiode (reikwijdte). De dossiers zijn zoveel mogelijk geselecteerd op basis van een evenwichtige afspiegeling ten aanzien van de aard van de opdracht, uitvoerende vakafdeling, samenwerking in regio verband, de toegepaste inkoop- of aanbestedingsprocedure, dan wel op basis van specifieke vermelding gedurende de interviews. Alle onderzochte praktijkdossiers komen uit de periode 2014 en 2016 (met uitzondering van het inkoopdossier aanschaf software inkoopapplicatie uit 2017, hier is in overleg met de rekenkamer besproken om deze casus mee te nemen in het onderzoek) en zijn inmiddels afgerond. In onderstaand tabel zijn de in afstemming met de rekenkamercommissie geselecteerde en onderzochte⁵⁰ praktijkdossiers weergegeven. In het tabel is niet de opdrachtwaarde van de dossiers vermeld aangezien deze informatie vanuit de onderzochte dossiers niet beschikbaar was.

⁵⁰ Een praktijkdossier (aanbesteding detachering van de heer Z16-45040) kon niet in het onderzoek worden betrokken. Er bestond twijfel over de beschikbaarstelling van de stukken aan de RKC. De stukken zijn te laat ontvangen, waardoor het proces niet meer kon worden geanalyseerd.

	Praktijkdossier	Uitvoering	Aard	Procedure
1	Inspectie fysieke kwaliteit Groen	Ruimtelijk beheer	Dienst	Enkelvoudig onderhands
2	Onderhoud Kunstwerken	Ruimtelijk beheer	Werk	Meervoudig onderhands
3	Elektriciteit	Ruimtelijk beheer	Levering	Europees
4	Riolering	Ruimtelijk beheer	Dienst	Europees
5	Software Inkoopapplicatie	ICT	Dienst of Levering	Meervoudig onderhands
6	WMO jeugdhulpmiddelen	Bedrijfsvoering	Dienst	Europees

Per praktijkdossier is ten behoeve van de inhoudelijke toets het dossier van de inkoop of aanbesteding opgevraagd. In het kader van het onderzoek is nagegaan welke documenten in het dossier aanwezig moeten zijn op basis van wet- en regelgeving, vanuit het oogpunt van transparantie en deugdelijke voorbereiding⁵¹. De resultaten van deze toets zijn in onderstaand tabel opgenomen en een nadere uitwerking is per praktijkdossier opgenomen in bijlage B.

		Inspectie kwaliteit groen	Onderhoud Kunstwerken	Elektriciteit	Riolering	Software Applicatie	WMO jeugdhulpmiddelen
1	Specificatie van inkoopdoel en behoefte(startformulier)						
2	Er is een waardebeoordeling opgesteld						
3	Gunningscriteria op basis van EMVI(BPKV) i.p.v. laagste prijs						
4	Communicatie/inkoopdocumentatie is op uniforme en transparante wijze verlopen en gedocumenteerd						
5	Proces verbaal van aanbesteding is aanwezig (indien van toepassing)						
6	Alle processtappen zijn volledig gevolgd, vastgelegd en traceerbaar						
7	Selectiecriteria zijn onderbouwd en beschreven						
8	Enkele of meerdere inkoopdoelstellingen zijn meegenomen in de uitvraag en zijn voldoende geconcretiseerd						
9	Evaluaties en nacalculaties aanwezig						

⁵¹ In lijn met de beginselen van het aanbestedingsrecht en beginselen van behoorlijk bestuur een en ander als basis voor de verantwoording.

10	Er zijn minstens drie en maximaal vijf partijen uitgenodigd (alleen van toepassing bij meervoudige onderhandse aanbesteding)						
11	Selectiecriteria is bij meervoudig onderhandse aanbesteding op een uniforme wijze tot stand gekomen en opgesteld						
12	Op het startformulier of op een vergelijkbaar document staat aangegeven op welke wijze de lokale markt is betrokken geworden, of een motivering waarom dit niet is gebeurd						
13	Er zit een 'Eigen Verklaring' ook wel UEA document genoemd in het dossier (alleen van toepassing bij uitsluitingsgronden en/of geschiktheidseisen en bij meervoudige onderhandse procedures)						
14	Rechtmatigheid is getoetst, onderbouwd, vastgesteld en gedocumenteerd (door eventueel een professionele inkoper of een jurist)						
15	Er zijn aanvullende sociale criteria gesteld / er is social return toegepast						
16	Voldoet de aanbesteding aan de inkoopdoelstelling op het gebied van duurzaamheid?						
17	Voldoet de aanbesteding aan de inkoopdoelstelling op het gebied van innovatief inkopen?						

Legenda bij:

(groen): het dossier bevat de genoemde informatie;

(geel): het dossier bevat de genoemde informatie gedeeltelijk;

(rood): het dossier bevat de genoemde informatie niet of te summier (of de betreffende informatie is niet overgedragen);

(wit): de gevraagde informatie is niet van toepassing.

In het bovenstaande stoplichtenschema is in beeld gebracht of voor de onderzochte inkoopdossiers criteria zijn toegepast die moeten bijdragen aan het bereiken van de vastgestelde inkoopuitgangspunten. De focus ligt daarbij op rechtmatigheid, de lokale werkgelegenheid, duurzaamheid en milieu en op sociale doelen. Uit de onderzochte aanbestedingen blijkt dat de vastgestelde inkoopdoelen onvoldoende worden behaald.

Rechtmatigheid

De gemeente kan met de uitvoering van inkoop en aanbesteding bijdragen aan beleidsdoelen. Tegelijkertijd dient de rechtmatigheid gewaarborgd te zijn. In de praktijk van de onderzochte dossiers blijkt dat de budgethouder en de budgetbeheerder in principe controleert op rechtmatigheid en dat de afdeling juridische zaken enkel wordt betrokken indien medewerkers willen afwijken van het beleid. Hierdoor worden vrijwel de meeste aanbestedingen onvoldoende vooraf gecontroleerd op rechtmatigheid.

Lokale werkgelegenheid

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft de gemeente opgenomen dat zij door middel van het beleid de lokale economie wil stimuleren. De manier waarop de gemeente dit in werking stelt en of stimuleert, is onduidelijk of is niet te achterhalen geweest op basis van de aangeleverde stukken en informatie.

In het aanbestedingsproces krijgt de betrokkenheid van lokale ondernemer(s) vertaling doordat op het startformulier wordt aangegeven waarom bij een bepaalde aanbesteding geen bedrijven uit de regio zijn uitgenodigd (indien dit van toepassing is). In de praktijk blijken lokale partijen binnen de gemeente Buren en omstreken aan de hand van een lijst van leveranciers te worden uitgenodigd, de manier waarop deze lijst tot stand is gekomen is onduidelijk.

Sociale doelen

Een ander doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid betreft de wens om door middel van het beleid sociale doelen na te streven, bijvoorbeeld door een percentage van een aanneemsom in te zetten voor social return (het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). De inzet van social return is op grond van het gemeentelijke beleid bij diensten en leveringen verplicht vanaf het laagste Europese drempelbedrag. Onder die drempel kunnen andere sociale criteria worden toegepast, maar is dit niet verplicht. Lang niet alle aanbestedingen lenen zich voor de toepassing van sociale criteria en de gemeente zal telkens een afweging moeten maken tussen kosten en baten. Oftewel: de omvang van de opdracht is te klein of de doorlooptijd is te kort om social return in te zetten. Aan de hand van de onderzochte dossiers, ontstaat het beeld dat SROI nauwelijks tot niet wordt ingezet. In de situatie waar het wel werd ingezet zoals bij de Europese aanbesteding Riolering uit 2014, blijkt aan de hand van de nota van inlichtingen dat inschrijvers veel moeite hebben gehad met de van toepassing verklaarde SROI eis.

Duurzaamheid

Tot slot wil de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid duurzaamheid stimuleren. Dit kan op meerdere manieren. Ten eerste doet de gemeente dit door in het programma van eisen of in de selectie- of gunningscriteria eisen te stellen aan milieu en duurzaamheid, bijvoorbeeld door te vragen om gebruik te maken van duurzame grondstoffen, energiezuinigheid en hergebruik van materialen en/of in te zetten op een duurzaam uitvoeringproces. In een aantal onderzochte inkoopdossier zijn duurzaamheidseisen van toepassing verklaard, vooral in de collectieve aanbestedingen zijn dit soort eisen voorgeschreven. Bij aanbestedingen onder de Europese drempel zijn deze nauwelijks tot niet meegenomen, wat mogelijk te maken heeft met het ontbreken van praktisch uitvoerbaar beleid op dit punt. Verder helpt het de medewerkers niet dat in het inkoopbeleid staat beschreven dat duurzaamheid moeten worden meegenomen indien het financieel te verantwoorden is, deze formulering zorgt voor onvoldoende draagvlak op het gebied van duurzaam inkopen.

5. De verantwoording

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de verantwoording over de uitgevoerde inkoop- en aanbestedingstrajecten. De uitwerking in dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vragen:

6. Op welke wijze wordt er gerapporteerd over de uitvoering en resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
7. Indien wordt afgeweken van de vastgestelde richtlijnen gebeurt dit dan navolgbaar, toetsbaar en rechtmatig?
8. Hoe is de kader stellende en toezichhoudende rol met betrekking tot inkoop en aanbestedingsbeleid door de gemeenteraad ingevuld en is de raad daarbij proactief geweest?

5.1 Controle op naleving door het college van B&W

Het college van B&W van de gemeente Buren heeft in algemene zin invloed op de doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid door het inhoudelijk formuleren van het voorstel tot vaststelling van dit beleid⁵². Na vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid komt de uitvoering van het beleid toe aan de ambtelijk organisatie. De doelmatige en rechtmatige uitvoering van het beleid dient door verantwoording controleerbaar te worden. Binnen de gemeente Buren neemt het college van B&W kennis van de resultaten van rechtmatige overheidsbestedingen middels de jaarlijkse accountantscontrole⁵³ ter toetsing van de rechtmatigheid⁵⁴.

Op basis van het documentonderzoek moet worden vastgesteld dat in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Buren geen nadere voorschriften of criteria zijn genoemd op basis waarvan rapportage, dan wel verantwoording over de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de portefeuillehouder, dan wel het college van B&W door het ambtelijke apparaat nodig is.

Het college van B&W heeft een controlerende rol bij de uitvoering van het beleid middels de vervulling van de haar toekomende afwijkingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid tot het afwijken van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid is binnen de gemeente Buren voorbehouden aan het college van B&W en dient ingevolge het inkoop- en aanbestedingsbeleid te worden voorzien van een deugdelijke motivering. Vallend binnen de reikwijdte van het onderzoek is 8 maal⁵⁵ een verzoek tot afwijking aan het college voorgelegd, veelal vanuit de behoefte om een één op één gunning toe te passen in de plaats van een meervoudig onderhandse inkoopprocedure.

Uit de interviews is gebleken dat er in de praktijk ook geen nadere structurele informatiestroom richting de portefeuillehouder is ingericht. De informatie die de portefeuillehouder, dan wel het college, wel bereikt vloeit veelal voort uit het tweewekelijks gehouden portefeuillehouderoverleg met de teamleider JZ, waarin het onderwerp Inkoop en aanbesteden ter sprake kan komen.

⁵² Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Buren 2013, vastgesteld door de gemeenteraad bij besluit van 1 oktober 2013.

⁵³ Artikel 213 Gemeentewet.

⁵⁴ De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op de naleving van de wettelijke kaders (wetgeving extern) en de naleving van interne kaders (regelgeving intern), zie Normenkader rechtmatigheid 2016. NB: in dit kader is een verouderde verwijzing opgenomen naar de Aanbestedingswet 2012 uit 2013. Dit moet zijn gewijzigde Aanbestedingswet 2012 uit 2016.

⁵⁵ Overzicht Afwijkingsbesluiten inkoop 2015-2017.

Deze teamleider JZ is echter niet gehouden tot het geven van informatie en draagt ook geen verantwoording af voor de gegeven informatie. De informatievoorziening richting de portefeuillehouder, dan wel het college van B&W is daarmee 'ad hoc' en informeel van aard.

5.2 Controle op naleving door gemeenteraad

Het is aan het college van B&W om de gemeenteraad ten aanzien van het onderwerp inkoop en aanbesteding van informatie te voorzien op basis waarvan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taak kan vervullen.

Binnen de gemeente Buren wordt de gemeenteraad op het gebied van inkoop en aanbesteden geïnformeerd door kennis te nemen van de begroting, de jaarrekening en de aanbevelingen van de accountant in dit kader. Op diverse plekken in de begroting en jaarrekening staan financiële kengetallen over inkoop- en aanbestedingstrajecten. Opvolging van de aanbevelingen van de accountant worden gemonitord door de kwaliteitscommissie. In deze commissie zijn de politieke partijen uit de gemeenteraad vertegenwoordigd waardoor via deze weg informatie -aan de hand van de door de accountant gesignaleerde onderwerpen- over de inkoopfunctie kan worden verkregen.

Op basis van het onderzoek en de gehouden interviews moet worden vastgesteld dat verdere informatievoorziening van het college van B&W naar gemeenteraad over inkopen en aanbestedingen primair plaatsvindt als hiervoor een specifieke aanleiding/ontwikkeling wordt gezien bij het college van B&W of de gemeenteraad. Er vindt geen structurele rapportage plaats over bereikte resultaten.

De gemeenteraad heeft haar kaderstellende rol met betrekking tot inkoop en aanbesteding alleen vervuld door vaststelling van de kaders voor het nieuw te ontwikkelen inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2013⁵⁶.

De gemeenteraad heeft in beperkte mate uitvoering gegeven aan de haar toekomstige controlerende rol. In 2015 zijn er formele vragen gesteld betreffende de 'zorginkooptrajecten'. Nadien zijn er door de gemeenteraad geen formele vragen meer gesteld over het beleid en de uitvoering van inkopen en aanbestedingen.

⁵⁶ Zie hiervoor onder paragraaf 3.1.

Bijlage A: Het Juridisch Kader

1.1 Vrije marktwerking

De inkoop van producten, diensten of werken door een gemeente is onderworpen aan een aantal Europese en daarop gebaseerde nationale regels. Deze 'spelregels' vloeien voort uit de vier vrijheden⁵⁷ van de Europese unie en beogen een optimale marktwerking te bereiken door het creëren van concurrentie tussen aanbieders op de markt⁵⁸. Op basis van deze spelregels is een gemeente gehouden om haar opdrachten aan te besteden door deze op een afgewogen procedurele wijze in de markt te zetten, zodat op objectieve gronden kan worden gekomen tot een geschikte leverancier en een passende aanbieding. Een en ander met de verwachting dat de verkregen concurrentie en dus de vrije marktwerking een gunstig effect heeft op de geoffreerde prijzen en de geboden prijs/ kwaliteit verhouding⁵⁹.

In het licht van de hiervoor aangehaalde vier vrijheden zijn de Europese aanbestedingsregels gestoeld op 4 beginselen, te weten:

Non-discriminatie

Er mag geen onderscheid naar nationaliteit gemaakt worden.

Gelijke behandeling

Er mogen geen discriminerende factoren aanwezig zijn bij een aanbesteding waardoor de een meer kansen krijgt dan de ander. Iedereen moet objectief en op dezelfde wijze behandeld worden en iedereen moet dezelfde informatie krijgen.

Transparantie

Vooraf moet met een voor iedereen leesbare beschrijving duidelijk zijn wat er verwacht wordt. Beslissingen moeten duidelijk worden gemotiveerd.

Proportionaliteit

Technische specificaties, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectie- en gunningscriteria moeten relevant zijn en in verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht⁶⁰.

De Europese aanbestedingsregels dienen te worden toegepast bij opdrachten die in geraamde waarde een bepaald drempelbedrag te boven gaan. De hoogte van het drempelbedrag is gekoppeld aan de aard van de opdracht.

⁵⁷ Vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

⁵⁸ https://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8yo94yo/vier_vrijheden, geraadpleegd 29 september 2017.

⁵⁹ <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht/aanbestedingsregels>, geraadpleegd 29 september 2017.

⁶⁰ <https://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-beginselen-van-europees-aanbesteden>, geraadpleegd 29 september 2017.

Zo zijn er specifieke drempelbedragen voor opdrachten van werken,- leveringen, en - diensten en voor Sociale en andere specifieke diensten⁶¹. Voor deze laatste categorie diensten geldt een vereenvoudigd regime⁶² en een hogere drempelwaarde omdat van deze diensten een beperkt grensoverschrijdend belang uit gaat. Denk daarbij aan diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en enkele juridische diensten.

Een opsomming van de diensten staat gegeven in bijlage XIV van Richtlijn 2014/24/EU. Met de inwerkingtreding van deze richtlijn en de daarop gewijzigde Aanbestedingswet 2012 is het regime voor 2B diensten komen te vervallen. Zie voor een nadere toelichting op de richtlijn en de nationale wetgeving hierna onder paragraaf 2.2. Tweejaarlijks worden de drempelbedragen bij verordening vastgesteld en zien er thans voor de periode 2016-2017⁶³ als volgt uit:

Werken	€ 5.225.000,-
Leveringen	€ 209.000,-
Diensten	€ 209.000,-
Sociale en andere specifieke diensten	€ 750.000,-

NB: dit tabel is een gecomprimeerde weergave van de drempelbedragen en is specifiek toegespitst op de gemeentelijke situatie.

Onder het niveau van de Europese Drempelbedragen is niet het volle Europese regime van kracht en is de aanbestedende dienst in beginsel vrijer bij het inrichten van haar inkoopbeleid en de te hanteren procedures, hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 2.4.

1.2 Europees regime

1.2.1 Europese richtlijnen

De Europese aanbestedingsregels zijn thans vervat in een viertal richtlijnen welke voor de lidstaten verbindend zijn voor het te bereiken resultaat⁶⁴ en door de lidstaten in eigen wetgeving dienen te worden omgezet. De richtlijnen hebben betrekking op:

- **Het gunnen van overheidsopdrachten (2014/24/EU)**

Deze regels richten zich kort gezegd tot de klassieke overheid zoals het Rijk, Provincies en Gemeenten en kan worden beschouwd als de basisrichtlijn voor de gemeentelijke inkoopfunctie.

⁶¹ Per 18 april 2016 is het regime betreffende de Sociale en andere specifieke diensten ter vervanging van het 2B diensten regime in werking getreden.

⁶² Vereisten: boven de Europese grenswaarden publicatie van de aankondiging, inclusief kenmerken van de opdracht en publicatie van de gegunde opdracht. Verder is de procedure vorm vrij. Onder de Europese drempelwaarden is de procedure met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur verder ook vorm vrij.

⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:307:FULL&from=NL>, geraadpleegd 29 september 2017.

⁶⁴ De richtlijnen richten zich enkel tot de lidstaten en hebben in beginsel geen directe werking. Vandaar dat deze richtlijnen moeten worden omgezet naar nationaal recht. Wanneer een bepaling onvoorwaardelijk, voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn dan kan een burger wanneer de termijn tot omzetting verlopen is zich in rechte direct beroepen op de bepalingen, doch alleen jegens een overheidsorgaan en niet jegens een burger.

- **Het gunnen van opdrachten water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (2014/25/EU)**
Deze regels richten zich tot aanbestedingsplichtige bedrijven die actief zijn in de speciale sectoren zoals benoemd in de tenaamstelling van de richtlijn.
- **Het gunnen van concessieopdrachten (2014/23/EU)**
Deze regels richten zich tot de klassieke overheid en speciale sectorbedrijven die een recht op exploitatie van een werk of dienst in de markt willen plaatsen.
- **Het gunnen van opdrachten betreffende defensie en veiligheid (2009/81/EG)**
Deze regels richten zich tot de aanbestedingsplichtige organisaties die opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied in de markt willen plaatsen.

De eerste drie richtlijnen zijn van kracht per 17 april 2014, waarbij de eerste twee de voorgaande oudere richtlijnen⁶⁵ hebben vervangen. De concessierichtlijn heeft voorschriften betreffende het aanbesteden van concessieopdrachten uit de oudere richtlijnen verduidelijkt in een zelfstandige richtlijn. De richtlijn voor de aanbesteding van defensieopdrachten is geheel nieuw en is per 21 augustus 2009 in werking getreden.

Deze modernisatie van de Europese wetgevende instrumenten zijn het gevolg van de door de Europese commissie in 2010-2011 gehouden evaluatie van het EU aanbestedingsbeleid onder de lidstaten⁶⁶ met als doel de doeltreffendheid en efficiëntie van de overheidsaanbestedingen te vergroten.

Zo beoogd de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU de gemeenten meer houvast te geven bij het behalen van strategische maatschappelijke doelen (MKB, innovatie), wordt ingespeeld op digitalisering van het aanbestedingsproces (administratieve lastenverlichting) en wordt het inkoop instrumentarium geacht beter toegerust te zijn op de voorliggende inkoop behoeften⁶⁷.

1.2.2 Aanbestedingswet 2012

De oude richtlijnen houdende de Europese aanbestedingsregels zijn op 1 april 2013 in de Nederlandse rechtsorde omgezet naar de Aanbestedingswet 2012⁶⁸. Parallel aan de modernisatieslag van de Europese commissie en de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde nieuwe richtlijnen heeft de Nederlandse wetgever een mutatie van haar eigen wetgeving voorbereid waarmee zij kon inspelen op de gewijzigde kaders vanuit Europa. Per 1 juli 2016 geldt dan ook de gewijzigde Aanbestedingswet 2012⁶⁹.

De gewijzigde Aanbestedingswet 2012 beoogt -in lijn met de Europese richtlijn(en)- een verlaging van de administratieve lasten⁷⁰, hogere doelmatigheid van de inkoopfunctie, betere kansen voor het MKB om overheidsopdrachten te verkrijgen, eenvoudigere afhandeling van klachten, transparantie ten aanzien van de inrichting van de procedures⁷¹ en een betere naleving van de wet- en regelgeving.

⁶⁵ De oude richtlijnen voor de klassieke sector en speciale sectoren stammen uit 2004 (respectievelijk 2004/18/EG en 2004/17/EG).

⁶⁶ Groenboek betreffende de modernisering van het EU beleid inzake overheidsopdrachten – Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt, COM(2011)15 def. d.d. 27 januari 2011.

⁶⁷ Uitgebreider instrumentarium om in de strategische behoefte te voorzien; naast openbare en niet-openbare procedure ook innovatie partnership, regime Sociale en andere specifieke diensten, concurrentiegericht dialoog, raamovereenkomsten, dynamisch aankoopstelsel, aankoopcentrales, raamovereenkomst en verder.

⁶⁸ Voorheen waren de richtlijnen geïmplementeerd middels de besluiten Bao (klassieke sector) en Bass (speciale sectoren).

⁶⁹ Besluit 24 juni 2016 houdende de wijziging van de Aanbestedingswet 2012 en het Aanbestedingsbesluit.

⁷⁰ Bijvoorbeeld door de verplicht digitale publicatie van opdrachten via TenderNed, of gebruik van het model eigen verklaring (UEA).

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de gewijzigde Aanbestedingswet 2012, is ook de bij deze wet behorende Aanbestedingsbesluit gewijzigd. Dit besluit, zijnde een algemene maatregel van bestuur, behelst de nadere uitwerking van enkele onderwerpen van de Aanbestedingswet 2012 door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Zo zijn met het Aanbestedingsbesluit een tweetal richtsnoeren en een voorgeschreven standaardformulier ingevoerd, te weten:

- **De Gids Proportionaliteit** = richtsnoer
De Aanbestedingswet 2012 beschouwt het proportionaliteitsbeginsel als een van de dragende beginselen van het aanbestedingsrecht en heeft in de Gids proportionaliteit een toelichting gegeven van proportioneel handelen door de aanbestedende diensten en biedt praktische afwegingskaders bij het uitzetten van aanbestedingsprocedures.
- **Het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016)** = richtsnoer
Het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016) beschrijft stapsgewijs de procedures voor het aanbesteden van opdrachten voor werken en geldt voor opdrachten boven en onder de Europese drempelwaarden.
- **Het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA)** = standaardformulier
Het UEA is een digitaal gegenereerde Eigen verklaring over de financiële toestand, de bekwaamheden en de geschiktheid van ondernemingen voor een aanbestedingsprocedure. Door gebruikmaking van dit digitale standaardformulier is het niet noodzakelijk om op voorhand bij inschrijving bewijsmiddelen mee te sturen en worden de administratieve lasten verlicht. Het UEA vervangt per 1 juli 2016 het eerder gehanteerde Nederlandse model Eigen verklaring.

Naast de (gewijzigde) Aanbestedingswet 2012 en de nadere uitwerking van regelgeving voortvloeiende uit het Aanbestedingsbesluit is er ook flankerend beleid⁷² ontwikkeld:

- **De Gedragsverklaring aanbesteden (GVA)**
Het modelformulier, zijnde een verklaring van de minister van Veiligheid en Justitie⁷³, waarmee een ondernemer kan aantonen dat de door een aanbestedende dienst gestelde uitsluitingsgronden die betrekking hebben op onherroepelijke veroordelingen of beschikkingen wegens overtreding van de mededingingsregels, op hem niet van toepassing zijn. Een GVA heeft een beperkte geldigheidsduur van 2 jaar en kan na afgifte aan de ondernemer door deze worden hergebruikt bij het invullen van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument in voorkomende aanbestedingsprocedures. Het gebruik van de GVA is niet verplicht, doch wanneer de aanbestedende dienst dit wenst toe te laten dan is men gehouden het voorgeschreven model en proces toe te passen.

⁷¹ Gemaakte (strategische) keuzes moeten worden gemotiveerd, denk daarbij aan gekozen procedure, afwijking van het gunningscriterium BPK (voorheen EMVI), of de reden achter het samenvoegen van opdrachten.

⁷² Beleid dat op basis van vrijwilligheid de inkoopfunctie van de gemeente kan ondersteunen en professionaliseren.

⁷³ Dienst Justis is de uitvoerende organisatie en verricht het onderzoek naar gedrag en antecedenten en geeft feitelijk de verklaring af.

- **Advies Klachtafhandeling bij aanbesteding (Advies)**

Dit is een vrijwillige standaard voor het afhandelen van klachten bij aanbestedingen en kan als onderlegger dienen bij het opzetten van een interne klachtenregeling van de aanbestedende dienst.

Het Advies heeft tot doel de uniformering van een snelle en zorgvuldige klachtafhandeling. Het Advies koppelt tevens het proces van de interne klachtenregeling aan de adviserende en bemiddelende rol van de Commissie van Aanbestedingsexperts⁷⁴. Daarbij is het uitgangspunt dat de aanbestedende diensten klachten eerst zelf behandelen voordat deze voor behandeling door de Commissie in aanmerking komen.

- **VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid en VNG Model Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten**

Op een juiste wijze inkopen en aanbesteden is van groot belang voor gemeenten. Om hen daarbij te ondersteunen heeft VNG het VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid en VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten opgesteld.

Het VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid beschrijft de verschillende beleidsmaatregelen die een gemeente in staat stelt een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid te realiseren.

Het model beoogt een handvat te bieden, door ruimte te laten voor gemeenten om hun eigen beleidskeuzes verder aan te vullen en om hun rol als professioneel opdrachtgever (inclusief het ambitieniveau) op een goede wijze in te vullen⁷⁵.

Het VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten ondersteunt gemeenten bij het vastleggen van het contractuele kader met de markt. De Model voorwaarden voldoen aan de regels van de Aanbestedingswet 2012, waaronder de proportionaliteitseisen en geven blijk van een afweging van de belangen van de gemeente in relatie tot de leverancier. Minder vragen en onderhandelingen leiden voor beide partijen tot lastenverlichting⁷⁶.

- **Gemeentelijke ICT voorwaarden (GIBIT) van VNG/KING**

Deze voorwaarden zijn voor de gemeenten ontwikkeld door VNG/ KING ter ondersteuning van de deze gemeenten bij de inkoop van de ICT behoefte. Deze ICT opdrachten verschillen naar aard en proces zoveel van de reguliere opdrachten voor leveringen en diensten dat juist daarom is gekomen tot een specifieke set met regels.

⁷⁴ Door het Ministerie van Economische Zaken ingestelde adviesorgaan, welke onafhankelijk (niet bindende) advies geeft over gevoerde aanbestedingen onder en boven de Europese grenswaarden.

⁷⁵ <https://www.pianoo.nl/document/6457/vng-model-inkoop-aanbestedingsbeleid>, geraadpleegd 29 september 2017.

⁷⁶ <https://www.pianoo.nl/document/5831/vng-model-algemene-inkoopvoorwaarden-voor-leveringen-diensten>, geraadpleegd 29 september 2017.

1.3 Inkoop onder de Europese aanbestedingsdrempelwaarden

In paragraaf 2.1 is reeds opgemerkt dat de Gemeente onder de Europese drempelwaarden een grotere vrijheid heeft om haar eigen inkoopbeleid en de inkooporganisatie vorm te geven, bevoegdheden vast te leggen⁷⁷ en de te hanteren inkoopprocedures voor te schrijven. Een aanbestedende dienst heeft zich onder de drempelwaarde echter wel te houden aan de beginselen van het Europese aanbestedingsrecht⁷⁸.

Bovendien kent de Nederlandse wetgeving een aantal specifieke regels voor onder de aanbestedingsdrempel. Denk daarbij aan de verplichte toepassing van het Aanbestedingsreglement Werken 2016 en de doorwerking van hetgeen beschreven in de Gids proportionaliteit.

Het inkoopbeleid kan met medeneming van het Europese gedachtengoed bestaan uit duidelijk geformuleerde speerpunten op economisch, sociaal en maatschappelijke gebied⁷⁹, welke ten behoeve van de inkooppraktijk vertaald moeten worden naar praktische handreikingen. Bij de opzet en uitvoering van de aanbestedingsprocedures⁸⁰ zal rekening gehouden moeten worden met deze handreikingen opdat anders de beleidsdoelstellingen niet zullen worden behaald. Monitoring of wordt voldaan aan deze handreikingen dient onderdeel uit te maken van een goed werkende Inkoopfunctie binnen de gemeentelijke organisatie.

Naast het vastleggen van de beleidskaders dienen de eigen inkoopregels tevens voor te schrijven op welke wijze moet worden ingekocht. Zo geeft het inkoopbeleid regels op basis waarvan kan worden vastgesteld bij welke bedragen het opvragen van één offerte volstaat (enkelvoudig onderhandse procedure), wanneer meerdere offertes moeten worden opgevraagd (meervoudig onderhandse procedure) of wanneer een opdracht vooraf -op een Europese wijze- openbaar moet worden aangekondigd⁸¹ (nationaal openbare of niet-openbare procedure). Ook kan het beleid een procedure beschrijven op grond waarvan onder voorwaarden kan worden afgeweken van de te volgen procedure en wie tot deze afwijking bevoegd is/zijn te beslissen.

De vrijheid ten aanzien van de categorisering van de te volgen inkoopprocedures wordt echter ingekleurd door hetgeen beschreven is in de Gids proportionaliteit. Deze praktische uitwerking van het proportionaliteitsbegrip heeft als wettelijk richtsnoer ook invloed onder de Europese drempelwaarden, waardoor men bij het vaststellen van het eigen inkoopbeleid wel rekening moet houden met de voorkeursindeling zoals opgenomen in paragraaf 3.4 van de Gids proportionaliteit. Ook is het belangrijk om acht te slaan op de overige hoofdstukken van de Gids proportionaliteit aangezien voor het gehele inkoopproces van voorbereiding tot contractsluiting praktische afwegingskaders worden gegeven bij de bepaling of in het voorkomende geval door de gemeente proportioneel gehandeld wordt of niet.

⁷⁷ Mandaatregister, inclusief budgetregeling.

⁷⁸ Op basis van jurisprudentie dienen bij de uitvoering van alle aanbestedingen dus ook onder de Europese grenswaarden rekenschap te worden gehouden met de in paragraaf 2.1 beschreven beginselen van aanbestedingsrecht.

⁷⁹ Duurzaam inkopen, toegankelijkheid MKB, innovatie.

⁸⁰ Zowel de Europese aanbestedingen, alsook de opdrachten die verleend worden onder de Europese drempelwaarden.

⁸¹ Deze procedure dient te worden gevolgd in het geval het een opdracht betreft met een grensoverschrijdend belang. Dit grensoverschrijdend belang wordt beoordeeld aan de hand van de geraamde opdrachtwaarde (hoge waarde), de technische aard van de opdracht (grote markt buiten NL) en/of de plaats van uitvoering (grensgebieden).

Bijlage B: Praktijkdossiers

Inspectie fysieke kwaliteit Groen

Wat is er aanbesteed:

De gemeente heeft als taak het openbaar groen te onderhouden. Er is een beperkte budget voor de inboet van groen beschikbaar gesteld. De vervanging van structureel groen op lange termijn (20 jaar) is in de gemeente nog niet inzichtelijk en geprogrammeerd. Om dit te realiseren is inzicht benodigd in de fysieke kwaliteit van het groen. De gemeente wil dit inzicht verkrijgen middels het uitvoeren van een inspectie.

De gewenste inspectie bestaat uit:

- Het genereren van gegevens ten aanzien van de fysieke kwaliteit (kwaliteit, restlevensduur, oorzaak, urgentie etc.) van het groen in de openbare ruimte van de gemeente Buren;
- Het op basis van de gegenereerde gegevens onderhoudsachterstanden en vervangingswaarden berekenen;
- Het genereren van gegevens ten aanzien van groen om te gebruiken bij afstemming met de weg- en rioolplanning.

Op welke wijze:

Deze uitvraag is aan de hand van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding in de markt gezet.

En de uitkomst(en):

De gewenste inspectie doelen zijn terug te vinden in het geleverde inspectierapport van de betreffende leverancier. Het ontbreekt echter aan een beoordelingsformulier, waarmee niet vastgesteld kan worden of de gewenste kwaliteit is geleverd.

Aandachtspunten:

De juiste vragen worden gesteld in het controle document inkoopdossier, de onderbouwingen hiervan ontbreken grotendeels. Er staat bijvoorbeeld "interne rechtmatigheid volledig en onderbouwd", de onderbouwing hiervan ontbreekt echter. Verder staat er een verwijzing naar EMVI, dit bestaat niet langer dit wordt onder het huidige aanbestedingsregime de Beste Prijs Kwaliteit Verhouding genoemd. De opdrachtwaarde van 22.000,- past binnen de drempel voor een open gunning, en is conform de Gids Proportionaliteit. De verwijzing naar de Gids ontbreekt wel in de betreffende stukken. Verder ontbreekt het startdocument van deze aanbesteding, of is mogelijk niet aangeleverd, hierdoor missen wij de aanleiding van deze aanbesteding.

Onderhoudswerkzaamheden Kunstwerken

Wat is aanbesteed:

De uitvraag bestaat uit het herstellen van muren, beschoeiingen, leuningen en betonconstructies en het schoonmaken van diverse kunstwerken binnen de gemeente Buren. Er is een overzicht van de

werkzaamheden per locatie beschikbaar gesteld. In dit overzicht is eveneens per locatie een omschrijving gegeven van het schadebeeld.

Op welke wijze:

De opdracht is aan de hand van een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure in de markt gezet, op basis van de laagste prijs criterium.

En de uitkomst(en):

Er is een gericht plan van aanpak aangeleverd door de betreffende contractant, wat aansluit op de wensen van de gemeente. Het contract met de betreffende leverancier ontbreekt of is niet aangeleverd waardoor wij geen uitspraken kunnen doen over de contractvorm en bijbehorende bepalingen.

Aandachtspunten:

Er staat een verwijzing naar de UAV1989 in één van de inschrijvingen, terwijl de Gemeente verwijst naar UAV2012, dit kan tot verwarring leiden gedurende de uitvoering en bij de totstandkoming van het contract. De gemeente dient hier ten allertijden over te communiceren naar de markt of aan de hand van de nota van inlichtingen, dit is uit de stukken niet op te maken.

Er zijn hardkopie ontvangstbewijzen van de offertes, deze stukken worden blijkbaar nog per post ontvangen. Deze manier van ontvangst is conform de ARW, enkel de gemeente verwijst in haar stukken naar de ARW2005 terwijl de ARW2016 de meeste actuele versie is. Daarbij verwijst de gemeente in de uitvraag naar de algemene inkoopvoorwaarden voor diensten en leveringen, dit is verwarrend te noemen. Hieruit komt niet duidelijk naar voren hoe de gemeente deze opdracht heeft bepaald, namelijk als een dienst, levering of als een werk.

Er wordt wederom een verwijzing naar EMVI gemaakt, dit is niet conform terminologie van de gewijzigde Aanbestedingswet 2012. Vervolgens is er gebruik gemaakt van het laagste prijs criterium, dit dient echter onderbouwd te worden. Deze onderbouwing is niet in de stukken terug te herleiden.

Tot slot moet opgemerkt worden dat de stukken zoals het controle inkoopdossier, startdocument, en de waardebepaling ontbreken of niet aan ons is aangeleverd.

Software Applicatie

Wat is er aanbesteed:

Er is behoefte aan een gestandaardiseerd digitaal inkoopproces met controles voor het kiezen van de juiste inkoopmethodiek, het sturen van de juiste documenten en met ingebouwde autorisaties. Met maximaal 10 inkoopende medewerkers, waarvan 5 super-users/ondersteuners, ontwikkelen we een kleinere, beheersbare groep specialisten. Op basis van deze behoefte, is er een uitvraag in de markt gezet voor het verkrijgen van een digitale inkoopapplicatie en de bijbehorende trainingen. Hiermee wilt de gemeente het volgende realiseren: Een software inkooppakket implementeren voor alle inkoopprocessen, met betrekking tot leveringen, werken en diensten. Het software pakket ingericht en wel in gebruik nemen voor eind 2017.

Op welke wijze:

Aan de hand van een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure is deze uitvraag in de markt gezet. Gunningscriterium is onbekend, aangezien we de daadwerkelijke uitvraag niet hebben aangeleverd gekregen. Wel is er een programma van eisen opgesteld, waaraan de applicatie minimaal dient te voldoen.

En de uitkomst(en):

Er is een keuze gemaakt voor de firma CTM. Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe deze keuze tot stand is gekomen. De betreffende informatie hiervoor ontbreekt of is niet aangeleverd geworden.

Aandachtspunten:

In het kader van deze aanbesteding merken wij op dat het inkoopdossier waarbij de doelmatigheid en rechtmatigheid is afgewogen ontbreekt, waardoor wij dit niet verder hebben kunnen beoordelen. Vanuit aanbestedingsrechtelijke perspectief gaan wij -op basis van de stukken uit- van een opdrachtwaarde van €49.000 euro, dit bedrag omrekenen per maand ad. €4083 euro. Aangezien de totale doorlooptijd onbekend is of in ieder geval niet duidelijk staat beschreven, geldt als vuistregel om het maandbedrag te vermenigvuldigen met 48 maanden, wat vervolgens uitkomt op een totaal bedrag van € 196.000 euro excl. BTW. Dit totaal bedrag mag de Europese drempel voor diensten/leveringen niet overschrijden, indien dit wel mocht gebeuren is de Gemeente Buren verplicht om de vervolg opdracht Europees aan te besteden. Een en ander hangt er vanaf of de waardebepaling zoals in het dossier geschetst wel een compleet beeld geeft van de totale scope.

Elektriciteit

Wat er is aanbesteed:

Het betreft hier de offerteaanvraag voor de levering van Elektriciteit ten behoeve van opdrachtgevers Regio Rivierenland. Het gaat verder om een overeenkomst te sluiten voor de levering van duurzame elektriciteit ten behoeve van diverse opdrachtgever. Opdrachtgever bestaat uit de volgende individuele deelnemers:

Gemeente Buren	Gemeente Neerijnen
Gemeente Culemborg	Gemeente Tiel
Gemeente Geldermalsen	Gemeente West Maas en Waal
Gemeente Lingewaal	Gemeente Zaltbommel
Gemeente Maasdriel	Gemeenschappelijke regeling: AVRI te Geldermalsen
Gemeente Neder Betuwe	Gemeenschappelijke regeling: Regio Rivierenland te Tiel

De looptijd van de te sluiten leveringsovereenkomst is van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2018 met een wederzijdse optie tot verlenging van vier maal één jaar (2019/ 2020/ 2021/ 2022). De overeenkomst kent geen opzegtermijn of stilzwijgende verlenging.

Op welke wijze:

Bij deze opdracht is de openbare procedure gebruikt om per deelnemer een overeenkomst te sluiten voor de levering van duurzame elektriciteit ten behoeve van de opdrachtgever. Het laagste prijs criterium is hier van toepassing verklaard.

En de uitkomst(en):

De aanbesteding is, op advies van de externe deskundige, toegespitst op de toeslag welke energieleveranciers toepassen op de energieprijis. De inschrijvingen zijn allen inhoudelijk getoetst door de inhoudelijk adviseur. Er zijn vragen gesteld aan de inschrijver over het lage toeslag percentage door de externe adviseur. De inschrijver heeft hier, naar tevredenheid, op geantwoord. In dit verband moet worden opgemerkt dat er, op advies van de externe deskundige, een gescheiden aanbesteding van elektriciteit en gas, op de markt is gezet. Bij de gunning zijn alle inschrijvers gekend in de toeslagen. Er zijn geen bezwaren, vragen en/of opmerkingen ontvangen van afgewezen inschrijvers.

Aandachtspunten:

De aanbestedingsleidraad is goed en volledig in kaart gebracht, het betreffende document is van een redelijk kwaliteitsniveau. Vanuit de nota is wel een regelmaat te zien van vragen over te hoog gestelde eisen deze eisen worden wel veelal door de gemeente aangepast ofwel verlaagd. Een bijzonder opvallend aspect is, dat deze aanbesteding op TenderNed is gepubliceerd maar de inschrijvingen zijn via de post ontvangen. Dit is ongebruikelijk en in strijd met het transparantie beginsel. Indien TenderNed gebruikt wordt voor zowel de publicatie, de procedure en het vervolg proces, dan is het aannemelijk het digitale platform te gebruiken voor de ontvangst van de inschrijvingen. Verder moet gezegd worden dat de motivatie voor het aanbesteden op laagste prijs, matig en onvolledig is.

Na beoordeling van de inschrijfstaten komt het volgende naar voren; Greenchoice heeft een inschrijving van 614 euro, dit vergeleken met de hoogste inschrijving van 42.911,- euro, dit kan vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief gezien worden als een abnormaal lage inschrijving. Gegunde opdrachten dienen in beginsel binnen 30 dagen op TED gepubliceerd te worden, in dit geval is er pas na 3 maanden gepubliceerd, de reden hiervan is onbekend. Tevens constateren wij diverse emailverkeer tussen partijen en de gemeente, waarom is dit niet via de berichtenbox van TenderNed verlopen? Dit is niet volledig in lijn met het transparantie en gelijkheidsbeginsel. Verder valt op dat de volgende documenten ontbreken, een startdocument, een controle inkoopdossier, tevens hebben wij de offertes van de inschrijvers niet aangeleverd gekregen.

Riolering

Wat is er aanbesteed:

Het doel van deze Europese aanbesteding is geweest om een overeenkomst aan te gaan voor de reiniging, inspectie en boordeling van vrijverval riolering, volgens de wettelijke richtlijnen.

Het betreft hier de samenwerking van de individuele gemeenten Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Neder-Betuwe en Tiel. De aanbesteding is namens de opdrachtgevers begeleid door het Inkoopbureau Regio Rivierenland.

De looptijd van de raamovereenkomst is voor 1 jaar, ingaande 1 januari 2016 en van rechtswege eindigend op 31 december 2016.

Op welke wijze:

Het betreft hier een openbare Europese procedure (zonder voorafgaande selectie) volgens de Aanbestedingswet 2012, op basis van het gunningcriterium "Laagste prijs".

En de uitkomst(en):

De inschrijvingen zijn beoordeeld op volledigheid, minimumeisen, procedurele voorwaarden en geschiktheidseisen. Vervolgens zijn de inschrijvingen beoordeeld op het gunningcriterium laagste prijs, hieruit is de keuze gemaakt voor het bedrijf Janssen bv. Hier is verder geen bezwaar tegen gemaakt door de andere partijen.

Aandachtspunten:

De uitvraag is duidelijk beschreven en is overzichtelijk, enkel de onderbouwing ontbreekt waarom de aanbesteding niet in percelen is verdeeld. Er is slechts motivatie gegeven van de voordelen van samenvoegen en schaalvergroting. Er wordt in de leidraad gesproken over het feit dat er überhaupt geen sprake is van percelen, dit is niet geheel juist. De diverse gemeenten die aangehaakt zijn bij deze aanbesteding kunnen namelijk gezien worden als zijnde verschillende percelen. De Raamovereenkomst wordt aangegaan voor 1 jaar, vanuit evenredigheidsperspectief is dit niet proportioneel te noemen. De markt kan daardoor vrij lastig prijstechnisch en markt onderscheidend inschrijven, gezien de beperkte korte doorlooptijd.

Diverse technische als niet technische voorwaarden worden gesteld in het PvE, het gevolg om deze niet als gunningscriteria voor te schrijven leidt tot een beperkte mate van voorschrijnend inzicht.

Doelstellingen vanuit het beleid zijn hier onvoldoende tot niet meegenomen, de redenatie hiervoor ontbreekt. SROI als optie opgenomen, dit kan leiden tot niet vergelijkbare inschrijvingen, met als gevolg een onrechtmatige gunning. SROI dient namelijk voorgeschreven te worden of niet. Aan de hand van de Nota van Inlichtingen is op te maken dat marktpartijen moeite hebben gehad met de toepasbaarheid van de SROI eis, is hier praktisch uitvoerbaar beleid voor?

De korte doorlooptijd van een jaar maakt het niet aantrekkelijk voor partijen om voor SROI een goede invulling te verzorgen. Er is wederom niet overgegaan tot het digitaal ontvangen van de inschrijvingen, hierdoor ontstaat een onvoldoende mate van transparantie en onduidelijkheid richting de markt.

WMO jeugdhulpmiddelen

Wat is er aanbesteed:

Inkoop van zorg en ondersteuning in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet door tien samenwerkende gemeenten in Regio Rivierenland, namelijk Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel. Zaltbommel koopt een gedeelte van de zorg regionaal in, maar volgt verder een lokaal proces. De uiteindelijke Raamovereenkomsten die voortvloeien uit deze inkoop worden aangegaan per gemeente.

Op welke wijze:

De opdracht is aan de hand van een Europees openbare procedure in de markt gezet, deze aanbesteding is gebaseerd op het EMVI gunningscriterium.

En de uitkomst(en):

De gunning van de opdracht heeft op een objectieve wijze plaats gevonden en heeft geleid tot de beste prijs en kwaliteit inschrijving. Uiteindelijk heeft de leverancier zelf niet de gewenste kwaliteit kunnen leveren. De gemeente heeft daardoor het contract met de leverancier moeten beëindigen. De nieuwe aanbesteding WMO 2017 hebben wij niet kunnen beoordelen, de verkregen informatie en documentatie is daarvoor te beperkt geweest.

Aandachtspunten:

Voor wat betreft deze aanbesteding, kan gezegd worden dat inkoopstukken er goed en volledig uit zien. Diverse inkoop technische afwegingen zijn goed vertaald en verwerkt in de aanbestedingsleidraad. In de aanbesteding zijn meerdere inkoopdoelstellingen, waaronder SROI en maatschappelijk verantwoord ondernemen verwerkt. De aanbesteding is aan de hand van TenderNed verlopen, waardoor het proces goed navolgbaar en traceerbaar is geweest. De gunning van de opdracht heeft op een objectieve wijze plaats gevonden en heeft geleid tot de beste prijs en kwaliteit inschrijving. De aanbesteding is op basis van EMVI criteria in de markt gezet. Uiteindelijk heeft de betreffende leverancier niet de gewenste kwaliteit geleverd zoals afgesproken, hierdoor zijn de gemeente en de leverancier in goed overleg uit elkaar gegaan. De nieuwe aanbesteding WMO 2017 hebben wij niet kunnen beoordelen, de verkregen informatie en documentatie is daarvoor te beperkt geweest.

Aanbesteding Detachering Z16-45040

De kwestie Detachering Z16-45040 is een beveiligde zaak. Er was enige onduidelijkheid over de beschikbaarstelling aan de RKC. Uiteindelijk zijn de documenten niet tijdig dat wil zeggen op het moment van dossier studie in ons bezit geraakt en hebben wij het proces niet meer inhoudelijke kunnen analyseren.

Bijlage C: Geraadpleegde documenten

Aanbesteding Riolering

2015-10-15 Inschrijfstaat beveiligd.xlsx
2015-11-10 Inschrijfstaat definitief.xlsx
2015.06.01 Bijlage A Offerte Structuur.doc
2015.06.01 Bijlage A Offerte Structuur.pdf
2015.06.01 Bijlage B Voorwaarden offerteaanvraag.pdf
2015.06.01 Bijlage C Algemene inkoopvoorwaarden.pdf
2015.06.01 Bijlage D Concept overeenkomst.doc
2015.06.01 Bijlage D Concept overeenkomst.pdf
2015.06.01 Bijlage SF1 Vragenlijst.xls
2015.06.01 Bijlage SF2 Conformiteitenlijst.doc
2015.06.01 Bijlage SF3 Uniforme eigen verklaring.pdf
2015.06.01 Bijlage SF4 Referenties.doc
2015.08.31 Bijlage SF7 Social Return.docx
2015.09.03 Bijlage SF5 Certificering.docx
2015.09.03 Bijlage SF6 Inschrijfstaat.xlsx
2015.09.07 Offerteaanvraag Riolering.docx
2015.09.08 Bijlage E PvE Reiniging en inspectie.docx
2015.09.08 Bijlage E PvE Reiniging en inspectie.pdf
2015.09.24 Offerteaanvraag Riolering.pdf
2015.10.19 Aanbesteding Vrijvervalriolering.msg
2015.10.19 Bijlage SF3 Uniforme eigen verklaring.pdf
2015.10.19 bouwendl.local 2015-10-19.pdf
2015.10.19 Nota van Inlichting Riolering.pdf
2015.10.26 RE Aanbesteding Vrijvervalriolering.msg
2015.10.27 RE2 Aanbesteding Vrijvervalriolering.msg
2015.11.03 a RE RE2 Aanbesteding Vrijvervalriolering.msg
2015.11.03 b ontvangstbevestiging RE2 .msg
2015.11.23 @ Brief afw.pdf
2015.11.23 @ Brief vtg.pdf
2015.11.23 @ Brief afw.pdf
2015.11.23 @ Brief afw.pdf
2015.11.23 @ Brief afw.pdf
2015.11.23 @ Brief afw.pdf
2016.04.07 Proces Verbaal.pdf
140623 - Advies 98.pdf
141128 - Advies 166.pdf
151030 - Advies 290.pdf
20151109 begeleidend schrijven.pdf
Aanbesteding reiniging en inspectie vrij verval _2014.12.10 Inkoop en aanbestedingsbeleid RR DEF.pdf
Aanbesteding reiniging en inspectie vrij verval riolering_1.doc
Aanbesteding reiniging en inspectie vrij verval riolering_2014 11 26 AB RR voorgesteld besluit.pdf
Aanbesteding reiniging en inspectie vrij verval riolering_Kopie B&W besluit .15.01671.pdf
Aanbesteding reiniging en inspectie vrij verval riolering.doc
Aankondiging gegunde opdracht.pdf
Aankondiging opdracht.pdf
Bevestiging publicatie binnen uw organisatie.msg
Bijlage A offerte structuur.pdf
Bijlage E PvE Reiniging en inspectie def.doc.pdf
Bijlage SF2 Conformiteitenlijst.pdf
Bijlage SF4 Referenties.pdf
Bijlage SF6 Certificering met certificaten BRL.pdf
Bijlage SF7 Social Return.pdf
Digitale inschrijfstaat A en B.pdf
Digitale inschrijving Jansen Rioolreiniging.pdf
Eigen Verklaring.pdf
Gemeente Buren.pdf

Getekende ovk Buren.pdf
Getekende ovk Culemborg.pdf
Getekende ovk Geldermalsen.pdf
Getekende ovk Lingewaal.pdf
Getekende ovk Neder-Betuwe.pdf
Getekende ovk Tiel.pdf
Getekende ovk Zaltbommel.pdf
@ Uitslag EUaanbesteding Reiniging en inspectie vrijvervalriolering.msg
@ ontvangstbevestiging.msg
Inschrijfstaat 6A zonder SROI.pdf
Inschrijfstaat 6B met SROI.pdf
Inschrijving @ digitaal compleet.pdf
@ Uitslag EUaanbesteding.msg
opdrachtverstrekking toezicht reinigen en inspecteren_2.pdf
opzet aanbesteding 2016-2020 mei 2015.docx.pdf
raming 2016.xlsx
RE @ Bijlage SF7 Social Return mbt inschrijving Reiniging en inspectie vrijvervalriolering.msg
reiniging inspectie en beoordeling Vrijvalriolering_57892_1.pdf
@ Uitslag EUaanbesteding.msg
TED-publication 121004-2016 (2016-04-08).msg
TED-publication 348331-2015 (2015-10-03).msg
TED-Reception 16-127262-001.msg
@ Uitslag EUaanbesteding.msg
Uittreksels KVKs.pdf
@ Uitslag EUaanbesteding.msg
@ Uitslag EUaanbesteding.msg
@ vraag beantwoord door inkoopbureau.msg
@ vraag over uitslag.msg

Aanbesteding elektriciteit

2016.07.19 Aanbestedingsdocument EU Aanbesteding Collectief Rivierenland Elektriciteit 2017-2022 definitief.pdf
2016.07.19 Bijlage B Electriciteit Uniform Europees aanbestedingsdocument.pdf
2016.07.19 Bijlage F Meetdata Elektriciteit 2014-2015 Collectief Rivierenland.xlsx
2016.07.19 Bijlage F Overzicht aansluitingen Regio Rivierenland Elektriciteit.xlsx
2016.07.19 Bijlage G Standaardformulier Vragen Duurzame elektriciteit.xls
2016.07.19 Electriciteit Invul Bijlagen A, C, D, E.docx
inkoop energie 20_2016.07.19 Bijlage F Meetdata Elektriciteit 2014-2015 Collectief Rivierenland.xlsx
inkoop energie 20_2016.07.19 Bijlage F Overzicht aansluitingen Regio Rivierenland Elektriciteit.xlsx
inkoop energie 201_2016.09.08 Groene Energie Administratie levering elektriciteit voorlop gunning.pdf
inkoop energie 2017_69_2016.07.19 Bijlage B Electriciteit Uniform Europees aanbestedingsdocument.pdf
inkoop energie 2017_69266_2016.07.19 Bijlage B Aardgas Uniform Europees aanbestedingsdocument.pdf
inkoop energie 2017_69266_2016.07.19 Bijlage G Standaardformulier Vragen Aardgas.xls
inkoop energie 2017_69266_2017.02.13 Proces verbaal aanbesteding.pdf
inkoop energie 2017_69269_2016.09.06 Checklist inleveren inschrijvingen.xlsx
inkoop energie 2017_69269_2016.09.08 beoordelingsmatrix electriciteit tbv inschrijvers.xls
inkoop energie 2017_69269_2016.09.08 beoordelingsmatrix electriciteit.xls
inkoop energie 2017_69271_2016.09.08 beoordelingsmatrix electriciteit tbv inschrijvers.pdf
inkoop energie 2017_69271_2016.09.08 beoordelingsmatrix electriciteit tbv inschrijvers.xls
inkoop energie 2017_69271_2016.09.08 @ Brief electriciteit afw.pdf
inkoop energie 2017_69271_2016.09.08 @ duurzame elektriciteit.msg
inkoop energie 2017_69271_2016.09.08 Engie duurzame elektriciteit.msg
inkoop energie 2017_69271_2016.09.08 Groene Energie Administratie duurzame elektriciteit.msg
inkoop energie 2017_69271_2016.09.08 Main energie duurzame elektriciteit.msg
inkoop energie 2017_69276_2016.07.19 Bijlage G Standaardformulier Vragen Duurzame elektriciteit.xls
inkoop energie 2017_69276_2017.02.13 Proces verbaal aanbesteding.pdf

Aanbesteding Kunstwerken

uitvraag offerte onderhoudswerkzaamheden kunstwerken_2 - POSTUIT579551--@.pdf
uitvraag offerte onderhoudswerkzaamheden kunstwerken_3 - POSTUIT579552--@-2.pdf
uitvraag offerte onderhoudswerkzaamheden kunstwerken_3 - POSTUIT579552--@.pdf
uitvraag offerte onderhoudswerkzaamheden kunstwerken_4 - POSTUIT579553--@.pdf
uitvraag offerte onderhoudswerkzaamheden kunstwerken.DOC
uitvragen herstelwerkzaamheden kunstwerken.MSG
onderhoudswerkzaamheden kunstwerken 2017_71918_1 - POSTIN719181--@.pdf
onderhoudswerkzaamheden kunstwerken 2017_71920_1 - POSTIN719201--@.pdf
onderhoudswerkzaamheden kunstwerken 2017_71921_1 - POSTIN719211--@.pdf
onderhoudswerkzaamheden kunstwerken_65610_1 - POSTIN656101--@.pdf
onderhoudswerkzaamheden kunstwerken_65611_1 - POSTIN656111--@.pdf
opdracht 'Onderhoudswerkzaamheden kunstwerken'_2 - POSTUIT581781--@.pdf
opdracht 'Onderhoudswerkzaamheden kunstwerken'.DOC
offerte herstel kunstwerken_66885 - herstel kunstwerken.MSG
opdracht 'Onderhoudswerkzaamheden kunstwerken'.DOC
opdracht inspectie fysieke kwaliteit groen binnen bebouwde kom.DOC
BIJLAGE 1 PRODUCTINFORMATIE BLADEN
BIJLAGE 2 PRODUCT VEILIGHEIDSLADEN
BIJLAGE 3 KEURINGSPLANNEN
BIJLAGE 4 CHECKLISTEN
BIJLAGE 5 REGELING BLBI
BIJLAGE 6 MAATREGEL LIJST

Aanbesteding Inspectie Fysiek Groen

8984_1.DOC
inspectie fysieke kwaliteit groen binnen bebouwde kom_71035.MSG
offerte inspectie fysieke kwaliteit groen binnen bebouwde kom_70538.MSG
offerte van Kessel_65933.MSG
opdracht inspectie fysieke kwaliteit groen binnen bebouwde kom.DOC
plan van aanpak inspectie fysieke kwaliteit groen_71036.MSG
uitvraag fysieke kwaliteit groen binnen gemeente Buren.MSG

Aanbesteding WMO

(Voorlopige) gunning opdracht levering Wmo hulpmiddelen..doc
(Voornemen tot) ontbinding overeenkomst levering Wmo hulpmiddelen en_Kopie B&W besluit 16.02362.pdf
4805_1.DOC.pdf
4816_1.DOCX.pdf
5461_1.doc
aanbesteding hulpmiddelen_50940_1.pdf
aanbesteding hulpmiddelen_55066_1.pdf
Aanbesteding opdracht tot levering van Wmo hulpmiddelen._Kopie B&W besluit .15.01517.pdf
Aanbesteding opdracht tot levering van Wmo hulpmiddelen..doc
Afronding contract Wmo Hulpmiddelen..doc
Andere leverancier van Wmo hulpmiddelen..doc
Contractmanagement Wmo-hulpmiddelen.doc
Gunning opdracht levering Wmo hulpmiddelen._Kopie B&W besluit .15.01592.pdf
Machtiging ondertekening Vaststellingsovereenkomst._Kopie B&W besluit 16.02364.pdf
overeenkomst Wmo hulpmiddelen_2.pdf
overeenkomst Wmo hulpmiddelen_Kopie B&W besluit 16.02289.pdf
overeenkomsten Wmo hulpmiddelen_2.pdf
Rivierenland contract 20160930.pdf
Voornemen tot gunning opdracht Wmo hulpmiddelen voor de periode 1-10-2017 to_Dossier 15 voorblad.pdf
wijziging leverancier Wmo hulpmiddelen._3.pdf

Aanbesteding Software Applicatie

B&W Voorstel aanschaf CTM inkoopapplicatie

MT/17/00618

Pakket van Eisen inkoopapplicatie.docx

Memo Behorende bij MT-besluit d.d. 18 en 24 mei 2017/Z17-48275

Beleidsstukken

B-2008-6851 procesbeschrijving inkoop update sept 2017

B-2008-6851 procesbeschrijving inkoop.pdf

inkoop-en aanbesteding contracten september 2017

inkoopboek automatisering sept 2017

overzicht contracten ict sept 2017

Regionaal Inkoopbureau overzicht Buren 2013-2017

Algemene Inkoopvoorwaarden collegevoorstel 2013.doc

Algemene Inkoopvoorwaarden_Algemene Inkoopvoorwaarden.docx

beleidsstukken mbt regionaal inkoopbureau - 1 voorstel PFO proces verantwoording en controle.docx

beleidsstukken mbt regionaal inkoopbureau - 2 verantwo_1a bijlage voorstel PFO Verantwoordings- en controleproces Wmo-Jeugd Rivierenland 2016.docx

beleidsstukken mbt regionaal inkoopbureau - 3 verantwoording en controleproces z_2. Voorstel PFO

Jaarplan formele en materiele controle 2017.docx

Bwv spendanalyse 2016 - Eindrapportage IC Inkoop en aanbesteding.docx

Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 - vastgesteld.doc

Jaarstukken-2016-DEF

Kaderstelling inkoop- en a_Kaderstelling inkoop- en aanbestedingsbeleid raadsvoorstel en besluit.doc

MT-voorstel december 2014 - Inkoopfunctie in de gemeente Buren.doc

quickscan inkoopbeleid maart2017.docx

taken regionaal inkoopbureau.docx

Nieuwe aanbestedingswet 2016.pdf

Mandaatbesluit 2012.doc

Budgetregels 2016.pdf

Raadsbesluit kaderstelling inkoop- en aanbestedingsbeleid.pdf

141217 MT Besluitenlijst 10 december 2014.pdf

GIBIT – gemeentelijke inkoopvoorwaarden bij IT.docx

B-2008-6851 procesbeschrijving inkoop update sept 2017

Drempelbedragen - intranet.docx

Inkoopfunctie in de gemeente Buren_1 – intranet.pdf

Integriteit (ambtelijke integriteit)_BurenBewustInteger2015.pdf

Bijlage intranet juli 2016.pdf

Overzicht Afwijkingsbesluiten inkoop 2015-2017.docx

intranet overzicht inkoopdocumenten.docx

Screenshots handboek inkoop intranet.docx

Boardletter 2014 gemeente Buren.pdf

Boardletter 2015 gemeente Buren.pdf

Boardletter 2016 gemeente Buren.pdf

Boardletter 2016 bestuurlijke reactie.pdf

Boardletter 2014 bestuurlijke reactie augustus 2015.pdf

Boardletter 2015 bestuurlijke reactie stand jan 2016.pdf

Boardletter 2017 gemeente Buren Concept.pdf

Afwijken inkoop- en aanbestedingsbeleid_1_1.doc

afwijken van het inkoop- een aanbestedingsbeleid voor opdrachten aan_Kopie B&W besluit 16.02331.pdf

afwijken van het inkoop- een aanbestedingsbeleid voor opdrachten aan Stichting @.doc

afwijken inkoop- een aanbestedingsbeleid.doc

Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid._Kopie B&W besluit 16.02282.pdf

Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.pdf

Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid._Kopie B&W besluit 16.02275.pdf

Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid._Kopie B&W besluit 16.02275 10-01-2017.pdf

..._1.doc

Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid._Kopie B&W besluit 16.02060.pdf

Afwijken inkoopbeleid met betrekking tot vestiging @.doc

Bijlage D: Geïnterviewde Functionarissen

Deelnemers	Functie
Rudine Berends	Teamleider Juridische Zaken
Carmen van Halderen Marianne van Straaten	Teamleider Ondersteuning Ruimte Projectondersteuner en lid werkgroep Inkoop
Hans van Valkenburg	Coördinator inkoop van de Regio Rivierenland
Brunhilde Mulder	Hoofd Bedrijfsvoering
Diny Maasbach	Teamleider DIV
Jan de Boer	Burgemeester/ portefeuillehouder Inkoop
Imelda Hugens	Procesondersteuner Stib/ WMO
Harm van Iterson	Toeziethouder beheer Openbare ruimte
Rob Hack	Medewerker Nieuwe werken
Andre de Haan	Beleidsmedewerker Riolering en Waterbeheer
Jur Marringa	Beleidsmedewerker Sociaal domein
Eliane Jacobs	Projectleider Ruimte
Rene van Gasteren	Beleidsmedewerker Ruimte
Marianne van Straaten	Projectondersteuner en lid werkgroep Inkoop
Ilse Visee	Inkoopadviseur Regio Rivierenland