



Rekenkamercommissie

INKOOP EN AANBESTEDING
ONDERZOEK NAAR HET INKOOP-
EN AANBESTEDINGSBELEID VAN
DE GEMEENTE OSS

Colofon

De rekenkamercommissie Oss is een onafhankelijke commissie binnen de gemeente. Zij bestaat uit drie externe leden. De rekenkamercommissie Oss wordt ondersteund door een secretaris-onderzoeker. Doel van de rekenkamercommissie Oss is om de rol van de gemeenteraad te versterken en een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het lokaal bestuur. Dit doet de rekenkamercommissie door onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid.

Voorzitter	Theo van Mullekom
Leden	Ger Müskens Frank Bongers
Secretaris-onderzoeker	Maarten ter Hoeve
Contact	Postbus 5 5340 BA Oss [0412] 62 99 12 (algemeen) [0412] 68 59 48 (doorkiesnummer) rekenkamer@oss.nl www.oss.nl/rekenkamer

INKOOP EN AANBESTEDING

Onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss

Rekenkamercommissie Oss

29 juni 2015

Onderzoek uitgevoerd door Necker van Naem,
in opdracht van de rekenkamercommissie Oss

Onderzoekers Necker van Naem:

Carolien Gerards

Maarten ter Hoeve

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
Hoofdstuk 1: Bestuurlijke boodschap	6
1.1 Aanleiding en centrale vraagstelling	6
1.2 Conclusies	6
1.3 Aanbevelingen	9
Hoofdstuk 2: Reactie van het college van B&W	10
Hoofdstuk 3: Nawoord rekenkamercommissie	13
Hoofdstuk 4: Onderzoeksverantwoording	15
4.1 Doelstelling en vraagstelling	15
4.2 Afbakening van het onderzoek	16
4.3 Leeswijzer	16
Hoofdstuk 5: Juridisch kader	17
5.1 Inleiding	17
5.2 Juridisch kader	17
Hoofdstuk 6: Beleid gemeente Oss	22
6.1 Inleiding	22
6.2 Beleid	22
6.3 Uitgangspunten inkoop- en aanbestedingsbeleid	23
6.4 Toets aan de normen	30
Hoofdstuk 7: Organisatie	32
7.1 Inleiding	32
7.2 Organisatiemodel	32
7.3 Taakverdeling en werkprocessen	34
7.4 Mandatering	35
7.5 Samenwerken externen	37
7.6 Toets aan de normen	38
Hoofdstuk 8: Uitvoering en doelbereik	40
8.1 Inleiding	40
8.2 Omvang aantal aanbestedingen	40
8.3 Verdiepend onderzoek naar zeven aanbestedingscasussen	41
8.4 Inhoud	45
<i>Inkoop en aanbesteding - Onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss</i>	2
<i>Rekenkamercommissie Oss</i>	

8.5	Toets aan de normen	49
Hoofdstuk 9: Verantwoording en rol gemeenteraad		51
9.1	Inleiding	51
9.2	Rol van het college van B&W	51
9.3	Aard van de informatievoorziening naar de gemeenteraad	52
9.4	Rol van de gemeenteraad	52
9.5	Toets aan de normen	54
Bijlage 1: Geïnterviewden		56
Bijlage 2: Bestudeerde documenten		57
Bijlage 3: Normenkader		59

VOORWOORD

Op 1 april 2013 is de nieuwe Aanbestedingswet in werking getreden. De nieuwe wet heeft als doel om een duidelijk en eenvormig kader te geven om overheidsopdrachten te kunnen plaatsen en te gunnen. Ook moet de nieuwe wet leiden tot een lastenverlichting voor ondernemers en aanbestedende diensten en dienen zelfstandigen zonder personeel betere kansen te krijgen op opdrachten. Mede vanwege de inwerkingtreding van de nieuwe Aanbestedingswet heeft de gemeente Oss in februari 2014 een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Een effectief en efficiënt inkoop- en aanbestedingsbeleid is voor gemeenten van belang, omdat dit beleid een bijdrage kan leveren aan lokale doelen zoals stimulering van de lokale werkgelegenheid en duurzaamheid.

De rekenkamercommissie Oss heeft vanwege bovenstaande aanleiding onderzoek gedaan naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss. Met dit onderzoek willen we inzicht geven in hoeverre het beleid en de uitvoering van de inkoop en aanbesteding van de gemeente Oss doeltreffend, doelmatig en rechtmatig plaatsvindt. De nadruk ligt op de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit omdat het beoordelen van de rechtmatigheid een specifieke taak is van de accountant. Conclusies laten zich uiteindelijk indelen in drie thema's, die ook leidend zijn geweest bij de uitvoering van dit onderzoek: (1) beleid, (2) uitvoering en doelbereik en (3) verantwoording en kaderstelling.

De rekenkamercommissie wil graag alle betrokken medewerkers van de gemeente Oss bedanken voor de constructieve houding en goede samenwerking tijdens de uitvoering van dit onderzoek. Daarnaast zijn wij dank verschuldigd aan de personen die wij voor dit onderzoek hebben geïnterviewd. Voor ons heeft dit onderzoek een speciale lading, omdat dit het laatste onderzoek is van de rekenkamercommissie Oss in de huidige samenstelling.

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Oss uitgevoerd door Carolien Gerards en Maarten ter Hoeve van onderzoeksbureau Necker van Naem.

De rekenkamercommissie Oss,

Theo van Mullekom, voorzitter

Ger Müskens

Frank Bongers

Maarten ter Hoeve, secretaris/onderzoeker

BESTUURLIJKE NOTA

HOOFDSTUK 1: BESTUURLIJKE BOODSCHAP

1.1 Aanleiding en centrale vraagstelling

De rekenkamercommissie Oss heeft onderzoek uitgevoerd naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente en naar de uitvoeringspraktijk. Inkoop en aanbesteding hebben in belangrijke mate een rechtsmatigheidscomponent. Overheidsorganisaties dienen te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving en daarmee bij te dragen aan gelijke kansen voor aanbieders. Met het inkoop- en aanbestedingsbeleid kunnen gemeenten echter ook beleidsdoelen realiseren, bijvoorbeeld stimulerend van de lokale werkgelegenheid en duurzaamheid. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van dit beleid zijn daarom eveneens van belang.

De hoofdvraag die de rekenkamercommissie met het onderzoek wil beantwoorden, luidt als volgt:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss en de uitvoering daarvan doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

1.2 Conclusies

De rekenkamercommissie concludeert dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss in algemene zin goed op orde is. De gemeente voldoet aan de meeste normen uit ons normenkader geheel of (grooten-)deels. Er is sprake van rechtmatigheid, in de zin dat de gemeente voldoet aan Europese en nationale wet- en regelgeving. Ook heeft de gemeente de processen rondom inkoop en aanbesteding op een efficiënte wijze ingericht. Op de doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is echter slechts in beperkte mate zicht.

De rekenkamercommissie komt op basis van de bevindingen van het onderzoek tot zes conclusies. Deze conclusies zijn uitgewerkt op basis van drie thema's die ook leidend zijn geweest bij de uitvoering van dit onderzoek: (1) beleid, (2) uitvoering en doelbereik en (3) verantwoording en kaderstelling.

A. Beleid

Onderzoeksvragen:

1. In hoeverre voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss aan wet- en regelgeving?
2. Welke doelen beoogt de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid te bereiken en hoe verhouden de doelen zich tot de beleidsdoelen van de gemeente?
3. Welke uitgangspunten hanteert de gemeente in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van lokale werkgelegenheid, financiën en duurzaamheid)?

Conclusie 1: Inkoopbeleid past bij de hedendaagse ontwikkelingen van sturen op beleidsdoelen

De gemeente Oss beschikt over een nota voor het inkoopbeleid die past bij de hedendaagse ontwikkelingen, waarbij er aandacht is voor het sturen op beleidsdoelen middels inkoop en aanbesteding. In het beleid van 2010 werd al ingezet op een inkoopproces dat stuurt op het halen van bepaalde lokale doelen. In het nieuwe inkoopbeleid van 2014 is die ontwikkeling verder doorgezet. De gemeente benoemt in de nota verschillende doelen die zij met inkoop en aanbesteding wil bereiken, waaronder een rechtmatige inkoop, het stimuleren van de lokale werkgelegenheid, sociale doelen en duurzaamheid. Met het huidige beleidskader voldoet de gemeente Oss aan de geldende Europese en nationale wet- en regelgeving. De belangrijkste aanpassingen in de nabije toekomst hebben betrekking op juridische ontwikkelingen met betrekking tot de Europese richtlijnen. Er is voor de gemeente Oss nog winst te behalen waar het gaat om het inzetten op innovatie middels inkoop en aanbesteding. De gemeente benoemt in de nota inkoopbeleid innovatie als één van de doelen van het beleid, maar heeft nog niet concreet uitgewerkt hoe zij daar uitvoering aan wil geven.

B. Uitvoering en doelbereik

Onderzoeksvragen:

4. Op welke wijze is inkoop en aanbesteding in de gemeente Oss georganiseerd?
5. In hoeverre is de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
6. Hoe draagt de uitvoeringspraktijk bij aan de beleidsdoelen van de gemeente (bijvoorbeeld ten aanzien van lokale werkgelegenheid en duurzaamheid)?

Conclusie 2: Gemeente beschikt over heldere procesbeschrijvingen en werkinstructies

De uitvoering van inkoopprocedures staat of valt met heldere werkprocessen en instructies voor de medewerkers die een inkoopproces moeten vormgeven. De gemeente Oss heeft voor de medewerkers op het intranet heldere procesbeschrijvingen en werkinstructies geplaatst. Ook is voor medewerkers duidelijk bij wie zij terecht kunnen voor vragen. Bij de uitvoering van het beleid blijkt echter dat er niet altijd duidelijkheid is over de toepassing van de inkoopvoorwaarden. In slechts een aantal van de door ons onderzochte dossiers wordt expliciet verwezen naar de toepasbare voorwaarden, wat mogelijk tot onduidelijkheid kan leiden tussen gemeente en aanbieder.

Conclusie 3: Inkoopmodel van de gemeente kent zijn beperkingen

De gemeente Oss beschikt over een (gangbaar) inkoopmodel dat het midden houdt tussen centrale inkoop en decentrale inkoop. Medewerkers van de vakafdelingen zijn verantwoordelijk voor het vormgeven van inkoopprocedures. Zij kunnen advies inwinnen en ondersteuning krijgen van het team centrale inkoop. De capaciteit in het centraal inkoopteam is iets minder dan twee fte. Door de wijze waarop inkoop momenteel is ingericht, is er binnen de vakafdelingen weinig specialisme aanwezig over inkoop en aanbesteding. Ook in dit onderzoek bleek dat medewerkers soms voor het eerst sinds jaren te maken krijgen met inkoop. Als gevolg daarvan is er weinig ruimte om kennis en expertise op te bouwen. Het is de reden waarom de gemeente over wil gaan op een verdere decentralisering van inkoop, waarbij er verschillende vakspecialisten binnen de afdelingen worden aangewezen. Die kunnen als aanspreekpunt binnen de afdelingen fungeren.

Conclusie 4: Dossiervorming is een aandachtspunt

De dossiervorming voor de uitvoering van inkoopprocedures blijkt een aandachtspunt. De rekenkamercommissie constateerde in het onderzoek verschillende malen dat de inkoopdossiers niet volledig waren. Dossiervorming is van belang om te kunnen beschikken over een transparant en reconstrueerbaar inkoopproces. Richtlijnen ontbreken die aangeven welke documenten wanneer en waar bewaard moeten worden. Dat heeft tot gevolg dat medewerkers regelmatig, weliswaar met de beste intenties, documenten naar eigen inzicht archiveren. Onvolledige dossiers maken de gemeente kwetsbaar als een aanbieder bezwaar aantekent of zelfs een inkoop- of aanbestedingsprocedure voor de rechter brengt.

Conclusie 5: Gemeente monitort in beperkte mate resultaten

Het inkoopbeleid noemt verschillende beleidsdoelen die de gemeente wil bereiken. Daar wordt in de praktijk ook op gestuurd. Voorbeelden daarvan zijn de lokale werkgelegenheid, duurzaamheid en sociale doelen. De gemeentelijke organisatie registreert in de inkoopformulieren ook in hoeverre er uitvoering wordt gegeven aan criteria op het gebied van duurzaamheid en of er bijvoorbeeld lokale partijen worden uitgenodigd voor deelname aan een aanbesteding. Tegelijk heeft de gemeente in de praktijk beperkt zicht op de bereikte resultaten. De gemeente heeft in 2012 voor het laatst een analyse uitgevoerd naar de mate van lokaal aanbesteden, waaruit bleek dat Oss in 2012 16,9% binnen de gemeente heeft aanbesteed, tegen 25% in 2009. Uit onderzoek van KING blijkt het landelijk gemiddelde in 2012 te liggen op 18,5%.¹ Daarna is er, vanwege de beperkte capaciteit, geen analyse meer uitgevoerd. Wel wordt er jaarlijks bijgehouden in hoeverre duurzaamheidscriteria van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (voorheen SenterNovem) worden toegepast. In 2014 werd in 83% van de aanbestedingen van de gemeente Oss aan deze minimumcriteria voldaan.

C. Verantwoording en kaderstelling

Onderzoeksvragen:

7. Hoe verantwoordt het college van B&W de uitvoering en de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid richting de gemeenteraad?
8. Op welke wijze vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol in wat betreft inkoop en aanbesteding?

Conclusie 6: Rol van het college en de raad beperkt

Het huidige inkoopbeleid is door het college vastgesteld en aan de gemeenteraad ter kennisname aangeboden. Het college rapporteert niet op structurele basis richting de raad over de resultaten die met het beleid bereikt worden. Raadsleden stellen zo nu en dan vragen over inkoopprocessen. Die hebben met name betrekking op regionale inkoop en de mate waarin de inkoopprocessen bijdragen aan beleidsdoelen. Voorbeelden zijn de vragen over de wijze waarop met inkoopprocedures wordt gestuurd op lokale werkgelegenheid en duurzaamheid (bijvoorbeeld bij de aanbesteding van

¹ KING: Bedrijfsvoering in kaart gebracht, Vensters voor bedrijfsvoering.

het bedrijfsrestaurant). De wijze waarop de raad in de praktijk stuurt op inkoop en aanbesteding, namelijk beperkt, komt overeen met het beeld in andere gemeenten.

1.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende drie aanbevelingen:

1. Aan het college en de gemeenteraad om voor inkoop en aanbesteding verder te gaan met de ingezette ontwikkeling naar een meer beleidsmatige insteek (in plaats van vooral een boekhoudkundige insteek). Deze beleidsmatige insteek kent een externe werking: lokale werkgelegenheid stimuleren, duurzaamheid bevorderen, sociale doelen bereiken, et cetera. Stel als gemeenteraad en college hierover concrete doelen vast in de vorm van indicatoren en streefwaarden en communiceer die naar (potentiële) aanbieders. Rapporteer als college periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, aan de gemeenteraad over de bereikte resultaten.
2. Aan het college om richtlijnen voor het opbouwen van inkoopdossiers intern te delen en te handhaven. Een hulpmiddel kan een verplicht toe te passen checklist zijn voor documenten in een inkoopdossier, waarin staat welke documenten aanwezig moeten zijn en hoe die bewaard dienen te worden.
3. Aan het college om bij de inrichting van de inkoopfunctie een goede balans te vinden, dan wel te behouden, tussen wat de gemeente op centraal niveau belegt en wat decentraal. Een decentralisering van de inkoopfunctie kan ertoe leiden dat inkoop- en aanbestedingsprocessen zich in de vakafdelingen concentreren bij een beperkt aantal medewerkers. Zij kunnen dan, dicht op de uitvoering, kennis en ervaring opbouwen en zo wordt voorkomen dat bij een concrete inkoop of aanbesteding het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden. Inkoop en aanbesteding zijn en blijven echter complexe processen. Dat pleit dan weer voor het behoud van een centraal team, dat kennis over inkoop en aanbesteding ontsluit voor de gehele organisatie en dat een juridische achtervang biedt. Het vraagt om een balans tussen wat op centraal niveau wordt belegd en wat decentraal, teneinde zo optimaal mogelijk gebruik te kunnen maken van de voordelen van beide inrichtingsvormen.

HOOFDSTUK 2: REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Aan de Rekenkamercommissie Oss

E-mail gemeente@oss.nl
www.oss.nl

Postbus 5
5340 BA Oss

Wilt u bij uw reactie de
datum van deze brief en
ons kenmerk vermelden?

Datum	Ons kenmerk	Behandeld door	Doorkiesnummer
16 juni 2015		H. Geenen	9736
Onderwerp		Uw kenmerk	Aantal bijlagen
Bestuurlijke reactie op onderzoeksrapport inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Oss			-

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Wij hebben kennis genomen van uw onderzoeksrapport over het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss. Met deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie daarop.

Wij zijn content met uw onderzoek. Zelf hebben wij geruime tijd geleden eveneens onderzoek gedaan. Hetgeen u in uw rapport concludeert, hebben wij toen ook geconstateerd. Om die reden is een professionaliseringsslag ingezet, waarbij het inkoopproces op een andere wijze, tevens 'lean', wordt georganiseerd. Dit gebeurt onder de noemer 'Inkoop Slim'. Momenteel zijn wij bezig met de implementatie hiervan. Uw onderzoek komt dan ook op een moment, dat de geconstateerde lacunes in het proces reeds zijn onderkend en hebben geleid tot een vernieuwd proces, dat zich echter nog in de implementatiefase bevindt. Daarbij hebben wij soms pas op de plaats gemaakt om ontwikkelingen af te wachten, zoals bijvoorbeeld de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn, die in april 2016 als Nederlandse wetgeving van kracht wordt. Deze bepaalt onder meer dat Europees aanbesteden verplicht digitaal dient te geschieden. Dan wordt het aanbestedingsdossier praktisch automatisch opgebouwd. Overwogen wordt op dit moment om alle aanbestedingen digitaal uit te voeren.

Gezien het lopende traject ten aanzien van het inkoopproces, is de inhoud van het rapport voor ons dan ook grotendeels herkenbaar. Dat geldt ook voor de conclusies en aanbevelingen. Het rapport vormt voor ons een bevestiging dat wij de goede weg zijn ingeslagen met 'Inkoop Slim'. Wij voelen ons dan ook door het rapport gesteund in de stappen die wij al in gang hebben gezet.

Hieronder reageren wij op de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

Conclusies

Conclusie 1

Inkoopbeleid past bij de hedendaagse ontwikkelingen van sturen op beleidsdoelen

Wij onderschrijven deze conclusie. Waar u refereert aan het feit dat de gemeente in de nota inkoopbeleid innovatie benoemt als één van de doelen van het beleid, willen wij u meegeven dat in de praktijk, innovatie minder wordt gezien als doel, maar meer als middel om andere doelen (beter) te verwezenlijken. Voorbeelden zijn o.a. de aanbestedingen voor de Talentencampus en de N329 die innovatief zijn aanbesteed en waarbij duurzaamheid en lokale werkgelegenheid een grote rol gespeeld hebben. Ook bij kleinere projecten is aandacht voor innovatie.

Conclusie 2

Gemeente beschikt over heldere procesbeschrijvingen en werkinstructies

Wij onderschrijven deze conclusie. Het feit dat alleen in een aantal van de door u onderzochte dossiers expliciet wordt verwezen naar de toepasbare inkoopvoorwaarden, wat kan leiden tot onduidelijkheid tussen gemeente en aanbieder, wordt meegenomen in het herontwerp van het inkoopproces. Daarbij zullen ook de inkoopvoorwaarden consequenter worden toegepast.

Conclusie 3, 4 en 5

Inkoopmodel van de gemeente kent zijn beperkingen

Dossiervorming is een aandachtspunt

Gemeente monitort in beperkte mate resultaten

Wij herkennen en onderschrijven deze conclusies. Met de andere inrichting van de inkooporganisatie, waarbij er verschillende vakspecialisten binnen de afdelingen komen die aldaar als aanspreekpunt kunnen fungeren, zullen deze punten worden ondervangen.

Het nieuwe inkoopproces voorziet er mede in dat het centrale inkoopteam jaarlijks rapporteert over de inkoopresultaten en aanbevelingen doet op basis daarvan, waarmee structurele management--informatie beschikbaar komt. Zo is zeer recent (maart 2015) een ict-programma aangeschaft, waarmee de inkoopcijfers door het centrale inkoopteam zelf kunnen worden geanalyseerd, op basis waarvan eventueel bijsturing kan plaatsvinden.

Conclusie 6

Rol van het college en de raad beperkt

Wij herkennen uw beeld dat de wijze waarop de raad in de praktijk stuurt op inkoop en aanbesteding, beperkt is, doch overeenkomt met het beeld in andere gemeenten. Op onderdelen komt het inkoopbeleid elders terug alsmede als onderdeel van de accountantscontrole. Over het inkoopbeleid wordt niet specifiek gerapporteerd, het is echter een vast onderdeel van het jaarverslag.

Aanbevelingen

Het college stemt in met de gedane aanbevelingen:

1: Ga door met de ingezette ontwikkeling naar een meer beleidsmatige insteek. Stel concrete doelen vast t.a.v. lokale werkgelegenheid, duurzaamheid, sociale doelen etc. in de vorm van indicatoren en streefwaarden, en communiceer deze. Rapporteer periodiek aan de gemeenteraad over de bereikte resultaten

2: Deel richtlijnen – bijv. een checklist – voor het opbouwen van inkoopdossiers intern, en handhaaf deze

3: Vind c.q. behoud bij de inrichting van de inkoopfunctie een goede balans tussen wat de gemeente op centraal niveau belegt, en wat decentraal

Wij voelen ons gesteund door uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Deze geven ons het vertrouwen de goede richting te zijn ingeslagen, en zijn daarbij goed bruikbaar als (extra) ijkpunten gedurende het implementatieproces.

Burgemeester en wethouders van Oss

De secretaris,
drs. M.J.H. van Schaijk

De burgemeester,
drs. W.J.L. Buijs-Glaudemans

HOOFDSTUK 3: NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie dankt het college van B&W voor de reactie op ons rapport. De commissie constateert dat het college zich herkent in de inhoud, de conclusies en de aanbevelingen. Dat is positief.

Met betrekking tot de conclusie dat het inkoopbeleid past bij de hedendaagse ontwikkelingen van sturen op beleidsdoelen geeft u aan dat innovatie niet een doel op zich is, maar meer een middel in de praktijk. Wij kunnen goed begrijpen dat dit in de praktijk zo werkt, maar missen de uitwerking hiervan in het beleid. Eveneens zijn wij verheugd dat de gemeente reeds gestart is met de andere inrichting van de inkooporganisatie, waarbij er verschillende vakspecialisten binnen de afdelingen benoemd worden als aanspreekpunt. Naar onze mening is dossiervorming een belangrijk aandachtspunt in deze aanpassing. Met betrekking tot de sturing door de gemeenteraad geeft u aan dat over het inkoopbeleid niet specifiek wordt gerapporteerd, maar als vast onderdeel van het jaarverslag. Dit is helder, maar wij willen het college vragen de raad zo expliciet mogelijk mee te nemen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Tot slot is de rekenkamercommissie verheugd dat het college alle aanbevelingen onderschrijft en deze ziet als goede (extra) ijkpunten gedurende het implementatieproces. Wij wensen het college en de organisatie succes met de voorzetting van de ingezette beleidskoers, zoals in ons onderzoek in kaart gebracht.

NOTA VAN BEVINDINGEN

HOOFDSTUK 4: ONDERZOEKSVERANTWOORDING

4.1 Doelstelling en vraagstelling

De rekenkamercommissie Oss heeft ten eerste als doel te onderzoeken in hoeverre het beleid en de uitvoering van de inkoop en aanbesteding van de gemeente doeltreffend, doelmatig en rechtmatig plaatsvindt. De nadruk ligt daarbij op de doeltreffendheid en doelmatigheid. De reden hiervoor is dat het beoordelen van de rechtmatigheid een specifieke taak is van de accountant. De rekenkamercommissie heeft ten tweede als doel te onderzoeken hoe de gemeenteraad in staat is kaders te stellen voor inkoop en aanbesteding en of en hoe hij controleert op de uitvoering.

De hoofdvraag die de rekenkamercommissie met het onderzoek wil beantwoorden, luidt als volgt:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss en de uitvoering daarvan doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

Voor de beantwoording van de hoofdvraag is een aantal deelvragen geformuleerd:

Beleid

1. In hoeverre voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss aan wet- en regelgeving?
2. Welke doelen beoogt de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid te bereiken en hoe verhouden de doelen zich tot de beleidsdoelen van de gemeente?
3. Welke uitgangspunten hanteert de gemeente in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van lokale werkgelegenheid, financiën en duurzaamheid)?

Uitvoering en doelbereik

4. Op welke wijze is inkoop en aanbesteding in de gemeente Oss georganiseerd?
5. In hoeverre is de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
6. Hoe draagt de uitvoeringspraktijk bij aan de beleidsdoelen van de gemeente (bijvoorbeeld ten aanzien van lokale werkgelegenheid en duurzaamheid)?

Verantwoording en kaderstelling

7. Hoe verantwoordt het college van B&W de uitvoering en de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid richting de gemeenteraad?
8. Op welke wijze vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol in wat betreft inkoop en aanbesteding?

4.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich ten eerste op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. De rekenkamercommissie heeft de doelen met betrekking tot het beleid in kaart gebracht, evenals hoe deze zich verhouden tot de algemene beleidsdoelen van de gemeente.

Ten tweede richt het onderzoek zich op de uitvoeringspraktijk. Daarbij gaat het om de organisatie van de inkoop en aanbesteding en de samenwerking tussen betrokkenen. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie een casusonderzoek gedaan. Op basis van overzichten van inkopen en aanbestedingen in de periode 2010-2014 is een selectie gemaakt van een aantal trajecten. Alle geselecteerde casussen zijn uit 2014 en vallen onder het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid. De selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal criteria. Deze lichten wij toe in hoofdstuk 8.

Tot slot is in dit onderzoek ook de positie van en rolinvulling door de gemeenteraad onderzocht. In de onderzoeksopzet was voorzien in een sessie met raadsleden. Deze sessie heeft uiteindelijk niet plaatsgevonden. De informatie in hoofdstuk 9 is gebaseerd op bestudering van documentatie en een interview met de raadsgriffier. Doordat de sessie met de raad niet heeft plaatsgevonden, heeft de rekenkamercommissie een van de normen in het onderzoek niet kunnen toetsen.

4.3 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota en de nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bestaat uit de conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie. De nota van bevindingen bestaat naast dit hoofdstuk uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 5 beschrijft de rekenkamercommissie het juridisch kader en in hoofdstuk 6 het beleid van de gemeente ten aanzien van inkoop- en aanbesteding. Vervolgens komt in hoofdstuk 7 de organisatie aan bod. In hoofdstuk 8 geeft de rekenkamercommissie een overzicht van de uitgevoerde aanbestedingsprocedures in de periode 2010-2014 en de mate van doelbereik. Daarbij is tevens getoetst of de aanbestedingen zijn uitgevoerd conform beleid, of er is afgeweken en, zo ja, op basis van welke overwegingen. Hoofdstuk 9 behandelt de wijze van verantwoording en de rol van de gemeenteraad bij inkoop en aanbesteding. In de bijlagen zijn de bronnen opgenomen, evenals het normenkader dat de rekenkamercommissie heeft gebruikt voor de toetsing van het beleid en de uitvoering.

HOOFDSTUK 5: JURIDISCH KADER

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het juridisch kader op het gebied van inkoop en aanbesteding. Het kader bestaat uit wet- en regelgeving op Europees, nationaal en lokaal niveau. De uitleg geldt als achtergrond voor de duiding van het beleid van de gemeente Oss (zie hoofdstuk 6).

5.2 Juridisch kader

Europese wetgeving

De Europese Unie kent drie richtlijnen met wettelijke voorschriften voor het vormgeven van een Europese aanbesteding. Een Europese richtlijn is verbindend voor het te bereiken resultaat. Dat houdt in: lidstaten zijn vrij om te bepalen hoe zij op nationaal niveau zaken regelen, als het beoogde resultaat uit de richtlijnen maar wordt bereikt. De reden voor deze Europese richtlijnen is dat aanbesteden door de Europese Unie en haar lidstaten als een middel wordt gezien voor het realiseren van een Europese interne markt. Overheidsopdrachten maken in totaal bijna 16% uit van het Europees Bruto Binnenlands Product (BBP)² en zijn daardoor van invloed op het functioneren van de Europese markt.

De Europese richtlijnen bevatten voorschriften over wanneer en onder welke voorwaarden een Europese aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd. Zo zijn in de richtlijnen onder meer zogeheten 'drempelbedragen' opgenomen. Indien een opdracht in omvang boven de drempel is, dient door een aanbestedende dienst een Europese aanbestedingsprocedure te worden gevolgd. De drempelbedragen zijn voor de 'klassieke sectoren' (de werken, leveringen en diensten; Europese Richtlijn 2004/18) als volgt:

Soort opdracht	Drempelbedrag
Werk: bouwkundige en civieltechnische werken, bijvoorbeeld de bouw van een brug en de aanleg van een weg.	€ 5.186.000
Levering: aankoop, huur, lease en huurkoop van producten zoals voedingsmiddelen, papier, pennen, computers, et cetera.	€ 207.000
Dienst: de inkopen die niet in de categorie werken of leveringen vallen, bijvoorbeeld reparatie en onderhoud en de accountant. ³	€ 207.000

² Zie: <http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen/aanbestedingsrichtlijnen-200418-en-200417/>, geraadpleegd: 26 december 2014.

³ <http://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-werken-leveringen-diensten>, geraadpleegd: 3 april 2015.

Nieuwe Europese richtlijnen

Op 15 januari 2014 zijn door het Europees Parlement drie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen aangenomen.⁴ Uiterlijk op 18 april 2016 dienen de nieuwe Europese richtlijnen geïmplementeerd te zijn in nationale wet- en regelgeving.⁵ Dit is het moment dat nationale overheden moeten voldoen aan de nieuwe richtlijnen.

In de nieuwe Europese richtlijnen wordt aanbesteding, meer dan voorheen, gezien als een middel om beleidsdoelen te bereiken. De Europese Commissie wil met aanbestedingen innovatie bevorderen, duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen stimuleren, een betere toegang voor Europese opdrachten voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) regelen, zorgen voor minder bureaucratie en eenvoudigere en flexibelere procedures inrichten.⁶ Uit onderzoek dat is verschenen in december 2014 blijkt dat die benadering bij veel overheidsorganisaties nog niet sterk leeft: slechts 37% van de Nederlandse gemeenten laat 'wel of meestal' maatschappelijke doelstellingen meewegen in de keuze voor een specifieke opdrachtgever.⁷

Aanbestedingswet 2012

Het mee kunnen laten wegen van maatschappelijke doelen in aanbestedingsprocedures is ook een ontwikkeling die op nationaal niveau te zien is. Op 1 april 2013 is in Nederland de Aanbestedingswet 2012 in werking getreden. Deze wet heeft onder meer als doel om de markttoegang voor ondernemers te verbeteren en het mkb en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) meer kansen te laten krijgen bij aanbestedingen. Daartoe zijn verschillende maatregelen genomen. Voorbeelden zijn:

- Eisen aan de omzet mogen alleen worden gesteld indien dit zwaarwegend wordt gemotiveerd. Hierdoor kunnen het mkb en zzp'ers eerder meedoen aan een aanbesteding;
- Opdrachten mogen niet langer zonder goede reden worden samengevoegd. De achterliggende gedachte is dat wanneer opdrachten te groot zijn, het mkb minder goed in staat is om die uit te voeren; zeker wanneer er verschillende soorten werkzaamheden uitgevoerd moeten worden.⁸
- Het zogeheten 'proportionaliteitsbeginsel' is ingevoerd. Dit beginsel houdt in dat eisen, voorwaarden en criteria om in aanmerking te komen voor een opdracht in redelijke verhouding moeten staan tot de opdracht. Aanbestedende diensten zijn sinds de nieuwe wet bovendien verplicht om (op verzoek van een ondernemer) te motiveren waarom zij voor een bepaald type procedure kiezen en welke ondernemers zij toelaten tot de procedure.⁹ Ook hier is de

⁴ Deze zijn op 11 februari 2014 definitief vastgesteld door de Raad van Ministers Dit zijn vertegenwoordigers van de regeringen van de Europese lidstaten.

⁵ Europese Richtlijn 2014/24 voor de klassieke sectoren, Richtlijn 2014/25 voor de speciale sectoren en Richtlijn 2014/23 voor concessies, zie: <http://www.europadecentraal.nl/services/wet-en-regelgeving/aanbestedingsrichtlijnen-wet-en-regelgeving/?panel=Wet-%20en%20regelgeving>, geraadpleegd: 26 december 2014.

⁶ Nieuwe regels voor overheidsopdrachten en concessies, Eenvoudiger en flexibeler, p. 8-11 (<http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/public-procurement-and-concessionsnl.pdf>, geraadpleegd: 26 december 2014).

⁷ Dit tegen 35% van de waterschappen, 27% van de provincies en 29% van het Rijk. Zie: 'Strategisch inkopen houdt overheid nog weinig bezig', p. 12, in: Public Mission, december 2014.

⁸ Zie toelichting Clusteren en splitsen in het aanbestedingsrecht. <http://www.wijnenstael.nl>, geraadpleegd: 16 april 2015.

⁹ <http://www.pianoo.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012>, geraadpleegd: 26 december 2014.

achterliggende gedachte dat door niet te omvangrijke en ingewikkelde eisen te stellen, de toegang voor het mkb tot de markt wordt bevorderd;

- In de nieuwe Aanbestedingswet is de Gedragsverklaring Aanbesteden ingevoerd. Dit is een verklaring die een aanbestedende dienst kan verlangen en waarin kan worden aangegeven dat er geen bezwaren zijn tegen de betreffende (rechts-)persoon.¹⁰ Deze verklaring is geldig voor een periode van twee jaren. Hierdoor hoeft een (lokale) ondernemer/bedrijf niet voor elke opdracht opnieuw een verklaring aan te vragen.¹¹

Aanbestedingsbesluit

De Aanbestedingswet 2012 is voor een aantal bepalingen nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur (het Aanbestedingsbesluit). Het Aanbestedingsbesluit bestaat uit het Aanbestedingsreglement Werken 2012, dat van toepassing is bij werken onder de Europese drempel, het model Eigen Verklaring en de zogeheten Gids Proportionaliteit. Daarnaast zijn in een circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) richtsnoeren gegeven en heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een modelverordening voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld.¹²

In de Gids Proportionaliteit staan richtlijnen voor de vraag wanneer welke aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd. Als algemene regel geldt dat er bij overheidsopdrachten onder de Europese drempel geen dwingende voorgeschreven procedures zijn. In plaats daarvan is bepaald: "De aanbestedende dienst beziet per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is, daarbij slaat hij in ieder geval acht op de volgende aspecten:

- omvang van de opdracht;
- transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;
- aantal potentiële inschrijvers;
- gewenst eindresultaat;
- complexiteit van de opdracht;
- type van de opdracht en het karakter van de markt."¹³

In de Gids staan voor decentrale overheden de volgende tabellen om te kunnen bepalen of voor de aanbesteding van een opdracht een bepaalde aanbestedingsprocedure gangbaar is of niet.¹⁴ Er is gewerkt met kleurencodes die een glijdende schaal aanduiden¹⁵. De kleuren houden in:

- groen: toegestaan;
- oranje: toegestaan indien goed onderbouwd;
- rood: niet toegestaan.

¹⁰ <https://www.justis.nl/producten/gva/>, geraadpleegd: 20 januari 2015.

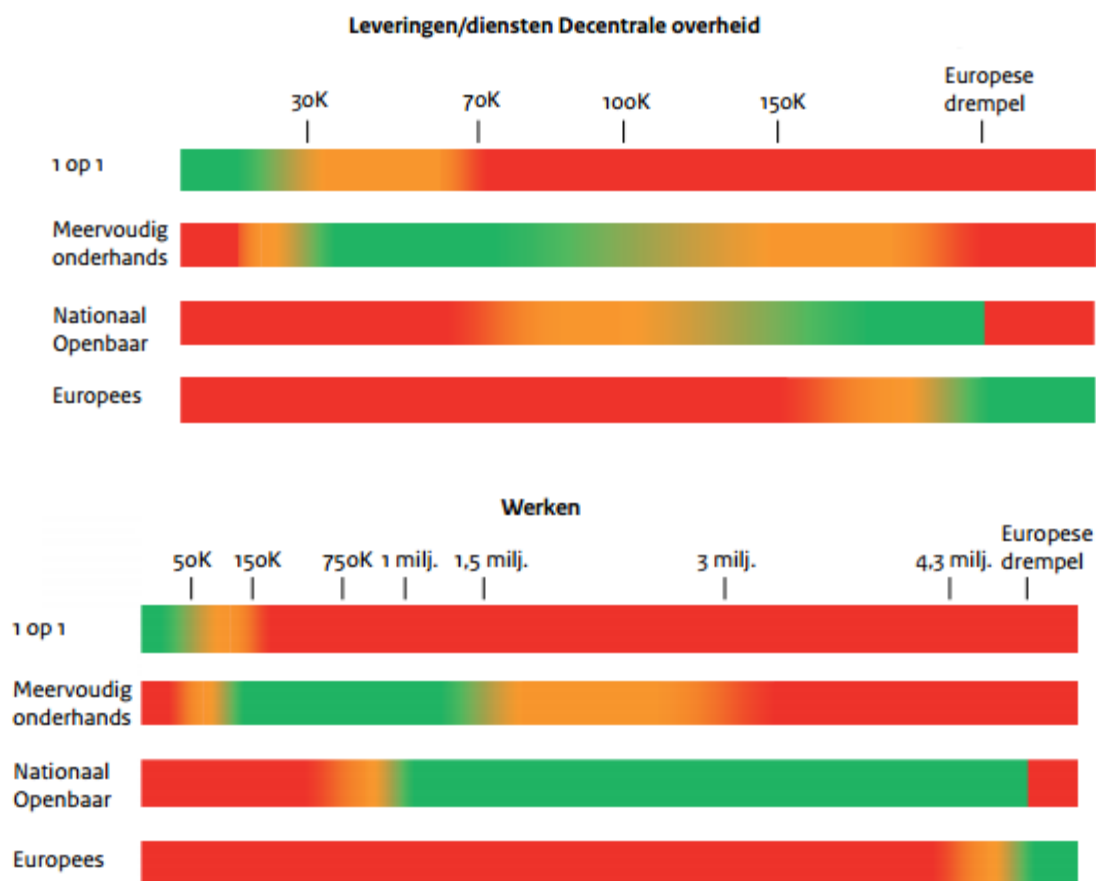
¹¹ <http://www.pianoo.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012>, geraadpleegd: 26 december 2014.

¹² <http://www.pianoo.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012>, geraadpleegd: 26 december 2014.

¹³ Rijksoverheid, Gids Proportionaliteit, januari 2013, p. 23. [http://www.gids-proportionaliteit-staatscourant-2013-nr-3075%20\(1\).pdf](http://www.gids-proportionaliteit-staatscourant-2013-nr-3075%20(1).pdf), geraadpleegd: 26 december 2014.

¹⁴ Rijksoverheid, Gids Proportionaliteit, januari 2013, p. 25-26. [http://www.gids-proportionaliteit-staatscourant-2013-nr-3075%20\(1\).pdf](http://www.gids-proportionaliteit-staatscourant-2013-nr-3075%20(1).pdf), geraadpleegd: 26 december 2014.

¹⁵ Die glijdende schaal geldt uiteraard niet boven de Europese grens, zoals eerder is aangegeven.



Voor de één-op-één gunning (enkelvoudig onderhands aanbesteden) aan een opdrachtgever heeft de Rijksoverheid in de Gids aangegeven dat deze procedure geschikt is voor 'kleine opdrachten'. Bij werken gaat het in principe om opdrachten tot een omvang van €150.000. Bij leveringen en diensten gaat het om opdrachten met een waarde tot €40.000 à €50.000.¹⁶

Bij meervoudig onderhands aanbesteden worden tussen de drie en vijf partijen in een aanbestedingsprocedure betrokken. Er staat in de Gids geen concreet bedrag voor deze procedure, anders dan in de tabel hieronder staat. In een circulaire van januari 2015 heeft de minister van BZK beoogd om meer duidelijkheid te geven over de bedragen voor aanbestedingsprocedures onder de Europese drempel.¹⁷ In de circulaire staan de volgende concrete bedragen:

¹⁶ Rijksoverheid, Gids Proportionaliteit, januari 2013, p. 24. [http://www.gids-proportionaliteit-staatscourant-2013-nr-3075%20\(1\).pdf](http://www.gids-proportionaliteit-staatscourant-2013-nr-3075%20(1).pdf), geraadpleegd: 26 december 2014.

¹⁷ Rijksoverheid, Circulaire, Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012, 17 december 2014. Geraadpleegd: 20 januari 2015.

Soort opdracht	Richtsnoer grensbedrag exclusief BTW	Aangewezen procedure
Levering of dienst	Tot €50.000	Enkelvoudige onderhandse (één-op-één) gunning
	Vanaf €50.000 tot de drempelwaarde	Meervoudige onderhandse procedure, Art. 1.14 Aanbestedingswet 2012
	Met een duidelijk grensoverschrijdend belang, Art. 1.7 lid b en c en 1.9, derde lid, sub b jo 1.18, art. 2.39, derde lid Aanbestedingswet 2012	Nationale aanbesteding (publicatie), Art. 1.11 Aanbestedingswet 2012
Werk	Tot €150.000	Enkelvoudige onderhandse (één-op-één) gunning
	Vanaf €150.000 tot €1.500.000	Meervoudige onderhandse procedure, art. 1.14 jo. Art. 1.22 Aanbestedingswet jo. Art. 11 Aanbestedingsbesluit
	Met een duidelijk grensoverschrijdend belang, Art. 1.7 lid b en c en 1.9, derde lid, sub b jo 1.18 Aanbestedingswet 2012	Nationale aanbesteding (publicatie), Art. 1.11 jo. Art. 1.22 Aanbestedingswet 2012 jo. Art. 11. Aanbestedingsbesluit
	Vanaf €1.500.000 tot de drempelwaarde	Nationale aanbesteding (publicatie), Art. 1.11 jo art. 1.22 Aanbestedingswet 2012 jo. Art. 11 Aanbestedingsbesluit

Bij leveringen en diensten ligt het maximum voor een enkelvoudige procedure op €50.000 en op de Europese drempel (€207.000) voor een meervoudige procedure. Indien er sprake is van een 'grensoverschrijdend belang'¹⁸, zowel bij leveringen, diensten als werken, dan dient er een nationale aanbestedingsprocedure te worden gevolgd. De minister van BZK geeft in de circulaire aan dat bij werken het maximumbedrag voor het vormgeven van een enkelvoudige aanbestedingsprocedure ligt op een bedrag van €150.000 en voor een meervoudige aanbestedingsprocedure op maximaal €1.500.000.¹⁹ Heeft een opdracht een grensoverschrijdend belang, maar ligt deze onder de Europese drempelwaarde, dan raadt de minister van BZK aan een nationale procedure te volgen.²⁰

Er kan worden afgeweken van de procedures in de circulaire op basis van de in de Gids Proportionaliteit benoemde criteria.²¹ Als absolute bovengrens gelden de Europese drempelbedragen. Deze zijn voor leveringen en diensten vastgesteld op €207.000 en voor werken op €5.186.000.²² Boven deze bedragen is een Europese aanbestedingsprocedure dwingend voorgeschreven.

¹⁸ Kort gezegd betekent het begrip grensoverschrijdend belang dat een opdracht de interesse kan hebben van ondernemers uit andere Europese lidstaten. In Europese jurisprudentie zijn richtsnoeren gegeven om te bepalen of een opdracht inderdaad van grensoverschrijdend belang is. Voorbeelden om te bepalen of er sprake is van grensoverschrijdend belang zijn de omvang en de plaats van de uitvoering (bijvoorbeeld dichtbij een andere lidstaat). Zie: [Hof van Justitie EG \(C-412/04, 21 februari 2008\)](http://www.pianoo.nl/regelgeving/jurisprudentie/overheidsopdrachten-uitgezonderde-opdrachten/opdrachten-onder-drempel) via <http://www.pianoo.nl/regelgeving/jurisprudentie/overheidsopdrachten-uitgezonderde-opdrachten/opdrachten-onder-drempel>, geraadpleegd: 26 december 2014.

¹⁹ [http://www.grensbedragen-voor-procedures-aanbestedingswet-2012-onder-de-drempelwaarde-definitief%20\(2\).pdf](http://www.grensbedragen-voor-procedures-aanbestedingswet-2012-onder-de-drempelwaarde-definitief%20(2).pdf), geraadpleegd: 23 december 2014.

²⁰ [http://www.grensbedragen-voor-procedures-aanbestedingswet-2012-onder-de-drempelwaarde-definitief%20\(2\).pdf](http://www.grensbedragen-voor-procedures-aanbestedingswet-2012-onder-de-drempelwaarde-definitief%20(2).pdf), geraadpleegd: 23 december 2014.

²¹ Rijksoverheid, Circulaire, Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012, 17 december 2014. Geraadpleegd: 20 januari 2015.

²² Rijksoverheid, Gids Proportionaliteit, januari 2013, p. 25-26. <http://www.gids-proportionaliteit->

HOOFDSTUK 6: BELEID GEMEENTE OSS

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Oss aan bod. De bevindingen in dit hoofdstuk geven antwoord op de volgende vragen:

1. Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan wet- en regelgeving?
2. Welke doelen beoogt de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid te bereiken en hoe verhouden de doelen zich tot de beleidsdoelen van de gemeente?
3. Welke uitgangspunten hanteert de gemeente in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van lokale werkgelegenheid, financiën en duurzaamheid)?

6.2 Beleid

Beleidsdoelen

In februari 2014 heeft het college van B&W van de gemeente Oss een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. De belangrijkste reden hiervoor was, volgens geïnterviewden²³, om het formele beleid weer in lijn te brengen met Europese wet- en regelgeving en de toepassing van social return. De toepassing van social return is verplicht voor alle opdrachten boven het Europese drempelbedrag voor aanbesteden voor diensten en leveringen.²⁴ In het komende jaar wordt opnieuw gewerkt aan het beleidsstuk, zo is aangegeven in interviews.

De gemeente hanteert grotendeels het VNG-model.²⁵ In gesprekken van de gemeente met lokale ondernemers en bedrijven kwam de wens naar voren voor het toepassen van die modelverordening. Het college heeft besloten die wens te honoreren.

Het beleidsstuk onderschrijft dat inkoop en aanbesteding een instrument is om beleidsdoelen te bereiken.²⁶ De gemeente beoogt met het beleid de volgende doelen te bereiken:

1. "Rechtmatig en doelmatig inkopen, waarbij de gemeente zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen levert, zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
2. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
3. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding.
4. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente Oss.
5. De gemeente Oss stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop.
6. Bevorderen van duurzaamheid en realiseren van sociale doelstellingen (social return)."²⁷

[staatscourant-2013-nr-3075%20\(1\).pdf](#), geraadpleegd: 26 december 2014.

²³ In bijlage 1 staan de gesprekspartners.

²⁴ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 12.

²⁵ <http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/modelinkoopenaanbestedingsbeleidvng.pdf>, geraadpleegd 23 december 2014.

²⁶ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 6.

De meeste van deze doelen kwamen in een andere vorm ook al terug in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2010. Een wezenlijk nieuw doel in 2014 ten opzichte van 2010 betreft de administratieve lastenverlichting die de gemeente wil realiseren voor zichzelf en voor ondernemers. Dit doel sluit aan bij de achtergrond en de doelstelling van de Aanbestedingswet 2012, namelijk om het mkb en zzp'ers meer kansen te bieden bij aanbestedingen. Een van de middelen die de wetgever hiertoe heeft ingezet, is het realiseren van een lastenverlichting door onder meer het uniformeren van de gedragsverklaring en een laagdrempelige klachtenregeling. Ook is in het nieuwe lokale beleid opgenomen dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid een middel is om een 'continue positieve bijdrage te leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente Oss' (doel vier). Daarnaast zijn sociale doelstellingen nu expliciet benoemd. In de modelverordening van de VNG is een passage opgenomen waarin een gemeente kan specificeren bij welk bijzonder beleid het inkoop- en aanbestedingsbeleid aansluit.²⁸ De gemeente Oss heeft deze passage niet opgenomen. Zij geeft wel aan: "dit inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de gemeente Oss".²⁹

Door het verwerken van de nieuwe wet- en regelgeving is in het lokale beleid een ontwikkeling in denken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid te zien. Waar het inkoop- en aanbestedingsbeleid voorheen met name werd beschouwd als een kader voor de borging van rechtmatigheid, wordt het inkoopbeleid nu veel meer gezien als een instrument om beleidsdoelen te bereiken. Die verandering in het beleid is dus niet uniek voor de gemeente Oss, maar geldt voor veel gemeenten en is mede ingegeven door nieuwe Europese en nationale wet- en regelgeving (zie ook paragraaf 6.2).

6.3 Uitgangspunten inkoop- en aanbestedingsbeleid

De gemeente hanteert uitgangspunten waarmee zij de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wil bereiken. Hieronder gaat de rekenkamercommissie per doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in op de wijze waarop de gemeente de uitgangspunten hanteert.

1. Rechtmatig en doelmatig inkopen.

Ten aanzien van rechtmatigheid geeft de gemeente Oss aan de bestaande wet- en regelgeving en de bepalingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid na te leven. Zij beschrijft in het beleidskader het algemeen juridische kader en de Europese algemene beginselen voor inkoop en aanbesteding zoals die gelden voor overheidsopdrachten boven de Europese drempel en overheidsopdrachten met een grensoverschrijdend belang. De gemeente zal voor overheidsopdrachten met een duidelijk grensoverschrijdend belang "een passende mate van openbaarheid in acht nemen", zo geeft ze aan.³⁰ Deze noodzakelijkheid vloeit voort uit Europese jurisprudentie op dit punt.³¹ De gemeente

²⁷ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 5-6.

²⁸ Zie

http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/recht/2012/20120621_Model_%20Inkoop%20aanbestedingsbeleid%20.pdf, p. 19. Geraadpleegd: 29 december 2014.

²⁹ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 6.

³⁰ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 9.

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-con->

tent/NL/ALL/;ELX_SESSIONID=gBy5JZSJ1qp0SGKisqmfgyh2M1pPLM2RSJRh3L51NKLk01hI5y4r!768276845?uri=CELEX:62006TJ0258, geraadpleegd: 16 april 2015, overweging 77.

Oss past dit principe toe door een aankondiging van de opdracht op de website en/of in andere gebruikelijke platforms te publiceren (zoals dagbladen).³²

De gemeente Oss stelt vast dat voor de zogeheten IIB-diensten³³ re-integratie en inburgeringstrajecten geen sprake is van een grensoverschrijdend belang, omdat uit een analyse in het verleden is gebleken dat er geen buitenlandse ondernemingen inschrijven op deze aanbestedingsprocedures. Dit wil zeggen dat er voor deze onderwerpen in principe geen Europese aanbestedingsprocedure hoeft te worden gevolgd. Dit volgt inderdaad uit de Europese Richtlijn 2014/18 EG en de bijlage waarin de IIB-diensten zijn opgenomen.³⁴

Het afwijken van het lokale inkoop- en aanbestedingsbeleid is mogelijk om maatwerk te leveren in specifieke of complexe situaties. Het vormgeven van een openbare procedure voor een werk, levering of dienst beneden de drempelbedragen voor enkelvoudig of meervoudig onderhands aanbesteden is mogelijk zonder toestemming van de directeur van de betreffende gemeentelijke dienst. Om in de gemeente Oss af te kunnen wijken van het beleid boven drempelbedragen is toestemming nodig van de directeur van de betreffende inkoopende gemeentelijke dienst, na het advies van de inkoopcoördinator.³⁵ Afwijken van Europese richtlijnen is uiteraard niet mogelijk en dat geeft de gemeente ook aan in het beleid.

Ten aanzien van doelmatigheid heeft de gemeente in het beleid bepaald: "bij iedere aanbesteding dient een afweging te worden gemaakt tussen schaarse financiële middelen en schaarse personele capaciteit bij de gemeente enerzijds en beoogde doelen en belangen van de marktpartijen anderzijds".³⁶ Hieronder verstaat de gemeente dat de kosten in redelijke verhouding dienen te staan tot de opbrengsten.³⁷ Er is niet uitgewerkt hoe dit in de praktijk vorm krijgt.

Aanbestedingsprocedures

De gemeente Oss onderscheidt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid een viertal aanbestedingsprocedures. De bijbehorende bedragen zijn vetgedrukt. Daaronder is weergegeven welke bedragen waren opgenomen in de circulaire van de minister van BZK.³⁸

³² Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 9.

³³ IIB-diensten zijn diensten waarvoor slechts een deel van de regelgeving uit de Europese richtlijnen van toepassing zijn, omdat die geen bijdrage leveren aan de Europese markt. Zie <http://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-2a-2b-diensten>, geraadpleegd: 16 april 2015.

³⁴ In de nieuwe Europese Richtlijnen, die momenteel worden geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving, vervalt het onderscheid tussen IIA- en IIB-diensten. Voor een aantal gespecificeerde diensten hoeft vanaf het drempelbedrag van 750.000 euro alleen een aankondiging van de opdracht te worden gepubliceerd.

³⁵ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 9.

³⁶ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 14.

³⁷ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 5.

³⁸ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 17.

Procedure	Werken	Leveringen	Diensten
Enkelvoudig	Tot €40.000 (grensbedrag circulaire: €150.000)	Tot €40.000 (grensbedrag circulaire: €50.000)	Tot €40.000 (grensbedrag circulaire: €50.000)
Meervoudig	€40.000 tot €1.500.000 (grensbedrag circulaire: vanaf €150.000 tot €1.500.000)	€40.000 tot €207.000 (grensbedrag circulaire: vanaf €50.000)	€40.000 tot €207.000 (grensbedrag circulaire: vanaf €50.000)
Nationaal	€40.000 tot €5.186.000 (grensbedrag circulaire: vanaf €1.500.000 tot drem- pelwaarde Europees)	€40.000 tot €207.000 (grensbedrag circulaire: met een duidelijk grens- overschrijdend belang)	€40.000 tot €207.000 (grensbedrag circulaire: met een duidelijk grensover- schrijdend belang)
Europees	€5.186.000	€207.000	€207.000

Voor de bedragen voor een enkelvoudige onderhandse aanbesteding zit de gemeente voor diensten en leveringen op het niveau van de bedragen zoals genoemd in de Gids Proportionaliteit (€40.000 tot €50.000).³⁹ In de landelijke circulaire van januari 2015 (die dus is uitgegeven na de vaststelling van het lokale beleid) is aangegeven dat een opdracht van een enkelvoudige aanbesteding een waarde kan hebben tot €50.000. Dat is dus €10.000 boven de waarde die de gemeente in het beleid hanteert voor enkelvoudige aanbestedingen. De gemeente hanteert eenzelfde drempel voor het vormgeven van een enkelvoudige procedure voor werken (als voor leveringen en diensten). De reden hiervoor is dat zij de drempelbedragen op die manier zo overzichtelijk mogelijk wil houden, zo blijkt uit interviews. Volgens de Gids en de circulaire van januari 2015 zou de drempel een stuk hoger kunnen liggen, namelijk tot €150.000.⁴⁰

Wat betreft de meervoudige onderhandse én de openbare aanbesteding van leveringen en diensten ligt de waarde in de gemeente Oss op de Europese drempelbedragen, namelijk tot €207.000. Voor werken hanteert de gemeente Oss de bovengrens zoals die in de circulaire is benoemd, namelijk €1.500.000.⁴¹ Het op de Europese grens leggen van het bedrag voor meervoudige procedures voor leveringen en diensten betekent dat de gemeente per opdracht moet bezien of er sprake is van 'grensoverschrijdend belang', wat vraagt om een nationale procedure. Voor werken geldt een bovengrens. Vanaf €1.500.000 zal de gemeente volgens het eigen beleid in principe nationaal aanbesteden.

³⁹ Rijksoverheid, januari 2013, Gids Proportionaliteit, <http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/gidsproportionaliteitstaatscourant2013nr3075.pdf>, p. 24

⁴⁰ Rijksoverheid, januari 2013, Gids Proportionaliteit, <http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/gidsproportionaliteitstaatscourant2013nr3075.pdf>, p. 24

⁴¹ [http://www.grensbedragen-voor-procedures-aanbestedingswet-2012-onder-de-drempelwaarde-definitief%20\(2\).pdf](http://www.grensbedragen-voor-procedures-aanbestedingswet-2012-onder-de-drempelwaarde-definitief%20(2).pdf), geraadpleegd: 23 december 2014.

De gemeente heeft de verschillende aanbestedingsprocedures in het beleid kort omschreven:

- Bij *Europees aanbesteden* wordt de gehele Europese markt benaderd. Dit kan middels een openbare en een niet-openbare procedure.⁴² Er is de verplichting om op TenderNed⁴³ te publiceren.
- Bij *openbaar aanbesteden* kan de gemeente voorafgaand aan de opdrachtverlening een aankondiging publiceren op TenderNed, maar dit hoeft niet.
- Bij *meervoudig onderhands aanbesteden* vraagt de gemeente ten minste drie en maximaal vijf ondernemers om een offerte. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk lokale leveranciers te betrekken, maar om er ook altijd één buiten Oss te vragen. Er zijn twee mogelijkheden: (1) het bij toerbeurt kiezen uit een lijst met leveranciers en (2) een keuze op basis van een lijst met kwaliteitsservaringen en/of resultaten uit eerdere soortgelijke aanbestedingen. Deze laatste optie is afhankelijk van de verdere uitrol van contractmanagement in de gemeente.⁴⁴ Het bevragen van ten minste drie en maximaal vijf ondernemers wordt door de Gids Proportionaliteit als voldoende beschouwd.⁴⁵
- Bij *enkelvoudig onderhands aanbesteden* wordt een offerte aan één ondernemer gevraagd.

2. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.

Het tweede doel van de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid is om een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever te zijn. De gemeente refereert in het beleid aan twee gedragscodes die van toepassing zijn voor bestuurders en ambtenaren. Er wordt een achttal punten gehanteerd op basis waarvan de gemeente de zakelijkheid en objectiviteit wil borgen.⁴⁶ Een toetsing van integriteit is mogelijk door de toepassing van de wettelijke uitsluitingsgronden in de aanbestedingswet en in regelgeving en door te vragen naar de Gedragsverklaring Aanbesteden van een partij. Tevens geldt de mogelijkheid van een sanctie bij manipulatie⁴⁷ bij meervoudig onderhands aanbesteden.⁴⁸

3. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding.

Het derde doel van de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid is om in te kopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding. De gemeente betreft hiervoor ook andere (externe) gemeentelijke kosten in de afweging bij inkopen van werken, diensten en leveringen. Zij gunt in principe op basis van het uitgangspunt van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) of wijkt hier gemotiveerd vanaf. Dit komt overeen met de Aanbestedingswet 2012⁴⁹, waarin

⁴² Bij een niet-openbare procedure kan iedereen zich melden en vraagt de aanbestedende dienst aan een aantal partijen om een offerte op te maken. Bij een openbare procedure kan iedereen een bod doen/offerte indienen. In dit geval hoeft een partij dus niet te worden uitgenodigd.

⁴³ Dit is een soort marktplaats voor aanbestedingen.

⁴⁴ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 18.

⁴⁵ Rijksoverheid, januari 2013, Gids Proportionaliteit, p. 26.

⁴⁶ Bijvoorbeeld door het melden van persoonlijke belangen die mogelijk strijdig zijn met het gemeentelijk beleid aan het betreffende afdelings- of diensthoofd, het niet aanvaarden van aangeboden geschenken, et cetera. Zie Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 10.

⁴⁷ Een voorbeeld van manipulatie van een aanbesteding is dat offerende partijen overleg met elkaar voeren over de prijs.

⁴⁸ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 10-11.

⁴⁹ Artikel 2.114 lid 2.

is bepaald dat de EMVI in principe het uitgangspunt is voor de gunning van een opdracht.⁵⁰ Vroeger werd vaak nog de laagste prijs als uitgangspunt genomen.

Waar dit zinvol is, gaat de gemeente Oss uit van *total-cost-of-ownership*. Dit is een benadering waarbij ook gebruikskosten en verwijderingskosten worden meegenomen in het bepalen van de kosten voor de gunning van een opdracht.⁵¹ Deze benadering wordt ook wel beschouwd als een manier om duurzaam inkopen te stimuleren (zie ook doel zes).

4. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.

De gemeente ziet het inkoop- en aanbestedingsbeleid ten vierde als een manier om de algemene beleidsdoelen te bereiken. De concrete doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn afgeleid van gemeentelijke doelen en moeten ondersteunend zijn aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.⁵² De gemeente verwijst naar de verschillende uitgangspunten die zij hanteert (bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid en sociale doelen). De koppeling met algemene, gemeentelijke beleidsdoelen is te zien wat betreft duurzaam inkopen, maatschappelijk verantwoord inkopen en het stimuleren van de lokale economie. Die onderwerpen komen elders in dit hoofdstuk aan bod. De precieze koppeling met specifieke beleidsdocumenten (bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid of werkgelegenheid) wordt in het beleid niet gemaakt.

5. De gemeente Oss stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop.

De gemeente Oss wil een efficiënt inkoopproces uitvoeren. In verantwoordingsdocumentatie van de gemeente geeft zij aan dat de mogelijkheden zijn vergroot om lokaal en regionaal aan te besteden en dat zij hier ook gebruik van maakt.⁵³ Een van de manieren om dit te bevorderen, is bewustwording bij de ambtelijke organisatie van de positie van lokale ondernemers en de mogelijkheden om lokaal aan te besteden.⁵⁴

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid refereert de gemeente niet zozeer aan lokale maatregelen om die lastenverlichting te bereiken, maar aan de nationale maatregelen/principes die lastenverlichting beogen. Het gaat om het proportionaliteitsbeginsel (het beginsel dat het gevraagde in een aanbestedingsprocedure redelijk moet zijn). Daarnaast refereert de gemeente aan het gebruik van de uniforme en aanvullende eigen verklaring.⁵⁵ Ook dat zijn niet zozeer lokale maatregelen, maar maatregelen die zijn ingevoerd onder de nieuwe Aanbestedingswet 2012. Tot slot geeft de gemeente in het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan dat er mogelijkheden zijn om digitaal aan te besteden.⁵⁶

⁵⁰ In lid 1 is bepaald dat gemotiveerd mag worden afgeweken en kan worden gekozen voor een gunning op basis van de laagste prijs.

⁵¹ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 5.

⁵² Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 6.

⁵³ Gemeente Oss, 2014, Jaarverslag 2013, p. 158.

⁵⁴ Gemeente Oss, 2014, Programmabegroting 2015, p. 187.

⁵⁵ Deze verklaring is ingevoerd met de komst van de Aanbestedingswet 2012 en uniformeert eerdere (gedrags)verklaringen.

⁵⁶ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 6.

Onder de noemer van doelmatigheid⁵⁷ benoemt de gemeente een aantal andere manieren om de lokale economie te stimuleren:

- De gemeente Oss kan in enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen rekening houden met de lokale economie. Uitgangspunt is wel om ten minste één ondernemer buiten Oss te betrekken bij een meervoudige onderhandse aanbesteding;
- De gemeente Oss hanteert het bedrag van €40.000 als de laagste waarde om een meervoudige aanbesteding vorm te geven. Dit bedrag komt tegemoet aan wat in de Gids Proportionaliteit is opgenomen. De gemeente Oss geeft daarbij aan dat het bij die aanbestedingen de voorkeur heeft leveranciers uit Oss te betrekken, mits die voldoen aan de vereisten;
- Tot slot refereert de gemeente aan de algemene maatregelen die in de Aanbestedingswet 2012 zijn genomen om de positie van het mkb en zzp'ers te verbeteren. Het gaat om het niet onnodig samenvoegen van opdrachten door gebruik te maken van percelen, het toestaan van combinaties en onderaanneming, het verminderen van lasten en het voorkomen van onnodig zware selectie- en gunningcriteria.⁵⁸

De gemeente hanteert in de praktijk bij de opstart van een aanbestedingsprocedure een startformulier. Op dit formulier moet bij onderhandse aanbestedingen expliciet aangegeven worden welke lokale ondernemer is benaderd en dient er een motivering te worden opgenomen indien dit niet is gebeurd.⁵⁹

6. Bevorderen van duurzaamheid en realiseren van sociale doelstellingen (social return).

Duurzaamheid

De gemeente Oss heeft reeds jaren ambities op het gebied van duurzaam inkopen. Zij wil een voortrekkersrol vervullen op dit gebied en benoemt expliciet dat de beleidsdoelstellingen van de gemeente op het gebied van duurzaamheid mede kunnen worden gerealiseerd door duurzaam inkopen.⁶⁰

De gemeente heeft zich in 2006 aangesloten bij de ambities die het (voormalig) ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) op landelijk niveau had gesteld voor gemeenten. Het advies aan lagere overheden was om in 2010 50% van het inkoopvolume duurzaam aan te besteden. De gemeente Oss deelde die ambitie en heeft de 'Deelnameverklaring duurzaam inkopen' ondertekend. De gemeente Oss speelt sindsdien een actieve rol bij de ontwikkelingen in duurzaam inkopen. Zij heeft hiervoor onder meer de landelijke PPPluim gewonnen.⁶¹

Uit het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid blijkt dat de gemeente Oss qua ambities aansluit bij die van het Rijk en de VNG, die samen hebben afgesproken dat alle gemeentes in 2015 duurzaam

⁵⁷ De reden dat het stimuleren van de lokale economie onder de noemer van doelmatigheid valt, is dat de wetgever beoogt om aanbestedingsprocedures proportioneel te laten verlopen. Het kan doelmatig zijn om vooral lokale ondernemers te bevragen in een onderhandse procedure.

⁵⁸ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 15.

⁵⁹ Startformulier aanbesteding gemeente Oss.

⁶⁰ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 11.

⁶¹ Gemeente Oss, 2008, Naar een duurzame toekomst. Agenda en aanpak voor de ontwikkeling van duurzaamheid in de gemeente Oss, p. 26.

moeten inkopen.⁶² Om die ambitie te bereiken, wordt gebruikgemaakt van uniforme, landelijk ontwikkelde inkoopcriteria.⁶³ In de Programmabegroting 2015 van de gemeente Oss komt de ambitie ten aanzien van duurzaam inkopen terug. Een van de doelen van het programma 8 (Mobiliteit en openbare ruimte) is: "Inkoop en aanbestedingen in de openbare ruimte voldoen aan de landelijke criteria voor duurzaam inkopen.

- We streven naar een zichtbaar duurzame (her-)inrichting en onderhoudsmaatregelen en we voldoen minimaal aan de landelijke criteria voor duurzaam inkopen.
- We beoordelen gewenste aanpassingen in de openbare ruimte op de consequenties voor structurele beheerkosten en streven naar laagste totale kosten (Total Cost of Ownership).
- Omvorming van openbare verlichting naar energiezuinige verlichting is één van de voorbeelden waar we invulling aan geven."⁶⁴

De gemeente neemt ook deel in een regionaal convenant duurzaam (ver-)bouwen Noordoost-Brabant 2013-2016. Er zijn geen specifieke ambities opgenomen ten aanzien van inkoop. Wel is aangegeven dat de nieuwe Aanbestedingswet het sturen op kwaliteit en duurzaamheid stimuleert.⁶⁵ Dat kan onder meer door eisen op het gebied van duurzaamheid expliciet op te nemen in concrete eisen en wensen in een bestek of een programma van eisen.⁶⁶

Geïnterviewden geven aan dat duurzaamheid niet geborgd kan worden met alleen beleid. De gemeente heeft daarom een duurzaamheidsmedewerker aangesteld, die onder meer adviserend optreedt bij aanbestedingen.

Sociale doelen

Gemeenten kunnen door hun inkoop en aanbesteding ook sociale doelen realiseren. De gemeente Oss heeft in haar duurzaamheidsagenda aangegeven dat Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen een speerpunt is. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid benoemt de gemeente een aantal mogelijkheden om via inkoop sociale doelen te bereiken. Daarbij gaat het in alle gevallen om het bevorderen van social return. Dat is mogelijk op drie manieren:

- Europese wet- en regelgeving geeft gemeenten de mogelijkheid om met een verordening te regelen dat middels een zogeheten uitsluitend recht via een aanwijzingsbesluit van het college van B&W een alleenrecht kan worden verleend aan de sociale werkvoorziening. Dit houdt in dat alleen de sociale werkvoorziening aanspraak kan maken op opdrachten van de gemeente. Dit alleenrecht heeft de gemeente Oss toegekend aan IBN (zie ook het volgende hoofdstuk);
- Social Return. Dit is het opnemen van sociale voorwaarden, eisen en wensen in inkoop- en aanbestedingstrajecten, zodat leveranciers een bijdrage leveren aan het inzetbaar maken van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij aanbestedingsprocedures boven de Europese drempels geldt het zogenaamde 'pas toe, of leg uit'-principe. Onder de Europese drempel is het opnemen van social return toegestaan, maar niet verplicht. Als algemene basisregel, die ook in

⁶² Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 12.

⁶³ Gemeente Oss, 2010, Jaarverslag duurzaamheid 2010 – Samen op weg naar een duurzame toekomst, p. 5.

⁶⁴ Gemeente Oss, 2014, Jaarverslag 2013, p. 73.

⁶⁵ Regionaal Convenant duurzaam (ver)bouwen Noordoost-Brabant 2013-2016, Samen werken aan duurzaamheid, p. 4.

⁶⁶ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 11.

Oss wordt toegepast, geldt dat in principe 5% van de aanneemsom dient te worden besteed aan het inzetbaar maken van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De inzet wordt beoordeeld door het team Werken van de afdeling Publiekszaken. Hoewel dit in het beleid niet is gespecificeerd, blijkt uit interviews dat de inzet van social return alleen verplicht is bij een bedrag vanaf €207.000.

- Social Return meewegen in de gunning. Inschrijvers kan worden verzocht om bij de inschrijving te laten zien hoeveel werkzoekenden of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zullen worden ingezet bij de uitvoering van een opdracht. Het aantal kan meewegen in het gunningcriterium.⁶⁷
- Inschrijvers kan worden verzocht om een voorstel te doen voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan social return. Dit geldt niet als een gunningcriterium, maar kan na de gunning worden uitgewerkt in samenwerking met het team Werken van de afdeling Publiekszaken.⁶⁸

Innovatie

Innovatie is een speerpunt in de nieuwe Europese richtlijnen. De gemeente Oss moedigt in haar beleid innovatiegericht inkopen aan. Zij schrijft: "Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente Oss ruimte aan de ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een volledig nieuwe innovatieve oplossing, maar ook om de verdere ontwikkeling van de eigenschappen van een bestaand 'product'".⁶⁹ Er is in het beleid niet uitgewerkt hoe dit in de praktijk vorm krijgt.

6.4 Toets aan de normen

Hieronder volgt een toets aan de normen uit het normenkader.

Deel-vraag	Norm	Beoordeling
1.	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoet aan de normen in Europese Richtlijnen en de Aanbestedingswet.	Voldaan. De gemeente Oss hanteert de modelverordening van de VNG, die is gebaseerd op onder meer Europese richtlijnen en de Aanbestedingswet 2012. De gemeente heeft de waarde voor een gunning één-op-één iets onder de waarde liggen van het bedrag zoals aangegeven in de circulaire van januari 2015. Dat betekent dat de gemeente iets strenger is dan vereist. Daarnaast kiest de gemeente omwille van overzichtelijkheid bij een enkelvoudige aanbesteding bij werken voor een bedrag dat lager ligt dan de nationale richtsnoeren. Hier is de gemeente dus strenger dan wet- en regelgeving vereist.
2.	De doelen van inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn specifiek,	Voldaan. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is omschreven welke doelen de gemeente met het be-

⁶⁷ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 13.

⁶⁸ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 13.

⁶⁹ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 13.

	meetbaar en tijdgebonden.	leid beoogt te bereiken. Die doelen zijn allemaal afkomstig uit de modelverordening van de VNG. De gemeente heeft de doelen voor duurzaamheid en sociale doelen uitgewerkt.
	De doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid dragen bij aan specifieke beleidsdoelen van de gemeente.	Deels voldaan. De gemeente heeft een duidelijk uitgewerkte ambitie met het inkoop- en aanbestedingsbeleid wat betreft duurzaamheid, sociale doelen en lokale werkgelegenheid. Hoe het inkoopbeleid bijdraagt aan het algehele prestatieniveau van de gemeente wordt niet duidelijk gemaakt.
	De gemeente heeft in het inkoop- en aanbestedingsbeleid duidelijke en herleidbare afwegingen gemaakt waar het gaat om het stimuleren van de lokale werkgelegenheid.	Voldaan. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is een duidelijke balans te zien tussen de wens en mogelijkheden om de lokale economie te stimuleren enerzijds en de kaders waarbinnen de gemeente dient te opereren op basis van wet- en regelgeving anderzijds.
	De aandacht voor de positie van lokale ondernemers en lokale bedrijvigheid voldoet aan wet- en regelgeving.	Voldaan. De gemeente verwijst naar nationale maatregelen die met de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 zijn genomen om de toegang van lokale marktpartijen te verbeteren.
	De doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid verhouden zich logisch tot het algemene beleid van de gemeente (bijvoorbeeld in de begroting en het collegeprogramma).	Deels voldaan. De gemeente benoemt de bijzondere doelen met het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zoals duurzaamheid, lokale werkgelegenheid en integriteit. De gemeente benoemt ook andere doelen (zoals innovatie), maar legt hierbij geen koppeling met andere beleidsdocumenten.
3.	De gemeente onderscheidt specifieke criteria voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Voldaan. De gemeente benoemt verschillende uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het beleid en op basis waarvan zij de doelen wil bereiken.
	Het is duidelijk hoe de normen op de verschillende vlakken zich tot elkaar verhouden.	Voldaan. De gemeente voert het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit met inachtneming van wet- en regelgeving. Dit is de belangrijkste norm voor de gemeente. Er is geen prioritering in de overige normen aangeven, maar in de praktijk ligt de nadruk op rechtmatigheid, duurzaamheid en lokale werkgelegenheid.

HOOFDSTUK 7: ORGANISATIE

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het organisatiemodel van de gemeente Oss voor inkoop en aanbesteding, de ontwikkelingen die zich op dat vlak hebben voorgedaan in de afgelopen jaren en de procedures voor aanbesteding. Het hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag:

4. Op welke wijze is inkoop en aanbesteding in de gemeente georganiseerd?

7.2 Organisatiemodel

Er zijn grofweg drie verschillende mogelijkheden om de inkoopfunctie in een gemeente te organiseren:

1. *De centrale inkoopfunctie.* In dit model is de kennis over inkoop centraal belegd en is er een centraal aanspreekpunt. Een voordeel van dit model is dat inkopen kunnen worden gebundeld en dat er een helder aanspreekpunt voor inkoop bestaat. Een nadeel kan zijn dat er minder goed rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden binnen de afdelingen van een organisatie. Ook zou in dit model het draagvlak voor de afgesloten contracten binnen de gemeentelijke organisatie mogelijk minder groot kunnen zijn, omdat centraal wordt bepaald hoe men op de afdelingen moet inkopen;
2. *Decentrale inkoopfunctie.* In dit model zijn de verschillende afdelingen zelf verantwoordelijk voor de inkoop. Een mogelijk voordeel is dat er goed rekening zou kunnen worden gehouden met specifieke omstandigheden die spelen binnen afdelingen. Als nadeel geldt dat kennis wellicht versnipperd aanwezig is.
3. *Gecoördineerde inkoop.* Dit derde model kan worden gezien als een combinatie van bovenstaande vormen. In dit model is er een centraal belegde inkoopfunctie, die bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor strategische contracten. Andere opdrachten worden decentraal ingekocht.⁷⁰

De gemeente Oss hanteert het gecoördineerde inkoopmodel. Dat wil zeggen dat er ondersteuning is bij de uitvoering die op decentraal niveau plaatsvindt. Een centraal team Inkoop is in Oss verantwoordelijk voor beleid en kaderstelling. Dit team bestaat uit een inkoopcoördinator, een inkoopadviseur en vier juristen.⁷¹ De juristen fungeren als juridisch adviseur voor de gehele organisatie en niet alleen voor inkoop en aanbesteding. Het team zorgt ook voor training van de ambtelijke organisatie. Bovendien heeft de centrale inkoop een spilfunctie waar het gaat om Europese aanbestedingsprocedures. Het team kan daarbij een begeleidende rol vervullen en het adviseert AO/IC⁷² bij controle over Europese- en nationale wetgeving. Het team fungeert als achtervang bij afwezig-

⁷⁰ <http://www.pianoo.nl/metrokaart/hoe-is-inkoop-gepositioneerd-in-organisatie>, geraadpleegd: 29 december 2014.

⁷¹ Gemeente Oss, Inkoop en aanbesteden, workshop 1, sheet 4.

⁷² AO/IC staat voor Administratieve Organisatie / Interne Controle.

heid van decentrale inkoopactiviteit.⁷³ Tot slot blijkt specifiek uit interviews dat door het team ook voorlichting over aanbesteding wordt gegeven aan ondernemers.

In algemene zin kan worden gesteld dat de capaciteit voor inkoop en aanbesteding beperkt is. In een uitgevoerde analyse uit 2012 werd door een extern bureau geconstateerd dat de capaciteit voor inkoop en aanbesteding gezien het volume zou moeten liggen tussen 4 en 5 fte. In de praktijk is dit voor het centrale team Inkoop 1,89 fte.⁷⁴

Binnen de vakafdelingen zijn medewerkers verantwoordelijk voor het uitvoeren en begeleiden van aanbestedingen. Er is geen decentraal team. Wanneer op afdelingen een inkoopbehoefte ontstaat, dan is men op de afdeling verantwoordelijk voor het uitvoeren van de inkoopactiviteiten. Daaronder horen onder meer het uitvoeren van de operationele inkoopactiviteiten, het uitvoeren en ondersteunen van contractmanagement en nazorgactiviteiten (bestellen, bewaken en evalueren).⁷⁵

Overgang naar decentrale inkoop

Hoewel de gemeente Oss dus het gecoördineerde inkoopmodel hanteert, stuurt het tegelijkertijd steeds meer aan op een decentrale inkoopfunctie en specialisatie van inkoop onder een beperkt aantal medewerkers.⁷⁶ De reden hiervoor is dat volgens de gemeente de Aanbestedingswet om steeds meer kennis en inspanning vraagt; ook bij kleine en middelgrote aanbestedingen.

Om die reden is het voorstel om een nieuw model voor inkoop te introduceren.⁷⁷ Het betreft geen grote structuurwijziging. In het nieuwe model zal een beperkte groep van medewerkers op de vakafdelingen specialist worden op het gebied van aanbesteden. Het team Inkoop traint de betreffende medewerkers en verleent ondersteuning 'on the job'.⁷⁸ De specialisten worden decentraal in de organisatie geplaatst. Op deze manier voorkomt de gemeente dat inkopers en aanbesteders zich maar af en toe bezighouden met een inkoopprocedure. De nieuwe specialisten op de vakafdelingen zullen zich voor minimaal 25% bezighouden met inkopen en aanbesteden. Eén van de neveneffecten waarnaar gestreefd wordt, is dat er geld bespaard wordt op het inhuren van externe specialisten voor aanbestedingen en dat kennis over aanbesteden in de organisatie wordt opgebouwd en behouden blijft.⁷⁹

De bedoeling is dat de nieuwe werkwijze begin 2016 volledig geïmplementeerd is. Er is het doel gesteld om in 2019 op centraal niveau tot een beperking van de inkoopadviescapaciteit te komen.⁸⁰

Er wordt ook voorgesteld om met de implementatie van de nieuwe werkwijze een inkoopplan in een stroomversnelling te brengen. Dit omdat er weer capaciteit vrijkomt op de inkoopafdeling. In het nieuwe inkoopplan zal verslaglegging over resultaten een prominentere rol krijgen, zo is aan-

⁷³ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 20-21.

⁷⁴ Gemeente Oss, 2012, ABC-analyse Inkoopplan gemeente Oss, p. 14.

⁷⁵ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 20-21.

⁷⁶ Gemeente Oss, 2014, Programmabegroting 2015, p. 187.

⁷⁷ Gemeente Oss, 2014, Verslag verbetertraject Inkoop 2014 (rapportage SLIM)

⁷⁸ Gemeente Oss, 2014, Programmabegroting 2015, p. 187.

⁷⁹ Gemeente Oss, 2014, Verslag verbetertraject Inkoop 2014 (rapportage SLIM), p.9.

⁸⁰ Gemeente Oss, 2014, Verslag verbetertraject Inkoop 2014 (rapportage SLIM), p.12.

gegeven in interviews. Een dergelijke verslag zal mogelijkheden bieden om meer sturingsinformatie voor het management te generen. Er is niet specifiek bepaald wanneer het inkoopplan er moet zijn.

7.3 Taakverdeling en werkprocessen

De gemeente Oss onderscheidt verschillende rollen bij het inkoopproces. De belangrijkste rol is weggelegd voor de inkoper zelf; de betreffende medewerker die een bepaalde dienst in wil kopen. Deze is de uitvoerende, die onder de verantwoordelijkheid van de budgethouder valt. De inkoper heeft de mogelijkheid om advies in te winnen bij de inkoopadviseur of inkoopcoördinator van het team Inkoop. Het is aan de betreffende inkoper om te bepalen of advies noodzakelijk is. In de praktijk gebeurt dat regelmatig, maar niet voor alle inkoopprocessen. Naast de advisering van het team Inkoop kunnen inkopers gebruikmaken van een gemeentelijk handboek voor inkoop- en aanbesteding op het intranet. Het handboek bevat overzichten van het procesverloop van aanbestedingen, modellen voor bijvoorbeeld offerteaanvragen, uitnodigingen, contracten, stappenplannen, et cetera. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen stappenplannen voor een onderhandse aanbesteding en voor openbare aanbestedingen.⁸¹ In een aantal gevallen zijn de documenten volgens de rekenkamercommissie wel verouderd. Zo verwijst het stappenplan voor de meervoudige onderhandse aanbesteding nog naar oude drempelbedragen uit de Gids Proportionaliteit.⁸²

Ook zijn er op het intranet werkinstructies te vinden. Op dit moment zijn werkprocessen vastgelegd in papieren documenten, zoals stappenplannen en werkinstructies. Uitzondering zijn documenten over nazorg en evaluatie en een checklist voor documenten. De wens van het team Inkoop is om in de toekomst de processen vast te gaan leggen in workflowmodules. Dit is een digitaal systeem dat te volgen stappen onderscheidt met als doel die overzichtelijk te houden.

Procesverloop aanbestedingen

Het te doorlopen aanbestedingsproces – nadat besloten is een dienst, werk of levering extern in te kopen – bestaat in hoofdlijnen uit vijf stappen.

1. *Specificatie*: de inkoper bepaalt welk inkooptraject gevolgd gaat worden. Dit is een belangrijke fase omdat de aanbestedende dienst bepaalt wat hij exact nodig heeft, hoe de markt in elkaar zit, hoeveel het kost en hoe hij het in de markt wil zetten.⁸³ Ter afsluiting van de inventarisatie vult de inkoper een startformulier in. Het gebruik van dit formulier is enkele jaren geleden ingevoerd. Op het startformulier moet zowel de keuze voor de vorm van aanbesteden, als de uit te nodigen partijen worden aangegeven. Dit formulier heeft daarmee als doel transparantie te bevorderen. Tweemaal per jaar controleert F&C (AO/IC) bedragen tot ongeveer €25.000 op basis van deze startformulieren. Uit interviews blijkt dat medewerkers dan soms moeten uitleggen waarom zaken op een bepaalde wijze zijn aanbesteed. Na het zomerreces van 2015 wordt op deze manier ook bekeken of bepaalde opdrachten niet richting de grenzen van Europese aanbestedingen gaan.

⁸¹ Gemeente Oss, Stappenplan aanbesteden (Europesees/openbaar en onderhands aanbestedingswet)

⁸² Toelichting bij aanbestedingsdocument, 2 april 2013.

⁸³ INKOOP AANBESTEDEN, WORKSHOP 2, Sheet 10 en 11.

2. *Selecteren*: in deze fase worden onder meer de offerteaanvragen aan partijen toegestuurd en wordt, indien van toepassing, een Nota van Inlichtingen opgesteld waarin antwoord wordt gegeven op door potentiële aanbidders gestelde vragen over de opdracht. Vervolgens vindt de beoordeling plaats en wordt de winnaar bekendgemaakt.
3. *Contracteren*: op basis van de selectie en definitieve gunning wordt in deze fase een contract opgesteld.
4. *Bewaken*: in deze fase wordt de uitvoering van het contract bewaakt.
5. *Nazorg*: in deze fase wordt het dossier gecompleteerd en worden eventuele klachten afgehandeld.

Ook voor de fases van selecteren en contracteren zijn standaardformulieren aanwezig, zoals gunningsbrieven, afwijzingsbrieven en contracten. Specifiek voor de nazorg zijn er geen documenten te vinden over de stappen die in deze fase gezet zouden moeten worden.

7.4 Mandatering

Inkoop dient plaats te vinden met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling. Voor de dienst Gemeentebedrijven is een mandaatregeling opgesteld waarin de dienst aangeeft dat het slechts gebonden wil zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging.⁸⁴ De mandaten zijn vastgelegd in de mandaatregeling Dienst Gemeentebedrijven, welke is vastgesteld op 27 oktober 2009. In de mandaatregelingen van de dienst Publiekszaken⁸⁵ is inkoop en aanbesteding minder expliciet opgenomen, maar geldt een gelijkkluidende bepaling, zo blijkt uit ambtelijke verificatie.

In de regeling van de Dienst Gemeentebedrijven zijn de volgende mandaten opgenomen:

Onderwerp	Omschrijving mandaat / wettelijke regeling / bepaling	Mandaatgever	Door B&W verleend mandaat aan	Door Directeur verleend submandaat aan	Door hoofden verleend verder mandaat aan
Aanbesteding en gunning van werkzaamheden	Aanbesteding en gunning van werkzaamheden en diensten en het doen van uitgaven die voorzien zijn in de begroting/jaarlijks integraal uitvoeringsprogramma en/of plaatsvinden als werken/diensten in het kader van grondexploitatie; Specifieke voorwaarde is	B&W	➤ Dir. G.	➤ het hoofd IBOR tot een maximum van €500.000 per aanbesteding/gunning; aanbesteding van werkzaamheden en diensten conform aanbestedingsvoorstel ➤ het hoofd GV tot een maximum van €500.000 per aan-	➤ Projectleider/budgethouder tot maximaal €250.000 voor zover opdrachten passen binnen ramingen en budgetten ➤ Teamleider IBORPPG en IBORVS tot maximaal €250.000 ➤ Budgethouder tot maximaal €100.000

⁸⁴ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 9

⁸⁵ Gemeente Oss, 2013, Mandaatregeling Publiekszaken, 1 januari 2015.

	de naleving van de regels van het actuele inkoop- en aanbestedingsbeleid, alsmede werkinstructie aanbesteding. Artikel 160 Gemeentewet.			besteding/gunning; aanbesteding van werkzaamheden en diensten conform aanbestedingsvoorstel ➤ het hoofd SC tot een maximum van €500.000 per aanbesteding/gunning; aanbesteding van werkzaamheden en diensten conform aanbestedingsvoorstel ➤ het hoofd MAC tot een maximum van €500.000 per aanbesteding/gunning; aanbesteding van werkzaamheden en diensten conform aanbestedingsvoorstel	
--	--	--	--	--	--

Uit de mandaatregeling blijkt dat de projectleider/budgethouder tot een bedrag van maximaal €250.000 bevoegd is te beslissen over gunning, voor zover deze past binnen ramingen en budgetten. Door de directeur van de dienst is mandaat verleend aan individuele afdelingshoofden om te beslissen over gunning van opdrachten tot een bedrag met een omvang van maximaal €500.000.

Voor de dienst Stadsbeleid is het mandaat voor inkoop en aanbesteding als volgt:⁸⁶

Omschrijving mandaat	Wettelijke regeling of bepaling	Door burgemeester of B&W gegeven mandaat aan wet-houder of directeur van de dienst Stadsbeleid	Door directeur gegeven onder mandaat aan de hoofden van de dienst Stadsbeleid	Door hoofden gegeven verder mandaat aan behandelend medewerker van de dienst Stadsbeleid
Het inkopen, aanbesteden en gunnen van diensten en werkzaamheden en het doen van uitgaven die voorzien zijn in de begroting of nodig zijn voor uitvoering van beleid, dat opgenomen is in de begroting.	Artikel 160 Gemeentewet Gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid	Directeur	Hoofden	Niet toegestaan

⁸⁶ Gemeente Oss, Mandaten op het werkgebied van de dienst Stadsbeleid.

Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen. De afweging voor de keuze van een inkoopprocedure moet primair gebaseerd zijn op de aard van de opdracht en het karakter van de markt (criteria zoals genoemd in de Gids Proportionaliteit). Om die redenen kan het goed verdedigbaar zijn om niet te kiezen voor een bepaalde inkoopprocedure in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiermee wordt beoogd om recht te doen aan afwijkende en/of complexe situaties. Voor een dergelijke afwijking is wel altijd de toestemming nodig van de directeur van de betreffende dienst na advies van de inkoopcoördinator.⁸⁷

7.5 Samenwerken externen

De gemeente Oss beschikt over inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten. Deze zijn vastgesteld in 2012 door het college van B&W.⁸⁸ In de inkoopvoorwaarden zijn alle voorwaarden opgenomen waaraan zowel de gemeente als de partijen waarmee samengewerkt moet worden zich committeren.

Relatie met lokale aanbieders

Het team Inkoop werkt momenteel aan een pilot in samenwerking met de afdeling GIBOR, waarin wordt gewerkt met twee verschillende shortlists van te benaderen bedrijven bij een aanbesteding; een lokale en een externe. Op die manier zijn voor inkopers altijd namen van (lokale) bedrijven voorhanden voor bepaalde producten en diensten. Geïnterviewden geven aan dat het een uitdaging is om deze lijsten up-to-date te houden. De bedoeling is deze werkwijze in de loop van 2015 uit te rollen over de gehele organisatie.

Met name bij onderhandse aanbestedingen krijgen lokale bedrijven in Oss veel ruimte, zo geven geïnterviewden aan. De gemeente probeert lokale ondernemers te helpen met aanbestedingen. Zo verzorgt een afdeling Inkoop workshops regelgeving aanbesteden voor lokale ondernemers, ook voor op handen zijnde aanbestedingen. Een ander voorbeeld waarbij de gemeente poogt om lokale bedrijven en ondernemers mogelijkheden te bieden om zich te equiperen voor aanbestedingsprocedures, is het organiseren van een inkoopevent voor het lokale bedrijfsleven. In september 2014 werd er een event georganiseerd, genaamd 'Koop bewust lokaal', waarbij is nagedacht over de mogelijkheden voor het stimuleren van de lokale economie. Er is onder meer het plan opgevat om een website te maken.⁸⁹

Het is echter niet alleen de rol van de gemeente om lokale ondernemers te betrekken. Andersom moeten bedrijven zelf ook in dialoog treden met de gemeente. De gemeente publiceert sinds enkele jaren in principe alle aanbestedingen op de eigen website, zodat bedrijven zichzelf ook kunnen melden.

⁸⁷ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 9.

⁸⁸ Gemeente Oss, 2012, Algemene Inkoopvoorwaarden gemeente Oss voor leveringen en diensten 2012.

⁸⁹ Artikel 4-vragen, koop bewust lokaal, 18 maart 2015.

Regionale samenwerking in het kader van inkoop en aanbesteden

De gemeente Oss neemt samen met twintig gemeenten in de regio en bij gelegenheid de provincie en andere organisaties deel aan het Inkoopplatform Noordoost Brabant. De doelstelling van deze samenwerking is tweeledig. Het eerste doel is om kennis te delen, zowel tussen de inkoopcoördinatoren als tussen de vakspecialisten van de diverse gemeenten. Ten tweede kan in het kader van het platform een gezamenlijke aanbesteding worden vormgegeven. Op die manier kan het kosten besparen door een groter gezamenlijk inkoopvolume en het delen van de werklast van een aanbesteding. Het kan betekenen dat gemeenten samen een bestek ontwikkelen dat door ieder zelf in de markt wordt gezet of dat er alleen maar informatie wordt uitgewisseld. Zo behoudt de gemeente haar vrijheid.⁹⁰

Momenteel worden volgens geïnterviewden jaarlijks zo'n acht tot tien aanbestedingen regionaal gedaan. Hiervan coördineert de gemeente Oss er twee à drie. De andere aanbestedingen worden gecoördineerd door collega's in de regio. De verwachting is dat het regionaal inkopen een steeds grotere rol gaat spelen.

Afhankelijkheid van leveranciers

Een verbeterpunt zoals dit eerder is geconstateerd in een analyse die door een externe partij is uitgevoerd, betreft de afhankelijkheid van leveranciers bij inkoop. In de in 2012 uitgevoerde analyse bleek dat ongeveer 20% van de leveranciers verantwoordelijk is voor het grootste deel van het inkoopvolume in euro's (80-90%). Het risico is dat er een wederzijdse afhankelijkheid ontstaat. Tegelijk blijkt dat er voor het overige deel van het volume (10-20%) juist relatief veel leveranciers zijn. Dat brengt relatief hoge administratieve lasten met zich mee.⁹¹ Het bureau constateerde ook dat er aanbestedingen plaatsvonden die de Europese drempel overschreden, terwijl er geen Europese procedure was vormgegeven.⁹² Uit interviews is gebleken dat na het zomerreces van 2015 voor het eerst wordt bekeken of de optelsom van bepaalde opdrachten niet richting de grenzen van Europese aanbestedingen gaat.

7.6 Toets aan de normen

Hieronder volgt een toets aan de hand van de opgestelde normen.

Deelvraag	Norm	Beoordeling
4.	De mandatering voor inkoop en aanbesteding is opgenomen in een mandaatregeling.	Voldaan. De mandatering is voor de dienst Gemeentebedrijven, de dienst Publiekszaken en de dienst Stadsbeleid opgenomen in een mandaatregeling.
	De inkoop- en aanbestedingsfunctie is vervat in werkprocessen.	Voldaan. De gemeente heeft werkprocessen vervat in stappenplannen voor zowel openbare als onderhandse aanbestedingen. Daarnaast zijn er

⁹⁰ Gemeente Oss, 2011, Inkoop samenwerking met derden, 28 november 2011.

⁹¹ Gemeente Oss, 2012, ABC-analyse Inkoopplan gemeente Oss, p. 5.

⁹² Gemeente Oss, 2012, ABC-analyse Inkoopplan gemeente Oss, p. 11.

		werkinstructies.
	De taakverdeling en verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd en helder voor betrokkenen.	Voldaan. In zowel het beleid als de stappenplannen voor aanbestedingen zijn duidelijk onderscheiden rollen (uitvoerend, controlerend en adviserend) opgenomen.
	De verhouding tussen centrale en decentrale inkoop is duidelijk.	Voldaan. Door de duidelijke onderscheidende rollen is de verhouding tussen centrale en decentrale inkoop duidelijk. De verantwoordelijkheid is decentraal belegd, met uitzondering van de Europese aanbestedingen. Medewerkers zijn op de hoogte van deze verhouding en handelen daar naar.
	De gemeente beschikt over inkoopvoorwaarden.	Voldaan. De inkoopvoorwaarden zijn vastgelegd in de inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten. Voor Werken is het UAV van toepassing. Daarnaast zijn er Algemene Inkoopvoorwaarden.
	De gemeente beschikt over een protocol voor het uitnodigen van bedrijven en ondernemers voor de deelname aan een aanbestedingsprocedure.	Voldaan. De gemeente beschikt over modelbrieven voor de uitnodiging in een aanbesteding.
	De gemeente heeft waarborgen ingebouwd voor de integriteit van inkoop en aanbesteding.	Voldaan. Door middel van startformulieren probeert de gemeente transparant te zijn. Deze formulieren controleert de afdeling F&C (AO/IC) tweemaal per jaar. Een andere waarborg voor integriteit zijn de bepalingen over de mogelijkheden tot afwijken. Dit is alleen mogelijk na advies van de inkoopcoördinator en na goedkeuring van de betrokken directeur.

HOOFDSTUK 8: UITVOERING EN DOELBEREIK

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanbestedingen die in de periode 2010-2014 zijn uitgevoerd en de mate van doelbereik. Hiervoor is documentatie opgevraagd bij de ambtelijke organisatie. Op basis van aanbestedingsoverzichten is ten eerste een aantal casussen geselecteerd voor het casusonderzoek. Daarnaast zijn documenten geanalyseerd die inzicht geven in de resultaten. In het hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

5. In hoeverre is de uitvoering conform het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid?
6. Hoe draagt de uitvoeringspraktijk bij aan de beleidsdoelen van de gemeente (bijvoorbeeld ten aanzien van lokale werkgelegenheid en duurzaamheid?)

8.2 Omvang aantal aanbestedingen

De gemeente Oss kent drie diensten: de dienst Publiekszaken, de dienst Gemeentebedrijven en de dienst Stadsbeleid. De meeste aanbestedingsprocedures worden uitgevoerd bij de dienst Gemeentebedrijven. In 2014 waren dit 41 van de in totaal 45 uitgevoerde aanbestedingen in de gemeente. In 2014 bedroeg het totaal aanbestede bedrag € 14,7 miljoen.⁹³ Dit is exclusief de inkoop van jeugdzorg en extramurale begeleiding, welke regionaal is gedaan. Deze aanbestedingen (procedure bestuurlijk aanbesteden/IIB-dienst) zijn voor 21 gemeenten (jeugd), respectievelijk 12 gemeenten (Wmo/extramuraal) gehouden in 2014.

In het onderstaande overzicht is inzichtelijk gemaakt hoeveel aanbestedingen er hebben plaatsgevonden in de periode 2010-2014.⁹⁴ Financiën en Control houdt in overzichten bij of de gekozen aanbestedingsprocedure volgens het eigen vastgestelde beleid heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld door een check of de juiste aanbestedingsvorm is gekozen. Uit het onderstaande overzicht kan opgemaakt worden hoeveel procent van de aanbestedingen niet conform het aanbestedingsbeleid is uitgevoerd. Dit betekent in de regel dat de gemeente zich niet aan de eigen, in het beleid geformuleerde bedragen heeft gehouden. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat één-op-één is gegund, terwijl het beleid een meervoudige procedure voorschrijft.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat in alle gevallen waarin een nationale of Europese procedure was voorgeschreven, deze ook is gevolgd. Ook voor de meervoudige procedure geldt dat in ten minste 63% van de aanbestedingen de procedure is gevolgd die het inkoopbeleid voorschrijft. Waar het gaat om één-op-één gunning blijkt een ander beeld. In slechts 18% tot 54% van de gevallen wordt er gekozen voor één-op-één gunning en is dit ook conform de bedragen zoals opgenomen in het inkoopbeleid. Dat betekent dus dat in 82% tot 46% van de gevallen een procedure

⁹³ Dit betreft een optelsom van de aanneemsommen of eventueel ramingen aangeleverd door de ambtelijke organisatie.

⁹⁴ Daarbij heeft de rekenkamercommissie zich gebaseerd op de overzichten die zijn aangeleverd door de ambtelijke organisatie.

wordt gekozen die niet overeenkomt met de voorgeschreven procedures in het beleid. Er had dan bijvoorbeeld gezien het bedrag van de raming een meervoudige procedure gekozen moeten worden.

Tabel 1: Alle aanbestedingen van 2010 t/m 2014 in de gemeente Oss, met tussen haakjes het percentage dat conform beleid is uitgevoerd.

Jaar	Enkelvoudig onderhands	Meervoudig onderhands	Nationaal	Europees	Totaal
2010	33 (18%)	32 (97%)	5 (100%)	2 (100%)	72
2011	17 (24%)	17 (76%)	5 (100%)	3 (100%)	42
2012	13 (54%)	20 (85%)	3 (100%)	6 (100%)	39
2013	15 (33%)	19 (63%)	1 (100%)	4 (100%)	39
2014	14 (21%)	25 (96%)	0 (n.v.t.)	6 (100%)	45

Vanwege het grote aantal afwijkingen van het beleid zijn deze nader bestudeerd. Er is voor gekozen om alle startformulieren uit het jaar 2014 te bestuderen en te bekijken waarom afgeweken is van het beleid. In die formulieren dient immers te worden gemotiveerd waarom er wordt afgeweken.

In 2014 hebben er in totaal 14 enkelvoudig onderhandse aanbestedingen plaatsgevonden. Daarvan waren er drie conform beleid (van de 14 aanbestedingen). Van de meervoudige aanbestedingen was er één aanbesteding niet conform beleid (van de 25 aanbestedingen). Uit onze analyse van de startformulieren uit 2014 blijken er uiteenlopende redenen te zijn waarom aanbestedingen niet conform beleid zijn verlopen:

- Het meest voorkomende argument (7x) is dat de opdracht om een verlenging of meerwerk gaat. Er is inmiddels reeds een samenwerking opgebouwd met een leverancier en het vraagt om veel inspanning op opnieuw aan te besteden;
- Een tweede argument in 2014 (2x) was dat er voor bepaalde diensten of leveringen maar één leverancier is, wat een meervoudige aanbesteding onmogelijk maakt;
- Een derde argument betrof 'spoed'. Er was schade opgetreden in de openbare ruimte die dusdanig groot was dat snel actie moest worden ondernomen;
- Een vierde argument was een reeds afgelopen raamcontract. Ondanks het aflopen van het raamcontract werd binnen de voorwaarden van het raamcontract aanbesteed;
- Een laatste argument betrof het feit dat de gemeente slechts één van de partijen was die de aanbesteding uitvoerde. De gezamenlijke som kwam boven het voorgeschreven bedrag uit voor meervoudig aanbesteden, maar het aandeel van de gemeente Oss niet.

8.3 Verdiepend onderzoek naar zeven aanbestedingscasussen

De rekenkamercommissie heeft zeven aanbestedingstrajecten geselecteerd voor verdiepend onderzoek. Alle casussen die geselecteerd zijn, komen uit 2014 en vallen onder het nieuwe inkoop- en

aanbestedingsbeleid. De selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal criteria. Deze criteria houden in dat gezocht is naar evenwichtige spreiding:

- over de diensten van de drie gemeenten;
- over aard van de aanbestedingen (leveringen, werken en diensten);
- over eenvoudige en meervoudige aanbestedingsprocedures;
- tussen handelen conform beleid en afwijken van beleid.

Aan de hand van de bovenstaande criteria heeft de rekenkamercommissie de casussen geselecteerd als vermeld in onderstaande tabel 2. Het betreffen afgeronde aanbestedingstrajecten. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op documentatie. Daarnaast zijn de bevindingen gebaseerd op interviews met medewerkers die de betreffende inkoopprocedure hebben uitgevoerd. Met ieder van hen is een interview afgenomen (zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewden).

Tabel 2. Casusselectie

Geselecteerde casussen voor verdiepend onderzoek			
	Casus / onderwerp	Dienst	Bedrag
1	Inhuur begeleiding taskforce MSD	Stadsbeleid	€110.000 ⁹⁵
2	Renovatie diverse rioolleidingen in de gemeente Oss door middel van zogenaamde 'relining' ('no-dig'-methode)	Gemeentebedrijven	€229.800
3	Renoveren transportriool Bourgondiëstraat	Gemeentebedrijven	€638.780
4	Kromstraat/Dr. Saal van Zwanenbergsingel Riool	Gemeentebedrijven	€163.925
5	Meerwerk diverse lichtmasten	Gemeentebedrijven	€943.739
6	Plotters	Publiekszaken	€39.994
7	Tool bijstandsccliënten	Publiekszaken	€23.750 per jaar

Werkwijze en uitvoering

Voor aanbestedingen en inkopen zijn budgethouders verantwoordelijk. Zij dragen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het inkoopproces en daarmee ook voor de dossiervorming. Uit de interviews blijkt dat ambtenaren die betrokken zijn bij aanbestedingen in de gemeente Oss bekend zijn met het bestaan van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014. Zij zijn zich ook bewust dat aan inkoop en aanbesteding regels zijn verbonden. Doorgaans hebben zij via het intranet kennisgenomen van het bestaan van de regels en de werkprocessen.

De kennis van en ervaring met inkoopprocessen verschilt. Enkele medewerkers binnen de betrokken inkoopdossiers hadden nooit eerder te maken met inkoop en aanbesteding. Zij waren vooraf dan ook niet bekend met de stappen die in een dergelijk proces moeten worden genomen (bijvoorbeeld dat er een startformulier moest worden ingevuld).

⁹⁵ Dit is het bedrag in totaal. De bijdrage van de gemeente was €30.000.

Vrijwel alle betrokken medewerkers hebben bij de vormgeving van de aanbestedingen één of meer collega's van de inkoopondersteuning proactief betrokken. Er werden dilemma's voorgelegd en vragen gesteld. Er bestaat waardering voor de wijze waarop de inkoopcoördinator en de inkoopadviseur ondersteuning boden tijdens het inkoopproces. Zij zijn herkenbare personen binnen de organisatie.

Dossiervorming

Een analyse van de voor dit onderzoek geselecteerde casussen leert dat de decentrale wijze van uitvoeren van inkoopprocessen betekent dat er op een verschillende wijze met dossierbeheer wordt omgegaan. Daarmee is de professionalisering en de inrichting van inkoopprocessen afhankelijk van hoe inkopers dit doen. Dat heeft tot gevolg dat er per onderzochte casus verschillen zijn in de mate waarin transparant is gemaakt (door middel van dossiervorming) welke stappen zijn gezet en welke besluiten zijn genomen. Er zijn vooral grote verschillen in de gedetailleerdheid van de dossiers.

Uit de interviews blijkt dat het met name voor ambtenaren die minder vaak aanbestedingen begeleiden soms onduidelijk is welke stukken wel bewaard moeten worden en welke niet. Daarbij concluderen geïnterviewden ook dat het papierloos werken in de organisatie soms botst met het bewaren van stukken. Voor archiefvorming moeten complete dossiers aangeleverd worden, wat betekent dat sommige stukken soms lang in de schaarse kastruimte van het gemeentehuis liggen. Er is een algemene checklist beschikbaar. Uit interviews blijkt echter dat deze niet bij alle betrokkenen bekend is. Ook geeft deze niet specifiek aan voor welk type aanbestedingen, wanneer welke documenten bewaard dienen te worden en welke stukken officieel voor archivering aangeboden moeten worden. Ook door F&C wordt niet gecontroleerd of dossiers volledig zijn.

Tabel 3 maakt van de onderzochte inkoop- en aanbestedingen per casus inzichtelijk welke zaken wel en niet in het dossier aanwezig zijn. Per casus heeft de rekenkamercommissie de dossiers van de aanbesteding opgevraagd. In de tabel is opgenomen welke documenten in het dossier aanwezig zou moeten zijn op basis van wet- en regelgeving en vanuit het oogpunt van transparantie. De resultaten van deze toets zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 3: toets dossiers casusonderzoek op basis van de zeven onderzochte cases

		Inhuur begeleiding taskforce	Renovatie diverse riool-leidingen	Renoveren transport-riool Bourgondiestraat	Riool van Zwanenbergsingel	Kromstraat/Dr. Saal	Meerwerk lichtmasten	Ploters	Tool bijstandscilënten
	%								
Proces									
1	Specificatie van inkoopdoel en –behoefte	100 %	1	1	1	1	1	1	1
2	Er is een startformulier aanwezig	100 %	1	1	1	1	1	1	1
3	Gunningscriteria zijn vooraf bepaald en gekwantificeerd (indien van toepassing)	88 %	0,5 ⁹⁶	1	1			0	1

⁹⁶ Er is bepaald dat wordt gegund op basis van laagste prijs. Echter zonder toelichting.

4	Verzonden offerteaanvraag is opgenomen	57 %	1	1	1	0	0	0	1
5	Proces verbaal van aanbesteding is aanwezig (indien van toepassing)	75 %	1	1	1				0
6	Nota van inlichtingen is aanwezig (indien van toepassing)	100 %		1	1				
7	Ontvangen offertes zitten in dossier	57 %	1	0,5 ⁹⁷	0	1	0	1	0,5 ⁹⁸
8	Er wordt verwezen naar inkoopvoorwaarden (specifiek van toepassing bij leveringen en diensten)	50 %						0	1
9	Gunnings- en afwijzingsbrieven zitten in dossier	50 %		0	1	1	0	1	0
Inhoud									
<i>Lokale werkgelegenheid</i>									
10	Er zijn minstens drie en maximaal vijf partijen uitgenodigd (alleen van toepassing bij meervoudige onderhandse aanbesteding)	75 %	1	1	1				0
11	Er is minstens één partij buiten Oss gevraagd (alleen bij meervoudige aanbesteding van toepassing)	100 %	1	1	1				1
12	Op het startformulier staat aangegeven welke lokale ondernemers zijn benaderd of een motivering waarom dit niet is gebeurd	100 %	1	1	1			1	1
<i>Rechtmatigheid</i>									
13	Er zit een 'Eigen Verklaring' in het dossier (alleen van toepassing bij uitsluitingsgronden en/of geschiktheidseisen en bij meervoudige procedures)	100 %		1	1				
14	Gunning is conform mandaatverlening	? %		1	0	1	1	1	1
15	Er is gegund op basis van EMVI of hier is gemotiveerd van afgeweken	38 %	0	0,5 ⁹⁹	0				1
<i>Sociale doelen</i>									
16	Er zijn aanvullende sociale criteria gesteld / er is social return toegepast	29 %		0			1	1	
<i>Duurzaamheid</i>									
17	Voldoet de aanbesteding aan minimumcriteria van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ¹⁰⁰ ?	? %				1	1	?	
18	Er zijn aanvullende criteria gesteld met betrekking tot duurzaamheid en milieu	43 %	0	0	0	1	1	1	0

Legenda bij de scores:

- Score 1 (groen): het dossier bevat de genoemde informatie: in de beoordeling is dit gewogen als 100%;
- Score 0 (rood): het dossier bevat de genoemde informatie niet of te summier: in de beoordeling is dit gewogen als 0%;
- Score 0,5 (oranje): het dossier bevat de genoemde informatie gedeeltelijk: in de beoordeling is dit gewogen als 0%;
- Score geen (wit): de gevraagde informatie is niet van toepassing: in de beoordeling is dit niet gewogen. Voorbeelden waarbij de niet van toepassing score is toegekend:

⁹⁷ Alleen de offerte van de winnende partij zit in het dossier.

⁹⁸ Alleen de offerte van de winnende partij zit in het dossier.

⁹⁹ Er is aangegeven dat gezien 'de aard en omvang' gunning op basis van laagste prijs plaatsvindt.

¹⁰⁰ Voorheen SenterNovem geheten.

Ten aanzien van proces:

- Criterium 3: niet van toepassing bij meerwerk;
- Criterium 5: niet van toepassing bij enkelvoudige aanbestedingen;
- Criterium 6: niet van toepassing indien er geen vragen zijn gesteld over aanbesteding;
- Criterium 7: niet van toepassing bij werken;

Ten aanzien van inhoud:

- Criterium 10: niet van toepassing bij enkelvoudige procedure en/of meerwerk;
- Criterium 11: niet van toepassing bij enkelvoudige procedure en/of meerwerk;
- Criterium 12: niet van toepassing bij meerwerk;
- Criterium 13: alleen van toepassing bij uitsluitingsgronden en/of geschiktheidseisen en bij meervoudige procedures;
- Criterium 15: niet van toepassing bij enkelvoudige procedure en/of meerwerk;
- Criterium 16: De toepassing van social return is verplicht voor alle opdrachten boven het Europese drempelbedrag voor aanbesteden voor diensten en leveringen.
- Criterium 17: van toepassing indien er voor de betreffende productcategorie criteria zijn geformuleerd door RVO.

Proces

Het opvragen van de dossiers heeft gefaseerd plaatsgevonden. In de eerste uitvraag van de rekenkamercommissie waren dossiers grotendeels incompleet. Bij het opnieuw uitvragen van de dossiers kwam daar verandering in. Medewerkers bleken over (veel) meer gegevens te beschikken dan in eerste instantie voorhanden waren. De dossiers verschilden in de mate van detail en ook in de wijze waarop deze beheerd werden. Sommige medewerkers bewaarden een vrijwel volledig dossier, anderen alleen een aantal in hun ogen relevante documenten. Uit interviews blijkt dat er sprake is van onbekendheid met de voorgeschreven wijze van archivering.

In alle dossiers die zijn opgevraagd, was een startformulier aanwezig (zij het dat soms een verouderd format werd gebruikt). Dit startformulier is de belangrijkste waarborg voor een transparant proces, omdat in dit formulier de meest wezenlijke vragen over inkoop en aanbesteding moeten worden beantwoord. Na het invullen van een dergelijk formulier, wordt een kopie centraal beheerd door F&C. Niet in alle dossiers waren het proces verbaal en/of de ontvangen offertes aanwezig. Door het ontbreken daarvan is geen reconstructie te maken van hoe de beoordeling uiteindelijk heeft plaatsgevonden. Daarnaast valt het de rekenkamercommissie op dat niet altijd consequent wordt verwezen naar eventuele leveringsvoorwaarden. Daar gaat een juridisch risico mee gepaard, omdat discussie kan ontstaan over welke voorwaarden van toepassing zijn.

8.4 Inhoud

In het bovenstaande toetsschema is in beeld gebracht of voor de onderzochte casussen criteria worden toegepast die moeten bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelen met inkoop en aanbesteding. De focus ligt daarbij op de lokale werkgelegenheid, op duurzaamheid en milieu en op sociale doelen. Omdat het bovenstaande schema nog geen algemeen beeld geeft van in hoeverre wordt bijgedragen aan de beleidsdoelen, zijn tevens alle startformulieren van de in 2014 uitge-

voerde aanbestedingen geïnventariseerd.¹⁰¹ Er is in beeld gebracht in hoeverre lokale bedrijven worden uitgenodigd en in hoeverre duurzaamheidscriteria en sociale criteria zijn toegepast. In onderstaand schema staan de resultaten hiervan.

Tabel 4: Toepassing criteria in 2014

Lokale partijen uitgenodigd in aanbesteding		Social return / sociale criteria toegepast ¹⁰²		Duurzaamheid en milieucriteria toegepast		Minimumcriteria RVO ¹⁰³ toegepast	
Ja	14 (34%)	Ja	17 (41%)	Ja	16 (39%)	Ja	25 (83%)
Nee:	19 (46%)	Nee	22 (54%)	Nee	25 (61%)	Nee	3 (10%)
Motivatatie aanwezig	17 (89%)						
Onbekend	2 (5%)	Onbekend	1 (2%)	Onbekend	0 (0%)	Onbekend	2 (7%)
Niet van toepassing	6 (15%)	Niet van toepassing	1 (2%)	Niet van toepassing	0 (0%)	Niet van toepassing	11
Totaal: 41 (100%)							

Hieronder gaan wij op de verschillende beleidsdoelen in.

Rechtmatigheid

De gemeente kan met de uitvoering van inkoop en aanbesteding bijdragen aan beleidsdoelen. Tegelijk dient de rechtmatigheid gewaarborgd te zijn.

In de praktijk van de onderzochte dossiers blijkt dat de budgethouder in principe ondertekent en dat de inkoopcoördinator en de directeur een paraaf zetten bij afwijken van het beleid. Voor de dienst Stadsbeleid zouden volgens de mandaatregeling de hoofden van afdelingen moeten tekenen. Voor de dienst Publiekszaken is er een doormandatering aan de teamleiders.

De accountant voert ook een toets uit op de rechtmatigheid van aanbestedingen. In 2014 schreef de accountant dat over 2013 €800.000 onterecht niet Europees is aanbesteed. Dit had echter geen gevolgen voor de goedkeuring van de jaarrekening, omdat dit 0,3% betrof van de totale lasten. Daarmee viel het binnen de toegestane marge van 1% voor goedkeuring. Naast dit bedrag constateerde de accountant dat €200.000 niet te controleren viel, omdat de contracten die aan dit bedrag ten grondslag lagen niet meer te traceren waren.¹⁰⁴

¹⁰¹ De aanbestedingsformulieren zijn niet geheel compleet. Er zijn namelijk 45 aanbestedingen uitgevoerd. De rekenkamercommissie beschikte over 41 startformulieren. De analyse is gebaseerd op de 41 startformulieren.

¹⁰² De inzet van social return is bij diensten en leveringen verplicht vanaf de Europese drempel. Onder die drempel kunnen sociale criteria worden toegepast, maar is dit niet verplicht.

¹⁰³ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

¹⁰⁴ Verslag accountant bij jaarrekening 2013, p. 17.

Lokale werkgelegenheid

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft de gemeente opgenomen dat zij door middel van het beleid de lokale economie wil stimuleren. Dit doet de gemeente onder meer door aanbestedingen op de website te publiceren en ook door voorlichting te geven over inkoop en aanbesteding.

In het aanbestedingsproces krijgt de betrokkenheid van lokale ondernemers vertaling doordat op het startformulier wordt aangegeven waarom bij onderhandse aanbestedingen geen bedrijven uit Oss zijn uitgenodigd (indien dit van toepassing is). In de praktijk is het lastig om te kunnen sturen op het stimuleren van de lokale economie. In bijna eenderde van de in 2014 uitgevoerde aanbestedingen zijn één of meerdere Osse bedrijven uitgenodigd voor deelname aan een aanbesteding. In tweederde van de gevallen is dit niet gebeurd, waarbij voor 15% van de aanbestedingen geldt dat het uitnodigen van lokale partijen niet van toepassing was. Het gaat om nationale en Europese aanbestedingen.

Het niet uitnodigen van Osse bedrijven in de helft van de in 2014 uitgevoerde aanbestedingen is vooral te verklaren door het ontbreken van aanbod. Dat wordt ook als zodanig aangegeven op de startformulieren. Er zijn dan geen bedrijven in Oss die de specialistische werkzaamheden kunnen uitvoeren en/of producten/diensten kunnen leveren en uitvoeren.

Omdat inkoop breder is dan alleen aanbestedingen en de rekenkamercommissie een breder beeld wil kunnen geven van de vraag of en zo ja hoe de lokale economie wordt gestimuleerd door middel van inkoop, is aanvullende informatie geanalyseerd. De ambtelijke organisatie heeft voor de periode 2009–2012 in kaart gebracht voor welke percentages lokaal wordt ingekocht. Voor het jaar 2013 is deze analyse uit kostenoverwegingen niet gemaakt.¹⁰⁵

Lokale-regionale inkoop						
	2012		2011		2009	
	Euro	%	Euro	%	Euro	%
Binnen Oss	16.400.000	16,9	16.400.000	21,3	20.000.000	25
Regio As 50 + Maasdonk	24.800.000	25,4	23.100.000	30,1		
Overig	72.600.000	74,5	53.600.000	69,8	62.000.000	75
Totaal	97.400.000		76.700.000		82.000.000	

Uit het bovenstaand overzicht blijkt dat het percentage aan geheel lokale inkoop terugloopt. In absolute zin is de omvang van lokale inkoop in de jaren 2011 en 2012 gelijk gebleven. Het percentage van 2012 wordt beïnvloed door de uitgaven aan de N329, waarbij de hoofdaannemer buiten Oss gevestigd is.¹⁰⁶ Daardoor loopt het percentage lokale inkoop terug.

Het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) brengt jaarlijks in kaart hoe gemeenten scoren op allerlei indicatoren voor bedrijfsvoering. Onderdeel daarvan vormen percentages aan lokale inkoop, duurzame inkoop en de inzet van social return. Op basis van het onderzoek van

¹⁰⁵ Gegevens lokale inkoop op basis van cijfers uit 2012, geen datum.

¹⁰⁶ Gegevens lokale inkoop op basis van cijfers uit 2012, geen datum.

KING in 2012 is het gemiddeld percentage lokale inkoop voor deelnemende gemeenten 18,5%.¹⁰⁷ De gemeente Oss scoorde in dat jaar net iets onder dat gemiddelde cijfer.

Sociale doelen

Een tweede 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 sociale criteria worden toegepast, maar is dit niet verplicht. Betrokkenen binnen de gemeente kunnen voor advies hierover terecht bij een gemeentelijk adviseur.

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 om social return in te zetten. In de gemeente Oss werd in 2014 in ongeveer 39% van de gevallen sociale criteria toegepast bij de gunning, dan wel was dit opgenomen in het programma van eisen of was het een selectie criterium. Voorbeelden van sociale criteria zijn:

- inzet van een persoon met een arbeidshandicap bij een bedrijf;
- het overdragen van een oude scanner aan een ROC bij aanschaf van een nieuwe;
- leer- en werkplekken realiseren bij het bedrijf dat een opdracht verkrijgt.

Duurzaamheid

Tot slot wil de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid duurzaamheid stimuleren. Dit kan op twee 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. In 2014 stelde de gemeente in 39% van de uitgevoerde aanbestedingen dergelijke criteria. Lang niet alle soorten aanbestedingen lenen zich voor het toepassen van duurzaamheid. Vooral bij inhuur en diensten is de toepassing ingewikkeld. Een voorbeeld van hoe duurzaamheidseisen werden gesteld in een onderzocht dossier betreft het gebruik van plastic bolletjes in een plotter (in plaats van het gebruik van inkt). Andere voorbeelden zijn eisen aan de levensduur van een machine en het brandstofgebruik. Om te bepalen of en hoe duurzaamheid kan worden meegenomen, kan er overleg worden gevoerd met de duurzaamheidscoördinator.

De gemeente heeft gegevens over duurzame inkoop in algemene zin beschikbaar bij de interne controle, als onderdeel van de registratie van startformulieren. De rekenkamercommissie heeft deze gegevens echter niet in kunnen zien. Wij kunnen dus niet aangeven voor welke percentages de gemeente duurzaam inkoopt.

¹⁰⁷ Bedrijfsvoering in kaart gebracht, Vensters voor bedrijfsvoering.

Minimumcriteria Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

De gemeente laat in aanbestedingsprocessen ook meewegen of wordt voldaan aan minimumcriteria van SenterNovem (een voorganger van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland). Dit voormalige agentschap van het Rijk heeft voor 52 productcategorieën beschreven aan welke criteria moet zijn voldaan om duurzaam genoemd te mogen worden. In 2014 werd in 83% van de aanbestedingen van de gemeente Oss aan de minimumcriteria voldaan (waar van toepassing). Dit percentage ligt iets lager dan in 2013, toen het percentage uitkwam op 95%. In 2012 was de realisatiegraad 75%.¹⁰⁸

8.5 Toets aan de normen

Hieronder volgt een toets aan de hand van de opgestelde normen

Deel-vraag	Norm	Beoordeling
5.	De werkwijze in de praktijk is conform de beschreven werkprocessen.	Voldaan. Er is sprake van gecoördineerde inkoop, waarbij er steeds meer wordt gestuurd op verantwoordelijkheid voor het inkoopproces bij medewerkers en ondersteuning en adviesfunctie voor centrale inkoop. De processen verlopen conform de beschreven werkwijze.
	Medewerkers van de vakafdelingen en van de centrale inkoop werken goed met elkaar samen.	Voldaan. De verantwoordelijkheid om de inkoopprocessen uit te voeren, ligt in beginsel bij de vakafdelingen. In de onderzochte casussen werd overleg gevoerd met inkoopondersteuning. Dat gebeurde naar tevredenheid van de medewerkers van de afdelingen.
	De gemeentelijke organisatie werkt met uniforme documenten.	Grotendeels voldaan. Op het intranet zijn voor vrijwel alle stappen in het inkoopproces uniforme documenten te vinden. Een uitzondering betreft een checklist van de documenten die in een dossier dienen te worden bewaard.
	Het inkoopprotocol wordt in de praktijk gehanteerd.	Niet van toepassing. De gemeente beschikt niet over een dergelijk protocol. Wel beschikt zij over standaardofferteuitvragen en modelbrieven voor uitnodiging en toe- en afwijzing.
	Het is duidelijk hoe de inkoopvoorwaarden worden toegepast.	Niet voldaan. In slechts een aantal dossiers werd verwezen naar toepasbare voorwaarden.

¹⁰⁸ Gemeente Oss, 2014, Programmabegroting 2015, p. 73.

	De aanbestedingsdossiers zijn volledig.	Deels voldaan. De dossiers verschillen in mate van detail en worden ook op verschillende wijzen bewaard. Alle dossiers bevatten de belangrijke startformulieren, maar er zijn ook documenten die redelijkerwijs in het dossier zouden moeten zitten maar die daarin niet zijn opgenomen.
	De afwegingen in de totstandkoming van het resultaat zijn herleidbaar.	Deels voldaan. Door het ontbreken van processen verbaal en/of offertes is soms niet duidelijk te reconstrueren hoe de beoordeling heeft plaatsgevonden.
	De gemeente bepaalt de inkoopprocedure op basis van de inhoud en de waarde van de opdracht.	Voldaan. De gemeente werkt volgens de regels en motiveert de keuze voor de aanbestedingsvorm.
	Bij afwijkingen van het aanbestedingsbeleid ¹⁰⁹ wordt toestemming gevraagd van de directeur, na advies van de inkoopcoördinator.	Grotendeels voldaan. Er wordt bij afwijken in het overgrote deel van de dossiers om een paraaf van de directeur en van de inkoopcoördinator gevraagd.
	De gunning gebeurt op een objectieve, transparante en non-discriminatoire wijze.	Grotendeels voldaan. In de accountantscontrole is geconstateerd dat de 'foutmarge' met betrekking tot de keuze voor de aanbestedingsvorm binnen de toegestane marge bleef. Voor een bedrag van €200.000 was dit niet te controleren vanwege het ontbreken van dossiers.
6.	In de aanbestedingsdossiers is een duidelijke koppeling waarneembaar met de beleidsdoelen van de gemeente.	Deels voldaan De gemeentelijke organisatie registreert in de inkoopformulieren in hoeverre er uitvoering wordt gegeven aan criteria op het gebied van duurzaamheid en of er bijvoorbeeld lokale partijen worden uitgenodigd voor deelname aan een aanbesteding. Tegelijk heeft de gemeente in de praktijk beperkt zicht op de bereikte resultaten.

¹⁰⁹ Bij verplichte Europese aanbesteding is afwijking uiteraard niet mogelijk.

HOOFDSTUK 9: VERANTWOORDING EN ROL GEMEENTERAAD

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze van verantwoording over inkoop en aanbesteding en de rolinvulling door de gemeenteraad. Daarmee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van volgende deelvragen:

7. Hoe verantwoordt het college van B&W de uitvoering en de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid richting de gemeenteraad?
8. Op welke wijze vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol in wat betreft inkoop en aanbesteding?

9.2 Rol van het college van B&W

De rol van het college met betrekking tot inkoop en aanbesteding kan tot uiting komen in twee aspecten: betrokkenheid bij specifieke inkoopdossiers en sturing op de doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in algemene zin.

Betrokkenheid bij specifieke dossiers

De betrokkenheid van het college bij specifieke inkoopdossiers in Oss is klein. De afwijkingsbevoegdheid is in Oss gemandateerd aan de directeur. Uit de mandaatregeling blijkt dat de projectleider/budgethouder tot een bedrag van maximaal €250.000 bevoegd is te beslissen over gunning, voor zover deze passen binnen ramingen en budgetten. Door de directeur van de dienst is mandaat verleend aan individuele afdelingshoofden om te beslissen over gunning van opdrachten tot een bedrag met een omvang van maximaal €500.000.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt uitgevoerd door het ambtelijk apparaat. De rekenkamercommissie constateert dat in het beleid geen criteria of voorbeelden staan genoemd wanneer een opschaling naar een portefeuillehouder of het college van B&W nodig is, anders dan dat het college formeel verantwoordelijk is.¹¹⁰

Sturing op het inkoop- en aanbestedingsbeleid in algemene zin

De betrokkenheid van het college bij inkoop en aanbesteding is beperkt. In algemene zin stuurt het college op de doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid door:

- het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid (uit 2013) vast te stellen;
- met betrokken medewerkers zo nu en dan (informeel) te spreken over de uitvoering;
- alert te zijn op signalen uit de gemeenschap;
- kennis te nemen van de rechtmatigheidscontrole van de accountant.

¹¹⁰ Gemeente Oss, 2013, Inkoopbeleid vastgesteld door B&W 4 februari 2014, p. 21.

Het college ontvangt enige informatie over het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Tegelijk blijkt uit interviews dat het college beperkt zicht heeft op de resultaten die worden bereikt met inkoop en aanbesteding. De informatie die het college bereikt, wordt echter als voldoende beschouwd om de sturende rol in te kunnen vullen.

9.3 Aard van de informatievoorziening naar de gemeenteraad

In de begroting en de jaarrekening wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op diverse plekken in de begroting en jaarrekening staat informatie over inkoop- en aanbestedingstrajecten, vooral over de inkoop van de zorgtaken. Daarnaast staat in de Programmabegroting 2015 de doelstelling opgenomen dat inkoop en aanbestedingen in de openbare ruimte voldoen aan de landelijke criteria voor duurzaam inkopen.¹¹¹

In de paragraaf bedrijfsvoering van de gemeentelijke begroting is een alinea gewijd aan inkoop en aanbesteding. In de paragraaf is opgenomen dat het team Inkoop over wil stappen op het eerder in deze rapportage beschreven decentrale model. Daarnaast beschrijft het college in deze paragraaf dat de drie decentralisaties in het sociale domein per januari 2015 een grote impact zullen hebben en dat daar enkele grote inkooptrajecten uit voortkomen. Een laatste aandachtspunt in de paragraaf bedrijfsvoering is het feit dat de centrale inkoopafdeling veel aandacht besteedt aan bewustwording van de ambtelijke organisatie voor de positie van de lokale ondernemers en de mogelijkheden die er binnen de aanbestedingsregels zijn om lokale ondernemers te contracteren.¹¹² In de jaarrekening is de informatie die aan de gemeenteraad wordt verstrekt van vergelijkbare aard. Het college maakt melding van de inspanning die het heeft gedaan om lokale partijen een kans te geven bij inkoop- en aanbestedingstrajecten en bij het verankeren van social return.¹¹³

Uit het voorgaande blijkt dat informatievoorziening van college naar gemeenteraad over inkopen en aanbestedingen primair plaatsvindt als hiervoor een specifieke aanleiding/ontwikkeling wordt gezien bij college of raad. Er vindt geen structurele rapportage plaats over bereikte resultaten. Het blijkt overigens ook niet dat de raad behoefte heeft aan meer inzicht in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en/of bereikte resultaten.

9.4 Rol van de gemeenteraad

Kaderstellende rol

De gemeenteraad heeft in Oss een beperkte kaderstellende rol met betrekking tot inkoop en aanbesteding. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is ter kennisname aangeboden aan de adviescommissie Sociaal Bestuurlijk van 13 maart 2014.¹¹⁴ Tijdens de commissievergadering heeft Groen-Links waardering uitgesproken voor de ambities ten aanzien van duurzaamheid. Verder is er in de vergadering niet meer over gesproken.¹¹⁵

¹¹¹ Gemeente Oss, 2014, Programmabegroting 2015-2018 gemeente Oss, p. 73.

¹¹² Gemeente Oss, 2014, Programmabegroting 2015-2018 gemeente Oss, p. 187

¹¹³ Gemeente Oss, 2015, Jaarrekening 2014 gemeente Oss, p. 158.

¹¹⁴ Adviescommissie Sociaal Bestuurlijk – 13 maart 2014.

¹¹⁵ Adviescommissie Sociaal Bestuurlijk – 13 maart 2014.

Na de gemeentelijke herindeling per 1 januari 2015 is het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid meegenomen in het raadsbesluit over de harmonisatie van gemeentelijke regelingen.¹¹⁶

Naast de algemene kaders zijn er ook voorstellen voor nieuwe kaders ten aanzien van de inkoop van de Jeugdhulp Noordoost-Brabant en de Wmo. De concepten daarvan zijn opiniërend besproken in de opiniecommissie Sociaal Bestuurlijk.¹¹⁷ Op het moment van schrijven was besluitvorming voorzien op 4 juni 2015, en bespreking in de adviescommissie Sociaal Bestuurlijk van 21 mei 2015.

Controlerende rol

De raad vult zijn controlerende rol in beperkte mate in. Er zijn in de afgelopen jaren enkele malen vragen gesteld over het beleid en de uitvoering van inkoop en aanbesteding. Daarbij ging het met name over de ambities ten aanzien van duurzaamheid (bijvoorbeeld of het mogelijk zou zijn om de verkoop van biologische producten op te nemen in het programma van eisen voor de aanbesteding van het bedrijfsrestaurant).

Daarnaast zijn er in maart 2015 door de partij Beter Oss vragen gesteld over lokaal aanbesteden. Die hadden ten eerste betrekking op de actie 'Bewust Lokaal' en de stand van de uitvoering hiervan (zie ook hoofdstuk 7). Ten tweede stelde de partij vragen over het inkoopvolume van de gemeente en het percentage lokale inkoop. De partij vroeg daarbij specifiek naar de mogelijkheden die er zijn om jaarlijks te meten en bij te houden voor welke omvang lokaal wordt ingekocht. Tot slot wenste de partij inzicht te krijgen in de overwegingen die meespelen bij aanbestedingen.¹¹⁸ De antwoorden op deze vragen zijn door het College van B&W van op 28 april 2015 naar de gemeenteraad verstuurd.

Tot slot neemt een deel van de raadsleden zitting in de rekeningcommissie. Vanuit die hoedanigheid nemen zij kennis van de management letter van de accountant, die onder meer jaarlijks controleert op de rechtmatigheid van aanbestedingen.¹¹⁹

¹¹⁶ Raadsbesluit, harmonisatie regelgeving, 2 januari 2015.

¹¹⁷ Opiniecommissie Sociaal Bestuurlijk, 2 april 2015.

¹¹⁸ Artikel 41 vragen, koop bewust lokaal, 18 maart 2015.

¹¹⁹ Rekeningcommissie – 27 november 2014.

9.5 Toets aan de normen

Hieronder volgt een toets aan de hand van de opgestelde normen

Deel-vraag	Norm	Beoordeling
7.	In de organisatie wordt op bestuurlijk niveau, concernniveau (bestuur en management) en operationeel niveau (uitvoeringsorganisatie) periodiek gerapporteerd over de uitvoering en de resultaten.	Deels voldaan. Het college ontvangt zo nu en dan informatie over de voortgang. De informatievoorziening is niet structureel.
8.	De raad is bekend met de mogelijkheden en beperkingen voor de kaderstelling voor inkoop en aanbesteding.	<i>De rekenkamercommissie heeft deze norm niet kunnen toetsen (zie voor een toelichting de onderzoeksverantwoording in paragraaf 4.3)</i>
	De raad heeft bepaald welke ambitie wordt nagestreefd met het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Deels voldaan. De gemeenteraad heeft kaders gesteld op het gebied van duurzaamheid en social return. Die zijn vertaald in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De raad heeft het beleid in 2014 niet vastgesteld.
	De raad vult zijn controlerende rol als het gaat om inkoop en aanbesteding op een actieve wijze in.	Deels voldaan. Raadsleden stellen zo nu en dan een vraag over de uitvoering van het beleid.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDEN

Datum	Geïnterviewde
8 januari 2015	Dubbelinterview de heer Geenen (inkoopcoördinator) en mevrouw Van Dort (teamleider Juridische Zaken)
9 maart 2015	Interview met de heer Saras (projectmanager bij de afdeling SPM)
9 maart 2015	Dubbelinterview met de heren Megens (projectleider) en Hurkens (vakbeheerder Openbare Ruimte)
26 maart 2015	Interview met mevrouw Buijs (burgemeester)
1 april 2015	Dubbelinterview met mevrouw Willemse (bedrijfskundig medewerker) en de heer Jacobs (teamleider Vergunningen)
22 april 2015	Telefonisch interview met de heer Van den Akker (raadsgriffier)

BIJLAGE 2: BESTUDEERDE DOCUMENTEN

- Aanbestedingswet 2012
- Europese Unie (2012): Publicatieblad Europese Unie: Diensten in de zin van artikel 1, lid 2, onder d
- Europese Unie (2014): Nieuwe regels voor overheidsopdrachten en concessies
- Gemeente Oss (2008): Naar een duurzame toekomst... Agenda en aanpak voor de ontwikkeling van duurzaamheid in de gemeente Oss
- Gemeente Oss (2008): Natuurlijk integer! Gedragscode ambtelijke organisatie Gemeente Oss
- Gemeente Oss (2009): Klimaatprogramma 2009 – 2012
- Gemeente Oss (2009): Mandaatregeling Stadsbeleid
- Gemeente Oss (2010): Jaarverslag Duurzaamheid 2010
- Gemeente Oss (2010): Nota inkoopbeleid gemeente Oss
- Gemeente Oss (2010): Overzicht Duurzaamheidscriteria voor Duurzaam Inkopen
- Gemeente Oss (2011): Inkoop samenwerking met derden, 28 november 2011
- Gemeente Oss (2012): ABC analyse en Inkoopplan gemeente Oss
- Gemeente Oss (2012): Algemene Inkoopvoorwaarden gemeente Oss voor leveringen en diensten 2012
- Gemeente Oss (2012): Handleiding Startformulier aanbestedingen
- Gemeente Oss (2012): Register dienstoverstijgende bevoegdheden
- Gemeente Oss (2013): ABC Analyse en inkoopplan gemeente Oss
- Gemeente Oss (2013): Mandaatregeling Publiekszaken, januari 2015
- Gemeente Oss (2013): Presentatie 'Ingrijpende veranderingen'
- Gemeente Oss (2014): Aanbestedingsdocument Europees / openbare Aanbesteding (inclusief toelichting)
- Gemeente Oss (2014): Economische ambities 2014-2020
- Gemeente Oss (2014): Inkoopbeleid gemeente Oss 2013
- Gemeente Oss (2014): Jaarrekening 2013
- Gemeente Oss (2014): Mandaatregeling Gemeentebedrijven
- Gemeente Oss (2014): Mandaatregeling Publiekszaken
- Gemeente Oss (2014): Model aanbestedingsdocument Meervoudig onderhandse Aanbesteding (inclusief toelichting)
- Gemeente Oss (2014): Presentatie 'Inkoop en aanbesteden bij de overheid'
- Gemeente Oss (2014): Presentatie 'Workshop inkoop en aanbesteden'
- Gemeente Oss (2014): Programmabegroting 2015
- Gemeente Oss (2014): Verslag verbetertraject Inkoop 2014 (rapportage SLIM)
- Gemeente Oss (2015): Jaarrekening 2014
- Gemeente Oss (..): Mandaten op het werkgebied van de dienst Stadsbeleid
- Gemeente Oss (..): Routekaart Duurzaam Oss
- Gemeente Oss (..): Stappenplan inkopen Europees/Openbaar
- Gemeente Oss (..): Stappenplan inkopen onderhands
- Gemeente Oss (..): Dossiervorming Aanbestedingsdossier

- Regionaal Convenant duurzaam (ver)bouwen Noordoost-Brabant 2013-2016, Samen werken aan duurzaamheid
- Rijksoverheid (2013): Gids Proportionaliteit
- Rijksoverheid (2014): Circulaire, Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012. Geraadpleegd: 20 januari 2015.
- Vensters voor Bedrijfsvoering 2012
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012): VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Bestudeerde websites

- <http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen/aanbestedingsrichtlijnen-200418-en-200417/>, geraadpleegd: 26 december 2014.
- <http://www.europadecentraal.nl/services/wet-en-regelgeving/aanbestedingsrichtlijnen-wet-en-regelgeving/?panel=Wet-%20en%20regelgeving>, geraadpleegd: 26 december 2014
- <https://www.justis.nl/producten/gva/>, geraadpleegd: 20 januari 2015.
- <http://www.pianoo.nl/regelgeving/jurisprudentie/overheidsopdrachten-uitgezonderde-opdrachten/opdrachten-onder-drempel>, geraadpleegd: 26 december 2014
- http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/;ELX_SESSIONID=gBy5JZSJ1qp0SGKjsqmfgyh2M1pPLM2RSJRh3L51NKLk01h15y4r!768276845?uri=CELEX:62006TJ0258, geraadpleegd: 23 december 2012, overweging 77-80
- <http://www.pianoo.nl/metrokaart/hoe-is-inkoop-gepositioneerd-in-organisatie>, geraadpleegd: 29 december 2014

BIJLAGE 3: NORMENKADER

Onderzoeksvraag	Normen
<i>Beleid</i>	
1. Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan wet- en regelgeving?	1. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoet aan de normen in Europese Richtlijn en de Aanbestedingswet.
2. Welke doelen beoogt de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid te bereiken en hoe verhouden de doelen zich tot de beleidsdoelen van de gemeente?	2. De doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden. 3. De doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid dragen bij aan specifieke beleidsdoelen van de gemeente. 4. De gemeente heeft in het inkoop- en aanbestedingsbeleid duidelijke en herleidbare afwegingen gemaakt waar het gaat om het stimuleren van de lokale werkgelegenheid. 5. De aandacht voor de positie van lokale ondernemers en lokale bedrijvigheid voldoet aan de Aanbestedingswet. 6. De doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid verhouden zich logisch tot het algemene beleid van de gemeente (bijvoorbeeld in de begroting en het collegeprogramma).
3. Welke normen liggen ten grondslag aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente? (bijvoorbeeld ten aanzien van lokale werkgelegenheid, financiën en duurzaamheid)	7. De gemeente onderscheidt specifieke criteria voor de inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijvoorbeeld financieel, economisch, etc.). 8. Het is duidelijk hoe de normen op de verschillende vlakken zich tot elkaar verhouden.
<i>Uitvoering en doelbereik</i>	
4. Op welke wijze is inkoop en aanbesteding in de gemeente georganiseerd?	9. De mandatering voor inkoop en aanbesteding is opgenomen in een mandaatregeling. 10. De inkoop- en aanbestedingsfunctie is vervat in werkprocessen. 11. De taakverdeling en verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd en helder voor betrokkenen. 12. De verhouding tussen centrale en decentrale inkoop is duidelijk. 13. De gemeente beschikt over inkoopvoorwaarden. 14. De gemeente beschikt over een protocol voor het uitnodigen van bedrijven en ondernemers voor de

Onderzoeksvraag	Normen
	deelname aan een aanbestedingsprocedure. 15. De gemeente heeft waarborgen ingebouwd voor de integriteit van inkoop en aanbesteding.
5. In hoeverre is de uitvoering conform het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid?	16. De werkwijze in de praktijk is conform de beschreven werkprocessen. 17. Medewerkers van de vakafdelingen en van de centrale inkoop werken goed met elkaar samen. 18. De gemeentelijke organisatie werkt met uniforme documenten. 19. Het inkoopprotocol wordt in de praktijk gehanteerd. 20. Het is duidelijk hoe de inkoopvoorwaarden worden toegepast. 21. De aanbestedingsdossiers zijn volledig. 22. De afwegingen in de totstandkoming van het resultaat zijn herleidbaar. 23. De gemeente bepaalt de inkoopprocedure op basis van de inhoud en de waarde van de opdracht. 24. Bij afwijkingen van het aanbestedingsbeleid¹²⁰ wordt toestemming gevraagd van de directeur, na advies van de inkoopcoördinator. 25. De gunning gebeurt op een objectieve, transparante en non-discriminatoire wijze.
6. Hoe draagt de uitvoeringspraktijk bij aan de beleidsdoelen van de gemeente (bijvoorbeeld ten aanzien van lokale werkgelegenheid en duurzaamheid)?	26. In de aanbestedingsdossiers is een duidelijke koppeling waarneembaar met de beleidsdoelen van de gemeente.
<i>Verantwoording en kaderstelling</i>	
7. Hoe vindt de verantwoording plaats over de uitvoering en de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (richting de raad)?	27. In de organisatie wordt op bestuurlijk niveau, concernniveau (bestuur en management) en operationeel niveau (uitvoeringsorganisatie) periodiek gerapporteerd over de uitvoering en de resultaten.
8. Op welke wijze vult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in wat betreft inkoop en aanbesteding?	28. De raad is bekend met de mogelijkheden en beperkingen voor de kaderstelling voor inkoop en aanbesteding. 29. De raad heeft bepaald welke ambitie wordt nagestreefd met het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

¹²⁰ Bij verplichte Europese aanbesteding is afwijking uiteraard niet mogelijk.

Onderzoeksvraag	Normen
	30. De raad vult zijn controlerende rol als het gaat om inkoop en aanbesteding op een actieve wijze in.