

**Rekenkameronderzoek naar het
inkoop- en aanbestedingsbeleid van
de gemeente Sittard-Geleen (2019)**

REKENKAMER
COMMISSIE SITTARD-GELEEN

BMC
YACHT GROUP

 Gemeente
Sittard-Geleen
Born

Rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen

Rapport
Rekenkamercommissie Sittard-Geleen

BMC
Oktober 2019
drs. J. Slooijer MSM CMC
H. Uffen MSc
T. Plat MA
Projectnummer: PO006864
Correspondentienummer: DH-0410-0244

BMC Onderzoek
Laan van Zuid Hoorn 70
2289 DE RIJSWIJK

KVK 32078667
www.bmc.nl
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Inhoud

Voorwoord	2
DEEL I	4
DEEL II	17
Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet	18
1.1 Aanleiding	18
1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	18
1.3 Onderzoeksaanpak	20
Hoofdstuk 2 Bevindingen beleid	22
2.1 Doelen inkoop- en aanbestedingsbeleid	22
2.2 Operationalisering doelstellingen	27
2.3 Instrumenten	31
2.4 Borging rechtmatigheid	35
2.5 Positie raad	37
2.6 Duiding van bevindingen	40
Hoofdstuk 3 Bevindingen proces	43
3.1 Organisatie inkoop en aanbesteding	43
3.2 Monitoring	52
3.3 Duiding van bevindingen	52
Hoofdstuk 4 Bevindingen inkooporganisatie	54
4.1 Organisatorische borging	54
4.2 Risico's	61
4.3 Duiding van bevindingen	62
Literatuurlijst	64
Bestuurlijke reactie	70
Nawoord	78
Bijlage 1 Normenkader	80
Bijlage 2 Verschillenanalyse inkoop- en aanbestedingsbeleid	84
Bijlage 3 Bevindingen vanuit de Interne Controle	86
Bijlage 4 Bevindingen van de accountant	88
Bijlage 5 Beschrijving Governance	90
Bijlage 6 Rolverdeling in het inkoop- en aanbestedingsproces	91
Bijlage 7 Overzicht Cases	94

Voorwoord

Bij haar aantreden heeft de Rekenkamercommissie van de Gemeente Sittard-Geleen bij de raad, alle fracties, geïnformeerd welke items onderzoekbehoefstig waren. Vrij algemeen werd het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente genoemd, voor een deel ook vanwege een flink opgelopen discussie rondom de casus van de ambtelijke huisvesting Geleen.

Wij hebben dat opgepakt, en een onderzoeksopdracht uitgezet naar een extern onderzoeksbureau, deskundig op dit onderwerp. Bij deze aanbesteding hebben wij natuurlijk gebruikgemaakt van de dienstverlening waarover we het nu hebben. We zijn daarin goed ondersteund door de Unit Inkoopservices. En dat was eigenlijk ook wel nodig. De Rekenkamercommissie is nieuw, het werken met een extern bureau is nieuw en ook ons streven naar een leesbaar rapport met hanteerbare aanbevelingen stelt eisen. Daarmee heeft het allemaal wel iets langer geduurd dan oorspronkelijk bedoeld. Het rapport met conclusies en aanbevelingen treft u bijgaand aan. Het concept is al voorgelegd aan het college, en het bestuurlijk commentaar met onze reactie is bijgevoegd.

Het onderzoek toont aan dat het beleid in de basis redelijk goed functioneert, wanneer Inkoop wordt ingeschakeld. Desondanks is er sprake van stagnatie in de ontwikkeling van de inkoopfunctie. Zowel intern, waar ruim een kwart zich onttrekt aan de centrale inkoopdoelstelling, als ook extern, waar de vorming van het SSC-ZL is stilgevallen, waarmee ook de (formele) actualisatie van het beleid is gestopt. De doelgerichte sturing via inkoop blijft achter.

De casussen waarbij de Unit Inkoopservices betrokken was die zijn bekeken laten in de uitvoering een positief beeld zien, behalve de ambtelijke huisvesting Geleen, die toch een onbevredigend proces laat zien. Wij hopen dat met de handvatten die ons rapport biedt, dat in de toekomst voorkomen kan worden.

De algemene boodschap is wanneer de gemeente besluit iets te gaan doen, doe het dan goed. Dat schept vertrouwen, dat hard nodig is voor het draagvlak in de gemeenschap. Als Rekenkamercommissie denken wij dat het rapport voldoende aanknopingspunten bezit om op dit punt het vertrouwen te vergroten. De aanbevelingen worden ter besluitvorming dan ook aan de raad voorgelegd. Wij zijn op verzoek beschikbaar voor vragen, evenals BMC, die het feitelijk onderzoek heeft gedaan.

Een woord van dank tenslotte aan alle deelnemers aan het onderzoek en alle geïnterviewden in het bijzonder.

September 2019.
drs. P.M.M. Rademacher
Voorzitter Rekenkamercommissie Sittard-Geleen

DEEL I

DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Inleiding

De Rekenkamercommissie Sittard-Geleen heeft voor haar onderzoeksprogramma een 'rondje langs de velden' gemaakt. Het thema inkoop en aanbesteden werd door alle fracties benoemd als onderzoeksthema. Vanuit de landelijke wetgever worden eisen gesteld aan inkoop door middel van wettelijke kaders in de Gewijzigde Aanbestedingswet 2012.¹ Vanuit Europa worden eisen gesteld met betrekking tot de drempelbedragen voor Europees Aanbesteden.² Gemeenten stellen daar bovenop vaak nog striktere eisen en regels vast in hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, zo ook de gemeente Sittard-Geleen.

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is een compact, zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport met de hoofdlijnen van het onderzoek, te weten:

- Het doel van het onderzoek.
- Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad.
- Antwoord op de centrale onderzoeksvraag.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, het -proces en de -organisatie.

Voor degene die geïnteresseerd is in een gedetailleerde beantwoording van de onderzoeksvragen, verwijzen we naar Deel II waarin de onderzoeksresultaten zijn opgenomen, evenals de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen. Aan het einde van elk hoofdstuk worden hiertoe de bevindingen geduid.

Doel

We willen met dit onderzoek graag inzicht bieden in de inzet van inkoop en aanbesteding in de gemeente Sittard-Geleen in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Tevens schenken we specifiek aandacht aan het effect van ontwikkelingen op het gebied van wetgeving, takenpakket en verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Hiertoe hebben we de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen en de uitvoering daarvan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend en hoe is dat geborgd naar de toekomst?

Met dit onderzoek streven we ernaar om de gemeenteraad concrete handvatten te bieden om te beoordelen in hoeverre (bij)sturing door de gemeenteraad wenselijk is. De basis voor het onderzoek is een negental onderzoeksvragen (zie hiervoor paragraaf 1.2 van Deel II van dit rapport).

¹ <https://www.pianoo.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012>

² <https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

Belang gemeenteraad

Door inkoop niet alleen te zien als een middel om werken, diensten en leveringen in te kopen, maar ook als een middel om maatschappelijke doelen in de samenleving te realiseren, is het op meerdere aspecten van belang voor de gemeenteraad. Inkoopbeleid is van belang omdat:

- het betrekking heeft op de *volksvertegenwoordigende* rol:
 - In hoeverre draagt inkoop bij aan het realiseren van maatschappelijke effecten in de samenleving en gebeurt dat op een doeltreffende en doelmatige manier?
- het betrekking heeft op de *kaderstellende* rol:
 - Wat willen we bereiken?
 - Wat gaan we daarvoor (laten) doen?
 - Wat mag dat kosten?
- het betrekking heeft op de *controlerende* rol:
 - Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
 - Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
 - Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De relevantie van het onderwerp groeit. Gemeenten zijn steeds meer bezig met de strategische vraag: *'Voeren we de taak zelf uit, doen we dat in samenwerking met anderen (bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling) of besteden we de taak uit, bijvoorbeeld door middel van inkoop?'*. Mede doordat maatschappelijke problemen steeds complexer worden en de gemeente niet meer alleen de expertise in huis heeft, wordt deze vraag steeds belangrijker. Hierbij is het van belang dat de juiste en beste producten, kennis en expertise in huis worden gehaald, zodat de toegevoegde waarde voor het oplossen van maatschappelijke problemen optimaal is. Inkoop wordt hierdoor steeds meer een middel om bij te dragen aan het realiseren van gewenste maatschappelijke effecten. Het goed inzetten van dit middel leidt tot een toegevoegde waarde. Het verkeerd inzetten leidt juist niet tot waardetoevoeging, eventueel zelfs tot juridische conflicten en ergernis bij de eigen organisatie en partners en uiteindelijk ook tot een verminderd vertrouwen van de samenleving in de overheid.

Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen en de uitvoering daarvan doeltreffend, doelmatig en rechtmatig en hoe is dat geborgd naar de toekomst?

Doeltreffendheid (bereiken van doelen)

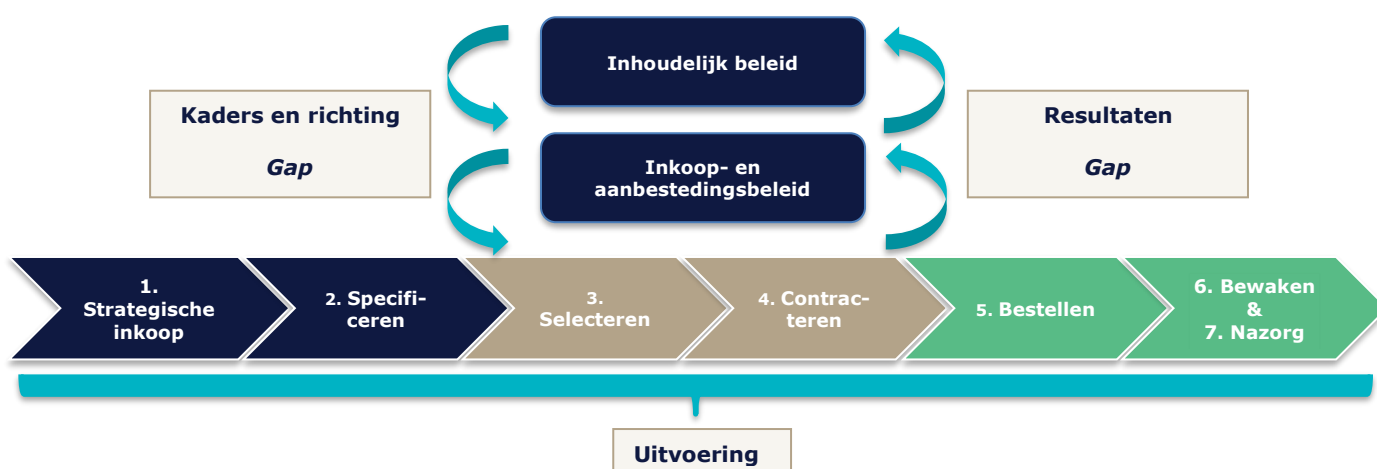
Het instrument inkoop fungeert als instrument om aan gemeentebrede doelstellingen bij te dragen, zoals duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie. We constateren dat een algemene visie op het instrument inkoop nog ontbreekt, bijvoorbeeld ten aanzien van het instrument subsidie: welk instrument schept de beste voorwaarden om de maatschappelijke doelen te bereiken in samenwerking met andere partijen?

Bij de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is geen keuze gemaakt voor een dominante strategie: de klant (customer intimacy), laagste kosten (operational excellence), innovatie van dienstverlening (productleadership). Er wordt voor alle drie gekozen, waardoor er geen prioriteitstelling ten aanzien van de doelstellingen is. Tevens zien we dat de onderlinge

spanning (conflicterende belangen) tussen doelstellingen niet expliciet in het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn benoemd en daardoor minder op het netvlies staan van raadsleden. Dit draagt niet bij aan het inzicht om de genoemde prioriteitstelling te bepalen.

We constateren dat er binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid op onderdelen een *gap* (kloof) is tussen het strategische niveau (niveau van doelstellingen en uitgangspunten) en het operationele niveau (de uitvoering). Deze *gap* betekent dat op operationeel niveau door de organisatie een eigen invulling wordt gegeven aan de algemene doelstellingen en uitgangspunten, aangezien de doelstellingen en uitgangspunten niet concreet zijn uitgewerkt in subdoelen, activiteiten en te behalen resultaten. Andersom is er ook sprake van een *gap*, waarbij de resultaten vanuit de uitvoering niet worden teruggekoppeld aan de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Hierdoor is op dit moment niet te bepalen wat de mate van doeltreffendheid is van de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen. In onderstaande afbeelding is deze *gap* grafisch weergegeven.



Figuur 1 Schematische weergave van de *gap* tussen inhoudelijk beleid, het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering van de inkoopfunctie en vice versa. Zie ook figuur 3 in hoofdstuk 1 van Deel II.

Doelmatigheid (doelen bereiken met gebruik van zo weinig mogelijk middelen)

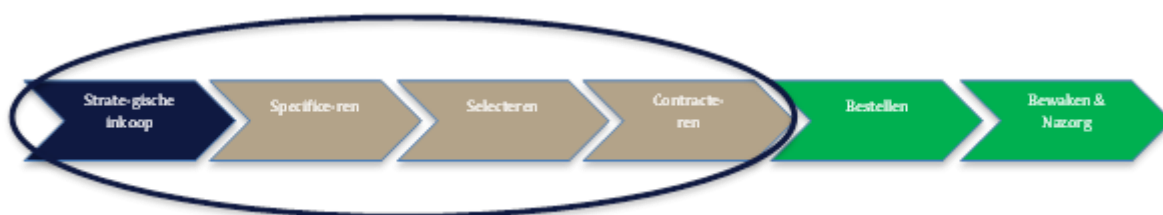
De gemeentelijke organisatie rapporteert over het behaalde inkoopresultaat/aanbestedingsresultaat (zie paragraaf 2.2 van Deel II) en geeft daarmee een aanzet om iets te zeggen over de mate van doelmatigheid. Aangezien het te bereiken resultaat niet concreet is vastgesteld, geldt ook hier dat er sprake is van een *gap* met de realisatie. Dit betekent dat niet is te bepalen wat de mate van doelmatigheid is van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen.

Rechtmatigheid (handelen in overeenstemming met geldende regels)

De gemeente Sittard-Geleen past een interne controle (IC) toe om risico's aangaande rechtmatigheid te inventariseren. De gemeente heeft de afgelopen jaren veel onderzoek laten uitvoeren naar het verbeteren van de IC ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces (zie ook paragraaf 2.2 van Deel II). Dit met als doel om de rechtmatigheid te verbeteren, waarbij accent is gelegd op structuur- en systeemoplossingen. Uit de IC-rapportages en ook uit opmerkingen van de accountant blijkt dat rechtmatigheid een issue blijft.

Als de Unit Inkoopservices bij de aanbestedings- en inkooptrajecten van de gemeente is betrokken, is de rechtmatigheid op het eerste deel van het inkoop- en aanbestedingsproces (fasen 1 t/m 4: Strategische inkoop, Specificeren, Selecteren en Contracteren) (zie figuur 2) geborgd. In incidentele gevallen wordt de Unit Inkoopservices niet betrokken en loopt de gemeente een risico ten aanzien van rechtmatigheid. Dit betreft bijvoorbeeld het inkopen buiten bestaande contracten om (*maverick buying*³).

De rechtmatigheid is niet geborgd voor het tweede deel van het inkoop- en aanbestedingsproces (fasen 5 t/m 8 = operationele inkoop). De Unit Inkoopservices is niet bij deze fasen betrokken en de verantwoordelijkheid ligt bij de budgethouders. Deze verantwoordelijkheid is niet altijd goed onderkend en wordt daardoor niet altijd goed uitgevoerd. De IC is door de gemeente uitbesteed, waardoor het aan kennis en kunde ontbeert om de beweging van interne controle (IC) naar interne beheersing (IB) te maken.



Figuur 2 Schematische weergave van het inkoopproces en de procesverantwoordelijkheid (aangegeven middels de cirkel) van de Unit Inkoopservices.

Conclusies

Op basis van het onderzoek trekken we conclusies. Deze zijn als volgt ingedeeld:

- **Beleid:** aansluiting inhoudelijk beleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- **Inkoop- en aanbestedingsproces:** vertaling van doelstellingen door middel van prestatieafspraken.
- **Inkooporganisatie:** organisatorische borging van de inkoopfunctie.

Beleid: aansluiting inhoudelijk beleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

1. Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen is verouderd en bevat onvoldoende kaders voor een effectieve uitvoering.

Toelichting:

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid komt uit 2013 en is verouderd. Sinds juli 2016 geldt de Gewijzigde Aanbestedingswet. We zien dat de organisatie in de praktijk de gewijzigde aanbestedingswet 2012 wel toepast. Een voorstel om het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan te passen is (in concept) klaar, maar is nog niet aangeboden aan de raad voor vaststelling. Dit heeft twee redenen: allereerst wil de gemeente graag dit rekenkameronderzoek afwachten om het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid te verbeteren. Ten tweede leiden de ontwikkelingen omtrent het Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL) tot vertraging.

³ *Maverick buying* heeft betrekking op het inkopen buiten bestaande contracten om. Dit leidt vaak niet tot de beoogde resultaten en verhoogt de risico's. Zie: <https://kennislab.nevi.nl/begrippen/maverick-buying>
<https://www.vendorlink.nl/maverick-buying/>

We concluderen dat de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (zie hiervoor specifiek paragraaf 2.2 van Deel II), noch in het inkoopbeleid zelf, noch in specifiek inhoudelijk beleid SMART zijn geformuleerd en/of geoperationaliseerd naar subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten.

Om doelen SMART of START te maken, dienen de doelen als beoogd resultaat te worden beschreven (situatie) op een bepaald toekomstig tijdstip. Door te werken met verschillende niveaus binnen doelen kan een specificatie/concretisering worden aangebracht:

- Hoofddoel – beoogd maatschappelijk effect (outcome, abstract).
- Doelen per hoofddoel (outcome, concreet).
- Subdoelen per doel (prestatie-indicatoren, output).

Voor best practices en voorbeelden verwijzen we naar het boek *'Succesvol doelen bereiken - Een vernieuwende aanpak van sturen door organisaties op het bereiken van doelen'*.

De gemeente Sittard-Geleen heeft op de inhoudelijke thema's (duurzaamheid, lokaal ondernemerschap en innovatie) nog geen beleid vastgesteld met duidelijke kaders voor inkoop. Deze ontbreken met uitzondering van het thema SROI. De notitie 'Nadere regels inzake toepassing sociale regels'⁴ is echter niet meer actueel, simpelweg omdat het inmiddels tien jaar oud is. Ten aanzien van het thema innovatie ontbreekt een definitie en resultaatomschrijving met voorbeelden. Het inhoudelijke beleid geeft onvoldoende richting voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid en dat geeft op zijn beurt weer onvoldoende richting voor de uitvoering (= *gap*, zie figuur 1).

In de praktijk wordt naar bevind van zaken gehandeld. Er is daardoor sprake van een *gap* tussen het strategische niveau (niveau waarop de beleidsdoelstellingen door de raad zouden moeten zijn vastgesteld) en het operationele niveau van de uitvoering. Het gevolg hiervan is dat niet is te bepalen wat de mate van doeltreffendheid is van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen.

Een oplossing is door in het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid de doelstellingen SMART te maken en de uitvoering daarop af te stemmen. Vervolgens is het zaak om het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid door de raad vast te laten stellen. Het is belangrijk dat de raad daarbij aandacht heeft voor mogelijk conflicterende doelstellingen binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

2. De aandacht van de raad is vooral gericht op rechtmatigheid en doelmatigheid

Toelichting:

De informatie die aan de raad via de planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus) (programmabegroting en jaarrekening) en afzonderlijke rapportages (zoals over het sociaal domein) wordt aangeboden, heeft vooral het karakter verantwoording af te leggen. De rapportages over de aanbestedingsresultaten lenen zich niet voor (bij)sturing door de raad, aangezien er geen relatie is met de te bereiken doelen en de mate van doeltreffendheid.

Inkoop en aanbesteding wordt mede daardoor door de raadsleden gezien als een onderdeel van de bedrijfsvoering dat goed geregeld moet zijn, zodat er rechtmatig en doelmatig wordt ingekocht en aanbesteed. Er is daardoor minder aandacht voor de met inkoop en aanbesteding

⁴ Gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen en Stein, 2009, *Nadere regels inzake toepassing sociale paragraaf – als nadere uitwerking van het aanbestedings-/inkoopbeleid van de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek*, 8 juni 2009, 1-13.

te bereiken maatschappelijke effecten (doeltreffendheid), zoals ten aanzien van duurzaamheid, SROI en lokaal ondernemerschap.

Inkoop- en aanbestedingsproces: vertaling van doelstellingen door middel van prestatieafspraken

3. De fasen 1 tot en met 4 van het inkoop- en aanbestedingsproces worden goed en gestructureerd doorlopen (de voorkant).

Toelichting:

De eerste vier fasen van het inkoopproces worden goed doorlopen. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen min of meer op vergelijkbare wijze, zoals de advisering door de SROI-coördinator. De dossiers zijn op orde. Dit is het gevolg van de toegepaste gestandaardiseerde werkwijze middels de standaardmethoden en -documenten in het inkoophandboek van de gemeente Sittard-Geleen. De rechtmatigheid van de eerste vier fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces is geborgd door de betrokkenheid van de Unit Inkoopservices.

4. De borging en uitvoering van de fasen 5 tot en met 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces zijn veelal voor verbetering vatbaar (de achterkant).

Toelichting:

De fasen 5) Bestellen/uitvoering, 6) Bewaken en Nazorg en 7) Evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsproces zijn nog onvoldoende uitgewerkt en geborgd. Dit zijn de fasen waarbij de Unit Inkoopservices geen rol meer speelt. Met name het bewaken (controleren of de uitvoering conform de overeenkomst is), het daarop sturen (middels contractbeheer en -management) en de evaluatie (intern en extern) zijn nog geen gemeengoed. De dossiers zijn op deze onderdelen niet volledig op orde. De oorzaak hiervan is gelegen in houding en gedrag (cultuur). De perceptie binnen de organisatie is dat inkopen via de Unit Inkoopservices te veel tijd kost. Er is nog onvoldoende aandacht voor de toegevoegde waarde die de Unit Inkoopservices kan bieden (geen focus op doeltreffendheid, maar vooral rechtmatigheid en doelmatigheid – zie ook conclusie 5).

Een uitzondering hierop is dat in het sociaal domein het onderdeel contractmanagement⁵ (onderdeel fase 6 Bewaken) wel is uitgewerkt en de uitvoering is geborgd. Er wordt hier actief op de contracten gestuurd.

5. Risicobeheersing richt zich op rechtmatigheid met structuur- en systeemoplossingen.

Toelichting:

De gemeente Sittard-Geleen past interne controle (IC) toe om risico's aangaande rechtmatigheid te inventariseren en aanbevelingen te doen ter verbetering, in het belang van een goede bedrijfsvoering. Het onderwerp inkoop en aanbesteding maakt expliciet onderdeel uit van de IC. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is uit het normenkader van de accountant gehaald, waardoor er een zwaarder accent komt te liggen op de IC.

⁵ Contractmanagement is het bewaken van de naleving van de in een contract vastgelegde afspraken. Hierbij wordt zowel de prestatie van de leverancier bewaakt, als de prestatie van de eigen organisatie. Het managen van een contract wordt gedaan aan de hand van het meten van de prestaties (gemaakte afspraken) en het bijsturen van deze prestaties.

De focus ligt dan ook op de rechtmatigheid van inkoop en de aanbevelingen zijn vooral ingestoken op structuur- en systeemoplossingen. Hoewel er bij het bestuur en het management toenemende aandacht is voor de *soft controls* die zich richten op houding en gedrag, is het effect pas op de langere termijn zichtbaar. Er zijn vooral risico's wanneer de Unit Inkoopservices niet is betrokken en het inkoophandboek niet is gehanteerd.

Daarnaast zijn er risico's aanwezig in de fasen 5 tot en met 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces (met name ten aanzien van *maverick buying*), omdat deze aspecten nog onvoldoende geborgd zijn binnen grote delen van de organisatie.

Een bredere focus waarbij ook gekeken wordt naar doeltreffendheid en doelmatigheid middels interne beheersing (IB), vindt nog niet plaats (zie ook conclusie 2). Een focus op IB kan de sturing op inkoop en aanbesteding verder versterken (proactief sturen in plaats van achteraf sturen).

Inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie

6. De Unit Inkoopservices vormt de spil van de uitvoering van de inkoopfunctie in de gemeente Sittard-Geleen. De dienstverlening wordt als waardevol ervaren. Verdere doorontwikkeling stopt echter.

Toelichting:

De uitvoering van de inkoopfunctie binnen de gemeente Sittard-Geleen is gestructureerd vormgegeven. De Unit Inkoopservices werkt met uniforme instrumenten, werkwijzen en standaarddocumenten. Een voorbeeld is het inkoophandboek. Met behulp hiervan streeft de gemeente ernaar om een constante kwaliteit richting de markt uit te stralen. De gemeente Sittard-Geleen heeft het inkoopproces, naast een beschrijving in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en verdere uitwerking in het inkoophandboek (technische document dat vooral gericht is op rechtmatigheid), ook vastgelegd in een procesbeschrijving. Men werkt ook met een inkoopwerkplan en een inkoopkalender voor de inventarisatie van aankomende aanbestedingen. Het proces voor de selectie van leveranciers bij onderhandse aanbestedingen kent geen formeel vastgelegde procedure.

Formeel zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk: de Unit Inkoopservice heeft een adviserende rol en is procesverantwoordelijk voor het inkoop- en aanbestedingsproces. De inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt bij de budgethouders, alsmede voor de operationele inkoopfasen (zie figuur 2). In de praktijk constateren we dat deze rollen niet eenduidig worden toegepast. Unit Inkoopservices wordt door een aantal afdelingen niet altijd ingeschakeld, waardoor risico's ontstaan ten aanzien van de rechtmatigheid.

De eigen beleidskaders aangaande inkoop en aanbesteding van de gemeente zijn strikter dan minimaal wettelijk is voorgeschreven, maar de Unit Inkoopservices levert binnen de mogelijkheden maatwerk aan de budgethouders en materiedeskundigen door de inkoopstrategie aan te passen aan de wensen inzake het inkoop- en aanbestedingsproces. Er is ruimte voor innovatieve vormen van inkoop. De gemeente experimenteert en kijkt of het tot toegevoegde waarde leidt.

De inkoopfunctie manifesteert zich met name op het operationeel niveau. Dit blijkt bijvoorbeeld uit alle meldingen van inkooptrajecten vanaf € 0. Door omstandigheden, zoals de beperkte

formatie en de vertraging in de vorming van het SSC-ZL, komt de doorontwikkeling van de inkoopfunctie als strategisch adviseur nog niet goed uit de verf. Hierbij valt te denken aan:

- doorvoeren van meer innovatieve vormen van inkoop;
- (laten) uitvoeren en analyseren van inkoopspends;
- sturen en rapporteren op doeltreffendheid en doelmatigheid;
- versterken van sturing en monitoring op inkooptrajecten (operationele inkoopfasen);
- opzetten en doorontwikkeling contractmanagement;
- adviseren over organisatieverbetering, et cetera.

Met name de vertraging in de vorming van het SCC-ZL is er de oorzaak van dat de Unit Inkoopservices geen inkoopspends krijgt. Dit is echter een belangrijk instrument voor strategisch advies. Zo kwamen uit de inkoopspend 2015 verschillende aanbevelingen naar voren, die betrekking hebben op het inrichten van contractbeheer en -management en het inrichten van een verplichtingenadministratie. Zaken die overigens nog niet zijn geïmplementeerd.

We constateren dat de doorontwikkeling van de Unit Inkoopservices stagneert; er is sprake van een afwachtende houding. Men wacht op de ontwikkeling binnen het SCC-ZL en op de inkoopspends van het SSC-ZL. Het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid staat reeds twee jaar on hold, een verplichtingenadministratie is in ontwikkeling, de implementatie is niet afgerond. Hetzelfde geldt voor de onderdelen contractregistratie en contractmanagement.

7. Relatie met leveranciers is op basis van partnerschap en vertrouwen.

Toelichting:

Uit de casestudy, de interne interviews en externe interviews met leveranciers concluderen we dat de gemeente Sittard-Geleen aanbieders c.q. leveranciers (daar waar aan de orde) actief probeert te faciliteren en te helpen, bijvoorbeeld door voorafgaand aan de aanbestedingen informatiebijeenkomsten en marktconsultaties te organiseren. Aanbieders van diensten en leveringen en de uitvoering van werken worden door de Unit Inkoopservices desgewenst geïnformeerd over de te hanteren procedures. In het algemeen bestaat er begrip voor de gestandaardiseerde werkwijze van de gemeente bij de aanbieders. Sommige leveranciers geven aan dat zij goed uit de voeten kunnen met de aanbestedingsstukken. Een aantal leveranciers geeft echter aan dat zij de aanbestedingsdocumenten als te ingewikkeld en te complex ervaren. Zij roepen aan om het zo eenvoudig mogelijk en begrijpelijk te maken.

De gunning en afwijzing worden beargumenteerd teruggekoppeld en de gemeente staat open voor een verdere uitleg wanneer leveranciers daar behoefte aan hebben. Uit de interne en externe interviews naar aanleiding van de casestudy maken we op dat voortgangsgesprekken een vast onderdeel zijn van de uitvoering en dat in deze gesprekken een open houding aanwezig is om knelpunten te bespreken en op te lossen. Ook binnen het sociaal domein zien we dat de gemeente met de grootste aanbieders een strategisch partnerschap aangaat, bijvoorbeeld op het gebied van de verbinding tussen jeugdgezondheidszorg en onderwijs.

8. Inkoopfunctie van Sittard-Geleen bevindt zich op een kruispunt

Toelichting:

De inkoopfunctie van de gemeente Sittard-Geleen bevindt zich in een kritische fase, aangezien de vertraging van de totstandkoming van het SSC-ZL de gewenste professionalisering in regionaal verband tegenhoudt en het tegelijkertijd moeilijk maakt om te investeren in de lokale inkoopfunctie.

De Unit Inkoopservices levert op een operationeel niveau (uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces) een sterke bijdrage aan het functioneren van de organisatie van de gemeente Sittard-Geleen. De huidige formatie is krap, mede doordat alle inkoop- en aanbestedingstrajecten worden gemeld bij de Unit Inkoopservices, waardoor risico's ontstaan: belangrijke aanbestedingstrajecten krijgen onvoldoende aandacht en er zijn onvoldoende tijd en mogelijkheden voor de Unit Inkoopservices om zich door te ontwikkelen als strategisch adviseur en daarmee de inkoopfunctie binnen de gemeente Sittard-Geleen op een hoger plan te tillen.

Aanbevelingen

Op basis van de getrokken conclusies, bevelen we de raad aan het college het volgende te verzoeken.

Beleid: aansluiting inhoudelijk beleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

- 1. We bevelen aan om een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid op te stellen met concrete doelstellingen ten aanzien van duurzaamheid, SROI, lokaal ondernemerschap en innovatie en dat vast te laten stellen door de raad. Tevens adviseren wij om een concrete inkoopstrategie te kiezen voor de uitvoering van het beleid en daarbij de instrumenten bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid te actualiseren.**

Toelichting:

Operationaliseer het nieuwe beleid in subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten, waardoor het beleid toetsbaar wordt op doeltreffendheid. Randvoorwaarde is dat de elementen omtrent duurzaam inkopen (duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie) verankerd zijn in inhoudelijke vastgestelde beleidsnota's, zodat deze richting geven aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bij de kaderstelling van het nieuwe beleid is het belangrijk om ook focus en prioritering aan te brengen ten aanzien van de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De huidige doelstellingen zijn breed en kunnen conflicterend zijn. Door focus en prioritering aan te brengen, kan het kader en daarmee de richting naar de uitvoering worden versterkt.

Neem het aanbestedingsresultaat op als kader om de doelmatigheid te kunnen meten, evenals een methode om de inkoopwaarde goed te berekenen. Formuleer daarbij een kader dat focust op het zo goed mogelijk bepalen c.q. ramen van de inkoopwaarde. Met andere woorden, een zo klein mogelijk financieel resultaat op aanbesteden is het beste.

Laat de raad het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid vaststellen. De raad geeft daarmee invulling aan de kaderstellende rol door duidelijke kaders te stellen voor de uitvoering.

Voor de uitvoering adviseren wij om een dominante inkoopstrategie te kiezen en deze uit te werken door de instrumenten bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid te actualiseren:

- de klant (customer intimacy);
- laagste kosten (operational excellence);
- innovatie van dienstverlening (productleadership).

Schenk hierbij ook aandacht aan de inzet van het instrument inkoop naast andere instrumenten, zoals subsidieverlening.

2. Neem een paragraaf inkoop en aanbesteding op in afzonderlijke beleidsnota's.

Toelichting:

Neem in de afzonderlijke beleidsnota's een paragraaf inkoop en aanbesteding op met doelen en prestatie-indicatoren ten aanzien van duurzaam inkopen (duurzaamheid, SROI en lokaal ondernemerschap). Dan wordt een relatie gelegd tussen de te bereiken resultaten en de operationele uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. En wordt het mogelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid te meten en daarover te rapporteren aan de raad. Geef hierbij Unit Inkoopservices een adviserende rol.

3. Leg periodiek verantwoording af aan de raad over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de bereikte resultaten.

Toelichting:

De raad is dan in de gelegenheid invulling te geven aan de controlerende en volksvertegenwoordigende taak door vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met het vastgestelde beleid. De raad stelt dan tevens vast of en in hoeverre de uitvoering doelmatig en effectief is. Hiertoe dient de raad in het inkoop- en aanbestedingsbeleid een termijn vast te stellen, waarop deze evaluatie plaatsvindt. Wij adviseren om een termijn van vier jaar aan te houden. Het college van B&W dient daartoe, afzonderlijk van de P&C-cyclus, de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid integraal te evalueren. Dat geeft de raad de gelegenheid gericht verduidelijkende vragen te stellen over de mate van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

Stuur als raad actief op het inkoop- en aanbestedingsbeleid in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit betekent actief vragen stellen en vragen naar informatie waaruit de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid blijkt. Het advies is om informatie over de behaalde resultaten te verankeren in de P&C-cyclus.

Inkoop- en aanbestedingsproces: doorvertaling van doelstellingen door middel van prestatieafspraken

4. Borg de rechtmatigheid aan de achterkant van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces door toepassing van gestandaardiseerde methoden en formats en stimuleer en bewaak de toepassing door de hele organisatie.

Toelichting:

De Unit Inkoopservices hanteert gestandaardiseerde methoden en formats voor de voorkant van het inkoop- en aanbestedingsproces en biedt zoveel mogelijk maatwerk aan budgethouders. Ontwikkel deze ook aan de achterkant van het inkoop- en aanbestedingsproces. Leg de verantwoordelijkheden van budgethouders voor contractbeheer en -management vast en borg de naleving via monitoring door de Unit Inkoopservices. Dat geldt ook voor de opvolging van de aanbevelingen van de accountant.

Integreer in het inkoop- en aanbestedingsproces evaluatie als een verplicht onderdeel. De evaluatie heeft een interne en een externe component naar aanbestedende organisaties. Werk met een lichte evaluatie bij niet al te complexe projecten en met een uitgebreide evaluatie bij grote investeringen en/of complexiteit.

5. Verbreed de interne controle (IC) naar interne beheersing (IB).

Toelichting:

Evolueer de IC naar IB, waardoor een bredere focus wordt bereikt door niet alleen naar de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te kijken, maar ook naar de doeltreffendheid en doelmatigheid. De stap naar IB betekent een constante dialoog tussen de Unit Inkoopservices en de controllers van de inhoudelijke afdelingen, gericht op de gestelde doelen (zijn dit juiste?), de uitgezette koers (liggen we op koers?) en de geboekte resultaten (zijn deze conform de doelstellingen?).

Inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie

6. Maak het mogelijk dat de Unit Inkoopservices zich kan doorontwikkelen op strategisch niveau.

Toelichting:

Investeer binnen de beschikbare financiële mogelijkheden in de formatie van de Unit Inkoopservices en bevorder de vorming van het SCC-ZL (of een alternatief), zodat de Unit Inkoopservices zich kan doorontwikkelen op strategisch niveau. Ons advies is om dit te borgen in het teamplan van de Unit Inkoopservices.

Overweeg eveneens een opschaling van de meldingsgrens (nu € 0) van inkooptrajecten, zodat de caseload bij de Unit Inkoopservices wordt verlaagd. Overweeg om dezelfde reden de verantwoordelijkheid voor het inkoopproces van enkelvoudige onderhandse aanbestedingen bij de budgethouders van de afdelingen te leggen. Schep daartoe wel de goede condities, zoals een gebruiksvriendelijk inkoophandboek en risicobeheersing middels monitoring met spendanalyses door de Unit Inkoopservices. We beseffen als Rekenkamercommissie dat de gemeente Sittard-Geleen beperkte financiële middelen heeft. Maar door slim te kijken naar de organisatie en bijvoorbeeld het ophogen van de meldingsregel, kan ruimte vrijgespeeld worden.

7. Organiseer vanuit het managementteam aandacht voor houding en gedrag.

Toelichting:

Vaak wordt de complexiteit van regels en de tijd die gepaard gaat met het doorlopen van de formele procedures gebruikt als argument om zelf te gaan inkopen en bestellen. Organiseer vanuit het managementteam aandacht (continu van aard) voor de houding en het gedrag van budgethouders en betrek de Unit Inkoopservices daarbij als adviseur en voor ondersteuning. Blijf zo het belang van de toepassing onderstrepen door te wijzen op de toegevoegde waarde voor het primaire proces in termen van rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

8. Ondersteun de meerwaarde van de Unit Inkoopservices.

Toelichting:

Promoot de toegevoegde waarde van de dienstverlening van de Unit Inkoopservices in de organisatie. Uit vrijwel alle gehouden interviews tijdens dit onderzoek kwam een positief geluid naar voren over de dienstverlening van de Unit Inkoopservices. Door dit geluid via de interne 'klanten' te verspreiden (middels best practices en goede cases), kan de houding en het gedrag jegens de Unit Inkoopservices positief worden versterkt.

9. Experimenteer en pas waar gewenst nieuwe vormen van inkoop en aanbesteding toe.

Toelichting:

Innovatie krijgt een impuls door in samenwerking met marktpartijen nieuwe vormen van inkoop en aanbesteding toe te passen, zoals Best Value Procurement (BVP) en door meerjarige contracten te sluiten. Deze vormen versterken, mits goed toegepast, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

10. Continueer de dienstverlenende houding en relatie met leveranciers.

Toelichting:

In het algemeen zijn leveranciers tevreden over de dienstverlenende houding van en de relatie met de gemeente Sittard-Geleen. Een verdere verbetering is mogelijk door inkoop- en aanbestedingstrajecten te evalueren met de leveranciers en aanbieders die de opdracht niet kregen gegund. Er kan ingegaan worden op de signalen en achterliggende oorzaken van sommige aanbieders, die het aanbestedingsproces en de aanbestedingsstukken als te ingewikkeld en te complex ervaren.

Zorg ook dat de evaluatie in het dossier wordt opgenomen.

11. Schets een helder perspectief voor de ontwikkeling van het SSC-ZL of een andere samenwerkingsvorm en acteer proactief om invulling aan deze ontwikkeling te geven (verlaat de afwachtende houding).

Toelichting:

De bestuurlijke keuze voor de beweging van inkoop naar het SSC-ZL is gemaakt. Deze keuze is gemaakt om de kwaliteit te verbeteren, de kwetsbaarheid te verlagen en kosten te besparen door schaalvoordelen door bundeling van inkoopvolumes te behalen. De gemeente Sittard-Geleen is bezig om een visie op de brede bedrijfsvoering op te stellen, alsmede een passende uitvoeringsstrategie. Het is de bedoeling dat de dienstverlening van het SSC-ZL daar binnen een plek krijgt – hoe ziet deze eruit, wat gaat er goed, wat kan beter (planning en ruimte voor ad hoc dienstverlening), et cetera? De positionering en ontwikkeling van de inkoopfunctie dienen ook in deze visie en strategie uitgewerkt te worden en te worden voorzien van de juiste middelen om er invulling aan te geven. Hierbij doelen we op de beweging om de strategische en tactische advisering van inkoop te versterken.

DEEL II

VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Deel II van het rapport gaat gedetailleerder in op de bevindingen achter de conclusies en aanbevelingen in Deel I. In Deel II worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden de bevindingen uiteengezet en beargumenteerd. Deel II kent de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet
- Hoofdstuk 2 Beleid
- Hoofdstuk 3 Proces
- Hoofdstuk 4 Inkooporganisatie

Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk schetsen we de aanleiding van het onderzoek en gaan we nader in op de doelstelling, vraagstelling en werkwijze gedurende het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Gemeenten buigen zich steeds opnieuw en steeds intensiever over de vraag: 'wat doen we zelf en wat kunnen we overlaten aan de burger of opdragen aan andere partijen?'. Dit is door de decentralisaties in het sociaal domein steeds meer versterkt. Veel taken kunnen heel goed, en soms ook beter dan de gemeente kan, worden uitgevoerd door derden.

De verhoudingen met derden kunnen onder meer de vorm krijgen van een samenwerkingsverband met deelname in bestuurlijke en financiële zin, een subsidierelatie of een inkooprelatie. De organisatie waarin de gemeente bestuurlijk en financieel deelneemt, wordt aangeduid als 'verbonden partij' en de organisatie die door de gemeente wordt gesubsidieerd, duiden we aan als 'gesubsidieerde instelling'. De organisatie waarbij de gemeente inkoop, duiden we aan als 'leverancier'. Het gaat hierbij dus om instellingen en bedrijven die de gemeente inzet om één of meer van haar publieke en organisatorische belangen te behartigen.

De inkooprelatie van een gemeente is vaak vastgelegd in het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarbij de gemeente rekening moet houden met Europese aanbestedingsrichtlijnen en zich conformeert aan nationale aanbestedingswetgeving. Daarnaast kennen gemeenten vaak een nadere eigen invulling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarin de doelstellingen voor bijvoorbeeld duurzaam inkopen of Social Return on Investment (SROI) zijn vastgelegd.

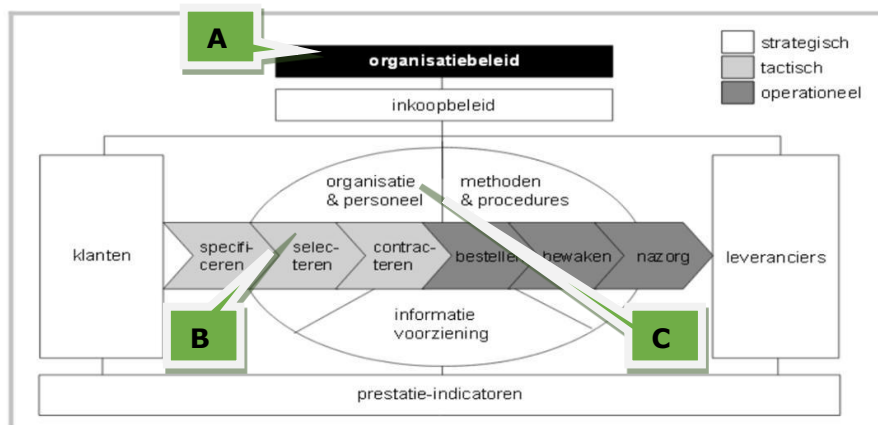
1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

De gemeenteraad van Sittard-Geleen wil graag inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Hierbij dient specifiek aandacht te worden geschonken aan het effect van verschillende ontwikkelingen op het gebied van verandering van wetgeving, takenpakket en verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Deze doelstelling resulteert in de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen en de uitvoering daarvan doeltreffend, doelmatig en rechtmatig en hoe is dat geborgd naar de toekomst?

De inkoopfunctie dient gezien te worden als een ondersteunend middel om de inhoudelijke en organisatorische doelen van de gemeente te realiseren. Om te beoordelen in hoeverre de resultaten vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid doeltreffend en doelmatig zijn en dus

bijdragen aan de doelen van de gemeente, dient het inkoop- en aanbestedingsinstrument in een bredere context gezien te worden dan alleen het inkoopproces. Met de volgende figuur presenteren we ons onderzoeksmodel dat deze context duidelijk maakt.



Figuur 3 Een overzicht van de integrale benadering van een professionele inkooporganisatie (racewagenmodel⁶)

Bovenstaande figuur maakt de positie duidelijk van het inkoopbeleid (A), het inkoopproces (B) en de inkooporganisatie (C) en de relatie met de organisatiedoelen. Om goed antwoord te geven op de hoofdvraag en te beoordelen in hoeverre het inkoop- en aanbestedingsbeleid bijdraagt aan het inhoudelijk beleid van de gemeente Sittard-Geleen, dient de vraagstelling in deze bredere context beschouwd te worden. Hierbij is het ook van belang om te toetsen in hoeverre het inkoop- en aanbestedingsbeleid is geoperationaliseerd in het inkoopproces en geborgd in de organisatie in termen van Personeel en Organisatie, Methoden en Procedures en Informatievoorziening. Dat laatste dient in het geval van de gemeente Sittard-Geleen geborgd te zijn in de eigen organisatie en de samenwerking met het Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL).

We onderscheiden drie onderwerpen waarlangs de onderzoeksvragen gerangschikt worden. In figuur 3 hebben we de positie van deze onderwerpen aangegeven.

A. Beleid: aansluiting inhoudelijk beleid en inkoop- en aanbestedingsbeleid

1. Welke doelen en uitgangspunten streeft de gemeente Sittard-Geleen na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid en verhouden deze zich tot elkaar en tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud?
2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van doeltreffendheid te kunnen bepalen en in hoeverre zijn de doelen ook gerealiseerd?
3. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?
4. Voldoet het inkoop- aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen aan de actuele regelgeving op lokaal, nationaal en Europees niveau (borging rechtmatigheid)?
5. Hoe wordt de raad van Sittard-Geleen in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen? Biedt het beleid 'knoppen' waaraan de raad kan draaien

⁶ Veeke M. & R. Gunning, 1993, Inkoopbeleid: basis voor doelgerichte actie, *Tijdschrift voor Inkoop & Logistiek*, vol. 9, issue 6.

om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten, of door middel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid maatschappelijke effecten te realiseren?

B. Inkoop- en aanbestedingsproces: vertaling van doelstellingen naar het inkoop- en aanbestedingsproces door middel van prestatieafspraken

6. Hoe zijn de inkoop en aanbesteding in de gemeente Sittard-Geleen georganiseerd (onder andere regels, procedures, mandatering en taakverantwoording) en wordt dit conform uitgevoerd? Vindt bij de organisatie en inrichting van aanbestedingsprocedures een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Sittard-Geleen?
7. Hoe wordt gemonitord op het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering via het inkoop- en aanbestedingsproces: hoe wordt inzicht gegeven in de wijze waarop gunningscriteria zijn voorgeschreven, zijn ingevuld en worden uitgevoerd en hoe wordt gemonitord op de overeengekomen prestaties ten opzichte van gestelde doelstellingen?

C. Inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie

8. In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid intern en extern geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie en Personeel, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?
9. Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?

Voor het waarderen van het beleid en de uitvoering is door de onderzoekers gebruikgemaakt van een door de Rekenkamercommissie gehanteerd normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1. Daarnaast is gebruikgemaakt van een casestudy voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Sittard-Geleen. In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van de cases die zijn geselecteerd.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari 2019 tot en met juli 2019 bij de gemeente Sittard-Geleen. De gehanteerde onderzoeksaanpak kent de volgende vier stappen:

1. Voorbereiding
2. Deskresearch en casestudy
3. Interviews en nadere analyse
4. Rapporteren

De analyse van het onderzoek is als volgt opgebouwd:

Tabel 1 Schematische weergave van de opbouw van de analyse van het onderzoek

Input	Analyse	Bevindingen aan de hand van de onderzoeksdeelvragen (Deel II)	Resultaten
Documenten (literatuurlijst)	Nadere analyse aan de hand van de onderzoeksvragen en doen van de casestudy	Hoofdstuk 2: Bevindingen ten aanzien van het beleid - aansluiting inhoudelijk beleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid (onderzoeksvragen 1 t/m 5).	Conclusies ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag (Deel I van het rapport).
Interviews		Hoofdstuk 3: Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces - vertaling van doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsproces door middel van prestatieafspraken (onderzoeksvragen 6 en 7).	Conclusies per deelvraag (Deel I van het rapport).
Casestudy (bijlage 7)		Hoofdstuk 4: Bevindingen ten aanzien van de inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie (onderzoeksvragen 8 en 9).	Aanbevelingen voor de gemeente (Deel I van het rapport).

In het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) zijn de functionarissen en externe aanbieders niet genoemd in dit rapport.

Wederhoor

Deel II van het rapport is voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Sittard-Geleen. Op basis hiervan is op relevante onderdelen het rapport aangepast en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Sittard-Geleen.

Hoofdstuk 2 Bevindingen beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen. Hierbij kijken we in hoeverre dit aansluit bij de gemeentebrede doelstellingen. Tevens kijken we naar de mate van rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

2.1 Doelen inkoop- en aanbestedingsbeleid

In deze paragraaf gaan we in op de gestelde doelen en bijbehorende uitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen. In het tweede deel van de paragraaf maken we een analyse van de relatie tussen het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het inhoudelijke beleid van de gemeente Sittard-Geleen en staan we kort stil bij het concept inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019. In deze paragraaf zetten we steeds eerst de feiten uiteen. Vervolgens benoemen we onze bevindingen en constatering. Dit laatste geven we door middel van *cursieve alinea's* weer. Dit wordt ook in de rest van het rapport zo toegepast.

De volgende onderzoeksvraag is in deze paragraaf van toepassing:

Welke doelen en uitgangspunten streeft de gemeente Sittard-Geleen na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid en verhouden deze zich tot elkaar en tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud?

De onderzoeksperiode van dit onderzoek is 2015 tot en met 2018. Voor deze periode is het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013-2015⁷ van de gemeente Sittard-Geleen van toepassing. Er ligt een inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 (in concept) klaar, maar dit is nog niet vastgesteld door de raad. Dit heeft twee redenen: allereerst wil de gemeente graag dit rekenkameronderzoek afwachten om het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid daarop verder te verbeteren. Ten tweede hebben de ontwikkelingen omtrent het Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL) een vertragend effect.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013-2015 van de gemeente Sittard-Geleen kent de volgende doelstellingen:

- Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
- Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
- Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding.
- Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.
- De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop.
- Dit inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de gemeente.

⁷ Gemeente Sittard-Geleen, 2013, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013-2015 Gemeente Sittard-Geleen*, p. 1-12.

Naast de doelstellingen is een aantal uitgangspunten van toepassing.

Juridische uitgangspunten

- Algemeen juridisch kader. Dit wordt gevormd door de volgende wetten:
 - Aanbestedingswet (implementatie van de Europese Richtlijnen 2004/18/EG en 2004/17/EG (Aanbestedingsrichtlijnen) en Richtlijn 2007/66/EG (Recht beschermingsrichtlijn).
 - Europese wet- en regelgeving (aanbestedingsrichtlijnen), Burgerlijk Wetboek (wettelijk kader voor overeenkomsten).
 - Gemeentewet (wettelijk kader voor gemeenten).
- Uniforme documenten:
 - Aanbestedingsreglement Werken 2013 (ARW 2013).
 - Richtsnoeren Leveringen en Diensten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
 - Uniforme klachtenregeling van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
 - VNG Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten.
 - Gids Proportionaliteit.
- Algemene beginselen bij inkoop: gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit (evenredigheid), wederzijdse erkenning.
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Mandaat en volmacht: inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling en budgethoudersregeling van de gemeente.
- Afwijkingsbevoegdheid: afwijkingen op het beleid zijn slechts mogelijk door middel van een collegebesluit en niet strijdig met wet- en regelgeving.

Omdat het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid stamt uit 2013, constateren we dat de gewijzigde aanbestedingswet 2012 (deze geldt vanaf 1 juli 2016) niet is meegenomen hierin. Wel past de gemeente in de praktijk de gewijzigde aanbestedingswet 2012 toe.

Economische uitgangspunten

- De gemeente heeft oog voor de lokale en regionale economie en het midden- en kleinbedrijf (MKB), zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers.
- Grensoverschrijdend belang: voorafgaand aan inkoop vindt een objectieve toets plaats of sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.
- De gemeente bevordert eerlijke mededinging. De betrokken ondernemers moeten een eerlijke kans krijgen om de opdracht gegund te krijgen. Door in principe objectief, transparant en non-discriminerend te handelen, bevordert de gemeente een eerlijke mededinging.
- De gemeente hanteert als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij inkoop. Dit geldt zowel voor samenwerkingen binnen de eigen organisatie als voor samenwerkingen met andere gemeenten of aanbestedende diensten. Deze samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op inkoop samenwerking, milieuactiviteiten, werkvoorzieningsschappen, belastingen en sociale regelgeving.

We constateren dat de economische uitgangspunten worden toegepast in het inkoop- en aanbestedingsproces door onder meer voorafgaand aan een aanbesteding te kijken in hoeverre de samenwerking met de gemeenten Heerlen en Maastricht kan worden opgepakt. Deze aanbestedingen worden dan uitgevoerd onder de vlag van het SSC-ZL door medewerkers van gemeente Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen. Daarnaast kijkt men bij een aanbesteding expliciet naar de mogelijkheid voor het uitnodigen van lokale en regionale aanbieders (inclusief MKB) bij onderhandse aanbestedingen.

Ook constateren we dat een expliciete definitie van lokaal en regionaal ondernemerschap nog ontbreekt. Uit de gesprekken maken wij op dat onder 'lokaal' het grondgebied van de gemeente Sittard-Geleen wordt verstaan. En onder 'regionaal' wordt het verzorgingsgebied van het SSC-ZL verstaan, dus de regio Zuid-Limburg. Daarnaast heeft de gemeente een uitgangspunt geformuleerd ten aanzien van een grensoverschrijdend belang.

We constateren ook dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid is gedeeld met lokale en regionale ondernemers door middel van een presentatie.

Ethische en ideële uitgangspunten

- Integriteit: De gemeente stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop. De gemeente contracteert alleen integere ondernemers.
- Duurzaam inkopen: Bij inkopen neemt de gemeente milieuaspecten in acht. Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats (Social Return on Investment (SROI)).

We zien dat bij de start van een inkoop- of aanbestedingstraject door de inkopers en de materiedeskundigen heel expliciet wordt gekeken in hoeverre de uitgangspunten omtrent duurzaamheid en SROI kunnen worden toegepast in het traject, bijvoorbeeld door deze te verwerken in de selectie- en gunningscriteria. Om het element duurzaamheid te kunnen toetsen wordt gebruikgemaakt van de criteria die zijn opgesteld door het AgentschapNL van het Rijk. We constateren dat deze criteria generieke doelstellingen betreffen die niet specifiek zijn toegesneden op de Sittard-Geleense praktijk en daarom geen richting geven aan de toepassing in de uitvoering. Daarnaast zijn deze criteria verouderd.

Innovatie

De gemeente Sittard-Geleen moedigt (daar waar mogelijk) innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aan. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente ruimte aan de aanbieder om een innovatieve oplossing aan te bieden die de meeste toegevoegde waarde biedt ten aanzien van de te behalen doelstellingen door middel van het inkoop- of aanbestedingstraject.

We zien dat het toepassen van innovatieve manieren van inkopen en aanbesteden op incidentele wijze plaatsvindt. Het is nog niet structureel ingebed. In den lande zien we voorbeelden van gemeenten die dit structureel doen, bijvoorbeeld de gemeente Schouwen-Duiveland.⁸

⁸ <https://www.schouwen-duiveland.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamercommissie/onderzoeksrapporten>

Analyse: relatie inkoopbeleid en inhoudelijke beleidsdoelstellingen

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen legt een verbinding met de inhoudelijke doelstellingen van de gemeente. Hier wordt de inkoopfunctie gepositioneerd als een instrument dat bijdraagt aan het gehele prestatieniveau van de gemeente c.q. realisatie van gemeentelijke doelen: *'De concrete doelstellingen van inkoop zijn daarbij steeds rechtstreeks afgeleid van de gemeentelijke doelstellingen.'*⁹

In de volgende paragraaf constateren we dat de uitwerking hiervan nog ontbreekt en daarmee nog onvoldoende richting geeft aan de inkoopfunctie als ondersteunende functie bij het bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen.

In de beleidsplannen betreffende het sociaal domein (Wmo, jeugdhulp en Participatie) wordt expliciet de verbinding met inkoop gelegd, zie hiervoor het document Beleidsplannen 2017-2019 Sociaal Domein¹⁰ (Richtwijzers voor Inkoop). Deze richtwijzers zijn nog summier. Er wordt gesproken over strategisch partnerschap, maar er wordt nog niet uitgelegd wat dat betekent voor de inkoopfunctie en de uitvoering van inkoop- en aanbestedingsprocessen. Voor de regionale samenwerking op het gebied van Wmo en leerlingenvervoer is een samenwerkingsovereenkomst en een dienstverleningsovereenkomst, inclusief jaarplan, vastgesteld.

Binnen het sociaal domein werkt de gemeente Sittard-Geleen met contractmanagement¹¹ om te kunnen sturen op de gekozen praktische insteek van de inrichting van het sociaal domein. De verantwoording hiervan gebeurt via de P&C-cyclus, daaronder liggen kwartaalrapportages die inzicht geven in de onderliggende variabelen.

Ten aanzien van de beleidsdocumenten openbare ruimte, bijvoorbeeld de beleidsnota Openbare Ruimte 2016-2026¹², constateren we dat een expliciete koppeling met het inkoop- en aanbestedingsbeleid en/of de dienstverlening (hoe kan inkoop bijdragen aan het realiseren van de gestelde doelstellingen ten aanzien van de openbare ruimte bijdragen?) nog niet wordt gemaakt.

Vanuit de casestudy (zie hiervoor expliciet de invulling van de fasen strategische inkoop en specificeren in bijlage 7) en de interviews, zien we dat de koppeling met het inhoudelijk beleid wordt gemaakt op operationeel niveau. Dit wordt gedaan door in het programma van eisen een vertaling te maken van de inhoudelijke doelen naar de selectie- en gunningscriteria. De materiedeskundige is hierbij de linking pin. Hij of zij dient de koppeling met het geldende beleid te maken. Hierbij zien we dat het inhoudelijke beleid, maar ook het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet altijd voldoende sturend is en voldoende handvatten biedt, waardoor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces wordt gedaan in de 'geest van het beleid'.

⁹ Gemeente Sittard-Geleen, 2013, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013-2015 Gemeente Sittard-Geleen*, p. 1-12. Zie specifiek pagina 5.

¹⁰ Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Beleidsplannen 2017-2019 Sociaal Domein* (Beleidsplan Wmo, Beleidsplan Jeugd, Beleidsplan Participatie, inclusief Schuldhulpverlening), 15 december 2016, p. 1-141.

¹¹ Contractmanagement is het bewaken van de naleving van de in een contract vastgelegde afspraken. Hierbij wordt zowel de prestatie van de leverancier bewaakt als de prestatie van de eigen organisatie. Het managen van een contract wordt gedaan aan de hand van het meten van de prestaties (gemaakte afspraken) en het bijsturen van deze prestaties.

¹² Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *De tuinman van Sittard-Geleen presenteert: Trots op onze tuin! Beleidsnota openbare ruimte Sittard-Geleen 2016-2026*, Kragten, p. 1-52.

We constateren dat inkoop als instrument gepositioneerd is om aan de gemeentebrede doelstellingen bij te dragen. Voor de invulling hiervan is geen dominante strategie (de klant (customer intimacy); laagste kosten (operational excellence); innovatie van dienstverlening (productleadership)) gekozen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Er wordt voor alle drie gekozen. Hierdoor is er geen oplossing voor het aspect, dat wij in de volgende alinea bespreken. De dominante strategie bepaalt namelijk de prioriteitstelling indien doelstellingen conflicteren.

Conflicterende doelstellingen

Doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid kunnen conflicterend zijn. Met andere woorden, het inzetten op een doelstelling kan een negatief effect hebben op een andere doelstelling. Dit leggen we uit aan de hand van een voorbeeld.

De gemeente Sittard-Geleen heeft als doelstelling om het lokaal en regionaal ondernemerschap te bevorderen. Daarnaast wil de gemeente inzetten op samenwerking ten aanzien van inkoop met andere gemeenten en organisaties. Dit laatste punt heeft als gevolg dat er sprake is van schaalvergroting van de opdracht (opdrachtwaarde wordt groter), met als doel schaalvoordelen behalen. Het gevolg is dat door de grotere opdrachtwaarde de kans groter is dat er sprake is van een Europese aanbesteding of openbare aanbesteding. Hierdoor is de gemeente niet meer in staat om invloed uit te oefenen op de keuze van uit te nodigen ondernemers (bijvoorbeeld lokale en regionale ondernemers). Daarnaast is wellicht de aanbesteding te groot voor een kleine onderneming qua uitvoering en zal deze zich niet inschrijven. Een maatregel kan zijn om de opdracht op te knippen in percelen, maar dat gaat weer ten koste van de schaalvoordelen.

We constateren dat deze onderlinge spanning in het beleid niet expliciet is gemaakt, bijvoorbeeld door middel van een kader en daardoor minder op het netvlies van raadsleden staat. Het benoemen van deze onderlinge spanning zorgt ervoor dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad kan worden versterkt.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019

Zoals eerder beschreven in deze paragraaf heeft de gemeente Sittard-Geleen een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019¹³ in concept gereed staan. In dit document zijn de volgende doelstellingen opgenomen:

- Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
- Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
- Inkopen tegen de beste prijs-kwaliteit verhouding (BPKV).
- Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.
- De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop.
- Dit inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de gemeente.

De eerder in deze paragraaf benoemde uitgangspunten zijn ook in het nieuwe conceptbeleid gehandhaafd.

¹³ Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 gemeente Sittard-Geleen*, **status: concept**, p. 1-14.

Ten opzichte van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn een aantal technische wijzigingen doorgevoerd. We sommen de belangrijkste op:

- De wettelijke bepalingen zijn geactualiseerd.
- De doelstelling dat de gemeente streeft naar 100% duurzaam inkopen in 2015 is verwijderd.
- De passages rondom de bepaling van de inkoopprocedures zijn aangepast op basis van de huidige praktijk.
- Het VNG-format voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid is gebruikt.
- EMVI (economisch meest voordelige inschrijving) is veranderd in BPKV (beste prijs-kwaliteitverhouding).
- Paragraaf over duurzaam inkopen is gewijzigd in maatschappelijk verantwoord inkopen.
- De onderdelen van de inkooporganisatie zijn meer uitgewerkt.
- Paragraaf over afwijkingsbevoegdheid is gewijzigd.

Wij constateren dat het concept inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 slechts een technische aanpassing is. Dit concept kan nog verder geoptimaliseerd worden, bijvoorbeeld in subdoelen, activiteiten en prestatie-indicatoren. In de volgende paragraaf dragen we bevindingen hiervoor aan en in Deel I doen we aanbevelingen.

2.2 Operationalisering doelstellingen

Operationalisering van doelstellingen (in subdoelen, activiteiten en prestatie-indicatoren) is noodzakelijk om te kunnen sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid. In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderwerpen:

- Sturen op doeltreffendheid
- Sturen op doelmatigheid

De volgende onderzoeksvraag is in deze paragraaf van toepassing:

In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van doeltreffendheid te kunnen bepalen en in hoeverre zijn de doelen ook gerealiseerd?

Sturen op doeltreffendheid

In paragraaf 2.1 zijn de doelstellingen en uitgangspunten van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid aangegeven.

Duurzaamheid

Het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen wordt gevormd in het Duurzaamheidsplan 2008-2016¹⁴ en de rapportage duurzaamheidsbeleid 2015-2017.¹⁵ In dit document wordt gesteld dat de gemeente Sittard-Geleen in 2015 100% duurzaam inkoopt en dat dit in 2017 versneld moet worden doorgevoerd. Deze doelstelling is ook overgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013. Om het element duurzaamheid te kunnen toetsen, wordt gebruikgemaakt van de criteria die zijn opgesteld door het AgentschapNL van het Rijk.

Zoals eerder aangegeven zijn dit generieke doelstellingen die niet specifiek zijn toegesneden op de Sittard-Geleense praktijk en daarom geen richting geven aan de toepassing in de uitvoering. Het is aan de inkoper om te vragen of de aspecten rondom duurzaamheid van toepassing zijn.

¹⁴ Gemeente Sittard-Geleen, 2008, *Duurzaamheidsplan 2008-2016 Sittard-Geleen Duurzaam en Energiek*, september 2008, p. 1-23.

¹⁵ Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Sittard-Geleen energieneutraal in 2050 - Rapportage duurzaamheidsbeleid 2015-2017*, DBV, 8 november 2017, p. 1-11.

NB In dit onderzoek hebben we geen resultaten aangetroffen waaruit blijkt dat het genoemde doel aangaande duurzaamheid is gehaald. Uit de rapportages ten aanzien van de voortgang van de duurzaamheidsdoelen maken we op dat dit doel niet is gehaald.

We constateren dat de monitoring op deze doelstellingen binnen inkoop alleen plaatsvindt middels het aangeven van de toepassing van duurzaamheid in de selectiecriteria, minimumeisen, gunningscriteria en contractbepalingen in aanbestedingen. Zicht en sturing op de daadwerkelijke uitvoering en geboekte resultaten zijn niet aanwezig. Duurzaamheid is nog niet vast belegd binnen de organisatie, waardoor het eigenaarschap nog niet vast en helder belegd is en daarmee diffuus is. We constateren dat er vanuit het inhoudelijk beleid (duurzaamheidsbeleid) verder geen kaders aangegeven zijn voor de daadwerkelijke invulling in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (geen operationalisering).

SROI

Voor de regio 'Westelijke Mijnstreek' is regionaal beleid geformuleerd ten aanzien van SROI. Door middel van de notitie 'Nadere regels inzake toepassing sociale regels'¹⁶ zien we dat een concretisering heeft plaatsgevonden om invulling te geven aan SROI middels het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit heeft geresulteerd in de toepassing van een sociale paragraaf. Deze notitie wordt, hoewel deze is gedateerd, nog actueel toegepast.

Het uitgangspunt bij het hanteren van deze sociale paragraaf is: *'De gemeente kijkt voor elke opdracht boven de € 50.000 die zij verstrekt of daaraan en in welke mate een sociale doelstelling kan worden verbonden. De gemeente kan aan deze sociale doelstelling invulling geven door het toepassen van een sociale paragraaf of door het toepassen van sociale criteria.'*

Bij contract- en leveranciersevaluaties dient gekeken te worden in hoeverre de geboekte resultaten door de aanbieders (ook op het gebied van SROI) overeenkomen met de overeengekomen doelstellingen (invulling contractmanagement). Binnen de gemeente Sittard-Geleen wordt hier invulling aan gegeven door verantwoording plaats te laten vinden via het besluitvormingsdocument aan het begin van het proces en via contract- en leveranciersevaluatie aan het einde van het proces. Beide onderdelen dienen door de materiedeskundige en/of budgethouder uitgevoerd te worden. Ook de Unit Inkoopservices evalueert (achteraf) de uitvoering van de inkoopregels. De IC en de accountant zullen tenslotte de rechtmatigheidstoets uitvoeren.

Om het SROI-beleid uit te voeren is er binnen de gemeente per 1 september 2019 een SROI-coördinator aangesteld. De SROI-coördinator wordt steeds vaker geconsulteerd. Er is veel vrijheid in het betrekken van de SROI-coördinator. Het is afhankelijk van de inkoopadviseur en de -procedure of dit wordt gedaan.

Bij openbare aanbestedingen wordt dit doorgaans wel gedaan. De toepassing is uiteraard afhankelijk van de inhoud.

In gesprekken met medewerkers is aangegeven dat de gemeente goede resultaten ten aanzien van het realiseren van SROI binnen inkoopopdrachten weet te bewerkstelligen. We hebben dit niet kunnen vaststellen in de bestudeerde cases of tijdens de documentenstudie.

Inmiddels is het SROI-beleid en de bestektekst herschreven en geactualiseerd in samenspraak

¹⁶ Gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen en Stein, 2009, *Nadere regels inzake toepassing sociale paragraaf – als nadere uitwerking van het aanbestedings-/inkoopbeleid van de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek*, 8 juni 2009, 1-13.

met Heerlen en Maastricht om zo te komen tot een nieuw uniform beleid in Zuid-Limburg. Het is de bedoeling om dit in het vierde kwartaal van 2019 ter besluitvorming aan elk college van de drie gemeenten voor te leggen.

We constateren dat de gemeente Sittard-Geleen het proces van evalueren en actief managen van contracten nog niet structureel toepast, maar dat er wel vorderingen zijn gemaakt door bijvoorbeeld de aanstelling van een coördinator op het gebied van SROI (sinds september 2018). Deze coördinator heeft onder andere het sturen en monitoren op de gemaakte afspraken en resultaten ten aanzien van SROI in het takenpakket. Belangrijk is wel dat contractbeheer en -management zijn geborgd om de coördinator te ondersteunen met de noodzakelijke managementinformatie. In paragraaf 3.1 constateren we dat hier nog verbeterpunten aanwezig zijn.

Lokaal en regionaal ondernemerschap

Ten aanzien van het uitgangspunt 'lokaal en regionaal ondernemerschap' constateren we dat er geen duidelijke doelen zijn geformuleerd. Een expliciete definitie van het begrip ontbreekt. Een goed voorbeeld van dit onderwerp is de gemeente Emmen. De gemeente Emmen heeft het begrip lokaal en regionaal ondernemerschap binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid laten onderzoeken en specifieke doelstellingen gesteld op het gebied van het versterken van lokaal en regionaal ondernemerschap.¹⁷

Innovatie

Ten aanzien van het uitgangspunt 'innovatie' zien we dat er een korte omschrijving wordt gegeven van het begrip, maar een echte definitie en duiding middels voorbeelden ontbreken. Een duidelijke richting ten aanzien van wanneer het wel en niet wordt toegepast en wat er met innovatief inkopen bereikt moet worden, ontbreekt.

We constateren dat de doelstellingen zoals verwoord in het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet zijn geoperationaliseerd in subdoelen, activiteiten en prestatie-indicatoren om te voldoen aan SMART-eisen. Als voorbeeld noemen we de doelstelling op het gebied van SROI: 'Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats. De gemeente heeft oog voor de sociaal zwakkeren in de samenleving. Zij stimuleert daarom – waar mogelijk en doelmatig – de participatie van arbeidsgehandicapten (en nadrukkelijk de brede doelgroep aan de onderkant arbeidsmarkt) in het arbeidsproces.' Deze doelstelling en operationalisering is niet SMART. We zien voorbeelden in den lande waarin heel concreet wordt aangegeven hoeveel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden betrokkenen of dat is opgenomen als doelstelling dat bij elke aanbesteding 5% van de aanneemsom dient te worden besteed aan SROI.

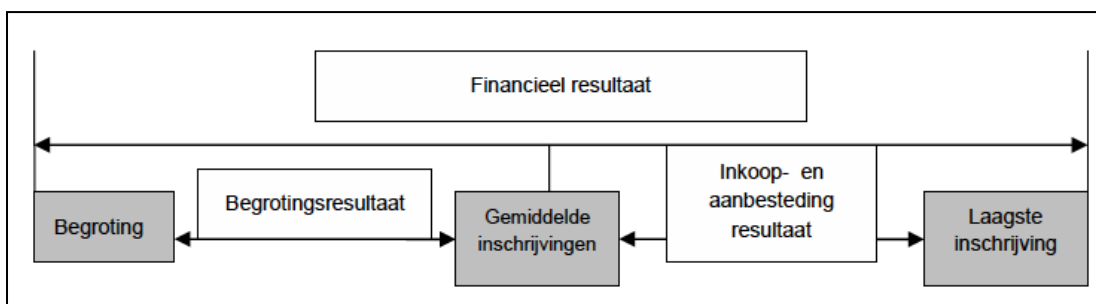
We constateren dat er nog geen inhoudelijk beleid is vastgesteld op de inhoudelijke thema's (duurzaamheid, SROI, lokaal en regionaal ondernemerschap en innovatie) dat voldoende kaders en richting geeft aan de invulling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

¹⁷ <https://www.gemeenteraad Emmen.nl/achtergrond/rekenkamercommissie/rapporten.html>

Sturen op doelmatigheid (financieel resultaat)

Er wordt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid een korte zin gewijd aan het begrip doelmatigheid: 'Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen.'

Een voorbeeld van doelmatigheid is het sturen op het financieel resultaat van de aanbestedingen (aanbestedingsresultaat). Zie onderstaande afbeelding.



Figuur 4 Schematische weergave van het financieel resultaat van de aanbestedingen

Bovenstaande methode wordt toegepast door de Unit Inkoopservices. In de paragraaf Bedrijfsvoering in de jaarrekeningen van de gemeente wordt gerapporteerd op het besparingspotentieel. Het besparingspotentieel komt overeen met het financieel resultaat, zoals genoemd in figuur 4. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer van de boekjaren 2015, 2016 en 2017 voor de elementen in figuur 4.

Tabel 2 Behaalde resultaten op begrotingsresultaat, inkoopresultaat en financieel resultaat van de uitgevoerde aanbestedingen in de boekjaren 2015, 2016 en 2017.

Boekjaar	Begrotingsresultaat	Inkoopresultaat	Financieel Resultaat
2015	€ 1.651.180	€ 3.084.988	€ 4.736.687
2016	€ 2.997.687	€ 2.218.519	€ 5.216.207
2017	-/- € 627.268	€ 638.870	€ 11.602

Een positief financieel resultaat op de aanbesteding betekent dat het gunningsbedrag lager is geweest dan het vooraf begrote bedrag voor de aanbesteding. Het financieel resultaat wordt sterk beïnvloed door de raming van de aanbesteding. Met andere woorden, de bepaling van de opdrachtwaarde. Een kleiner inkoopvoordeel kan namelijk ook zeggen dat de raming van de opdrachtwaarde nauwkeuriger heeft plaatsgevonden en dat een reëel punt is bereikt qua ruimte. Dit benadrukt het belang van deze activiteit in de voorbereiding van een aanbesteding. Vanuit de Unit Inkoopservices wordt hier aan de voorkant op geadviseerd, meegekeken en meegedacht. De methode, zoals weergegeven in figuur 4, wordt door veel gemeenten in het land toegepast.

Er is dus een duidelijk inzicht in het resultaat van de aanbestedingen per jaar, alleen vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt nog een kader op doelmatigheid (met andere woorden: welk financieel resultaat is goed?).

2.3 Instrumenten

In deze paragraaf gaan we in op de instrumenten die aanwezig zijn binnen de organisatie van de gemeente Sittard-Geleen om invulling te geven aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. We behandelen in deze paragraaf:

- Inkoophandboek
- Standaardwerkwijzen
- Selectie van leveranciers
- Inkoopspend

De volgende onderzoeksvraag is in deze paragraaf van toepassing:

Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?

Inkoophandboek¹⁸

De gemeente Sittard-Geleen kent voor de uitvoering van het inkoopbeleid een inkoophandboek. Dit document geldt als vertaling van het beleid beschreven in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013-2015 naar de uitvoering. In dit document zijn per soort aanbesteding (Enkelvoudig Onderhandse inkoopprocedure, Meervoudig Onderhandse inkoopprocedure, Nationale Openbare inkoopprocedure en de Europese Openbare inkoopprocedure) de verschillende stappen van het doorlopen van de procedure uitgewerkt. Hierbij gaat het om een procesbeschrijving van de te doorlopen stappen.

Bij het inkoophandboek hoort het document 'Rolverdeling inkoopprocessen'.¹⁹ In dit document is per stap in het inkooptraject (zie figuur 5 in hoofdstuk 3) vastgelegd welke rol, welke bevoegdheid en verantwoordelijkheid heeft. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar drie rollen:

- **Budgethouder:** de functionaris binnen de gemeente die financieel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden.
- **Materiedeskundige:** de functionaris die belast is met de ondersteuning van de uitvoering. Deze persoon is verantwoordelijk voor de technische inbreng en controle.
- **Inkoopadviseur:** deze functionaris is verantwoordelijk voor het doorlopen van het inkoop- of aanbestedingsproces.

De beschrijving van de rol is vrij summier: adviserend, uitvoerend of 'geen' en kent in het inkoophandboek geen verdere uitwerking. In het Organisatieplan SSC-ZL²⁰ is wel een verdere uitwerking gemaakt door de rollen en verantwoordelijkheden in het proces te benoemen, middels de RACI-methode²¹. In paragraaf 3.1 gaan we dieper op de rolverdeling in.

Het inkoophandboek zou hierbij in theorie een belangrijke rol spelen ten aanzien van de vertaling van beleid naar uitvoering. Het handboek geeft de budgethouder en materiedeskundige handvatten om conform de regels van de wet en dit beleid in te kopen en in

¹⁸ Gemeente Sittard-Geleen, 2013, *Handboek inkopen gemeente Sittard-Geleen*, 8 april 2013, p. 1-31.

¹⁹ Gemeente Sittard-Geleen, 2013, *Rolverdeling inkoopprocessen inclusief stappen*, 25 januari 2013, p. 1-4.

²⁰ Shared Service Center Zuid-Limburg, 2016, *Organisatieplan Inkoop SSC-ZL*, 10 maart 2016, p. 1-90.

²¹ R : Responsible = verantwoordelijk voor het uitvoeren van de processtap. A: Accountable = eindverantwoordelijk voor de processtap. C: Consulted = moet geconsulteerd worden tijdens de uitvoering van deze stap. I: Informed = moet geïnformeerd worden m.b.t. de processtap (achteraf).

theorie het aanbestedingstraject zelf uit te voeren. *Uit de interviews constateren we dat het inkoophandboek in de praktijk beperkt wordt gebruikt door de primaire afdelingen, maar dat men vooral de Unit Inkoopservices vraagt om het traject te begeleiden en te adviseren. Feitelijk is sprake van centraal geleide inkoop, waardoor de procesverantwoordelijkheid voor (en uitvoering van) het inkoopproces is neergelegd bij Unit Inkoopservices.*

Uit de interviews vernamen we dat de Unit Inkoopservices bij het nog vast te stellen inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 ook een nieuwe versie van het inkoophandboek wil maken, alsmede een verkorte en meer toegankelijke versie van het inkoophandboek.

We constateren dat het inkoophandboek vooral een inkooptechnisch document is, waarbij nauwgezet de te volgen procedure en daarbij horende stappen zijn uitgewerkt. Er wordt niet ingegaan op methoden of manieren om bijvoorbeeld invulling te geven aan de meer inhoudelijke doelstellingen zoals duurzaamheid, SROI, innovatie en lokaal en regionaal ondernemerschap. Het inkoophandboek is vooral gericht op het borgen van rechtmatigheid en minder gericht op het realiseren van doeltreffendheid. Daarnaast de opmerking dat het inkoophandboek stamt uit 2013 en actualisatie behoeft in lijn met het nog vast te stellen inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019.

Standaardwerkwijzen

De gemeente Sittard-Geleen kent verschillende instrumenten c.q. formats voor het vormgeven van het inkoop- en aanbestedingsproces. Hieronder lichten we de belangrijkste toe:

- **Uitgebreide en verkorte inkoopstrategie (voor kleine aanbestedingen)**
Dit document geldt als startformulier voorafgaand aan het starten van een aanbesteding of inkooptraject. Het formulier dient ingevuld te worden door de Unit Inkoopservices. Het document geldt vervolgens als gespreksleidraad om samen met materiedeskundige de verdieping te zoeken op de gevraagde onderwerpen en dat vervolgens te vertalen in de uitvraag naar de markt (middels een programma van eisen of bestek). Het document bevat verschillende vragen die bij een aanbesteding of inkooptraject moeten worden beantwoord en beargumenteerd.
- **Checklist voor dossiervorming** – een lijst om het inkoopdossier compleet te hebben en te archiveren. De Unit Inkoopservices is verantwoordelijk voor dit proces.
- **Evaluatieformulier** – een formulier om het financieel resultaat van de aanbesteding te bepalen, alsmede te bepalen in hoeverre de eisen met betrekking tot duurzaamheid, SROI en lokaal ondernemerschap vanuit de inkoopstrategie zijn overgenomen en zullen moeten worden toegepast in de uitvoering (van de overeenkomst)..
- **Inkoopwerkplan en inkoopkalender** – het inkoopwerkplan en de inkoopkalender geven de geplande werkvoorraad weer. De lopende en geplande inkoop- en aanbestedingstrajecten die door de Unit Inkoopservices worden begeleid zijn hierin weergegeven en worden gebruikt om inkoopadviseurs te alloceren.

Ten aanzien van het evaluatieformulier constateren we dat dit alleen gericht is op de doelmatigheid van het inkooptraject (zie paragraaf 2.2) en niet op de doeltreffendheid van het traject.

In de interviews voor dit onderzoek zien we dat de Unit Inkoopservices steeds beter wordt betrokken door de organisatie door middel van de inkoopmeldingen. Hierdoor verkrijgt de Unit Inkoopservices steeds betere input om bovengenoemde formulieren goed in te vullen. Er wordt vanuit de organisatie aangegeven dat de toegevoegde waarde nog niet altijd gezien wordt en dat het vooral pushen is voor de Unit Inkoopservices om het voor elkaar te krijgen

(compleetheid, vooral op onderbouwing en afwijkingen). Het wordt nog vooral gezien als 'moeten' in plaats van als 'helpend'. In de casestudy zien we dat de ingevulde formulieren bij de dossiers zitten. Vanuit de casestudy en interviews zien we dat de dossiervorming goed op orde is ten aanzien van de fasen 1 tot en met 4 uit het inkoop- en aanbestedingsproces (zie figuur 5). De fasen met betrekking tot de operationele inkoop (fasen 5 tot en met 7 - zie figuur 5) zijn qua dossiervorming minder op orde en afhankelijk van de betreffende budgethouder. Hier ligt ook de verantwoordelijkheid voor de juiste en volledige dossiervorming.

De gemeente maakt gebruik van standaarddocumenten om het inkoopproces te borgen. Met behulp van deze standaarddocumenten streeft de gemeente ernaar om een constante kwaliteit richting de markt uit te stralen. De gemeente Sittard-Geleen heeft het inkoopproces, naast een beschrijving in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en verdere uitwerking in het inkoophandboek, ook vastgelegd in een procesbeschrijving²². Tevens wordt gewerkt met een inkoopwerkplan en een inkoopkalender voor de inventarisatie van aankomende aanbestedingen. Op basis hiervan wordt de inzet van de Unit Inkoopservices bepaald. Vanuit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het inventariseren van aankomende inkoop- en aanbestedingstrajecten vooraf geen compleet beeld geeft. Afdelingen melden inkoop- en aanbestedingstrajecten ook vaak later aan. De Unit Inkoopservices dient hierop te anticiperen en dat wordt ervaren als een opgave. Mede omdat de formatie van de Unit Inkoopservices aan de krappe kant is, lukt het niet altijd om deze gevraagde flexibiliteit te leveren. Daarnaast wordt de Unit Inkoopservices niet altijd meteen betrokken bij een inkoop- en aanbestedingstraject, maar later in het proces. Hoe later de Unit Inkoopservices in het inkoopproces wordt betrokken, hoe minder de mogelijkheden tot ondersteuning zijn.

Door middel van het standaardinstrumentarium wordt maatwerk geleverd. Dit wil zeggen dat het standaardinstrumentarium het proces ondersteunt en er binnen het proces ruimte is om het op maat in te vullen. Maatwerk betekent interdisciplinair denken en werken. Dit is lastig omdat de organisatie van de gemeente Sittard-Geleen een verkokerd karakter kent²³. Hierdoor kan het voorkomen dat bijvoorbeeld de aanschaf van bepaalde goederen apart wordt aanbesteed en dat het onderhoud van deze goederen ook apart wordt aanbesteed (combinatie leidt tot voordelen), omdat deze taken bij verschillende afdelingen zijn belegd.

Vanuit de gesprekken constateren we dat de Unit Inkoopservices samen met de budgethouders en materiedeskundigen altijd probeert om maatwerk te leveren ten aanzien van de inrichting van de inkooptrajecten. Dit maatwerk wordt allereerst toegepast ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijdrage leveren aan de inhoudelijke gemeentelijke doelstellingen, duurzaamheid, SROI, innovatie en lokaal en regionaal ondernemerschap). Dit betekent ook zoeken naar de mogelijkheden en beperkingen ten aanzien van de conflicterende belangen tussen deze doelstellingen en de mogelijkheden binnen de eigen wettelijke kaders. Een richting vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt (bijvoorbeeld door middel van commodity plans²⁴).

²² Shared Service Center Zuid-Limburg, 2016, *Organisatieplan Inkoop SSC-ZL*, 10 maart 2016, p. 1-90.

²³ BMC Advies, 2017, *De (bestuurs)kracht van de stad en de positie in de regio. Sterkte-zwakteanalyse gemeente Sittard-Geleen (Deelrapport 2)*, juni 2017, p. 1-35.

²⁴ Commodity plan is een plan per inkooppakket, waarbij de beleidsuitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid gedifferentieerd worden toegepast. Met andere woorden, op welke inkooppakketten zijn de doelen van Social Return bijvoorbeeld wel van toepassing en op welke niet?

Team Facilitaire Services (de Unit Inkoopservices valt onder dit team) kent geen teamplan waar wordt ingegaan op de ontwikkeling die het team dient door te maken en wat dat betekent qua formatie, ontwikkeling in expertise en competenties, et cetera. *We constateren dat de ontwikkeling van het team mede daardoor een beperkte prioriteit kent. De focus van de Unit Inkoopservices ligt sterk op de uitvoering van de inkoop- en aanbestedingstrajecten en minder op de strategische ontwikkeling van het team.*

Selectie van leveranciers

Bij enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen kan de gemeente zelf partijen uitnodigen. Dit kent vier stappen:

1. Vaststellen welke ondernemers de opdracht kunnen uitvoeren (middels een marktanalyse).
2. Vaststellen welke ondernemers interesse getoond hebben in de opdracht (de gemeente moet dit bijhouden). Op de website van de gemeente staat een formulier waarmee ondernemers zich kunnen aanmelden (met vermelding van hun vakgebied).
3. Vaststellen welke ondernemers interesse zouden kunnen hebben in de opdracht. De gemeente houdt dit bij door middel van een ondernemerslijst op de website.
4. Op basis van objectieve criteria dient vanuit de opgestelde longlist gekomen te worden tot een shortlist van ondernemers die, in samenspraak met de vakafdeling, kunnen worden uitgenodigd.

Bovenstaand proces is impliciet vastgelegd en wordt door de Unit Inkoopservices toegepast. Er is geen formeel vastgelegde procedure of methode vastgelegd. Een voorbeeld van een dergelijk proces is het 'kokerprincipe'.²⁵

Inkoopspend

In 2016 heeft de gemeente een inkoopspend en spendanalyse²⁶ laten uitvoeren. Het doel van deze inkoopspend was gericht op het inzichtelijk maken welke inkopen in 2015 niet conform het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben plaatsgevonden en deze vervolgens bundelen naar soort opdracht en team/cluster. De conclusies van deze inkoopspend en spendanalyse is dat ruim 27,5% van de beïnvloedbare spend niet via de Unit Inkoopservices is gelopen.

De inkoopspend 2015 is uitgevoerd door een externe partij, omdat het SSC-ZL de capaciteit niet had om hier uitvoering aan te geven. Het structureel maken van een inkoopspend en aanpalende spendanalyse is onderdeel van het takenpakket van het SSC-ZL.

In de inkoopspend 2015 worden verschillende oplossingen aangedragen die vooral betrekking hebben op het inrichten van contractbeheer en -management en het inrichten van een verplichtingenadministratie. We constateren dat deze oplossingen nog niet zijn

²⁵ Het kokerprincipe kent drie kokers: 1) Regionale ondernemers, 2) Lokale ondernemers waarmee de gemeente positieve ervaring heeft. Noodzakelijk om *Past Performance* toe te passen en dossiervorming middels contractbeheer en -management op te bouwen over de geleverde dienstverlening in eerdere trajecten en 3) Overige ondernemers.

De shortlist mag in principe niet minder of meer dan drie tot vijf ondernemers bevatten.

Er dient aangegeven te worden hoeveel ondernemers er per koker gekozen worden.

Indien er drie ondernemers worden gekozen, dan geldt dat er uit elke koker één ondernemer gekozen wordt op basis van objectieve criteria. Indien er vier of vijf ondernemers gekozen worden, dient er aangegeven te worden hoeveel ondernemers uit welke kokers worden gekozen. De voorkeur vanuit het beleid gaat in dat geval uit naar in ieder geval een extra ondernemer uit de regionale koker. Alle objectieve criteria en overwegingen om te komen tot de shortlist dienen vastgelegd te worden in het inkoopstrategie.

²⁶ Hustinx, 2016, *Inkoopspend 2015 Gemeente Sittard-Geleen*, 9 mei 2016, p. 1-12.

geïmplementeerd op dit moment. Ten tijde van dit onderzoek constateren we dat het regulier uitvoeren (jaarlijks) van een inkoopspend en spendanalyse niet gebeurt, terwijl er wel een sterke behoefte bestaat bij de Unit Inkoopservices van de gemeente Sittard-Geleen. De opdracht voor het uitvoeren van de inkoopspends is uitgezet bij het SSC-ZL en voor de jaren 2016 en 2017 zijn eerste resultaten opgeleverd. Inkoopspends voor de jaren 2018 en 2019 zijn als nieuwe opdracht uitgevraagd bij het SSC-ZL.

2.4 Borging rechtmatigheid

Het voldoen aan de regels en gestelde uitgangspunten (rechtmatigheid) maakt een belangrijk onderdeel uit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Er wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Eigen regels en kaders.
- Toetsing van rechtmatigheid door middel van de interne controle (IC).
- Toetsing van rechtmatigheid door de accountant.

De volgende onderzoeksvraag is in deze paragraaf van toepassing:

Voldoet het inkoop- aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen aan de actuele regelgeving op lokaal, nationaal en Europees niveau (borging rechtmatigheid)?

Bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid spelen er grote belangen en is rechtmatigheid dan ook aan te merken als een specifiek risico. Een aandachtspunt is of in de gemeente richtlijnen zijn geformuleerd die in het algemeen en in het bijzonder bij inkoop- en aanbestedingstrajecten in acht genomen dienen te worden. Voor een goed functionerend beleid is het nodig dat structureel aandacht wordt besteed aan rechtmatigheid, bijvoorbeeld doordat het onderdeel is van de IC en de jaarrapportages. Daarnaast voert de accountant jaarlijks een rechtmatigheidscontrole uit.

Eigen regels en kaders

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 is het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid niet meer actueel ten aanzien van de wettelijke bepalingen. Vanuit de interviews wordt wel aangegeven, dat de daadwerkelijke uitvoering wel in lijn is met actuele wet- en regelgeving.

Daarnaast geldt dat de gemeente Sittard-Geleen zich door middel van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid meer en striktere regels oplegt dan minimaal wettelijk is voorgeschreven. De minimale wettelijke regel aangaande rechtmatigheid is het houden aan de drempelbedragen voor Europese openbare aanbestedingen. We zien dat de gemeente Sittard-Geleen de eigen regels ingewikkeld heeft opgesteld. Dit blijkt ook uit de inventarisatieslagen in 2016 en 2017²⁷, waarin de beleidskaders en uitwerkingen van de drie gemeenten (Sittard-Geleen Heerlen en Maastricht) met elkaar zijn vergeleken (zie bijlage 2)²⁸. In de oplegnotitie 'Overzicht m.b.t. Interne Controle 2014-2017'²⁹ is aan het managementoverleg van de gemeente Sittard-Geleen aangegeven dat wanneer de Unit Inkoopservices niet betrokken is

²⁷ Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Oplegnotitie Managementoverleg: Aanbestedingsregels en effecten*, 15 november 2017, p. 1-2.

²⁸ De gemeente Maastricht heeft in 2019 haar beleidsregels aangepast, waardoor de beleidskaders zijn aangepast. Thans hanteren de drie gemeenten gelijke grensbedragen voor de keuze van de soort aanbesteding. Wat wel afwijkt is dat de gemeente Sittard-Geleen een centraal geleide inkoopfunctie kent en de andere twee gemeenten een (deels) gecoördineerde inkoopfunctie (NB. Een centraal geleide inkoopfunctie was (eertijds) één van de leidende principes m.b.t. oprichting van SSC-ZL inkoop).

²⁹ Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Overzicht m.b.t. Interne Controle 2014-2017*, 16 oktober 2017, p. 1

geweest bij de aanbesteding, de aanbesteding veelal onrechtmatig is binnen de eigen beleidskaders. Dit heeft te maken met de geconstateerde complexiteit, in combinatie met onvoldoende decentrale inkoopdeskundigheid en –professionaliteit, hetgeen pleit voor centraal leidend georganiseerde inkoop. In deze memo worden ook percentages per cluster genoemd aangaande onjuiste toepassing. Deze lopen uiteen van 30% tot 40%. De percentages aangaande onrechtmatigheid lopen uiteen van 12% tot 25%.

We constateren dat de gemeente Sittard-Geleen de laatste jaren veel onderzoek heeft laten doen naar het verbeteren van de mate van rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.³⁰ Hierbij is vooral gekeken naar het verbeteren van de IC en naar structuur- en systeemoplossingen en dat er minder is geïnvesteerd in de 'zachtere' gedragscomponent (houding en gedrag). Zoals aangegeven in de oplegnotitie 'Overzicht m.b.t. Interne Controle 2014-2017' speelt het onrechtmatig handelen bij een aantal afdelingen, waarbij vooral het aspect houding en gedrag van toepassing is. Deze afdelingen schakelen de Unit Inkoopservices structureel niet in en voeren de aanbesteding zelf uit. De oorzaak hiervan heeft te maken met de perceptie dat aanbestedingen via de Unit Inkoopservices te lang duren en de regels worden als ingewikkeld ervaren. Door het niet betrekken van Unit Inkoopservices wordt op deze aanbestedingen een risico gelopen inzake rechtmatigheid. Vanuit de gesprekken maken we op dat de organisatie wil gaan investeren in de toegevoegde waarde van de Unit Inkoopservices (ontzorgen van afdelingen) en dit binnen de organisatie extra aandacht geven. Dit is in het verleden vorm gegeven middels roadshows, maar toen is gebleken dat dit een continue proces is en dat hiervoor extra en herhaalde aandacht nodig is.

Toetsing van rechtmatigheid door middel van de interne controle (IC)

Aanbestedingen en inkooptrajecten vormen binnen de IC een belangrijk object voor toetsing. Een gemeente dient zich aan de (Europese) wetgeving en aan de eigen opgelegde regels middels het inkoop- en aanbestedingsbeleid te houden. Bij de IC binnen de gemeente Sittard-Geleen wordt uitgegaan van het volgende toetsingskader:

- de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- de (herziene) Aanbestedingswet 2012 (waarbinnen het ARW2016 en de Gids Proportionaliteit);
- het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen.

Rechtmatigheid is voor deze IC als volgt gedefinieerd: *'Inkopen worden als rechtmatig beschouwd als er, rekening houdend met het toetsingskader, voor de juiste aanbestedingsprocedure is gekozen.'* Vooral voor Europese aanbestedingen is dit van belang, aangezien de hiervoor geldende drempelbedragen vastliggen. Onder de Europese drempelwaarden is er meer vrijheid om te kiezen voor een aanbestedingsprocedure. Hier geldt dat de keuze voor een procedure altijd toegelicht moet worden volgens het principe *'comply or explain'*.

We constateren dat de interne controle (IC) een sterke focus kent op verantwoordingen en rechtmatigheid. Er wordt niet gekeken naar het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid middels interne beheersing (IB). Hierdoor kan de sturing worden versterkt (proactief sturen in plaats van achteraf sturen). In bijlage 3 hebben we de relevante bevindingen uit de IC van de afgelopen jaren op een rij gezet. Bevindingen op het gebied van contractmanagement, raamovereenkomsten en het niet betrekken van de Unit Inkoopservices

³⁰ Geneon – Professionals in Consulting & Finance, 2016, *Definitieve rapportage artikel 213a onderzoek IC Inkoop en aanbestedingen*, 3 oktober 2016, p. 1-72.

door sommige organisatieonderdelen blijven terugkomen. Hieruit leiden we af dat echte maatregelen om deze symptomen te bestrijden niet opgepakt zijn of niet de juiste werking hebben gehad.

Toetsing van rechtmatigheid door de accountant

In de verslagen van de accountant zijn verschillende opmerkingen gemaakt ten aanzien van inkoop en aanbesteden. In bijlage 4 sommen we deze op. Wanneer we naar de bevindingen van de accountant kijken, hebben deze betrekking op inrichten van contractbeheer en -management, structureel werken met inkoopspends en het inrichten van een uniforme bestelmodule voor het tegengaan van *maverick buying*.³¹

Op basis van onze bevindingen constateren we dat deze zaken nog niet structureel zijn geïmplementeerd en geborgd.

2.5 Positie raad

In deze paragraaf gaan we in op de bevindingen ten aanzien van de rol van de raad van de gemeente Sittard-Geleen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit wordt gedaan aan de hand van de elementen van het governance-model, te weten:

- Sturing
- Beheersing
- Verantwoording
- Toezicht

In bijlage 5 is een toelichting opgenomen met een omschrijving van deze componenten.

De volgende onderzoeksvraag is in deze paragraaf van toepassing:

Hoe wordt de raad van Sittard-Geleen in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen? Biedt het beleid 'knoppen' waaraan de raad kan draaien om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten, of door middel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid maatschappelijke effecten te realiseren?

Sturing

De raad van Sittard-Geleen is in de gelegenheid om de inkopen en aanbestedingen van de gemeente te sturen door daarvoor beleidsmatige kaders te stellen. Dit heeft vorm gekregen middels het vaststellen van de Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013-2015, de Nota Gemeenschappelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014 en aanvullende beleidsnota's, zoals het Duurzaamheidsplan 2008-2016 en de nadere regels inzake toepassing Sociale Paragraaf Westelijke Mijnstreek. Een geactualiseerde Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 zal nog aan de raad worden aangeboden.

³¹ *Maverick buying* heeft betrekking op het inkopen buiten bestaande contracten om. Dit leidt vaak niet tot de beoogde resultaten en verhoogt de risico's. Zie: <https://kennislab.nevi.nl/begrippen/maverick-buying> <https://www.vendorlink.nl/maverick-buying/>

Uit de interviews is naar voren gekomen dat inkoop en aanbesteding door de raadsleden gezien worden als een onderdeel van de bedrijfsvoering dat goed geregeld moet zijn, zodat er rechtmatig wordt ingekocht en aanbesteed. Daarmee is aandacht voor twee van de vier uitgangspunten die door de raad zijn vastgesteld, te weten (zie ook paragraaf 2.1):

- Juridische uitgangspunten (hoe gaat de gemeente om met de relevante regelgeving?).
- Organisatorische uitgangspunten (hoe koopt de gemeente in?).

Er is minder aandacht voor de andere twee aandachtspunten, te weten:

- Ethische en ideële uitgangspunten (hoe gaat de gemeente om met de maatschappij en het milieu in het inkoopproces?).
- Economische uitgangspunten (hoe gaat de gemeente om met de markt en ondernemers?).

In het interview dat met twee raadsleden is gevoerd voor dit onderzoek, is met name aandacht gevraagd voor de neutraliteit, objectiviteit en integriteit van de inkoop- en aanbestedingstrajecten.

We constateren dat de focus van de raad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid vooral is gericht op rechtmatigheid en doelmatig inkopen (focus op zo laag mogelijke kosten) en minder op doeltreffendheid (bijdrage aan de inhoudelijke doelstellingen, ethische, ideële en economische uitgangspunten). Dit heeft ook te maken met het feit dat de raad nog geen concrete kaders heeft vastgesteld (bijvoorbeeld ten aanzien van Duurzaamheid en Lokaal Ondernemerschap), die leidend zijn voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Meer in algemene zin moet worden opgemerkt dat een integrale visie ontbreekt op de functie van het instrument inkoop en aanbesteding om maatschappelijke doelen te bereiken. In het Sociaal Domein wordt ervaring opgedaan of en in welke gevallen het subsidie-instrument geschikt is of dat beter kan worden ingekocht. Welk instrument schept de beste voorwaarden om de maatschappelijke doelen te bereiken in samenwerking met andere partijen? De techniek van subsidiëring of van inkoop en aanbesteding is ondergeschikt aan de keuze welke rol de gemeente wil innemen. Welke beweging de gemeente Sittard-Geleen als geheel wat dit betreft wil maken, is echter niet duidelijk geworden.

Beheersing

Om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met het vastgestelde beleid en de gemaakte plannen, staat de raad een aantal hulpmiddelen ter beschikking. Deze zijn opgenomen in het besturings- en managementconcept van de gemeente Sittard-Geleen.³² Een centrale functie is daarin toegekend aan de programmabegroting. Daarin worden de gewenste resultaten van het gemeentelijk beleid voor het komende jaar vastgesteld. Daarmee draagt de raad het college van burgemeester en wethouders op om de uitvoering te realiseren conform de vastgestelde programma's en binnen de vastgestelde financiële kaders. Indien het noodzakelijk is om tussentijds de kaders van het beleid te wijzigen of aan te scherpen, ontvangt de raad nadere voorstellen van het college van burgemeester en wethouders.

In de programmabegrotingen van de gemeente Sittard-Geleen maakt het inkoop- en aanbestedingsbeleid onderdeel uit van de paragraaf Bedrijfsvoering. In de programmabegroting 2019 is nog uitgegaan van plaatsing van de inkoopformatie in het SSC-ZL vanaf januari 2019. Behalve de aankondiging dat periodiek zal worden gerapporteerd over de uitgevoerde aanbestedingen met inzicht in de behaalde financiële en kwalitatieve inkoopresultaten, bevat

³² http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Sittard-Geleen/230010/230010_1.html

deze paragraaf geen (nieuwe) beleidsintenties. Datzelfde geldt voor de programmabegrotingen 2018, 2017, 2016 en 2015. De programmabegroting 2015 bevat wel de intentie dat een crediteurenadministratie zal worden opgezet om het management in de positie te brengen toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de aanbestedingen. We zien dat hier nog beperkt invulling aan is gegeven.

De programmabegroting biedt de gemeenteraad weinig (nieuwe) informatie dat er nauwelijks mogelijkheden zijn voor de gemeenteraad om het inkoop- en aanbestedingsbeleid desgewenst te wijzigen of aan te scherpen.

Verantwoording

Na afloop van het begrotingsjaar legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af aan de raad in de vorm van een jaarverslag.

De jaarstukken bevatten in de paragraaf Bedrijfsvoering een uitgebreide rapportage van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (zie ook paragraaf 4.2). Aangezien geen van de te behalen doelen in de zin van concrete prestaties in de programmabegroting zijn vastgesteld, wordt niet gerapporteerd over de behaalde resultaten ten aanzien van de doelstellingen. Daarnaast ontvangt de raad ook kwartaalrapportages over de voortgang. Ook in deze rapportages is de verantwoording op de inkoop- en aanbestedingsdoelstellingen niet aanwezig.

Dit betekent dat de raad geen inzicht heeft in de mate van doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Datzelfde geldt voor de jaarstukken over 2016 en 2015. Wel zien we dat vanuit de raad wel schriftelijke en mondelinge vragen zijn gesteld aan het college van B en W over specifieke onderwerpen die betrekking hebben op de inkoopfunctie (overgang naar het SSC-ZL – zie ook paragraaf 4.1) en op specifieke inkoopdossiers (bijvoorbeeld de ambtelijke herhuisvesting).

Toezicht

De gemeenteraad draagt de accountant op om toezicht te houden op een rechtmatige uitvoering van het beleid en de programmabegroting. Deze brengt jaarlijks een accountantsverslag uit aan de gemeenteraad.

Het normenkader voor de accountantscontrole is in 2016 door de gemeenteraad aangepast, in navolging van de gemeenten Maastricht en Heerlen. Sindsdien maken het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de interne uitvoeringsregels geen onderdeel meer uit van het normenkader voor de jaarlijkse accountantscontrole. Hieraan is de restrictie verbonden dat de naleving van het beleid stevig verankerd wordt in het interne controleframework, in afstemming met de auditcommissie. Dit betekent dat de accountant onzekerheden meldt ten aanzien van (Europese) aanbestedingen, maar deze tellen niet mee voor het oordeel over de rechtmatigheid (zie ook paragraaf 2.5 over de accountantsbevindingen en de resultaten van de IC en paragraaf 4.2 over de kwaliteitscontroles).

Dit betekent dat de IC dusdanig ingericht moet zijn dat risico's op rechtmatigheid voortijdig door de eigen interne controle signaleerd moeten worden. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf is het risico ten aanzien van rechtmatigheid aanwezig, mede doordat de benodigde maatregelen om dieperliggende oorzaken op te lossen, niet zijn genomen.

2.6 Duiding van bevindingen

In deze paragraaf duiden we de bevindingen die in dit hoofdstuk zijn genoemd. Deze paragraaf vormt de verbinding met de conclusies in Deel I van dit rapport.

Uitvoering door de Unit Inkoopservices.

De uitvoering van inkoop binnen de gemeente Sittard-Geleen is gestructureerd vormgegeven. De Unit Inkoopservices werkt met uniforme werkwijzen en standaarddocumenten. Met behulp hiervan streeft de gemeente ernaar om een constante kwaliteit richting de markt uit te stralen. De gemeente Sittard-Geleen heeft het inkoopproces, naast een beschrijving in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en verdere uitwerking in het inkoophandboek (technische document dat vooral gericht is op rechtmatigheid), ook vastgelegd in een procesbeschrijving³³. Tevens wordt gewerkt met een inkoopwerkplan en een inkoopkalender voor de inventarisatie van aankomende aanbestedingen.

Streven naar maatwerk.

Vanuit deze werkwijzen wordt samen met de budgethouders en materiedeskundigen gestreefd naar een maatwerktoepassing voor de inrichting van het inkoop- en aanbestedingsproces. Dit betekent een toepassing ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijdrage leveren aan de inhoudelijke gemeentelijke doelstellingen, duurzaamheid, SROI, innovatie en lokaal en regionaal ondernemerschap). Dit betekent ook zoeken naar de mogelijkheden en beperkingen ten aanzien van de conflicterende belangen tussen deze doelstellingen en de mogelijkheden binnen de wettelijke eigen kaders. Ten derde betekent maatwerk interdisciplinair denken en werken.

Verbeterpunten aanwezig op strategisch en tactisch niveau en op de uitvoering en borging van fasen 5 tot en met 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces.

Kortom, op operationeel niveau loopt de uitvoering van de fasen 1 tot en met 4 van het inkoop- en aanbestedingsproces gestructureerd en grotendeels naar wens. Op strategisch en tactisch niveau (ontwikkeling van de Unit Inkoopservices als strategisch adviseur) zijn verbeterpunten aanwezig, alsmede bij de fasen 5 tot en met 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces. Typierend is de opmerking (in het kader van rechtmatigheid) dat wanneer de Unit Inkoopservices niet betrokken is geweest bij de aanbesteding, de aanbesteding veelal onrechtmatig is binnen de eigen beleidskaders.

De eigen beleidskaders aangaande inkoop en aanbesteding van de gemeente zijn strikter dan minimaal wettelijk is voorgeschreven. We zien dat de gemeente Sittard-Geleen de eigen regels ingewikkeld heeft opgesteld.

Inhoudelijk beleid geeft onvoldoende richting voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid en dit geeft op zijn beurt weer onvoldoende richting voor de uitvoering.

Ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid constateren we dat de meeste inkoopdoelstellingen en -uitgangspunten geen meetbare doelen zijn, maar activiteiten. Er kan niet op een zeker moment in de tijd gemeten worden of er een effect is behaald. De stellingen zijn niet voldoende gedefinieerd (wat verstaan we er onder?), soms verouderd (toepassing duurzaamheidscriteria AgentschapNL), onvoldoende geoperationaliseerd en niet vertaald in SMART-termen. Dit betekent dat er vanuit het inhoudelijk beleid, maar ook het inkoop- en aanbestedingsbeleid nog onvoldoende richting wordt gegeven ten aanzien van de uitvoering.

³³ Shared Service Center Zuid-Limburg, 2016, *Organisatieplan Inkoop SSC-ZL*, 10 maart 2016, p. 1-90.

Er wordt daarnaast in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geen keuze gemaakt ten aanzien van een dominante strategie (de klant (*customer intimacy*); laagste kosten (*operational excellence*); innovatie van dienstverlening (*productleadership*)). Hierdoor is er geen prioriteitstelling bij conflicterende doelstellingen.

Daarnaast constateren we dat het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid niet meer actueel is ten aanzien van de wettelijke bepalingen. We constateren dat de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 (deze geldt vanaf 1 juli 2016) niet is meegenomen in het beleid omdat deze stamt uit 2013. Wel past de gemeente in de praktijk de gewijzigde aanbestedingswet 2012 toe. Een concept inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 ligt klaar, maar is nog niet vastgesteld door onder andere de moeizame voortgang in de operationalisering van de GR SSC-ZL. Daarnaast wil de organisatie graag dit Rekenkameronderzoek afwachten om het concept inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 op aan te passen.

Gap tussen strategisch en operationeel niveau en vice versa.

Ook constateren we dat de monitoring op deze doelstellingen binnen inkoop alleen plaatsvindt middels het aangeven van de toepassing in de selectiecriteria, minimumeisen, gunningscriteria en contractbepalingen in aanbestedingen. Zicht en sturing op de daadwerkelijke uitvoering en geboekte resultaten zijn niet aanwezig. Met andere woorden, wat nog ontbreekt is in hoeverre deze criteria ook zijn uitgevoerd en waargemaakt door de aanbieders. Welke resultaten zijn gerealiseerd? Dit nog ontbrekende inzicht wordt onder andere veroorzaakt doordat contractbeheer en -management niet voldoende in de organisatie geborgd zijn. Het ontbreekt dus aan een koppeling van deze resultaten aan de gestelde strategische inkoopdoelstellingen. Andersom ontbreekt het vanuit de doelstellingen aan richting en kaders voor de uitvoering. Met andere woorden, er is sprake van een *gap* tussen het strategisch niveau (doelstellingen) en het operationele niveau (de uitvoering).

Daarnaast zien we dat de gestelde doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid onderling conflicterend kunnen zijn. Dit wordt op beleidsniveau niet benoemd en uitgelegd. De toepassing en bewaking in de uitvoering worden wel door de Unit Inkoopservices gedaan.

Sturen op doelmatigheid.

De gemeente rapporteert over het financieel resultaat van de aanbesteding per boekjaar (besparingspotentieel). Er is dus een duidelijk inzicht in het resultaat van de aanbestedingen per jaar, alleen vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt nog een kader op doelmatigheid (met andere woorden: welk financieel resultaat is goed?). Het berekenen van het financieel resultaat op aanbesteden is een gangbare methode binnen gemeentelijk land. Het hanteren van deze methode vraagt een zo goed mogelijke bepaling c.q. raming van de inkoopwaarde. Een zo kleine mogelijk verschil c.q. resultaat is de beste uitkomst.

Verbeteren IC om rechtmatigheid inkoop te verbeteren – voorbijgegaan aan houding en gedrag.

De gemeente heeft de afgelopen jaren veel onderzoek uitgevoerd naar het verbeteren van de mate van rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierbij is vooral gekeken naar het verbeteren van de IC en structuur- en systeemoplossingen en er is minder geïnvesteerd in de 'zachtere' gedragscomponent. Uit de interviews merken we op dat juist hier het accentpunt dient te liggen. Er wordt nu soms nog te makkelijk voorbij de Unit Inkoopservices gegaan doordat men denkt dat dit efficiënter, goedkoper, sneller en makkelijker gaat. In dit kader past ook de constatering dat wanneer de Unit Inkoopservices niet wordt betrokken bij de aanbesteding, de aanbesteding vaak onrechtmatig is. Daarnaast zien we dat

bevindingen vanuit de IC en accountant regelmatig terugkeren en dat de onderliggende oorzaken niet zijn opgelost. Voor voorbeelden om te sturen op de 'zachtere' gedragscomponent noemen wij de gemeente Drimmelen.³⁴

Uit de IC en opmerkingen van de accountant blijkt dat rechtmatigheid een issue blijft en dit betrekking heeft op de fasen 5 tot en met 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces en het niet betrekken van de Unit Inkoopservices. Dit heeft vooral te maken met houding en gedrag. De perceptie is bijvoorbeeld dat het meer tijd zou kosten om de Unit Inkoopservices te betrekken. Echte maatregelen om deze symptomen te bestrijden zijn nog niet opgepakt. De organisatie is begonnen met het investeren in het belang van inkoop en de toegevoegde waarde die de Unit Inkoopservices biedt voor het primaire proces in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Focus van de raad ligt op rechtmatig en doelmatig inkopen

We constateren dat de focus van de raad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid vooral is gericht op rechtmatig en doelmatig inkopen (focus op zo laag mogelijke kosten) en minder op doeltreffend inkopen (bijdrage aan de inhoudelijke doelstellingen, ethische, ideële en economische uitgangspunten). Het gevolg is ook dat de informatievoorziening aan de raad hierop gericht is. Hierdoor is de raad slechts beperkt in staat om haar controlerende rol uit te voeren. Door duidelijke inhoudelijke kaders te stellen ten aanzien van onderwerpen die het inkoop- en aanbestedingsbeleid raken, kan de raad haar kaderstellende rol versterken. Daarnaast kan de raad haar kaderstellende rol versterken door binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid duidelijke doelen te stellen en keuzes te maken. Op deze wijze krijgt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid ook de noodzakelijke richting.

³⁴ Rekenkamer West-Brabant, 2019, *Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Drimmelen*, juni 2019, p. 1-71.

Hoofdstuk 3 Bevindingen proces

In dit hoofdstuk gaan we in op het inkoop- en aanbestedingsproces van de gemeente Sittard-Geleen. Door middel van een casestudy (zie bijlage 7 voor een overzicht) is een *reality check* uitgevoerd op het beleid dat de gemeente voert en is gekeken hoe het proces van inkoop en aanbesteden verloopt. Deze onderzochte cases hebben betrekking op de periode 2015 tot en met 2018.

We richten ons in dit hoofdstuk met name op het proces dat betrekking heeft op de inkoopfunctie van de gemeente Sittard-Geleen zelf en niet zo zeer die van het SSC-ZL, omdat de centrale inkoopfunctie op dit moment bij de gemeente is belegd. Daarnaast zijn er geen gesprekken gevoerd met medewerkers van het SSC-ZL en is het beleid van het SSC-ZL nog niet vastgesteld, waardoor hier geen nadere uitspraken over zijn te doen (zoals ook in het voorgaande hoofdstuk is aangeduid).

3.1 Organisatie inkoop en aanbesteding

In deze paragraaf gaan we in op hoe de inkoopfunctie en het daaruit vloeiende proces binnen de gemeente Sittard-Geleen is georganiseerd. We behandelen de volgende onderwerpen:

- Inkoop- en aanbestedingsproces
- Rolverdeling en rolneming in het inkoop- en aanbestedingsproces
- Mandatering
- Uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces in de praktijk

De volgende onderzoeksvraag is van toepassing:

Hoe zijn de inkoop en aanbesteding in de gemeente Sittard-Geleen georganiseerd (onder andere regels, procedures, mandatering en taakverantwoording) en wordt dit conform uitgevoerd? Vindt bij de organisatie en inrichting van aanbestedingsprocedures een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Sittard-Geleen?

Inkoop- en aanbestedingsproces

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Sittard-Geleen schetst de eisen die worden gesteld aan de keuze voor de inkoopprocedure. De gemeente hanteert – met inachtneming van de Gids Proportionaliteit – bij onderstaande bedragen de volgende procedures, tenzij blijkt dat dit niet aansluit bij het type inkoop en het karakter van de markt waarin de ondernemers opereren. Bij het bepalen van de inkoopprocedure hanteert de gemeente de volgende methoden:

1. Bij de inkoop van leveringen en diensten met een geraamde waarde gelijk aan of groter dan € 10.000 exclusief btw wordt gestreefd naar aanbesteden.
2. Bij de inkoop van werken met een geraamde waarde gelijk aan of groter dan € 50.000 exclusief btw wordt gestreefd naar aanbesteden.

Hierbij plaatsen we de opmerking dat alle inkoop en aanbestedingen (meldingsplicht vanaf € 0) gemeld worden bij de Unit Inkoopservices. Het melden is de eerste stap, waarna de inkoopprocedure gestart wordt.

De Unit Inkoopservices bepaalt samen met de materiedeskundigen per inkoop- en aanbestedingstraject de inkoopstrategie die zij hanteren en maken daarbij de keuze voor de inkoopprocedure. Deze keuze en onderbouwing wordt als advies voorgelegd aan de budgethouder. Voor kleine aanbestedingen kent de organisatie een verkorte inkoopstrategie en voor grote aanbestedingen is er een uitgebreide strategie.

Tabel 3 Drempelbedragen voor bepaling inkoopstrategie

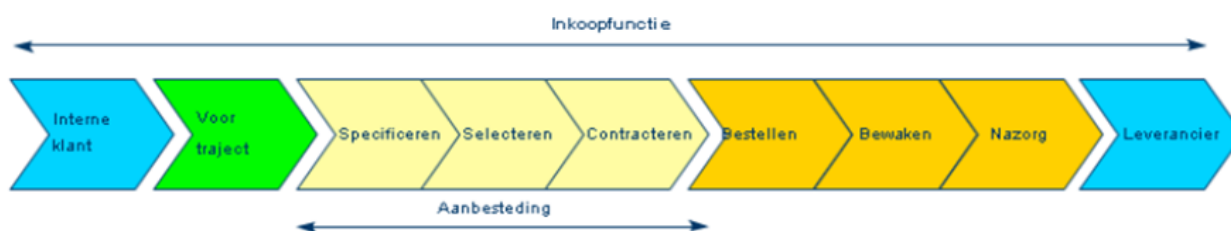
	Leveringen en diensten	Werken
Schriftelijke motivering op basis van een verkorte inkoopstrategie	Vanaf € 10.000	Vanaf € 50.000
Schriftelijke motivering op basis van een uitgebreide inkoopstrategie	Vanaf € 100.000	Vanaf € 200.000

Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet wordt gerechtvaardigd. De gemeente Sittard-Geleen acht het van belang om de markt te kennen door – indien mogelijk – een product- en/of marktanalyse uit te voeren. Een *productanalyse* leidt tot inzicht in de aard van het product en de relevante markt(vorm). Een *marktanalyse* leidt tot inzicht in de relevante markt(vorm), de ondernemers die daarop opereren en hoe de markt- en mogelijke machtsverhoudingen zijn (bijvoorbeeld: kopers- of verkopersmarkt). Een marktconsultatie met ondernemers kan daarom onderdeel uitmaken van de marktanalyse.

Bij de keuze voor de inkoopprocedure hanteert de gemeente Sittard-Geleen een aantal uitgangspunten zoals weergegeven in paragraaf 2.1:

- Economische uitgangspunten
- Juridische uitgangspunten
- Ethische en ideële uitgangspunten: duurzaam inkopen – duurzaamheid en SROI
- Organisatorische uitgangspunten – zie paragraaf 4.1

Het inkoopproces wordt op hoofdlijnen als volgt ingericht:



Figuur 5 Schematische weergave van het inkoopproces

Tabel 4 Weergave van het inkoopproces in stappen en fasen, alsmede een toelichting per stap en fase

Stap	Fase inkoopproces	Toelichting
1	Voortraject/Strategische inkoop	<ul style="list-style-type: none">• Bepalen van inkoopbehoefte• Bepalen van aanbod (bijvoorbeeld product- en marktanalyse• Raming en bepaling van financieel budget• Keuze offerteaanvraag• Goedkeuring budget
2	Specificeren	<ul style="list-style-type: none">• Opstellen van eisen en wensen• Omschrijven van opdracht• Opstellen offerteaanvraag/aanbestedingsdocument• Bepalen procedure en contractvorm
3	Selecteren	<ul style="list-style-type: none">• Eventuele voorselectie geïnteresseerde ondernemers• Bekendmaking opdracht via verzenden van offerteaanvraag, website van gemeente of Tendered (via het e-procurementsysteem van Negometrix)• Offertes beoordelen• Informeren afgewezen ondernemers• Gunning aan winnende ondernemer
4	Contracteren	<ul style="list-style-type: none">• Verzenden opdrachtbrief of tekenen (raam)overeenkomst met (winnende) contractant• Registreren getekende overeenkomst• Contract aanmelden bij contractensysteem
5	Bestellen	<ul style="list-style-type: none">• Uitvoeren van opdracht• Eventueel doen van bestellingen
6	Bewaken	<ul style="list-style-type: none">• Bewaken van termijnen• Controleren nakoming afgesproken prestaties• Tijdige betaling facturen• Tijdige opzegging
7	Nazorg	<ul style="list-style-type: none">• Beheren van overeenkomst, bijvoorbeeld prijsindexeringen of looptijd• Evalueren overeenkomst met contractant

Rolverdeling en rolneming in het inkoop- en aanbestedingsproces

Ieder inkoop- of aanbestedingsproces kent een bepaalde rolverdeling. In de inkoop- en aanbestedingsprocedure zijn drie rollen van toepassing, zie ook paragraaf 2.3.

De budgethouder is de persoon binnen de gemeente die financieel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden in het gehele inkoop- en aanbestedingsproces. De materiedeskundige is belast met de uitvoering. Deze persoon is verantwoordelijk voor de technische inbreng en controle. De Unit Inkoopservices is verantwoordelijk voor het doorlopen van het inkoop- of aanbestedingsproces en vervult een adviserende c.q. begeleidende rol. Het is mogelijk dat binnen één project meerdere rollen bij één persoon liggen. Het streven van de gemeente is om binnen een inkoop- of aanbestedingsproces minimaal twee personen de drie rollen te laten uitvoeren.

Wanneer er een melding gedaan wordt, is de werkwijze dat er vanaf € 10.000 een inkoper wordt toegewezen en een analyse wordt gemaakt van de inkoopbehoefte. Bij grote opdrachten is dat een inkoopteam. In samenwerking met de materiedeskundige wordt door de inkoopadviseur een inkoopstrategie opgesteld. De inkoopstrategie gaat over hoe aanbesteed moet worden en welke procedure gevolgd moet worden.

Het resultaat wordt door de inkoper (met inhoudelijke input van de materiedeskundige) vastgelegd in een document 'verkorte/uitgebreide inkoopstrategie'. Dit is een belangrijk sturingsdocument in de aanbesteding. Binnen de inkoopstrategie is het belangrijk om te komen tot een goed onderbouwde bepaling van de inkoopwaarde. De hoogte van de inkoopwaarde is één van de criteria voor het bepalen van de te volgen inkoopprocedure. Als de opdrachtwaarde over de Europese aanbestedingsgrens komt, dient voor een Europese aanbesteding gekozen te worden. Ook wanneer de opdrachtwaarde dicht tegen de grens van Europees aanbesteden zit, kiest men ervoor om toch Europees aan te besteden (veiligheidsmarge).

De Unit Inkoopservices is procesverantwoordelijk en adviseert en begeleidt de procesgang. De budgethouder blijft verantwoordelijk voor de inhoud van het aanbestedingstraject. De inkoopadviseur legt de risico's vast als een advies. Indien het advies niet wordt gevolgd, wordt opgeschaald (management, directie, bestuur) en wordt het gesprek aangegaan. In het algemeen worden de adviezen van de inkoopadviseur wel opgevolgd. Wanneer de adviezen niet worden opgevolgd, dient de budgethouder te onderbouwen waarom er wordt afgeweken en wordt er opgeschaald naar management, directie en uiteindelijk bestuur. Het college van B&W is bevoegd om met een besluit af te wijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In bijlage 6 zijn schema's opgenomen waarin de rolname per actor in het inkoop- en aanbestedingsproces is weergegeven.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 geldt het inkoophandboek als een instrument om de gebruiker een handvat te geven bij het doorlopen van het inkoop- of aanbestedingsproces en daarbij invulling te geven aan de rolname, zoals hierboven geschetst en verder geduid in bijlage 6. In het inkoophandboek zijn alleen de fasen 1 tot en met 4 (zie figuur 5) van het inkoop- en aanbestedingsproces uitgewerkt. De fasen 5, 6 en 7 (Bestellen, Bewaken en Nazorg) komen niet voor in het handboek. Dit betekent ook dat ten aanzien van deze fasen geen duidelijkheid is over de uitvoering, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Na het ondertekenen van de overeenkomst houdt de taak van de Unit Inkoopservices in principe op (zie ook figuur 7 – hoofdstuk 4) en ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering volledig bij de budgethouder. Vanuit de casestudy zien we dat de inkoopdossiers voor de eerste vier fasen goed op orde zijn (volledig en transparant) en dat de laatste drie fasen dat niet zijn.

Uit de interviews maken we op dat de inkoopadviseur vooral een adviserende rol heeft in het proces. Hij moet zorgen dat het inkoopproces goed wordt doorlopen. De inkoopadviseur zorgt voor processtructurering, -begeleiding en -bewaking (gids door het proces) en fungeert tevens als bewaker van de objectiviteit (ook het verscherpen van de eisen), transparantie, proportionaliteit en non-discriminatie in het proces.

Mandatering

De regelingen omtrent mandaat, volmacht en machtiging zijn binnen de gemeente Sittard-Geleen vastgelegd middels het Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit gemeente Sittard-Geleen 2013.³⁵ Het volgende is opgenomen aangaande het mandaat: *'De gemeentesecretaris/algemeen directeur, respectievelijk adjunct-gemeentesecretaris/directeur, en clusterhoofden hebben binnen door het bestuursorgaan eventueel te geven richtlijnen, mandaat ten aanzien van het nemen van besluiten en afdoen van stukken betreffende alle aangelegenheden die behoren tot hun taken, conform het Organisatiebesluit, en zijn uit dien hoofde bevoegd verplichtingen met – financiële - consequenties aan te gaan en uitgaven goed te keuren conform de Budgetregeling, tenzij bij wet anders is bepaald of de aard van die bevoegdheid zich in een specifiek geval daartegen verzet.'* Gemandateerden kunnen het aan hen verleende mandaat ondermandateren. Er zijn in de regeling geen specifieke bepalingen opgenomen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit betekent dat het besluit in zijn geheel van toepassing is op het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces in de praktijk

Fase 1: Strategiebepaling

Fase 1 bestaat uit de volgende stappen:

- Behoeftanalyse.
- Contractanalyse.
- Financiële analyse.
- Marktanalyse.
- Opdrachtwaarde.
- Procedurevorm.
- Samenstelling van de opdracht.
- Bepalen beoogde maatschappelijke waarde – duurzaam inkopen, SROI, et cetera.

Voorafgaand aan de start van het inkoop- en aanbestedingsproces wordt een inkoopmelding gedaan door de materiedeskundige of budgethouder om daarmee de inkoopbehoefte kenbaar te maken. Dit wordt gedaan door middel van een formulier dat op intranet staat. Zoals eerder aangegeven, worden alle inkooptrajecten gemeld (vanaf € 0).

Daarna volgt de melding van de Unit Inkoopservices welke inkoopadviseur aan het inkoopdossier wordt gekoppeld. Alle inkoopdossiers worden op dit moment bij de Unit Inkoopservices gemeld. Het gevolg van de grens van € 0 is een grote werkdruk bij de Unit Inkoopservices, omdat alle kleine inkooptrajecten ook worden gemeld. Het gevolg is dat de 'interne klanten' te maken hebben met een langere doorlooptijd van de trajecten. Er wordt op advies van de Unit Inkoopservices door het managementteam gekeken of er een grens komt, waarbij de materiedeskundigen zelf de inkoop kunnen uitvoeren en er minder dossiers door de Unit Inkoopservices begeleid (adviesrol) hoeven te worden.

Er wordt door de Unit Inkoopservices in samenwerking met de materiedeskundigen getracht maatwerk (toepassing van het instrumentarium van de Unit Inkoopservices op de wensen en eisen van de materiedeskundigen en budgethouders) te leveren. Binnen de mogelijkheden van wat wettelijk en beleidsmatig mogelijk is, wordt er gekozen voor innovatieve vormen van aanbesteden zoals werken in een Bouwteam of Best Value Procurement (BVP).³⁶ Een voorbeeld

³⁵ Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit gemeente Sittard-Geleen 2013*, mei 2018, p. 1-8.

³⁶ Evertz. P., 2015, *Best Value - Praktische handvatten om vandaag aan de slag te gaan*, p. 1-13.

hiervan is de toepassing van een Bouwteam bij de herhuisvesting van het ambtelijk apparaat. Uit de discussie die in de gemeenteraad is gevoerd rond deze casus kwam naar voren dat er bij deze vorm op gelet moet worden dat de integriteit van de aanbieders is gewaarborgd.

Bij de vorm Bouwteam geldt het principe dat bij het maken van het programma van eisen een grote mate van vrijheid worden overgegeven aan het contracteerde bouwteam voor het ontwerp en de uitvoering. Bij BVP krijgt de inschrijver functioneel inhoudelijk gezien veel vrijheid. Er wordt doorgaans wel een aanbestedingsleidraad opgesteld door de materiedeskundige en de inkoper, waarin staat wat verwacht wordt van de aannemer en wat fungeert als programma van eisen. Naast een aannemer en opdrachtgever kunnen ook een architect, een raadgevend ingenieur, een installatiebedrijf en/of bepaalde gespecialiseerde bedrijven deel uitmaken van een Bouwteam om een voorontwerp verder uit te werken. Deze integrale aanpak garandeert een optimale afstemming tussen de diverse disciplines. En dat kan de prijs, de doorlooptijd en de totale kwaliteit van de uitvoering ten goede komen.

We constateren dat de gemeente Sittard-Geleen binnen een select aantal aanbestedingen innovatieve vormen van aanbesteden heeft toegepast. De gemeente experimenteert en kijkt of het tot toegevoegde waarde leidt. In den lande zijn er gemeenten die op dit onderdeel verder zijn en bijvoorbeeld BVP als standaardprocedure hebben vastgesteld (zie bijvoorbeeld de gemeente Schouwen-Duiveland³⁷).

Fase 2: Specificeren

Fase 2 bestaat uit de volgende stappen:

- Contractvorm: hiervoor zijn verschillende vormen mogelijk. Ook een Bouwteam is een vorm van innovatief contracteren met een geheel eigen filosofie om de expert uit de markt te vinden die de opdracht het beste doorgrondt en zijn aanbieding daarop afstemt.
- Specificatievorm.
- Specificatie van de opdracht.
- Contractuele voorwaarden.
- Uitsluitingsgronden.
- Geschiktheidseisen/selectiecriteria.
- Gunningscriteria.
- Inkoopprocedure.

Uit enkele gesprekken met leveranciers en de casestudy blijkt dat de gemeente Sittard-Geleen de procedurele kant van de aanbesteding begrijpelijk en relatief eenvoudig probeert te houden (met inachtneming van alle spelregels rondom inkopen). De eisen die gesteld worden bij aanbestedingen zijn doorgaans proportioneel en redelijk merken aanbieders op. Daarnaast staat de gemeente open richting aanbieders om aanvullende vragen (na de gunning) te beantwoorden en toe te lichten.

We constateren dat de perceptie van de leveranciers wisselend is. Sommige leveranciers geven aan dat zij goed uit de voeten kunnen met de aanbestedingsstukken. Andere leveranciers geven aan dat de gemeente Sittard-Geleen de aanbestedingsstukken en het aanbestedingsproces te ingewikkeld en complex voor hen maakt, waarbij zij oproepen om het zo eenvoudig mogelijk en begrijpelijk te maken.

³⁷ <https://www.schouwen-duiveland.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamercommissie/onderzoeksrapporten>

Fase 3: Selecteren

Fase 3 bestaat uit de volgende stappen:

- Ondernemers uitnodigen. Vanuit de Unit Inkoopservices wordt geadviseerd om, in het kader van zuiverheid, partijen die in het voortraject een rol gespeeld hebben niet mee te laten dingen naar de gunning van de opdracht. Indien de adviserende partij wel als inschrijver betrokken wordt in het offertetraject, is het van belang om iedereen te voorzien van dezelfde informatie en de specificatie objectief te beoordelen.
- Sanctionering: het gebruik van een zwarte lijst van ondernemers is niet toegestaan. Wel kan een ondernemer na slechte prestaties voor een bepaalde periode gesanctioneerd worden door hem dan niet uit te nodigen. Dit is alleen van toepassing bij onderhandse aanbestedingen en onder specifieke criteria (Past Performance). De gemeente dient dossiervorming opgebouwd te hebben middels contractbeheer en -management over de geleverde dienstverlening in eerdere trajecten.
- Inkoopprocedure starten.
- Vragen beantwoorden.
- Aanbiedingen ontvangen, toetsen en beoordelen. De offertebeoordeling op het 'kwaliteitsaspect' wordt uitgevoerd door de budgethouder of materiedeskundige omdat deze over de materie kennis beschikt. Het betreft een beoordeling op de technische, vakinhoudelijke aspecten (wensen) en een toetsing op de eisen. Als de inkoopadviseur het traject begeleidt, zal deze de kwalitatieve aspecten niet beoordelen. Tenzij de inkoopadviseur een andere rol heeft of er sprake is van een BVP-aanbesteding.

Uit gesprekken blijkt dat het de norm is om drie tot vijf aanbieders uit te nodigen. Het aantal wordt bepaald op basis van de proportionaliteitstoets. De gemeente streeft ernaar om een lijst te verkrijgen van alle leveranciers voor selectie bij de uitnodiging. Er staat een lijst op de website waar lokale, regionale en landelijk werkende ondernemers zich kunnen aanmelden (via een formulier) met daarop hun vakgebied. Deze lijst is bewerkelijk. Er wordt gezocht naar een tool om het gemakkelijker actueel te houden.

De Unit Inkoopservices gebruikt de lijst om bij de afdelingen aan te geven dat er ook nieuwe partijen zijn om uit te nodigen. De vakafdelingen houden zelf bij met welke leveranciers goed is samengewerkt en met welke minder goed. In samenspraak met de materiedeskundige en de projectleider wordt een selectie gemaakt.

Uit de casestudy (bijvoorbeeld bij de case Dyslexie – zie bijlage 7) en de interviews blijkt dat de gemeente Sittard-Geleen probeert daar waar aan de orde, lokale ondernemers (vooraf) te begeleiden en te helpen (ook via marktconsultaties). Deze begeleiding kan bijvoorbeeld vormgegeven worden door middel van een informatiebijeenkomst. Dit is nog wel relatief nieuw in de gemeente, maar de ondernemers zijn tevreden over deze bijeenkomsten, merken intern betrokkenen op bij de gemeente.

We constateren dat bij meervoudige onderhandse aanbestedingen steeds beter gestuurd wordt op de selectie van leveranciers. Tevens zien we dat de gemeente zoveel mogelijk leveranciers probeert te informeren en te ondersteunen (vragen beantwoorden) bij de aanbestedingsdocumenten.

Fase 4: Contracteren

Fase 4 bestaat uit de volgende stappen:

- Gunningsbeslissing.
- Definitieve gunning.
- Opdracht ondertekenen.
- Inkoopdossier samenstellen. Op dit vlak is per inkoopprocedure (enkelvoudig, meervoudige, et cetera) aangegeven welke bescheiden in het dossier moeten worden gedaan.
- Administratieve afwikkeling.
- Contractbeheer. Nadat het contract is afgesloten en opgenomen in het contractregister (contractmodule Negometrix) dient het contract ook beheerd te worden. Onder contractbeheer wordt verstaan: het fysiek en digitaal beheren zodat de juiste informatie op het juiste tijdstip op de juiste plaats beschikbaar is. Vaak worden in het aanbestedingsdocument contractuele bepalingen opgenomen zoals een boetebeding, de mogelijkheid tot indexering, de wijze waarop een levering dient plaats te vinden, et cetera. Deze onderwerpen dienen dus nauwkeurig door de budgethouder bewaakt te worden.

In de casestudy zien we dat de meeste dossiers op orde zijn tot en met fase 4. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 vormt het onderdeel contractbeheer en daaruit vloeiend contractmanagement een aandachtspunt binnen de organisatie. De organisatie is zich hiervan bewust en probeert de eerste stappen te zetten om dit beter in te richten en de monitoring en sturing op de contracten beter vorm te geven.

We constateren dat de gemeente Sittard-Geleen de eerste vier fasen van het beschreven inkoopproces goed doorloopt. Er wordt goed bijgehouden (middels meldingen in het systeem) hoeveel aanbestedingen zijn aangemeld aan de voorkant, hoeveel er uiteindelijk zijn opgestart en welke zijn gestaakt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen min of meer op vergelijkbare wijze. Leveranciers geven aan te streven naar een goede relatie met de gemeente, zowel met de vakafdelingen als met de inkoopafdeling, en met de gemeente een partnership als ideaal zien.

Fasen 5, 6 en 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces

In bijlage 6 is een schema opgenomen dat de rolverdeling weergeeft voor de fasen 5) Bestellen, 6) Bewaken en 7) Nazorg van het inkoop- en aanbestedingsproces.

De Unit Inkoopservices speelt geen rol meer in het bestellen en uitvoeren en de fasen in het inkoop- en aanbestedingsproces er naar. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de budgethouder (zie figuur 7 – hoofdstuk 4).

Ten aanzien van de fasen 5, 6 en 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces, zien we dat deze fasen niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen worden. Uit de stukken, maar ook uit de gesprekken blijkt dat de fasen 5) Bestellen/uitvoering, 6) Bewaken en 7) Nazorg/evaluatie nog onvoldoende zijn uitgewerkt.

Fase 5: Bestellen/uitvoering

De verantwoordelijkheid voor het bestellen c.q. uitvoeren van het contract ligt bij de budgethouder of materiedeskundige. *De gemeente Sittard-Geleen kent geen specifieke bestelmodule dat de bestellingen clustert en koppelt aan de lopende contracten. Hierdoor ontstaat een risico op maverick buying.*

Fase 6: Bewaken en nazorg

De verantwoordelijkheid voor het bewaken en uitvoeren van de nazorg ligt ook bij de budgethouder of materiedeskundige. Een belangrijk onderdeel van deze fase is contractbeheer en -management. Hierbij dient bewaakt te worden in hoeverre de gestelde resultaten overeenkomen met de afgesproken doelstellingen. *Zoals aangegeven in dit hoofdstuk vormt dit onderdeel een ontwikkelpunt binnen de organisatie. Dit onderdeel is nog onvoldoende uitgewerkt en geborgd in de organisatie.*

Een ander onderdeel binnen het bewaken is het verlengen van overeenkomsten. Een verlenging wordt niet gezien als een nieuwe melding, maar is een toevoeging aan het lopende dossier. De Unit Inkoopservices checkt daarbij of het volgens het lopende contract mogelijk is en stelt de verlengingsbrief op. In dit geval wordt een nieuw contract opgesteld (voorzetting bestaand contract). De documenten worden digitaal geadministreerd volgens een doorlopend nummersysteem per jaar. *Door het ontbreken van goed contractmanagement is het risico van stapeling aanwezig (alles wordt onder één inkoopwaarde gevoegd). Zo kan het gebeuren dat een overeenkomst eigenlijk opnieuw aanbesteed had moeten worden in plaats van verlengd.*

Er zijn overzichten waarin staat dat duurzaamheid en SROI zijn toegepast, maar er is nog geen zicht op de resultaten hiervan (zie paragraaf 2.2). Het is dus de vraag hoe gestuurd wordt op duurzaamheid en SROI en hoe dit in de praktijk wordt ingevuld. Als er signalen zijn dat bij bepaalde aanbestedingen de duurzaamheid en de SROI niet ingevuld worden, dan wordt dat wel teruggekoppeld door de Unit Inkoopservices aan de betreffende budgethouder en materiedeskundige.

Fase 7: Evaluatie

De evaluatie van de uitvoering van de opdracht is nog niet op één plaats geborgd, waardoor centrale regie en sturing nog ontbreken. Bewaken, bestellen en evalueren hebben nog vaak geen plaats in de aanbestedingsdossiers, tenzij de budgethouders vanuit zichzelf hier invulling aan hebben gegeven. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews wel dat er na afloop van een traject incidenteel een (mondelinge) evaluatie plaatsvindt tussen de Unit Inkoopservices, de materiedeskundige en de budgethouder. De evaluaties die nu worden gehouden zijn echter vooral gericht op doelmatigheid. Indien de organisatie ook wil sturen op creativiteit en het bijdragen aan de doelen, dient meer vanuit contactmanagement gestuurd te worden en daarbij meer op het element doeltreffendheid.

Met name het bewaken (dus controleren of de eisen zoals weergegeven in het bestek worden nagekomen – contractbeheer en -management) en de evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten zijn nog geen gemeengoed (zie ook paragraaf 2.2). Het is nog vaak afhankelijk van de materiedeskundige of het type aanbesteding, die bepaalt of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. Het is in ieder geval nog niet (voldoende) in beleid en uitvoering uitgewerkt. Het contractmanagement bij de gemeente Sittard-Geleen is nu nog niet organisatiebreed geborgd. Onderdelen is contractmanagement ingericht: er is

contractmanagement georganiseerd (door het SSC-ZL) voor de gezamenlijke raamovereenkomst Ingenieurs- en adviesdiensten en binnen het Sociaal Domein.

3.2 Monitoring

Om te bezien in hoeverre de gestelde doelen ook daadwerkelijk worden waargemaakt door de geboekte resultaten, is het belangrijk om te monitoren en op basis daarvan tijdig bij te sturen. In deze paragraaf gaan we daar verder op in.

De volgende onderzoeksvraag is van toepassing:

Hoe wordt gemonitord op het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering via het inkoop- en aanbestedingsproces: hoe wordt inzicht gegeven in de wijze waarop gunningscriteria zijn voorgeschreven, zijn ingevuld en worden uitgevoerd en hoe wordt gemonitord op de overeengekomen prestaties ten opzichte van gestelde doelstellingen?

De Unit Inkoopservices houdt de voortgang van alle meldingen in de gaten in de eerste vier fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces. De manier waarop verder wordt gemonitord in de operationele inkoopfasen (fasen 5 tot en met 7), verschilt per traject. Uit de cases en interviews blijkt dat de materiedeskundigen wel vaak met de gecontracteerde partij om tafel gaan om de gemaakte afspraken te bespreken en te beoordelen hoe de voortgang verloopt. De praktijk wijst ook uit dat er doorgaans sprake is van een continue dialoog. Er zijn in veel trajecten echter geen afspraken rondom de monitoring of evaluatie (intern en extern) gemaakt. Hiervoor geldt geen vaste procedure. Bij sommige aanbestedingen wordt voor het opstellen van de inhoudelijke eisen van het programma van eisen externe expertise ingehuurd. Met deze laatste partijen wordt na afloop van het traject doorgaans wel geëvalueerd (intern).

Als er sprake is van een mindere prestatie probeert men er in eerste instantie via overleg uit te komen met de leverancier. Echte rechtszaken zijn niet bekend bij de geïnterviewden. De vraag is echter of wanprestaties als zodanig worden geconstateerd, omdat dit pas kan worden vastgesteld als de uitvoering wordt gecontroleerd middels contractbeheer en -management. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf, is dit een ontwikkelpunt binnen de organisatie.

In de Aanbestedingswet is opgenomen dat bij de uitvoering van overeenkomsten aanbestedende diensten ook de kwaliteit van de samenwerking met de opdrachtnemer kunnen meten (Past Performance). Dit kan niet alleen gedurende de opdracht, maar ook na afronding van de opdracht. De inkopers refereren hier dan ook aan wanneer materiedeskundigen en budgethouders willen aanbesteden, maar er wordt geen dossiervorming bijgehouden. Uit de interviews blijkt dat er nu nog te weinig gebruikgemaakt wordt van deze mogelijkheid.

We constateren dat er ten aanzien van monitoring geen rode draad is te ontwaren. Er is geen vaste procedure en de invulling is afhankelijk van de materiedeskundige of budgethouder. Indien er sprake is van monitoring zien we dat er doorgaans sprake is van een continue dialoog. Op basis van de gevoerde gesprekken in dit onderzoek constateren we dat de gemeente Sittard-Geleen na gunning een open en constructieve houding richting de leveranciers er op na probeert te houden en veelal handelt op basis van partnerschap en vertrouwen.

3.3 Duiding van bevindingen

In deze paragraaf duiden we de bevindingen die in dit hoofdstuk zijn genoemd. Deze paragraaf vormt de verbinding met de conclusies in Deel I van dit rapport.

Uitvoering van fasen 1 tot en met 4 van het inkoop- en aanbestedingsproces verloopt goed.

We constateren dat de gemeente Sittard-Geleen de eerste vier fasen van het beschreven inkoopproces doorgaans goed doorloopt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant, in interactie met de inschrijvers, maatwerk en verloopt over het algemeen op een vergelijkbare wijze. Daarbij wordt – zeker bij meervoudig onderhandse aanbestedingen – het regionale bedrijfsleven de kans gegund om mee te dingen, al is de lijst waarop lokale ondernemers zich kunnen aanmelden op dit moment nog bewerkelijk. Bij een select aantal aanbestedingen zijn door de organisatie innovatieve vormen van aanbesteden toegepast. De gemeente experimenteert en kijkt of het tot toegevoegde waarde leidt.

De inkoopadviseur zorgt binnen de uitvoering voor processtructurering, -begeleiding en -bewaking (gids door het proces) en fungeert tevens als bewaker van de objectiviteit (ook het verscherpen van de eisen), transparantie, proportionaliteit en non-discriminatie in het proces. We constateren ten slotte dat de Unit Inkoopservices actief meedenkt en servicegericht adviseert ten aanzien van de operationele inkoopstrategiebepaling en de manier van aanbesteden binnen de gemeente Sittard-Geleen.

Het inkoop- en aanbestedingsproces kan wel als omvangrijk worden omschreven. Hierbij doelen we op het feit dat veel informatie en zaken moeten worden ingevuld op de formulieren. Dit wordt door de inhoudelijke afdelingen soms als omslachtig ervaren. In hun optiek duurt het proces te lang en is het te complex van aard.

Dit laatste blijkt ook uit de constatering dat wanneer de Unit Inkoopservices niet wordt betrokken, de rechtmatigheid onder druk komt te staan. Met andere woorden, het proces is te ingewikkeld (regels en procedures) om door niet-inkopers goed uitgevoerd te kunnen worden.

Uitvoering van fasen 5 tot en met 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces is voor verbetering vatbaar.

Ten aanzien van de fasen 5, 6 en 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces, zien we dat deze fasen niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen worden. Uit de stukken, maar ook uit de gesprekken blijkt dat de fasen 5) Bestellen, 6) Bewaken en 7) Nazorg en evaluatie nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Zo zien we bij de manier van monitoren geen vaste procedure die wordt gehanteerd.

Op basis van de gevoerde gesprekken in dit onderzoek constateren we dat de gemeente Sittard-Geleen na gunning een open en constructieve houding richting de leveranciers er op na probeert te houden en veelal handelt op basis van partnerschap en vertrouwen. De perceptie van de leveranciers is wisselend. Sommige leveranciers geven aan dat zij goed uit de voeten kunnen met de aanbestedingsstukken. Andere leveranciers geven aan dat de gemeente Sittard-Geleen de aanbestedingsstukken en het aanbestedingsproces te ingewikkeld en complex voor hen maakt, waarbij zij oproepen om het zo eenvoudig mogelijk en begrijpelijk te maken.

Hoofdstuk 4 Bevindingen inkooporganisatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de organisatorische borging van de inkoopfunctie in de ambtelijke organisatie van de gemeente Sittard-Geleen en wordt gekeken naar de risico's die worden gelopen.

4.1 Organisatorische borging

In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderwerpen:

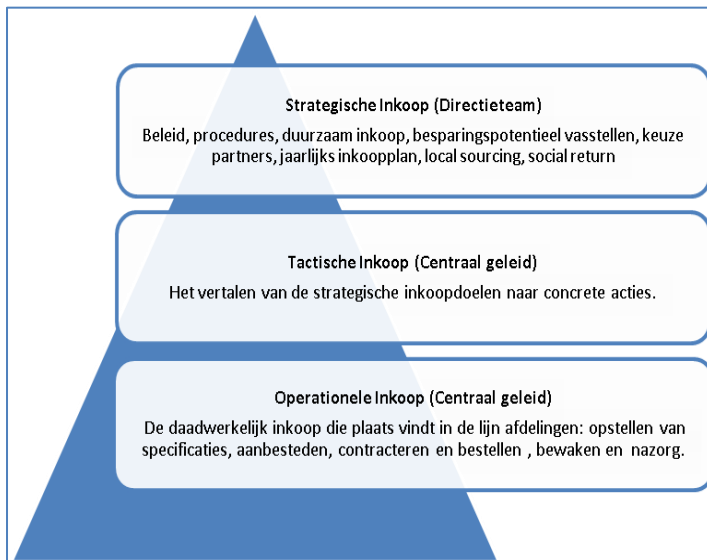
- Organisatie en Personeel
- Methoden en Procedures
- Informatievoorziening

De volgende onderzoeksvraag is van toepassing:

In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid intern en extern geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie en Personeel, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?

Organisatie en Personeel

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt ingegaan op de organisatorische uitgangspunten van de inkoopfunctie. De inkoopfunctie van de gemeente Sittard-Geleen is in 2013 centraal leidend ingericht en georganiseerd met het oog op verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Daarmee zou tevens een betere basis worden gelegd voor het realiseren van kwalitatieve doelstellingen, zoals voor de thema's duurzaamheid, SROI en bevordering van de lokale economie. Figuur 6 geeft schematisch weer hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden geregeld zijn op papier. We constateren in de praktijk dat de invulling anders is, namelijk dat de Unit Inkoopservices verantwoordelijk is voor de strategische en tactische inkoop en een adviserende rol heeft ten aanzien van operationele inkoop, waarbij een deel van de operationele inkoop (fasen 5 tot en met 7) bij de inhoudelijke afdeling zijn belegd.



Figuur 6 Inkooppyramide (bron: Gemeente Sittard-Geleen, 2013, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013-2015*, p. 1-12).

De leveranciermanager, de inkoopadviseurs en de senior inkoper vormen samen het inkoopteam. Daarbinnen heeft elke adviseur zijn eigen specialiteit, zodat hij/zij specifiek kan adviseren welke inkoopprocedure het best tegemoet komt aan de vraag van de interne opdrachtgever.

De afgelopen jaren heeft de Unit Inkoopservices in de gemeente Sittard-Geleen een grote vlucht genomen. Was het voorheen zo dat de Unit Inkoopservices voornamelijk werd gevraagd te adviseren bij grote aanbestedingen, thans worden alle inkopen vanaf € 0 gemeld. Mede doordat er een bezettingstekort is van 1,5 fte dreigt er een *overload*. Er is een voorstel in voorbereiding om vooral voor de kleinere inkopen de werkwijze te flexibiliseren door een meldingsdrempel te gaan hanteren van € 10.000.

De gevormde centraal geleide inkoopafdeling maakte het tevens mogelijk vanuit Sittard-Geleen een verbinding met de inkoop samenwerking in regionaal verband te maken. Vanaf 2013 vond een verkenning plaats om bedrijfsvoeringstaken, waaronder de inkoopfunctie, in de vorm van een SSC-ZL te centraliseren en verder te professionaliseren. De gemeenten Sittard-Geleen, Heerlen en Maastricht hebben besloten hun krachten te bundelen en gezamenlijk in te kopen en aan te besteden. Eén van de randvoorwaarden voor succesvolle aanbesteding was de harmonisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In bijlage 2 is deze verschillenanalyse bijgevoegd. Op basis hiervan is een start gemaakt met de harmonisatie van het inkoopbeleid en van de inkoopvoorwaarden van de deelnemende gemeenten, met afstemming van werkwijzen en het gebruik van formats. Het doel was om op 1 januari 2014 het SSC-ZL volledig te laten functioneren. In de praktijk wordt wel op een goede manier samengewerkt. Op dit moment is de plaatsing van de medewerkers nog steeds niet voltooid en de verwachting is dat in september 2019 duidelijk wordt of en hoe het SSC-ZL verder zal gaan.

We constateren dat de huidige inkoopfunctie van de gemeente Sittard-Geleen qua ontwikkeling in een patstelling terecht is gekomen. Concreet betekent dit dat veel doorontwikkelingen van de inkoopfunctie, vooral op strategisch en tactisch niveau, tot stilstand zijn gekomen en dat de inkoopfunctie op dit moment vooral een focus kent op de uitvoering (zie hoofdstuk 3) en het aspect rechtmatigheid (zie paragraaf 2.4).

Beweging naar het SSC-ZL tot stilstand

In de gesprekken voor dit onderzoek komt naar voren dat de beweging van inkoop naar het SSC-ZL als een meerwaarde wordt gezien: de kwaliteit van dienstverlening gaat omhoog door bundeling van kennis en expertise en het creëren van mogelijkheden tot ontwikkeling. De kwetsbaarheid gaat omlaag door samenwerking en clustering van kennis en kunde. Kosten gaan omlaag door het realiseren van schaalvoordelen met betrekking tot samenwerking op inkoop. Daarnaast is een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- doorlooptijden van inkooptrajecten zijn langer (de klant vindt de doorlooptijden binnen de gemeente nu al te lang).
- de bezettingsgraad van het SSC-ZL.
- kosten gaan (nog steeds) voor de baat uit.
- schaalvoordelen door gezamenlijkheid zijn afhankelijk van diverse factoren (o.a. conjunctuur en markt).

Zoals reeds aangegeven in Deel I is de ontwikkeling omtrent het SSC-ZL tot stilstand gekomen. Dit betekent dat er geen volledige uitwerking heeft plaatsgevonden van het Organisatieplan Inkoop SSC-ZL.³⁸ Op dit moment worden een aantal aspecten binnen het SSC-ZL uitgevoerd, bijvoorbeeld: category management, kennisdeling en gezamenlijke aanbestedingen op basis van een gezamenlijke inkoopkalender. Het Organisatieplan Inkoop SSC-ZL is overigens niet meer actueel, omdat de gemeente Maastricht haar inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft aangepast.

De oplossing hiervoor binnen de organisatie van de gemeente Sittard-Geleen wordt gekozen in de vorm van een nieuwe visie Bedrijfsvoering plus aanpalende uitvoeringsstrategie. De inkoopfunctie van de gemeente + uitvoering door SSC-ZL moeten binnen deze visie passen. Door aandachtspunten te benoemen (doorontwikkeling van inkoop op strategisch en tactisch niveau) en daar uitvoering aan te geven middels de uitvoering in het SSC-ZL, dient inkoop verder verbeterd te worden. Om dit te bekostigen wordt gekeken om zaken anders te doen en efficiëntie te realiseren.

We constateren dat dit onderzoek kan bijdragen aan het bepalen van aandachtspunten.

Evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In het kader van de oprichting van het SSC-ZL is naar de drie inkoop- en aanbestedingsbeleidsdocumenten van de gemeenten Sittard-Geleen, Heerlen en Maastricht gekeken. Overeenkomsten, verschillen en tekortkomingen in de drie beleidsdocumenten zijn daarbij benoemd. Hierbij kan impliciet gesproken worden over een evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op basis van de uitkomsten in de onderlinge vergelijkingen is het concept inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 opgesteld, maar zoals benoemd in paragraaf 2.1 kent dit document nog geen formele status. Globaal zijn de volgende verschillen geconstateerd:

- De inkoop- en aanbestedingsbeleidsdocumenten kennen overlap en verschillen.
- Er is sprake van een andere organisatie-inrichting van de inkoopfunctie.

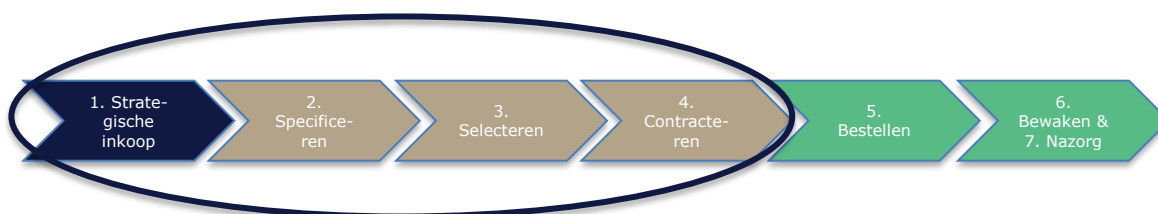
³⁸ Shared Service Center Zuid-Limburg, 2016, *Organisatieplan Inkoop SSC-ZL*, 10 maart 2016, p. 1-90.

- De gemeenten Heerlen en Maastricht kennen een gecoördineerde inkoopfunctie.
- De gemeente Sittard-Geleen kent een centraal geleide inkoopfunctie.
- De gemeente Sittard-Geleen kent geen drempelwaarden maar richtlijnen.
- De gemeenten Heerlen en Maastricht kennen vaste drempelwaarden.
- De gemeente Maastricht heeft het strengste beleid (met name bij € 300.000). *Door aanpassing van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is dit niet meer het geval. Er is nu sprake van gelijk drempelbedragen.*
- Er zijn verschillen in de afname SSC-ZL-inkoopdiensten.
- Er zijn verschillen met betrekking tot de kwalitatieve criteria.

Door de ontwikkelingen omtrent het SSC-ZL ligt dit proces op dit moment stil. We constateren dat het vorige inkoop- en aanbestedingsbeleid geen expliciete evaluatie heeft gekend. Evaluatie maakt als bepaling geen onderdeel uit van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 en ook niet van het concept inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019.

De betrokkenheid van de Unit Inkoopservices in de uitvoering.

Op basis van de casestudy zien we dat inhoudelijke doelen van de organisatie worden vertaald naar de aanbestedingen middels het programma van eisen of bestek en dan met name de gunningscriteria. De Unit Inkoopservices speelt hierbij een adviserende rol voor de materiedeskundige en ten aanzien van de concreetheid van de criteria. Vervolgens wordt de aanbesteding uitgezet in de markt, inschrijvingen worden ontvangen, deze worden beoordeeld en er vindt een gunning plaats. Op basis van de gunning wordt een contract opgesteld. Tot dit punt loopt de betrokkenheid van de Unit Inkoopservices. Daarna begint de operationele inkoop (fasen 5 tot en met 7: Bestellen, Bewaken en Nazorg). De budgethouders zijn verantwoordelijk voor deze fasen. Onderstaande figuur maakt dat inzichtelijk.



Figuur 7 Schematische weergave van het inkoopproces en de betrokkenheid (aangegeven middels de cirkel) van de Unit Inkoopservices.

In deze fasen begint de uitvoering van de afspraken die zijn bedongen middels de aanbesteding en worden de resultaten geboekt.

We constateren dat deze fasen minder goed gedocumenteerd zijn en daardoor het zicht op de geboekte resultaten beperkt is. Contractmanagement vindt beperkt plaats (bij het sociaal domein is contractmanagement wel ingericht, alsmede ook voor de raamovereenkomst ingenieurs- en adviesdiensten vanuit het SSC-ZL). Om de gestelde inkoopdoelen te monitoren dient input gehaald te worden uit deze fasen en dit dient aangeleverd te worden door de budgethouders. Dit laatste gebeurt nog onvoldoende. In de uitvoering zullen goede resultaten geboekt worden, maar in hoeverre en in welke mate is niet inzichtelijk. Daarnaast ontbreekt het aan een koppeling van deze resultaten met de gestelde strategische inkoopdoelstellingen (zie paragraaf 2.1). Andersom ontbreekt het vanuit de doelstellingen aan richting en kaders voor de

uitvoering. Met andere woorden, er is sprake van een gap tussen het strategisch niveau (doelstellingen) en het operationele niveau (de uitvoering).

Methoden en procedures

Om de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces te borgen wordt gebruikgemaakt van het inkoophandboek, zoals beschreven in de paragrafen 2.3 en 3.1. Daarnaast zijn er procesbeschrijvingen, geënt op de specifieke processtappen. Uit een uitgevoerde kwaliteitstoets blijkt dat de processtappen in voldoende mate zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd en gecommuniceerd. Hierbij is ook onderscheid gemaakt in rollen en verantwoordelijkheden in uitvoering en advisering.

Om de naleving van de vastgestelde methoden en procedures te borgen is er de IC en voert de accountant controles uit. In paragraaf 2.4 is ingegaan op de bevindingen van de afgelopen jaren.

In 2017 en 2018 heeft een kwaliteitstoets plaatsgevonden van de IC op het inkoop- en aanbestedingsproces. Daaruit bleek dat de IC op een gestandaardiseerde methode plaatsvindt. Vanuit deze kwaliteitstoets kwam naar voren dat er binnen de vakafdelingen onvoldoende waarborgen (kennis en kunde) zijn van het inkoopproces, waardoor risico's gelopen worden ten aanzien van rechtmatigheid.

In onderstaande tabel zijn de bevindingen vanuit de kwaliteitstoets opgenomen, inclusief de reactie van de gemeente. Zoals ook reeds geconstateerd in paragraaf 2.4 is er weinig met deze bevindingen gedaan, getuige ook de reactie van de gemeente in tabel 5.

Tabel 5 Bevindingen en reactie gemeente

Bevinding	Reactie gemeente
Inkoopdossiers zijn niet voldoende op orde. Niet alle dossiers zijn voorzien van een SER-nummer. Tevens zijn de verwachte opdrachtwaarde en duur van de overeenkomsten onvoldoende inzichtelijk.	Door inkoop wordt een gestandaardiseerd inkoopdossier gehanteerd. De indeling sluit per 1-1-2018 aan op de dossierindeling van SSC-ZL.
Door het ontbreken van een betrouwbaar contractenregister vinden aanbesteding en verlenging van opdrachten niet of te laat plaats.	Contractbeheer wordt straks vanuit het SSC-ZL georganiseerd via de contractenmodule in het e-procurementsysteem. Contractmanagement blijft decentraal georganiseerd. Vanuit inkoop wordt een inkoopkalender bijgehouden en deze wordt afgestemd met de clusters.
Afwijkingen van de schriftelijke procedures blijven mogelijk onopgemerkt doordat enkel achteraf controle plaatsvindt.	Onderzocht is welke organisatieonderdelen hebben nagelaten inkoop aan de voorkant te betrekken. Op intranet is de informatievoorziening verbeterd.
De kennis van wet- en regelgeving is mogelijk beperkt aanwezig per unit waardoor afgeweken wordt van in- en externe regelgeving.	Vanuit inkoop wordt in diverse contactvormen (o.a. roadshow) aandacht gevraagd voor rechtmatig inkopen. De inkoopkalender 2019 en spelregels zijn onder de aandacht gebracht.
Door de vakafdelingen worden onjuiste uitgangspunten gehanteerd voor het bepalen van de opdrachtwaarde.	De inkoopadviseurs zullen bij de totstandkoming van de inkoopstrategie toezien op het juist ramen van de inkoopwaarde.

Bevinding	Reactie gemeente
Bewustzijn van risico's en noodzaak van beheersing is binnen veel teams aanwezig, maar het beleid wordt niet overal nageleefd.	De Unit Inkoopservices maakt periodiek een ronde langs de teams en clusters om inkoopregels en ontwikkelingen t.a.v. SSC te bespreken. In 2019 zal een nieuwe communicatieronde plaatsvinden.

Een aantal teams (Beheer & Onderhoud, Planning & Opdrachten en Ruimte & Economie) maakt significant minder gebruik van de Unit Inkoopservices.³⁹ Aangezien het hier een organisatie-cultureel aspect betreft, is vanuit de Unit Inkoopservices aanbevolen om hier actief op te sturen en duidelijke richtlijnen te maken en prestatie maatregelen te nemen om naleving van de inkooprichtlijnen te borgen op strategisch niveau. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het vooral de kleinere inkopen, enkelvoudig onderhands, zijn die niet altijd worden gemeld. Eén van de redenen is dat de verwachting bestaat dat een inkooptraject via de Unit Inkoopservices meer tijd kost. De Unit Inkoopservices investeert in dat geval in ondersteuning en advisering bij inkooptrajecten. Leidend principe is om maatwerk te leveren en desgewenst te experimenteren binnen de juridische kaders. In de praktijk blijkt er namelijk veel mogelijk te zijn.

Onze constatering is dat de uitvoering van de inkoopfunctie door de betrokken medewerkers per afdeling op eigen wijze wordt ingevuld en de IB niet of onvoldoende aanwezig is. Dit strookt met onze eerdere constatering dat zonder de dienstverlening van de Unit Inkoopservices er directe risico's worden gelopen ten aanzien van het goed rechtmatig uitvoeren van een inkoop- of aanbestedingstraject.

Informatievoorziening

De informatievoorziening aan de directie, het college van B&W en de gemeenteraad volgt de P&C-cyclus. Via de verplichte paragraaf in de jaarrekening vindt rapportage plaats van de Unit Inkoopservices. De paragraaf kent vaste onderdelen.

De jaarrekening 2018 bevat de volgende informatie:

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Centraal geleide inkoop.
- Inkoopkalender 2018.
- Interne controle.
- Inkoopresultaten – afgeronde dossiers (planning versus realisatie), inzicht in de verdeling per afdeling.
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen en regionale economie – inzicht toepassing van duurzaamheid, SROI en lokaal ondernemen.
- SROI functionaris Westelijke Mijnstreek.
- Overzicht SROI 2017 en 2018.
- SSC-ZL.
- Samenwerking inkoop en aanbestedingen.

³⁹ Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Overzicht m.b.t. Interne Controle 2014-2017*, 16 oktober 2017, p. 1.

We constateren dat deze informatie vooral cijfermatig is ingestoken en gericht op verantwoording. De geleverde informatie zegt weinig over de doeltreffendheid, omdat geen inzicht in de resultaten wordt gegeven. Hierdoor is de informatie niet toereikend voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad (zie ook onze constatering in paragraaf 2.5).

De 220 uitgevoerde trajecten waren als volgt aanbesteed (tabel 6). We zien dat kleine en middelgrote gemeenten ongeveer 25 tot 75 aanbestedingen hebben. Het aantal van 220 is omvangrijk te noemen. Tabel 6 geeft inzicht in de verschillende processen in de afgelopen jaren.

Tabel 6 Inkooptrajecten uitgesplitst naar proces in de periode 2014 tot en met 2018

	Europees	Nationaal	Meervoudig	Enkelvoudig
2018	17	4	34	165
2017	16	0	36	143
2016	5	0	44	207
2015	11	0	44	159
2014	9	3	46	63

Maatschappelijk verantwoord inkopen en regionale economie

Bij alle op te stellen inkoopstrategieën werd voorafgaand in het inkoopteam getoetst en bepaald óf en op welke wijze toepassing werd gegeven aan de kwalitatieve doelstellingen (duurzaamheid, SROI en lokale/regionale ondernemers) uit het inkoopbeleid. Als streefwaarde gold maximale toepassing voor de drie criteria. Niet alle trajecten in 2018 leenden zich voor toepassing van de drie criteria. Dit wordt in de bijbehorende inkoopstrategieën gemotiveerd.

Tabel 7 geeft inzicht in maatschappelijk verantwoord inkopen in de afgelopen twee jaren.

Tabel 7 Maatschappelijk verantwoord inkopen in 2017 en 2018

Toets toepassing	MKB (JA)	Duurzaam (JA)	SROI (JA)
2018 (220)	86 (39%)	20 (9%)	17 (8%)
2017 (195)	74 (38%)	32 (16%)	11 (6%)

Regionaliteit

Gemiddeld 40% van de opdrachten is uiteindelijk verstrekt aan ondernemers in Zuid-Limburg (regionaal). Hiervan is 13% verstrekt aan ondernemers binnen de stadsgrens van Sittard-Geleen (lokaal) en 27% buiten de stadsgrens. De resterende 60% van de opdrachten is verstrekt aan nationale ondernemers.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 ontbreekt een kader en richting ten aanzien van wat goed is.

SROI

In 2017 (11) en 2018 (17) is voor 28 trajecten de SROI-verplichting opgenomen. Qua invulling is de stand van zaken op dit moment (peildatum 01-02-2019) (tabel 8).

Tabel 8 SROI-verplichting in 2017 en 2018

Trajecten 2017 en 2018 waarin SROI-verplichting is opgenomen	28
Lopende trajecten (startdatum in de toekomst of wacht nog op definitieve aanlevering bewijsstukken)	9
SROI-verplichting is ingevuld en traject is afgerond	9
Voorbehouden opdrachten (Catering, Verkiezingsmaterialen, Schoonmaak en Post)	4
SROI-verplichting niet ingevuld	1
SSC-ZL trajecten, waarbij het Projectbureau Maastricht de regie voert m.b.t. SROI	4
Traject met vrijblijvende toepassing SROI door leverancier (geen harde eis), in combinatie met Wmo-hulpmiddelen (contract)	1

De negen afgeronde trajecten zijn ingevuld met negentien mensen die een totale SROI- waarde vertegenwoordigen van € 79.936,51. Deze komen uit verschillende doelgroepen (zie tabel 9).

Tabel 9 Doelgroepen van SROI

BOL/BBL-leerlingen	10
Mensen uit de Participatiewet	7
Mensen met een WW-uitkering	2

De weergegeven cijfers in bovenstaande tabellen hebben alleen betrekking op de toepassing. Over de daadwerkelijke realisatie van de gemaakte afspraken omtrent bijvoorbeeld SROI en duurzaamheid wordt niet gerapporteerd, mede doordat daar niet op gestuurd wordt. Met andere woorden, wat nog ontbreekt, is in hoeverre deze criteria ook zijn uitgevoerd en waargemaakt door de aanbieders. Welke resultaten zijn gerealiseerd? Dit inzicht ontbreekt nog. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 heeft de gemeente hier nu wel stappen gezet met bijvoorbeeld de aanstelling van de SROI-coördinator. Maar er moeten nog stappen worden gezet ten aanzien van contractbeheer en -management om echt te kunnen sturen en rapporteren op de behaalde resultaten.

Uit de interviews komt naar voren dat in de rapportages een sterk accent ligt op verantwoording met als gevolg dat er minder aandacht en ruimte is voor het uitvoeren van strategische analyses en het ontwikkelen van nieuw beleid en het uitwerken van andere inkoopstrategieën. Door te evalueren in samenspraak met de interne opdrachtgevers en met leveranciers ontstaan nieuwe inzichten.

4.2 Risico's

De volgende onderzoeksvraag is van toepassing:

Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?

De Unit Inkoopservices beschikt niet over alle instrumenten om de inkoopfunctie optimaal uit te voeren. Hierbij valt te denken aan het ontbreken van een inkoopdashboard, spendanalyse en centraal contract- en leveranciersmanagement⁴⁰. Dat doet afbreuk aan het adviespotentieel dat De Unit Inkoopservices heeft, het uitvoeren van analyses en doen van voorstellen op strategisch niveau. Hierdoor is de Unit Inkoopservices ook maar beperkt in staat om strategische managementinformatie aangaande de invulling van de inkoopfunctie (invulling strategische doelen en uitgangspunten) te leveren.

Daarnaast is zowel door IC en de accountant als met de kwaliteitstoetsen aangetoond dat aan het ontbreken van deze instrumenten risico's zijn verbonden, onder andere ten aanzien van de rechtmatigheid van inkooptrajecten (fasen 5 tot en met 7) – zie hiervoor paragraaf 2.4.

De kracht van de Unit Inkoopservices is niet alleen dat het beschikt over kennis van de toepassing van de juiste inkoop- en aanbestedingsprocedure, maar ook dat het een positief kritische bijdrage aan de interne opdrachtgever kan leveren bij de opstelling van de inkoopstrategie als keuzes gemaakt moeten worden over de best passende procedure. Hoewel de formatie beperkt is, voldoet de afdeling hier naar vermogen aan. Dit komt ook naar voren uit de interviews van interne opdrachtgevers die positief over de afdeling oordelen.

Daarnaast ervaart Unit Inkoopservices een overload aan meldingen van vooral inkooptrajecten met een kleinere inkoopwaarde, met het risico dat aan de belangrijke inkoop- en aanbestedingstrajecten onvoldoende aandacht gegeven kan worden.

Tenslotte is er een risico verbonden aan het ontbreken van SMART-doelstellingen aan specifiek beleid (duurzaamheid, SROI, lokale economie) die met inkoop en aanbesteding gepoogd worden te bereiken. Wanneer kaders ontbreken, is onduidelijk welke koers het gemeentebestuur wil volgen en worden ad hoc beslissingen genomen met het risico dat kansen (deels) onbenut blijven.

We constateren dat het niet altijd naleven van de interne procedures ook een organisatie-cultuuraspect in zich dragen. Juist het positief beïnvloeden daarvan vergt tijd en aandacht, hetgeen er nu niet altijd is. In voorkomende gevallen acteert de Unit Inkoopservices daarop naar vermogen. Te weten het signaleren en in positie brengen van het management zodat hierop acties kunnen worden ondernomen.

4.3 Duiding van bevindingen

In deze paragraaf duiden we de bevindingen die in dit hoofdstuk zijn genoemd. Deze paragraaf vormt de verbinding met de conclusies in Deel I van dit rapport.

Inkoopfunctie van Sittard-Geleen bevindt zich op een kruispunt.

De inkoopfunctie van de gemeente Sittard-Geleen bevindt zich in een kritische fase, aangezien de vertraging van de totstandkoming van het SSC-ZL de gewenste professionalisering in regionaal verband tegenhoudt en het tegelijkertijd moeilijk maakt om te investeren in de lokale inkoopfunctie.

⁴⁰ Het verschil tussen contractmanagement en leveranciersmanagement heeft betrekking op de doelen van beide disciplines. Contractmanagement is gericht op grip en 'in control zijn' (performance en strategische leveranciers). Leveranciersmanagement daarentegen is gericht op groei (strategische en ontwikkelleveranciers; partnerships).

Zoals het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Sittard-Geleen bij brief van 28 februari 2019 aan de leden van de raad heeft laten weten, is dit niet langer acceptabel. De gemeenten Sittard-Geleen en Heerlen zullen dan ook bekijken hoe zij hun bedrijfsvoering op orde kunnen krijgen en in welke samenwerkingsvorm.

We constateren dat het vorige inkoop- en aanbestedingsbeleid geen expliciete evaluatie heeft gekend. Evaluatie maakt als bepaling geen onderdeel uit van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 en ook niet van het concept inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019.

Verdere verbetering van de inkoopfunctie is noodzakelijk.

Tegelijkertijd dient er verder gewerkt te worden aan verbetering van de interne methoden, procedures en organisatiecultuur om de inkoopfunctie optimaal te laten functioneren en de raad het inzicht te bieden dat nodig is om kaders te stellen en te controleren.

De uitvoering van de inkoopfunctie wordt door de betrokken medewerkers per afdeling op eigen wijze ingevuld en de IB is niet of onvoldoende aanwezig. Dit strookt met onze eerdere constatering dat zonder de dienstverlening van de Unit Inkoopservices directe risico's worden gelopen ten aanzien van het goed rechtmatig uitvoeren van een inkoop- of aanbestedingstraject.

De huidige informatievoorziening is nu vooral cijfermatig ingestoken (alleen de toepassing en geen sturing op resultaten) en gericht op verantwoording. Hierdoor is er minder aandacht en ruimte voor het uitvoeren van strategische analyses en het ontwikkelen van nieuw beleid en het uitwerken van andere inkoopstrategieën. De geleverde informatie zegt weinig over de doeltreffendheid, omdat geen inzicht in de resultaten wordt gegeven. Hierdoor is de informatie niet toereikend voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

We constateren dat de Unit Inkoopservices op operationeel niveau (uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces) een sterke bijdrage levert aan het functioneren van de organisatie van de gemeente Sittard-Geleen. De huidige formatie is krap, mede doordat alle inkoop- en aanbestedingstrajecten worden gemeld bij de Unit Inkoopservices, waardoor risico's ontstaan. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat niet alleen belangrijke aanbestedingstrajecten onvoldoende aandacht krijgen, maar dat er ook onvoldoende tijd en mogelijkheden zijn voor de Unit Inkoopservices om zich door te ontwikkelen naar strategisch adviseur (continue en op alle niveaus) en de inkoopfunctie naar een hoger plan te tillen.

Literatuurlijst

Documenten

BMC Advies, 2017, *De (bestuurs)kracht van de stad en de positie in de regio. Sterkte-zwakteanalyse gemeente Sittard-Geleen (Deelrapport 2)*, juni 2017, p. 1-35.

Deloitte, 2016, *Managementletter 2015 Gemeente Sittard-Geleen*, 12 januari 2016, p. 1-38.

Deloitte, 2016, *Boardletter 2016 Gemeente Sittard-Geleen*, 13 januari 2016, p. 1-26.

Deloitte, 2016, *Boardletter 2015 Gemeente Sittard-Geleen*, 21 januari 2016, p. 1-34.

Deloitte, 2016, *Accountantsverslag 2015 Gemeente Sittard-Geleen*, 20 juli 2016, p. 1-35.

Deloitte, 2017, *Managementletter 2016 Gemeente Sittard-Geleen*, 13 januari 2017, p. 1-28.

Deloitte, 2017, *Accountantsverslag 2016 Gemeente Sittard-Geleen*, 22 juni 2017, p. 1-31.

Deloitte, 2017, *Boardletter 2017 Gemeente Sittard-Geleen*, 9 november 2017, p. 1-20.

Deloitte, 2017, *Managementletter 2017 Gemeente Sittard-Geleen*, 9 november 2017, p. 1-32.

Deloitte, 2018, *Accountantsverslag 2017 Gemeente Sittard-Geleen*, 25 mei 2018, p. 1-35.

Deloitte, 2018, *Boardletter 2018 Gemeente Sittard-Geleen*, 24 oktober 2018, p. 1-16.

Deloitte, 2018, *Managementletter 2018 Gemeente Sittard-Geleen*, 24 oktober 2018, p. 1-37.

Evertz. P., 2015, *Best Value - Praktische handvatten om vandaag aan de slag te gaan*, p. 1-13.

Gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen en Stein, 2009, *Nadere regels inzake toepassing sociale paragraaf – als nadere uitwerking van het aanbestedings-/inkoopbeleid van de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek*, 8 juni 2009, p. 1-13.

Gemeenten Heerlen, Maastricht, Sittard-Geleen en Provincie Limburg, *Gemeenschappelijk Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014*, p. 1-16.

Gemeente Sittard-Geleen, 2008, *Duurzaamheidsplan 2008-2016 Sittard-Geleen Duurzaam en Energiek*, september 2008, p. 1-23.

Gemeente Sittard-Geleen, 2013, *Rolverdeling inkoopprocessen inclusief stappen*, 25 januari 2013, p. 1-4.

Gemeente Sittard-Geleen, 2013, *Handboek inkopen gemeente Sittard-Geleen*, 8 april 2013, p. 1-31.

Gemeente Sittard-Geleen, 2013, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013-2015 Gemeente Sittard-Geleen*, p. 1-12.

Gemeente Sittard-Geleen, 2014, *Programmabegroting 2015 - '2015, het jaar van de transitie'*, november 2014, p. 1-270.

Gemeente Sittard-Geleen, 2015, *Checklist Inhoud Inkoopdossier*, p. 1.

Gemeente Sittard-Geleen, 2015, *Memo kwaliteitstoets IC Aanbestedingen 2015*, p. 1-3.

Gemeente Sittard-Geleen, 2015, *Resultaten interne controle aanbestedingen 1e helft 2015*, 27 oktober 2015, p. 1-5.

Gemeente Sittard-Geleen, 2015, *Interne Controle op de toepassing van het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid*, 30 oktober 2015, p. 1-3.

Gemeente Sittard-Geleen, 2015, *Programmabegroting 2016*, november 2015, p. 1-281.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *De tuinman van Sittard-Geleen presenteert: Trots op onze tuin! Beleidsnota openbare ruimte Sittard-Geleen 2016-2026*, Kragten, p. 1-52.

Gemeente Sittard-Geleen, *Interne Controle Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2e halfjaar 2015*, 10 maart 2016, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, *Memo Gemeentesecretaris: Onderzoek naar Inkoopspend 2015*, 21 maart 2016, p.1.

Gemeente Sittard-Geleen, *Offerteuitvraag Onderzoek Inkoopspend 2015*, 21 maart 2016, p. 1-2 + ingevulde inkoopstrategie.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Collegebesluit (inclusief voorstel) Evaluatie Interne Controle op inkoop en aanbesteden*, 4 mei 2016, p. 1-4.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Vervolgacties n.a.v. de interne controle/kwaliteitstoets interne controle en accountantscontrole jaarrekening 2015*, 4 mei 2016, p. 1-4.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Memo kwaliteitstoets IC Aanbestedingen – eerste half jaar 2016*, p. 1-4.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Jaarstukken 2015*, 31 mei 2016, p. 1-269.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Controleplan IC inkopen en aanbesteden 2016*, 25 augustus 2016, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Checklist IC Inkopen en aanbesteden 2016*, 17 oktober 2016, p. 1-4.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Resultaten interne controle aanbestedingen 1ste helft 2016*, 17 oktober 2016, p. 1-4.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Behandeling onderzoeksrapport Evaluatie IC op inkoop en aanbesteding*, 4 november 2016, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Reacties betrokken teammanagers op de aanbevelingen over interne controle in de nieuwe situatie*, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Follow-up Managementletter 2015*, november 2016, p. 1-11.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Programmabegroting 2017*, november 2016, p. 1-271.

Gemeente Sittard-Geleen, 2016, *Beleidsplannen 2017-2019 Sociaal Domein* (Beleidsplan Wmo, Beleidsplan Jeugd, Beleidsplan Participatie, inclusief Schuldhulpverlening), 15 december 2016, p. 1-141.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Resultaten interne controle aanbestedingen 2e helft 2016*, 2 maart 2017, p. 1-12.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Reactie Team FJZ op aanbevelingen Geneon*, 6 april 2017, p. 1-7.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Jaarstukken 2016*, 22 juni 2017, p. 1-301.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Kaderstelling en aanpak interne controle proces inkopen en aanbesteden 2017*, 17 augustus 2017, p. 1-3.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Resultaten interne controle aanbestedingen 1e helft 2017*, 22 september 2017, p. 1-9.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Follow-up Managementletter 2016*, 25 september 2017, p. 1-11.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Overzicht m.b.t. Interne Controle 2014-2017*, 16 oktober 2017, p. 1.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Sittard-Geleen energieneutraal in 2050 - Rapportage duurzaamheidsbeleid 2015 – 2017*, DBV, 8 november 2017, p. 1-11.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Oplegnotitie Managementoverleg: Aanbestedingsregels en effecten*, 15 november 2017, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Verschillenanalyse gemeenschappelijk inkoopbeleid en huidig beleid moederorganisaties*, 15 november 2017, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, *Oplegnotitie Aanbestedingsregels en effecten*, 15 november 2017, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Memo Overzicht m.b.t. Interne Controle 2014-2017*, 16 november 2017, p. 1.

Gemeente Sittard-Geleen, 2017, *Programmabegroting 2018*, november 2018, p. 1-274.

Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Resultaten interne controle aanbestedingen 2e helft 2017*, 15 februari 2018, p. 1-18.

Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit gemeente Sittard-Geleen 2013*, 15 mei 2018, p. 1-8.

Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Jaarstukken 2017*, p. 1-317.

Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Resultaten interne controle aanbestedingen 1e helft 2018*, 6 september 2018, p. 1-12.

Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Follow-up Accountantsverslag 2017*, 21 september 2017, p. 1-3.

Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Follow-up Managementletter 2018*, p. 1-6.

Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Programmabegroting 2019*, november 2018, p. 1-228.

Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 gemeente Sittard-Geleen*, **status: concept**, p. 1-14 + bijlagen (Algemene Inkoopvoorwaarden en Artikelsgewijze toelichting Algemene Inkoopvoorwaarden).

Gemeente Sittard-Geleen, 2018, *Aanpassing Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2019 naar aanleiding van Managementoverleg 07-11-2018*, 27 november 2018, p. 1-6.

Gemeente Sittard-Geleen, *Oplegnotitie Inkoop-aanbestedingsbeleid 2019 en Algemene Inkoopvoorwaarden 2019*, 7 november 2019, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Resultaten interne controle aanbestedingen 2e helft 2018*, 28 februari 2019, p. 1-21.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Enkelvoudige offerteaanvraag*, p. 1-3.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Format Aanbestedingsdocument Meervoudige Onderhandse Aanbesteding*, p. 1-8.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Format Afwijzingsbrief*, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Offerteaanvraag Meervoudige Onderhandse Aanbesteding*, p. 1-3.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Format Opdrachtbrief Enkelvoudige Opdracht*, p. 1.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Format Opdrachtbrief*, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Format Gunningsadvies aanbesteding*, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Format Uitgebreide Inkoopstrategie*, p. 1-4.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Format Verkorte Inkoopstrategie*, p. 1-2.

Gemeente Sittard-Geleen, 2019, *Format voornemen tot gunning*, p. 1-2.

Geneon – Professionals in Consulting & Finance, 2016, *Definitieve rapportage artikel 213a onderzoek IC Inkoop en aanbestedingen*, 3 oktober 2016, p. 1-72.

Hustinx, 2016, *Plan van aanpak Inkoopspend 2015 Gemeente Sittard-Geleen*, p. 1-4.

Hustinx, 2016, *Inkoopspend 2015 Gemeente Sittard-Geleen*, 9 mei 2016, p. 1-12.

Kraljic, P., 1983, Purchasing must become supply management, *Harvard Business Review*, vol. 61, issue 5, p. 109-117.

PWC, 2017, *Kwaliteitstoets Gemeente Sittard-Geleen, Proces: Inkoop en aanbestedingen (voorheen: Investerings)*, 11 april 2017, p. 1-6.

PWC, 2017, *Kwaliteitstoets Gemeente Sittard-Geleen, Proces: Inkoop en aanbestedingen (voorheen: Investerings)*, 27 september 2017, p. 1-8.

PWC, 2018, *Kwaliteitstoets Gemeente Sittard-Geleen, Proces: Inkoop en aanbestedingen (voorheen: Investerings)*, 30 maart 2018, p. 1-9.

PWC, 2018, *Kwaliteitstoets Gemeente Sittard-Geleen, Proces: Inkoop en aanbestedingen (voorheen: Investerings)*, 18 september 2018, p. 1-8.

Rekenkamer West-Brabant, 2019, *Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Drimmelen*, juni 2019, p. 1-71.

Shared Service Center Zuid-Limburg, 2016, *Organisatieplan Inkoop SSC-ZL*, 10 maart 2016, p. 1-90.

Shared Service Center Zuid-Limburg, 2016, *Producten- en Dienstencatalogus SSC-ZL Inkoop*, 8 maart 2018, p. 1-35.

Shared Service Center Zuid-Limburg, 2019, *Evaluatieformulier Individuele Inkooptrajecten*, Excel-bestand

Shared Service Center Zuid-Limburg, 2019, *Format Inkoopstrategie*, p. 1-10.

Van Helden, A.H.M., 2017, *Succesvol doelen bereiken - Een vernieuwende aanpak van sturen door organisaties op het bereiken van doelen*, Koninklijke van Gorcum, Assen.

Veeke M. & R. Gunning, 1993, Inkoopbeleid: basis voor doelgerichte actie, *Tijdschrift voor Inkoop & Logistiek*, vol. 9, issue 6.

Cases

Dossiers met betrekking tot de aanbesteding van de volgende onderwerpen (zie ook bijlage 7):

1. Inhuur P&C-adviseur cluster beleid (2018)
2. Dyslexie (2018)
3. Integrale inspecties vastgoedobjecten (2018)
4. Raamovereenkomst Groot Onderhoud Wegen (2017)
5. Ambtelijke herhuisvesting (2017)
6. Licentie software schoonmaak controle (2017)
7. Cursus Hoe werkt de Gemeente (2018)

Websites

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Sittard-Geleen/230010/230010_1.html

<https://kennislab.nevi.nl/begrippen/maverick-buying>

<https://inkopers-cafe.nl/wiki/spendanalyse/>

<https://www.gemeenteraademmen.nl/achtergrond/rekenkamercommissie/rapporten.html>

<https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-3-uitvoeren/contractmanagement>

<https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

<https://www.pianoo.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012>

<https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/hoe-is-inkoop-gepositioneerd-in-organisatie>

<https://www.schouwen-duiveland.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamercommissie/onderzoeksrapporten>

<https://www.sittard-geleen.nl>

<https://www.vendorlink.nl/maverick-buying/>

Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie
Sittard-Geleen
Postbus 18
6130 AA Sittard-Geleen

Cluster Concern Overig
Uw brief van 2 oktober 2019
Uw kenmerk
Ons kenmerk 2477303
Behandeld door Ando Gouders
Telefoon 046-4778283
Onderwerp Bestuurlijk wederhoor rekenkameronderzoek
"Inkoop- en aanbestedingsbeleid"

Sittard-Geleen, 31 oktober 2019

VERZONDEN 31 OKT. 2019

Wij hebben uw rapport inzake het onderzoek naar het Inkoop- en aanbestedingsbeleid en de begeleidende brief, waarin gelegenheid wordt gegeven voor bestuurlijke wederhoor, in goede orde ontvangen. Wij hebben kennis genomen van de inhoud van het rapport en hebben de gedane aanbevelingen op hun merites beoordeeld.

Algemeen:

Uw onderzoek behandelt de centrale vraag, in welke mate ons inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering daarvan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is en hoe dat naar de toekomst geborgd is. Ondanks dat het inkoopbeleid dateert uit 2013 en geactualiseerd dient te worden, is sprake van een adequate toepassing in de praktijk. Het doet ons deugd dat het rapport op hoofdlijnen een positief beeld laat zien met betrekking tot de uitvoering van de inkoopfunctie binnen onze organisatie.

U geeft in uw voorwoord aan, dat de case "ambtelijke huisvesting Geleen" een onbevredigd proces laat zien. In de rapportage wordt niet concreet gemaakt, wat exact als "onbevredigd" kan worden getypeerd. De enige opmerking hierover is, dat naar voren is gekomen bij de discussie in de gemeenteraad dat bij de innovatieve aanbestedingsvorm van een Bouwteam erop gelet moet worden dat de integriteit van de aanbidders is gewaarborgd. Nergens in uw onderzoek blijkt – onderbouwd – een onjuiste procesgang of geconstateerde onrechtmatigheid met betrekking tot deze case. U geeft aan bij de casebehandeling dat "het voorstel van de Stadspartij om een raadsonderzoek in te stellen, niet door de raad is overgenomen". Hieruit concluderen wij, dat de onderzochte case m.b.t. de ambtelijke huisvesting Geleen - de feitelijke aanleiding voor het starten van dit rekenkameronderzoek – los van een "onbevredigd" proces, geen echte aanleiding geeft tot verdere discussie.

Verder merkt u op, dat de overige onderzochte casussen een positief beeld laten zien in de uitvoering. Dit onderstreept uw eerdere constatering, dat "het beleid in de basis redelijk goed functioneert, wanneer Inkoop wordt ingeschakeld".

Aan het eind van uw voorwoord geeft u als algemene boodschap mee, dat "wanneer de gemeente besluit iets te gaan doen, ze het dan goed moet doen. Teneinde vertrouwen te scheppen, hetgeen hard nodig is voor het draagvlak in de gemeenschap". Wij willen dit iets genuanceerder neerzetten en zijn van mening, dat reeds vele zaken goed gaan dankzij de inzet van onze medewerkers die dagelijks hiervoor in touw zijn.

Met de aanbevelingen die uw onderzoek aanbiedt, zien wij zeker waardevolle kansen en handreikingen om het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering te verbeteren en naar een hoger – strategischer – niveau te tillen. Daarbij moet nog worden opgemerkt, dat wij binnen de organisatie streven naar flexibiliteit en deregulering binnen de wettelijke kaders. Dit vraagt om een realistische benadering van de in het onderzoek geconstateerde zaken, zonder teveel regels waar niemand gelukkig van wordt. Wij onderschrijven daarbij de door u voorgestelde aandacht van het management voor houding en gedrag. Hier komen we naderhand (bij aanbeveling 7) op terug.

U heeft elf aanbevelingen benoemd. Per aanbeveling geven wij hierna een reactie.

Aanbevelingen:

- 1. We bevelen aan om een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid op te stellen met concrete doelstellingen ten aanzien van duurzaamheid, SROI, lokaal ondernemerschap en innovatie en dat vast te laten stellen door de raad. Tevens adviseren wij om een concrete inkoopstrategie te kiezen voor de uitvoering van het beleid en daarbij de instrumenten bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid te actualiseren.***

De aanbeveling wordt grotendeels overgenomen.

Wij hebben eerder dit jaar besloten om standaard een paragraaf Duurzaamheid aan de sjablonen voor collegevoorstellen toe te voegen conform de afspraak uit het Coalitieakkoord 2018-2022 Samen Duurzaam. Daarmee wordt het bewustzijn voor duurzaamheid in de gemeentelijke organisatie bevorderd en wordt bewaakt dat duurzaamheid daadwerkelijk een wezenlijk onderdeel uitmaakt van al ons beleid en de uitvoering daarvan.

Een nagenoeg gereed en aan de actuele kaders aangepast inkoop- en aanbestedingsbeleid is nog niet aangeboden aan de raad ter vaststelling. De uitkomsten van dit rekenkameronderzoek worden verwerkt, waarmee een zo actueel mogelijk document door de raad kan worden vastgesteld. Datzelfde geldt voor de vaststelling van de uitvoeringskaders en bijhorend instrumentarium door het college van B&W.

Als randvoorwaarde geldt, dat organisatiebeleid met betrekking tot duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI), regionaal ondernemerschap, innovatie en subsidieverlening wordt vastgesteld. Voor het SROI-beleid wordt momenteel een beleidsnota ter vaststelling voorbereid en aangeboden aan de raad. Daarna vindt een SMART doorvertaling naar inkoopbeleid en uitvoering plaats.

Er wordt tevens een afwegingskader vastgesteld waarin aan de hand van keuze-opties duidelijk wordt gemaakt, welke criteria (o.a. prijs, kwaliteit, SROI, duurzaam, innovatief, regionaal, gezamenlijk, rechtmatig) bij "keuze-dilemma's" prioriteit hebben.

Ter vaststelling van de doelmatigheid is het van belang om een uniform meetinstrument te hanteren. Daarom wordt – samen met de samenwerkingspartners - een eenvoudig hanteerbare en eenduidige methodiek ontwikkeld, met aandacht voor een zo minimaal mogelijke administratieve belasting.

U adviseert om voor de uitvoering een dominante inkoopstrategie te kiezen. Dit is naar onze mening een theoretische benadering die in de praktijk echter per incidenteel geval anders uitpakt (maatwerk). Daarnaast kan de keuze voor een dominante strategie conflicteren met de uitgangspunten van onze samenwerkingspartners. Dit advies zullen wij om deze redenen niet overnemen.

2. *Neem een paragraaf inkoop en aanbesteding op in afzonderlijke beleidsnota's.*

De aanbeveling wordt overgenomen.

Ruim voor de start van het Rekenkameronderzoek is hiervoor al aandacht gevraagd. Bij de totstandkoming van de beleidsnota rondom SROI wordt een paragraaf inkoop en aanbesteding opgenomen, voorzien van doelen en prestatie-indicatoren. Dezelfde aanpak wordt voorgesteld bij het toekomstig opstellen van beleidsnota's bij team Economische ontwikkeling (Duurzaamheids- en Ondernemersbeleid).

De doorvertaling naar het nieuwe Inkoop- en aanbestedingsbeleid en de operationalisering van de gestelde doelen zullen na besluitvorming breed worden uitgerold. Daarbij zullen zowel de ambtelijke organisatie als ook ondernemers in Sittard-Geleen worden betrokken als doelgroep.

3. *Leg periodiek verantwoording af aan de raad over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de bereikte resultaten.*

De aanbeveling wordt overgenomen.

Het vast te stellen inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt na vier jaar door de raad opnieuw geëvalueerd en bijgesteld. We rapporteren minimaal 1x per jaar ten tijde van de jaarrekening. Daarnaast wordt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid tweejaarlijks door het college van B&W integraal geëvalueerd met betrekking tot de mate van doeltreffendheid (SROI, duurzaamheid en kansen bieden aan regionale ondernemers).

4. *Borg de rechtmatigheid aan de achterkant van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces door toepassing van gestandaardiseerde methoden en formats en stimuleer en bewaak de toepassing door de hele organisatie.*

De aanbeveling wordt grotendeels overgenomen.

De organisatie is zich bewust van de voordelen van contractmanagement en –beheer. Momenteel worden al stappen gezet om de inrichting, monitoring en sturing op contracten te verbeteren.

Contractbeheer wordt op dit moment via het e-procurementsysteem Negometrix ingebed in het inkoop- en aanbestedingsproces (registratie en inzicht in (af)lopende contracten, indexering, signaleringsfunctie).

Het sturen op contractafspraken door middel van centraal contractmanagement is deels ingevoerd in de organisatie en op verschillende kwaliteitsniveaus ontwikkeld. Bij het Sociaal Domein is contractmanagement geborgd bij de uitvoering van de Wmo en leerlingenvervoer, er wordt actief gestuurd op juiste "benutting" van deze contracten. Datzelfde geldt voor het centrale contractmanagement voor de met de samenwerkingspartners afgesloten raamovereenkomst "Ingenieurs- en adviesdiensten". Tevens loopt een initiatief om – met de samenwerkingspartners – centraal contractmanagement te organiseren bij de HRM raamcontracten voor inhuur van adviseurs. Daarnaast is sprake van decentraal contractmanagement, bijvoorbeeld bij cluster RPB. Dit is echter onvoldoende doorontwikkeld en er is geen centraal inzicht.

Aandachtspunt bij de implementatie van contractmanagement is het starten met een kleine scope. Ervaring bij andere organisaties leert dat een "big bang" aanpak eerder leidt tot chaos. Verder willen we de klant nauw betrekken bij het invoeren van contractmanagement, waarbij we ook hier streven naar eenvoud en zo minimaal mogelijk extra regels en procedures. Het inrichten van een organisatiebreed beheermodel aan de achterzijde van het inkoopproces met vastgelegde verantwoordelijkheden en borging van naleving is om die reden op dit moment een brug te ver. Dit advies nemen wij niet over.

Het inrichten en implementeren van een verplichtingenadministratie komt een aantal keren terug in de bevindingen van de accountant. Een verplichtingenadministratie valt in onze organisatie onder de verantwoordelijkheid van Team FJZ. In het licht van uw aanbeveling bevelen wij aan, om de centrale inkoopdeskundigheid hierbij te laten aanhaken zodat een integrale benadering plaatsvindt.

Interne en externe evaluatie van het uitgevoerde proces zien we als een meerwaarde, echter ook hier richten we de evaluatie eenvoudig in ter voorkoming van onnodige administratieve belasting.

5. *Verbreed de interne controle (IC) naar interne beheersing (IB).*

De aanbeveling wordt overgenomen.

Momenteel vindt stapsgewijs reeds verschuiving plaats van Interne Controle naar Interne Beheersing door het auditen van kritieke inkoopprocesstappen tijdens het proces in plaats van (half)jaarlijkse achteraf-controles. Er kan dus pro-actiever worden gestuurd, mits sprake is van (vroegtijdige en juiste) betrokkenheid van de centraal geleide inkoopunit. Dat vormt al een beheersmaatregel op zich, waardoor kan worden gefocust op Interne Beheersing van zowel rechtmatigheid, doelmatigheid als doeltreffendheid. Alleen ontbreekt nu een SMART formulering van de maatschappelijke doelstellingen, zoals ook door u geconstateerd. Hiervoor wordt verwezen naar de reactie bij aanbevelingen 1 en 2.

Voor het kunnen monitoren, sturen en rapporteren (zie ook aanbeveling 3) van prestaties op de maatschappelijke doelen is nadrukkelijk vereiste, dat nauwe samenwerking plaatsvindt tussen de centrale inkoopunit enerzijds en de coördinerende (beleids)functionarissen voor o.a. SROI, duurzaamheid en economie (ondernemers) anderzijds.

6. Maak het mogelijk dat de Unit Inkoopservices zich kan doorontwikkelen op strategisch niveau.

De aanbeveling wordt overgenomen.

Randvoorwaarden voor een strategische doorontwikkeling van de centrale inkoopunit zijn (a) duidelijkheid op korte termijn rondom de voorgenomen regionale samenwerking (Shared Service Center of een alternatief) waarbij de drie gemeenten hebben afgesproken door te gaan met gezamenlijke inkoop, (b) besluitvorming m.b.t. voldoende middelen (o.a. kwantitatief en kwalitatief inzetbare formatie) om te kunnen voldoen aan de voorgenomen aanbevelingen, beleids- en organisatiedoelstellingen en (c) een geaccepteerd werkkader waarbinnen doorontwikkeling mogelijk wordt gemaakt. Als hulpmiddel kan een team- of ontwikkelplan worden ingezet.

Om onnodige kosten te beheersen en de caseload van de inkoopunit bij te verschuiven naar een strategischer niveau, wordt een aantal suggesties voorgesteld die bij de vaststelling van de nieuwe beleids- en uitvoeringskaders worden betrokken: In het kader van de methode IJzerzaag (deregulering) wordt de meldingsdrempel opgehoogd naar een acceptabel en werkbaar niveau. Ook wordt nagedacht om de drempelwaarde voor verplichte inkoopbetrokkenheid te verhogen. Daarmee worden laagdrempelige en weinig-risicovolle inkoopvragen flexibeler en wellicht sneller uitgevoerd. De centrale inkoopunit faciliteert hierin met een helpdeskfunctie / kennisportaal voorzien van formats en tools. Hierbij draagt de organisatie haar eigen verantwoordelijkheid vanuit het principe "High Trust, Low Tolerance" (ondersteund door laagdrempelige audits en spendanalyses).

7. Organiseer vanuit het managementteam aandacht voor houding en gedrag.

De aanbeveling wordt overgenomen.

U geeft in uw inleiding aan, dat wij bovenop de wettelijke Europese en nationale kaders nog striktere eisen en regels hebben vastgesteld in ons eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze constatering verdient een nuance: Ons huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid omarmt het wettelijk kader en kent geen strengere regelgeving. Wat mogelijk als strikter wordt ervaren is de bewuste keuze in de uitvoering voor een centraal geleide inkoopfunctie en – hieraan gekoppeld – een meldingsplicht voor inkoopbehoeften. Verder is bewust gekozen voor toepassing van een aantal kwalitatieve beleidsdoelstellingen (o.a. Social Return, duurzaamheid en kansen voor regionale ondernemers).

De centrale inkoopunit wil hulp bieden bij de argumenten vanuit de organisatie rondom complexiteit en rigiditeit van de regelgeving. Momenteel wordt een aantal workshops bij de "klanten" en hun managers (het GMO) georganiseerd. Vanuit een luisterende houding en het stellen van de juiste hulpvragen wordt – samen met deze doelgroepen –

gezocht naar een optimaal en breed acceptabel werkkader. De visie op de bedrijfsvoering werkt hierin door met aandacht voor deregulering (IJzerzaag) en het principe van "High Trust, Low Tolerance". Het managementteam heeft blijvende aandacht voor de houding en het gedrag van budgethouders en is supporter van het te bereiken inkoopwerkkader.

Door promoten van behaalde successen en voorbeeldgedrag vanuit het hoogste niveau ontstaat juiste (positieve) beeldvorming. Daarmee evolueert de centrale inkoopunit naar "partner van de business", worden inkooprisico's geminimaliseerd, ontstaat de juiste dialoog bij inkoopvraagstukken en wordt professionele hulp geboden bij het bereiken van de (maatschappelijke) inkoopdoelen.

8. Ondersteun de meerwaarde van de Unit Inkoopservices.

De aanbeveling wordt overgenomen. Zie ook hiervoor onze reactie bij aanbeveling 7.

9. Experimenteer en pas waar gewenst nieuwe vormen van inkoop en aanbesteding toe.

De aanbeveling wordt deels overgenomen.

Nieuwe inkoop- en aanbestedingsvormen (BVP, Open House, Concurrentiegerichte Dialoog etc.) vragen veel kennis, tijd en extra inzet van zowel de interne organisatie (de klanten) als van de marktpartijen. Onze organisatie moet "klaar zijn" voor een dergelijke aanpak. Daar waar dit niet het geval is, werkt het toepassen van innovatievere aanbestedingsvormen verlamdend en frustrerend. Het laatste wat we willen bereiken is dat betrokkenen gaan klagen of dat onnodige (juridische) risico's worden gelopen.

We onderschrijven het belang van uw aanbeveling, zeker daar waar het gaat over meerjaren (raam) overeenkomsten, maar vragen terughoudendheid in het "experimenteren" met en ondoordacht toepassen van innovatieve aanbestedingsvormen.

10. Continueer de dienstverlenende houding en relatie met leveranciers.

De aanbeveling wordt grotendeels overgenomen.

Bij openbare aanbestedingstrajecten is het niet alleen gebruikelijk maar ook wettelijk verplicht om afgewezen inschrijvers uit te leggen (schriftelijk te motiveren) waarom zij zijn afgewezen in relatie tot de winnende partij. Voor de kleinere (onderhandse) inkooptrajecten wordt eveneens zorgvuldigheid en aandacht besteed aan de afgewezen ondernemers, maar gelet op de hoeveelheid inschrijvers vinden in beperktere mate evaluatiegesprekken plaats.

Verder faciliteren wij onze ondernemers (daar waar dit aan de orde is) actief, o.a. door het houden van leveranciersgesprekken, marktconsultaties en het verstrekken van informatie.

We onderschrijven ook hier het belang van uw aanbeveling, maar het gaat te ver om met alle afgewezen partijen evaluatiegesprekken te voeren. Mede gelet op de eerder genoemde caseload bij de inkoopunit. Ook dient aandacht te zijn voor onnodige administratieve belasting. Vastleggen van evaluaties in het inkoopdossier gebeurt op eenvoudige wijze.

11. Schets een helder perspectief voor de ontwikkeling van het SCC-ZL of een andere samenwerkingsvorm en acteer proactief om invulling aan deze ontwikkeling te geven (verlaat de afwachtende houding).

De aanbeveling wordt overgenomen maar bevat een kanttekening.

Wij vinden het van het hoogste belang dat snel duidelijkheid komt in de situatie rondom het SSC-ZL en in de wijze, hoe het vervolg zal worden opgepakt. Hiervoor wordt binnen afzienbare tijd een voorstel verwacht. Als uitgangspunt hierbij is het samen doorontwikkelen van de samenwerking geformuleerd. De drie gemeenten hebben daarbij afgesproken, door te gaan met gezamenlijke inkoop.

U beveelt aan om de afwachtende houding te verlaten. U mag van ons aannemen dat wij niet in de afwachtende houding zitten. Ons college is zich er terdege van bewust dat snelheid en duidelijkheid twee "key-woorden" zijn in dit dossier. In het licht van de inkoopfunctie interpreteren wij dit als: het in Sittard-Geleen voorsorteren op de verdere inkoopprofessionalisering zoals die voorzien was binnen het SSC-ZL. Wij begrijpen dit standpunt maar kunnen – omwille van de bestuursopdracht – niet om de samenwerking heen en gaan dit respectvol aan en in nauw overleg met onze samenwerkingspartners.

Het college van B&W zegt de Rekenkamercommissie en de bij het onderzoek betrokken medewerkers van de gemeente dank voor de gedane inspanningen en geleverde inzet.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen,


drs. G.J.M. Cox,
burgemeester


mr. G.J.C. Kusters,
gemeentesecretaris

Nawoord

De Rekenkamercommissie dankt het college voor haar bestuurlijke reactie op het onderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid van 31 oktober 2019. Als Rekenkamercommissie constateren wij dat het college in de aanbevelingen waardevolle kansen en handreikingen ziet voor beleid en uitvoering, waarbij nadrukkelijk wordt stilgestaan bij een realistische aanpak en zo min mogelijk (extra) regels.

De Rekenkamercommissie is ervan overtuigd dat het onderzoek de gemeenteraad kan ondersteunen in haar kaderstellende en ondersteunende rol. Wij spreken de hoop uit dat de raad het onderzoek op proactieve wijze benut bij het vaststellen en het monitoren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Desalniettemin willen wij onderstaand nog wel ingaan op enkele punten.

Algemeen

De casus ambtelijke huisvesting Geleen vormt slechts 'een deel van de aanleiding' van ons onderzoek, gezien de hoogopgelopen discussie rondom dit onderwerp. Daarmee wilden wij de casus niet negeren, doch ons onderzoek is ook geen juridische beoordeling. Enkel een beoordeling van het proces, de discussie daarop en de uitgewisselde stukken. De aangehaalde passage uit het voorwoord refereert aan het onbevredigend zijn van het proces, hetgeen ons inziens gestaafd wordt door alle discussies die de casus eerder heeft opgeroepen.

De uitspraak 'als je het doet, doe het dan goed' leidt kennelijk makkelijk tot misverstanden. Het is zeker niet bedoeld dat medewerkers hun werk niet goed zouden doen. Bedoeld is aan te geven, als er beleidskeuzes of anderszins afspraken worden gemaakt, zorg dan dat die ook in de uitvoering worden nageleefd, steeds en door iedereen die het betreft. Daar gaat uiteindelijk aanbeveling 7 ook over, zoals het college in het vervolg ook aangeeft.

Specifiek

Aanbeveling 1. Het college geeft aan welke stappen er allemaal aan zitten te komen. Wij adviseren dit richting de raad te concretiseren in een tijdpad. Aangaande het advies om een concrete c.q. dominante inkoopstrategie te kiezen geeft het college aan een afwegingskader vast te gaan stellen dat uitsluitend geeft bij keuzedilemma's. Dit hebben wij bedoeld met de invulling van een dominante inkoopstrategie met ruimte voor maatwerk.

Aanbeveling 2. Het college geeft aan dat er separate nota's komen ter duiding van de inkoopdoelen en dat het nieuwe inkoopbeleid breed uitgerold zal worden. Dat vinden wij een goede zaak. Het advies ziet echter ook op het expliciet meenemen van de 'inkoopgevolgen' bij beleidsnota's. Het geadviseerde hulpmiddel hiertoe is het toevoegen van een paragraaf 'inkoop en aanbesteden' in toekomstige college- en raadsnota's. Uit de bestuurlijke reactie is ons niet duidelijk of het college dit nu voornemens is.

Aanbeveling 3. Het college geeft aan tweejaarlijks de doelmatigheid integraal te evalueren. Mogelijk ten overvloede, adviseren wij deze tussentijdse evaluatie met de raad te delen, bijvoorbeeld via een informatieronde.

In **aanbeveling 4** geeft het college aan contractmanagement toe te juichen, doch de invoering stapsgewijs te willen doen, geen Big Bang. Wij onderschrijven dat e.e.a. realistisch en haalbaar moet zijn, en willen niet in deze bevoegdheid treden. Een concretisering in de vorm van een tijdpad in de richting van de raad is wellicht ook hier aangewezen.

Een integrale benadering van een verplichtingenadministratie juichen wij toe, en wat ons betreft staat niets de aanbeveling van het college om de centrale inkoopdeskundigheid bij het verantwoordelijke team FJZ te laten aanhaken in de weg.

Aanbeveling 6 en 7. Daarin geeft het college aan het team inkoopunit te laten faciliteren en hulp bieden, als de verantwoordelijken een deel van het inkoopproces zelf ter hand nemen en indien vereenvoudiging van regels aan de orde is. Wij vinden dat een goed voorstel, mede gezien in het licht van loslaten en betrokkenheid en in het licht van de verschuivende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Waar het college de centraal geleide inkoopfunctie en de meldingsplicht voor inkoopbehoeften noemt, sluit dit goed aan bij het bovengenoemd 'goed doen'. Het benoemde support van het managementteam voor dit inkoopwerkkader is positief en noodzakelijk.

Bij **aanbeveling 9** stuiten wij op de suggestie dat wij 'ondoordacht' toepassen van innovatieve aanbestedingsvormen zouden propageren. Het tegendeel is natuurlijk waar, wij formuleerden dit niet voor niets als 'mits goed toegepast', en 'waar gewenst'. Daar zitten wij dus zeker op een lijn.

En tenslotte de kanttekening bij **aanbeveling 11**. De suggestie is zeker niet dat het college op zijn handen zit. Wel dat het overkoepelend proces (SSC-ZL) lang duurt, terwijl er zaken liggen die prima kunnen worden opgepakt. De aanbeveling is bedoeld zoals het college aangeeft: Alvast voorsorteren in goed overleg met de samenwerkingspartners: Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan.

Bijlage 1 Normenkader

Voor dit onderzoek is het normenkader geoperationaliseerd met een onderverdeling naar:

- Beleid
- Organisatie
- Uitvoering
- Resultaten
- Evaluatie

	Onderzoeksvragen	Norm
Beleid	1. Welke doelen en uitgangspunten streeft de gemeente Sittard-Geleen na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid en verhouden deze zich tot elkaar en tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?	<ul style="list-style-type: none"> • De doelen van het inkoopbeleid zijn een afgeleide van de gemeentelijke brede doelstellingen; deze relatie is expliciet benoemd en vastgelegd. • De beleidsdoelstellingen met betrekking tot duurzaamheid, Social Return en Innovatie zijn geen doel van de inkoopfunctie, maar zijn strategische doelen (organisatiebreed) die terugkomen in de programma's van de gemeente en kennen een duidelijke definitie. • Inkoop is als instrument gepositioneerd om aan de gemeentelijke brede doelstellingen bij te dragen. Hierbij is voor een dominante strategie gekozen om invulling te geven aan het instrument inkoop. Strategie gericht op:⁴¹ <ul style="list-style-type: none"> ○ de klant (customer intimacy); ○ laagste kosten (operational excellence); ○ innovatie van dienstverlening (productleadership).
	2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van doeltreffendheid te kunnen bepalen en in hoeverre zijn de doelen ook gerealiseerd?	<ul style="list-style-type: none"> • De doelen van het inkoopbeleid zijn SMART geformuleerd. • Inkoop komt als functie (strategische waarde) terug in elk jaarplan van het primaire proces. • De doelen van het inkoopbeleid zijn daar waar nodig verder uiteengezet in subdoelen en/of uitgangspunten, die op hun beurt ook SMART zijn geformuleerd.

⁴¹ Treacy, M. & F. Wiersma, 1997, *The Discipline of Market Leaders - Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market*, The Perseus Books Group, New York City.

		<ul style="list-style-type: none"> • De doelstellingen zijn voldoende doorvertaald van een strategisch naar een tactisch/operationeel niveau (vertaling van beleid naar uitvoering) door middel van bijvoorbeeld het borgen en vastleggen in processen en borgen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. <ul style="list-style-type: none"> ○ Er is sprake van commodity plannen (een plan per inkooppakket), waarbij de beleidsuitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid gedifferentieerd worden toegepast. Met andere woorden, op welke inkooppakketten zijn de doelen van social return bijvoorbeeld wel van toepassing en op welke niet? • Er wordt expliciet gerapporteerd op de resultaten die zijn behaald, ten aanzien van de gestelde doelstellingen.
	3. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de inkoopfunctie (inkoop- en aanbestedingsbeleid of jaarplan) zijn instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en social return.
	4. Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen aan de actuele regelgeving lokaal, nationaal en Europees (borging rechtmatigheid)?	<ul style="list-style-type: none"> • In het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt expliciet de relatie gelegd met de actuele wet- en regelgeving (nationaal en Europees) op het gebied van inkoop en aanbesteding. • De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gebeurt in overeenstemming met externe wetten en interne regels en procedures: <ul style="list-style-type: none"> ○ In het rapport van bevindingen van de accountant van de afgelopen jaarrekeningen zijn geen onrechtmatigheden met betrekking tot inkoop- en aanbestedingstrajecten gevonden. ○ Afwijkingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden schriftelijk gemotiveerd en formeel geautoriseerd. ○ Inkoopdossiers zijn volledig en transparant. • De gemeente kent een integriteitsbeleid, bijvoorbeeld door middel van een code. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent een doorvertaling van deze code.
	8. In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid intern en extern geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie en Personeel, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een eenduidig beeld van de inkoopfunctie binnen de organisatie en van de strategische waarde die de inkoopfunctie kan leveren ten aanzien van de organisatiedoelen. • Het management wordt gevoed met strategische managementinformatie aangaande de invulling van de inkoopfunctie (invulling strategische doelen en uitgangspunten) om te kunnen sturen. • Vanuit de afdelingen van het primaire proces komt voldoende informatie naar voren voor de inkoopfunctie om een gedegen planning te maken van activiteiten voor het komende jaar (maken inkoopkalender).

		<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de inkoopfunctie (inkoop- en aanbestedingsbeleid of jaarplan) zijn instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en social return. • Er is sprake van een inkoopdashboard (gevoed met bijvoorbeeld een inkoopspend, contractbeheer, -management, et cetera) dat sturingsinformatie biedt op het gebied van inkoop. • Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopadviseurs zijn duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd in de organisatie en daarbij ook helder gecommuniceerd naar de andere afdelingen. • De inkoopfunctie kent een eigen afdelingsplan/teamplan, waarin de strategische waarde ten aanzien van de andere afdelingen en beleidsdoelen van de organisatie is beschreven. Tevens is uiteengezet wat deze strategische waarde betekent in termen van eigen inzet, activiteiten en behoeften. • Er is sprake van eenduidige kennis en een eenduidig kwaliteitsniveau (minimale niveau).
Organisatie	5. Hoe wordt de raad van Sittard-Geleen in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen? Biedt het beleid 'knoppen' waaraan de raad kan draaien om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten, of door middel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid maatschappelijke effecten te realiseren?	<ul style="list-style-type: none"> • De raad heeft een proactieve houding aangenomen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en haar standpunten met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid en duurzaam inkopen kaderstellend vastgesteld en terug laten komen in het beleid. • De raad evalueert één keer in de vier jaar het inkoop- en aanbestedingsbeleid en beoordeelt in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Op basis hiervan wordt het beleid aangepast.
	9. Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gezien vanuit de huidige organisatorische borging?	<ul style="list-style-type: none"> • De risico's zijn expliciet benoemd. Hierop zijn beheersmaatregelen benoemd. Tevens zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk benoemd.
	6. Hoe is de inkoop en aanbesteding in de gemeente Sittard-Geleen georganiseerd (o.a. regels, procedures, mandatering en taakverantwoording) en wordt dit conform uitgevoerd? Vindt bij de organisatie en inrichting van aanbestedingsprocedures een	<ul style="list-style-type: none"> • De beleidsdoelen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (waaronder duurzaam inkopen) zijn doorvertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en Key Performance Indicators (vertaling van strategisch naar tactisch). • Deze doorvertaling wordt gedaan in samenwerking tussen de inkoopfunctie en de afdelingen in het primaire proces en vastgelegd in inkoopplannen.

	<p>doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Sittard-Geleen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Processen voor het inrichten of opstarten van een aanbestedings- of inkooptraject zijn vastgelegd en dusdanig geborgd dat er sprake is van uniformiteit en standaardisatie. • Proceseigenaarschap is duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd. • Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (inclusief mandatering) zijn vastgelegd en worden uitgevoerd conform de gestelde kaders. • De doorvertaling van beleidsdoelstellingen in het inkoopproces is een samenspel tussen de afdelingen van het primaire proces en de inkoopfunctie. • De inkoopfunctie vervult een strategische adviesrol in dit traject, waarbij de afdeling in het primaire proces zorgt voor de inhoudelijke kennis en expertise. • De inkoopfunctie bewaakt het proces in het kader van rechtmatigheid en bijkomende neveneffecten.
<p>Uitvoering</p>	<p>7. Hoe wordt gemonitord op het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering via het inkoop- en aanbestedingsproces: hoe wordt inzicht gegeven in de wijze waarop gunningscriteria zijn voorgeschreven, zijn ingevuld en worden uitgevoerd en hoe wordt gemonitord op de overeengekomen prestaties ten opzichte van gestelde doelstellingen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeenteraad ontvangt periodiek informatie aangaande de prestaties ten aanzien van de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en wordt daarbij in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. • De kwalitatieve doelen en uitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden jaarlijks geëvalueerd aan de hand van de resultaten ten aanzien van de gedane aanbestedingen. Op basis hiervan vindt bijsturing plaats. • Processen voor evaluatie zijn vastgelegd en geborgd, waarbij opgehaalde informatie en bevindingen worden vastgelegd en gebruikt bij nieuwe inkooptrajecten en aanbestedingen. • Er wordt expliciet gestuurd op Key Performance Indicators (inkoopbesparingen, doorlooptijden, procesverbetering, klanttevredenheid van interne klanten, de kwaliteit van het uitgevoerde werk, et cetera). Hierbij gaat het om kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren van de inkoopfunctie. De inkoopfunctie is een mogelijk middel om een ander beleidsinhoudelijk doel te helpen bereiken. • De gemeente monitort de geleverde prestaties/resultaten en stuurt desgewenst hierop bij. • Bijsturingsmogelijkheden (gesprek, boetes, ontbinden overeenkomst, et cetera) zijn vastgelegd en worden in overleg binnen de inkoopfunctie afgewogen toegepast.
<p>Resultaten en Evaluatie</p>		

Bijlage 2 Verschillenanalyse inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het volgende schema maakt op hoofdlijnen de verschillen inzichtelijk tussen de inkoop- en aanbestedingsbeleidsstukken van de gemeenten Sittard-Geleen, Heerlen en Maastricht. Deze analyse is het uitgevoerd in het kader van de oprichting van het SSC-ZL en de overgang van de inkoopfuncties naar SSC-ZL. Hierbij de opmerking dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Maastricht in 2019 is aangepast, daarom is onderstaande niet meer actueel.

Tabel 10 Verschillenanalyse inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeenten Sittard-Geleen, Heerlen, en Maastricht

Onderwerp	Gemeenschappelijk beleid	Heerlen	Maastricht	Sittard-Geleen
Beleid vastgesteld		1 juli 2016	1 juni 2012	2 mei 2013
Duurzaamheid	Partijen dienen in hun offertes vanaf € 50.000 minimaal te voldoen aan de duurzaamheidseisen conform de PIANOo-criteria. Uitgangspunt is dat vanaf 2015 100% van de inkoop duurzaam zijn.	Bevorderen van duurzaam inkopen in algemene termen beschreven.	2015: 100% duurzaam inkopen Ambitie Fair Trade gemeente Duurzaamheidscriteria bij inkoop Vanaf € 50.000 PIANOO criteria Daar waar toegestaan bij inkoop vanaf € 50.000 een MVO (Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen) verklaring vereist.	Duurzaamheidsplan 2008-2016 SG 2015: 100% duurzaam inkopen Toetsen en motiveren in inkoopstrategie
Social Return	Social Return uitvoeringseis bij opdrachten voor werken, leveringen en diensten vanaf tenminste € 250.000. Daarbij wordt uitgegaan dat tenminste 5% van het inkoopbedrag of tenminste 5% van de loonsom door de leverancier besteed dient te worden aan social return. Daarnaast wordt bij het inkoopbeleid rekening gehouden met de belangen van de regionale sociale werkvoorziening(en) of daaraan gelieerde organisaties.	Bevorderen van social return in algemene termen beschreven.	Vanaf € 100.000 social return eis. Alle opdrachten verplicht naar de MTB indien de opdracht valt binnen het portfolio van de MTB.	Nadere regels inzake toepassing Sociale Paragraaf Westelijke Mijnstreek (juli 2011). Vanaf € 50.000 social return eis. Toetsen en motiveren in inkoopstrategie.
Regionale economie/MKB	In gevallen waar enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met lokale economie/lokale ondernemers.	Bevorderen van regionale economie/MKB in algemene termen beschreven.	Bij onderhandse inkooptrajecten geldt dat er minimaal één offerte wordt uitgevraagd bij een bedrijf dat is gevestigd in de gemeente Maastricht.	Bevorderen in algemene termen. Lijst lokale ondernemers betrekken bij onderhandse aanbestedingen. Toetsen en motiveren in inkoopstrategie.

Onderwerp	Gemeenschappelijk beleid	Heerlen	Maastricht	Sittard-Geleen
Organisatie	Opdrachtgever-opdrachtnemer relatie o.b.v. dienstverlenings-overeenkomst.	Gecoördineerd inkoopmodel (nationale en Europese procedure altijd via inkoop, overige procedures decentraal na beoordeling lijnmanagement).	Gecoördineerd inkoopmodel (nationale en Europese procedure altijd via inkoop, overige procedures decentraal na beoordeling lijnmanagement).	Centraal geleid inkoopmodel. Verplichte centrale inkoopmelding en voorafgaande schriftelijke inkoopstrategie met inkoop vanaf € 10.000 (L&D) en € 50.000 (W)

Tabel 11 Verschillenanalyse inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeenten Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen op de drempelbedragen

	Procedure	Heerlen	Maastricht	Sittard-Geleen
Werken	Enkelvoudig Onderhands	< € 150.000	< € 50.000 (2019: < € 150.000)	< € 150.000
	Meervoudig Onderhands	< € 1.500.000	< € 300.000 (2019: < € 1.500.000)	< € 1.500.000
	Nationaal Openbaar	< € 5.000.000	< € 5.000.000	< € 5.000.000
	Europees	> € 5.000.000	> € 5.000.000	> € 5.000.000
Diensten en leveringen	Enkelvoudig Onderhands	< € 50.000	< € 25.000 (2019: < € 50.000)	< € 50.000
	Meervoudig Onderhands	< € 200.000	< € 200.000	< € 200.000
	Nationaal Openbaar	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Europees	> € 200.000	> € 200.000	> € 200.000

Bijlage 3 Bevindingen vanuit de Interne Controle

In onderstaande tabel zijn de bevindingen vanuit de IC opgenomen voor de periode 2015-2018, die betrekking hebben gehad op inkoop en aanbesteden.

Tabel 12 Overzicht van de bevindingen en aanbevelingen uit de IC van de gemeente Sittard-Geleen voor de periode 2015-2018

Constateringen en aanbevelingen Interne Controle	
2015	
1	Het valt op dat 'kleine' werkzaamheden vaak zonder aanbesteding weggezet worden bij <i>preferred suppliers</i> . De behoefte aan dit soort opdrachten is vaak niet te voorspellen en de individuele opdrachten zijn van geringe waarde. Toch, als we kijken wat er op jaarbasis wordt uitgegeven, hebben we te maken met aanzienlijke bedragen. Voor dit soort werkzaamheden dienen raamovereenkomsten te worden gesloten.
2	Indien er een raamovereenkomst aanwezig (lees: aanbesteed) is, melden vakafdelingen de werkzaamheden niet meer bij inkoop. Het verdient echter de aanbeveling dat afroepen op een raamovereenkomst in het kader van de verplichtingen(administratie) systematisch worden geregistreerd (contractmanagement).
3	Met betrekking tot de beveiliging van gemeentelijke evenementen is geconstateerd dat de (raam)overeenkomst verlopen is. Op dit moment wordt – samen met inkoop – een nieuwe (Europese) aanbesteding voorbereid/opgestart.
4	In een aantal gevallen wordt de invulling van functies door middel van detachering vanuit andere (overheids-)instellingen geregeld. In het kader van mobiliteitsbevordering wordt er dan in plaats van via inhuur, personeel over een weer uitgewisseld. Hiervoor dient samen met inkoop, voorafgaand, in een inkoopstrategie te worden bepaald hoe zich dit verhoudt met het inkoop- en aanbestedingskader.
5	De strekking van de raamovereenkomst met betrekking tot inhuur, detachering en pay-roll blijkt niet duidelijk te zijn. Een opfrissing van de inhoud van deze regeling met uitleg van pay-rolling en de gevolgen voor het al dan niet aanbesteden van de vraag naar extern personeel wordt geadviseerd, zowel voor de diverse vakafdelingen als voor de afdeling HRM als adviesorgaan naar de afdelingen toe.
6	Er vindt bij overeenkomsten die niet bij centraal geleide inkoop zijn geregistreerd, onvoldoende bewaking plaats op de einddatum van een geldende overeenkomst. Met als gevolg dat er geen of een te late her-aanbesteding van diensten plaatsvindt. Ook de gebruikmaking van een verlengingsclausule dient tijdig gemeld te worden bij de gecontracteerde partij. Aanbeveling om dit in het contractmanagement en -beheer op te pakken.
2016	
1	Eerste helft 2016: Van de 38 gecontroleerde facturen/dossiers is in zeven gevallen geoordeeld dat er geen rechtmatige aanbesteding heeft plaatsgevonden. Tweede helft 2016: Van de 37 gecontroleerde facturen/dossiers is in elf gevallen geoordeeld dat er geen rechtmatige aanbesteding heeft plaatsgevonden. In de notities is per dossier aangegeven hoe deze rechtmatigheid is veroorzaakt.
2	De IC toont aan dat, wanneer de Unit Inkoopservices niet betrokken is geweest bij de aanbesteding, de aanbesteding vaak onrechtmatig is. De aanbeveling aan de organisatie is dan ook om de Unit Inkoopservices bij de aanbesteding te betrekken, zoals ook beschreven staat in het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid.
3	Gebleken is dat er weinig aandacht aan contractmanagement wordt besteed. Hierdoor is er bijvoorbeeld beperkt zicht op looptijden van contracten. Daarnaast kan door gebruik te maken van goede tools de beschikbare informatie beter ontsloten worden. Aanbevolen wordt om contractmanagement een hogere prioriteit te geven.

2017	
1	Eerste helft 2017: Van de 38 gecontroleerde facturen/dossiers is in drie gevallen geoordeeld dat er geen rechtmatige aanbesteding heeft plaatsgevonden. Tweede helft 2017: Van de 48 gecontroleerde facturen/dossiers is in tien gevallen geoordeeld dat er geen rechtmatige aanbesteding heeft plaatsgevonden. In de notities is per dossier aangegeven hoe deze rechtmatigheid is veroorzaakt.
2	Aanbevolen wordt om te onderzoeken welke organisatieonderdelen nagelaten hebben, inkoop aan de voorkant te betrekken en het resultaat hiervan in het managementoverleg te bespreken.
3	In de tweede helft van 2017 zijn tien facturen ontvangen van de Universiteit Maastricht voor tien dezelfde cursussen. Deze tien zijn niet aangemeld. Op zich is de procedure opleidingen duidelijk: de aanvrager of de leidinggevende dient de opleiding bij de Unit Inkoopservices te melden. In dit geval namen medewerkers uit drie verschillende teams deel aan deze cursus. Dat roept de vraag op wie verantwoordelijk is voor de melding aan de Unit Inkoopservices. Het risico is dat niemand zich geroepen voelt om aan te melden. De procedure voor de aanvraag van opleidingen kan verbeterd worden op het punt wie moet melden wanneer er meerdere teams/clusters een vergelijkbare cursus volgen.
2018	
1	Eerste helft 2018: Van de 37 gecontroleerde facturen/dossiers is in vier gevallen geoordeeld dat er geen rechtmatige aanbesteding heeft plaatsgevonden en in drie gevallen er een onjuiste toepassing van het intern beleid is geweest (totaal zeven). Tweede helft 2018: Van de 38 gecontroleerde facturen/dossiers is in dertien gevallen geoordeeld dat er geen rechtmatige aanbesteding heeft plaatsgevonden dan wel er een onjuiste toepassing van het intern beleid is geweest. In de notities is per dossier aangegeven hoe deze rechtmatigheid is veroorzaakt.
2	Aanbevolen wordt om de dossiers van de betreffende organisatieonderdelen - die nagelaten hebben inkoop aan de voorkant te betrekken - in het managementoverleg te bespreken.
3	Rechtsgeldig afgesloten contracten dienen gerespecteerd te worden.
4	Conform het huidige beleid dient, om een juiste aanbestedingsprocedure te waarborgen, gehandeld te worden conform het verplichte proces van centraal geleide inkoop (meldingsplicht en vroegtijdige inkoopbetrokkenheid).
5	Het is aan te bevelen om voor routinematig in te kopen producten en diensten raamovereenkomsten voor meerdere jaren aan te besteden, zodat leverzekerheid en prijzen voor langere termijn vastgelegd kunnen worden.
6	Ten aanzien van grote systemen, specifieke apparatuur en bijbehorende onderhoudscontracten maar ook bij (verlenging van) inhuur van specifieke deskundigheid ("de vent en niet de tent") kunnen aanbestedingsregels gaan knellen. Aanbestedingsplichtige vernieuwing heeft in zulke gevallen een grote financiële en organisatorische impact en geeft onzekerheden met betrekking tot de continuïteit van de gewenste functionaliteit/ dienstverlening. In deze gevallen is het aan te bevelen om te onderzoeken welke mogelijkheden wet- en regelgeving en jurisprudentie bieden.
7	Het is aan te bevelen om kaderstellende afspraken ten aanzien van sponsoring te formuleren en vast te leggen.

Bijlage 4 Bevindingen van de accountant

In onderstaande tabel zijn de bevindingen van de accountant opgenomen voor de periode 2015-2018, die betrekking hebben gehad op inkoop en aanbesteden.

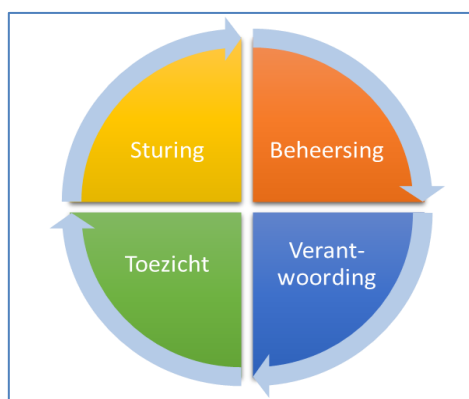
Tabel 13 Overzicht van de constatering en opmerkingen van de accountant aangaande inkoop en aanbesteden over de periode 2015 tot en met 2018

Constateringen en opmerkingen accountant met betrekking tot inkoop en aanbesteden 2015	
1	De bevindingen c.q. aanbevelingen hebben destijds uitgewezen dat wij voor onze jaarrekeningcontrole géén gebruik kunnen maken van de door uw gemeente getroffen geautomatiseerde beheersingsmaatregelen die zijn opgenomen in de digitale workflow van de inkoopfacturen. Om voldoende zekerheid te krijgen over de betrouwbare en rechtmatige verwerking en betaling van de inkoopfacturen hebben wij aanvullende gegevensgerichte controlewerkzaamheden verricht. Uit deze controlewerkzaamheden komen geen tekortkomingen.
2	In 2015 heeft nog geen volledige opvolging plaatsgevonden van alle bevindingen c.q. aanbevelingen die in 2014 zijn gedaan.
3	Er is sprake van een rechtmatigheidsfout ad € 422.095 welke voortkomt uit onrechtmatige aanbestedingen bij een drietal energiecontracten en een onrechtmatigheid ad € 90.000 inzake beveiliging parkeren. Vanuit de verantwoording van de gemeente Maastricht inzake de uitbestede jeugdhulptaken, is er sprake van een onzekerheid ad € 3.883.566 (getrouwheid en rechtmatigheid). Vanuit de verantwoording van de gemeente Maastricht inzake de uitbestede jeugdtaken, is er sprake van een onzekerheid ad € 586.999 (rechtmatigheid).
4	Het ontbreekt op dit moment bij de gemeente aan een volledig contractenregister, evenals voorgaand jaar. Volledigheidshalve melden we dat voor de nieuwe aanbestedingen dit contractregister up-to-date is. Door het ontbreken van een actueel en volledig inzicht in het contractregister bestaat het risico dat het inzicht in de volledigheid van de schulden uit hoofde van dergelijke contracten niet kan worden gewaarborgd. Ook wordt de beoordeling van de inkoopfacturen ten opzichte van het contract in voorkomende gevallen bemoeilijkt omdat de contracten niet centraal raadpleegbaar zijn voor de gehele organisatie. We adviseren u om de vastleggingen in het contractregister te vervolledigen om zo een actueel totaaloverzicht te verkrijgen en daarmee de volledigheid van de contracten en eventuele schulden uit hoofde van deze contracten te kunnen bepalen en verwerken in de jaarstukken.
2016	
1	Op basis van de uitgevoerde controlewerkzaamheden voor de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen hebben wij onrechtmatigheden vastgesteld voor € 403.000 die meetellen voor ons oordeel. Daarnaast hebben wij een onzekerheid inzake (Europese) aanbestedingen geïdentificeerd voor een bedrag van € 1.182.000. Hierbij bestaat de onzekerheid met betrekking tot de argumentatie omtrent (Europese) aanbestedingen die conform de Kadernota Rechtmatigheid 2017 alleen kwalitatief gemeld hoeven te worden in het accountantsverslag. Deze tellen derhalve niet mee voor ons oordeel. Onrechtmatigheden ten aanzien van aanbestedingen - € 393.000.
2	We hebben het college geadviseerd om op basis van een jaarlijks te ramen inkoopbehoefte en een actueel contractregister vooraf (preventief) na te gaan of de voorgenomen inkoop plaatsvinden volgens de juiste aanbestedingsprocedure, en achteraf (tijdig) een spendanalyse uit te voeren. Actiepunt: Toereikende preventieve interne controles verder implementeren om de naleving van de Europese aanbestedingsregels structureel te borgen, waaronder een spendanalyse.

3	<p>Uit de controlewerkzaamheden blijkt dat geen totaalanalyse is verricht over een periode van meerdere jaren om vast te stellen dat de juiste aanbestedingsvorm is gehanteerd door de gemeente. Het is hierbij mogelijk dat jaarlijks een opdracht wordt aanbesteed, terwijl deze over een tijdvak van 48 maanden als één gehele opdracht aanbesteed zou moeten worden. Het risico bestaat dat de rechtmatigheid van de aanbestedingen niet vastgesteld kan worden. Wij adviseren u over 2016 een totaalanalyse op de bestedingen over meerdere jaren uit te voeren om de rechtmatigheid van de aanbestedingen te kunnen controleren. Urgentie is hoog.</p> <p>Wij hebben vastgesteld dat de gemeente procesbeschrijvingen heeft die zijn geënt op specifieke processen en processtappen. De hierbij behorende beheersmaatregelen worden niet in alle gevallen gedocumenteerd en het verdient aanbeveling dat deze beheersmaatregelen expliciet een plaats krijgen in de procesbeschrijvingen voor bijvoorbeeld het proces aanbestedingen, inkopen, personeel, subsidieverstrekkings, verhuuropbrengsten, uitkeringen sociale zaken, uitkeringen Wmo en voorzieningen.</p>
2017	
1	<p>De interne controlesituatie van het proces inkoop en aanbesteding is in de kwaliteitstoets geëvalueerd als <i>verbetering nodig</i>. Deze score laat zien dat de interne controlemaatregelen op de rechtmatigheid van het proces op orde zijn, maar er verbeteringen nodig zijn in de interne beheersmaatregelen zodat afwijkingen terstond worden gesignaleerd tijdens de uitvoering in plaats van achteraf.</p> <p>Advies is om toereikende preventieve interne controles (en beheersmaatregelen) verder te implementeren om de naleving van de Europese aanbestedingsregels te borgen, waaronder een spendanalyse.</p> <p>Wij onderschrijven de acties en prioriteiten die genoemd worden in de kwaliteitstoets gemeente Sittard-Geleen voor het proces inkoop en aanbestedingen over het eerste half jaar 2017. In de interne controle is in totaliteit een bedrag aan opdrachtwaarde (exclusief btw) van € 263.000 als onrechtmatig aangemerkt. Hierbij is getoetst op Europese, nationale en lokale wetgeving.</p>
2018	
1	<p>Inkoopbestellingen worden decentraal en op verschillende manieren geplaatst. Wij adviseren om een uniform, centraal proces in te richten voor het plaatsen van bestellingen zodat hier overkoepelende monitoring op kan plaatsvinden.</p>
2	<p>Wij hebben vastgesteld dat een groot deel van de medewerkers binnen de gemeente Sittard-Geleen bestellingen kan plaatsen en offertes autoriseren. De toewijzing van deze rechten om bestellingen te plaatsen ligt niet in lijn met de mandatering binnen de gemeente. Bestellingen vinden gesegmenteerd plaats, waardoor geen overkoepelend toezicht kan plaatsvinden.</p> <p>Wij adviseren u om de (onder)mandatering te analyseren en bestellingen via een uniform proces te laten plaatsvinden. Hierbij dient de gemeente stringenter toezicht te houden op het gebruik van de inkoopformulieren. Op deze manier worden de behoeften beoordeeld en geautoriseerd door het inkoopteam alvorens een verplichting wordt aangegaan. Op de langere termijn kan de gemeente ervoor kiezen om de autorisatie van bestellingen via een aparte module in Coda te laten lopen en hiermee het proces te digitaliseren. Hierdoor zal het uitvoeren van algeheel toezicht en controle efficiënter ingericht kunnen worden.</p>

Bijlage 5 Beschrijving Governance

Of en in hoeverre de raad van Sittard-Geleen in staat is invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende rol, is afhankelijk van de inrichting van de governance van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hieronder wordt verstaan: het sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelen, alsmede het op een open wijze daarover communiceren en afleggen van verantwoording. Samengevat bestaat governance uit een aantal samenhangende componenten, te weten: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht (zie figuur 8).



Figuur 8 Governance

Sturing

Sturing is het proces waarbij door de raad richting wordt gegeven aan het College van Burgemeester en Wethouders (College van B&W) en de gemeentelijke organisatie om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om het uitzetten van de koers.

Beheersing

Beheersing is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met het vastgestelde beleid en de gemaakte plannen. Zo nodig worden maatregelen getroffen om bij te sturen, zodat de beleidsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Het gaat hier om het op koers houden van het (bouw)proces door een adequaat (bouw)procesmanagement.

Verantwoording

Verantwoording betekent rekenschap afleggen door het ambtelijk management aan het College van B&W en door het College van B&W aan de raad. Onder deze component vallen onder andere management- en bestuursrapportages en de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening. Het gaat hier om de verantwoording van de projectuitvoering.

Toezicht

Toezicht houdt in dat uiteindelijk de raad beoordeelt of de uitvoering van het beleid voldoet aan de gestelde eisen en of de afgesproken resultaten op de meest efficiënte wijze zijn behaald. Zo nodig kan de raad bijsturen. Het gaat hier om de beoordeling van de projectuitvoering.

Bijlage 6 Rolverdeling in het inkoop- en aanbestedingsproces

In onderstaand schema is de rolverdeling van de verschillende actoren in de verschillende stappen in het inkoop- en aanbestedingsproces weergegeven.

Tabel 14 Weergave van rolverdeling bij de eerste fase (voortraject)

Fase in het inkoop- en aanbestedingsproces	Stap	Rol budgethouder	Rol materie-deskundige	Rol Centraal Geleide Inkoop
<u>Voortraject inkoopproces</u>				
Behoeftebepaling	Stap 1	Uitvoerend	Adviserend	Geen
Stap onderzoek naar de aanwezigheid van de (raam)overeenkomst	Stap 2	Adviserend	Uitvoerend	Adviserend
Maken (directie) raming	Stap 3	Adviserend	Uitvoerend	Adviserend
Aanmaken inkoopdossier	Stap 4	Geen	Geen	Uitvoerend
Budgetaanvraag		Uitvoerend	Geen	Geen
Planning		Adviserend	Adviserend	Uitvoerend
Inkoopstrategie	Stap 5	Adviserend	Uitvoerend	Uitvoerend
Bepalen inkoop- of aanbestedingsprocedure		Adviserend	Geen	Uitvoerend
<u>Specificatiefase</u>				
Opstellen technische en inhoudelijke bepalingen aanbestedingsdocument (Programma van eisen/bestek, bijlagen)	Stap 6	Adviserend	Uitvoerend	Adviserend
Opstellen inkooptechnische bepalingen aanbestedingsdocument	Stap 7	Adviserend	Adviserend	Uitvoerend
Opstellen beoordelingsmatrix	Stap 7	Adviserend	Adviserend	Uitvoerend
Opstellen conceptcontract (facultatief)	Stap 7	Adviserend	Adviserend	Uitvoerend

Tabel 15 Weergave van rolverdeling bij de fasen selecteren en contracteren

Fase in het inkoop- en aanbestedingsproces	Stap	Rol budgethouder	Rol materie-deskundige	Rol Centraal Geleide Inkoop
<u>Selectiefase</u>				
Bepaling gegadigden		Adviserend	Adviserend	Uitvoerend
Publicatie of uitnodiging	Stap 8	Geen	Geen	Uitvoerend
Nota van inlichtingen	Stap 9	Adviserend	Uitvoerend	Uitvoerend
Uitvoeren aanmelding/ aanbesteding en opstellen proces verbaal (digitaal)	Stap 10	Geen	Geen	Uitvoerend
Controle inschrijvingen/ aanmeldingen	Stap 17	Adviserend	Uitvoerend	Uitvoerend
Beoordeling inschrijvingen/ aanmeldingen	Stap 11	Adviserend	Uitvoerend	Uitvoerend
<u>Contractfase</u>				
Contractbesprekingen		Geen	Uitvoerend	Uitvoerend
Gunningsadvies	Stap 12	Geen	Geen	Uitvoerend
Voorlopige gunning	Stap 13	Uitvoerend	Geen	Uitvoerend
Opstellen contract		Adviserend	Adviserend	Uitvoerend
Afwijzing overige partijen		Uitvoerend	Adviserend	Uitvoerend
Opdrachtverstrekking	Stap 14	Uitvoerend	Geen	Geen
Finaliseren inkoopdossier (checklist), archivering		Geen	Uitvoerend	Uitvoerend
Verplichtingenadministratie		Geen	Uitvoerend	Geen
Evaluatie inkooptraject (evaluatieformulier)		Uitvoerend	Uitvoerend	Uitvoerend
Implementatie		Adviserend	Uitvoerend	Adviserend

Tabel 16 Weergave van rolverdeling bij de fasen bestellen, bewaken en nazorg

Fase in het inkoop- en aanbestedingsproces	Stap	Rol budgethouder	Rol materie-deskundige	Rol Centraal Geleide Inkoop
<u>Bestelfase</u>				
Afropen uit contract		Uitvoerend	Uitvoerend	Geen
Administratieve handelingen		Uitvoerend	Uitvoerend	Geen
<u>Bewaakfase</u>				
Controle kwaliteit		Geen	Uitvoerend	Geen
Controle financiën	Stap 16	Uitvoerend	Uitvoerend	Geen
Contractbeheer		Geen	Uitvoerend	Adviserend
Contractmanagement		Geen	Uitvoerend	Adviserend
<u>Nazorgfase</u>				
Evaluatiegesprek leverancier Contractmanagement	Stap 17	Uitvoerend	Uitvoerend	Adviserend
Bijstellen kwaliteit		Adviserend	Uitvoerend	Adviserend
Bijwerken leveranciersgegevens		Geen	Uitvoerend	Adviserend
Betaling		Uitvoerend	Adviserend	Geen

Bijlage 7 Overzicht Cases

De casestudy behorende bij dit onderzoek is uitgevoerd langs de volgende cases:

1. Inhuur P&C-adviseur cluster beleid (2018)
2. Dyslexie (2018)
3. Integrale inspecties vastgoedobjecten (2018)
4. Raamovereenkomst Groot Onderhoud Wegen (2017)
5. Ambtelijke herhuisvesting (2017)
6. Licentie software schoonmaak controle (2017)
7. Cursus Hoe werkt de Gemeente (2018)

Om een representatieve selectie van cases te krijgen zijn de volgende criteria gebruikt:

1. De inkoop- of aanbestedingstrajecten (=dossiers) moeten afgerond zijn in de periode 2015 tot en met 2018. Daarbij dient een evenredige verdeling per inkoopopdracht (Werken, Leveringen en Diensten) over de vier jaar te worden gehanteerd.
2. De inkoopdossiers moeten betrekking hebben op Werken, Leveringen en Diensten.
3. De inkoopdossiers moeten een spreiding laten zien over de gemeentelijke diensten/afdelingen van de gemeente Sittard-Geleen.
4. Ordergrootte: omvang in euro's van het inkoop- of aanbestedingstraject. Ook hierbij dient een evenredige verdeling te worden gehanteerd. Zie hiervoor de drempelbedragen per inkoopopdracht in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Sittard-Geleen.
5. Type aanbesteding (enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, nationaal en Europees): dit selectiecriteria hangt nauw samen met de orde grootte, omdat dit het type van de aanbesteding bepaalt.

In het volgende schema zijn de bevindingen per case weergegeven. De casestudy is ingericht langs de onderdelen van het inkoopproces. Hierbij onderscheiden we de volgende fasen:

Strategische inkoop

Voorafgaand aan het inkoopproces vindt de fase van strategische inkoop plaats. Strategische inkoop betreft het formuleren en naleven van de inkoopuitgangspunten, die zijn afgeleid van de algemene strategie en doelstellingen, die binnen een organisatie zijn vastgesteld. In deze fase wordt bijvoorbeeld ingegaan op de behoeftebepaling van de organisatie (wat hebben we nodig om onze doelstellingen te realiseren?) en op de make-or-buy beslissingen (doen we het zelf of laten we werkzaamheden door anderen uitvoeren?)

Specificeren

Specificeren start bij het bepalen van de behoefte van de gebruiker en het doel van de aanbesteding, die in de specificatie in detail beschreven wordt. Het formuleren van een goede specificatie vroeg in het inkoopproces voorkomt dat producten of diensten niet voldoen aan de gebruikersbehoeften of als te duur worden beschouwd.

De specificatie is functioneel of technisch van aard. Functioneel wil zeggen, het beschrijft de functionaliteit die een product of dienst moet hebben voor de gebruiker. Een technische specificatie beschrijft de technische eigenschappen en karakteristieken van een product of dienst. De specificatie krijgt veelal gestalte in de vorm van een programma van eisen of bestek.

Een goede specificatie is een optimale oplossing voor de gedefinieerde probleemstelling, die in de markt is onder te brengen, hanteerbaar is in de offerteaanvraag, een goede offertevergelijking mogelijk maakt, de inkoper voldoende commerciële vrijheid biedt, maar de leverancier geen handvat biedt om bij niet nakomen van zijn verplichting vrijuit te gaan.

Selecteren

Het selecteren van een leverancier omvat globaal een aantal deelstappen:

1. Vaststellen van de methode van aanbesteden – dit is vaak afhankelijk van de waarde van de opdracht.
2. Het in kaart brengen en toetsen van de (voorlopige) leverancierseisen.
3. Op basis hiervan wordt een leverancierslijst opgesteld.
4. Vervolgens wordt een offerteaanvraag uitgestuurd.
5. Ingediende offertes worden beoordeeld.
6. Tot slot wordt er een leverancier geselecteerd en hieraan wordt gegund.

Contracteren

In de fase contracteren wordt tot een contract gekomen tussen de aanbestedende dienst en de aanbieder aan wie de opdracht is gegund. In het contract worden wederzijds de verplichtingen en de verdeling van risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vastgelegd.

Bestellen/uitvoering

Na het afronden van de contracteerfase is in principe de aanbesteding afgerond, echter nu begint het operationeel inkopen in de vorm van uitvoering geven aan hetgeen in de aanbesteding is afgesproken en in de contracteerfase is vastgelegd.

Bewaken

Contracten, uitvoering en bestelling dienen bewaakt te worden. Op contractniveau worden de details die vastgelegd zijn in de overeenkomst bewaakt. Deze details kunnen onder andere betrekking hebben op de uitvoer-, bestel-, lever- en betalingscondities. Op uitvoeringsniveau wordt gekeken in hoeverre de eisen zoals weergegeven in het bestek worden nagekomen. Op bestelniveau worden individuele bestellingen bewaakt met betrekking tot, bijvoorbeeld, leverdatum en kwaliteit.

Nazorg en evaluatie

Nazorg heeft betrekking op het na oplevering afhandelen van restpunten en garanties. Evaluatie vindt plaats door het registreren en terugkoppelen van leveranciersprestaties, het initiëren van (wederzijdse) verbeteringsacties, het inwinnen van externe leveranciersinformatie zoals audits, het inwinnen van marktinformatie, en het verkrijgen en behouden van inzicht in de kostprijsopbouw van de leverancier en in de lange termijn doelstellingen van de leverancier.

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
85410 Inhuur P&C-adviseur cluster beleid	
Strategische inkoop	<p>Aanbesteding is via Negometrix uitgezet. Het gaat om de tijdelijke inhuur van een P&C-adviseur als vervanging van een zieke collega.</p> <p>Startformulier inkoopstrategie ingevuld. Geraamde waarde bedraagt circa € 51.800.</p> <p>Inkoopstrategie = hefboom (hoge inkoopwaarde /veel aanbieders) – concurrentie maximaal zijn werk laten doen. Gezien de hoogte van het bedrag is er sprake van een meervoudig onderhandse aanbesteding.</p> <p>Er worden vijf partijen uitgenodigd omdat de ervaring leert dat het lastig is om een geschikte kandidaat te vinden. Dit als argumentatie waarom de vraag breed wordt uitgezet.</p> <p>Het gunningscriterium is kwaliteit. Duurzaamheid maakt geen onderdeel van de opdracht uit, wel wordt er een lokale partij uitgenodigd.</p> <p>De planning voor het traject is ook opgenomen in het startformulier.</p>
Specificeren	<p>Er zitten in het dossier geen stukken die ingaan op de eisen voor de P&C-adviseur. Wel zijn er twee mailwisselingen in het dossier.. Bij de gesprekken met de bedrijven is gebruik gemaakt van een functieprofiel van HRM. De eisen die gesteld worden aan de P&C adviseur staan in algemeen zin in de functieomschrijving van HRM. Daarnaast is in de gesprekken met de kandidaten mondeling aangegeven wat de verwachtingen zijn m.b.t. de kandidaat en de uit te voeren werkzaamheden</p>
Selecteren	<p>Er is Excel-overzicht in de map inschrijvingen waarin de uurtarieven staan benoemd, het aantal beschikbare uren en daarnaast in een kolom de beoordeling door de materiedeskundige.</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving																																
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Omvang (beschikbaar)</th> <th>Bedrag</th> <th>Opmerking</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>4 maanden, 32 uur per week</td> <td>55,00 incl. reiskosten, excl. btw</td> <td>Heeft ervaring met gemeenteland.</td> </tr> <tr> <td>36 uur per week</td> <td>97,50 incl. reiskosten, excl. btw</td> <td>Dit uurtarief wil ik niet betalen. Te zwaar.</td> </tr> <tr> <td>36 uur per week</td> <td>97,50 incl. reiskosten, excl. btw</td> <td>Dit uurtarief wil ik niet betalen. Te zwaar.</td> </tr> <tr> <td>24 uur per week</td> <td>90,00 incl. reiskosten, excl. btw</td> <td>Dit uurtarief wil ik niet betalen. Te zwaar.</td> </tr> <tr> <td>per 1-4 36 uur per week</td> <td>97,50 incl. reiskosten, excl. btw</td> <td>Te laat, te duur en te zwaar</td> </tr> <tr> <td>1/2 april full time</td> <td>80,00 incl. reiskosten, excl. btw</td> <td>Relatief duur</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Relevante info ontbreekt nog</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Relevante info ontbreekt nog</td> </tr> <tr> <td></td> <td>89,50 incl. reiskosten, excl. btw</td> <td>Wel gemeente ervaring, accent ligt bij ic-werk.</td> </tr> </tbody> </table>	Omvang (beschikbaar)	Bedrag	Opmerking	4 maanden, 32 uur per week	55,00 incl. reiskosten, excl. btw	Heeft ervaring met gemeenteland.	36 uur per week	97,50 incl. reiskosten, excl. btw	Dit uurtarief wil ik niet betalen. Te zwaar.	36 uur per week	97,50 incl. reiskosten, excl. btw	Dit uurtarief wil ik niet betalen. Te zwaar.	24 uur per week	90,00 incl. reiskosten, excl. btw	Dit uurtarief wil ik niet betalen. Te zwaar.	per 1-4 36 uur per week	97,50 incl. reiskosten, excl. btw	Te laat, te duur en te zwaar	1/2 april full time	80,00 incl. reiskosten, excl. btw	Relatief duur			Relevante info ontbreekt nog			Relevante info ontbreekt nog		89,50 incl. reiskosten, excl. btw	Wel gemeente ervaring, accent ligt bij ic-werk.		
Omvang (beschikbaar)	Bedrag	Opmerking																															
4 maanden, 32 uur per week	55,00 incl. reiskosten, excl. btw	Heeft ervaring met gemeenteland.																															
36 uur per week	97,50 incl. reiskosten, excl. btw	Dit uurtarief wil ik niet betalen. Te zwaar.																															
36 uur per week	97,50 incl. reiskosten, excl. btw	Dit uurtarief wil ik niet betalen. Te zwaar.																															
24 uur per week	90,00 incl. reiskosten, excl. btw	Dit uurtarief wil ik niet betalen. Te zwaar.																															
per 1-4 36 uur per week	97,50 incl. reiskosten, excl. btw	Te laat, te duur en te zwaar																															
1/2 april full time	80,00 incl. reiskosten, excl. btw	Relatief duur																															
		Relevante info ontbreekt nog																															
		Relevante info ontbreekt nog																															
	89,50 incl. reiskosten, excl. btw	Wel gemeente ervaring, accent ligt bij ic-werk.																															
Contracteren	<p>Uitvoeringsvoorwaarden Voor de uitvoering van de opdracht gelden de volgende voorwaarden: .</p> <ul style="list-style-type: none"> De overeenkomst heeft betrekking op de inhuur van de heer XXX voor het uitvoeren van de werkzaamheden van een P&C-adviseur voor primair het cluster Beleid. De inhuurperiode loopt van 3 april 2018 tot 31 juli 2018. In goed overleg tussen opdrachtgever en -nemer is het verlengen van de inhuurperiode mogelijk. De werkzaamheden starten in week 14. De eerste 4 weken voor 24 uur per week en vanaf week 18 voor 40 uur (5 dagen van 1 uur) per week. Het all-in uurtarief bedraagt 89,50 exclusief btw. Dit is inclusief reis- en verblijfskosten. 																																

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedings-proces	Beschrijving												
	Het lijkt erop dat de geselecteerde persoon zijn uurtarief heeft verlaagd. Op basis van de eerdere beoordeling, was deze persoon afgewezen: Te laat, te duur en te zwaar'.												
Bestellen/uitvoering	<p>Er is een memo toegevoegd in het dossier over de verlenging van de opdracht. Omdat in de beginfase niet duidelijk was hoe lang de diensten van XXX nodig waren, is in de inkoopstrategie aangegeven dat er na de primaire opdracht vervolgoopdrachten verstrekt kunnen worden. Om er voor te zorgen dat de totale opdrachtwaarde past bij de gekozen aanbestedingsprocedure is de opdrachtwaarde gemaximeerd op € 125.000.</p> <p>Spend XXX Op basis van de werkelijke kosten⁴² tot nu toe worden de totale werkelijke kosten geraamd op:</p> <table border="0"> <tr> <td>Periode april – juli</td> <td>€</td> <td>93.240</td> </tr> <tr> <td>Periode aug – dec</td> <td>€</td> <td>56.040</td> </tr> <tr> <td>Periode jan – april</td> <td>€</td> <td>40.000</td> </tr> <tr> <td>Totale verwachte kosten</td> <td>€</td> <td>129.280</td> </tr> </table> <p>Dit ligt in lijn met de in de inkoopstrategie aangegeven maximale opdrachtwaarde.</p>	Periode april – juli	€	93.240	Periode aug – dec	€	56.040	Periode jan – april	€	40.000	Totale verwachte kosten	€	129.280
Periode april – juli	€	93.240											
Periode aug – dec	€	56.040											
Periode jan – april	€	40.000											
Totale verwachte kosten	€	129.280											
Bewaken	<p>Advies Inkoop Vooraf is aangegeven dat er mogelijk sprake zou zijn van vervolgoopdrachten en hier is in de inkoopstrategie rekening mee gehouden. Voor de aanvullende opdracht is géén nieuwe melding/inkoopstrategie/aanbesteding nodig. Met XXX is reeds gesproken en de contractvoorwaarden en het uurtarief blijven ongewijzigd. De opdrachtverlenging formaliseren middels een opdrachtbrief (zie bijlage). Het moge duidelijk zijn dat verlenging van de overeenkomst na 1 mei niet meer mogelijk is.</p>												
Nazorg en evaluatie	<p>Er is een evaluatieformulier inkooptrajecten ingevuld, dat ingaat op het startformulier.</p> <p>In het dossier zit geen evaluatie met de geselecteerde partij (persoon). Naast dit document is het dossier compleet.</p>												
90213 Dyslexie													
Strategische inkoop	<p>Het betreft de inkoop van dyslexie die betrekking heeft op jeugdigen in de gemeente Sittard-Geleen met ernstig enkelvoudige dyslexie conform het dyslexieprotocol, daar waar de gemeente conform de Jeugdwet verantwoordelijk voor is én jeugdigen in groep 3 en 4 die gedurende 2 periodes tot de laagste 10% lezers/spellers horen en gereede kans hebben op doorverwijzing naar specialistische dyslexiezorg.</p> <p>Er is voorafgaand aan de aanbesteding een marktconsultatie gehouden. Sittard-Geleen wil dyslexie door middel van een aanbestedingstraject preventief en curatief integraal op de markt zetten, waarbij er vroegtijdig en eerder wordt inbegrepen om dyslexie aan te pakken. Vandaar deze marktconsultatie. Deze heeft eerst schriftelijk plaatsgevonden en vandaag vindt een verdieping plaats.</p>												

⁴² Bron: CODA 19 november 2018

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p><u>Aandachtspunten van aanwezige aanbieders</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe ver kijk je integraal (smal in dyslexie of breed leesbevordering)? • Aansluiting branchevereniging. • Benoemde resultaten zijn reëel. • Duidelijke criteria opstellen. • Duidelijkheid bieden over benoemde aantallen. • Geen voorstander van coöperatie, onder andere vanwege extra kosten die hiermee gemoeid zijn. • Keuzevrijheid is belangrijk. • Samenwerking met onderwijs in projectteam. • Uniforme wijze van handelen is belangrijk. • Aandacht voor zomervakantie in verband met aanbesteding. • Aandacht voor overgangsccliënten. <p>Er wordt een korte toelichting gegeven op de pilot. Meer info blijkt uit bijgevoegd filmpje. https://vimeo.com/264448847/993afcaf13</p> <p>Het verslag van de marktconsultatie is tijdens de aanbesteding onderdeel van de aanbestedingsdocumenten. Er is een inkoopstrategie geschreven voorafgaand aan het formuleren van het PvE en het uitzetten van de opdracht. Hierin staat een planning en inhoudelijk het volgende:</p> <p>Hoofddoel Het hoofddoel van de gemeente is om met het doorlopen van een aanbesteding te komen tot een overeenkomst met drie opdrachtnemers voor het uitvoeren van de in paragraaf 1.2 beschreven activiteiten.</p> <p>Overige doelstellingen Naast bovenstaand hoofddoel ten behoeve van inkoop streven we de volgende beleidsdoelen na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jeugdigen in Sittard-Geleen groeien gezond op in een veilige omgeving en ontwikkelen zich tot zelfstandige burgers die participeren in de maatschappij. • Zij krijgen indien nodig snel, tijdig en dichtbij de juiste efficiënte jeugdhulp. We willen daarbij een verschuiving realiseren van zware naar lichte vormen van zorg, dan wel naar preventie. • Jeugdigen met dyslexie in de gemeente Sittard-Geleen lezen en spellen op zodanige manier dat zij voldoende leesvaardigheden hebben om kansrijk in de samenleving te staan. <p>Deze uiten zich in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • preventiever • eerder • kwalitatiever • integraler • kostenbesparend

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>Kosten en opdrachtwaarde/aanbestedingswaarde Het jaarlijks budgettair kader van de gemeente voor 2019 t/m 2022 is € 419.000 en voor 2023 en 2024 € 329.000. De totale aanbestedingswaarde is € 2.334.000. Het aan te besteden bedrag overschrijdt dus de Europese drempel. Er wordt ingezet op nationaal openbare procedure.</p> <p>Gezien bovenstaande laat dyslexie zich het beste kwalificeren als hefboomproduct. Dit betekent dat in de aanbesteding met name gefocust moet worden op de concurrentie maximaal haar werk te laten doen.</p>
Specificeren	<p>Er is een aanbestedingsleidraad opgesteld voor de aanbieders en het PvE is een separate bijlage. Het Programma van Eisen bestaat uit een pakket van eisen met een knock-out karakter. Het niet (kunnen) voldoen aan één van deze eisen, leidt automatisch tot uitsluiting van de inschrijving.</p> <p>Er wordt gekozen voor het gunningscriterium EMVI.</p> <p>De gemeente is voornemens een overeenkomst af te sluiten per 1 januari 2019 met maximaal 3 opdrachtnemers. In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over de voorwaarden voor de samenwerking en de uitvoering van daaronder vallende dienstverlening, evenals de verplichting tot het leveren van de dienstverlening aan de doelgroep. De hoofdduur van de overeenkomst van de gemeente Sittard-Geleen is 2 jaar. Daarna bestaan er achtereenvolgens twee optionele verlengingsmogelijkheden, telkens voor een periode van 24 maanden. Inclusief verlengingen kan de overeenkomst dus lopen tot uiterlijk 1 januari 2025.</p> <p><u>De ondernemer beschikt voor de uitvoering van de overeenkomst over voldoende financiële en economische draagkracht.</u> De minimumeis luidt: Inschrijver toont aan een adequate verzekering voor bedrijfs- en beroepsrisico's te hebben. Daartoe volstaat een kopie van het polisblad of het verzekeringscertificaat. De polis moet een minimale dekking van € 1.000.000 per gebeurtenis en € 2.000.000 per jaar hebben. Als inschrijver op andere wijze bedrijfs- en beroepsrisico's heeft afgedekt, dient inschrijver dit te beschrijven en aan te tonen.</p> <p><u>Kerncompetentie</u> De ondernemer dient aan te tonen dat hij over voldoende technische en vakbekwaamheid beschikt door het per benoemde kerncompetentie indienen. Kerncompetentie 1: het in de afgelopen 3 jaar uitvoeren van dyslexiehulp met een minimum aantal cliënten van 10 per jaar in opdracht van en naar tevredenheid van een opdrachtgever*. Met minimaal 10 cliënten per jaar wordt bedoeld: in hulp hebben, traject hoeft nog niet te zijn afgerond. (*) Met één opdrachtgever wordt tevens bedoeld een samenwerkingsverband tussen verschillende organisaties vergelijkbaar met onderhavige aanbesteding. De ingediende referentie dient aan de volgende voorwaarden te voldoen: • De ingediende referentie mag niet ouder zijn dan 3 jaar. Dat wil zeggen: de beschreven werkzaamheden moeten zijn afgerond of lopend zijn na 28 september 2015 (3 jaar gerekend vanaf datum inschrijving). • Indien meer dan 1 referentieopdracht wordt opgegeven, zal slechts de eerste opgegeven referentieopdracht worden beoordeeld. • In geval van een samenwerkingsverband wordt volstaan door het overleggen van referentie(s) door één van de combinanten. • De referentieopdracht dient rechtsgeldig te zijn ondertekend door een bevoegd vertegenwoordiger van Inschrijver. In geval van een samenwerkingsverband.</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>Alle bijlagen zijn apart mee gepubliceerd</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uniform Europees Aanbestedingsdocument 2. Marktconsultatieverslag 3. Programma van Eisen 3A Verwerkersovereenkomst 3B Escalatieprotocol 4. Verklaring beroep draagkracht derde 5. Verklaring beroep technische bekwaamheid derde 6. Format Referentieopdracht 7. Overeenkomst 8. Algemene Voorwaarden Gemeente Sittard-Geleen <p>Naar aanleiding van het PvE (4 dagen voor het verstrijken van de reactietermijn voor indienen aanbesteding) heeft een aanbieder een brief opgesteld naar de wethouder. Hierin gaat hij in op het feit dat er met de inkoop van dyslexie weer een bezuiniging wordt beoogd.</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>Bij de inkoop voor 2019 (deadline inschrijving vrijdag 28 september om 12.00 uur) wordt weer een bezuiniging beoogd. Men verwacht van ons dat zowel preventieve als curatieve zorg worden uitgevoerd voor één lumpsum-bedrag, terwijl beschikbaar gestelde gelden voor 2019 niet dekkend zijn wanneer wordt gerekend met de aantallen die de gemeente in haar stukken via Negometrix aangeeft.</p> <p>De beperkingen die zijn opgenomen in het inkoopbeleid van uw gemeente, leveren voor ons als aanbieders onoverkomelijke knelpunten op voor de uitvoeringspraktijk. Wij vrezen dat al op korte termijn de nadelige effecten voor de kinderen die deze zorg zó hard nodig hebben, pijnlijk zichtbaar zullen worden.</p> <p>Vanuit deze onrust schreven we toegevoegde brief naar het Nederlands Kwaliteitsinstituut Dyslexie (NKD), dat onze dyslexiezorg monitort. De voorzitter van het NKD, [REDACTED] deelt deze zorg en zal dat ook zo spoedig mogelijk met het inkoopteam bespreken.</p> <p>Gezien de enorme onrust die bij onderstaande praktijken leeft, voelen wij ons genoodzaakt deze zorg met u als wethouder te delen. We constateren helaas dat onze gezamenlijke en individuele pogingen om in uw gemeente het gesprek aan te gaan, niets hebben opgeleverd. Heel graag zouden wij de gesprekken met de gemeente willen hervatten nadat u een urgentie om tot constructieve oplossingen te komen, aan uw gemeentelijke inkoop heeft afgegeven.</p> <p>Concreet willen wij u daarom vragen om met spoed te reageren op deze brief, in gesprek te gaan met ons en de inkoop deadline van a.s. vrijdag te verschuiven totdat overleg heeft plaatsgevonden.</p>
Selecteren	<p>Naast een nota van inlichtingen is er voorafgaand een informatiebijeenkomst door de gemeente belegd (dus nog na de marktconsultatie). Deze is wel bedoeld om het aanbestedingsproces toe te lichten en niet op inhoudelijke vragen in te gaan.</p> <p>De nota van inlichtingen kent 39 vragen. Veel vragen gaan over de strenge eisen zoals een aanbieder het treffend verwoord: <i>'De algemene tendens bij het programma van eisen komt ongekend streng en vergaand in alle optieken over. Vele eisen lijken niet meer te gaan over het daadwerkelijk leveren van zorg, maar over verantwoorden, controle en regelstructuren. Er lijkt op deze manier ook geen vertrouwen te zijn in de aanbieders want zelfs bedrijfsvoerende processen worden gedictieerd.'</i></p> <p>Het idee van de aanbesteding was om 3 partijen te selecteren, maar op basis van het gunningsbesluit blijven slechts 2 partijen over omdat 2 partijen uitgesloten worden doordat ze niet alle formulieren hadden ondertekend. Er hadden ook maar 4 partijen ingeschreven.</p> <p>De beoordeling is uitgevoerd middels een beoordelingsmatrix, waarbij de materiedeskundigen scores hebben toegekend aan de inschrijvingen van de 2 partijen. Dat is gedaan op de gunningscriteria. Op basis van deze score is een definitief gunningsadvies gemaakt.</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
Contracteren	<p>Het contracteren verloopt niet bepaald soepel, want de aanbieder die het beste scoorde in de beoordelingsmatrix, probeert zich terug te trekken (wat uiteindelijk niet lukt), omdat ze de opdracht niet denken te kunnen uitvoeren op basis van de nagekomen informatie. De nagekomen informatie gaat vooral over de zorgen die verschillende scholen uiten ten aanzien van het beperkt aantal partijen die zijn gecontracteerd.</p> <p>Een scholengemeenschap stuurt op 12 oktober 2018 (na de gunning) een brief dat ze zich zorgen maken over het geringe aantal gecontracteerde partijen, waarop de gemeente als volgt antwoordt:</p> <p><i>U geeft aan weinig vertrouwen te hebben in de kwaliteit en wijze van samenwerken van een aanbieder. Vanzelfsprekend moeten beide aanbieders voldoen aan het Programma van Eisen. Hiervoor wordt contractmanagement uitgevoerd. Als blijkt, dat X of Y niet voldoen aan de gestelde eisen en er geen verbetering plaatsvindt binnen de afgesproken termijn, dan treedt het escalatieprotocol in werking. Heroverweging van deelname van X evenals Y is prematuur.</i></p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>Met betrekking tot de door u aangevoerde bezwaren delen wij het volgende mee:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het betreft hier een Europese aanbesteding, krachtens de gewijzigde Aanbestedingswet 2012. Dit schept wederzijds rechten en plichten tussen de partijen die de aanbesteding hebben gewonnen en de gemeente. Deze aanbestedingsprocedure is rechtmatig verlopen. Andere dienstverleners hebben ofwel niet ingeschreven, ofwel niet rechtsgeldig ingeschreven. Daarmee wordt de opdracht gegund aan de twee partijen die wel aan alle voorwaarden hebben voldaan. - M.b.t het aantal dienstverleners kan de overeenkomst conform de aanbestedingsdocumenten gegund worden aan maximaal 3 dienstverleners. Aangezien twee partijen rechtsgeldig hebben ingeschreven, wordt aan deze partijen de overeenkomst gegund. - Indien u vreest over te weinig capaciteit te beschikken, dan dient u deze capaciteit aan te trekken. Dit kan door o.a. onderaanneming of door het inhuren van voldoende gekwalificeerd personeel. In elk geval had u dit kunnen onderkennen toen u op de overeenkomst inschreef. Immers de overeenkomst had ook aan u alleen gegund kunnen worden. Ook bestond de mogelijkheid om als ondernemer in te schrijven in samenwerking met andere ondernemers. - Indien u vreest niet goed samen te kunnen werken met de andere dienstverlener, doen wij een beroep op uw beider professionaliteit. Het gaat hier immers om de belangen van het kind. In het door u beiden in gezamenlijkheid op te stellen plan van aanpak, kunt u hier onderling goede afspraken over maken. - M.b.t. het commitment van de schoolbesturen, De gemeente zal, in samenspraak met betrokkenen een Samenwerkingsconvenant Dyslexie 2019-2023 opstellen, waarin taken en verantwoordelijkheden van zowel gemeente, schoolbesturen en gecontracteerde dienstverleners worden vastgelegd. <p>De definitieve gunning gaat toch naar de twee geselecteerde partijen.</p>
Bestellen/uitvoering	De fasen 4 t/m 6 (bestellen bewaken en nazorg) zijn decentraal (operationele inkoop), hier vindt ook dossiervorming plaats vanuit de vakafdeling.

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedings-proces	Beschrijving
Bewaken	Geen informatie in dossier over gevonden.
Nazorg en evaluatie	Geen informatie in dossier over gevonden.
93443 Integrale inspecties vastgoedobjecten	
Strategische inkoop	<p>Aanbesteding is via Negomatrix uitgezet. Periode juni 2018 tot en met augustus 2018.</p> <p>Startformulier inkoopstrategie ingevuld. Geraamde waarde bedraagt circa € 525.000 (150 objecten à € 3.500)</p> <p>Inkoopstrategie = hefboom (hoge inkoopwaarde /veel aanbieders) – concurrentie maximaal zijn werk laten doen. Gezien de hoogte van het bedrag is er sprake van een Europese Aanbesteding.</p> <p>Planning van de aanbesteding is opgenomen op het startformulier.</p> <p>Er is ook verkend of de gemeenten Maastricht en Heerlen mee wilden doen met de aanbesteding. Beiden hadden geen interesse.</p>
Specificeren	<p>De gemeente Sittard is in de voorbereiding op de aanbesteding bezig om het vastgoedbeheer op orde te krijgen. Het voorzien in specifieke informatiebehoefte is van cruciaal belang en focust zich in het bijzonder op de integrale inspecties welke naast onderhoud bestaan uit een brandscan, een energielabel en voorzien in controle op wet- en regelgeving van circa 150 gebouwen. Deze aanbesteding is gericht om aan deze inspectie invulling te geven.</p> <p>Er is gekozen om te gunnen op basis van Economisch Meest Voordeling Inschrijving (EMVI): 60% prijs en 40% kwaliteit. Dat laatste bestaat uit een plan van aanpak, waarin ingegaan is op de haalbaarheid van de planning, mate van ontzorging en belasting van huurders en gebruikers, wijze van aanleveren van de resultaten.</p> <p>Duurzaamheid is onderdeel gemaakt van het inkoopproject, doordat er duurzame producten en werkwijzen worden voorgeschreven. Met andere woorden, in het programma van eisen zijn criteria gesteld met betrekking tot milieuaspecten. Deze zijn in de inkoopleidraad doorvertaald naar het hebben van ISO-certificeringen.</p> <p>Social Return maakte geen onderdeel uit van de opdracht. De toelichting is als volgt: "Er zijn géén mogelijkheden om Social Return toe te passen.</p> <p>Omdat sprake is van een openbare (Europese) aanbesteding gelden voor alle aanbieders gelijke kansen en kunnen lokale en regionale aanbieders meedingen naar de opdracht.</p> <p>Het programma van eisen is vormgegeven middels een aanbestedingsleidraad, met daarbij de volgende bijlagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uniform Europees Aanbestedingsdocument • Model Verklaring Beroep Draagkracht Derde • Model Referentieopdracht

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<ul style="list-style-type: none"> • Inschrijfformulier • Opdrachtbeschrijving integrale inspecties 2018 • Inspectieleidraad • Objectenlijst • Algemene inkoopvoorwaarden Sittard-Geleen <p>In de aanbestedingsleidraad zijn de spelregels van de aanbesteding opgesomd en zijn de uitsluitingsgronden, selectiecriteria en gunningscriteria (prijs en kwaliteit) beschreven. Kwaliteit is hierbij als volgt uitgewerkt: De inschrijver dient in een plan van aanpak te beschrijven op welke wijze hij aan de geformuleerde opdracht invulling c.q. uitwerking wil geven met in achtneming van de gestelde uitvoeringsvoorwaarden. Het plan van aanpak dient te bevatten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een concrete planning/fasering en beschrijving van de inspectiewerkzaamheden; • een visie op de samenwerking met de externe partij die namens de aanbesteder de directievoering doet; • de wijze waarop de overlast voor betrokken huurders en gebruikers tot een minimum beperkt wordt; • de wijze waarop de kwaliteit van de inspectiewerkzaamheden en de inspectieresultaten gewaarborgd is; • de wijze waarop de resultaten van de inspecties aan- c.q. opgeleverd worden voor invoering in het vastgoedbeheersysteem. <p>Belangrijke aspecten die meewegen in de beoordeling van de kwaliteit van het plan van aanpak zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mate van concreetheid van de planning/fasering en beschrijving van de inspectiewerkzaamheden; • mate van kwaliteit(borging) van de inspectiegegevens; • mate van hinder en overlast voor belanghebbende huurders en gebruikers; • mate van ontzorging van de opdrachtnemer door o.a. goede samenwerking met de directievoerende partij. <p>Plan van aanpak niet groter dan 6 A4 (enkelvoudig bedrukt met een minimum tekengrootte 10 pnt).</p> <p>Bijlage: Opdrachtbeschrijving integrale inspecties 2018 geeft de beschrijving van de uit te voeren opdracht weer.</p> <p>Er zijn twee Nota's van Inlichtingen verstuurd.</p>
Selecteren	<p>Er is een beoordelingscommissie ingesteld, die de inschrijvingen rangschikt in overeenstemming met de bekend gemaakte gunningscriteria.</p> <p>De beoordelingscommissie krijgt pas inzage in de prijzen nadat alle kwalitatieve aspecten beoordeeld zijn.</p> <p>De inschrijver aan wie de aanbesteder voornemens is de opdracht te gunnen, ontvangt volgens artikel 2.102 van de Aanbestedingswet het schriftelijke verzoek om binnen een redelijke termijn de bewijsmiddelen aan te leveren.</p> <p>Die bewijsstukken moeten de juistheid van de UEA bevestigen. Inschrijver stemt in met de voorwaarde dat de bewijsstukken van UEA schriftelijk opgevraagd zullen worden door de aanbesteder en deze vervolgens door inschrijver binnen een redelijke termijn zullen worden overhandigd aan de aanbesteder.</p> <p>Verificatie</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedings-proces	Beschrijving
	<p>Indien nodig kan de aanbesteder besluiten om voor gunning van de opdracht met de hoogst scorende inschrijver een verificatiegesprek te houden. De inschrijver in kwestie verbindt zich ertoe kosteloos de nodige medewerking te verlenen.</p> <p>Het doel van de verificatie is te bepalen of de inschrijver(s) ook werkelijk in staat is/zijn om volledig aan de eisen voortvloeiende uit de overeenkomst, te kunnen voldoen. De verificatie is een onderdeel van de aanbestedingsprocedure. De aanbesteder behoudt zich het recht voor om op ieder gewenst moment de acceptatietest of verificatie stop te zetten en af te breken.</p> <p>Inschrijvingen Drie partijen hebben zich ingeschreven op de aanbesteding.</p> <p>Beoordeling De beoordeling van de inschrijvingen is gedaan door de materiedeskundigen. Het beoordelingsformulier is ingevuld, maar de onderbouwing is summier. Verificatie is vanuit de beoordeling niet ingezet.</p> <p>Gunningsadvies Na de beoordeling is een gunningsadvies opgesteld, waarin de uitkomsten zijn samengevat. <i>Geldigheid van de inschrijvingen</i> Er zijn genoeg inkooptechnische argumenten om de aanbesteding van een partij als ongeldig te beschouwen aangezien zij onder voorwaarden hebben ingeschreven. De projectgroep vindt dit echter te ver gaan en heeft ervoor gekozen de inschrijving mee te nemen in de beoordeling. Met betrekking tot de geldigheid van de overige inschrijvingen zijn er geen opmerkingen.</p> <p>De opdrachtwaarde was geraamd op € 525.000. De prijs van de winnende inschrijving bedraagt € 429.837. Het verschil is € 95.127.</p> <p>Er is vervolgens voorlopig aan XXX gegund – middels een brief. De andere partijen zijn op de hoogte gebracht van de afwijzing. Hierin is de beoordeling gedeeld en is ook uitleg gegeven bij de scores. Door twee bureaus zijn aanvullende vragen gesteld, mede omdat men de toelichting erg summier vond. De gemeente heeft hierop een uitgebreidere toelichting naar de twee afgewezen aanbieders gestuurd.</p> <p>Daarna is aan XXX definitief gegund.</p>
Contracteren	De definitieve gunning geldt als overeenkomst, alsmede de ingediende inschrijving door XXX met de bijbehorende begeleidingen.
Bestellen/Uitvoering	Geen informatie in dossier over gevonden.
Bewaken	Geen informatie in dossier over gevonden.
Nazorg en evaluatie	<p>Na afloop van de aanbesteding (afronding van de fase 'contracteren') is het evaluatieformulier ingevuld. De verschillende onderdelen zijn allen ingevuld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penvoerder en omschrijving opdracht • Financiële gegevens • Contractgegevens • Overige gegevens

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedings-proces	Beschrijving
	In de map is ook het dossier opgenomen voor de accountant. Dossier is compleet
SER.17136 Rovk Groot Onderhoud Wegen	
Strategische inkoop	<p>Vooraf is een planning gemaakt van de uit te voeren activiteiten voor de aanbesteding. De aanbesteding liep van november 2017 tot februari 2018.</p> <p>In de voorbereiding zijn vier kerncompetenties geformuleerd, waaraan de leverancier dient te voldoen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vervangen van asfaltverhardingen: De Gegadigde, dan wel één van de Combinanten, dient aan te tonen in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de datum van aanmelding op een vakkundige en regelmatige wijze te hebben uitgevoerd en tijdig opgeleverd, verleend uitstel daarin begrepen, ten minste één werk met betrekking tot grootschalig asfaltonderhoud binnen stedelijk gebied waarbij minimaal 3.000 ton asfalt is aangebracht, met een aanneemsom of een gefactureerd bedrag gelijk aan of groter dan € XXX. 2. Opstellen en uitvoeren van een maatregeltoets: De Gegadigde, dan wel één van de Combinanten, heeft ten minste één project met bouwsector (GWW) in uitvoering of uitgevoerd met een aanneemsom of gefactureerd bedrag gelijk aan of groter dan € 100.000 (exclusief omzetbelasting), waarbij de gegadigde verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van een maatregeltoets voor het vervangen van asfaltverharding (conform de CROW). 3. Uitvoering van een RAW- Raamovereenkomst grootschalig asfaltonderhoud wegen: De Gegadigde, dan wel één van de Combinanten, dient aan te tonen in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de datum van aanmelding op een vakkundige en regelmatige wijze te hebben uitgevoerd en tijdig opgeleverd, verleend uitstel daarin begrepen, ten minste één infrastructureel werk bestaande uit ten minste de disciplines grootschalig asfaltonderhoud op basis van de RAW-Raamovereenkomst (of soortgelijk contractregime) met een aanneemsom of gefactureerd bedrag gelijk aan of groter dan € 490.000 (exclusief omzetbelasting). 4. Uitvoeren van omgevingsmanagement: De Gegadigde, dan wel één van de Combinanten, dient aan te tonen in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de datum van aanmelding op een vakkundige en regelmatige wijze te hebben uitgevoerd en tijdig opgeleverd, verleend uitstel daarin begrepen, ten minste één project met een aanneemsom of gefactureerd bedrag gelijk aan of groter dan € 100.000 (exclusief omzetbelasting) uitgevoerd waar het afstemmen en communiceren met de omgeving (aanwonende burgers en bedrijven) tijdens de voorbereiding en uitvoering van een werk onderdeel is geweest van het project. Met als doel onbegrip en misverstanden voorkomen dan wel minimaliseren. <p>Samen met het bureau XXX is nagedacht over hoe het beste de beste prijs-kwaliteitverhouding voor de aanbesteding Raamovereenkomst Groot Onderhoud Wegen Sittard-Geleen kan worden bepaald. De volgende criteria zijn opgesteld. In de memo '<u>Emvi voorstel Groot onderhoud wegen Sittard-Geleen (11-09-2017)</u>' zijn deze criteria uitgewerkt als waarderingsnorm (aspecten die van belang zijn, beoordeling en vormgeving van de waardering (wat is goed, wat is slecht)).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Flexibiliteit - De gemeente Sittard-Geleen wenst een partij te contracteren die flexibel kan omgaan met incidenten die de standaardprocedure beïnvloeden. 2. Omgevingsmanagement - De aanbesteder wil van de inschrijver inzicht in de wijze waarop hij de omgeving actief informeert over het project en de geplande werkzaamheden. Een nevendoeel hierbij is dat inschrijver de gemeente Sittard-Geleen ontlast in het communiceren met betrokkenen van de diverse werkzaamheden binnen de overeenkomst. Ook hecht de opdrachtgever waarde aan de manier waarop wijzigingen/aanvullingen/klachten vanuit de opdrachtgever worden verwerkt binnen de organisatie van de inschrijver.

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>3. Interview - Aanbesteder wenst een inschrijver te selecteren die kundig personeel in kan zetten voor de werkzaamheden.</p> <p>Startformulier inkoopstrategie is ingevuld. Geraamde waarde van opdracht behelst € 3.600.000 (€ 900.000 per jaar), waarbij het gaat om het uitvoeren van groot onderhoud van de wegen in de gemeente Sittard-Geleen. De doelstelling van het inkooptraject is een goede kwaliteit onderhoud wegen; meer regiefunctie vervullen en daarmee expertise en kennis van de aannemer gebruiken en minder aanbestedingskosten realiseren.</p> <p>Er is naar de markt gekeken – er is sprake van monopolistische concurrentie (veel aanbieders en een hoge mate van concurrentie). De duur van het contract behelst 2 jaar met tweemaal een mogelijkheid tot verlenging van 1 jaar). Er is sprake van het segment Hefboom en daarbij is gezien de inkoopwaarde gekozen voor een nationale openbare procedure. De toelichting is als volgt: "Gezien de opdrachtwaarde is het geboden om deze procedure te volgen. Vervolgens is gekozen voor de niet-openbare procedure aangezien meer dan 5 geïnteresseerden verwacht worden in te schrijven. Om de kosten beperkt te houden voor alle inschrijvende partijen en de concurrentie te behouden is gekozen om met 5 gegadigden verder te gaan.</p> <p>Duurzaamheid is als gunningscriterium opgenomen in het bestek. Daarnaast zijn de minimale eisen van het AgentschapNL van toepassing verklaard. Social Return is van toepassing als contracteis. Binnen de opdracht wordt 5% van de loonsom, welke 15% van de aanneemsom bedraagt, besteed aan Social Return. Regionale en lokale aanbieders kunnen op de inschrijving inschrijven. Daarnaast is een planning opgenomen. In het voortraject naar de aanbesteding heeft de gemeente het toen van toepassing zijnde contract geëvalueerd met de toenmalige aanbieder. De aandachtspunten vanuit deze evaluatie zijn meegenomen in deze aanbesteding.</p>
Specificeren	<p>Het programma van eisen is vormgegeven middels een aanbestedingsleidraad, met daarbij de volgende bijlagen:</p> <p>In de aanbestedingsleidraad zijn de spelregels van de aanbesteding opgesomd en zijn de uitsluitingsgronden, selectiecriteria (vakbekwaamheid en kwaliteit; kerncompetenties en duurzaamheid) en gunningscriteria (prijs en kwaliteit) genoemd. Kwaliteit is uitgewerkt langs:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Flexibiliteit 2. Omgevingsmanagement 3. Interview <p>De beschrijving van hoe deze elementen worden gewaardeerd is reeds vastgesteld in de memo '<u>Emvi voorstel Groot onderhoud wegen Sittard-Geleen (11-09-2017)</u>'.</p> <p>De beoordeling van de inschrijving wordt gedaan door een beoordelingscommissie (projectleider, deskundige Inter Contracting, projectmedewerker, procesbewaker van de Unit Inkoopservices).</p> <p>Om te voldoen aan de selectiecriteria dient de inschrijver bewijslast te overhandigen. Wat dat moet zijn, is opgenomen in de aanbestedingsleidraad.</p> <p>Gunning geschiedt op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Hierbij wordt gebruikgemaakt van Gunnen op Waarde methode. Gunnen op waarde (GOW) gaat uit van de toegevoegde waarde of meerwaarde en de totaalprijs van de inschrijving. Hierbij wordt de totale fictieve meerwaarde bepaald aan de hand van de percentages die worden gescoord op de (sub)criteria. De maximaal te behalen totale fictieve meerwaarde is € 630.000,00 De economisch meest voordelige inschrijving wordt berekend door de inschrijvingsom te verminderen met het totaal van de meerwaarde voor de aangeboden extra kwaliteit. Het resultaat is de evaluatieprijs.</p> <p>Duurzaamheid is als volgt meegenomen in de aanbestedingsleidraad:</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>Verwerken/afvoeren van vrijkomende stoffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teerhoudend asfalt (granulaat) moet worden afgevoerd naar een erkende inrichting met een door het bevoegd gezag verleende omgevingsvergunning voor het thermisch verwerken van teerhoudend asfalt in Nederland. De inschrijver dient als bewijslast een schriftelijke verklaring hiervan te overleggen e.e.a. conform artikel 01.17.07 uit deel 3 van het bestek. • (In het geval van een tijdelijke inrichting, die niet onder de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit valt) Op de locatie van uitvoering moeten voorzieningen zijn getroffen om verschillende soorten afvalstoffen ten gevolge van de werkzaamheden gescheiden op te slaan dan wel gescheiden af te voeren. Ook voor het gescheiden opslaan van vrijkomende secundaire grondstoffen moeten op de locatie van uitvoering voorzieningen worden getroffen. <p>Naast de aanbestedingsleidraad is het bestek opgenomen. Dit geeft een beschrijving van de uit te voeren activiteiten. Verder zijn de volgende bijlagen bijgevoegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voortgangsrapportage Social Return Westelijke Mijnstreek • Kaart geluid en bodemvervuiling • Keuringen • Kopie CAR-polis van de gemeente Sittard-Geleen-polis 2015 • Revisieformulier riolering • Richtlijnen voor bouwborden juli 2017 • Snoeien bomen • Veiligheids- en gezondheidsplan • Waarschuwingslijst adressen werk in uitvoering • Protocol Werken rond bomen • Bodemkwaliteitskaart Sittard Geleen 2015-2020 • Instructies voor uitvoering van communicatie door derden • Ontwerp Bodembeheerplan 2016 gemeente Sittard-Geleen • Protocol prestatiebeoordeling Sittard-Geleen • Uniform Europees aanbestedingsdocument GOW SER.17136 • Diverse tekeningen <p>Er zijn vier Nota's van Inlichtingen verstuurd.</p> <p>De planning van de aanbesteding is uiteindelijk wel verschoven: De gemeente Sittard-Geleen is onder (tijdelijk) preventief toezicht geplaatst van de Provincie Limburg. Dit leidt ertoe dat tijdelijk een opschorting is afgekondigd van lopende en geplande (inkoop)trajecten. Dat betekent dat de thans genoemde data in het aanbestedingsdocument Raamovereenkomst Groot Onderhoud Wegen met kenmerk SER.,17136 zullen worden gerectificeerd en de inschrijvingsdatum wordt verplaatst naar 5 februari 2018.</p> <p>Divers – brief ontvangen</p> <p>De Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra, kortweg het Aanbestedingsinstituut, is in het leven geroepen door Bouwend Nederland en heeft als taak de kwaliteit van aanbestedingen van werken te bewaken. Wij zijn bevoegd namens de sector vragen om inlichtingen te stellen en waar nodig</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>een klacht in te dienen. Bij brief van 21 november jl. hebben wij vragen om inlichtingen gesteld en bij meerdere van deze vragen kenbaar gemaakt dat het een klacht betreft. Een aantal vragen zijn afdoende beantwoord. Daar danken wij u voor. Wij treffen helaas ook antwoorden in de nota van inlichtingen die onvoldoende recht doen aan de belangen van de inschrijvers, en met name het MKB. Alvorens deze klachten aan de Commissie van Aanbestedingsexperts voor te leggen, u heeft helaas geen eigen klachtenloket, stellen wij u graag in de gelegenheid nogmaals te kijken naar de onderstaande probleempunten en uw antwoorden aan te passen.</p> <p>De gemeente heeft op deze brief gereageerd richting de Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra, waarbij de eisen zijn aangepast.</p> <p>Na afloop van de aanbesteding (afronding van de fase 'contracteren') is het evaluatieformulier ingevuld. De verschillende onderdelen zijn allen ingevuld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penvoerder en omschrijving opdracht • Financiële gegevens • Contractgegevens • Overige gegevens
Selecteren	<p>Inschrijvingen Zeven partijen hebben zich ingeschreven op de aanbesteding.</p> <p>Door de beoordelingscommissie zijn individuele beoordelingen gemaakt van de inschrijvingen op basis van het element kwaliteit. Op basis daarvan is een rangorde gemaakt en deze is samengevoegd met het element prijs (rangorde daarvan). De motivering per element is vastgelegd in een document. Op basis van die beoordeling kwam XXX als meest voordelige inschrijving naar voren (zie gunningsadvies). Op basis van de beoordeling vond een voorlopige gunning plaats aan XXX middels een brief. Aan de andere partijen is een afwijzingsbrief gestuurd. Per afwijzing is aangegeven wat de goede punten en minder goede punten waren van desbetreffende inschrijving. Uiteindelijk is definitief gegund aan XXX.</p>
Contracteren	<p>De definitieve gunning geldt als overeenkomst, alsmede de ingediende inschrijving door XXX met de bijbehorende begeleiden.</p> <p>Met XXX is een raamovereenkomst (met open punten) overeengekomen.</p>
Bestellen/Uitvoering	Geen informatie in dossier over gevonden.
Bewaken	Geen informatie in dossier over gevonden.
Nazorg en evaluatie	In de map is ook het dossier opgenomen voor de accountant. Dossier is compleet.
SER.17040 TEO Ambtelijke herhuisvesting	
Strategische inkoop	<p><u>Meldformulier</u> Total engineering herhuisvesting ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Inkooppakketcode: 5 – Advies en onderzoek, pakket 518 (ingenieursdiensten). Geraamde opdrachtwaarde: € 1.600.000. Gewenste ingangsdatum: 13 juli 2017. Looptijd van de opdracht: 12 maanden.</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>Er is getoetst aan de nadere regels inzake de sociale paragraaf: niet toepasbaar. Er is getoetst aan de criteria voor duurzaam inkopen volgens PIANOo: niet toepasbaar. Er is geen rekening gehouden met het uitnodigen van een lokaal MKB-bedrijf. Het is een <i>Europese aanbesteding</i>.</p> <p><u>Inkoopstrategie (startformulier inkoop en aanbestedingen)</u> Geraamde opdrachtwaarde: € 1 mln. Dit is een ander bedrag dan in het meldformulier. Voor de ambtelijke herhuisvesting is verbouwing van het Stadhuis Geleen voorzien. Er dienen verschillende adviezen en ontwerpen ingekocht te worden. De bouwkundig adviseur is in de lead, ook bij de uitvoering. Gunningscriterium: EMVI: kwaliteit: 40 punten, prijs: 35 punten; presentatie: 25 punten. Ook regionale partijen kunnen inschrijven. Publicatie: 15 mei 2017; Aanbesteding: 4 juli 2017; Start werkzaamheden: 8 augustus 2017.</p>
Specificeren	<p>Aanbestedingsleidraad d.d. 15 mei 2017 met 13 bijlagen. "Integrale ontwerp- en projectmanagementopdracht herhuisvesting/inrichting stadhuis Geleen." Het document bevat het eisen- en wensenpakket. Het ambtelijk personeel wordt fasegewijs verplaatst naar leegstaande panden in het stadscentrum Geleen. Er wordt een nieuw kantoorconcept geïmplementeerd. Het bestaande Stadhuis Geleen (SHG) wordt verbouwd met een nieuwbouw kantoor op de plek van het Horecastraatje. Cruciaal in de uitwerking van het nieuwe kantoorconcept is samenhang tussen de onderdelen huisvesting, ICT en gedrag. Alle verantwoordelijkheden worden bij één opdrachtnemer neergelegd. De ingenieursdiensten zijn opgedeeld in 8 functies: Projectmanagement/bouwkundig adviseur; architectenbureau; adviseur/analist 'anders werken'; werktuigbouwkundig installatieadviseur; elektrotechnisch installatieadviseur; bouwfysisch adviseur; constructeur; brandveiligheidsadviseur. Verwachte looptijd: start 2^e helft 2017 en realisatie einde 2018. Interne medewerkers van de gemeente worden ingezet bij de ontwikkeling en realisatie. Doel is een overeenkomst af te sluiten met een samenwerkingsverband van dienstverleners. Er is één penvoerder richting de gemeente. Bijlage 6 bevat het PvE. Kernwaarden: duurzaamheid, transparantie en connectiviteit. De gemeente wil met de opdrachtnemer een relatie in een goede en transparante samenwerking. De keuze voor een Europese openbare aanbestedingsprocedure: <ul style="list-style-type: none"> • Optimale mededinging • Meer kansen voor MKB • Kortere doorlooptijd De technische- en beroepsbekwaamheid van de algemeen projectmanager is gedetailleerd beschreven + de eis van één referentie. Er is een budgetplafond van € 1.2 mln. Beoordeling: kwaliteit 40%; prijs 40%; presentatie: 20%. Dit is afwijkend van de inkoopstrategie. Het criterium kwaliteit is uitgewerkt in 3 kwaliteitsitems. Elk item is ook uitgewerkt in subitems. Het criterium prijs is uitgewerkt in bandbreedtes van tarieven. Het criterium presentatie is uitgewerkt.</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>Bijlage 6 is het PvE en omvat de functionele, ruimtelijke en technische uitgangspunten. Het is een beschrijving van het projectresultaat om de ontwerpvrijheid van partijen zo groot mogelijk te houden. De gekozen oplossingen moeten worden goedgekeurd door de opdrachtgever en gebruikers. Een afzonderlijke paragraaf is gewijd aan duurzaamheid.</p> <p>Het totaal aantal fte is 745,1. De nieuwe ambtelijke huisvesting: 602,9 fte. Met een ratio van 0,7 zijn dat 399 werkplekken. De werkplekverdeling naar type plekken komt uit op 406 werkplekken. Het Functioneel Nuttig Oppervlak (FNO) is 4.269 m2.</p> <p>Het budgetoverzicht bevat: verbouw stadhuis Geleen (€ 3.826,471) en nieuwbouw huisvesting Horecastraatje (€ 7.565.794). Totaal € 11.392.265.</p> <p>In de NvI is geantwoord dat 2018 moet zijn: 2019. De vergoeding vindt plaats op basis van het aantal bestede uren.</p>
Selecteren	<p>Eén leverancier is het niet (tijdig) gelukt in te schrijven via TenderNed. Daarnaast is één inschrijver uitgesloten, vanwege het ontbreken van het prijzenblad. 5 anderen moesten worden uitgesloten omdat het uurtarief de toegestane bandbreedte over- of onderschreed.</p> <p>De beslissingen zijn gemotiveerd meegedeeld. Ten aanzien van de onder- of overschrijding van de tarieven en de consequentie van uitsluiting is de huisadvocaat geraadpleegd.</p> <p>Er is een proces-verbaal van gunning.</p>
Contracteren	Bij brief van 27 oktober 2017 is de opdracht gegund aan XXX.
Bestellen/Uitvoering	Geen documenten.
Bewaken	Geen documenten.
Nazorg en evaluatie	<p>Er is een evaluatieformulier van SSC Zuid-Limburg met de volgende gegevens:</p> <p>Raming: € 1.000.000 (afwijkend van gemeentelijke raming) - bij het invullen van evaluatieformulieren wordt niet van de raming vanuit het meldformulier (is namelijk de eerste globale indicatie) uitgegaan, maar altijd van het ramingsbedrag zoals ingevuld in de inkoopstrategie. Een inkoopadviseur dient altijd goed door te vragen op het bedrag dat in het meldformulier wordt aangegeven. Enkel de raming in de inkoopstrategie is leidend.</p> <p>Gemiddelde inschrijfsom: € 1.016.480 Opdrachtwaarde: € 967.745 Ramingsresultaat: - € 16.480 Inkoopresultaat: € 48.735 Financieel resultaat: € 32.255; per jaar € 16.128. Duurzaamheidcriteria toegepast: nee Social Return toegepast: nee Regionale MKB ondernemers in selectie: ja</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>Vorbehouden aan SW-bedrijf: nee</p> <p>Over de wijze van aanbesteding en de gunning aan XXX zijn vragen gesteld door de Stadspartij naar aanleiding van een publicatie op 20 maart 2018 in dagblad De Limburger. Het voorstel van de Stadspartij om een raadsonderzoek in te stellen is door de raad niet overgenomen. Het huidige college van burgemeester en wethouders heeft de investering heroverwogen in het licht van de financiële stand van zaken van de gemeente. Het huisvestingsvraagstuk komt naar verwachting opnieuw aan de orde bij de behandeling van de nieuwe kadernota.</p>
Enkelvoudige casus 1	
Strategische inkoop	<p><u>Meldformulier</u> Onderwerp van de opdracht: aanschaf licentie voor software schoonmaak controle. Geraamde opdrachtwaarde: € 10.000 Gewenste ingangsdatum: 01-03-2017 Looptijd van de opdracht: 48 maanden Er is rekening gehouden met de nadere regels inzake sociale paragraaf: niet ingevuld. Er is rekening gehouden met de criteria voor duurzaam inkopen volgens PIANOo: na toetsing niet toepasbaar. Motivering ontbreekt. Er is rekening gehouden met het uitnodigen van een lokaal MKB-bedrijf: geen geschikte kandidaat gevonden.</p> <p><u>Inkoopstrategie</u> (ingevuld startformulier inkoop en aanbestedingen) Geraamde opbrengst per jaar: € 2.500. Aanbestedingswaarde over 4 jaar: € 10.000. Inkooppakket 3: Automatisering en telecommunicatie. Pakket 304: Aanschaf, installatie, beheer en onderhoud van (standaard)software. Vanaf 2017 voert het team Facilitaire Services schoonmaakcontroles met inzet van eigen personeel uit. Om de controles adequaat te kunnen uitvoeren is software nodig. De kosten zijn: licentiekosten. Er zijn MKB-bedrijven in deze markt actief, maar beperkt. Weinig concurrentie.</p> <p>Duur van de overeenkomst is 1 jaar, te verlengen met maximaal 3 jaar.</p> <p>Procedure: meervoudig onderhands.</p> <p>Gunningscriterium: EMVI. Beste Prijs-Kwaliteitverhouding (PKV).</p> <p>Methodiek: Kwaliteit 30% (test gebruiksvriendelijkheid middels demo); Prijs 70% (licentiekosten; kosten instructie; kosten per m2).</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedingsproces	Beschrijving
	<p>Planning: Verzenden aanvraag: 3 april 2017 Aanbesteding: 25 april 2017 NvI: vragen binnen 10 april 2017; verzending NvI: 13 april 2017 VG: 4 mei 2017 DG: 16 mei 2017 Contract ingangsdatum: 1 juni 2017</p> <p>Er is een format voor het stellen van vragen gebruikt.</p>
Specificeren	<p>Er is een aanbestedingsdocument "raamovereenkomst licentie software DKS en VSR". De beoordeling van de inschrijvingen vindt plaats: kwaliteit 30% en prijs 70%.</p>
Selecteren	<p>Proces-verbaal is gemaakt op 1 mei 2017.</p> <p>Uit de beoordelingsmatrix komt XXX als beste naar voren.</p>
Contracteren	<p>XXX ontvangt op 9 mei 2017 de brief met de gunning; er is 1 geschikte inschrijving ontvangen. De overeenkomst gaat in per 1 juni 2017 en loopt tot 31 mei 2018. Met de optie deze met maximaal driemaal een jaar te verlengen.</p>
Bestellen/Uitvoering	Geen document.
Bewaken	Geen document.
Nazorg en evaluatie	<p>Er is een evaluatieformulier van SSC-ZL.</p> <p>Raming: € 2.500 Gemiddelde inschrijfsom: € 1.213 Opdrachtwaarde: € 1.213 Ramingsresultaat: € 1.288 Inkoopresultaat: € 0 Financieel resultaat: € 1.288 Financieel resultaat per jaar: € 1.288</p> <p>Duurzaamheids criterium toegepast: nee Social Return toegepast: nee Regionale MKB ondernemers in selectie: nee Voorbehouden aan SW-bedrijf: nee</p>
83875 Cursus Hoe werkt de Gemeente (Enkelvoudige casus 2)	
Strategische inkoop	<p>Het betreft een enkelvoudige onderhandse inkoop. De aanbesteding via Negometrix is wel aangemeld en ontvangen bij inkoopafdeling.</p> <p>In het aangeleverde dossier zit alleen een aanmeldingsformulier, een offerte van de geselecteerde partij (XXX) en een getekend contract.</p>

Dossier en fasen inkoop- en aanbestedings-proces	Beschrijving
Specificeren	De eisen/wensen voor deze opdracht zijn per telefoon besproken tussen de materiedeskundige van de gemeente Sittard-Geleen en de geselecteerde partij. Op basis hiervan heeft XXX een offerte opgesteld.
Selecteren	
Contracteren	Het geraamde bedrag is € 4.500. Het uiteindelijke bedrag in de offerte komt neer op € 3.203,85.
Bestellen/Uitvoering	Geen informatie in dossier over gevonden.
Bewaken	Geen informatie in dossier over gevonden.
Nazorg en evaluatie	Geen informatie in dossier over gevonden.

BMC

YACHT GROUP

BMC Onderzoek
Postbus 10242
2501 HE DEN HAAG

070 – 310 38 00
info@bmc.nl

www.bmc.nl