

Onderzoek inkoop gemeente De Wolden 2019

Onderzoek naar beleid en uitvoering van inkoop, gericht op lokale/regionale betrokkenheid van ondernemers en betrokkenheid van de raad

Rekenkamercommissie De Wolden

R. de Vent, voorzitter-lid

J. A. Tjalsma, lid

E. van Veen, lid

F. Galesloot, onderzoeker

Contact:

J. de Boer, secretaris a.i.

Postbus 20, 7920 AA Zuidwolde

E-mail: j.de.boer@dewolden.nl

Oktober 2019

Inhoud

1.1. Inleiding/aanleiding onderzoek	4
1.2. Motivering onderzoek	4
1.3. Doelstelling en probleemstelling	5
1.4. Aanpak van het onderzoek	6
2. Beantwoording deelvragen	8
3. Conclusies	26
4. Bestuurlijke reactie	28
5. Nawoord	31
Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	32
Bijlage 2: Analyse perc. Lokaal/regionaal	33
Bijlage 3: Schema inkooporganisatie.....	35

1.1. Inleiding/aanleiding onderzoek

De rekenkamercommissie heeft in 2016 geconstateerd dat sturing op en verantwoording aan de gemeenteraad van het inkoop- en aanbestedingsbeleid een relevant onderzoeksthema is. Binnen de gemeente De Wolden is de aandacht voor inkoop (en aanbesteden)¹ gegroeid en hierbij treedt ook een zekere spanning op tussen de verschillende doelstellingen. Een spanningsveld kan bv. optreden tussen enerzijds doel- en rechtmatig te willen inkopen en anderzijds lokale ondernemers kansen op opdrachten te willen bieden. Belangrijk is te weten hoe met die spanning in de dagelijkse praktijk wordt omgegaan.

Vanaf 2015 werken de gemeenten De Wolden en Hoogeveen samen in een gemeenschappelijke regeling en hebben zij één uitvoeringsorganisatie, die zowel de inkoopprocessen voor zichzelf verzorgt als specifiek in opdracht van de beide gemeenten uitvoering geeft aan het inkoopbeleid. Dit beleid dient te voldoen aan criteria als rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Er zijn beleidsregels van kracht, die van toepassing zijn op inkopen en aanbestedingen door de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerkingsorganisatie De Wolden/Hoogeveen (hierna: SWO), alsmede voor specifieke inkopen in opdracht van een van beide gemeenten

In de beleidsregels is ook vermeld dat bij onderhandse aanbestedingen specifiek aandacht moet worden besteed aan de mogelijkheid dat het lokaal/regionaal bedrijfsleven opdrachten krijgt. Het is van belang te onderzoeken hoe het met deze doelstelling is gesteld.

1.2. Motivering onderzoek

De rekenkamercommissie heeft in 2016 een uitgewerkte onderzoeksopzet gemaakt. Deze is destijds de leidraad geweest voor een onderzoek, dat toen echter niet is uitgevoerd vanwege andere prioriteiten. In januari 2018 heeft de rekenkamercommissie een vooronderzoek in de vorm van een verkenning gedaan om te bepalen of er een herhalingsonderzoek moest plaats vinden. De conclusie was dat gezien de professionaliseringsslag die in de gemeente zelf en in de SWO in gang was gezet er geen reden was voor een uitgebreid herhalingsonderzoek. Wel bleek dat de betrokkenheid van de gemeenteraad bij inkoop onduidelijk bleef. Door het uitvoeren van een begrensd onderzoek naar de betrokkenheid van lokale/regionale ondernemers bij de inkoop met daarbij tevens aandacht voor de betrokkenheid van de raad in zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol zou toegevoegde waarde kunnen worden geleverd. Dit onderzoek beoogt deze toegevoegde waarde te brengen.

¹ Inkopen is het overkoepelend proces en omvat ook aanbesteden als specifieke vorm van een inkoopproces; daarom wordt in vervolg gesproken over "inkopen" of "de inkoop"

1.3. Doelstelling en probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek is de gemeenteraad inzicht te verschaffen in:

- De betrokkenheid van lokale en/of regionale ondernemers bij de inkoop van de gemeente De Wolden en de SWO
- De betrokkenheid van de gemeenteraad als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger bij inkoop.

Twee hoofdvragen

1. In hoeverre en hoe wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om lokale /regionale ondernemers bij de inkoop te betrekken?
2. Op welke wijze wordt de gemeenteraad bij de inkoop van de gemeente De Wolden en van SWO betrokken en over welke beïnvloedings- en controlemogelijkheden m.b.t. inkoop beschikt de raad?

Deelvragen

0. Nulmeting. Wat is de mate van volwassenheid van inkoop bij de SWO (en in relatie met de gemeente De Wolden)?

1. Welke beleidskaders zijn van kracht voor lokale/regionale inkoop en hoe zijn deze uitgewerkt en ingebed in de inkoopprocessen? Hoe is het criterium lokale/regionale inkoop uitgewerkt?
2. Hoe bekend is het beleid bij bestuur en organisatie, en is hierbij verschil tussen SWO en de gemeente De Wolden?
3. Hoe wordt omgegaan met spanning tussen de verschillende beleidsdoelen (bijvoorbeeld rechtmatig/doelmatig versus lokaal/regionaal), wie beslist uiteindelijk en op grond van welke afwegingen?
4. Op welke wijze worden lokale en/of regionale ondernemers betrokken bij inkoop van De Wolden en de SWO? Hoe oordelen enerzijds opdrachtgevers en anderzijds ondernemers over de mogelijkheden om te participeren?
5. Welke informatie is beschikbaar over kansen en scores van lokale/regionale ondernemers op overheidsopdrachten van De Wolden en SWO? Hoe is dit verdeeld over de verschillende overheidstaken?
6. Hoe en met welke frequentie verantwoordt het college zich aan de gemeenteraad over inkoop met betrokkenheid van lokale/regionale ondernemers?

7. Op welke wijze kan de gemeenteraad van De Wolden van kaderstelling en controle het belang van lokale/regionale betrokkenheid bij inkoop borgen en/of beïnvloeden?

1.4. Aanpak van het onderzoek

Normenkader

In overleg met de rekenkamercommissie is een normenkader opgesteld. Dit normenkader geeft aan welke vereisten gelden voor beleid, uitvoering en verantwoording. Het normenkader is ontworpen op basis van literatuurstudie en ervaringen van de onderzoeker. De rekenkamercommissie heeft het normenkader bij de start van het onderzoek vastgesteld.

Het onderzoek is vervolgens uitgevoerd in twee stappen. De eerste stap is een nulmeting naar de opzet en de tweede stap is een verdieping.

Nulmeting

Stap 1 is het verrichten van een quick scan (nulmeting) naar beleid, organisatie, uitvoering en informatievoorziening van en door de inkoopfunctie binnen de SWO. Zie de "nul-vraag". De rekenkamercommissie heeft hiervoor een aanzet gegeven in een verkenning die binnen de rekenkamercommissie in januari 2018 is besproken. De conclusie was toen dat een integraal herhalingsonderzoek niet zinvol zou zijn gelet op de verschillende positieve ontwikkelingen die binnen de SWO in gang waren gezet. Wel zou een onderzoek naar de betrokkenheid van de lokale/regionale ondernemers en van de gemeenteraad bij beleid en uitvoering kunnen bijdragen aan inzicht.

Een adequate inkoopfunctie kent een beleidsopzet, een organisatorische invulling en goed werkende processen. Om vast te stellen of de basis aanwezig is omdat nader onderzoek naar de lokale/regionale betrokkenheid niet effectief is uit te voeren, wordt de werkstap nulmeting eerst doorlopen.

In overleg met de inkoop-adviseurs, die vanuit de afdeling juridische zaken opereren en centraal aanspreekpunt zijn voor het onderzoek, is een inkoop-volwassenheidsmodel van de NEVI gehanteerd.² De ervaring leert dat elke organisatie die werkt aan professionalisering van de inkoopfunctie zo'n soort model hanteert om de volwassenheid te meten. Daar sluit de quick scan op aan. Het gehanteerde model is door team inkoop naar beste inzicht ingevuld en dat is door de onderzoeker beoordeeld.

Verdieping

Er is verschillende documentatie opgevraagd m.b.t. beleid, processen en informatievoorziening. Naast de gebruikelijke bronnen, zoals beleidsregels,

² Op de NEVI-site te vinden: zelfanalyse inkoopvolwassenheidsmodel gemodelleerd naar het INK-model.

procesbeschrijvingen, voorwaarden en protocollen, handboeken en checklists gaat het ook om zogenaamde spend-analyses³ en de inkoopjaarverantwoording indien voorhanden.

Bij bestudering van het materiaal is het onderzoek gericht op stukken verschenen in 2018 en 2019, of zoveel eerder als nodig is voor een integraal beeld en een representatief onderzoek.

Interviews vonden na bestudering van de documentatie plaats met:

- De 3^e lijns inkoopadviseurs bij de samenwerkingsorganisatie voor beide gemeenten.
- Vijf ambtelijk betrokkenen, verdeeld over de afdelingen sociaal/ fysiek/ruimte en facilitair
- Twee leden van het college (portefeuilles financiën & economische zaken)
- Leden en adviseur van het raadspresidium in de vorm van een groepsgesprek in het bijzijn van de rekenkamercommissie
- De voorzitter van het ondernemersplatform De Wolden en (telefonisch) de voorzitter van het platform Bruisend ZP

³ Analyse van de inkoopfacturen/crediteuren naar inkoopbranche en andere gezichtspunten.

2. Beantwoording deelvragen

0. Nulmeting. Wat is de mate van volwassenheid van inkoop bij de SWO (en in relatie met de gemeente De Wolden)?

Uit de ingevulde zelfscan door de inkoopadviseurs blijkt dat er inmiddels breed in de organisatie acceptatie is voor het volgen van de inkoopregels. Belangrijk verbeterpotentieel ligt bij planmatig werken, het vroegtijdig betrekken van leveranciers bij de specificatie van opdrachten, de leveranciersselectie zelf, alsmede het evalueren en sturen op verbeteringen en het meten van de bereikte resultaten. Er is geen centraal overzicht van het presteren van inkoop. In de basis staat er een potentieel goede inkooporganisatie die nog wel kwetsbaar is, omdat een aantal functies recent is bemenst en er nog veel in ontwikkeling is. De quick scan geeft aan dat een goede basis aanwezig is om de vragen van de rekenkamercommissie met betrekking lokaal/regionaal inkopen te beantwoorden.

1. Welke beleidskaders zijn van kracht voor lokale/regionale inkoop en hoe zijn deze uitgewerkt en ingebed in de inkoopprocessen? Hoe is het criterium lokale/regionale inkoop uitgewerkt?

beleid gericht op zorgvuldige procedures

Het inkoopbeleid dat de gemeente De Wolden voert is van recente datum. Het beleid bestaat uit beleidsregels die de procedures schetsen die bij verschillende drempelbedragen moeten worden doorlopen. Het beleid kent de volgende algemene doelstellingen ⁴ :

- Doelmatig inkopen (verhouding prijs/kwaliteit)
- Niet-discriminerend, objectieve behandeling van partijen
- Transparantie, passende openbaarheid
- Proportionaliteit, inschrijvingseisen versus belang
- Terugdringen van risico's op claims en juridische procedures
- Bevorderen/borgen van integriteit

Het beleid is op- en vastgesteld in mei 2014 en per 1 januari 2015 opnieuw geformuleerd waarbij na bereikte overeenstemming op uitgangspunten de besturen uitkwamen op harmonisatie van beleid tussen de gemeenten De Wolden, Hoogeveen en de SWO (die als gemeenschappelijke regeling ook zelf beleidskaders heeft).

De Wolden kent ook eigen accenten in het beleid. In het collegeprogramma 2014 – 18 van De Wolden was een specifieke passage opgenomen waarin werd aangegeven dat het college het aanbestedingsbeleid wilde moderniseren.

⁴ In een ambtelijk document dat is gehanteerd voor een roadshow vanuit de 3^e lijns adviseurs langs alle eenheden staan de volgende doelstellingen ("stip aan de horizon") vermeld. *Rechtmatig, doelmatig en duurzaam inkopen; een integer, betrouwbaar en professioneel inkoper/opdrachtgever zijn; inkopen tegen de meest optimale prijs-kwaliteit-verhouding.* Met name het duurzaam inkopen is nog niet bestuurlijk vastgelegd.

Het aanbestedingsbeleid gaan we moderniseren. Daarom gaan we werken met een groslijst van bedrijven die voor opdrachten van de gemeente in aanmerking kunnen komen. Een groslijst zorgt ervoor dat iedereen een kans krijgt. Indien mogelijk worden er altijd minimaal twee lokale aanbieders uitgenodigd voor de aanbesteding. Wij streven ernaar om minimaal de helft van de gunningen te doen aan lokale aanbieders.⁵

In het "oude" beleid, dat stamt uit 2007, was een intentionele bepaling opgenomen: in verband met de lokale/regionale economische ontwikkeling is het van belang regionale partijen een evenredige kans te geven om in aanmerking te komen voor opdrachten van de gemeente De Wolden. Verder was dit niet uitgewerkt. Sinds 2014 is dat dus wel het geval. In de passages hieronder besteden we daar aandacht aan.

De meest recente en gepubliceerde versie van de beleidsregels dateert van 6 juni 2018. De beleidsregels worden sinds 2015 telkens aangepast n.a.v. wettelijke vereisten en gebleken noodzaak tot verfijning en doorontwikkeling als gevolg van opgedane inzichten. Om te bepalen welke aanbestedingsvorm van kracht is, gelden drempelbedragen. De drempelbedragen zijn als volgt (in euro):

Categorie	Enkelvoudig onderhands	Meervoudig onderhands	Nationaal (openbaar)	Europees (openbaar)
Leveringen en diensten	Tot 30.000	Van 30.000 – 221.000		Boven 221.000
Sociale en specifieke diensten	Tot 100.000	Van 100.000 – 750.000		Boven 750.000
Werken	Tot 150.000	Van 150.000 – 2.000.000	Van 2.000.000- 5.548.000	Boven 5.548.000

⁵ In het collegeprogramma 2018 – 2022 komt een soortgelijke passage niet voor en evenmin in het economisch actieplan 2018 – 2022. Het is niet duidelijk op grond van welke informatie is geconcludeerd dat specifieke aandacht niet meer nodig zou zijn.

Organisatie

In de ambtelijke organisatie (SWO geldt een onderverdeling van de inkoopexpertise in drieën. Hoe de functies zijn belegd maakt onderstaand schema inzichtelijk.

Inkoopfunctie	Wie?	Waar in de organisatie?	Wie is verantwoordelijk?
1 ^e lijn	Eenheden zelf (projectleider of medewerker)	Alle eenheden	Eenheidsmanagers
2 ^e lijn	Inkoopadvies Bedrijfsbureaus	Bedrijfsbureau Bedrijfsvoering, Bedrijfsbureau Fysieke Leefomgeving Bedrijfsbureau Dienstverlening & Beleid	Hoofden Bedrijfsbureaus
3 ^e lijn	Inkoopadviseurs	A&C, team Juridische Zaken	Afdelingshoofd Juridische Zaken

Kernfilosofie is de eigen verantwoordelijkheid bij de teams voor zorgvuldig inkopen volgens de beleidsregels. Onder de 30.000 euro geldt die zorgvuldigheidsvereiste uiteraard ook maar hier wordt niet op gemonitord. Dit gebeurt vanaf 30.000 euro. Een instrument daarbij is het inkoopstartformulier. Het werken met een inkoopstartformulier geldt vanaf 30.000 euro ongeacht welke vorm van inkopen/aanbesteden aan de orde is. Het insturen ervan – en meer nog: tijdig bespreken - zou moeten leiden tot betrokkenheid van inkoopadvies bij alle inkoopopdrachten vanaf 30.000 euro, maar insturen van dit formulier is niet verplicht.

De invulling van inkoopexpertise bij de bedrijfsvoeringsteams is op orde; bij de andere teams ontbreekt een totaalinzicht en is sprake van een meer functie-/persoonsgerichte invulling. Bij het sociaal domein is als gevolg van de decentralisaties (2015) sprake van een apart team dat de contractering met zorgaanbieders verzorgt.

De mandaatregeling regelt voor de ambtelijke dienst het aangaan van overeenkomsten en de tekeningsbevoegdheid. Tot 100.000 euro blijft dit binnen de teams en van 100.000 – 500.000 euro is de eenheidsmanager bevoegd; daarboven directie/college. Dit betekent dat het grootste deel van de inkopen qua voorbereiding, proces, vastlegging en formalisering binnen de teams van de eenheden verloopt.

Aandacht voor lokale/regionale bedrijfsleven

Een specifiek artikel in de beleidsregels gaat over de betrokkenheid van het lokale/regionale bedrijfsleven. Voor (enkel- en meervoudig) onderhandse inkopen geldt een zekere voorkeursbehandeling voor lokale en regionale ondernemers bij het begin van het traject. Men moet dit ook wel het "uitnodigingsbeleid". Bij een enkelvoudige inkoopprocedure gaat de voorkeur ernaar uit een lokaal/regionaal bedrijf te benaderen en bij een meervoudige dient de helft van de uitnodigingen (3 – 5) te worden verstrekt aan deze partijen. Lokaal is daarbij gedefinieerd als: bedrijf heeft hoofdvestiging in de gemeente De Wolden (op basis van postcodes).⁶ Regionaal is daarbij gedefinieerd als vestigingen binnen een straal van 50 km vanaf gemeentehuis Zuidwolde. In de interviews is vernomen dat men hierbij als vuistregel de driehoek Emmen, Assen, Zwolle hanteert.

Het beleid richt zich op zorgvuldige procedures en is - met uitzondering van het thema "versterken van de lokale economie" niet inhoudelijk. Bijdragen van inkopen aan andere beleidsdoelen zijn in het huidige inkoopbeleid (nog) niet opgenomen. Momenteel wordt gewerkt aan een actieplan maatschappelijk verantwoord inkopen. Het beleidskader daarvoor is inmiddels vastgesteld. Naast social return en circulair inkopen is MKB-vriendelijk inkopen een nader uit te werken speerpunt.⁷ Het college heeft in maart 2019 besloten dit speerpunt uit te werken in een actieplan. De volgende motivatie is vermeld: *"Deze thema's worden al toegepast in de praktijk maar niet op structurele basis. Ook zijn er geen ambities geformuleerd waar deze thema's aan gelinkt zijn."* De bedoeling is om het voorkeursbeleid voor lokaal/regionaal bij onderhandse inkopen te handhaven. Hoe MKB-vriendelijk inkopen hierop aansluit, moet nog blijken uit de nadere uitwerking.

De beleidsregels zijn nader uitgewerkt voor het door de gemeente gevoerde uitnodigingsbeleid voor opdrachten in de civieltechnische werken.⁸ Bedrijven die voldoen aan een screening om op een groslijst te komen, worden volgens een vastgestelde systematiek uitgenodigd om offerte uit te brengen. De screeningseisen betreffen: referenties en kwaliteitseisen zoals een ISO-9001 systeem en een VCA-certificaat alsmede een verklaring van goed gedrag.⁹ De groslijstsystematiek is voor De Wolden van kracht sinds 1 oktober 2017. Het voornemen om met groslijsten te gaan werken was al in 2014 geformuleerd in het collegeprogramma. Verderop in dit rapport gaan wij hier dieper op in.

⁶ Dit punt kent als lastigheid: hoe gaat men om met bedrijven die een nevenvestiging hebben in De Wolden of de regio; de factuur komt van het hoofdkantoor maar de nevenvestiging is aan zet. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat de organisatie dit behandelt als lokaal/regionaal.

⁷ Bij social return creëert een ondernemer werk voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij circulair inkopen wordt gebruik en hergebruik van materialen geoptimaliseerd.

⁸ Uitnodigingsbeleid aanbestedingen systematiek groslijsten gemeente De Wolden, zie: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/images/De%20Wolden/i304273.pdf>

⁹ ISO 9001 omvat kwaliteitseisen voor de werkprocessen en een VCA-certificaat ziet toe op het borgen van veiligheid, gezondheid en milieu door aannemers.

Norm	Bevinding	Deelconclusie
1.1. Het beleid is qua doelstellingen, ambities en uitvoerbaarheid vastgelegd en vastgesteld.	Het beleid is voornamelijk gericht op zorgvuldige procedures en werkwijzen gericht op zorgvuldig en transparant inkopen. Er zijn geen bijdragen geformuleerd aan programmatisch beleid en ambitieniveaus ontbreken.	Deels, het is uitvoeringsbeleid
1.2. Het beleid is voldoende SMART ¹⁰ geformuleerd.	Het procedurele beleid zoals onder 1.1. geformuleerd is specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.	Voldoet
1.3. Het beleid is vertaald naar inrichtingsprincipes, taken bevoegdheden, verantwoordelijkheden en processen/procedures. Het beleid is uitgewerkt tot beslissingsniveau.	<p>Het beleid is het algemeen aanvaarde "gecoördineerd decentraal model" en is uitgewerkt. De beslissingsniveaus liggen verspreid over de eenheden op een zo laag mogelijk niveau in de organisatie (teams). Afwijkingen dienen door het college (De Wolden) of de directie (SWO) te worden gesanctioneerd.</p> <p>In het processchema wordt geen specifieke aandacht gevraagd voor het betrekken van lokale/regionale ondernemers en voor het bijhouden en raadplegen van groslijsten. Het inkoopstartformulier voorziet hier wel in. Dit formulier is niet verplicht.</p> <p>De groslijstsystematiek is beperkt toegepast.</p>	Voldoet algemeen qua opzet; maar in de concrete invulling zijn er hiaten. Met name de groslijstsystematiek vraagt aandacht in zijn uitwerking en in zijn reikwijdte (beperkt).

¹⁰ Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden (gepland in termijnen)

<p>1.4. Het beleid wordt actueel gehouden, periodiek geëvalueerd en zonodig bijgesteld.</p>	<p>Het beleid wordt actueel gehouden n.a.v. externe omstandigheden zoals aangepaste wet- en regelgeving en verdere professionalisering. Er zijn echter geen evaluaties van het beleid voorhanden.</p>	<p>Voldoet grotendeels, evaluaties ontbreken echter</p>
--	---	--

2. Hoe bekend is het beleid bij bestuur en organisatie, en is hierbij verschil tussen SWO en de gemeente De Wolden?

Uit de interviews blijkt bij alles respondenten goede bekendheid met het beleid. Het beleid wordt door het merendeel van hen "stevig" geacht; het beleid staat. Betrokkenen zijn zich bewust van de noodzaak om inkoopopdrachten af te stemmen op de beleidsdoelen, waarbij lokale/regionale inkoop een belangrijk thema is. Dit betekent dat bij inkopen die de SWO verricht gekeken wordt wat in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden aan aanbod van ondernemers beschikbaar is en bij inkopen voor De Wolden wordt specifiek gekeken binnen de gemeentegrenzen. Vanuit de 3^e lijns inkoopadviseurs binnen de SWO wordt veel aandacht besteed aan communicatie binnen de organisatie over het beleid. Hiervoor is o.a. een intranet-omgeving ingericht. De uitleg die deze omgeving verstrekt, is toegankelijk en consistent.

Beleid moet ook (uit)gedragen worden door de in het inkoopdomein werkzame medewerk(st)ers. Als de functies niet optimaal zijn ingevuld, gaat beleid niet leven. Pas vanaf oktober 2017 was weer sprake van voldoende bezetting om het beleid verder in ontwikkeling te brengen. In 2018 moest dan ook een verbeterslag worden gemaakt. In de organisatie is nu sprake van een groeimodel zowel in bezetting als in procesgang. De verankering van inkoopadvies op de bedrijfsbureaus is nog niet optimaal. Daar bevinden zich de scharnierfuncties. Bij fysieke leefomgeving (vroeger: realisatie en beheer) ontbreekt deze functie momenteel nog. De inkoopadviseurs wensen meer aan de voorkant van inkoopprocessen in beeld te komen. Dit vraagt om bekendheid en om processen waarbij het ophalen van inkoopadvies door de eerste lijn, geborgd is. Dit is nu niet het geval.

Uit interne controlerapportages blijkt dat de juiste toepassing van inkoopkaders een breed aandachtspunt is, met name bij meervoudig onderhandse inkopen ten behoeve van de afzonderlijke gemeenten. Als gevolg van de rechtmatigheidscontrole door de accountant van Europese aanbestedingen is bij omvangrijkere inkopen, deze aandacht wel aanwezig. Dit is minder het geval bij meervoudig onderhandse inkopen. Op centraal niveau is er geen inzicht in uitvoering van de processen en de vastlegging daarvan in dossiers. Hoewel voorgeschreven wordt hiervoor het zaaksysteem niet SWO-breed toegepast.

Uit de gesprekken blijkt dat de inkoopprocessen voor De Wolden voor de afdeling fysieke leefomgeving persoonsgebonden worden uitgevoerd. Er bestaan plannen om met inkoopsoftware het inkoopproces tot aan de bestelling te digitaliseren. Hierdoor zal het proces minder vrijblijvend worden. Het invullen van een inkoopstartformulier voor alle inkoopopdrachten vanaf 30.000 euro wordt dan verplicht. Nu wordt slechts door een beperkt deel van de organisatie het inkoopstartformulier tijdig opgestuurd naar het team inkoopadvies. Daardoor kan dit team de expertrol nog niet voldoende waarmaken; deze rol is met name gericht op het reflecteren op de opdracht (wat, voor wie en hoe gaan we inkopen) en op de marktverkenning. Daarbij wordt samengewerkt met economische zaken die bestanden bijhoudt over bedrijfsvestigingen (bron handelsregister). Omdat medewerk(st)ers in de SWO geleidelijk aan te maken krijgen met meerdere opdrachtgevers, worden zij er meer en meer op geattendeerd zich te verdiepen in het eigene van die opdrachtgever, of dat nu de gemeenten De Wolden of Hoogeveen zijn of dat dit de SWO zelf is. In een bijlage is dit visueel gemaakt. Van belang is daarbij ook vast te stellen dat het beleid wel is geharmoniseerd maar dat gezamenlijke inkopen met name in het fysieke domein¹¹ nog in de kinderschoenen staat. Een mooi recent voorbeeld van gezamenlijk inkoop is kunstgrasvelden. Door samen met Hoogeveen in te kopen konden schaalvoordelen worden behaald. Andere voorbeelden zijn in de interviews niet genoemd. Er wordt nog weinig gezamenlijk ingekocht. De plannings en prioriteiten van de gemeente liggen verschillend en veel functies in het ruimtelijke/fysieke domein worden nog één op één voor een van beide gemeenten ingevuld.

Het project rechtmatigheid inkopen is in 2017 afgerond. Daarmee is een basis gelegd en kan nu de aandacht verlegd worden naar meer inhoudelijke doelen. Uit het jaarverslag 2018 blijkt echter dat nog stappen nodig zijn. Het plan noemt als voornemen voor 2019: *Het verbeteren van de rechtmatigheidspositie van de beide gemeentes door samen met AO/IC hiervoor een plan te maken.* Er is geen centrale contractadministratie en contractbeheersing/-management wordt dan ook overgelaten aan de eenheden/teams. Invoering is nodig om rechtmatigheidsproof te worden en meer te kunnen plannen op startdata van inkoopprocessen.

¹¹ SWO koopt facilitaire diensten in en dit is dus per definitie gezamenlijk; ook wordt in het sociaal domein veelal regionaal ingekocht.

Norm	Bevinding	Deelconclusie
2.1. Het beleid is bekend bij de actoren inclusief de beslissers en wordt in de communicatie regelmatig opnieuw uitgedragen.	Uit de gesprekken blijkt een zeer voldoende kennis van de regels en hulpmiddelen. Er is een intranet-omgeving waarin frequent aandacht wordt gevraagd voor de materie.	Voldoet
2.2. Het beleid wordt gelijkelijk toegepast bij gezamenlijke inkoop via SWO dan wel specifieke inkoop voor de gemeente De Wolden.	Uit de gesprekken blijkt dat er geen verschil van toepassing is tussen de SWO, De Wolden en Hoogeveen.	Voldoet.
2.3. Toepassing en navolging van het beleid wordt intern periodiek getoetst. Inkoopdossiers voldoen aan wettelijke en eigen standaards en zijn overdraagbaar.	Er is interne controle op inkopen. Hieruit blijken afwijkingen van de voorgeschreven werkwijzes. Inkoopdossiers worden niet standaard in het zaakstelsel vastgelegd. Er is geen contractenregister.	Er is toetsing op processen maar niet op dossiers, verbeteringen zijn nodig. Ook van belang voor kennisdeling, planning en verantwoording.

3. Hoe wordt omgegaan met spanning tussen de verschillende beleidsdoelen en wie beslist uiteindelijk en op grond van welke afwegingen?

Inkoopprocessen staan allereerst in het teken van rechtmatigheid, het voldoen aan wet- en regelgeving. Het kader daarvoor is de Aanbestedingswet 2012, zoals deze is herzien per 1 juli 2016. Hierin is alle Nederlandse en Europese wetgeving opgenomen. De beleidsregels van De Wolden zijn hieraan gekoppeld. Daarnaast kan gemeentelijk inkoopbeleid eigen inhoudelijke doelstellingen hebben. Zoals bij 1. beschreven is momenteel bij De Wolden alleen het bieden van kansen aan lokaal/regionaal ondernemerschap als beleidsdoel van kracht. In de organisatie leven wel noties zoals standaardisering, doelmatig contracteren en duurzaamheid bevorderen. Deze doelstellingen zijn echter niet vastgelegd.¹² Verschillende doelstellingen leiden soms tot spanning in de uitvoeringskeuzes. Dit is bv. manifest bij inkopen in de sfeer van

¹² Zie voetnoot bij vraag 1. Beleid.

bedrijfsvoering; uit een oogpunt van doelmatigheid en continuïteit wordt gekozen voor meerjarige contracten die bijna altijd Europees dienen te worden aanbesteed. Hiermee is het bevorderen van lokale/regionale inkoop lastig te combineren. Er wordt daarom extra aandacht gegeven aan voorlichting over inschrijfprocedures aan lokale partijen en er wordt van geval tot geval gekeken naar mogelijkheden om delen van een opdracht toch (meervoudig) onderhands weg te zetten. Een veel genoemd voorbeeld in de interviews is het onderhoud van de gemeentekantoren en de glasbewassing en schoonmaak. Hierbij wordt veel moeite gedaan om lokale partijen te betrekken. Bij de Europese aanbesteding drukwerkdiensten is veel aan voorlichting gedaan. Marktpartijen werden uitgenodigd voor een voorlichtingsbijeenkomst op het gemeentehuis van Hoogeveen. Ook al zijn de uitslagen niet altijd in het voordeel van lokale/regionale inschrijvers, er is wel veel gedaan om de betrokkenheid te optimaliseren.

Norm	Bevinding	Deelconclusie
<p>3. 1. De spanning tussen de verschillende beleidsdoelen (bv rechtmatig/doelmatig versus lokaal/regionaal), wordt onderkend en er worden afwegingen gemaakt.</p>	<p>Uit de interviews blijkt dat deze afwegingen worden gemaakt. Uit de beschikbare 39 startformulieren over 2018 en de 19 over de eerste vijf maanden van 2019 blijkt dat serieus aandacht wordt besteed aan lokaal/regionaal inkopen. Het startformulier is echter niet voorgeschreven en dus ontbreekt controle-informatie.</p>	<p>Voldoet met een kanttekening (onzekerheid)</p>
<p>3.2. De beslissers nemen beredeneerde beslissingen op grond van integrale en afgewogen adviezen waarbij alle aspecten worden meegenomen.</p>	<p>De beslissingsbevoegdheid ligt laag in de organisatie. Slechts bij hoge uitzondering komen deze aan de orde bij het college of de directie van de ambtelijke dienst. Het bleek niet mogelijk een representatieve steekproef te trekken op basis van alle dossiers. Uit de gesprekken blijkt wel bewust omgaan met de verschillende aspecten. Gewacht wordt op de uitwerking van het actieplan maatschappelijk verantwoord</p>	<p>Voldoet op grond van beperkte waarneming, er blijft een onzekerheid.</p>

	inkopen.	
3.3. Beslissingen die afwijken van de standaard worden voorgelegd aan het college van B en W.	Het college heeft eenmaal in de periode 2018 – 19 van de bevoegdheid gebruik gemaakt om meervoudig onderhands in plaats van nationaal openbaar aan te besteden.	Voldoet.

4. Op welke wijze worden lokale en/of regionale ondernemers betrokken bij inkoop van De Wolden en de SWO? Hoe oordelen enerzijds opdrachtgevers anderzijds ondernemers over de mogelijkheden om te participeren?

De Wolden is een gemeente met relatief veel bedrijfsvestigingen waaronder ook een groot aantal zzp-ers. Op basis van het handelsregister hebben we het over ongeveer 2.000 actieve inschrijvingen.

De gemeente spant zich sinds jaar en dag in voor goede samenwerking met de lokale ondernemers en een goed vestigingsklimaat. Hiermee onderscheidt De Wolden zich positief ten opzichte van het gemiddelde van Drenthe. Dit blijkt onder meer uit informatie op de landelijke site www.waarstaatjegemeente.nl (bron: peiling ondernemers 2016).

Onderwerp	De Wolden	Drenthe
Voldoende betrokken bij ondernemers	51 % (helemaal mee eens)	34 % (helemaal mee eens)
Doet wat ze zegt	36 %	26 %
Stelt zich flexibel op (als dat nodig is)	48 %	30 %
Communicatie en voorlichting	Rapportcijfer 6,34	Rapportcijfer 6,16

Het betrekken van lokale/regionale ondernemers bij het inkoopbeleid krijgt al enige jaren veel aandacht. Het organiseren van de betrokkenheid in algemene zin verloopt echter moeizaam. Ondernemers komen niet in groten getale naar voorlichtingsbijeenkomsten. De gemeente overlegt regelmatig met ondernemersverenigingen, met name met het ondernemersplatform De Wolden, dat overkoepelend werkzaam is. Het nieuw beleid, maatschappelijk verantwoord inkopen, is daar al enkele malen toegelicht en besproken. De communicatie met de achterban verloopt echter niet zonder haperingen. Ook zijn er

ondernemers die een meer regionale oriëntatie hebben op bijvoorbeeld de regio Zwolle en niet worden bereikt via het platform. Ondernemers geven ook geen signalen af van zorgen over voldoende communicatie. De interesse gaat vooral uit naar kansen op opdrachten. De gemeente De Wolden is maar een van de relevante opdrachtgevers. Er bestaat wel onvrede over de transparantie van het groslijststelsel. Het ondernemersplatform heeft aangegeven bij de evaluatie van dit stelsel te willen meedenken.

Ook het platform Bruisend ZP bereiken geen signalen dat de ondernemers informatie over inkoopkansen missen; een kennisbehoefte is er wel: na de zomer zullen de leden van Bruisend ZP voorlichting krijgen over het inkoopbeleid van De Wolden en de plannen m.b.t. maatschappelijk verantwoord inkopen. Het platform ziet veel mogelijkheden om als samenwerkende professionals te komen tot een gecombineerd kennisaanbod dat ook voor de gemeente van belang is, misschien niet zozeer vanuit inkopen sec, maar voor maatschappelijke initiatieven en voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Men zoekt partnerschap.

Het groslijststelsel is in oktober 2017 van start gegaan voor de werksoorten onderhoud asfaltverhardingen, onderhoud elementverhardingen en bouw- en woonrijp maken (inclusief reconstructies en herinrichting). Voor elk van deze drie onderdelen wordt een groslijst van vijf geselecteerde bedrijven bijgehouden alsmede een wachtlijst. De gegadigden bij de start van het stelsel waren bedrijven die goed hadden gepresteerd in de ogen van de gemeente. Direct na invoering ontstonden flinke wachtlijsten. De groslijst kent een mutatie-methode: indien een partij tweemaal niet bij de eerste twee eindigt wordt deze verwijderd van de groslijst en schuift de eerstvolgende van de wachtlijst in. Er zijn echter te weinig opdrachten om te spreken van een dynamisch stelsel. Het stelsel suggereert daardoor kansen die niet binnen afzienbare tijd aan de orde zijn. Dankzij vrijwillig terugtreden van een beperkt aantal ondernemers is er toch enige beperkte doorstroming geweest. De groslijst en de wachtlijsten worden ambtelijk bijgehouden en zijn niet openbaar vindbaar.¹³ Het stelsel is overigens nooit uitgebreid naar andere categorieën opdrachten zoals onderhoud gebouwen en groenvoorzieningen om enkele te noemen. Uit interviews met de betrokken teams blijkt dat deze eigen lijsten hanteren en geen voordeel zien in het aansluiten bij de systematiek. De ambtenaren die wel werken met de systematiek noemen met name het voordeel dat men niet meer hoeft in te gaan op ad hoc wensen om deze of gene werk te gunnen, omdat op gestructureerde en objectieve wijze een keuze kan worden gemaakt.

De gemeente De Wolden publiceert alleen nationale en Europese procedures. Over meervoudig onderhandse procedures wordt niet gepubliceerd. Een gemeente die dat wel

¹³ Andere systemen bij gemeenten: een A en een B lijst, waarbij uit beide wordt geselecteerd in een bepaalde verhouding (meer A dan B), één groslijst zonder wachtlijst of A en B, selectie op basis van "past performance" of loting, of een combinatie (gewogen loting)

doet is Steenwijkerland. Door aankondigingen en uitslagen te publiceren worden de procedures navolgbaar ¹⁴

Norm	Bevindingen	Deelconclusie
4.1. Beleid en planning van inkopen worden breed en actief uitgedragen aan "de markt".	Via nieuwsbrieven, publicaties in de bladen en bijeenkomsten wordt het beleid toegelicht. Bij complexe aanbestedingen wordt voorlichting gegeven. Panningen zijn echter niet openbaar voorhanden. Over de werking van de groslijst systematiek wordt niet gepubliceerd.	Voldoet grotendeels, met uitzondering van communicatie over planningen en werking van de groslijstsystematiek.
4.2. Drempels die participatie van lokale/regionale ondernemers kunnen belemmeren zijn niet hoger dan strikt wettelijk noodzakelijk	De gehanteerde drempels en inschrijfvereisten zijn vastgesteld met inachtneming van de Gids Proportionaliteit die hoort bij de nationale Aanbestedingswet.	Voldoet.
4.3. Er is periodiek overleg over beleid en wijze van uitvoering/resultaten met lokale/regionale vertegenwoordigingen van ondernemers.	Meer dan tweemaal per jaar is er bestuurlijk overleg met het ondernemersplatform De Wolden. Hierbij komen alle aspecten van het bestaand en toekomstig beleid aan de orde.	Voldoet.
4.4. Binnen de SWO en de gemeente De Wolden bestaat een eenduidig beeld van het draagvlak van het beleid en het bereik.	Uit de interviews blijkt dat men bestuurlijk en ambtelijk een duidelijk besef heeft van de noodzaak van permanente communicatie over het beleid. Ook worden nieuwe wegen gezocht om de ondernemers te betrekken bijvoorbeeld via	Voldoet.

¹⁴ Of dit leidt tot hoger tevredenheid bij de ondernemers in Steenwijkerland is niet te bepalen; de relevante cijfers van Steenwijkerland ontbreken op de website www.waarstaatjegemeente.nl

	een app.	
4.5. Signalen van lokale/regionale ondernemers om tot optimale betrokkenheid te komen zijn beschikbaar.	Signalen dat voorlichting nodig is, worden onderkend.	Voldoet.
4..6. Signalen in de vorm van klachten worden volgens de daartoe bedoelde procedures behandeld. Andere signalen worden verzameld en meegenomen bij bijstellingen van beleid en wijze van uitvoering.	Er zijn geen klachten binnengekomen bij bestuur, organisatie of ombudsman. Er komt in 2019 een evaluatie van het groslijststelsel. De wens van het ondernemersplatform om deel te nemen in de evaluatie is bekend. Dit moet nog wel worden uitgewerkt	Voldoet. Nog bezien: evaluatie groslijststelsel.

5. Welke informatie is beschikbaar over kansen en scores van lokale/regionale ondernemers op overheidsopdrachten van De Wolden en SWO? Hoe is dit verdeeld over de verschillende overheidstaken in groen, grijs en facilitair?

De voor de inkoopprocessen ingerichte systemen en werkwijzes maken het niet mogelijk om eenvoudig informatie te genereren over de totale inkoop. Achteraf, op basis van de jaarrekeningen, zijn de afgelopen jaren wel zogenaamde "spend-analyses" gemaakt door stagiairs en door een extern bureau. Over 2018 is deze analyse binnen de organisatie zelf gemaakt.

Wij geven deze informatie zonder te pretenderen hiermee stellige uitspraken te kunnen doen over het optimaal inschakelen van lokale/regionale betrokkenheid van ondernemers. Daarvoor is meer informatie nodig.

De uitkomsten van deze spend-analyses voor inkopen De Wolden zijn:

Jaar	Beïnvloedbare omzet	Omzet lokaal	Omzet regionaal	Omzet lok/reg	Perc. lokaal	Perc. lok/reg
2015	22.843.000	3.515.000	10.881.000	14.396.000	15 %	onb.
2016	22.146.000	2.433.000	10.221.000	12.654.000	11 %	57 %

2017	14.570.000 ¹⁵	2.110.000	8.578.000	10.688.000	14 %	73 %
2018	16.300.000	2.300.000	8.400.000	11.700.000	14 %	72 %

In het rapport over 2015 is ook aangegeven in welke categorieën de lokale omzet valt. Van de 3,5 miljoen euro betreft het 3,3 miljoen euro opdrachten in aanleg/onderhoud gebouwen en niet-gebouwen (GWW-sector). Het lokaal opdrachtvolume loopt in de loop der jaren terug, maar het regionaal volume lijkt op peil te blijven. De uitvoerige analyse in het rapport over 2015 is in latere jaren voor lokale omzet niet meer gemaakt.

Behalve in euro's (omzet) kan men ook naar aantallen crediteuren kijken:

Ruim 64 % van de leveranciers uit 2017 is regionaal gevestigd, waarvan bijna 31 % lokaal. Het gaat hier om 293 leveranciers.¹⁶ Ruim 61 % van de leveranciers uit 2018 is regionaal gevestigd, waarvan 31 % lokaal. Het gaat hier om 307 leveranciers.

Ook voor de SWO zijn cijfers bekend. Deze geven voor De Wolden een ander beeld. Over 2017 had de SWO een beïnvloedbare omzet van 12 miljoen euro. Van deze omzet werd 2 % geleverd door leveranciers uit De Wolden die 7 % deel uitmaakten van het totale leveranciersbestand. Uit de interviews blijkt dat de inkopers voor de SWO lokaal zien als De Wolden & Hoogeveen, waarbij wel aandacht is voor het Woldense bedrijfsleven.¹⁷ Uit onderzoek bij diverse andere gemeenten en een landelijk rapport uit 2018¹⁸ is op te maken dat het aandeel van lokale leveranciers in de beïnvloedbare omzet zich beweegt in een bandbreedte van 12 – 17 %. De Wolden scoort binnen die breedte. Deze cijfers zijn indicatief; het is niet bekend hoe bij andere gemeenten de analyse is opgezet. In een bijlage wordt nader op deze materie ingegaan.

Een spend-analyse is een achteraf analyse op basis van ingediende facturen. Deze zegt niets over de uitnodigingen die zijn verstuurd en de ingediende offertes. Deze informatie is niet voorhanden.

Norm	Bevindingen	Deelconclusie
5.1. Er is een adequaat (juist, volledig en tijdig) inzicht in het aantal, de omvang, de planning van (meervoudig) onderhandse inkopen per jaar	Op basis van de ingevulde inkoopstartformulieren over 2018 en 2019 (tot 1 mei) en de aanbestedingskalender is er enig inzicht, dit is echter niet volledig	Voldoet niet.

¹⁵ De cijferreeks beïnvloedbare omzet roept vragen op; volgens de toelichting is 2016 exclusief sociaal domein en 2017 exclusief investeringen; de percentages zouden wel correct zijn berekend. Voor het aandeel lokaal kan het echter uitmaken daar lokale partijen in deze categorieën vermoedelijk ondervertegenwoordigd zijn.

¹⁶ Opmerkelijk is de grote stijging van het aantal lokale leveranciers in 2017. Mogelijk heeft dit te maken met een andere registratiewijze. Een crediteur kan meerdere leveranties doen voor verschillende werkzaamheden. Voor 2017 werd de analyse op niveau totale crediteur gemaakt. De cijfers voor 2018 zijn vergelijkbaar met 2017, aangegeven is ambtelijk dat men op basis van de systematiek 2018 wil rapporteren.

¹⁷ Overigens om een nuance toe te voegen, de gemeente Hoogeveen koopt ook in bij leveranciers in De Wolden; in 2016 was dit 1 miljoen euro.

¹⁸ Zie onderzoeksverantwoording.

5.2. Er is managementinformatie over de inschrijvingen op bestellingen/opdrachten vanuit lokale/regionale ondernemers en over de gegunde bestellingen/opdrachten.	Er is geen managementinformatie; er is alleen achteraf een spend-analyse gemaakt.	Voldoet niet.
5.3. De beschikbare managementinformatie is juist, volledig, actueel en voldoende specifiek ingedeeld.	Er is geen toereikende managementinformatie per categorie. Ook in de spend-analyse is deze onvoldoende specifiek ingedeeld	Voldoet niet
5.4. Informatie over aanstaande bestellingen en opdrachten voor inschrijving wordt tijdig gepubliceerd in de relevante (lokale) media.	Er wordt van onderhandse opdrachten geen melding in de media gedaan.	Voldoet niet.

6. Hoe en met welke frequentie verantwoordt het college zich aan de raad over inkoop met betrokkenheid van lokale/regionale ondernemers?

Vanuit de ambtelijke dienst worden geen specifieke jaarverantwoordingen opgesteld die aangeboden worden aan het college. Er is wel een inkoopjaarverslag 2016/2017 op directieniveau behandeld, maar dit heeft het college niet bereikt. Vanuit de interviews blijkt dat met name de portefeuillehouder economische zaken behoefte heeft aan een jaarlijks overzicht.

Norm	Bevindingen	Deelconclusie
6.1. Het college doet jaarlijks verslag van de bereikte resultaten van het inkoopbeleid en heeft daarbij specifieke aandacht voor	Een jaarlijks verslag dat wordt aangeboden ter verantwoording en ook vaststelling door het college is niet voorhanden	Voldoet niet

lokale/regionale betrokkenheid		
---	--	--

7. Op welke wijze kan de raad van De Wolden van kaderstelling en controle het belang van lokale/regionale betrokkenheid bij inkoop borgen en/of beïnvloeden?

De gemeenteraad heeft geen kaders gesteld voor wat betreft het inkoopbeleid. Het inkoopbeleid is vastgesteld door het college. Dat past ook bij beleidsregels. De gemeenteraad kan eventueel besluiten om maatschappelijk verantwoord inkopen kaderstellend te maken. De raad heeft hierover nog geen standpunt ingenomen.

Omdat de gemeenteraad geen kaders heeft gesteld en er geen inkoopjaarverantwoording wordt aangeboden door het college kan de gemeenteraad onvoldoende controle op andere onderdelen dan de rechtmatigheid (voor zover die valt onder de accountantscontrole) uitoefenen. De gemeenteraad kan wel via de programma-verantwoording controleren of het college binnen de programmakaders blijft. Een mogelijkheid die de raad heeft is om andere instrumenten in te zetten bijvoorbeeld een verzoek aan de rekenkamercommissie om onderzoek te doen. Een dergelijk verzoek is nog niet aan de orde geweest. Wel heeft de rekenkamercommissie bij de keuze voor het onderwerp de ruis op lokale betrokkenheid, met name bij het groslijststelsel, meegewogen.

Norm	Bevindingen	Deelconclusie
7.1. De gemeenteraad heeft mogelijkheden (gehad) om het beleidskader te voorzien van input.	De gemeenteraad wordt in kennis gesteld van het inkoopbeleid en van het traject maatschappelijk verantwoord inkopen maar heeft geen initiatief genomen dit te bespreken.	Voldoet ten dele.
7.2. De gemeenteraad is met zijn beschikbare instrumenten in staat het beleid te controleren.	De gemeenteraad plaatst de controlerende taak ten aanzien van inkopen vooral in het teken van de accountantscontrole	Voldoet ten dele.
7.3. Het college stelt beleid en uitvoering bij op basis van signalen vanuit de gemeenteraad.	De gemeenteraad heeft geen signalen afgegeven.	Voldoet ten dele.

3. Conclusies

De conclusies worden weergegeven door een deelconclusie per deelvraag en afgesloten met een overkoepelende conclusie.

1. Beleidskaders, inrichting en uitwerking

De beleidskaders zijn regels en daarmee procedureel van aard. Ze zijn voldoende duidelijk uitgewerkt. Hierbij is er aandacht voor het bevorderen van de betrokkenheid van lokale en regionale ondernemers. Verdere inhoudelijke beleidsdoelstellingen ontbreken. Het beleid is tot dusverre niet geëvalueerd. Met name de groslijstsystematiek vraagt om evaluatie.

2. Bekendheid, toepassing en toetsing beleid

Het beleid is goed bekend in de organisatie. De toepassing is in toenemende mate professioneel en consistent, maar voor een ander deel nog persoonsgebonden (ruimte/fysieke taken). Inkoopprocessen worden steekproefsgewijs gecontroleerd, waaruit diverse verbeterpunten blijken. Belangrijke werkstappen zijn nog vrijblijvend. Er is geen overkoepelend zicht op de kwaliteit van de uitvoering en op de registratie in inkoopdossiers

3. Afweging van beleidsdoelen

In de organisatie worden, voor zover uit dit onderzoek blijkt, serieuze afwegingen gemaakt om te bepalen welke wijze van inkopen in de gegeven situatie het meest passend is. Hierbij is er aandacht voor het kiezen tussen concurrerende beleidsdoelstellingen. De meest financieel voordelige inkoopoptie hoeft nog niet duurzaam te zijn. De inhoudelijke doelen zijn wel benoemd (social return, MKB-vriendelijk en circulair inkopen) maar niet vastgesteld en uitgewerkt naar werkprocessen. Uit de interviews blijkt dat er behoefte is aan voortgang.

4. Betrokkenheid van lokale en regionale ondernemers

Aan het bieden van kansen voor lokale en regionale ondernemers om in aanmerking te komen voor opdrachten wordt veel aandacht besteed. Met name bij onderhands aanbesteden maar ook bij openbare procedures worden door tijdige aankondigingen, voorlichting en communicatie en door indien mogelijk te werken met deelopdrachten aan deze partijen kansen geboden. De ondernemersvertegenwoordigingen erkennen deze inzet. Wel blijkt er grote behoefte aan evaluatie van het groslijststelsel. Dit systeem

levert ruis op, mede omdat er geen openbare informatie over wordt verstrekt. Een gemeente die dat wel doet is Steenwijkerland.

5. Sturings- en verantwoordingsinformatie

Uit achteraf vervaardigde analyses blijkt dat het percentage regionale inkoop ongeveer 70 % bedraagt van de totale beïnvloedbare inkopen. Hiervan is 14 % lokaal, wat neerkomt op een bedrag van ruim 2 miljoen euro dat is gefactureerd vanuit ongeveer 300 leveranciers. Deze cijfers vallen binnen de bandbreedte van gerapporteerde percentages bij andere gemeenten. Overigens zijn hiervoor geen streefgetallen bepaald. Informatie over verstuurde uitnodigingen aan (lokale en regionale) partijen, door hen ingediende inschrijvingen en de uitslag van aanbestedingen kan niet worden verstrekt omdat de systemen en procedures hiervoor nog niet zijn ingericht.

Er is nog geen centraal contractenregister en de volledigheid van de aanbestedingskalender is nog niet geborgd. Dit is een aandachtspunt in het kader van o.a. de rechtmatigheid maar belemmert ook het planmatig werken.

6. Collegeverantwoording

Het college beschikt niet over een door hen vastgestelde inkoopjaarverantwoording. Het college kan hierdoor niet nagaan hoe en in welke mate de doelstellingen van het inkoopbeleid worden behaald. Het college kan zich hierover ook niet verantwoorden aan de gemeenteraad. Bij andere gemeenten zijn voorbeelden op te halen van compacte inkoopjaarverantwoordingen, onderdeel van de programmarekening.

7. De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad geeft beperkt invulling aan de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het inkoopbeleid. Het beleid ziet men als een college-aangelegenheid en de beleidsregels zijn dan ook niet door de raad vastgesteld. De raad heeft nog geen standpunt ingenomen over zijn betrokkenheid bij de nieuw vast te stellen inhoudelijke beleidsdoelen.

Overkoepelende conclusie

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de gemeente De Wolden/de SWO goed op weg is met het verder professionaliseren van het inkoopbeleid, waarbij nog stappen zijn te zetten om het beleid minder vrijblijvend uit te voeren, de uitvoering minder kwetsbaar te maken en meer centraal zicht op de wijze van uitvoering te verkrijgen. Op het bieden van kansen aan lokale en regionale ondernemers wordt goed gestuurd. De betrokkenheid van college bij inkopen in de onderzochte periode is beperkt geweest. Uit de interviews

blijkt een behoefte om voortgang te maken met het actieplan maatschappelijk verantwoord inkopen.

4. Bestuurlijke reactie

Hieronder hebben wij de bestuurlijke reactie van het college opgenomen. Onze reactie vindt u daarna in het nawoord.

Het college van burgemeester en wethouders heeft op dinsdag 24 augustus 2019 de volgende bestuurlijke reactie geschreven;

Geachte leden,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het aan ons aangeboden rapport 'Onderzoek inkoop'. Aan het College van burgemeester en wethouders wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie. Wij stellen het op prijs dat wij in de gelegenheid zijn gesteld hierop te reageren.

Allereerst willen wij u bedanken voor dit onderzoek en de daarbij horende rapportage. Het helpt ons in de uitvoering van het beleid. Het geeft ons daarbij inzicht of we op de goede weg zijn en waar nog punten voor verbetering zijn.

Het rapport dat aan het College is aangeboden is het resultaat van een aantal maanden onderzoek dat tot een concept rapport heeft geleid. Hierop is al een ambtelijke reactie geweest.

Het College heeft geconstateerd dat een deel van de ambtelijke reactie niet heeft geleid tot (afdoende) wijzigingen. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is dat in het rapport melding wordt gemaakt van geharmoniseerd beleid. Waarbij bedoeld wordt dat het beleid van de gemeente De Wolden, gemeente Hoogeveen en de SWO geharmoniseerd zou zijn. Daar is echter geen sprake van. Elk van de drie organisaties voert haar eigen beleid. Doelen en wensen van deze organisaties zijn na eigen afweging gelijkwaardig, waardoor het beleid in de uitvoering eenduidig is en er synergievoordelen te behalen zijn. Dat is echter wat anders dan geharmoniseerd beleid. De gemeente De Wolden kan dus haar eigen beleidskeuzes blijven maken. Ook de hierbij in het rapport genoemde constatering dat gezamenlijk inkoop nog in de kinderschoenen staat is wat ons betreft niet juist. Het woord "kinderschoenen" lijkt te duiden op een ambitie en ontwikkelrichting. Gezamenlijk inkoop is echter geen doel van de samenwerking die beide gemeenten met de SWO hebben beoogd. Afhankelijk van het inkoopvraagstuk kan gekozen worden voor gezamenlijk inkoop als dit meerwaarde heeft, maar dat is geen

doel op zich. Een voorbeeld is het sociaal domein (WMO en Jeugd) waar vanwege de specifieke kenmerken juist wel veel gezamenlijk ingekocht wordt.

We kunnen ons vinden in de conclusies en aanbevelingen. Met betrekking tot uw conclusie en aanbevelingen zoals in het rapport en de begeleidende brief verwoord willen wij puntsgewijs reageren.

Conclusie

Het College herkent de overkoepelende conclusie. Op het gebied van inkoop zijn al de nodige stappen gezet. Dat neemt niet weg dat voor een verdere professionalisering van de inkoopfunctie nog stappen gezet gaan worden. Hierbij kan gedacht worden aan de implementatie van het al aangeschafte contractbeheersysteem en inkoopstelsel. Ook herkent het College dat er actief gestuurd wordt op het bieden van kansen aan lokale en regionale ondernemers. Dit is echter wel een terrein dat continu aandacht behoeft en waar ook de komende jaren acties op gezet gaan worden. Dit gebeurt onder meer aan de hand van het actieplan maatschappelijk verantwoord inkopen. Dit actieplan is op 17 september 2019 door het College vastgesteld.

Het College kan zich ook in grote lijnen vinden in de in het rapport opgenomen deelconclusies per deelvraag. Daarbij wordt opgemerkt dat binnen de SWO al gewerkt wordt aan het verbeteren van systemen en procedures. Onder andere door de aanschaf van een nieuw contractenbeheersysteem en een inkoopstelsel. Ook wordt door de SWO het proces tegen het licht gehouden, om te bekijken of de borging van goed en rechtmatig inkopen in de organisatie afdoende geregeld is. De verbeteringen die de SWO op deze terreinen doorvoert hebben effect op de inkopen van de SWO en ook op de inkopen van de gemeente De Wolden.

Aanbeveling 1: Stel jaarlijks een inkoopjaarverantwoording vast

Het College kan zich vinden in deze aanbeveling en gaat begin 2020 een inkoopjaarverslag 2019 vast stellen. Vanaf dat moment gaan we dit jaarlijks doen.

Aanbeveling 2: Evalueer het groslijststelsel

Vanuit het (lokale) bedrijfsleven heeft het College ook al signalen gekregen dat er behoefte is aan het evalueren van het groslijststelsel. Het College onderschrijft de aanbeveling dat het belangrijk is om de groslijstsystematiek te evalueren. Hiervoor is ook al een actie opgenomen in het actieplan maatschappelijk verantwoord inkopen. De evaluatie start in 2019 en loopt door tot in 2020. De verwachting is dat de evaluatie halverwege 2020 afgerond is. Het College vindt het daarbij ook van belang dat (lokale) ondernemers worden betrokken bij de evaluatie. Zodat gebruik gemaakt kan worden van hun kennis en ervaring.

Aanbeveling 3: publiceren van meervoudig onderhandse aanbestedingen

In het actieplan maatschappelijk verantwoord inkopen is opgenomen dat ook meervoudig onderhandse aanbestedingen kenbaar gemaakt gaan worden op de gemeentelijke website. Begin 2020 gaan we dit daadwerkelijk doen. Het is daarbij wel van belang dat door deze publicatie niet onbedoeld een nationale aanbesteding wordt gecreëerd in plaats van een meervoudig onderhandse aanbesteding. Dit zou allerlei juridische consequenties kunnen hebben. Een recente uitspraak van de commissie van aanbestedingsexperts naar aanleiding van een klacht bij een aanbesteding laat zien dat hier zorgvuldig mee omgegaan moet worden.

Wij danken de rekenkamer en de onderzoeker voor de constructieve samenwerking in dit onderzoek en wij vertrouwen er op u met deze bestuurlijke reactie voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders,

Nanne Kramer
Gemeentesecretaris

Roger de Groot
Burgemeester

5. Nawoord

Algemeen

Bij brief van 24 september jl. heeft het college van burgemeester en wethouders van De Wolden een bestuurlijke reactie gegeven op het rapport Inkoop De Wolden.

College onderschrijft merendeel conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie stelt de rekenkamercommissie vast dat het college het merendeel van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport onderschrijft.

Op twee punten van de bestuurlijke reactie willen wij in dit nawoord nog kort ingaan.

Ten eerste stelt het college in de bestuurlijke reactie dat er geen sprake is van geharmoniseerd beleid. Wij stellen vast dat hiervan wel sprake is en wijzen hierbij op dat het Inkoopbeleid voor wat betreft het deel dat de bedrijfsvoering betreft geharmoniseerd is. Denk bijvoorbeeld aan de drempelbedragen voor inkopen, processtappen en het groslijststelsel. Dat is ook een goede zaak. Het zou voor de ambtenaren in de SWO heel lastig zijn om met verschillende bedragen en processtappen te werken al naar gelang men voor Hoogeveen, De Wolden of de SWO bezig is. Daarnaast zou dit aan de markt moeilijk uitlegbaar zijn. Die ervaren de SWO als één organisatie. Iets anders is het als het gaat om inhoudelijk beleid waar inkoop dienstbaar aan is. Dat is eigen aan elk van de gemeente.

Als tweede maakt het college in het verlengde hiervan de opmerking dat er geen sprake is van een inkoopambitie. De ambitie is als het ware om geen ontwikkelambitie te hebben. Een ontwikkelambitie is niet bestuurlijk vastgesteld. Wij geven in overweging om dit in De Wolden wel op te gaan pakken. Het is ontegenzeggelijk zo dat inkoopvoordelen (betere prijs-kwaliteit verhouding) door schaalvergroting zijn te behalen, denk bijvoorbeeld aan de recentelijk gezamenlijke aanbesteding voor accountancydiensten, de aanleg van kunstgrasvelden en facilitaire diensten. Naarmate de bereidheid tot harmonisatie van het inkoopbeleid groter is, hoe minder risico's en hoe meer efficiencyvoordelen dat in de uitvoering oplevert.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

Documentatie

Beleidsregels, beleidsplannen, jaarverslagen, procedures, inkoopvoorwaarden, standaardformulieren, interne controleverslagen, inhoud van de intranet-werkomgeving, begrotingen en jaarrekeningen, spend-analyses, beschikbaar gesteld door de organisatie.

Andere gemeenten / rapporten

Het betreft rapporten over inkoopbeleid en uitvoering bij de volgende gemeenten: Ommen, Coevorden, Hardenberg, Borger-Odoorn, Moerdijk, Opsterland, IJsselstein, Roermond. Deze zijn geselecteerd via zoekmachines en de site van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers/rekenkamercommissies Lokaal en MKB-gericht inkopen. Rapport van bureau AevesBenefit maart 2018.

Interviews

De 3^e lijns inkoopadviseurs bij de samenwerkingsorganisatie voor beide gemeenten.
Vijf ambtelijk betrokkenen, verdeeld over de afdelingen sociaal/ fysiek/ruimte en facilitair
Twee leden van het college (portefeuilles financiën & economische zaken)
Leden en adviseur van het raadspresidium in de vorm van een groepsgesprek in het bijzijn van de rekenkamercommissie
De voorzitter van het ondernemersplatform De Wolden en (telefonisch) de voorzitter van het platform Bruisend ZP

Bijlage 2: Analyse perc. Lokaal/regionaal

Percentages lokale en regionale inkoop ontleend aan diverse rekenkameronderzoeken. Het betreft rapporten over inkoopbeleid en uitvoering bij de volgende gemeenten: Ommen, Coevorden, Hardenberg, Borger-Odoorn, Moerdijk, Opsterland, IJsselstein, Roermond.

Hieruit de volgende referentie-informatie:

1. Het aandeel van lokale en regionale inkoop t.o.v. de totale inkopen is moeilijk vergelijkbaar, vanwege verschil in definities verschillen de berekeningen. Het percentage is ook niet te normeren omdat het sterk afhankelijk is van:

Niet beïnvloedbaar

- omvang uitbestede taken, al dan niet buitendienst
- beschikbaarheid van geschikte bedrijven

Wel beïnvloedbaar

- drempelbedragen voor onderhands
- uitzonderingenbeleid op kader
- beleidsprioriteit, concurrentie met andere doelen
- communicatie over planning en inschrijving

Bij De Wolden zijn diverse malen analyses verricht vanaf 2011, deze zijn verschillend van opzet geweest in de benadering van de beïnvloedbare omzet en in de wijze van koppelen van kostenplaatsen in de boekhouding aan crediteuren. Toch tekent zich wel een trend af:

Voor het aandeel van regionale (inclusief lokale) inkopen in het totaal ontbreken vergelijkende cijfers. Een rapport noemt zonder bron dat dit percentage in een straal van 25 km gemiddeld in Nederland 49 % zou zijn.

De Wolden hanteert een straal van 50 km en kent percentages van 50 – 60 %. Dit aandeel is niet te beoordelen omdat onvoldoende vergelijkbare gegevens voorhanden zijn.

Voor het aandeel van lokale inkopen in het totaal schommelt het percentage tussen de 12 en 17 % waarbij overigens niet altijd duidelijk is of dit percentage genomen is van de omzet of van het aantal leveranciers (crediteuren) en indien van de omzet, van welke omzet. In het algemeen zal het percentage op het aantal leveranciers hoger zijn dan op de omzet omdat het lokaal doorgaans gaat om kleinere opdrachten en dus lagere omzetten. Wij gaan er dan ook vanuit dat het genoemde percentage het aandeel in de omzet betreft.

Hoe meer het percentage beïnvloedbare omzet is toegespitst op lokale beschikbaarheid voor opdrachten hoe hoger dit percentage wordt. Zo kan men alle Europese aanbestedingen eruit halen of op een lage ondergrens zitten, zoals in het voorbeeld van

de gemeente Opsterland. Dit stelt dat alle omzet onder de 50.000 euro 22 % lokaal neerslaat.

De Wolden kent op leveranciers percentages van 15 – 30 % en op beïnvloedbare omzet percentages van 11 – 15 %. Het eerste percentage is moeilijk vergelijkbaar, het tweede valt in de bandbreedte van de in de beschouwing betrokken onderzoeken. Bij de gemeente Hoogeveen ligt het percentage hoger; er is echter geen analyse beschikbaar waaruit kan worden vastgesteld waar dit aan ligt,

De gezamenlijke inkoop voor de bedrijfsvoering van de SWO worden ook deels in De Wolden verricht. Uit het inkoopjaarverslag 2017 – 18 blijkt dat dit 7 % van het totaal aantal leveranciers betreft en 2 % van de omzet. Van het totaal aantal leveranciers is 16 % gevestigd in de gemeente Hoogeveen en hun aandeel vormt 5 % van de omzet. Ook hier geldt dat zonder verdiepende analyse waarvoor de gegevens ontbreken hier geen harde conclusies aan kunnen worden verbonden.

2. De onderzochte gemeenten stellen geen van alle prestatiecriteria (zoveel % van de inkoop in categorie X moet naar lokale bedrijven); het stellen van meetbare doelen wordt bewust vermeden omdat hierdoor spanning ontstaat op de algemene principes van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie T.O.N.).

Ook De Wolden stelt geen prestatiecriteria op het % lokale/regionale inkoop.

3. Over het effect van het creëren van kansen voor lokale ondernemers wordt in de onderzoeksrapporten zeer verschillend gedacht; in het algemeen overheerst de opvatting dat dit niet de innovatie bevordert, want sterke bedrijven worden benadeeld ten gunste van zwakke die kunstmatig worden gesteund.

4. De onderzoeksrapporten maken alle melding van de noodzaak om actief te communiceren over beleid en plannings maar geven tegelijk aan dat het betrekken van ondernemers bij het beleid moeizaam verloopt, omdat ondernemers bijeenkomsten niet bezoeken en niet actief respons geven. Hoe beter een gemeente ook communiceert, dit is geen garantie voor succes op het vlak van het bereiken van ondernemers en het voorkomen van ruis.

Bijlage 3: Schema inkooporganisatie

Schematische vormgeving inkooporganisatie; voor De Wolden worden voor een deel nog door specifiek voor De Wolden werkzame medewerkers ingekocht in het domein Fysieke Leefomgeving; Bedrijfsvoering is een SWO aangelegenheid; sociaal vnl. regionaal.

