

Waar(de) voor je geld

Onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid

Rekenkamer Midden-Drenthe



Colofon:

Datum:

30 april 2024

Opdrachtgever:

Rekenkamer Midden-Drenthe

Contactpersoon:

Nynke de Vries, secretaris

t.g.devriesrintjema@middendrenthe.nl

Onderzoekers:

N. (Nick) Woudstra MSc

Drs. A.J. (Adrie-Jan) de Korte RA

H.A. (Hielke) Visser MSc



Inhoudsopgave

Onderzoeksverantwoording.....	4
Bestuurlijke nota	8
Conclusies en aanbevelingen	9
Bestuurlijke reactie.....	17
Nawoord van de rekenkamer	19
Nota van Bevindingen	20
1. Beleid en kaders.....	21
2. Aard en omvang inkoop en aanbestedingen	27
3. Uitvoering	32
4. Monitoring en evaluatie	38
Bijlage 1. Bronnen en gesprekken	44
Bijlage 2. Analyse kader.....	45
Bijlage 3. Drempelbedragen	46
Bijlage 4. Casussen	48



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Gemeenten kopen steeds meer in. Maatschappelijke taken breiden zich verder uit en veel gemeenten en andere overheden zien zich daarom genoodzaakt om goederen, diensten en werken in te kopen, omdat de gemeente daar zelf niet op is toegerust. Beleidsvorming en -uitvoering op het vlak van inkoop en aanbesteding vergen een professionele inrichting en interne organisatie. Dit alles met het streven om het beschikbare geld doel- en rechtmatig te besteden. Hoewel belangrijk, zijn dit niet de enige criteria waaraan inkoop en aanbesteding dienen te worden getoetst.

Gemeenten kunnen via het budget dat gebruikt wordt voor inkoop en aanbesteding, maatschappelijke doelen realiseren. Zij kunnen via de wijze van inkoop en aanbesteding daar waarde aan toevoegen door te werken volgens de principes van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI). Een vertaalslag die in Midden-Drenthe al is gemaakt en ook de ambitie is van de gemeenteraad van Midden-Drenthe. Een belangrijk aspect hierbij is ook de impact die het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft in de eigen gemeente, bijvoorbeeld via lokale ondernemers. Kortom, het onderwerp is van groot belang voor een gemeente.

Dit is echter niet de enige aanleiding voor de rekenkamer van Midden-Drenthe om te besluiten tot het onderzoeken van het inkoop en aanbestedingsbeleid. Een consultatieronde bij de raadsfracties leverde ook andere relevante input op. De gemeenteraad zet op dit moment vraagtekens bij de spelregels van inkoop en aanbestedingen. Zo zijn er signalen dat deze spelregels een efficiënt inkoopproces 'in de weg' kunnen zitten en de raad heeft dan ook twijfels bij de naleving van deze spelregels. Hieraan ten grondslag liggen opmerkingen van de accountant bij de jaarstukken over de achterliggende jaren, over onrechtmatig inkopen. Het gaat hier om de financiële en juridische doelstellingen van het aanbestedingsbeleid, namelijk dat de publieke middelen doelmatig en doeltreffend worden ingezet en dat deze middelen ook rechtmatig worden besteed. Voor de rekenkamer Midden-Drenthe is dit voldoende aanleiding om een onderzoek in te stellen naar het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid om dit te toetsen op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

Doelstelling

De eerste stap in het toetsen van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is het in kaart brengen van het beleid, de kaders (lokaal, regionaal en landelijk) en de maatschappelijke doelstellingen die de gemeente zichzelf heeft opgelegd.

Vervolgens is het van belang om in te zoomen op de verschillende onderdelen van het proces van inkoop en aanbesteding om tot gerichte aanbevelingen te komen om het beleid van inkoop en aanbesteding en het daarbij behorende proces te verbeteren. Uiteraard staan hierbij doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid voorop. Om tot een complete analyse te komen, is het van belang niet alleen de



perspectieven van de inkopers te onderzoeken, maar juist ook die van de 'uitvoerenden' zoals de inkoopende beleidsmedewerkers. Zij hebben zicht op de praktische knelpunten in het proces.

Daarmee heeft het rekenkameronderzoek de volgende doelstellingen:

Het in kaart brengen van:

- / De gemeentelijke en bovengemeentelijke kaders voor inkoop en aanbesteding;
- / de inrichting en organisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente (vanuit het perspectief van de gehele keten);
- / de cyclus van aanbesteding, inkoop, uitvoering en evaluatie van enkele inkoop- en/of aanbestedingscasussen in de gemeente;

Aanbevelingen doen over:

- / Het versterken van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- / de inrichting van de inkoop- en aanbestedingsketen in de organisatie, en het daarbij behorende proces, op een effectieve en efficiënte wijze;
- / het beter laten aansluiten van inkoop- en aanbestedingsbeleid bij beleidsdoelen en visies.

Vraagstelling

Om de bovenstaande doelstellingen van het onderzoek te realiseren, is de onderstaande centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Midden-Drenthe in opzet en uitvoering rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?

De centrale vraag beantwoorden we aan de hand van 14 deelvragen. Deze deelvragen zijn geordend aan de hand van de fasen in de beleid- en beheercyclus: beleid en kaders, uitvoering en monitoring en evaluatie. Dit geeft ruimte om doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid in alle fasen aan de orde te laten komen.

Beleid en kaders

1. Is er sprake van vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid en wat zijn daarvan de uitgangspunten?
2. Welke doelen wil de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid realiseren?
3. Is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving?
4. Hoe is de inkoopfunctie binnen de gemeente georganiseerd?



Uitvoering

5. In welke mate heeft de gemeente Midden-Drenthe inzicht in de kosten die voor inkoop en aanbesteding van leveringen, werken en diensten worden gemaakt?
6. Welke kosten maakt de gemeente Midden-Drenthe voor inkopen en aanbesteden van leveringen, werken en diensten?
7. Heeft de gemeente naast inzicht in de 'eigen' gemeentelijke kosten ten behoeve van inkopen en aanbesteden, inzicht in deze kosten aan de kant van de leveranciers/aanbieders/aannemers
 - a. Zo ja, hoe worden die door de gemeente meegewogen bij het inkopen en aanbesteden?
8. Welke ervaringen zijn er binnen de gemeentelijke organisatie met het werken volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
9. Spelen maatschappelijke doelstellingen een rol in de uitvoering van inkoop en aanbesteding?
10. Worden de beoogde leveringen, werken en diensten door de gemeente binnen de gemeentelijke kaders (inkoop- en aanbestedingsbeleid) en de wettelijke kaders aangekocht?

Monitoring en evaluatie

11. Is de raad op grond van zijn kaderstellende en controlerende functie voldoende betrokken bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
12. Is er sprake van reguliere interne controle op het handelen volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het naleven van de gedragscode en leidt dit zo nodig tot bijsturing?
13. Heeft de gemeente inzicht in de maatschappelijke opbrengsten (cf. doelstellingen Maatschappelijk Verantwoord Inkopen) en zo ja, hoe worden die meegewogen bij het inkopen en aanbesteden?
 - a. Worden de gestelde doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid bereikt?

Onderzoeksuitvoering

Op 12 juni 2023 heeft het startgesprek voor dit onderzoek plaatsgevonden met de Rekenkamer Midden-Drenthe en de onderzoekers van Necker. Tijdens dit startgesprek is de onderzoeksopzet besproken en is de procedure van het onderzoek toegelicht. Op 10 juli 2023 zijn de documenten ontvangen. De zomerperiode is vervolgens benut om de documenten te analyseren.

In een aantal interviews zijn de resultaten van de documentanalyse getoetst en verder uitgediept. Op 20 september 2023 is een interview gehouden met de portefeuillehouder bedrijfsvoering. Dit interview richtte zich hoofdzakelijk op het gevoerde inkoop- en aanbestedingsbeleid, de doelen, uitvoering en rol van de raad. Op 10 oktober 2023 is er gesproken met ambtenaren van het cluster Inkoop en een teamleider. Gelet op de uitkomsten is er besloten om een vervolggesprek te voeren. Op 11 oktober 2023 is er gesproken met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad, te weten de Werkgroep Financieel Overleg. Dit gesprek richtte zich op het in kaart brengen van de betrokkenheid van de raad bij inkoop en aanbesteding en haar ervaringen, wensen en verwachtingen hierbij.

Naast de verdiepende interviews is er ook een tweetal groeps gesprekken gevoerd voor dit onderzoek. Deze gesprekken zijn gevoerd met betrokken medewerkers van twee verschillende inkooptrajecten van de gemeente Midden-Drenthe. Door privéomstandigheden was het niet mogelijk om medewerkers van



één van de casussen te spreken. Tot slot is er gesproken met de ambtenaar verantwoordelijk voor de uitvoering en monitoring van SROI (accounthouder werk).

Alle onderzoeksresultaten zijn gebundeld in deze rapportage. De conceptversie van de nota van bevindingen is op 6 maart 2024 besproken in een ambtelijk wederhoorgesprek. Het ambtelijk wederhoor is een feitelijke check op de rapportage. Hierna is de definitieve rapportage, bestaande uit een bestuurlijke nota en nota van bevindingen op 25 maart 2024 aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze is op 23 april 2024 ontvangen en vervolgens opgenomen in de bestuurlijke nota. Hierna is de rapportage aangeboden aan de gemeenteraad van Midden-Drenthe

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. In de bestuurlijke nota zijn bovenstaande inleiding op het rapport; de conclusies, risico's en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer opgenomen. De nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken over de ambities, doelstellingen en het beleid; het inkoopproces in de praktijk; monitoring en evaluatie van het inkoopproces; en de rol en positie van de gemeenteraad. In de bijlage 2 is een overzicht van geraadpleegde bronnen en een toelichting op het casusonderzoek opgenomen.

In het onderzoek zijn drie casussen onderzocht. Deze casussen worden als illustratie gebruikt door de gehele nota van bevindingen. Een uitgebreide casusbeschrijving is opgenomen in bijlage 4. De drie casussen zijn:



Inhuur

Inhuur teamleider IWO



Herinrichting

Herinrichting Westeinde-Hoofdstraat-Oosteinde te Westerbork



Onderhoud

Onderhoud bomen Midden-Drenthe

De verschillende casussen zijn in de nota van bevindingen te herkennen aan het icoontje dat hierboven is bijgevoegd.



Bestuurlijke nota

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen zijn opgesteld door de rekenkamer Midden-Drenthe op basis van de nota van bevindingen. De conclusies vallen uiteen in een hoofdconclusie en deelconclusies. De aanbevelingen zijn opgesteld om concrete handvatten te geven aan raad en college om (de uitvoering van) het inkoop- en aanbestedingsbeleid te verbeteren.

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie geeft antwoord op de hoofdvraag:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Midden-Drenthe in opzet en uitvoering rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?

De gemeente Midden-Drenthe zet stappen om de basis (rechtmatigheid) van het inkoop- en aanbestedingsbeleid op orde te krijgen. Het beleid is in opzet rechtmatig, maar in de uitvoering is sprake van onrechtmatigheden. Op dit moment is de gemeente zeer kwetsbaar voor risico's in het inkoop- en aanbestedingsproces. Onderliggende oorzaken zijn onder andere de beperkte capaciteit van het cluster inkoop, een gebrek aan 'inkoopbewustzijn' op de vakafdelingen, veel mutaties in de personele bezetting van de vakafdelingen en de beperkt navolgbare rol van de inkoopafdeling bij adviezen richting het bestuur. Er wordt beperkt gestuurd op de doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, bijvoorbeeld door het gebruik van raamcontracten. Het inzicht in de resultaten van inkoop- en aanbestedingen is onvoldoende, waardoor doelmatigheid niet (centraal) gemonitord wordt. Het beleid van de gemeente Midden-Drenthe is ambitieus, bijvoorbeeld op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI). Er is onvoldoende zicht op het bereiken van deze ambities. Door het gebrek aan contractmanagement wordt er door de gemeente onvoldoende gestuurd op het bereiken van de doelstellingen.

Deelconclusies

Hieronder is de hoofdconclusie uitgewerkt in deelconclusies aan de hand van de deelvragen. De deelconclusies zijn ingedeeld in beleid, uitvoering en monitoring en evaluatie.

Beleid

1. Er is een beleidskader met concrete uitvoeringsrichtlijnen en werkprocessen. Deze zijn echter niet bij iedereen bekend.

De gemeente Midden-Drenthe heeft een inkoopbeleid uit 2018. Daarnaast wordt er gewerkt met een actieplan en uitvoeringsplan voor maatschappelijk verantwoord inkopen. Werkprocessen en procedures zijn vastgelegd in infobladen, werkwijzers en handleidingen. Uit gesprekken blijkt dat deze werkwijzen niet bij iedereen bekend zijn.



2. De gemeenteraad is niet betrokken bij beleidsvorming met betrekking tot inkoop en aanbesteding.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt vastgesteld door het college. De raad krijgt dit ter kennisgeving te zien. Dit is zo vastgelegd in de financiële verordening. Het beleid rondom uitvoerende taken ligt terecht bij het college, maar ook kaderstellend wordt er niet gestuurd door de raad. Ook bij de verbeterstappen om tot een betere borging van rechtmatigheid van inkoop te komen staat de raad op afstand. Het college informeert de gemeenteraad periodiek.

3. Het cluster inkoop heeft voornamelijk een adviserende rol in het proces, de regie ligt bij de vakafdelingen.

De gemeente Midden-Drenthe werkt met een gecoördineerde inkoopfunctie. Dat wil zeggen: de teams op de afdelingen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces. Het inkoopteam is vooral betrokken bij, en kijkt mee op, rechtmatigheid. De rol van het cluster inkoop is daarnaast vooral adviserend. Boven een bepaald bedrag is het wel verplicht om advies te vragen. Als er gebrek aan capaciteit is om inkooptrajecten te begeleiden worden deze door een externe partij begeleid.

4. De gemeente Midden-Drenthe heeft een ambitieus beleid betreffende Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, maar geeft hier beperkt invulling aan.

De gemeente Midden-Drenthe wil met haar inkoopbeleid een bijdrage leveren aan een duurzame samenleving. Daarvoor is een actieplan en een uitvoeringsplan opgesteld. De toepassing van SROI wordt gemonitord met een Social Return Monitor. De accountmanager Werk is verantwoordelijk voor de uitvoering. De praktische vertaling hiervan wordt als lastig ervaren.

Analysekader

	Beleid	Beoordeling	Toelichting
Rechtmatigheid ¹	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Midden-Drenthe sluit aan bij landelijke (en regionale) wet- en regelgeving.	Voldoet	Het beleid voldoet in opzet.
	De raad heeft duidelijke kaders gesteld.	Neutraal	De raad is niet betrokken bij beleidsvorming, dat heeft de raad zelf vastgesteld in de financiële verordening.
Doelmatigheid ²	De verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid is duidelijk belegd.	Voldoet	De rollen van vakafdelingen, college, budgethouders en cluster inkoop zijn helder beschreven.

¹ Bij rechtmatigheid gaat het om de mate waarin het beleid en de uitvoering van het beleid overeenstemmen met de geldende wet- en regelgeving. Dat geldt zowel voor kaders vanuit landelijk en regionaal, als eigen beleid.

² Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de input (de in te zetten middelen) en de resultaten van het beleid.



	Er zijn voorzieningen voor doelmatigheid in werkwijze (bijvoorbeeld samen inkopen of regionale uniformiteit).	Voldoet	Op onderdelen wordt regionaal ingekocht of zijn er lokaal raamovereenkomsten opgesteld om doelmatiger in te kopen.
Doeltreffendheid³	De kaders bevatten een visie op hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan bijdragen aan de gestelde maatschappelijke doelstellingen.	Voldoet	Er is een duidelijke visie op MVI en een uitvoeringsplan over het bereiken van deze doelen.

Uitvoering

5. De capaciteit van het cluster inkoop is te beperkt om alle ambities waar te maken en basistaken uit te voeren.

Het cluster inkoop heeft onvoldoende capaciteit om alle aanbestedingen of inkopen boven een bepaald bedrag te begeleiden/toetsen of om op te adviseren. Daarnaast zijn er bepaalde basistaken die niet worden uitgevoerd vanwege de beperkte capaciteit. Denk daarbij aan:

- Interne controle op rechtmatigheid van (kleinere) trajecten
- Het analyseren van de spendanalyse
- Contractmanagement

Dit zorgt voor het vervallen van interne waarborgen en maakt het inkoopproces in de gemeente kwetsbaar en afhankelijk van persoonlijke kennis en kwaliteiten van individuele medewerkers.

6. Adviezen van de inkoopafdeling zijn niet navolgbaar voor college of MT, omdat adviezen geen onderdeel uitmaken van voorstellen.

In voorstellen voor nieuw beleid of projecten waarin inkoop- en aanbestedingen een rol spelen moeten bepaalde interne 'loketten' worden geraadpleegd. Dit zijn zogeheten stafafdelingen, denk aan juridische zaken, inkoop, financiën en communicatie. Deze 'loketten' brengen advies uit. Deze adviezen maken geen onderdeel uit van het voorstel. Ook niet als er negatief wordt geadviseerd. Dit leidt ertoe dat deze adviezen niet integraal in de afweging door MT/College kunnen worden meegenomen.

7. Er wordt regelmatig afgeweken van het eigen beleid. Deze optie ligt nadrukkelijk op tafel bij trajecten.

Naast de onrechtmatigheden die door de accountant zijn geconstateerd (op Europese aanbestedingsregels) wordt er ook regelmatig afgeweken van eigen inkoopbeleid. Het beeld is dat eigen beleid eerder als richtlijn dan als kader wordt gezien. Indien het cluster inkoop bij een dergelijk inkooptraject betrokken is, wordt hierover expliciet besluitvorming van het college gevraagd.

³ Doeltreffendheid gaat over de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden bereikt.



8. Er is weinig 'inkoopbewustzijn' op de afdelingen.

Het verloop in de organisatie (in- en doorstroom) is relatief hoog en op een aantal belangrijke posities wordt gewerkt met externe inhuur. Daardoor is het complex om inkoopprocessen in de teams te borgen. In de organisatie worden de procedures die beschreven zijn in het inkoopbeleid soms als last gezien. Het bereiken van de inhoudelijke doelstelling of het waarborgen van de continuïteit van processen heeft prioriteit en het inkoopproces lijkt daaraan ondergeschikt te worden gemaakt. Ondanks dat het inkoopbeleid een grote rol bij de vakafdelingen legt is het bewustzijn (en de daarmee samenhangende kennis) van het belang van rechtmatige en doelmatige inkoop beperkt aanwezig op de afdelingen. Een voorbeeld daarvan is het formulier waarmee trajecten gemeld moeten worden via het interne systeem. Deze verplichting is op verschillende lagen in de organisatie onbekend, blijkt uit gesprekken. Daarnaast wordt bewust of onbewust regelmatig afgeweken van het interne inkoopbeleid zoals ook in de achterliggende jaren uit de verslagen van de accountant zichtbaar is geworden.

Analysekader

	Beleid	Beoordeling	Toelichting
Rechtmatigheid	De organisatie past het inkoop en aanbestedingsbeleid in aanbestedings- en inkooptrajecten toe.	Voldoet niet	Meerdere elementen (bijvoorbeeld SROI) uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden onvoldoende toegepast door capaciteitstekort.
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopadviseurs zijn duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd in de organisatie.	Voldoet niet	De taken van het cluster inkoop zijn helder beschreven. De adviezen zijn niet altijd navolgbaar.
Doelmatigheid	De organisatie maakt inzichtelijk op welke wijze zij contracten gunt en welke criteria hier een rol in hebben gespeeld.	Voldoet	Bij aanbestedingen waarbij het cluster inkoop betrokken is, wordt het juiste proces doorlopen.
	Er wordt gewerkt met een financieel afwegingskader of er worden doelmatigheids-overwegingen gemaakt.	Neutraal	Op vakafdelingen worden doelmatigheidsoverwegingen gemaakt. Er is hiervoor geen kader beschikbaar.
Doeltreffendheid	De organisatie is bekend met het inkoop- en aanbestedingsbeleid en doelen die ermee gerealiseerd moeten worden.	Voldoet niet	Er is sprake van beperkt inkoopbewustzijn bij de organisatie. Niet alle processen zijn breed bekend.



Monitoring en evaluatie

9. De interne controle op inkopen en aanbestedingen is gericht op rechtmatigheid van Europese aanbestedingen

De interne controle is beperkt. Het cluster inkoop heeft niet de taak om trajecten te controleren op rechtmatigheid (adviserende functie) en binnen teams gebeurt dit ook beperkt. Er is slecht zicht doordat de spendanalyse niet volledig wordt uitgevoerd vanwege tekort aan personele capaciteit. Hierdoor worden alleen de grote trajecten gecontroleerd. Daardoor zit er vooral een kwetsbaarheid bij kleine(re) inkopen, waar een laag mandaat voor nodig is en waar ook geen controle op plaatsvindt behoudens een eigen controle door teamleiders en eigen team.

10. Er wordt gewerkt aan het oplossen van de problemen die de accountant heeft geconstateerd.

De accountant heeft problemen geconstateerd betreffende Europese aanbestedingen. Op verschillende manieren is de organisatie bezig om hier gestructureerde verbeterstappen in te zetten, bijvoorbeeld door te werken met raamcontracten. Echter, in de huidige structuur en de processen rondom inkoop en aanbesteding is de basis nog niet op orde en functioneert het nog niet op voldoende niveau. De focus op rechtmatigheid zorgt in de praktijk voor een mindere focus op doelmatigheid en doeltreffendheid.

11. Er vindt nauwelijks gestructureerd contractmanagement plaats waardoor er geen zicht is op lopende inkopen en aflopende contracten.

Contactmanagement is een belangrijke factor in de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid van inkopen (vooral inhuur). Momenteel wordt er nauwelijks tot geen gestructureerd contractmanagement uitgevoerd. Dat leidt ertoe dat trajecten die (bijvoorbeeld door verlengingen) onrechtmatig dreigen te worden niet in beeld zijn. Daarnaast mist er inzicht in ervaringen met bedrijven en is informatie niet gecentraliseerd (en daarmee afhankelijk van personen). De gemeente is actief bezig met het verbeteren van contractmanagement onder andere bij externe inhuur van personen.

Analysekader

	Beleid	Beoordeling	Toelichting
Rechtmatigheid	Er is sprake van reguliere interne controle op de rechtmatigheid van inkoop- en aanbestedingsprocessen	Voldoet niet	Interne controle in de lijn is beperkt. Alleen grote trajecten worden gecontroleerd op rechtmatigheid.
	De aanbevelingen van de accountant (2021, 2022) zijn opgepakt en verwerkt in het beleid.	Neutraal	Er wordt gewerkt aan opvolging van de aanbevelingen van de accountant, maar er treden gedurende het jaar ook nieuwe onrechtmatigheden op. De focus van het cluster inkoop en de concerncontroller is sterk gericht op rechtmatigheid.



Doelmatigheid	Het contractmanagement is, evenals intern financial control, geborgd in de organisatie.	Voldoet niet	Contractmanagement vindt onvoldoende (structureel) plaats.
	Er is sprake van een kloppende en complete spendanalyse.	Voldoet niet	De spendanalyse is door capaciteitstekort (en focus) niet compleet geanalyseerd.
Doeltreffendheid	De organisatie maakt analyses van de beschikbare informatie en bespreekt deze met contractpartners.	Voldoet niet	Contractmanagement vindt onvoldoende (structureel) plaats.
	Het college stuurt op basis van de informatie en analyses indien noodzakelijk bij, met het oog op de gewenste resultaten en effecten.	Neutraal	Het college bemoeit zich beperkt met inkoop- en aanbestedingen. Afwijkingen worden door het college geaccordeerd.
	De organisatie beschikt over informatie die inzicht geeft in de realisatie van de gewenste resultaten en effecten.	Voldoet niet	Door de centrale rol van vakafdelingen en beperkte control is er beperkt inzicht.

Aanbevelingen

De rekenkamer Midden-Drenthe heeft zes aanbevelingen geformuleerd die voortvloeien uit de conclusies.

1. Zorg ervoor dat de capaciteit van het cluster Inkoop past bij de beleidsambities

De capaciteit van het cluster Inkoop blijkt onvoldoende om ambities waar te maken en basistaken volledig uit te voeren. De gemeente heeft geen ongebruikelijk hoge ambitie betreffende MVI, SROI of uitvoering van taken door het cluster Inkoop.

Ook na uitbreiden van de beschikbare fte's van het cluster Inkoop is er geen waarborg dat problemen worden opgelost. Het is van belang om zowel de capaciteit van het cluster Inkoop uit te breiden, als de senioriteit van het inkoopteam te versterken om zodoende tegenwicht te kunnen bieden aan de andere organisatieonderdelen en de adviesfunctie aan waarde te laten winnen.

2. Zorg voor een complete set van procedures, werkprocessen en mandaten rondom inkoop en aanbesteding en zorg ervoor dat deze gemakkelijk te vinden zijn op de gemeentelijke intranetsite

Inkoop- (en aanbestedings)trajecten zijn (pas) afgerond nadat de leverancier(s) zijn/haar product/dienst conform de (vooraf gemaakte) afspraken heeft geleverd. Om dergelijke trajecten succesvol te kunnen afronden is het van belang (voor het inkoopteam en de vakafdeling!) dat in alle fasen van het inkooptraject (voorbereiding, daadwerkelijke inkoop, de levering / uitvoering, nazorg)



voor alle betrokkenen helder is wie wat wanneer moet doen. Een complete set van procedures, werkprocessen en mandaten is daarvoor onontbeerlijk. Daarvan maken afspraken over het maken van (complete) inkoopdossiers onderdeel uit. Deze complete set is uiteraard gemakkelijk te vinden op het intranet voor de medewerkers (Midnet).

3. Neem de informatie over inkoop en aanbesteding op intranet mee bij het inwerken van (nieuwe) medewerkers

De afzonderlijke vakafdelingen hebben, als primaire partij, een grote verantwoordelijkheid in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het is daarom van belang om de kennis hierover op peil te houden. Dat betekent regelmatig training en informatievoorziening van bestaande medewerkers en het scholen van nieuwe medewerkers in procedures, werkprocessen en mandaten. Het is een voortdurende taak om het inkoop- en kostenbewustzijn te vergroten. Dat draagt bij aan meer rechtmatig, doelmatig en doeltreffend inkopen.

4. Bevraag het college of zij altijd op de hoogte is van alle adviezen met betrekking tot communicatie, financiën, inkoop en personeel van het team Advies bij inkoop en aanbestedingstrajecten voorafgaand aan besluiten hierover

Losse adviezen van het team Advies (met name inkoop) opnemen in het ambtelijk advies aan het college. In de praktijk blijkt het mogelijk een 'vinkje' te halen bij het cluster inkoop en een stuk zonder dit advies naar MT en college te sturen. Interne controle door de concerncontroller is de enige waarborg die dit kan voorkomen. Dit proces is voor het college onvoldoende inzichtelijk en leidt tot het risico dat leden van het college besluiten nemen zonder het advies van de afdeling inkoop te kennen.

5. Vraag het college om een concreet actieplan te maken voor de versterking van de inkoopfunctie en stuur dat naar de raad

Neem hierin interne controle, contractbeheer en -management en de aanbevelingen van de accountant mee. De raad ontvangt dit actieplan ter informatie. De voortgang wordt besproken met de Werkgroep Financieel Overleg.

Om bovenstaande aanbevelingen, en aanbevelingen van de accountant, op te volgen en daarmee de inkoopfunctie van de gemeente Midden-Drenthe te versterken is een concreet actieplan nodig dat gedragen wordt door raad, college en organisatie. Er kan worden overwogen om de regie omtrent inkoop, die nu bij de vakafdelingen ligt, over te dragen aan inkoopdeskundigen uit het team Advies. Dit vraagt een andere werkverdeling en versterking van degenen die nu met het maken van adviezen over inkoop zijn belast. De rekenkamer vermoedt dat hierdoor mogelijk scherper (doelmatiger) kan worden ingekocht en besparingen mogelijk zijn.

Onderdeel van dit actieplan dient in ieder geval te zijn:

- Werken aan inkoopbewustzijn (en kostenbewustzijn) bij de vakafdelingen
- Vergroten van zichtbaar maken van de adviezen van het team Advies, waaronder die van het cluster Inkoop



- Evalueer de verhouding tussen inkoopdeskundigen en vakafdelingen en denk na over de verantwoordelijkheden van de inkoop-deskundigen ten opzichte van de vakafdelingen
- Verbeteren van interne controle op de vakafdelingen
- Volledig analyseren van de Spendanalyse

6. Verzoek het college om de raad periodiek te informeren over de verbetering van de uitvoering van het inkoopbeleid

Het is noodzakelijk dat de raad op de hoogte gehouden wordt van de voortgang van het verbetertraject van de inkoopfunctie. Ondanks dat de raad het opstellen van inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft neergelegd bij het college, is het van belang dat de raad betrokken is en blijft bij de verbeterstappen en de resultaten van het inkoopbeleid en de uitvoering van de aanbevelingen van de accountant. De rekenkamer stelt voor om de raad in eerste instantie elk kwartaal separaat te informeren. Na verloop van tijd (nadat het verbetertraject succesvol is afgerond) kan de voortgangsinformatie over inkoop en aanbesteding worden opgenomen in de Planning- en Controlcyclus



Bestuurlijke reactie



Postadres Postbus 24, 9410 AA Beilen
Telefoon (0593) 53 92 22
Internet www.middendrenthe.nl
E-mail gemeente@middendrenthe.nl

Aan de rekenkamer
van de gemeente Midden-Drenthe

Bezoekadres
Beilen Raadhuisplein 1
ma, wo, vr 8.30 – 16.00
di 8.30 – 14.30
do 8.30 – 16.00
17.00 – 20.00
Smilde Oons Huus Elzenlaan 10
ma 8.30 – 12.00
do 8.30 – 12.00

Datum: 23 april 2024
Behandeld door: Jan Kiers
Zaaknummer: 4357931
Onderwerp: Onderzoek inkoop- & aanbestedingsbeleid

Uw brief van: 25 maart 2024
Uw kenmerk: -
Bijlagen:
Verzonden op: 23 april 2024

Geachte leden van de rekenkamer,

Wij hebben uw aanbiedingsbrief, inclusief het rapport 'Waar(de) voor je geld', met betrekking tot het onderzoek naar het inkoop- & aanbestedingsbeleid in goede orde ontvangen en met belangstelling gelezen.

Bevindingen

Wij lezen dat ons inkoop- & aanbestedingsbeleid in opzet rechtmatig en ambitieus is, met name op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI). De door u aangegeven punten in de hoofdconclusie zijn voor ons grotendeels herkenbaar. Wij herkennen ons in het beeld dat het inkoop- en aanbestedingsproces stevig verbeterd moet worden. In eerdere rapportages die wij van onze accountant hebben ontvangen, zijn deze punten op hoofdlijnen ook al naar voren gebracht. Daarop hebben wij ingespeeld door een "programmatische aanpak, doorontwikkeling inkoopfunctie" op te zetten. Daarmee voorzien wij in het door de rekenkamer geadviseerde actieplan om het inkoop- en aanbestedingsproces te verbeteren.

Wij herkennen ons niet in de verstrekkendheid van een aantal constatering. Zo doet de rekenkamer op basis van een beperkt aantal gesprekken en casussen vergaande constatering over bijvoorbeeld het afwijken van de interne inkoopregels en het ontbreken van adviezen van de ondersteunende teams bij collegebesluiten over inkoop.

Opvolging rapportages accountant

Vorig jaar zijn wij dan ook al gestart met de opvolging van deze punten. Dit heeft onder andere geresulteerd in een formatieplek voor een medewerker die zich gaat bezighouden

KvK 01182848
BTW NL806300449B.01

E-mail nota's factuur@middendrenthe.nl
IBAN NL10BNGH0285078712



met contractbeheer. Daarnaast is er capaciteit ingezet voor de verantwoording van de rechtmatigheid én het oplossen daarvan. Een aantal trajecten is inmiddels rechtmatig aanbesteed (denk aan de inzet van flexibel personeel) en voor de verantwoording hiervan zijn de nodige initiatieven ontplooid (bijvoorbeeld de inzet van een softwarebroker). De resultaten van deze ontwikkelingen zullen zich uiten in de jaarverantwoording over 2024.

Programmatische aanpak ‘doorontwikkeling inkoopfunctie’

Ook zijn wij onlangs gestart met een programmatische aanpak ‘doorontwikkeling inkoopfunctie’. Op basis van deze aanpak willen wij aan de slag met alle elementen die genoemd worden in uw hoofdconclusie, zoals het ontwikkelen van meer bewustwording, de actualisatie van het inkoopbeleid, het beschrijven van processen, het inzetten van meer capaciteit en aandacht voor contractmanagement. Dit alles om de organisatiebrede inkoopfunctie als strategisch instrument in te zetten voor een wezenlijke bijdrage in de door de raad vastgestelde beleidsthema’s.

Vervolg

Uw presentatie van de rapportage in de Commissie Algemeen Bestuur van woensdag 15 mei 2024 zien wij met belangstelling tegemoet. Wij zullen de raad ook uitnodigen voor een informatiebijeenkomst, waarin wij het thema ‘Inkoopfunctie’ met hen gaan bespreken. Het thema raakt immers nagenoeg elk beleidsveld. In die bijeenkomst kunnen we dan nadere afspraken maken hoe wij de raad verder meenemen in onze uitvoering van onze programmatische aanpak.

Afsluitend

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Indien u nadere informatie wenst kunt u contact opnemen met Jan Kiers, Manager Bedrijfsvoering, te bereiken via telefoonnummer (0593) 53 95 50 of via mailadres j.kiers@middendrenthe.nl.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,

de secretaris,

de burgemeester,



Nawoord van de rekenkamer



REKENKAMER

Postadres
Telefoon
E-mail

Postbus 24, 9410 AA Beilen
(0593) 53 92 90
rekenkamer@middendrenthe.nl

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Midden-Drenthe

Datum: 25 april 2024
Behandeld door: Nynke de Vries - Rintjema
Zaaknummer:
Onderwerp: Reactie op bestuurlijk wederhoor

Bijlagen: -

Geacht college,

De Rekenkamer heeft uw brief van 23 april jl. in goede orde ontvangen en met belangstelling gelezen. De Rekenkamer stelt vast dat de door de Rekenkamer aangegeven punten in de hoofdconclusie voor het college grotendeels herkenbaar zijn. Het college herkent zich ook in het door de Rekenkamer geschetste beeld dat het inkoop- en aanbestedingsproces stevig verbeterd moet worden. De Rekenkamer juicht uw initiatief om een 'programmatische aanpak, doorontwikkeling inkoopfunctie' op te zetten dan ook van harte toe. U geeft aan dat het college in deze aanpak aan de slag gaat met alle elementen die zijn opgenomen in de hoofdconclusie. In de ogen van de Rekenkamer zal deze 'programmatische aanpak' op korte termijn concreter moeten worden uitgewerkt. In uw brief komt het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de 'inkoop en aanbesteden' in de ogen van de Rekenkamer nog onvoldoende aan bod.

U geeft aan dat u zich niet herkent in de verstrekkendheid van een aantal constatering. In een informeel gesprek is ons het een en ander toegelicht, maar doordat u in de bestuurlijke reactie niet uitlegt om welke constatering het gaat, lijkt het ons goed om dit alsnog voor de raad op papier te zetten. Ook constateren we dat het college in de bestuurlijke reactie niet separaat ingaat op een aantal in het Rekenkamerrapport opgenomen aanbevelingen. Of de 'programmatische aanpak' alle aanbevelingen afdekt wordt daarmee evenmin duidelijk. Rekenkamer Midden-Drenthe.

Met vriendelijke groet,

mr.dr. Jan R. Lusing, voorzitter



Nota van Bevindingen



1. Beleid en kaders

In het eerste hoofdstuk worden de ambities en doelstellingen van de gemeente Midden-Drenthe op het gebied van inkoop en aanbesteding in kaart gebracht. Ook is hier gekeken naar de rol van duurzaamheid in het beleid en in welke mate het beleid aan de geldende wet- en regelgeving voldoet. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

1. Is er sprake van vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid en wat zijn daarvan de uitgangspunten?
2. Welke doelen wil de gemeente met het inkoop- en aanbestedingsbeleid realiseren?
3. Is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving?

Wanneer de gemeente een inkoopopdracht uitzet, wordt dit aangeduid als een aanbesteding. Aanbestedingen worden door de gemeente uitgeschreven voor verschillende doeleinden, namelijk voor werken, leveringen en diensten. Bij werken gaat het om projecten zoals de constructie van civieltechnische kunstwerken of de aanleg van bijvoorbeeld een fietspad. Leveringen omvatten de aanschaf, huur, leasing of huurkoop van diverse producten, zoals bijvoorbeeld laptops voor medewerkers. Alles wat niet onder de categorieën werken of leveringen valt, valt onder de noemer diensten. Hierbij gaat het om inkoop met betrekking tot dienstverlening, zoals bijvoorbeeld het onderhoud van gemeentelijke accommodaties. De regelgeving met betrekking tot aanbestedingen is vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012.

In het bestuursakkoord (2022) is opgenomen dat het college komt met een voorstel om het inkoop- en aanbestedingsbeleid zo creatief mogelijk in te richten. Dit heeft tot doel om opdrachten zoveel mogelijk lokaal en regionaal te laten uitvoeren. Uit de gesprekken blijkt dat dit op de agenda staat van het inkoopteam, maar dat erop dit moment geen actieve sturing is om dit uit te voeren.

1.1. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid: landelijke wet- en regelgeving

1.1.1. Wet- en regelgeving is te vinden in de Aanbestedingswet 2012

De wet- en regelgeving omtrent inkoop en aanbesteding staat onder andere beschreven in de Aanbestedingswet 2012. Een gemeente moet zich aan de verschillende uitgangspunten houden bij een aanbesteding. Allereerst moet elk bedrijf gelijke kans krijgen op een opdracht, ongeacht het land van vestiging. Dit heet het non-discriminatiebeginsel. Ten tweede is er het gelijkheidsbeginsel. Dit houdt in dat elk bedrijf dat kans maakt op de opdracht hetzelfde behandeld wordt door de gemeente. Ook moet een gemeente duidelijke informatie aan de eventuele opdrachtnemers geven. Dit wordt het transparantiebeginsel genoemd. Tot slot moeten de eisen van de gemeente in verhouding staan tot de grootte van de opdracht, oftewel het proportionaliteitsbeginsel.⁴

1.1.2. Accountant controleert de praktijk van inkoop- en aanbesteding

Elk jaar wordt als onderdeel van de accountantscontrole een check gedaan op de financiële rechtmatigheid. De aanbestedingsrechtmatigheid is hier onderdeel van. Daarnaast worden

⁴ Rijksoverheid. (z.d.). Regels voor aanbesteden door de overheid. Geraadpleegd op 7 september 2023, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/aanbestedingsregels>.



aanbestedingen getoetst aan de geldende wetgeving. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan controleren of de juiste aanbestedingsprocedure gevolgd is.⁵ De raad wordt over de uitkomsten hiervan geïnformeerd via het accountantsverslag en de managementletter. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in 2023 is de verantwoordelijkheid om hierover te rapporteren bij het college van B&W komen te liggen.

1.2. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid: doelen en ambities

1.2.1. Het inkoopbeleid is door het college vastgesteld

Sinds 2018 is er een nieuw inkoopbeleid door het college vastgesteld in de gemeente Midden-Drenthe.⁶ Deze bevoegdheid komt voort uit de financiële verordening (*artikel 22, lid f*)⁷. De financiële verordening is door de gemeenteraad vastgesteld⁸ en in mei 2023 voor het laatst geactualiseerd. Het College van B&W heeft besloten tot het vaststellen van algemene regels ten aanzien van alle inkoop- en aanbesteding. In het inkoopbeleid wordt gestreefd om financiële middelen efficiënt in te zetten voor gemeentelijke taken en wordt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente nader ingevuld. De insteek van het nieuwe inkoopbeleid is om de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van aanbesteden te bevorderen, zodat het risico van claims en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk wordt teruggedrongen.

De uitgangspunten van het inkoopbeleid zijn om alle inkopen van de gemeente op een objectieve, proportionele, transparante en non-discriminatoire wijze uit te voeren, waarbij de gedragscode integriteit voor ambtenaren en voor bestuurders leidend zij; in overleg met de inkoopadviseur wordt de wijze waarop opdrachten in de markt worden gezet bepaald; de richtlijnen en handreikingen van de Gids Proportionaliteit worden gehanteerd; een passende mate van openbaarheid wordt in acht genomen en voldoende concurrentie gewaarborgd en er wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van elektronische gegevensuitwisseling.⁹

Het inkoopbeleid van de gemeente Midden-Drenthe volgt niet het VNG-model voor inkoop- en aanbesteding en focust vooral op algemene uitgangspunten voor de procedure om tot inkoop en/of aanbesteding te komen. Verder is er ruimte opgenomen voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen. Hierin zijn kaders opgenomen voor Social Return on Investment, fairtrade en duurzaamheids- en sociale criteria. In het inkoopbeleid zijn er, bezijden voor SROI, geen concrete doelstellingen of kaders hiervoor opgenomen.

⁵ Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. (2019, januari). Notitie Uitvoering controle aanbestedingsrechtmatigheid jaarrekeningcontrole decentrale overheden (SDO).

⁶ Gemeente Midden-Drenthe. (2018). *Inkoopbeleid*.

⁷ In de financiële verordening is opgenomen: Burgemeester en wethouders dragen in ieder geval zorg over: (...) f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.

⁸ Met de financiële verordening regelt de gemeenteraad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer.

⁹ Gemeente Midden-Drenthe. (2018). *Inkoopbeleid*.



Wat is SROI?

Bij SROI, een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen, gaat het erom dat een investering die de gemeente doet, ook concrete sociale winst oplevert, naast het standaard beoogde rendement. Zo is één van de belangrijkste uitgangspunten van de gemeente Midden-Drenthe om werkzoekenden of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten bij de invulling van de SROI-verplichting, bijvoorbeeld bij aanbesteding van werken en diensten. Dit hangt onder meer samen met het re-integratiebeleid van de gemeente.

1.2.2. Drempelbedragen

Onder de drempelbedragen voor Europese procedures mogen gemeenten zelf hun beleid en drempels vaststellen. Zij kunnen bijvoorbeeld bepalen dat grotere opdrachten onder de drempel voor Europees aanbesteden via een nationale procedure worden aanbesteed. Voor kleine inkoop mogen zij bepalen dat enkelvoudig of meervoudig onderhands wordt gegund. Enkelvoudig onderhands gunnen houdt in dat er geen verschillende offertes behoeven te worden opgevraagd en dat er direct zaken kan worden gedaan met de leverancier (dit wordt ook wel aangeduid als “gunnen uit de hand”). Meervoudig onderhands gunnen houdt in dat er meerdere offertes moeten worden aangevraagd, die op prijs en kwaliteit worden vergeleken, voordat er wordt overgegaan tot gunning. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van relevante drempelbedragen.

1.2.3. Maatschappelijk verantwoord inkopen

Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (hierna: MVI) maakt een groot onderdeel uit van het inkoopbeleid van de gemeente. Al in 2017 heeft de gemeente Midden-Drenthe het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen ondertekend.¹⁰ Gemeenten die deelnemen aan het Manifest willen de effectiviteit en impact van MVI vergroten. Naar aanleiding van het Manifest heeft de gemeente Midden-Drenthe een actieplan opgesteld¹¹. Als gevolg van dit actieplan is MVI een onderdeel geworden van het inkoopbeleid, maar ook de duurzaamheidsvisie en de uitvoeringsnota economie zijn gevuld met thema's uit het Manifest.

Het actieplan maatschappelijk verantwoord inkopen bevat de ambities en concrete acties rondom de verschillende deelgebieden van MVI. De gemeente stelt een bijdrage te kunnen leveren aan een duurzame samenleving door maatschappelijk verantwoord in te kopen. De gemeente onderscheidt in het actieplan zeven deelgebieden bij het inkopen, bijvoorbeeld klimaat bewust inkopen en het voldoen aan internationale sociale voorwaarden. De monitoring op de uitvoering van het actieplan wordt gedaan door het inkoopteam, die aan de directie rapporteert op de voortgang en resultaten van MVI in de P&C cyclus. Daarnaast wordt de gemeenteraad hierover elk jaar geïnformeerd.

In 2021 is er een nieuw uitvoeringsplan MVI opgesteld¹². In dit Uitvoeringsplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2022 onderscheidt de projectgroep MVI vier thema's om eerst resultaten op te behalen. Deze thema's zijn klimaatbewust inkopen, circulair inkopen, het stimuleren van lokaal MKB

¹⁰ Gemeente Midden-Drenthe. (2021, juni). *Uitvoeringsplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2022*.

¹¹ Gemeente Midden-Drenthe. (2019, december). *Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2020*.

¹² Gemeente Midden-Drenthe. (2021, juni). *Uitvoeringsplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2022*.



en Social Return on Investment (SROI). In het uitvoeringsplan worden concrete acties genoemd op de thema's waarop wordt gefocust op het gebied van MVI¹³.

1.2.4. Toepassing SROI

In 2017 zijn er uitvoeringsregels Social Return on Investment opgesteld.¹⁴ Bij aanbestedingen boven een bedrag van €250.000,- moet een SROI verplichting worden opgenomen in de aanbesteding. De gemeente maakt gebruik van een methode waarin een opdrachtnemer verschillende keuzes kan maken om daarmee aan de SROI-verplichting te voldoen. Er is een resultaatverplichting om minimaal 5% van de aanneemsom in te zetten voor SROI. Voorbeelden van keuzes zijn om één jaar een BBL-leerling in te zetten in het bedrijf of iemand een aantal maanden in te zetten die langer dan een jaar in de WW zit. Aan de opties is een verschillende financiële waarde verbonden, die op meer dan minimaal 5% van de aanneemsom moet uitkomen.

De toepassing van SROI wordt gemonitord met een Social Return Monitor (ofwel het dashboard). De afspraken binnen een aanbesteding worden in het systeem geplaatst en een contactpersoon van de aanbestedende dienst wordt daaraan verbonden. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat een klein aantal van de projecten waarin SROI wordt opgenomen in de Social Return Monitor terecht komen. De accountmanager Werk is verantwoordelijk voor het in contact treden met de aanbestedende dienst en het invullen van SROI. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er contact op wordt genomen met alle partijen in de monitor. Het inkoopteam overlegt maandelijks met de accountmanager Werk om nieuwe aanbestedingen met een SROI verplichting te behandelen en nieuwe mogelijkheden om SROI toe te passen te bespreken.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de invulling van SROI in de gemeente niet altijd mogelijk is. Het aantal en de vaardigheden en kwalificaties van de mogelijk inzetbare mensen op het vlak van SROI sluit niet altijd aan bij de uitvraag in de organisatie. Uit de gesprekken blijkt ook dat op de vakafdelingen geen kennis is van wie er binnen de organisatie verantwoordelijk is op het vlak van SROI.

1.3. Organisatie inkopen en aanbesteden

Het doel van het inkoopproces, zoals het is ingericht in de gemeente Midden-Drenthe is als volgt: *“Het inkoopproces en -beleid is gericht op het objectief, transparant en non-discriminatoir inkopen met optimale aanwending van de (financiële) middelen die worden ingezet bij de uitvoering van gemeentelijke taken en beleid. Onder optimaal wordt het tot in de juiste verhouding staan van prijs en kwaliteit verstaan. Hierbij dienen ook de wettelijke kaders, op Europees en nationaal niveau, in acht te worden genomen.”*¹⁵

De gemeente Midden-Drenthe werkt met een gecoördineerde inkoopfunctie. Dat wordt in Midden-Drenthe opgevat als: de teams op de afdelingen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces. Bevoegdheden rondom inkopen, opstarten en uitvoeren van aanbestedingen ligt vast in het Mandaatbesluit.¹⁶ Voor toestemming moet de behandelend ambtenaar zelf zorgen.

¹³ Gemeente Midden-Drenthe. (2019, december). *Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2020*.

¹⁴ Gemeente Midden-Drenthe. (2017, juli). *Uitvoeringsregels Social Return on Investment*.

¹⁵ Gemeente Midden-Drenthe. (2019, januari). *Werkproces Inkoop en Aanbestedingen*.

¹⁶ Gemeente Midden-Drenthe. (2019, januari). *Werkproces Inkoop en Aanbestedingen*.



Tijdens het traject kan een ambtenaar ondersteund en geadviseerd worden door collega's van Inkoop, Juridische Zaken (in het geval van contracten), en Financiën. Er zijn daarbinnen diverse procedures denkbaar, volgend uit landelijke wet- en regelgeving:

- / Enkelvoudig onderhands aanbesteden met één offerte;
- / Meervoudig onderhands aanbesteden;
- / Nationaal aanbesteden, openbaar of niet-openbaar;
- / Europees aanbesteden, openbaar of niet-openbaar.

De inkoopadviseur moet worden aangehaakt vanaf meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedures en zwaardere procedures. De behandelend ambtenaar kan bij het doorlopen van een aanbesteding door de inkoopadviseur begeleid worden of kiezen voor externe begeleiding. De taak van de inkoopadviseur is adviseren over het naleven van het inkoopbeleid door vakafdelingen, zorg te dragen voor het professioneel doorlopen van de procedures, het controleren van de inkooptrajecten en het uitbrengen van advies.

Bij inkopen of aanbestedingen waarmee meer dan €50.000,- is gemoeid moet de budgethouder toestemming verlenen en moet er advies worden ingewonnen bij het inkoopteam. Het proces dat gevolgd wordt is vereenvoudigd weergegeven in het infoblad inkoop.¹⁷ Nadat de overweging is gemaakt om de dienst zelf uit te voeren of dat er moet worden uitbesteed, wordt de waarde van de opdracht en de termijn van de opdracht vastgesteld. Hierin komt mogelijk een marktconsultatie aan te pas. Vervolgens wordt bepaald welke aanbestedingsprocedure wordt gebruikt.¹⁸ Het uitgangspunt is daarin om zoveel mogelijk langetermijncontracten aan te gaan.

1.3.1. Afwijkingen door college

Het college kan afwijken van het eigen beleid, dit moet dan geregistreerd worden. In de afgelopen twee jaar is er ongeveer vier keer per jaar beargumenteerd afgeweken van het beleid. Het komt het meest voor dat er wordt afgeweken bij inhuur en verlengingen van personeel en bij de aankoop van losse systemen of diensten. De bedragen van de inkoop/aanbestedingen waarbij wordt afgeweken liggen rond de aanbestedingsgrenzen.

1.3.2. Mandaatbesluit

Het algemeen mandaatbesluit is in 2022 vernieuwd. In het mandaatbesluit is vastgelegd dat het college bevoegdheden lager in de organisatie belegt¹⁹. Het mandaatbesluit bevat daarnaast regels over de bevoegdheden en de omgang met de bevoegdheden. Het mandaatbesluit geeft regels voor beslissingen en de voorbereiding en uitwerking van de besluiten. Het algemene uitgangspunt van volmacht en mandaat is geformuleerd in de regel: *“wie het meerdere mag, mag ook het mindere”*. Bij veel van de bevoegdheden staat echter expliciet aangegeven welke bevoegdheden onder het mandaat vallen.

Op het gebied van inkoop is het mandaat neergelegd bij (deel)budgethouders in de gehele organisatie. De regelingen waaraan voldaan moet worden zijn de aanbestedingswet, het inkoopbeleid en de Gids

¹⁷ Gemeente Midden-Drenthe. (2022). Infoblad inkoop.

¹⁸ Gemeente Midden-Drenthe. (2022). Infoblad inkoop.

¹⁹ Gemeente Midden-Drenthe. (2022, 10 maart). Algemeen mandaatbesluit Midden-Drenthe 2022.



Proportionaliteit. Overeenkomsten waarvan de in de productraming opgenomen productbudgetten voorzien tot maximale opdrachtwaardes van €50.000,- zijn bij de deelbudgethouders weggelegd. Bij een opdrachtwaarde boven €50.000,- is de goedkeuring van de teamleider en begeleiding van een inkoopadviseur vereist²⁰.

Voor enkelvoudige inkoop van diensten en leveringen met een maximale opdrachtwaarde van €70.000,- is de deelbudgethouder aangewezen als mandaathouder. In het geval van enkelvoudige inkoop bij werken ligt de maximale opdrachtwaarde op €150.000,-. Het mandaatbesluit stelt aanvullend vast dat het mandaat bij de (deel)budgethouders ligt bij een meervoudig onderhandse aanbesteding tot een maximale opdrachtwaarde van twee miljoen.

1.3.3. Samenwerking rond aanbestedingen

De gemeente Midden-Drenthe heeft gezamenlijk met vier omliggende gemeenten inkoop- en opdrachtrelaties met een groot aantal zorgaanbieders op het gebied van de WMO en jeugdhulpregio. De daaraan gelieerde werkzaamheden zoals beleidsvorming, contractmanagement, kwaliteitsmanagement en handhaving is binnen het samenwerkingsverband georganiseerd. De inkopen onder het samenwerkingsverband maken geen onderdeel uit van het onderzoek.

1.3.4. Inkoop en aanbesteding is geen onderdeel van de ambtelijke gedragscode

In de ambtelijke gedragscode van Midden-Drenthe 'Onze normen hebben waarden' uit 2016 is er geen specifieke aandacht voor inkoop- en/of aanbesteden. In het inkoopmodel ligt het mandaat voor het uitvoeren van inkopen laag in de organisatie, de uitvoerende afdelingen hebben een grote vrijheid om zelf aanbestedingen te doen. Daarnaast is er weinig controle op de inkopen die in een afdelingen worden gedaan, kleine inkopen en inkopen die buiten het MIDNET systeem worden gedaan worden niet ingezien door het inkoopteam.

²⁰ Gemeente Midden-Drenthe. (2022, 10 maart). *Toelichting op het Algemeen mandaatbesluit Midden-Drenthe 2022*.



2. Aard en omvang inkoop en aanbestedingen

Dit hoofdstuk gaat in op de aard en omvang van inkoop in Midden-Drenthe. Allereerst nemen we de lezer mee in de type diensten en producten worden ingekocht, en op welke manier dat plaatsvindt. Daarna gaan we in op het inzicht van de gemeente in de kosten van haar inkoop- en aanbestedingsbeleid en uitvoering.

5. Wat is de omvang van alle inkoop van de gemeente Midden-Drenthe?
6. Welke kosten maakt de gemeente Midden-Drenthe voor inkoop en aanbesteden van leveringen, werken en diensten?
7. Heeft de gemeente naast inzicht in de 'eigen' gemeentelijke kosten ten behoeve van inkoop en aanbesteden, inzicht in deze kosten aan de kant van de leveranciers / aanbieders / aannemers?
 - a. Zo ja, hoe worden die door de gemeente meegewogen bij het inkoop en aanbesteden?

2.1. Omvang van inkoop: een spendanalyse

De gemeente Midden-Drenthe houdt een spendanalyse²¹ (ofwel, analyse van alle inkoop) bij waarin alle betaalde diensten en producten zijn opgenomen. Hierin is tevens de wijze van aanbesteding opgenomen, evenals de mate waarin de inkoop beïnvloedbaar is.

Opvallend in de spendanalyse is dat voor een groot deel van de inkoop niet staat gespecificeerd welk type aanbestedingstraject is doorlopen. In 2019, 2020 en 2021 geldt dit jaarlijks voor een bedrag van ongeveer 22 miljoen euro. Dat betekent niet dat er hier een onjuiste procedure is gevolgd, maar wel dat dit niet is geregistreerd. Het cluster inkoop is verantwoordelijk voor het opstellen van de spendanalyse, maar door een tekort aan capaciteit komen zij niet toe aan een volledige analyse. Uit gesprekken blijkt dat de focus ligt op rechtmatigheid van Europese aanbestedingen omdat overtredingen hiervan tot onrechtmatigheid leiden, in tegenstelling tot afwijkingen van het eigen inkoopbeleid.

2.1.1. Aard en omvang van de inkoop

De aard en omvang van inkoop in Midden-Drenthe zijn op te delen in twee categorieën. Beïnvloedbaar en niet-beïnvloedbaar. Daarbij is één belangrijke kanttekening te maken. Onderstaande berekening is gemaakt op basis van de spendanalyse 2019-2022, en is daarmee niet compleet aangezien de spendanalyse in Midden-Drenthe niet volledig wordt uitgevoerd.

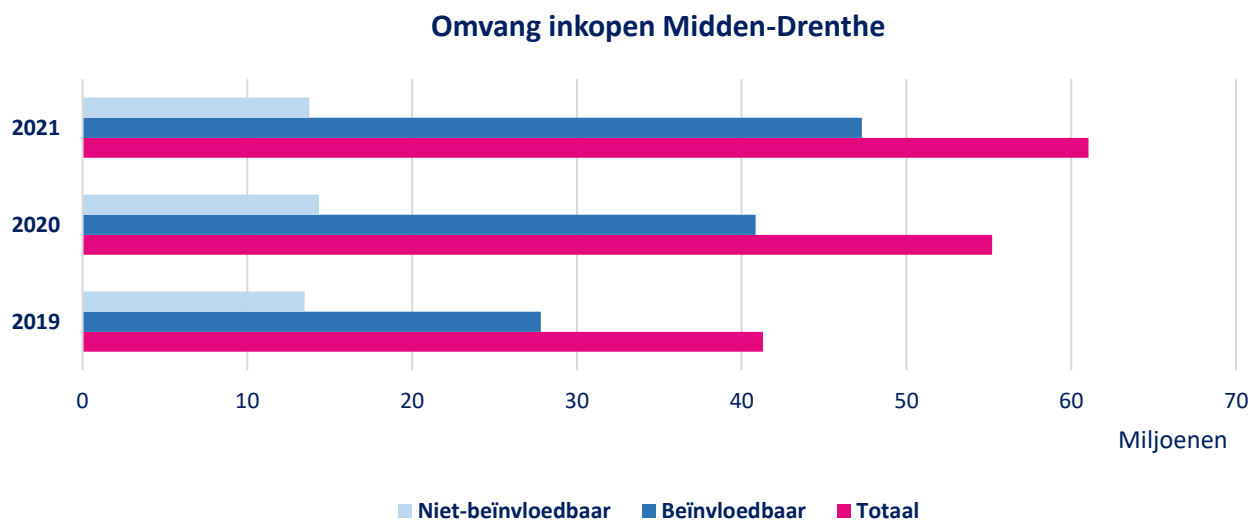
²¹ Een spendanalyse levert managementinformatie op, waarmee een organisatie het inkoopbeleid kan toetsen en verbeteren. In de praktijk is dit vaak een database of Excel bestand met daarin alle uitgaven.



Beïnvloedbare inkoop of niet-beïnvloedbare inkoop

Op een deel van de inkoop door de gemeente kan geen invloed worden uitgeoefend door de inkoop. Bijvoorbeeld omdat er op basis van vastgesteld beleid inkoop verplicht zijn of voor langere tijd zijn vastgelegd.

Volgens de spendanalyse van de gemeente Midden-Drenthe neemt het bedrag dat jaarlijks ingekocht wordt toe vanaf 2019. Van iets meer dan € 40 miljoen in 2019 tot meer dan € 60 miljoen in 2021. De verhouding tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare inkoop schommelt in de afgelopen jaren rond de 70/30.

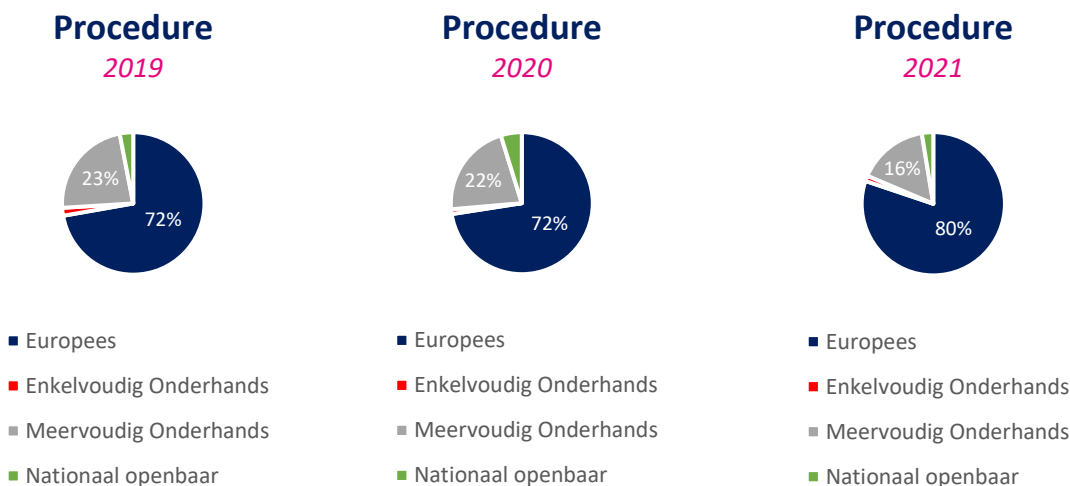


Figuur 1: Omvang inkoop Midden-Drenthe 2019-2022

2.1.2. Type aanbestedingen

Voor een groot deel van de inkoop is niet bekend op welke wijze deze zijn ingekocht. Dat is geen onderdeel van de spendanalyse. Het grootste bedrag aan inkoop wordt Europees aanbesteed. Dat is logisch aangezien het hierbij om de grootste bedragen gaat en dit de focus heeft van de spendanalyse. Als je de verdeling in aantallen trajecten bekijkt valt op dat in 2019, 2020 en 2021 voor respectievelijk 1738, 1233 en 1771 trajecten niet is opgenomen op welke wijze de inkoop was ingericht. Bij het totaal bedrag aan inkoop waarbij dit wel bekend is de verdeling als volgt:





Figuur 2: Verdeling inkopen Midden-Drenthe 2019-2022

2.1.3. Inkoop met onjuiste procedures

De accountant van de gemeente Midden-Drenthe geeft reeds enkele jaren een verklaring met beperking af op basis van onjuist aanbestede uitgaven. Het betreft hier louter inkopen die Europees aanbesteed hadden moeten worden. In 2022 blijkt uit de spendanalyse een onrechtmatigheid van totaal € 1.015.000 (2021: € 885.000). Daarnaast is nu al zeker dat deze onrechtmatigheden gedeeltelijk ook in de komende jaren nog zullen doorlopen omdat er sprake is van langjarige verplichtingen.

	2019	2020	2021	2022
Bedrag aan onrechtmatigheden	€ 501.000	€710.000	€ 885.000	€ 1.015.000

Opvallend is dat er jaarlijks nog nieuwe verplichtingen worden aangegaan die op een niet rechtmatige manier worden aanbesteed. In 2022 ging het om € 431.000 aan onrechtmatige bestedingen die werden toegevoegd aan de doorlopende verplichtingen.

2.1.4. Afwijkingen van het inkoopbeleid

In het beleid is opgenomen dat er mag worden afgeweken van de eigen aanbestedingsregels, mits dit voldoende wordt beargumenteerd. In het beleid is vastgesteld dat deze afwijkingen digitaal vastgelegd dienen te worden. In het onderzoeksdossiers staan verschillende afwijkingen beargumenteerd. In het portefeuillehoudersoverleg worden daarnaast ook beslissingen gemaakt over de inrichting van het inkoopproces. Het inkoopteam wordt hier niet altijd van op de hoogte gebracht.



In de afgelopen jaren is er in een aantal casussen bewust van de aanbestedingsregels afgeweken. Redenen hiervoor zijn om continuïteit te waarborgen en snelheid in processen te kunnen houden. In de jaarstukken van 2022 wordt aanvullend als reden gegeven dat het college noodzakelijk afweek van het inkoopbeleid om voortgang van werkzaamheden te kunnen garanderen.

Voorbeeld: het aanbesteden van een milieustraat

In 2020 kwam de vraag voor te liggen of de milieustraat in Smilde opnieuw moest worden aanbesteed. Voor de gemeentelijke herindeling had iedere voormalige gemeente (Smilde, Beilen, Westerbork) een eigen milieustraat. Na de samenvoeging van de gemeenten tot Midden-Drenthe zijn de drie afzonderlijke milieustraten blijven bestaan. De milieustraat in Beilen werd de primaire milieustraat en kwam in het beheer van gemeente Midden-Drenthe. De milieustraten in Westerbork en Smilde zijn in opdracht van de gemeente deels particulier voortgezet bij twee bedrijven.²²

In de accountantscontrole van 2020 kwam reeds aan het licht dat de bestaande constructie mogelijk niet rechtmatig was. De werkzaamheden (en daarmee de milieustraat) zouden eigenlijk aanbesteed moeten worden. Er zijn ambtelijk meerdere opties geschetst om te komen tot een aanbesteding, en wat het zou betekenen om dit niet te doen. In theorie zou een buitenlandse partij een aanbesteding kunnen winnen, waardoor er een nieuwe milieustraat zou moeten worden ingericht (en er dus twee in het dorp zouden ontstaan). Niet aanbesteden leidt ontegenzeggelijk tot een grotere onrechtmatigheid.

Er is uiteindelijk bestuurlijk besloten om niet Europees aan te besteden waarmee er een onrechtmatigheid van meer dan 240.000 euro per jaar ontstaat. Aangezien het om meerdere stromen afval gaat, wordt er momenteel gekeken naar een juiste wijze van aanbesteding, om in de toekomst naar een meer rechtmatige constructie over te gaan.

2.2. Kosten inkoop en aanbesteden

De gemeente Midden-Drenthe heeft geen inzicht in de kosten die vanuit de organisatie worden gemaakt bij het inkopen en aanbesteden van diensten, werken en leveringen bij zichzelf of bij leverende partijen. Dit heeft voor een groot deel te maken met het de gedecentraliseerde inkoopfunctie. De kosten voor het inkoopteam zijn overzichtelijk. Het inkoopteam bestaat uit 1,5ft. Ten tijde van het onderzoek stond er een vacature uit voor een contractbeheerder voor 1fte. De totale urenbesteding vanuit de overige afdelingen die aan het inkoopproces worden besteed is niet inzichtelijk. Daarnaast is er ook geen inzicht in de kosten van externe partijen die door de gemeente worden ingehuurd om te ondersteunen bij (Europese) aanbestedingstrajecten.

Om te zorgen voor een doelmatig inkoopproces aan de kant van de gemeente en de leverancier wordt het principe van proportionaliteit gehanteerd:

Bij inkopen en aanbestedingen worden de richtlijnen en handreikingen van de Gids Proportionaliteit gehanteerd²³.

²² Gemeente Midden-Drenthe. (2020, 3 juni) Ambtelijk memo. *Toekomst gemeentelijke milieustraat bij commerciële partij*.

²³ Gemeente Midden-Drenthe. (2018). Inkoopbeleid.



De Gids Proportionaliteit²⁴ geeft handvatten voor redelijke toepassing van dit uitgangspunt. De afwegingen over proportionaliteit is belegd bij de inkoopende ambtenaar en het cluster inkoop, indien deze betrokken wordt.

2.2.1. Raamovereenkomsten

Een belangrijke methode om efficiënt (en rechtmatig) in te kopen is het werken met raamcontracten. Hierbij worden via een zwaardere procedure (Europees) enkele vaste raamovereenkomsten gesloten met marktpartijen. Als er een vraag komt kan er binnen deze partijen met een korte procedure worden gekozen voor personeel, diensten of werken. Het is dan niet mogelijk om onrechtmatig aan te besteden, daarbij levert het een voordeel op omdat er minder vaak zware procedures gevolgd hoeven te worden. Er is recent een Europese Aanbesteding geweest in 4 percelen op de inhuur van personeel. Daar zijn zes raamcontracten uitgekomen, waaronder contracten voor uitzendkrachten, detachering en een broker. Ook op andere inkoopstromen wordt gestreefd naar een raamovereenkomst.



Herinrichting

Informatie uit de casus: Raamcontract voor ingenieursdiensten

De gemeente Midden-Drenthe maakt voor ruimtelijke projecten (zoals wegen, riool etc.) regelmatig gebruik van ingenieursdiensten. Bijvoorbeeld om de bestekken op te stellen, maar ook om plannen te maken en uit te werken. Deze diensten kunnen door een groot aantal ingenieursbureaus worden uitgevoerd. Om zeker te zijn dat de keuze voor deze bureaus rechtmatig gebeurt is er een raamcontract afgesloten met drie aanbieders. Het raamcontract is Europees aanbesteed. In overleg met het cluster inkoop wordt geborgd dat alle aanbieders binnen het raamcontract een ongeveer gelijke opdrachtwaarde voor de gemeente uitvoeren.

²⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2022, 1 januari). Gids Proportionaliteit 3^e herziening.



3. Uitvoering

Het opgestelde beleid wordt in de praktijk gebracht door de verschillende procedures uit te voeren in de gemeente. In het komende hoofdstuk zal er worden ingegaan op de praktische invulling van de organisatie en het proces. Daarnaast zal er worden ingegaan op de strategische afwegingen die daarin naar voren komen en de mate waarin het beleid tot uiting komt in de praktijk. Daarmee worden in dit hoofdstuk de volgende deelvragen beantwoord:

4. Hoe is de inkoopfunctie binnen de gemeente georganiseerd?
8. Welke ervaringen zijn er binnen de gemeentelijke organisatie met het werken volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
9. Spelen strategische afwegingen een rol in de uitvoering van inkoop- en aanbesteding?
10. Worden op basis van het inkoop- en aanbestedingsbeleid de beoogde leveringen, werken en diensten door de gemeente aangekocht?

3.1. Inkoopproces

3.1.1. Verantwoordelijkheden

De behandelend ambtenaar is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de inkoop- en aanbestedingsprocedure. Op een aantal momenten in het proces dient er te worden afgestemd. De afstemmingsmomenten zijn hiernaast schematisch weergegeven.

De eerste afstemming behelst het verkrijgen van een akkoord bij de (deel)budgethouder die gemandateerd is om financiële verplichtingen aan te gaan. Bij inkopen onder de 50.000 euro is er geen toestemming nodig van de (deel)budgethouder omdat de ambtenaar zelf is bevoegd.

Als er sprake is van een afwijking van het inkoopbeleid moet er bij een afwijking van het inkoopbeleid een akkoord worden verkregen van het college door middel van een collegebesluit. In veel gevallen is dit niet aan de orde.

Als de eventueel benodigde toestemmingen zijn verkregen kan de ambtenaar van de uitvoerende afdeling de offerteaanvraag of aanbesteding starten. De ambtenaar is vervolgens aan zet om te bepalen óf en waar in het traject het team inkoop, juridische zaken of financiën moeten worden ingeschakeld. Bij meervoudige onderhandse, nationaal openbare en Europese procedures is het verplicht om advies in te winnen bij de inkoopadviseur. In de volgende paragraaf komt de uitvoering aan de orde.

Vervolgens dient de behandelend ambtenaar het inkooptraject en de overeenkomst vast te leggen in het zaakstelsel voor het contractbeheer. Voor inkopen en aanbestedingen binnen de afdeling ruimte moet er door middel van een registratie aangegane verplichtingen worden aangemaakt in het systeem.

Inkooptraject onder regie van de behandelend ambtenaar

1. Akkoord budgethouder bij een bedrag hoger dan €50.000

2. Akkoord college bij afwijken van inkoopbeleid

3. Facultatief advies over: inkoop, juridische zaken of financiën door desbetreffende afdelingen

4. Contract en inkoopdossier vastleggen in het zaakstelsel.

5. In het geval van bepaalde opdrachten binnen afdeling Ruimte maakt de ambtenaar een registratie van aangegane verplichtingen aan.



3.1.2. Procedure

Het werkproces voor inkoop en aanbestedingen is ingericht in zeven verschillende fasen. De gemeente hanteert hierbij het model dat in het grootste gedeelte van de Nederlandse gemeenten wordt gehanteerd. Het model is weergegeven in onderstaand schema:



Hierin worden twee hoofdfasen onderscheiden: tactisch (blauw) en operationeel (grijs). In beide fasen ligt het zwaartepunt ergens anders in de organisatie. Het inkoopteam heeft sinds een aantal jaar het inkoopproces door middel van sjablonen en formulieren ingericht in het zaaksysteem van de gemeente, genaamd Midnet. Het inkoopteam heeft bij de start van het gebruik van deze procedure een ronde langs de afdelingen gedaan om het systeem te introduceren. In Midnet staat een startformulier die voor inkopen boven de €10.000 gehanteerd dient te worden, alhoewel dit niet verplicht is. Als het startformulier wordt ingevuld krijgt het inkoopteam daar een signaal van.

Fase 1: Inventarisatie

In de eerste fase wordt de inkoopbehoefte vastgesteld, de opdrachtwaarde geraamd (indien van toepassing via een bestek met hoeveelheden en prijzen) en de inkoopactiek vastgesteld. Als er sprake is van een meervoudige, nationale of Europese aanbesteding dient er een ambtenaar van inkoop (of een externe partij) betrokken te worden. De ambtenaar van inkoop blijft dan gedurende het gehele traject betrokken.

Voorbeeld: mensen zijn gewoontedieren

Regulier werd gebruikt gemaakt van een partij om ecologische onderzoeken uit te voeren. Deze onderzoeken kostten 20.000 euro. Recent werd door een nieuwe ambtenaar ook een offerte bij andere partijen opgevraagd en er werd ook een uitvoerder gevonden die uitkwam op ongeveer 8.500 euro. Uit gesprekken blijkt dat hier sprake is van een uitschieter. Maar, binnen de huidige structuur (en onder de 50.000 euro) zijn er geen controlemechanismen om dit te toetsen.

Fase 2: Specificeren

Na de eerste fase wordt de offerteaanvraag en aanbestedingsdocumenten opgemaakt en de eisen en het conceptcontract vastgesteld volgens wet- en regelgeving en eigen beleid.

Fase 3: Selecteren

De behandelend ambtenaar verzendt de offerteaanvraag en vraagt offertes op. Vervolgens worden offertes vergeleken en de winnende offerte geselecteerd.



Fase 4: Contracteren

Bij meervoudige onderhandse procedures wordt een voorlopige gunning opgesteld en na een tijd omgezet in een definitieve gunning. De definitieve gunning vindt plaats door ondertekening van het contract. Na de ondertekening dient de behandelend ambtenaar het contract in de contractenregistratie te registreren. In enkele procedures verzorgt de inkoopadviseurs de contractenregistratie.

Fase 5: Bestellen

Afhankelijk van het type opdracht zal de uitvoering van het contract zijn in de vorm van het leveren van diensten of het uitvoeren van werken. De behandelend ambtenaar is verantwoordelijk om waar mogelijk de prestaties van de uitvoering zo goed mogelijk vast te leggen.

Fase 6: Bewaken

De behandelend ambtenaar is verantwoordelijk voor het bewaken van de prestatie van de opdrachtnemer. De correspondentie met de opdrachtgever moet in het inkoopdossier worden gekoppeld. De behandelend ambtenaar is tevens verantwoordelijk voor het bewaken van de facturen met de geleverde diensten.

Het contractbeheer wordt door het inkoopteam gedaan. Als er een contract is afgesloten moet het contract in het zaaksysteem worden toegevoegd door de afdelingen. Er is echter geen verplichtingadministratie voor inkopen en aanbestedingen. In de jaarstukken van 2022 wordt aangegeven dat het contractbeheer blijvend aandacht behoeft.

Uit de gesprekken blijkt dat contracten vaak niet in Midnet worden opgeslagen. De contracten zijn daardoor vaak niet goed terug te vinden, waarmee de contractadministratie onvolledig is. Dit maakt het uitvoeren van gedegen contractbeheer, laat staan contractmanagement, moeilijk en geeft risico's in de bewaking en financiële beheersing. Tijdens het onderzoek stond er, mede naar aanleiding van het onderzoek van Coppa, een vacature uit voor een nieuwe contractbeheerder.



Onderhoud

Informatie uit de casus: Verschillen in de ambtelijke organisatie

Ook binnen de organisatie zijn er verschillen tussen afdelingen als het gaat om toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en contractmanagement. Op meer operationele afdelingen, zoals het geval is bij het onderhoud van bomen, is er een opzichter regelmatig aanwezig bij de werkzaamheden. Deze controleert de eisen uit de aanbesteding, denk hierbij aan veiligheid en duurzaamheidseisen (zoals het gebruik van elektrisch materieel). Op meer beleidsmatige afdelingen is deze functie uiteraard niet aanwezig en dient het contractmanagement op een andere manier te worden ingericht.



Fase 7: Nazorg

In de laatste fase is de behandelend ambtenaar aan zet om eventuele klachten en meer- en minderwerk af te handelen en contracten te evalueren met leveranciers. Afsluitend zorgt de behandelend ambtenaar ervoor dat alle informatie van het gehele inkooptraject in het inkoopdossier aanwezig is.

3.2. Inkoopproces in de praktijk

3.2.1. Capaciteit inkoopteam

Het inkoopteam heeft een capaciteit van 1,5 fte. Het inkoopteam kan daardoor niet bij elk dossier hulp bieden. Er komen veel vragen op het inkoopteam af vanuit de afdelingen. Door het relatief grote verloop van intern personeel en de inzet van extern personeel op de vakafdelingen is er een wisselend kennisniveau op de vakafdelingen op het vlak van inkoop.

Het inkoopteam bepaalt afhankelijk van de ervaring van de ambtenaar die de aanbesteding uitvoert in welke mate het inkoopteam betrokken is bij een aanbesteding. In de praktijk is het inkoopteam vaak betrokken bij het inkopen en aanbestedingen. Door de beperkte capaciteit van het inkoopteam is het inkoopteam voornamelijk bezig met de rechtmatigheid van inkopen en minder met doeltreffendheid en doelmatigheid van inkopen.

Bij een tekort aan capaciteit van het inkoopteam wordt de begeleiding van een inkooptraject gedaan door externe partijen. De externe inhuur wordt bekostigd vanuit de afdelingen. Uit de gesprekken blijkt dat er is overwogen om bij het cluster inkoop externe capaciteit aan te trekken in plaats van dat via de afdelingen te organiseren. Daarmee zou de inkoopcapaciteit gecoördineerd via het centrale cluster inkoop kunnen lopen, in plaats van op een decentrale manier. Daar is anders over besloten.



Onderhoud

Informatie uit de casus: Uitbesteden van inhuurproces

In sommige gevallen is capaciteit niet de reden waardoor een inkoop of aanbestedingsproces extern wordt uitbesteed. Bij zeer specialistische werken, zoals het onderhoud van bomen, waarvoor een bestek moet worden opgesteld wordt ook externe capaciteit gevraagd. De kosten voor het begeleiden en uitvoeren van een dergelijk proces liggen over het algemeen onder de aanbestedingsgrens. Als er geen raamcontract is gesloten met dienstverleners (zoals bij civieltechnische diensten wel het geval is) wordt dit uitbesteed bij reeds bekende partijen. In overleg met het cluster inkoop wordt de procesbegeleider bepaald.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er grote verschillen zijn tussen teams in het bewustzijn op het vlak van inkoop binnen de ambtelijke organisatie. Afdelingen die vaker moeten inkopen en aanbesteden, en daarmee dus meer ervaring hebben, ervaren de ondersteuning van het cluster inkoop als ondersteunend en positief. Meer ondersteuning van het inkoopteam is niet altijd mogelijk wegens het capaciteitstekort van het inkoopteam.



Uit de gesprekken blijkt daarnaast dat er door de beperkte capaciteit van het inkoopteam, het inkoopteam zich voornamelijk richt op de rechtmatigheid van inkopen. De operationele taken van het inkoopteam, het begeleiden van inkopen en het controleren van de rechtmatigheid neemt een groot deel van de tijd van het inkoopteam in. De aandacht en controle voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkopen wordt daardoor voornamelijk overgelaten aan de medewerkers op de vakafdelingen. In de gesprekken is een aantal keer benoemd dat er vanuit de organisatie een wens is om het inkoopteam meer strategisch te laten opereren. Het inkoopteam komt nu in de praktijk er niet aan toe om inkoop strategisch te positioneren binnen de processen in de organisatie.

3.2.2. Positie van het inkoopteam

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het inkoopteam het inkoopbeleid en de spelregels van het inkoopbeleid zoveel mogelijk hanteert. Als het inkoopteam de afdelingen op de regels wijst gaan de afdelingen in de meeste gevallen met de adviezen van het inkoopteam mee. In de gesprekken wordt echter ook aangegeven dat er in de organisatie niet veel bekendheid is met het inkoopbeleid. Door het relatief grote verloop van intern personeel en de inhuur van extern personeel op de afdelingen is er niet veel kennis aanwezig op de afdelingen over inkopen. Dit resulteert in veel vragen voor het inkoopteam vanuit de afdelingen. In het onboardingstraject voor nieuwe medewerkers wordt er geen informatie verstrekt over het proces van inkopen en aanbestedingen.

Uit de gesprekken blijkt dat er buiten het systeem in Midnet om ook inkopen worden gedaan. Het inkoopteam krijgt dan niet systematisch een signaal over een inkoop. Het inkoopteam houdt de agenda van het college in de gaten om inkopen die niet langs het inkoopteam zijn gegaan te kunnen zien. In enkele gevallen komt het voor dat er bij een collegevoorstel is aangegeven dat het inkoopteam is geconsulteerd, terwijl dit niet het geval is geweest.

Uit de gesprekken blijkt dat de adviezen van het inkoopteam niet in alle gevallen worden opgevolgd. In de organisatie kan weerstand ontstaan doordat afdelingen een bepaalde manier van inkopen gewend zijn, er goede contacten zijn met bestaande leveranciers of dat het doorlopen van een volledige aanbestedingsprocedure veel tijd in beslag neemt. Het inkoopteam gaat het gesprek aan met afdelingen als hun adviezen niet worden opgevolgd, maar heeft geen handvatten om hun adviezen zwaar te laten doorwegen. Het komt daarnaast voor dat in gevallen waarin het inkoopteam wegens capaciteitsredenen niet kan ondersteunen bij een inkoopproces, aan het eind van het traject de vakafdelingen negatief adviseert op een inkooptraject.

3.2.3. Strategische afwegingen

Uit de gesprekken komt naar voren dat de afweging tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in de praktijk niet scherp gemaakt wordt. Doordat het inkoopteam met een beperkte capaciteit te maken heeft, is het inkoopteam zoals eerder aangegeven voornamelijk bezig met de operationele ondersteuning om tot rechtmatige inkopen te komen. Dit heeft tot gevolg dat er minder aandacht wordt besteed aan de strategische afwegingen rond de doelmatigheid en doeltreffendheid van inkopen.

De strategische afwegingen rondom het opstellen van de inkopen en aanbestedingen komen voornamelijk bij de uitvoerende afdelingen terecht. De mate waarin een afdeling bewust tijd en ruimte vrijmaakt om de inkoop goed te doorgronden bepaalt of de strategische afwegingen daadwerkelijk



gemaakt worden en aan bod komen. Vanuit de gesprekken zijn er weinig aanknopingspunten gevonden die aantonen dat afdelingen deze tijd en ruimte ook nemen.

3.2.4. Maatschappelijk verantwoord inkopen

Uit de gesprekken blijkt dat SROI in de meeste aanbestedingen wordt meegenomen als vereiste. In het startformulier voor inkopen wordt standaard gevraagd of SROI wordt toegepast in de aanbesteding. Als er gekozen wordt om SROI niet toe te passen wordt in het formulier de vraag gesteld waarom dat zo is. Op het gebied van duurzaamheidsdoelen zijn dezelfde stappen in het startformulier opgenomen.

Afdelingen hebben geen verplichting om SROI toe te passen. Als het inkoopteam voldoende tijd beschikbaar heeft stelt het team aan de afdelingen vragen als SROI of duurzaamheidsdoelen niet worden ingevuld in inkopen en aanbestedingen. Het toepassen van SROI blijkt in de praktijk soms lastig aangezien er niet altijd geschikte werkzoekenden of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aanwezig zijn om in te zetten. Het toepassen van duurzaamheidsdoelstellingen in inkopen is in de praktijk lastig. Er wordt vaak op laagste prijs aanbesteed, waardoor duurzaamheidsdoelstellingen niet worden opgenomen.

3.2.5. Onderzoek Coppa

In 2021 heeft onderzoeksbureau Coppa een onderzoek uitgevoerd naar de inkoopfunctie in de gemeente²⁵. Coppa concludeerde dat met de grote leveranciers contracten zijn afgesloten, maar met de kleinere aanbidders minder, met name bij externe inhuur. Een veelvoud aan inkooptrajecten, waaronder een groot aantal onder de €30.000, maken het lastig om een goed overzicht te creëren. Het beleid biedt volgens Coppa geen concrete doelstellingen, een onduidelijke structuurkeuze, een gebrek aan een geheel en is deels onvolledig. Daarnaast ontbreekt het op het gebied van de middelen aan specifieke inkooptools voor monitoring en beheer, en als ze er zijn is de vindbaarheid beperkt.

Het inkoopproces is daarnaast niet toepasbaar op alle inkooptrajecten, geeft onvoldoende structuur en mist een proces als er sprake is van afwijkingen. De helft van de medewerkers van de gemeente geven in het onderzoek aan dat het inkoopbeleid niet bekend is bij hen. Bijna een vijfde geeft aan dat er niet voldoende kennis is over inkoop op de verschillende afdelingen.

Uit de gesprekken blijkt dat naar aanleiding van het onderzoek van Coppa de inkoopdrempel via besluitvorming in het college is verhoogd naar €50.000 en er geld is vrijgemaakt voor het aanstellen van een contractbeheerder.

²⁵ Coppa. Quick scan Gemeente Midden-Drenthe, 13 oktober 2021



4. Monitoring en evaluatie

In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op de aanwezigheid en het gebruik van interne controlemechanismen op het gebied van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierin is specifiek aandacht voor de monitoring op de maatschappelijke doelstellingen en de positie van de raad. In het volgende hoofdstuk wordt daarmee antwoord geformuleerd op de volgende deelvragen:

11. Is de raad op grond van haar kaderstellende en controlerende functie voldoende betrokken bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
12. Is er sprake van reguliere interne controle op het handelen volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het naleven van de gedragscode en leidt dit zo nodig tot bijsturing?
13. Heeft de gemeente inzicht in de maatschappelijke opbrengsten (cf. doelstellingen MVI) en zo ja, hoe worden die meegewogen bij het inkopen en aanbesteden?
 - a. Worden de gestelde doelen bereikt?

4.1. Kaderstellende en controlerende functie van de raad

Het is de taak van de gemeenteraad om kaders te stellen aan de gemeente en te controleren of het vastgestelde beleid naar behoren wordt uitgevoerd. De gemeenteraad moet in staat gesteld worden om haar taak naar behoren te kunnen uitvoeren. De raad moet tijdig van complete informatie worden voorzien om daadwerkelijk te kunnen controleren op de inkoopfunctie. Het vaststellen van het beleid is aldus de financiële verordening uitbesteed aan het college. . Enerzijds is het goed verdedigbaar dat inkoopprocessen worden gezien als uitvoerende processen waarvoor de nadere regels door het college worden bepaald. Anderzijds wordt de raad nu niet in positie gebracht om op strategische vraagstukken rondom inkoop en aanbesteding een kaderstellende rol in te nemen.

4.1.1. Werkgroep financieel overleg (WFO)

In de Werkgroep Financieel Overleg wordt het accountantsverslag van de controle op de jaarrekening besproken. De werkgroep WFO is namens de raad de gesprekspartner voor de accountant. In de bespreking van de jaarstukken komt de inkoop- en aanbestedingsfunctie aan bod. De accountant geeft doorgaans een toelichting op de jaarstukken Vanaf 2019 heeft de accountant aangegeven dat het college in de toekomst (met de laatste wetsvoorstellen is dat 2023 geworden) verantwoording moet afleggen over de rechtmatigheid van inkoop en adviseert het college om daarmee proef te draaien in 2020. De werkgroep krijgt daarmee een extra controlerende taak. Ook zijn leden van de werkgroep WFO aanwezig bij het gesprek met de provincie in de rol als financieel toezichthouder.

De accountant heeft over de jaarstukken van het jaar 2021 en 2022 een verklaring afgegeven met een beperking ten aanzien van de rechtmatigheid, aangezien de Europese aanbestedingsregels niet altijd gevolgd worden.²⁶ In het advies van de Werkgroep Financieel Overleg over de jaarstukken van 2022 wordt benoemd dat er nogmaals een beperking ten aanzien van de rechtmatigheid wordt gegeven, deels

²⁶ Gemeente Midden-Drenthe. (2022, 8 juni). *Verslag van bevindingen jaarstukken 2021*.



door onrechtmatigheden uit het verleden die nog doorwerken, maar ook door nieuwe onrechtmatigheden. De werkgroep deelt mee dat er op de naleving van de aanbestedingen al verbeteringen zijn ingezet.²⁷

De overschrijdingen en onrechtmatigheden worden aldus de WFO niet geflatteerd gepresenteerd. Het college is er open en transparant over. Er heerst algemene tevredenheid over de wijze waarop de WFO hierin wordt meegenomen. De WFO was dan ook niet verrast over de onrechtmatigheden die de accountant heeft geconstateerd. Over de afgelopen jaren is de hoogte van de onrechtmatigheden steeds stap voor stap opgebouwd. Dat is al zes jaar zo, de laatste twee jaar is echter de grens overschreden.

In het bestuursakkoord 2022 is opgenomen dat er een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid zal worden geformuleerd. Daarbij is de richting om dit zo creatief mogelijk in te richten, met als doel opdrachten die de gemeente verstrekt zo veel mogelijk lokaal en regionaal worden uitgevoerd. Het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid is nu nog niet geformuleerd. De werkgroep heeft geen "management actieplan" over het volgen van de opvolging van het bestuursakkoord, de WFO functioneert in die zin ook (nog) niet als auditcommissie.

4.1.2. Betrokkenheid van de gemeenteraad

Uit de gesprekken komt naar voren dat de raad weinig betrokken is bij inkoop. De raadsleden hebben een beperkte kennis van inkoop. De raadsleden hebben geen zicht op de uitvoering van inkoop en de keuzes die daarin worden gemaakt, bijvoorbeeld op het gebied van lokaal inkopen en de toepassing van maatschappelijk verantwoord inkopen. De afgelopen jaren is het contact met de raad hierover wel informeler georganiseerd, waardoor het contact is verbeterd. De raadsworkshops door het inkoopteam werden door een klein aantal raadsleden bezocht, maar hebben wel bijgedragen aan de betrokkenheid van de raad op inkoop. Uit de gesprekken komt naar voren dat de raadsleden wel het gevoel hebben dat er positieve ontwikkelingen zijn geweest op het gebied van inkoop, bijvoorbeeld op het vlak van risico- en procesmanagement.

Uit de gesprekken blijkt dat het beeld van de raad van inkoop is dat het college soms worstelt met de tegenstelling tussen doelmatigheid en rechtmatigheid. In de gesprekken in het onderzoek werd genoemd dat de raad weet dat de onrechtmatigheden fout zijn, maar ze toch door de raad worden goedgekeurd. Het gesprek over het punt wanneer de raad besluit om de onrechtmatigheden niet meer te accepteren, is nog niet gevoerd. In de raad zijn inkopen geen onderwerp van discussie. In gevallen waarin het college afwijkt van het inkoopbeleid komt dit in de gesprekken wel naar voren.

Op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen heeft een partij op 10 februari 2021 een aantal vragen gesteld over het betrekken van lokale ondernemers bij gemeentelijke opdrachten of diensten. Het college geeft in zijn antwoord aan dat de gemeente het belangrijk vindt om te besteden binnen de gemeente. Tot 2021 zijn de bestedingen van de gemeente binnen Midden-Drenthe van €2.631.535,69 euro gestegen naar €5.173.327,81 euro.

²⁷ Gemeente Midden-Drenthe. (2023, 6 juli). *Advies van de Werkgroep Financieel Overleg over de jaarstukken 2022*.



4.1.3. Afwijkingen van inkoopbeleid in de raad

In de gemeenteraad is er in de afgelopen jaren een aantal keer gesproken over afwijkingen van het gemeentelijke inkoopbeleid. Voorbeelden hiervan zijn de ‘casus Borkerhout’ (aanbesteding rondom straatstenen in september 2023) en het voorstel ‘Budget ondersteuning werkgroep raadsprogramma en continueren uitbreiding ondersteuning griffie’ in 2022. Uit de gesprekken blijkt dat de raad geen signalen heeft dat er niet transparant wordt afgeweken door het college.

Rondom Borkerhout is van tevoren contact geweest met fractievoorzitters. Daar is gezegd dat dit niet door de fractievoorzitters kan worden besloten, maar dat een openbaar debat in de raad hierover wenselijk is. Dat heeft ook plaatsgevonden.

4.2. Interne controle

4.2.1. Monitoring en terugkoppeling

In het beleid is opgenomen dat op het gebied van monitoring en terugkoppeling, de inkoopadviseur halfjaarlijks zorgt voor managementinformatie in de kwartaalrapportage Bedrijfsvoering. De informatie die daar wordt verstrekt betreft de rechtmatigheid en doelmatigheid waarmee inkoop en aanbestedingen worden gedaan.¹⁵ Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat dit in de praktijk niet gebeurt.

De budgethouders en verantwoordelijke teamleiders stellen jaarlijks een inkoopkalender op. Aan de hand van de spendanalyse en verwachtingen van de budgethouders worden in de inkoopkalender de verwachte grote inkopen van het komende jaar opgenomen. Daarbij wordt tevens de verwachte inzet van de inkoopteam in uren uiteengezet.²⁸ Uit de gesprekken blijkt dat de inkoopkalender in de praktijk niet functioneert en niet overeenkomt met de inkopen die er in een jaar plaatsvinden. Het inkoopteam moet ondersteuning bieden bij aanbestedingen die niet op de inkoopkalender zijn aangegeven en aanbestedingen die wel op de kalender staan worden doorgeschoven.

Rond het contractmanagement is weinig vastgelegd. In de beschrijving van het werkproces rond inkoop en aanbesteding is opgenomen dat de behandelend ambtenaar verantwoordelijk is voor de bewaking van de prestatie van de opdrachtnemer. De functie van contractbeheerder ontbreekt binnen de organisatie. Daarnaast is er niet opgenomen hoe de behandelend ambtenaar het bewaken van de prestatie van de opdrachtnemer moet inrichten. Uit de gesprekken blijkt dat er niemand binnen de huidige organisatie verantwoordelijk is om de controle uit te voeren op de rechtmatigheid bij verlengingen van inhuur. Binnen het uitvoeringsplan MVI wordt benoemd dat het contractmanagement een belangrijk onderdeel in de monitoring is en wordt genoemd dat de afspraken in de contracten ook moeten worden nagekomen.

²⁸ Uitvoeringsplan MVI/inkoopblad 2022





Informatie uit de casus: Ervaringen met ingekochte dossiers worden niet genoteerd

Bij zowel de inkoop van diensten, werken en leveringen doen de individuele afdelingen ervaringen op met de leveranciers. In de gemeente Midden-Drenthe worden ervaringen niet genoteerd of op een andere manier gearchiveerd. Dit zorgt ervoor dat de kennis hiervan bij individuele medewerkers blijft hangen. Ook in het geval van inhuur worden functioneringsdocumenten (ook niet in beperkte vorm) opgeslagen in het dossier.

Uit de gesprekken blijkt dat het inkoopteam niet rapporteert over de inkoopresultaten in de kwartaalrapportage of managementrapportage. In de begroting en jaarrapportage wordt gerapporteerd over de resultaten van inkoop en de plannen van inkoop in het daaropvolgende volgende jaar.

4.2.2. Maatschappelijk verantwoord inkopen

Uit gesprekken blijkt dat er met inkoop- en aanbestedingen meer gedaan kan worden om beleidsdoelstellingen en andere maatschappelijke doelen te bereiken. Inzicht in de mate waarin MVI binnen inkopen en aanbestedingen worden toegepast en gerealiseerd ontbreekt binnen de organisatie. In het inkoopteam zijn er veel ideeën hoe maatschappelijke doelen door middel van inkoop- en aanbestedingen zouden kunnen worden toegepast, maar daar is geen capaciteit voor blijkt uit gesprekken. Er wordt nu meer gewerkt "in de waan van de dag". Dat maakt het lastig om die ideeën ook daadwerkelijk toe te passen.

Het cluster inkoop werkt met een Social Return Monitor. Deze wordt in alle gemeenten in de noordelijke provincies gebruikt. Als een aanbesteding is afgerond worden de afspraken in de monitor geplaatst en de leverende dienst eraan gelinkt. De accountmanager Werk van de gemeente Midden-Drenthe komt met de leverende dienst in contact voor het invullen van de SROI. De invulling hiervan blijkt complex. In sommige gevallen zijn er geen geschikte personen in te zetten voor SROI. Dat is een breder probleem. Er worden doorlopend gesprekken gevoerd tussen het cluster inkoop, accountmanager van de ingekochte levering en de afdeling Werk over de uitvoering van SROI. De uitvoering loopt niet altijd goed, maar uit de gesprekken blijkt dat dit in beeld is.

4.2.3. Kwaliteit van kredietramingen

De kwaliteit van de ramingen is wisselend. Recent zijn er twee aanbestedingen geweest waarbij er ramingen zijn gemaakt, waarin er tonnen verschil tussen de inschrijvers in het ruimtelijk domein waren, zelfs nadat er een marktconsultatie was gedaan. Dat illustreert dat ook de marktomstandigheden bijzonder zijn. De interne kwaliteit van de ramingen is, ook buiten ingewikkelde marktomstandigheden, voor verbetering vatbaar. De kwaliteit van de ramingen verschilt per afdeling. Ramingen zijn vaak budgetgestuurd. Op basis van het beschikbare budget wordt ook de raming op eenzelfde niveau opgesteld. Dit heeft deels te maken met beperkte betrokkenheid van het cluster inkoop hierop.

Het inkoopteam zou, zo blijkt uit gesprekken, ook liever eerder het proces worden betrokken. Dan is er meer tijd om weloverwogen de juiste stappen in het inkoopproces te volgen, dat komt ten goede aan de doelmatigheid en rechtmatigheid. De capaciteit om dat te realiseren is er nu niet in het inkoopteam.



4.2.4. Verslag van de bevindingen van de accountant

In de accountantsrapportage van 2022 staat beschreven dat de EU-aanbestedingsregels niet structureel zijn gevolgd. De accountant heeft de spendanalyse van gemeente geanalyseerd en heeft geconcludeerd dat er voor €1.015.000 onterecht niet Europees is aanbesteed; €584.000 van deze onrechtmatigheden zijn afkomstig uit voorgaande jaren. In 2022 zijn er voor €431.000 aan nieuwe onrechtmatige aanbestedingen bijgekomen. De nieuwe onrechtmatigheden zitten op het inhuur van personeel voor €321.000 en op groen onderhoud €110.000. Een deel van deze onrechtmatigheden zijn niet te herstellen voor de duur van het contract en zullen in de komende jaren nog doorlopen.

In het inkoopproces is de opdrachtwaarde een belangrijke factor om de inkoopmethode te bepalen. De accountant stelt vast dat het niet inzichtelijk is welke afwegingen de gemeente maakt op het vlak van de opdrachtwaarde en hoe ze die vaststelt. De accountant concludeert in de managementletter dat er geen sluitend systeem is waarin wordt gewaarborgd dat de juiste aanbestedingsvorm gekozen wordt.

Daarnaast stelt de accountant vast dat er wijzigingen worden toegepast na de gunning van een opdracht, terwijl dit wettelijk maar in beperkte mate toelaatbaar is. De accountant adviseert dan ook om in het inkoopproces aandacht te besteden aan wijzigingen die potentieel kunnen voorkomen en dit in te calculeren. Ook het contractenregister is volgens de accountant onvolledig.

In de managementletter 2022 wordt de effectiviteit van het inkoop en aanbestedingsproces gezien als matig, en verminderd ten opzichte van 2021. Er is in beperkte mate sprake van actuele en toereikende procesbeschrijvingen met voldoende beheersmaatregelen. De aandachtspunten hierin zijn de borging van de naleving van de aanbestedingsregels, controle op prestatielevering, zichtbare controle betaalbestand en gebruikersbeheer van het bankpakket en zichtbare functiescheiding in beheersing crediteurenstamgegevens.

In de managementletter wordt tevens geadviseerd om een inkoopadviseur verplicht te consulteren in een inkoopproces. Ook het beter formuleren van onderbouwingen op keuzes rond de geraamde kosten kan de onduidelijkheden over de rechtmatigheid voorkomen. De opmerkingen van de accountant worden bevestigd vanuit ons onderzoek. Zowel in de gehouden interviews en de documentstudie komen wij tot soortgelijke bevindingen.

4.2.5. Factuurcontrole

De factuurcontrole maakt deel uit van de interne controle, gericht op de juiste verwerking van facturen. Voor de factuurcontrole selecteert de accountant een steekproef van 85 dossiers, een deel van deze dossiers betreffen ook inkoop- en aanbestedingsdossiers. De factuurcontrole wordt door de gemeente zelf uitgevoerd. Bij de steekproefsgewijze factuurcontrole op het vlak van inkoop en aanbestedingen in 2022 is een financiële onrechtmatigheid geconstateerd van €24.720,86 en een financiële onzekerheid van €26.365,31. In de factuurcontrole wordt aangehaald dat de prestatielevering vaak niet kan worden aangetoond, dat geeft een onzekerheid²⁹. De prestatielevering maakt vaak geen onderdeel uit van het inkoopproces. Een aanleiding om controle op de prestatielevering uit te voeren ontbreekt in het beleid.

²⁹ Bij een prestatielevering moet op moment dat de factuur wordt ontvangen en goedgekeurd wordt voor betaling aangetoond worden dat de prestatie daadwerkelijk is geleverd.



4.2.6. Interne controles en verbijzonderde interne controles (VIC)

Naast de controle door de accountant en de factuurcontrole worden er ook interne controles en verbijzonderde interne controles uitgevoerd binnen de gemeente. Uit de gesprekken blijkt dat de conclusies die worden getrokken op het vlak van inkopen en aanbestedingen bij de interne controle over het algemeen overeenkomen met de conclusies die de accountant trekt.

De resultaten van de VIC worden gerapporteerd aan de vakafdelingen. Uit de gesprekken blijkt dat de VIC's zijn uitgebreid om verbeteringen op de rechtmatigheid te kunnen doorvoeren. De VIC's worden daarnaast verder ontwikkeld om in de VIC meer aandacht te hebben voor doelmatigheid en doeltreffendheid.

4.2.7. Frauderisicoanalyse

In 2023 heeft het college van Midden-Drenthe voor het eerst een frauderisicoanalyse uitgevoerd. Er zijn verder geen controlemechanismen die op integere inkoop- en aanbesteding toezien. Zoals eerder vermeldt maakt dit ook geen deel uit van de ambtelijke gedragscode. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er heel beperkt controles worden uitgevoerd op het volgen van de gedragscode en worden er beperkt frauderisicoanalyses uitgevoerd.



Bijlage 1. Bronnen en gesprekken

Bronvermeldingen

Voor gebruikte bronnen verwijzen wij naar de voetnoten in de lopende tekst.

Gevoerde interviews

Functie	Datum
Wethouder	20 september 2023
Cluster Inkoop	10 oktober 2023
Teamleider fysiek domein	10 oktober 2023
Werkgroep Financieel Overleg	11 oktober 2023
Cluster Inkoop	7 december 2023
Teamleiders fysiek en sociaal domein	13 december 2023
Verantwoordelijk ambtenaar herinrichting Westeinde-Hoofdstraat-Oosteinde te Westerbork	18 januari 2024
Verantwoordelijk ambtenaar onderhoud bomen Midden-Drenthe	11 januari 2024
Concerncontroller	23 januari 2024
Accountmanager afdeling werk	7 februari 2024
Ambtelijk wederhoorgesprek	6 maart 2024

Tabel 2: Gesprekspartners



Bijlage 2. Analyse kader

	Beleid	Uitvoering	Monitoring en evaluatie
Rechtmatigheid ³⁰	<ul style="list-style-type: none"> Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Midden-Drenthe sluit aan bij landelijke (en regionale) wet- en regelgeving. De raad heeft duidelijke kaders gesteld. 	<ul style="list-style-type: none"> De organisatie past het inkoop en aanbestedingsbeleid in aanbesteding- en inkooptrajecten toe. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopadviseurs zijn duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd in de organisatie. 	<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van reguliere interne controle op de rechtmatigheid van inkoop- en aanbestedingsprocessen. De aanbevelingen van de accountant (2021, 2022) zijn opgepakt en verwerkt in het beleid.
Doelmatigheid ³¹	<ul style="list-style-type: none"> De verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid is duidelijk belegd. Er zijn voorzieningen voor doelmatigheid in werkwijze (bijvoorbeeld samen inkopen of regionale uniformiteit). 	<ul style="list-style-type: none"> De organisatie maakt inzichtelijk op welke wijze zij contract gunt en welke criteria hier een rol in hebben gespeeld. Er wordt gewerkt met een financieel afwegingskader of er worden doelmatigheids-overwegingen gemaakt. 	<ul style="list-style-type: none"> Het contractmanagement is, evenals intern financial control, geborgd in de organisatie. Er is sprake van een kloppende en complete spendanalyse.
Doeltreffendheid ³²	<ul style="list-style-type: none"> De kaders bevatten een visie op hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan bijdragen aan de gestelde maatschappelijke doelstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> De organisatie is bekend met het inkoop- en aanbestedingsbeleid en doelen die ermee gerealiseerd moeten worden. 	<ul style="list-style-type: none"> De organisatie maakt analyses van de beschikbare informatie en bespreekt deze met contractpartners. Het college stuurt op basis van de informatie en analyses indien noodzakelijk bij, met het oog op de gewenste resultaten en effecten. De organisatie beschikt over informatie die inzicht geeft in de realisatie van de gewenste resultaten en effecten.

³⁰ Bij rechtmatigheid gaat het om de mate waarin het beleid en de uitvoering van het beleid overeenstemmen met de geldende wet- en regelgeving. Dat geldt zowel voor kaders vanuit landelijk en regionaal, als eigen beleid.

³¹ Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de input (de in te zetten middelen) en de resultaten van het beleid.

³² Doeltreffendheid gaat over de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden bereikt.



Bijlage 3. Drempelbedragen

Onderdeel van het inkoopbeleid van de gemeente Midden-Drenthe zijn drempelbedragen. Deze zijn in 2022 als volgt vastgesteld betreffende leveringen en diensten:

Leveringen en diensten				
	Enkelvoudig	Meervoudig	Nationaal openbaar	Europees
0 - 30.000	Voorkeur	Motiveren	Nee	Nee
30.000 – 50.000	Waar nodig	Voorkeur	Nee	Nee
50.000 – 70.000	Motiveren	Voorkeur	Nee	Nee
70.000 – 150.000	Nee	Voorkeur	Motiveren	Nee
150.000 – 215.000	Nee	Voorkeur	Waar nodig	Motiveren
>215.000	Niet toegestaan	Niet toegestaan	Niet toegestaan	Verplicht

Onderdeel van het inkoopbeleid van de gemeente Midden-Drenthe zijn drempelbedragen. Deze zijn in 2022 als volgt vastgesteld betreffende werken:

Leveringen en diensten				
	Enkelvoudig	Meervoudig	Nationaal openbaar	Europees
0 - 50.000	Voorkeur	Motiveren	Nee	Nee



50.000 – 150.000	Motiveren	Voorkeur	Nee	Nee
150.000 – 1.500.000	Nee	Voorkeur	Motiveren	Nee
1.500.000 – 5.382.000	Nee	Motiveren	Voorkeur	Motiveren
> 5.382.000	Niet toegestaan	Niet toegestaan	Niet toegestaan	Verplicht



Bijlage 4. Casussen

In het onderzoek kijken we ook naar drie casussen. Dit doen we om de uitvoeringspraktijk wat illustratie te bieden. Om te komen tot een selectie hebben we de onderstaande selectiecriteria gehanteerd. Deze casussen zijn met de rekenkamer vastgesteld en vervolgens in een interview met de betrokken ambtenaren besproken.

Selectiecriteria

1. Periode:
We onderzoeken inkoop en aanbestedingen die zijn afgerond en niet eerder dan 2018 (start nieuw beleid) zijn gegund.
2. Type aanbestedingsprocedure:
We onderzoeken verschillende soorten aanbestedingsprocedures. Daarbij gaan we nu uit van, in ieder geval, één Europese aanbesteding en één meervoudig onderhandse aanbesteding.
3. Type product/dienst:
We richten ons op meerjarige contracten. Bij meerjarige contracten is de kans groter dat er informatie beschikbaar is dat inzicht geeft in sturing en monitoring. Daarnaast is dit op basis van de informatie van de accountant een risico gebleken, zeker bij verlengingen.
4. Spreiding over domeinen:
De casussen moeten zijn verspreid over de verschillende domeinen.

Gekozen dossiers

Aan de hand van de bovengenoemde selectiecriteria is er uit de lijst van aanbestedingen een selectie gemaakt van drie dossiers die voldoen aan de criteria en verschillen in domeinen en type procedures. Hieronder is een beknopte beschrijving van het dossier opgenomen:

Inhuur teamleider IWO

Wat De inhuur betreft een teamleider van een team van ongeveer 20 fte verspreid over 2 locaties. Het is de verantwoordelijkheid van de teamleider om het team te stimuleren en in positie te brengen om hun werkzaamheden te kunnen doen. De teamleider verzorgt ook een aantal inhoudelijke werkzaamheden op het vlak van de uitvoering van de WMO en jeugdzorg. De teamleider informeert en adviseert het bestuur op deze terreinen.

Hoe Op 25 oktober 2018 wordt een verzoek om een offerte uit te brengen voor de inhuur van een teamleider WMO en Jeugdzorg uitgezet. De algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente zijn van toepassing, eventuele voorwaarden van inschrijvers worden expliciet uitgesloten. Het uurtarief en het CV van de kandidaat dienen bij de inschrijving te worden ingesloten.



Als knock-out criteria is opgenomen dat de teamleider beschikt over: HBO/WO werk- en denkniveau, ervaring in het aansturen van een team met minimaal 20 medewerkers, flexibiliteit in leiderschap en ervaring bij een gemeentelijke organisatie.

Als wensen wordt opgenomen dat de inschrijver affiniteit heeft met het sociaal domein, ervaring heeft met de dagelijkse aansturing en processen in het team.

Een viertal gunningscriteria zijn opgenomen waarop gescoord kan worden door de kandidaten. Op basis van de economisch meest voordelige inschrijving wordt de teamleider gekozen. Maximaal vijf kandidaten worden op basis daarvan uitgenodigd voor een matchgesprek.

Uitkomst

Zeven kandidaten zijn voorgesteld van in totaal vier organisaties. Op basis van het CV en het uurtarief is het beoordelingsformulier op de gunningscriteria ingevuld. Vier kandidaten zijn uitgenodigd voor een matchgesprek, waarvan één zich voor het gesprek heeft teruggetrokken.

In het matchgesprek zijn de kerncompetenties van de kandidaten beoordeeld en punten uitgedeeld. Op basis van de punten uitgedeeld op basis van het CV en het uurtarief en het gesprek is een kandidaat geselecteerd.

De inschrijvers zijn per mail geïnformeerd over de gunning. In de afwijzingsbrief zijn per kandidaat de scores op de gunningscriteria opgenomen, evenals de score van de kandidaat die wel is geselecteerd. Bij een afwijzing op basis van het CV is een toelichting van de afwijzing opgenomen in de mail. Bij de kandidaten waarmee een gesprek is gevoerd is de toelichting van de afwijzing ook telefonisch gedaan .

Bewaken

Niet alle afwijzingen in het dossier. Ook is het functioneren van de gekozen medewerker niet opgenomen in een inhuur of personeelsdossier. Dat betekent dat kennis voor eventuele toekomstige inhuren niet geborgd is.

Herinrichting Westeinde-Hoofdstraat-Oosteinde te Westerbork

Waarom

Er is destijds een visie opgesteld voor Westerbork, waarin mobiliteit een belangrijk positie heeft. In deze visie is een aantal infrastructurele maatregelen opgenomen die getroffen moesten worden, waaronder de herinrichting Oosteinde-Westeinde. De herinrichting was één van de losse projecten binnen deze visie. Het vorige ontwerp was gedateerd op verschillende vlakken. De aanbesteding heeft gezorgd voor een verbeterde verkeerssituatie.

Wat

We hadden 4,5 miljoen budget voor drie projecten binnen de mobiliteitsvisie voor Westerbork. In het begin is er een grove onderverdeling van de middelen gedaan over de drie projecten. Later zijn die bedragen nog aangepast en opgehoogd omdat samenleving en politiek tussentijds het ambitieniveau naar boven hebben bijgesteld.

Hoe

Voor deze aanbesteding moest er een bestek worden geschreven. Dat doet de afdeling niet zelf. De gemeente heeft een raamcontract afgesloten met drie ingenieursbureaus



voor het opstellen van bestekken, maar ook om plannen te maken en uit te werken. Voor de selectie van welk ingenieursbureau binnen het raamcontract het bestek gaat schrijven, wordt er eerst gekeken welke van de bureaus het werk zou kunnen uitvoeren. Daarna wordt er beoordeeld welk bureau het meest voor de hand ligt om te selecteren. Daarin speelt mee hoeveel opdrachten de bureaus in de voorgaande periode hebben vervuld voor de gemeente.

Buro Hollema is geselecteerd om het bestek te schrijven. Aan Buro Hollema is ook een advies gevraagd over de methode van aanbesteden. Het advies van Buro Hollema is vervolgens met het inkoopteam besproken. Het bureau heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van aanbesteding voor het project. Voor de verschillende vormen van aanbestedingen heeft het bureau de voor- en nadelen uitgewerkt. Het bureau doet de aanbeveling dat het werk zich prima leent voor een onderhandse aanbesteding. Het Buro stelt voor: *“Om de markt niet te klein te maken kunnen wij ons voorstellen dat er vijf bedrijven worden uitgenodigd voor deze aanbesteding om een goede en gezonde concurrentie te laten ontstaan.”*. Als argumenten worden genoemd dat:

- Het tijdswinst oplevert van drie maanden;
- Het lagere kosten in de voorbereiding vraagt;
- Er minder kans is op vechtracten;
- Er minder inspanningsdruk is op de markt;
- De plaatselijke economie een kans krijgt en
- het duurzamer is omdat bedrijven dicht bij het werk zitten en daardoor minder transportbewegingen hoeven te maken.

Het werk is geraamd op € 2,5 miljoen. Op basis van de Gids Proportionaliteit concluderen ze dat het in het gele gebied zit van meervoudig onderhandse aanbestedingen en in het groene gebied van een nationale openbare aanbesteding. Het college heeft een afwijking van het inkoopbeleid goedgekeurd.

Bewaken

De afdeling is verantwoordelijk voor het contractmanagement van het raamcontract van de ingenieursbureaus. Het inkoopteam heeft momenteel niet de capaciteit om dat zelf te doen. Op de afdeling is een aantal doorlopende contracten. Als de termijn voor een contract afloopt is het aan de afdeling om de aflooptermijn op te merken. Op het vlak van contractmanagement wordt er gecontroleerd op de zaken die in de gunningscriteria zijn opgenomen bij de uitvoering van de projecten. De controle op doeltreffendheid wordt door de afdeling gedaan gedurende het project. Er wordt specifiek gecontroleerd op de aanvullende kwaliteitseisen die in het contract zijn vastgelegd.

MVI

Er wordt door het inkoopteam niet getoetst op de toepassing van duurzaamheid in inkopen en aanbestedingen. Het ontbreekt aan een visie op duurzaamheid binnen civiele projecten. Het toepassen van duurzaamheid wordt nu voornamelijk op een klein schaalniveau gedaan. Een visie op duurzaamheid binnen civiele projecten geeft handvatten en kan bijdragen aan het maken van de afweging tussen impact en de kosten die met keuzes op het vlak van duurzaamheid gepaard gaan. Er is te weinig capaciteit in het inkoopteam om een visie op duurzaamheid bij civiele projecten verder op te pakken.



Evaluatie De afdeling krijgt geen feedback over de selectie van aannemers van werken. Op het vlak van diensten krijgt de afdeling meer te maken met controles. Als de accountant vragen heeft over projecten komt dat wel bij de afdeling terecht. Op dit moment wordt er niks vastgelegd op het vlak van past performance en de ervaringen en resultaten van inkopen met bepaalde partners.

Onderhoud bomen Midden-Drenthe

Waarom Er was sprake van een achterstand in het boomonderhoud. Aan de hand van planmatig boombeheer wordt getracht de achterstand in te halen. De raad had extra budget vrijgegeven om de achterstand in te halen. De aanbesteding betrof een raamovereenkomst voor vier jaar die boven de Europese aanbestedingsgrens uitkwam.

Wat Het snoeien van 18500 bomen in de gemeente Midden Drenthe. Daarbij een aantal bijbehorende werkzaamheden, waaronder de inventarisatie van aanwezige fauna, het treffen van verkeersmaatregelen bij snoeien en het visueel controleren van de bomen op de onderhoudstoestand en de veiligheid na het snoeien.

Hoe Vanwege de specialistische informatie is er een externe bestekschrijver gekozen waar de afdeling ruimte eerder goede ervaringen mee had. Eerst is er een offerte opgevraagd voor het begeleiden van het opstellen van het bestek. Vervolgens wordt beoordeeld of er sprake is van een goede prijs/kwaliteitsverhouding voordat er met een partij in zee wordt gegaan. Het inkoopteam heeft hier geen adviesrol in.

Eerst is er een inventarisatie gedaan om de huidige staat van het onderhoud in kaart te brengen. Daaruit bleek dat er sprake was van een achterstand. Dat is door de externe bestekschrijver gepresenteerd aan het college. Met de externe bestekschrijvers wordt bepaald wat er in het nieuwe bestek opgenomen moet worden. De externe bestekschrijver heeft vervolgens het bestek ontwikkeld.

Uitkomst Er hebben 11 aannemers zich ingeschreven voor deze aanbesteding. De opdracht is gegund op basis van de laagste prijs. Het college moet akkoord geven bij een Europese aanbesteding. Het inkoopteam brengt de uitkomst van het bestek naar het college. Het inkoopteam stemt eventueel af met juridische of financiële zaken als dat nodig is bij aanbestedingen. De ondertekening van het contract wordt door ook door het inkoopteam geregeld.

Bewaken Er is op dit moment geen systeem voor het contractbeheer. Er ligt ruimte om het contractbeheer binnen de gemeente te verbeteren. Het is aan de afdeling om op te merken dat een contract afloopt en een nieuwe aanbesteding op te zetten. Het inkoopteam heeft wel inzicht in het aflopen van sommige contracten, maar niet in allemaal.

Het door de opdrachtnemer opgestelde plan van aanpak wordt gecontroleerd door de afdeling. Er wordt maandelijks geschouwd door een gemeentelijke toezichthouder en een uitvoerder van de opdrachtnemer of de afspraken in het plan van aanpak worden nagekomen.



MVI

Op het vlak van duurzaamheid bekijkt de afdeling eerst wat het inkoopbeleid voorschrijft of wat er in het bestuursakkoord is opgenomen wat raakt aan de aanbesteding. Vervolgens bekijkt de afdeling wat er inhoudelijk op de opdracht op het gebied van duurzaamheid kan worden toegevoegd. Het inkoopteam adviseert op het vlak van duurzaamheid. Het inkoopteam kijkt breder mee op het vlak van duurzaamheid.

De toepassing van SROI hangt samen met afdeling sociaal domein. Vanuit de afdeling wordt aan de aannemers meegedeeld dat ze zich daar moeten melden om de SROI in de opdracht in te vullen. Daar is vaak het antwoord dat ze geen personen in de 'kaartenbak' hebben om SROI mee in te vullen. Vanuit de afdeling wordt geadviseerd om de uitvraag vast te leggen op mail, zodat kan worden aangetoond dat de aannemer er wel werk van heeft gemaakt.

