

Rekenkameronderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Veendam

Rekenkamercommissie Veendam



Waar(de) voor je geld

Nota van bevindingen
Rekenkamercommissie Veendam

Inhoudsopgave

DEEL II - NOTA VAN BEVINDINGEN	4
H1 Onderzoeksverantwoording	5
1.1 Inkoop en de sturing daarop worden steeds meer een kerntaak van gemeenten	5
1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	5
1.3 Onderzoeksaanpak	7
1.4 Leeswijzer	8
H2 Bevindingen beleid	9
2.1 Doelen inkoop- en aanbestedingsbeleid	9
2.2 Operationalisering doelstellingen	15
2.3 Instrumenten	18
2.4 Borging rechtmatigheid	20
H3 Bevindingen proces	23
3.1 Uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces	23
3.2 Realisatie van doelen	29
H4 Bevindingen inkooporganisatie	31
4.1 Organisatorische borging	31
4.2 Informatievoorziening	35
4.3 (Bij)sturen door de raad	36
Literatuurlijst	37
Bijlage 1 Normenkader	40
Bijlage 2 Overzicht cases	44
Bijlage 3 Proces van realisatie social return bij aanbestedingen gemeente Veendam	45
Bijlage 4 Bevindingen vanuit de Interne Controle	46
Bijlage 5 Rollen inkoopfunctie	49
Colofon	50

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

DEEL II

NOTA VAN BEVINDINGEN

H1 | Onderzoeksverantwoording

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

1.1 Inkoop en de sturing daarop worden steeds meer een kerntaak van gemeenten

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

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

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

1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

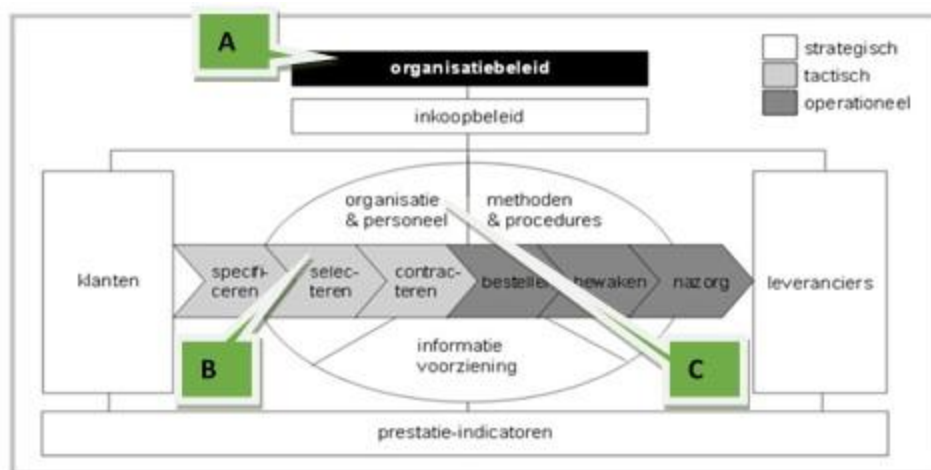
De Rekenkamercommissie ziet dat het belang van de inkoopfunctie de afgelopen jaren alleen maar is toegenomen. De gemeente koopt voor de uitvoering van haar beleid verschillende producten en diensten in. Door de decentralisaties in het sociaal domein is dit toegenomen. Ook de sturing qua complexiteit is toegenomen. Een doeltreffend, doelmatig en rechtmatig inkoop- en aanbestedingsbeleid is van groot belang voor de uitvoering van de gemeentelijke taken. De Rekenkamercommissie wil graag inzicht bieden in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam. Met inzicht bedoelt de Rekenkamercommissie duidelijke informatie voor de raad waarmee de raad zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren.

Vanuit deze doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

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

De inkoopfunctie dient gezien te worden als een ondersteunend middel om de inhoudelijke en organisatorische doelen van de gemeente te realiseren. Om te beoordelen in hoeverre de resultaten vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid doeltreffend en doelmatig zijn en dus bijdragen aan de doelen van de gemeente, dient het inkoop- en aanbestedingsinstrument in een bredere context gezien te worden dan alleen het inkoopproces. Met het volgende figuur presenteren we ons onderzoeksmodel dat deze context duidelijk maakt.

Figuur 2 Een overzicht van de integrale benadering van een professionele inkooporganisatie (Racewagenmodel¹).



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

We onderscheiden drie onderwerpen waarlangs de onderzoeksvragen gerangschikt worden. In figuur 2 hebben we de positie van deze onderwerpen aangegeven.

A. Beleid: aansluiting gemeentelijk beleid/organisatiebeleid op het inkoop- en aanbestedingsbeleid

1. Welke doelen streeft de gemeente Veendam na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid en verhouden deze zich tot elkaar en tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?
2. In hoeverre zijn de doelstellingen geoperationaliseerd om de effectiviteit te kunnen bepalen en in hoeverre zijn de doelen gerealiseerd?

¹ Veeke M. & R. Gunning, 1993, Inkoopbeleid: basis voor doelgerichte actie, *Tijdschrift voor Inkoop & Logistiek*, vol. 9, issue 6.

3. Welke instrumenten zijn er om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze ingezet door de organisatie?
4. Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam aan de actuele regelgeving op lokaal, nationaal en Europees niveau (borging rechtmatigheid)?

B. Uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid: doorvertaling van doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsproces door middel van prestatieafspraken

5. In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
6. In hoeverre worden de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gerealiseerd?

C. Inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie plus verantwoording en kaderstelling

7. In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid intern en extern geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie en Personeel, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?
8. Hoe verantwoordt het college van B&W de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de gemeenteraad, met name voor wat betreft de realisatie van de gestelde doelen?
9. Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van inkoop- en aanbestedingsbeleid in?

Voor het waarderen van het beleid en de uitvoering is door de onderzoekers gebruikgemaakt van een door de Rekenkamercommissie gehanteerd normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1. Daarnaast is gebruikgemaakt van een casestudy voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Veendam. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de cases die zijn geselecteerd.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september tot en met december 2021 bij de gemeente Veendam. De gehanteerde onderzoeksaanpak kent schematisch de volgende vier stappen:

Figuur 3 Schematische weergave van het stappenplan van het onderzoek.



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

Wederhoor

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

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de onderdelen A, B en C uit figuur 2 behandeld. De indeling is als volgt:

- Hoofdstuk 2: behandeling van het onderdeel Beleid: antwoord op onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 4.
- Hoofdstuk 3: behandeling van het onderdeel Uitvoering: antwoord op onderzoeksvragen 5 en 6.
- Hoofdstuk 4: Behandeling van het onderdeel Inkooporganisatie: antwoord op onderzoeksvragen 7, 8 en 9.

De onderzoeksvragen worden steeds in een paragraaf behandeld.

H2 | Bevindingen beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam. Hierbij kijken we in hoeverre dit aansluit bij de gemeentebrede doelstellingen. Tevens kijken we naar de mate van rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In dit hoofdstuk komen de volgende deelvragen aan de orde.

A. Beleid: aansluiting gemeentelijk beleid/organisatiebeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid

1. Welke doelen streeft de gemeente Veendam na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid en verhouden deze zich tot elkaar en tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?
2. In hoeverre zijn de doelstellingen geoperationaliseerd om de effectiviteit te kunnen bepalen en in hoeverre zijn de doelen gerealiseerd?
3. Welke instrumenten zijn er om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze ingezet door de organisatie?
4. Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam aan de actuele regelgeving op lokaal, nationaal en Europees niveau (borging rechtmatigheid)?

2.1 Doelen inkoop- en aanbestedingsbeleid

In deze paragraaf gaan we in op de gestelde doelen en bijbehorende uitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam. In het tweede deel van de paragraaf maken we een analyse van de relatie tussen het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het inhoudelijke beleid van de gemeente Veendam.

De gemeente Veendam kent een inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2020/2021². Dit beleid is zowel van toepassing op de gemeente Veendam als de ambtelijke samenwerking De Kompanjie. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid werd tot 1 januari 2021 uitgevoerd door De Kompanjie, een ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Veendam en Pekela. Per 1 januari 2021 hield de gemeenschappelijke regeling De Kompanjie op te bestaan. Met ingang van 1 januari 2021 zijn beide gemeenten als zelfstandige organisaties verder gegaan. Dit betekent ook dat de uitvoering van de inkoop vanaf dat moment weer bij de afzonderlijke gemeenten georganiseerd is.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de volgende doelen en uitgangspunten opgenomen:

- Rechtmatig inkopen, dat wil zeggen het inkopen conform de relevante (Europese) wet- en regelgeving.
- Het realiseren van doelmatige overheidsbestedingen waarbij inkoopkansen door het versterken van inkoop samenwerking optimaal worden benut (zoals kostenbesparingen).
- Het creëren van een eenduidige en transparante werkwijze binnen De Kompanjie waardoor de kosten voor verwervingsactiviteiten worden beperkt (doelmatigheid, synergie en efficiency).

² Gemeente Veendam, 2020, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021*, p. 1-30.

- Het beperken van zowel juridische als financiële risico's.
- Het behouden en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de door De Kompanjie in te kopen producten en diensten. Het inkoopproces levert een belangrijke bijdrage aan het gehele prestatieniveau van De Kompanjie.
- Het vergroten van inkoopkennis en het ontsluiten ervan in de eigen organisatie om daarmee een hogere mate van professionaliteit te bereiken.
- Het realiseren van duurzaam inkopen binnen de gehele organisatie; zie ook de meest recente versies van de Duurzaamheidsagenda Veendam en het Milieubeleidsplan Pekela.
- Het creëren van zoveel mogelijk (extra) voordeel voor de gemeenschap of de maatschappij (maatschappelijke waarde).

Naast de doelstellingen is een aantal uitgangspunten van toepassing.

Juridische uitgangspunten

- Algemeen juridisch kader. Dit wordt gevormd door:
 - Aanbestedingswet 2012 (inwerkingtreding per 1 april 2013) en per 18 april 2016 aangepast.
 - Europese wet- en regelgeving (aanbestedingsrichtlijnen).
 - Burgerlijk Wetboek (wettelijk kader voor overeenkomsten).
 - Gemeentewet (wettelijk kader voor gemeenten).
 - Privacywetgeving - toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG).
- Uniforme documenten:
 - Gids Proportionaliteit (tweede herziening 2020) - De Gids Proportionaliteit geeft weer hoe met het begrip 'Proportionaliteit' moet worden omgegaan in het kader van aanbestedingen.
 - Aanbestedingsreglement werken 2016 (ARW 2016) - Reglement voor de aanbesteding van werken en aan werken gerelateerde leveringen en diensten. Beschrijft zowel de Europese aanbestedingsprocedure als aanbestedingsprocedures onder de Europese drempel.
 - Algemene inkoopvoorwaarden van De Kompanjie.
- Algemene beginselen Europees aanbestedingsrecht: gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, objectiviteit, proportionaliteit (evenredigheid), wederzijdse erkenning.
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel.
- Mandaat en volmacht: inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling en budgethoudersregeling van de gemeente.
- Afwijkingsbevoegdheid: afwijkingen op het beleid zijn slechts mogelijk door middel van een collegebesluit en niet strijdig met wet- en regelgeving.
- Grensoverschrijdend belang - men houdt rekening met de mate van openheid van publiceren. De gemeente publiceert via TenderNed.

We constateren dat het juridisch kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam actueel en volledig is.

Economische uitgangspunten

- Product- en marktanalyse - Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet wordt gerechtvaardigd.
- Samenwerking - Als uitgangspunt wordt gehanteerd 'samenwerking met andere gemeenten/overheden, indien mogelijk en doelmatig'. Voor de start van een aanbestedingstraject worden de mogelijkheden onderzocht om samen te werken en daar waar mogelijk worden aanbestedingstrajecten in samenwerking opgepakt.
- Clusteren en splitsen - Bij het samenvoegen van opdrachten wordt rekening gehouden met de structuur en de concurrentie in de markt, de organisatorische gevolgen en risico's voor de gemeente en de ondernemer en de mate van samenhang van de opdrachten. Motivatie moet aangegeven worden. Het is niet toegestaan bewust een opdracht op te knippen in stukken, met als doel om op deze manier onder de verplichting tot Europees aanbesteden uit te komen.
- Raamovereenkomsten - Indien ervoor wordt gekozen raamovereenkomsten aan te besteden, wordt de mate van proportionaliteit³ niet uit het oog verloren.
- Lokale/regionale economie - In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse uitnodiging en/of een meervoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan, wordt rekening gehouden met de lokale/regionale economie en lokale/regionale ondernemers. Dit wordt gedaan door, indien mogelijk, bij iedere meervoudig onderhandse aanbesteding tenminste één leverancier uit de regio uit te nodigen.
- MKB - De gemeente heeft als doel om het midden- en kleinbedrijf (MKB) goede kansen te bieden bij inkopen en aanbestedingen. Dit wordt gedaan door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, het verminderen van de lasten en het niet gebruiken van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.

We constateren dat de economische uitgangspunten worden toegepast in het inkoop- en aanbestedingsproces door onder meer voorafgaand aan een aanbesteding te kijken in hoeverre de samenwerking met de gemeenten en publieke organisaties in de regio kan worden opgepakt. Per aanbesteding wordt dan gekeken welke gemeente of publieke organisatie fungeert als penvoerder. Daarnaast kijkt men bij een aanbesteding expliciet naar de mogelijkheid van het uitnodigen van lokale en regionale aanbieders (inclusief het MKB) bij onderhandse aanbestedingen.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is expliciet gedefinieerd wat wordt verstaan onder lokaal en regionaal ondernemerschap. Onder 'lokaal' wordt verstaan: een statutair vestigingsadres en kantoorhoudend binnen een straal van 25 kilometer vanaf het middelpunt van de gemeente Veendam. Onder 'regionaal' wordt het grondgebied van de provincies Groningen en Drenthe verstaan. Daarnaast heeft de gemeente een uitgangspunt geformuleerd ten aanzien van een grensoverschrijdend belang.

³ Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.

Ethische en ideële uitgangspunten

- Integriteit: De gemeente stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop. De gemeente contracteert alleen integere ondernemers.
- De gemeente draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst. Onder maatschappelijke waarde wordt verstaan: "*Het (extra) voordeel dat een inkoopproces oplevert voor een gemeenschap of voor de maatschappij*".

Om deze maatschappelijke waarde te realiseren wordt het volgende ingezet:

- *Duurzaam inkopen* - een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien (zie hiervoor de Duurzaamheidsagenda van de gemeente Veendam⁴).
- *Social Return on Investment (SROI)* - Social return is het principe dat ondernemers naast het uitvoeren van de reguliere opdracht iets terugdoen voor de gemeente Veendam, op maatschappelijk of sociaal vlak. De gemeente Veendam wil dat haar inkopen ook een sociale opbrengst (return) opleveren voor de maatschappij.
- *Sociale Werkvoorziening* - Bij aanbestedingen waarbij er mogelijkheden zijn om gebruik te maken van de inzet vanuit de sociale werkvoorziening (Synergon SW en/of Wedeka), zullen deze mogelijkheden, mits marktconformiteit is geborgd en binnen de wettelijke kaders, worden benut. Denk hierbij aan 1) Quasi-inbesteden; 2) Verstrekking gemeentelijke opdrachten op basis van uitsluitend recht; 3) Voorbehouden opdrachten aan Sociale Werkvoorzieningen conform artikel 2.82 Aanbestedingswet; 4) Het opstellen van sociale voorwaarden bij aanbestedingen.
- *Innovatie* - Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente Veendam ruimte aan de ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een volledig nieuwe innovatieve oplossing, maar ook om de verdere ontwikkeling van de eigenschappen van een bestaand 'product'.

De gemeente Veendam heeft SROI nu belegd bij de accountmanager Sociaal Domein. Zij vervult een coördinerende functie ten aanzien van SROI en ziet erop toe dat de gemaakte afspraken rondom SROI worden nageleefd. De gemeente werkt met een Social Return Monitor om SROI binnen opdrachten te monitoren. De gemeente heeft een samenwerking met het coördinatiepunt SROI⁵ van de gemeente Groningen. Zij fungeren als sparringpartners voor de samenwerkende gemeenten (expertisecentrum en verbinder in het netwerk). Tevens beheren zij de Social Return Monitor.

Bij aanbestedingen wordt steeds gekeken in hoeverre SROI kan worden meegenomen. Bij aanbestedingstrajecten wordt de regionale leidraad SROI meegestuurd.

Uit de gesprekken voor het onderzoek maken wij op dat de specificatie en de wensen rondom SROI vanuit de gemeente globaal blijven. Met andere woorden, de gemeente specificeert nog onvoldoende wat men echt wil bereiken met SROI richting de aanbieders. Hierdoor zien we in de uitvoering dat aanbieders invulling geven aan SROI, maar dat dit niet is wat de gemeente eigenlijk voor ogen had. Op het moment dat de wensen en eisen rondom SROI vanuit de

⁴ Gemeente Veendam, 2016, *Duurzaamheidsagenda 2016-2020*, p. 1-19.

⁵ <https://www.samenvoordeklant.nl/praktijk/social-return-noord-nederland-flexibiliteit-binnen-duidelijke-kaders>

gemeente specifiek worden gemaakt, is de kans groter dat het op de juiste manier wordt ingevuld en de effecten die de gemeente op dit onderwerp wil bereiken ook worden gerealiseerd.

Tevens is het dan eenvoudiger om te monitoren en bij te sturen. De focus rondom SROI ligt binnen de gemeente Veendam nu vooral op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Andere aspecten rondom het duurzaamheidsbeleid en bredere doelstellingen, denk hierbij bijvoorbeeld aan onderwijs, armoedebestrijding, zorg en participatie in de samenleving, worden nog beperkt betrokken. Deze doelstellingen zijn overigens wel opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (zie paragraaf 2.2). Met andere woorden, het instrument SROI wordt in de uitvoering nu 'slechts' voor een bepaald doel (arbeidsparticipatie) gebruikt, terwijl er meer kansen en mogelijkheden liggen om dit te verbreden naar andere doelstellingen van de gemeente.

We zien dat het toepassen van innovatieve manieren van inkopen en aanbesteden op incidentele wijze plaatsvindt. Het is nog niet structureel ingebed. In den lande zien we voorbeelden van gemeenten die dit structureler doen en daar verder in gaan, bijvoorbeeld de gemeente Schouwen-Duiveland⁶.

Analyse: relatie inkoopbeleid en inhoudelijke beleidsdoelstellingen (zie onderdeel A in figuur 2)

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam legt een verbinding met de inhoudelijke doelstellingen van de gemeente. Hier wordt de inkoopfunctie gepositioneerd als een instrument dat bijdraagt aan het gehele prestatieniveau van de gemeente c.q. realisatie van gemeentelijke doelen: *"Het behouden en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de door de gemeente in te kopen producten en diensten. Het inkoopproces levert een belangrijke bijdrage aan het gehele prestatieniveau van de gemeente"*⁷. In de volgende paragraaf constateren we dat de uitwerking hiervan nog ontbreekt en daarmee nog onvoldoende richting geeft aan de inkoopfunctie als ondersteunende functie bij het bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen.

In de aanpalende documenten van de beleidsplannen betreffende het Sociaal Domein wordt expliciet de verbinding met inkoop gelegd. Hierbij gaat het vooral om de inrichtingsplannen⁸⁺⁹ omtrent het Sociaal Domein. Er worden hier scenario's geschetst, waarbij de inkoop van zorg en inhuur van externen (vorming flexibele schil) een belangrijke rol hebben. Daarnaast is er op regionaal niveau een uitvoeringsagenda inkoop jeugdhulp vormgegeven waarin de afspraken zijn gemaakt omtrent samenwerken op transformatie, inkoop en monitoring van de jeugdhulp en dat de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) een structurele positie krijgt in de (gezamenlijke) inkoop vanaf 2022. Kortom, inkoop heeft een belangrijke functie binnen het Sociaal Domein.

⁶ <https://www.schouwen-duiveland.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamercommissie/onderzoeksrapporten>

⁷ Gemeente Veendam, 2020, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021*, p. 1-30. Zie specifiek p. 5.

⁸ Gemeente Veendam, 2019, *Collegevoorstel Inrichting Jeugd en Wmo*, 10 april 2019, p. 1-6.

⁹ Gemeente Veendam, 2019, *Inrichting Sociaal Domein (m.n. Jeugd en Wmo)*, 2 april 2019 (aangepaste versie), p. 1-18.

In het ruimtelijk domein is de koppeling tussen het inhoudelijk beleid en inkoop minder expliciet weergegeven, maar deze is wel terug te zien in de aanpalende uitvoeringsdocumenten. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de uitvoering van het mobiliteitsplan (extern uitbesteed vanwege gebrek aan interne expertise en capaciteit) en de uitvoering van het Groen- en WaterBeleidsPlan 2021 en het BomenBeleidsPlan 2021 (beschikbaar stellen van budgetten voor onderhoud).

Vanuit de casestudy (zie hiervoor expliciet de invulling van de fases strategische inkoop en specificeren in bijlage 2) en de interviews, zien we dat de koppeling met het inhoudelijk beleid wordt gemaakt op operationeel niveau. Dit wordt gedaan door in het programma van eisen een vertaling te maken van de inhoudelijke doelen naar de selectie- en gunningscriteria. Het inkoopteam is hierbij van groot belang. Het inkoopteam is een multidisciplinair team dat de inhoud van de aanbesteding verzorgt. De inhoudelijke deskundigen in het team dienen ervoor te zorgen dat de relatie tussen de inhoudelijke doelstellingen en de eisen in het programma van eisen geborgd zijn. De inkoopadviseurs hebben hierbij een ondersteunende procesmatige rol. Hierbij zien we dat het inhoudelijke beleid, maar ook het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet altijd voldoende sturend zijn en voldoende handvatten bieden, waardoor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces wordt gedaan in de 'geest van het beleid'.

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

Conflicterende doelstellingen

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

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

We constateren dat deze onderlinge spanning in het beleid niet expliciet is gemaakt, bijvoorbeeld door middel van een kader, en daardoor minder op het netvlies van raadsleden

staat. Het benoemen van deze onderlinge spanning zorgt ervoor dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad kan worden versterkt.

2.2 Operationalisering doelstellingen

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

- Sturen op doeltreffendheid
- Sturen op doelmatigheid

Sturen op doeltreffendheid

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

Duurzaamheid

Het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Veendam wordt gevormd door de duurzaamheidsagenda van de gemeente Veendam¹⁰. In dit document is het volgende doel opgenomen: *"De gemeente Veendam wil inwoners en ondernemers bewust maken op het gebied van duurzaamheid en zelf het goede voorbeeld geven."* De duurzaamheidsagenda kent drie actielijnen (cumulerend): basis versterken, kansen verzilveren en duurzaam innoveren. De gemeente neemt hierbij verschillende rollen in: initiëren (gemeente neemt het voortouw), faciliteren (gemeente neemt belemmeringen weg) en stimuleren (gemeente spoort anderen aan). In de duurzaamheidsagenda 2016 wilde de gemeente een trendsettende rol innemen. Inmiddels is deze ambitie door omstandigheden bijgesteld en wil de gemeente meer trendvolgend zijn. De gemeente is voornemens om de duurzaamheidsagenda op korte termijn te actualiseren, waarbij ook de relatie met het inkoop- en aanbestedingsbeleid explicieter wordt gelegd.

Duurzaamheid maakt expliciet onderdeel uit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar is nog beperkt nader geoperationaliseerd. We constateren dat de monitoring op deze doelstellingen binnen inkoop alleen plaatsvindt middels het aangeven van de toepassing van duurzaamheid in de selectiecriteria, minimumeisen, gunningscriteria en contractbepalingen in aanbestedingen. Vanuit de duurzaamheidsagenda 2016 is voorgeschreven dat in elke aanbesteding een duurzaamheidsparagraaf is opgenomen, waarin bovengenoemde zaken zijn opgenomen. In de casestudy zien we dit niet terugkomen.

Zicht en sturing op de daadwerkelijke uitvoering en geboekte resultaten zijn niet aanwezig. Duurzaamheid is nog niet vast belegd binnen de organisatie, waardoor het eigenaarschap nog niet vast en helder belegd is en daarmee diffuus is. We constateren dat er vanuit het inhoudelijk beleid (duurzaamheidsbeleid) verder geen kaders aangegeven zijn voor de daadwerkelijke invulling in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (geen operationalisering). Dit laatste wordt wel opgepakt bij de actualisatie van de duurzaamheidsagenda 2016.

¹⁰ Gemeente Veendam, 2016, *Duurzaamheidsagenda 2016-2020*, p. 1-19.

SROI

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is aangegeven dat de inkoopfunctie wordt ingezet ten aanzien van SROI voor:

- het bevorderen van de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
- het stimuleren van sociaal ondernemen;
- het bereiken van andere doelen in het sociaal domein, zoals armoedebestrijding, onderwijs en zorg.

Om dit te realiseren is het proces van realisatie social return in het beleid uitgewerkt (zie hiervoor bijlage 3 van dit rapport).

Bij contract- en leveranciersevaluaties dient gekeken te worden in hoeverre de geboekte resultaten door de aanbieders (ook op het gebied van SROI) overeenkomen met de doelstellingen (invulling contractmanagement). Zoals blijkt uit de procesbeschrijving ligt deze verantwoordelijkheid bij de SROI-coördinator. Zij evalueert de gemaakte afspraken en koppelt de resultaten terug aan de inkoopfunctie en budgethouders. De rapportage aangaande deze resultaten dient meegenomen te worden in leveranciersevaluaties met de opdrachtnemer.

We zien dat binnen de gemeente eerste stappen zijn gezet in het aanstellen van de SROI-coördinator, het gebruik van de Social Return Monitor en het breder verspreiden van het nut en de noodzaak van Social Return in de organisatie. We constateren dat de invulling van het deel contractmanagement op het gebied van SROI nog in ontwikkeling is. Hetgeen beschreven is in de vorige alinea gebeurt nog heel beperkt: er wordt niet tot nauwelijks gerapporteerd over de resultaten. Dit moet zich nog ontwikkelen, mede op basis van de Social Return Monitor. Tevens is de vraag of SROI als onderdeel van de functie accountmanager Sociaal Domein op deze wijze volledig tot zijn recht komt. Invulling van deze taken en verdere doorontwikkeling vragen meer tijd.

Uit de gevoerde gesprekken maken wij op dat het betrekken van de SROI-coördinator aan de voorkant van aanbestedingstrajecten niet structureel plaatsvindt. Dit structureel borgen en de benodigde capaciteit in lijn brengen, zorgt ervoor dat de invulling van SROI wordt versterkt: *'Wat willen we met SROI, hoe gaan we het organiseren, hoe voeren we het gezamenlijk uit en hoe zorgen we ervoor dat we realiseren wat we beogen?'*

Lokaal en regionaal ondernemerschap

Ten aanzien van het uitgangspunt 'lokaal en regionaal ondernemerschap' constateren we dat er geen duidelijke doelen zijn geformuleerd. Een expliciete definitie van het begrip ontbreekt. Een goed voorbeeld van dit onderwerp is de gemeente Emmen. De gemeente Emmen heeft het begrip lokaal en regionaal ondernemerschap binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid laten onderzoeken en specifieke doelstellingen gesteld op het gebied van het versterken van lokaal en regionaal ondernemerschap¹¹.

¹¹ <https://www.gemeenteraad Emmen.nl/achtergrond/rekenkamercommissie/rapporten.html>

Innovatie

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

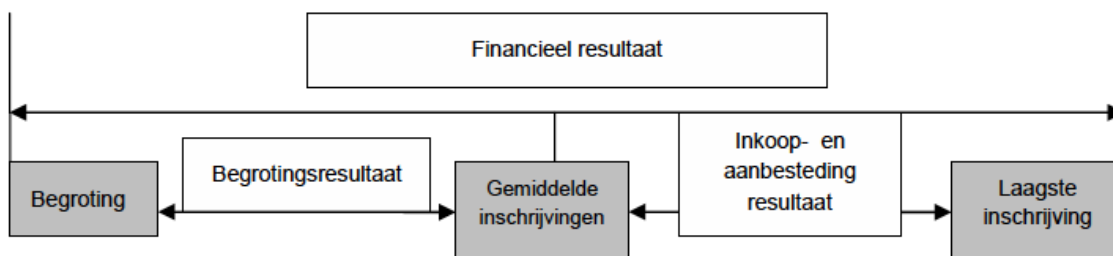
We constateren dat er nog geen inhoudelijk beleid is vastgesteld op de inhoudelijke thema's (duurzaamheid, lokaal en regionaal ondernemerschap en innovatie) dat voldoende kaders en richting geeft aan de invulling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op het gebied van SROI is wel sprake van enige uitwerking middels een drietal doelen (nog wel onvoldoende SMART) en een procesuitwerking. Hierbij fungeert de regionale handleiding Social Return¹² weer als nadere uitwerking en handreiking richting de opdrachtnemer voor de invulling van Social Return. Zoals aangegeven is het onderdeel contractmanagement op dit onderdeel nog in ontwikkeling.

Sturen op doelmatigheid

De gemeente Veendam heeft zich in het inkoop- en aanbestedingsbeleid als doel gesteld: *"Het realiseren van doelmatige overheidsbestedingen waarbij inkoopkansen door het versterken van inkoop samenwerking optimaal worden benut (zoals kostenbesparingen)".* Het begrip doelmatig wordt vervolgens niet nader uitgewerkt.

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

Figuur 4 Schematische weergave van het financieel resultaat van de aanbestedingen



Deze methode wordt niet toegepast door de inkoopfunctie van de gemeente Veendam. Dit betekent ook dat het zicht op de mate van doelmatigheid niet aanwezig is. Bij bovenstaande methode wordt het financieel resultaat sterk beïnvloed door de raming van de aanbesteding. Met andere woorden, de bepaling van de opdrachtwaarde. Een kleiner inkoopvoordeel kan namelijk ook zeggen dat de raming van de opdrachtwaarde nauwkeuriger heeft plaatsgevonden en dat een reëel punt is bereikt qua ruimte. Dit benadrukt het belang van deze activiteit in de voorbereiding van een aanbesteding.

¹² Coördinatiepunt Social Return & WerkinZicht, 2019, *Handleiding Social Return*, april 2019, p. 1-3.

2.3 Instrumenten

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

- Inkooptool
- Selectie van leveranciers
- Spendanalyse

Inkooptool

De gemeente Veendam beschikt over een inkooptool voor intern gebruik (applicatie.policyflow.nl). De inkooptool is een praktische vertaling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid waarin vooral wordt weergegeven hoe op rechtmatige en doelmatige wijze invulling gegeven kan worden aan dit inkoop- en aanbestedingsbeleid. De inkooptool faciliteert een gestructureerde manier van werken rondom inkoop- en aanbestedingstrajecten. Veel instrumenten (inkoopkalender, standaarddocumenten¹³, werkprocessen (processflows)) zijn verwerkt in de tool en helpen de inkoopfunctie en inhoudelijk adviseurs van de gemeente Veendam om het proces eenvoudig en eenduidig te doorlopen. Tevens biedt de inkooptool de inkoopfunctie overzicht ten aanzien van de lopende en geplande aanbestedingen en de benodigde acties die daarbij nodig zijn.

Door het gebruik van de inkooptool zijn veel koppelingen tussen instrumenten (doorlopen proces, inkoopkalender, et cetera) geautomatiseerd. Hierdoor is er sprake van een actueel overzicht van de stand van zaken ten aanzien van inkooptrajecten en is de kans op fouten en verkeerde koppelingen klein. Het contractbeheer en -management lopen via het zaakstelsel van de gemeente Veendam. Op termijn is de wens om een koppeling tussen de inkooptool en het zaakstelsel op dat gebied te maken.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021 is aangegeven dat het gebruik van de inkooptool binnen de organisatie verplicht is, wanneer er wordt ingekocht boven een bepaald bedrag. Dit heeft als doel om de dossiervorming goed te borgen en te voldoen aan de plicht om zaken transparant vast te leggen. Tevens zorgt het gebruik van de inkooptool er voor dat er binnen de organisatie op een uniforme manier wordt gewerkt met gebruik van uniforme formats en documenten. Ten tijde van dit onderzoek is de organisatie gestart met het gebruik van de tool. De inkoopfunctie wil het gebruik van de inkooptool in de organisatie promoten en heeft daarvoor een campagne opgezet binnen de gemeentelijke organisatie.

Selectie van leveranciers

Bij enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen kan de gemeente zelf partijen uitnodigen. Bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen is sprake van een één-op-één gunning. Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen nodigt de gemeente drie tot vijf leveranciers uit op basis van de volgende criteria:

¹³ In de inkooptool zijn alle standaarddocumenten opgenomen die horen bij een aanbesteding. Hierbij kan gedacht worden aan alle brievensoorten (gunning, afwijzing, uitsluiting, et cetera), formats, checklists, beoordelingsformulieren, bijlagen bij inkoop- en aanbestedingstrajecten, processen verbaal, scorematrixen, leidraden en handreikingen, et cetera.

- De uit te nodigen leveranciers dienen (aantoonbaar) een goede prestatie te hebben geleverd in de sector.
- De huidige leverancier dan wel de leverancier die als laatste de opdracht met goed gevolg heeft uitgevoerd wordt uitgenodigd.
- Een leverancier die in de afgelopen drie jaar (aantoonbaar) geen goede prestatie heeft geleverd voor de gemeente Veendam wordt niet uitgenodigd.

In aanvulling op bovenstaande criteria probeert de gemeente bij drie tot vier uit te nodigen leveranciers, minimaal twee leveranciers uit te nodigen binnen de regio en minimaal een leverancier buiten de regio. Wanneer de gemeente vijf leveranciers uitnodigt, dan worden drie leveranciers uit de regio uitgenodigd en twee leveranciers van buiten de regio.

De invloed van de gemeente ten aanzien van het bevorderen van lokaal en regionaal ondernemerschap stopt bij het uitnodigen van lokale en regionale partijen bij onderhandse aanbestedingen. De kwaliteit van het aanbod (beste prijs-kwaliteitsaanbod) bepaalt de gunning.

Om de selectie van leveranciers te faciliteren, werkt de gemeente met een groslijst. De groslijst bestaat uit drie onderdelen:

- *Toetreden tot de groslijst* - de groslijsten zijn gevormd door gegadigden die voldoen aan de selectie-eisen en die binnen de gemeenten Pekela en Veendam naar tevredenheid opdrachten hebben uitgevoerd. De selectiecriteria zijn verder uitgewerkt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021. Overige gegadigden die interesse hebben om op de groslijst te komen kunnen daartoe een verzoek indienen via het e-mailadres info@dekompanjie.nl, t.a.v. afdeling inkoop.
- *Verdeling van opdrachten en uitnodigen* - om een uitnodiging te krijgen voor een onderhandse aanbesteding moet de genodigde op de groslijst staan. Dit is echter geen garantie om een uitnodiging te krijgen, maar een voorwaarde. De gemeente hanteert de volgende voorwaarden voor de verdeling van de uitnodigingen:
 - Enkelvoudige onderhandse opdrachten worden zoveel mogelijk volgens een roulatiesysteem verdeeld onder het lokale en regionale bedrijfsleven, die op de groslijst staan.
 - Bij meervoudige onderhandse aanbestedingen worden afhankelijk van de grootte van de opdracht drie tot vijf leveranciers uitgenodigd, waarbij eerder genoemde criteria voor het uitnodigen van lokale en regionale leveranciers worden gehanteerd.
 - de laagste dan wel economisch meest voordelige inschrijver van een vorig werk, dat qua aard en omvang vergelijkbaar is, ontvangt ook een uitnodiging om in te schrijven bij een volgende aanbesteding.
 - afhankelijk van de aard het project kan een 'wildcard' uitgedeeld worden.

- *Verwijderen van de groslijst* - voor het eventueel verwijderen heeft de gemeente in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid de situatie geschetst waarin dat van toepassing is. Denk bijvoorbeeld aan zware tekortkoming in de levering, niet te goeder trouw, niet meer voldoen aan selectiecriteria, et cetera. Wanneer een partij van de groslijst is verwijderd kan deze volgens de regels van de groslijst op verzoek weer na twee jaar op de groslijst geplaatst worden.

Uit de gesprekken voor dit onderzoek maken wij op dat de groslijst de laatste jaren weinig is gebruikt. De inkoopfunctie heeft binnen de organisatie opnieuw aandacht gevraagd voor het gebruik hiervan. De inkoopfunctie is nu bezig om de groslijst te actualiseren. Hierbij is wel de vraag gesteld wat de toegevoegde waarde is van het werken met de groslijst. Het werken met de groslijst kost in de praktijk veel tijd en dat is waarschijnlijk ook de reden, waarom de groslijst de afgelopen jaren nauwelijks gebruikt is. Uit de gesprekken en uit de casestudy constateren we dat de selectie (ook buiten de groslijst) wel op een onderbouwde en transparante manier gebeurt. In de fase van strategische inkoop worden deze resultaten vastgelegd.

Spendanalyse

Een spendanalyse levert managementinformatie, waarmee een organisatie het inkoopbeleid kan toetsen en verbeteren. Het is vaak de basis voor het opstarten van professionaliseringstrajecten en besparingstrajecten. Een spendanalyse geeft inzicht in het inkoopvolume per leverancier, het aantal facturen, de verdeling van uitgaven naar afdelingen of programma's, et cetera. De gemeente Veendam maakt incidenteel gebruik van dit middel. De reden hiertoe is dat de interne controle al een goed beeld geeft van de risico's die spelen ten aanzien van inkoop en aanbesteden. De bevindingen vanuit de interne controle vangt het nut en de noodzaak van het doen van een spendanalyse al af.

2.4 Borging rechtmatigheid

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

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

Eigen regels en kaders

De gemeente Veendam heeft door middel van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid meer en striktere regels opgelegd dan minimaal wettelijk is voorgeschreven. De minimale wettelijke regel aangaande rechtmatigheid is het aanhouden van de drempelbedragen voor Europese openbare aanbestedingen. De gemeente Veendam hanteert de volgende drempelbedragen:

Figuur 5 Drempelbedragen en aanbestedingsprocedures gemeente Veendam, zie inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021

Soort	Bedrag	Aanbestedingsprocedure
Werken	> € 5.350.000	Europese aanbestedingsprocedure
	< € 5.350.000 > € 150.000	Europese aanbestedingsprocedure Nationale aanbestedingsprocedure Meervoudig onderhandse aanbesteding Enkelvoudige onderhandse aanbesteding*
	< € 150.000	Enkelvoudig onderhandse uitnodiging bij wisselende bedrijven
Levering en diensten	> € 214.000	Europese aanbestedingsprocedure
	< € 214.000 > € 35.000	Europese aanbestedingsprocedure Nationale aanbestedingsprocedure Meervoudig onderhandse aanbesteding Enkelvoudige onderhandse aanbesteding*
	< € 35.000	Enkelvoudige onderhandse uitnodiging bij wisselende bedrijven

* Bij deze drempelbedragen wordt gezocht naar een passende aanbestedingsprocedure. Dit wordt gedaan in overleg met de inkoopfunctie en daarbij worden de volgende criteria gehanteerd:

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

De inkoopfunctie heeft een adviserende rol ten aanzien van de budgethouder in de te volgen aanbestedingsprocedure op basis van de drempelbedragen. De borging in hoeverre hier risico's op rechtmatigheid aanwezig zijn, vindt plaats door middel van de interne controle.

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

Aanbestedingen en inkooptrajecten vormen binnen de IC een belangrijk object voor toetsing. Een gemeente dient zich aan de (Europese) wetgeving en aan de eigen opgelegde regels middels het inkoop- en aanbestedingsbeleid te houden. De gemeente Veendam hanteert de volgende criteria in de IC:

- Voorwaardencriterium: de voorwaarden die in wetten, verordeningen en besluiten/ beschikkingen zijn opgenomen waaraan bestedingen en inning van gelden moeten voldoen.
- Begrotingscriterium: de uitgaven mogen in principe niet hoger zijn dan de bedragen zoals ze in de begroting, inclusief wijzigingen, zijn opgenomen.
- Misbruik en oneigenlijk gebruik – criterium (M&O-beleid): bepalingen uit wetten en verordeningen waaruit beleid blijkt ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (bijvoorbeeld ten aanzien van integriteit).

In bijlage 4 zijn de belangrijkste bevindingen uit de IC van de boekjaren 2018, 2019 en 2020 weergegeven. Uit de bevindingen in bijlage 4 blijkt dat de gemeente Veendam de rechtmatigheid ten aanzien van inkoop en aanbesteden goed op orde heeft. We zien wel dat er nog niet wordt gekeken naar het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid middels interne beheersing (IB). Hierdoor kan de sturing worden versterkt (proactief sturen in plaats van achteraf sturen)

Toetsing van rechtmatigheid door de accountant

In 2018 heeft de accountant geen opmerkingen gemaakt ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de mate van rechtmatigheid¹⁴.

In 2019 zijn wel opmerkingen geplaatst¹⁵. Deze hebben betrekking op het zogenaamde 'stapelrisico'¹⁶ van inhuur derden en de sturing daarop. Door middel van een spendanalyse heeft de accountant in 2019 vastgesteld dat voor € 604.000 ten onrechte geen Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden. Dit bedrag is vervolgens meegenomen als rechtmatigheidsfout. De individuele transacties zijn bij de organisatie bekend.

In 2020¹⁷ heeft de accountant een opmerking gemaakt dat voor één contract sprake is van een situatie dat het contract is afgesloten onder de Kompanjie. De levering en betaling vinden plaats aan en door de gemeente Veendam. Dit levert een constructie op die onrechtmatig is, maar door de onderlinge afspraken tussen de Kompanjie en de gemeente Veendam wordt dit niet gekwalificeerd als rechtmatigheidsrisico.

De accountant doet hier wel een aanbeveling. Daarnaast geeft de accountant aan dat er twee contracten zijn die niet in overeenstemming met de aanbestedingswet tot stand zijn gekomen (€ 273.000).

¹⁴ HZG Accountants & Adviseurs, 2019, *Controle Jaarrekening 2018*, 1 juli 2019, p. 1-19.

¹⁵ HZG Accountants & Adviseurs, 2020, *Controle Jaarrekening 2019*, 22 juni 2020, p. 1-19.

¹⁶ Onder *stapelrisico* wordt door de accountant verstaan dat gedane losse leveringen, inkoop van werken of inkoop van diensten bij elkaar hadden moeten worden opgeteld, waarbij het risico ontstaat dat deze inkoop Europees had moeten worden aanbesteed.

¹⁷ HZG Accountants & Adviseurs, 2021, *Controle Jaarrekening 2020*, 5 juli 2021, p. 1-19.

H3 | Bevindingen proces

In dit hoofdstuk gaan we in op het inkoop- en aanbestedingsproces van de gemeente Veendam. Door middel van een casestudy (zie bijlage 2 voor een overzicht) is een *reality check* uitgevoerd op het beleid dat de gemeente voert en is gekeken hoe het proces van inkoop en aanbesteden verloopt. Deze onderzochte cases hebben betrekking op de periode 2018 tot en met 2020. In dit hoofdstuk komen de volgende deelvragen aan bod.

B. Uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid: doorvertaling van doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsproces door middel van prestatieafspraken

5. In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
6. In hoeverre worden de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gerealiseerd?

3.1 Uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021 van de gemeente Veendam schetst de eisen die worden gesteld aan de keuze voor de inkoopprocedure. De gemeente Veendam hanteert door het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid meer en striktere regels dan minimaal wettelijk is voorgeschreven. De gemeente hanteert – met inachtneming van de Gids Proportionaliteit – de procedures en de daaraan gekoppelde drempelbedragen zoals opgesomd bij paragraaf 2.4, tenzij blijkt dat dit niet aansluit bij het type inkoop en het karakter van de markt waarin de ondernemers opereren.

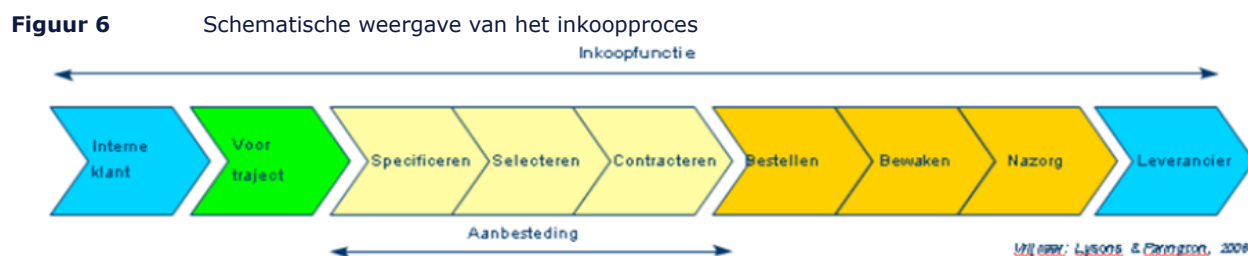
Via de inkooptool en in overleg met de inkopers van COPPA (zie paragraaf 4.1) bepalen de materiedeskundigen per inkoop- en aanbestedingstraject de inkoopstrategie en de keuze voor de inkoopprocedure.

De nieuwe inkooptool is recent live gegaan en er loopt op dit moment een campagne om medewerkers te attenderen op de tool en de mogelijkheden hiervan. Onder de drempel van € 35.000 kunnen medewerkers enkelvoudig aanbesteden, alles daarboven moet gemeld worden bij inkoop. Zij geven vervolgens een advies voor de te volgen inkoopprocedure. Voor iedere inkoopprocedure zijn in de inkooptool templates beschikbaar. Als alle velden in de tool zijn ingevuld volgt automatisch een melding bij de inkopers. Denk hierbij aan team, budgethouder, opdrachtwaarde, contractperiode, onderbouwing opdrachtwaarde (raming), gekozen procedure, maar ook inkoopbehoefte. In de tool zijn alle documenten te vinden die zijn gelieerd aan de gekozen procedure. In de bibliotheek zijn eveneens templates te vinden voor voornemen van gunning, afwijzing, beoordelingsformulier, publicatie, et cetera. Daarnaast staan alle procedures, leidraden en alle wet- en regelgeving in het systeem. Het systeem kent veel automatische koppelingen, dus alle stukken zijn up-to-date. Het live gaan van de inkooptool is vlot verlopen, omdat de gemeente hiervoor ook al een inkooptool hanteerde.

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

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

Het inkoopproces wordt op hoofdlijnen als volgt ingericht. In figuur 6 zijn de bijbehorende activiteiten beschreven.



Figuur 7 Weergave van het inkoopproces in stappen en fases, alsmede een toelichting per stap en fase

Stap	Fase inkoopproces	Toelichting
1	Voortraject/Strategische inkoop	• Bepalen van inkoopbehoefte • Bepalen van het aanbod (bijvoorbeeld product- en marktanalyse) • Raming en bepalen van het financieel budget • Keuze offerteaanvraag • Goedkeuring budget
2	Specificeren	• Opstellen van eisen en wensen • Omschrijven van de opdracht • Opstellen offerteaanvraag/aanbestedingsdocument • Bepalen procedure en contractvorm
3	Selecteren	• Eventuele voorselectie geïnteresseerde ondernemers • Bekendmaking opdracht via verzenden van de offerteaanvraag, de website van de gemeente of Tendered • Offertes beoordelen • Informeren afgewezen ondernemers • Gunning aan winnende ondernemer
4	Contracteren	• Verzenden opdrachtbrief of tekenen (raam)overeenkomst met (winnende) contractant • Registreren getekende overeenkomst • Contract aanmelden bij contractensysteem
5	Bestellen	• Uitvoeren van de opdracht • Eventueel met het doen van bestellingen
6	Bewaken	• Bewaken van termijnen • Controleren nakoming afgesproken prestaties • Tijdige betaling facturen • Tijdige opzegging
7	Nazorg	• Beheren van de overeenkomst, bijvoorbeeld prijsindexeringen of looptijd • Evalueren overeenkomst met contractant

Rolverdeling en rolneming in het inkoop- en aanbestedingsproces

Ieder inkoop- of aanbestedingsproces kent een bepaalde rolverdeling: budgethouder, inkoopcoördinator en inkoopteam (zie ook paragraaf 4.1). De budgethouder is de persoon binnen de gemeente die (financieel) verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden in het gehele inkoop- en aanbestedingsproces. De materiedeskundige is belast met de uitvoering. Deze persoon is verantwoordelijk voor de technische en inhoudelijke inbreng en controle. De inkopers van COPPA (inkoopfunctie) zijn verantwoordelijk voor het doorlopen van het inkoop- of aanbestedingsproces (gids door het proces) en vervullen een adviserende c.q. begeleidende rol. Het is mogelijk dat binnen één project meerdere rollen bij één persoon liggen.

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

Uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsproces in de praktijk

We behandelen hier aan de hand van de hierboven genoemde fases het inkoop- en aanbestedingsproces in de praktijk, waarbij het casusonderzoek als voornaamste bron is gebruikt. Onderstaand proces is bedoeld voor meervoudige onderhandse aanbestedingen, openbare aanbestedingen en Europese aanbestedingen.

Fase 1: Strategiebepaling

Deze fase bestaat uit de volgende stappen:

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

Voorafgaand aan de start van het inkoop- en aanbestedingsproces wordt een inkoopmelding gedaan door de materiedeskundige of budgethouder om daarmee de inkoopbehoefte kenbaar te maken. Dit wordt gedaan door middel van het invullen van de inkoopbehoefte in de inkooptool. Zoals eerder aangegeven, is het de bedoeling om alle inkopen te melden via de inkooptool, maar is dit nog niet volledig de praktijk.

De gemeente Veendam houdt, zo blijkt uit de cases en gesprekken met leveranciers en intern betrokkenen, regelmatig een marktconsultatie¹⁸ om zo tot een zo duidelijk mogelijke uitvraag te komen. Een marktverkenning¹⁹ vindt doorgaans altijd plaats.

Binnen de mogelijkheden van wat wettelijk en beleidsmatig mogelijk is, kan er worden gekozen voor innovatieve vormen van aanbesteden, zoals werken in een Bouwteam of Best Value Procurement (BVP)²⁰. In de cases zijn deze vormen echter niet naar voren gekomen. Innovatieve aanbestedingsmethoden worden door de organisatie nog als lastig ervaren (nieuw en er nog niet bekend mee), blijkt uit de gesprekken. Verschillende leveranciers hebben aangegeven hiervoor open te staan en het als een stap voorwaarts te zien. Uit dezelfde gesprekken met leveranciers komt evenwel naar voren dat de gemeente Veendam niet alles heel specifiek vastlegt in een bestek, wat als prettig wordt ervaren. Voor de uitvoering van veel opdrachten wordt ook input vanuit de (potentiële) leverancier verwacht. Vanuit de achterliggende pragmatische gedachte om tot het beste plan te komen, wordt dus veel overgelaten aan (de innovatieve kracht van) de markt.

Fase 2 - Specificeren

Deze fase bestaat uit de volgende stappen:

- Contractvorm. Hiervoor zijn verschillende vormen mogelijk. Ook Best Value Procurement of Bouwteam²¹ is bijvoorbeeld een vorm van innovatief contracteren met een geheel eigen filosofie om de expert uit de markt te vinden die de opdracht het beste doorgrondt en zijn aanbieding hierop afstemt.
- Specificatievorm.
- Specificatie van de opdracht.
- Contractuele voorwaarden.
- Uitsluitingsgronden.
- Geschiktheidseisen/selectiecriteria.
- Gunningscriteria.
- Inkoopprocedure.

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

¹⁸ Een marktconsultatie is een, door een aanbestedende dienst, georganiseerde informatie-uitwisseling met belanghebbende partijen over een voorgenomen aanbesteding. Aan de hand van de opgedane informatie en inzichten stelt de aanbestedende dienst de haalbaarheid en de randvoorwaarden van de opdracht vast (www.pianoo.nl).

¹⁹ Een traject in de voorbereiding op een inkoop- of aanbestedingstraject om te onderzoeken wat de markt qua aanbod kan bieden (www.pianoo.nl).

²⁰ Evertz. P., 2015, *Best Value - Praktische handvatten om vandaag aan de slag te gaan*, p. 1-13.

²¹ Bij een bouwteam wordt er meer samengewerkt tussen de verschillende partijen. Naast een aannemer en opdrachtgever kunnen ook een architect, een raadgevend ingenieur, een installatiebedrijf en/of bepaalde gespecialiseerde bedrijven deel uitmaken van een bouwteam om een voorontwerp verder uit te werken. De integrale aanpak garandeert een optimale afstemming tussen de diverse disciplines. En dat kan de prijs, de doorlooptijd en de totale kwaliteit ten goede komen. Deelnemers aan een bouwteam sluiten een bouwteamovereenkomst.

Opvallend is wel de strenge eisen die de gemeente stelt aan de opmaak en de lengte van inschrijvingen. Deze is doorgaans erg beknopt (enkele pagina's). De geïnterviewde leveranciers geven overigens aan hier goed mee uit de voeten te kunnen, al is het bij sommigen wel nodig om hiervoor een externe planschrijver in te schakelen, wat kosten met zich meebrengt. Verder is in de gesprekken met leveranciers naar voren gekomen dat de gemeente bij sommige opdrachten heel strikt kijkt naar en vraagt om certificering, maar bij andere opdrachten weer niet. Een heldere lijn op dit vlak wordt soms gemist.

Fase 3 - Selecteren:

Deze fase bestaat uit de volgende stappen:

- Ondernemers uitnodigen. Geadviseerd wordt, om in het kader van zuiverheid, partijen die in het voortraject een rol gespeeld hebben niet mee te laten dingen naar de gunning van de opdracht. Indien de adviserende partij wel als inschrijver betrokken wordt in het offertetraject dan is het van belang om iedereen te voorzien van dezelfde informatie en de specificatie objectief te beoordelen.
- Sanctionering: Het gebruik van een zwarte lijst van ondernemers is niet toegestaan. Wel kan een ondernemer na slechte prestaties voor een bepaalde periode gesanctioneerd worden door hem dan niet uit te nodigen.
- Inkoopprocedure starten.
- Vragen beantwoorden.
- Aanbiedingen ontvangen, toetsen en beoordelen: De offertebeoordeling op het 'kwaliteitsaspect' wordt uitgevoerd door de budgethouder of materiedeskundige omdat deze over de materie kennis beschikt. Het betreft een beoordeling op de technische, vakinhoudelijke aspecten (wensen) en een toetsing op de eisen. Als de inkoopadviseur het traject begeleidt, zal deze de kwalitatieve aspecten niet beoordelen. Tenzij de inkoopadviseur een andere rol heeft of er sprake is van een Best Value aanbesteding.

Uit gesprekken blijkt dat het de norm is om drie tot vijf aanbidders uit te nodigen. De gemeente houdt groslijsten bij met leveranciers, zoals beschreven in paragraaf 2.3. Bij het inkopen wordt altijd geprobeerd een aantal regionale partijen uit te nodigen. De groslijst is bewerkelijk en wordt niet overal even goed bijgehouden. Er wordt daarom gezocht naar een tool om dit gemakkelijker actueel te houden.

Bij inschrijving kijkt de organisatie vaak naar referentieprojecten bij de inschrijvers. Ook zijn er voorbeelden waarin de gemeente een 'proof of concept' hanteert. Bij de inkoop van kleding is bijvoorbeeld een draagproef gedaan en hebben ze per aanbieder de kleding geprobeerd. Bij de inkoop van koffie hebben ze dit ook gedaan. Al zijn er ook voorbeelden zoals bij trapliften, dat de 'proof of concept' niet heeft plaatsgevonden omdat het oude contract geruisloos was overgegaan.

In de casestudy zien we dat voor de beoordeling vaak een beoordelingsleidraad is opgesteld om de beoordelaars te faciliteren. In deze leidraad is aangegeven hoe men moet beoordelen en hoe scores moeten worden toegewezen. Vervolgens is een scorematrix opgesteld, waarbij de verschillende onderdelen (uitsluitingsgronden, geschiktheidscriteria en gunningscriteria) zijn getoetst en beoordeeld. Bij de kwaliteitscriteria is doorgaans ook een onderbouwing per onderdeel opgenomen als toelichting op de toegekende scores.

Fase 4: Contracteren

Deze fase bestaat uit de volgende stappen:

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

De gemeente communiceert open en transparant richting de inschrijvers van de aanbesteding. De verliezende partijen ontvangen een brief met een duidelijke uiteenzetting (motivatie) van de afwijzing. De winnaars ontvangen een brief met een duidelijke uiteenzetting van de gunning.

In de casestudy zien we dat niet in alle geselecteerde dossiers een overeenkomst is opgenomen. Het onderdeel contractbeheer en daaruit vloeiend het contractmanagement is een aandachtspunt binnen de organisatie (zie ook paragraaf 4.1). De organisatie is hierop eerste stappen aan het zetten om dit beter in te richten en de monitoring en sturing op de contracten beter vorm te geven.

We constateren dat de gemeente Veendam de eerste vier fases van het beschreven inkoopproces goed doorloopt. Er wordt wel goed bijgehouden hoeveel aanbestedingen zijn aangemeld aan de voorkant, hoeveel er uiteindelijk zijn opgestart en welke zijn gestaakt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen min of meer op vergelijkbare wijze. Dit beeld komt ook voort uit de gesprekken met leveranciers. Zij geven aan dat de gemeente een betrouwbare en integere partij is die inzet op partnerschap. Daarnaast zien we (middels de casestudy) dat men ook leert vanuit eerder uitgevoerde aanbestedingen op hetzelfde onderwerp.

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

Ten aanzien van de fases 5, 6 en 7 van het inkoop- en aanbestedingsproces zien we dat deze fases niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen worden. Uit de stukken, maar ook uit de gesprekken blijkt dat de fases: 5) bestellen/uitvoering, 6) bewaken en nazorg en 7) evaluatie nog onvoldoende zijn uitgewerkt. De evaluatie van de uitvoering van de opdracht is nog niet op één plaats geborgd. Bewaken, bestellen en evalueren hebben nog geen plaats in de aanbestedingsdossiers, tenzij de budgethouders dit zelf uitvoeren.

Met name het bewaken (dus controleren of de eisen zoals weergegeven in het bestek worden nagekomen – contractbeheer en -management) en de evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog geen gemeengoed (zie ook paragraaf 2.2). Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of het type aanbesteding, dat bepaalt of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. Het is in ieder geval nog niet (voldoende) in beleid en uitvoering uitgewerkt; het contractmanagement bij de gemeente Veendam zit nog vast op individuen.

We constateren dat de invulling van het deel contractmanagement op het gebied van SROI nog in ontwikkeling is. Er is een monitor SROI (waar nu vijf opdrachten in staan), maar er is nog geen zicht op de resultaten hiervan (zie paragraaf 2.2). Als het gaat om duurzaamheid, dan wordt dit niet afzonderlijk bijgehouden. Uit gesprekken met leveranciers, maar ook intern, komt duidelijk naar voren dat duurzaamheid nog niet erg hoog op de agenda staat bij de gemeente. Het is dus de vraag hoe gestuurd wordt op duurzaamheid en SROI en hoe dit in de praktijk wordt ingevuld. Als er signalen zijn dat bij bepaalde aanbestedingen de duurzaamheid en de SROI niet ingevuld worden, dan wordt dat wel teruggekoppeld door de budgethouders.

De evaluatie van de uitvoering van de opdracht is nog niet op één plaats geborgd, waardoor centrale regie en sturing nog ontbreken. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews wel dat er na afloop van een traject (maar ook tijdens) vaak een (mondelinge) evaluatie plaatsvindt tussen de opdrachtnemer en de budgethouder. De evaluaties die nu worden gehouden zijn echter vooral gericht op doelmatigheid. Indien de organisatie ook wil sturen op creativiteit en het bijdragen aan de doelen, dient meer vanuit contractmanagement gestuurd te worden en daarbij meer op het element doeltreffendheid.

3.2 Realisatie van doelen

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

In de Aanbestedingswet 2012 is opgenomen dat bij de uitvoering van overeenkomsten aanbestedende diensten ook de kwaliteit van de samenwerking met de opdrachtnemer kunnen meten (Past Performance). Dit kan niet alleen gedurende de opdracht, maar ook na afronding van de opdracht. De inkopers refereren hier dan ook aan wanneer budgethouders willen aanbesteden, maar er wordt geen dossiervorming bijgehouden. Uit de interviews blijkt dat er nu nog te weinig gebruikgemaakt wordt van deze mogelijkheid.

We constateren dat er ten aanzien van monitoring geen rode draad is te ontwaren. Er is geen vaste procedure en de invulling is afhankelijk van de budgethouder. Deze is daar ook verantwoordelijk voor. Indien er sprake is van monitoring zien we dat er doorgaans sprake is van een continue dialoog; geen systematiek. De inkopers spelen op dit vlak geen rol. In sommige gevallen komt het wel eens voor dat ze genooddaakt zijn om te verlengen met een leverancier, omdat ze eenvoudigweg niet toekomen aan een nieuwe aanbesteding.

Op basis van de gevoerde gesprekken in dit onderzoek constateren we dat de gemeente Veendam veelal stuurt op wat is afgesproken in euro's waardoor de lenigheid in een opdracht verdwijnt, zeker als het om onvoorziene kosten gaat. Meerdere leveranciers geven aan dat de gemeente Veendam veel aan de creativiteit van de leverancier overlaat, maar soms doorschiet in het afwentelen van de verantwoordelijkheid. Het voelt in die gevallen niet altijd als een gedeelde opgave, wat de samenwerking in die gevallen niet ten goede komt (wanneer beide partijen strak op de afspraken gaan sturen). Wat hierbij ook een rol speelt, is de onduidelijke rolverdeling op het moment dat de opdracht is gestart, bemerken verschillende leveranciers. We constateren dan ook dat gemeente goed nadenkt voorafgaand aan het uitzetten van een opdracht over de randvoorwaarden en eisen, maar dat ze na gunning niet altijd duidelijk zijn over de (gedeelde) verantwoordelijkheid en de rolverdeling.

H4 | Bevindingen inkooporganisatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de organisatorische borging van de inkoopfunctie in de ambtelijke organisatie van de gemeente Veendam. Daarnaast kijken we naar welke rol de gemeenteraad van Veendam heeft gespeeld ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In dit hoofdstuk komen de volgende deelvragen aan de orde.

C. Inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie plus verantwoording en kaderstelling

7. In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid intern en extern geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie en Personeel, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?
8. Hoe verantwoordt het college van B&W de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de gemeenteraad, met name voor wat betreft de realisatie van de gestelde doelen?
9. Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van inkoop-en aanbestedingsbeleid in?

4.1 Organisatorische borging

In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderwerpen:

- Organisatie en Personeel
- Methoden en Procedures

Informatievoorziening behandelen we in paragraaf 4.2 en het kaderstellen en controleren door de raad in paragraaf 4.3.

Organisatie en Personeel

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021 van de gemeente Veendam wordt ingegaan op de organisatorische uitgangspunten van de inkoopfunctie. Er worden een drietal rollen onderscheiden: budgethouder, inkoopcoördinator (dit is een externe functie ingevuld door COPPA) en inkoopteam(s). In bijlage 5 zijn de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van deze rollen uitgeschreven.

De gemeente kent een gecoördineerd inkoopmodel. Dit houdt in dat iedere budgethouder zelfstandig verantwoordelijk is voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Budgethouders kunnen een beroep doen op de inkoopcoördinator die ervoor zorgt dat er in voldoende mate beschikking is over aanbestedingstechnische en juridische kennis.

De inkoopfunctie (inkoopcoördinator) binnen de gemeente wordt ingevuld door twee inkopers van het bureau COPPA²². Met andere woorden, de inkoopfunctie binnen de gemeente is uitbesteed aan een externe partij. Zij zijn verantwoordelijk voor de volgende taken (zie ook bijlage 5):

- Het (on)gevraagd en onafhankelijk adviseren van de budgethouders en het management over inkopen en aanbestedingen.
- Verantwoordelijk voor het opstellen en actualiseren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Eerste aanspreekpunt op het gebied van inkopen en (Europees) aanbesteden.
- Signaleren van relevante ontwikkelingen in de markt, regelgeving en jurisprudentie.
- De organisatie faciliteren met relevante informatie op het gebied van inkoop en aanbesteden.
- Versterken en professionaliseren van de inkoopfunctie.

Bij een opdrachtwaarde vanaf € 35.000 wordt een aanbesteding per definitie tijdig gemeld bij de coördinerende inkoopfunctie. Uit de gevoerde gesprekken maken wij op dat de organisatie de inkoopfunctie goed weet te vinden. De frequentie en intensiteit verschilt per afdeling. Dit wordt voornamelijk bepaald door de kennis die de afdeling heeft over hetgeen dat men moet/wil inkopen en de kennis die men heeft over inkoop.

Betrokkenheid van de inkoopfunctie in de uitvoering

Op basis van de casestudy zien we dat inhoudelijke doelen van de organisatie worden vertaald naar de aanbestedingen middels het programma van eisen of bestek en dan met name de gunningscriteria. De inkoopfunctie speelt hierbij een adviserende rol voor de budgethouders en/of inkoopteams en ten aanzien van de concreetheid van de criteria. Afhankelijk van de aard van de vraag wordt soms een marktverkenning²³ of marktconsultatie²⁴ uitgevoerd. De inkoopfunctie adviseert en faciliteert bij de inzet van deze instrumenten. Na de fase van Strategische Inkoop (zie figuur 6) wordt de aanbesteding uitgezet in de markt, inschrijvingen worden ontvangen, deze worden beoordeeld en er vindt een gunning plaats. Op basis van de gunning wordt een contract opgesteld. Tot dit punt loopt de betrokkenheid van de inkoopfunctie. Uit de gevoerde gesprekken maken wij op dat de organisatie tevreden is over de invulling van de begeleiding bij aanbestedingen en inkooptrajecten.

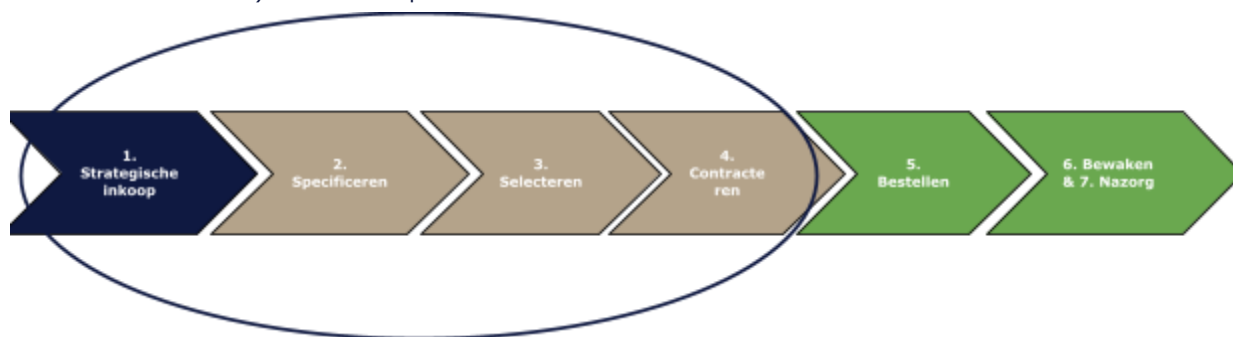
Daarna begint de operationele inkoop (fases 5 tot en met 7: Bestellen, Bewaken en Nazorg). De budgethouders zijn verantwoordelijk voor deze fases. De volgende figuur maakt dat inzichtelijk.

²² <https://coppa.nl/>

²³ Een traject in de voorbereiding op een inkoop- of aanbestedingstraject om te onderzoeken wat de markt qua aanbod kan bieden (www.pianoo.nl).

²⁴ Een marktconsultatie is een, door een aanbestedende dienst, georganiseerde informatie-uitwisseling met belanghebbende partijen over een voorgenomen aanbesteding. Aan de hand van de opgedane informatie en inzichten stelt de aanbestedende dienst de haalbaarheid en de randvoorwaarden van de opdracht vast (www.pianoo.nl).

Figuur 8 Schematische weergave van het inkoopproces en de betrokkenheid (aangegeven middels de cirkel) van de inkoopfunctie.



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

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 constateren we dat de fases 1 t/m 4 goed zijn gedocumenteerd. Voor de fases van operationele inkoop constateren we dat dit minder goed is gedocumenteerd en geprocedeerd. De invulling is afhankelijk van de individuele budgethouders. Het contractbeheer²⁵ ligt qua verantwoordelijkheid bij de budgethouders (zie ook bijlage 5). Het contractbeheer is in ontwikkeling binnen de gemeente Veendam. Men is vanuit de organisatie bezig om contracten in het zaakstelsel te zetten en daarop te gaan sturen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3, dient er ook een koppeling op dit gebied te komen met de inkooptool. De volgende stap is het uitvoeren van contractmanagement²⁶. Dit vormt een ontwikkelpunt binnen de organisatie en dient nog beter in de organisatie geborgd te worden. De constatering is dat dit nu nog te ad hoc is georganiseerd en nog onvoldoende goed belegd bij de budgethouders. Om de gestelde inkoopdoelen te monitoren dient input gehaald te worden uit deze fases. Dit dient aangeleverd te worden door de budgethouders. Dit laatste gebeurt nog onvoldoende. In de uitvoering zullen goede resultaten geboekt worden, maar in hoeverre en in welke mate is niet inzichtelijk. Daarnaast ontbreekt het aan een koppeling van deze resultaten met de gestelde strategische inkoopdoelstellingen (zie paragraaf 2.1). Met andere woorden, er is een gap tussen het operationele niveau (de uitvoering) en het strategisch niveau (doelstellingen). Figuur 9 maakt dat duidelijk.

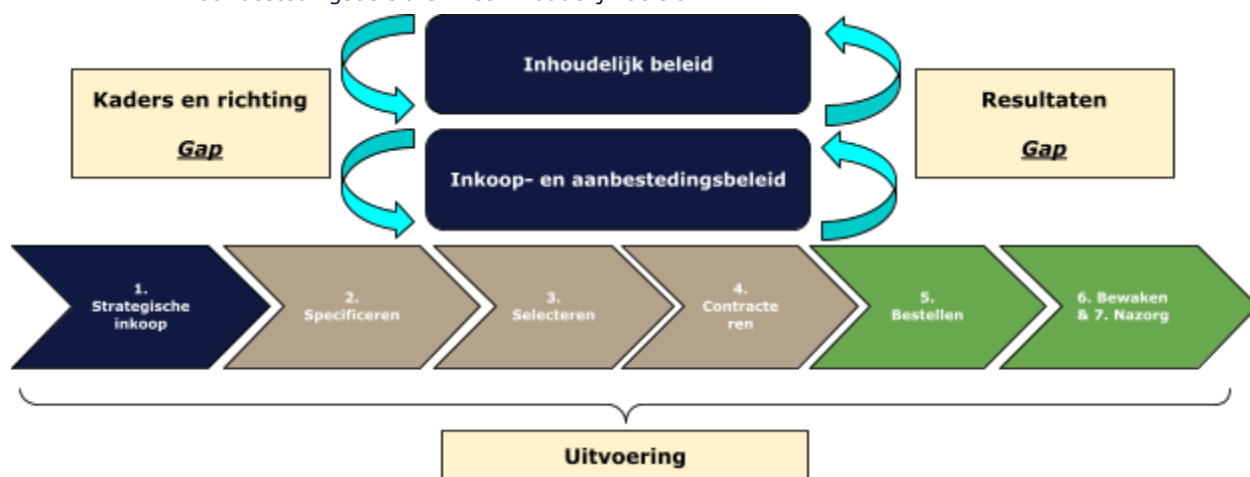
In paragraaf 2.1 hebben we geconstateerd dat vanuit de strategische inhoudelijke doelstellingen van de gemeente een expliciete relatie met inkoop wordt gelegd. De richting en kaders worden operationeel doorvertaald in het programma van eisen van inkoop- en aanbestedingstrajecten. Hierbij hebben we ook opgemerkt dat de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam wel specifiek en scherper mogen om echt richting en kaders te geven.

²⁵ Contractbeheer is het fysiek en digitaal beheren van contracten, zodat de juiste informatie op het juiste tijdstip en op de juiste plaats beschikbaar is. Zonder zorgvuldig contractbeheer is er geen goed contractmanagement mogelijk (www.pianoo.nl).

²⁶ Contractmanagement is het bewaken van de naleving van de in een contract vastgelegde afspraken. Hierbij wordt zowel de prestatie van de leverancier bewaakt, als de prestatie van de eigen organisatie. Het managen van een contract wordt gedaan aan de hand van het meten van de prestaties (gemaakte afspraken) en het bijsturen van deze prestaties (www.pianoo.nl).

Figuur 9

Schematische weergave van de gap tussen de uitvoering (resultaten), het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het inhoudelijk beleid.



Signaleren, advies en professionaliseren

De inkoopfunctie signaleert relevante ontwikkelingen in de markt, regelgeving en jurisprudentie. We zien dat dit heel duidelijk is geborgd in de dienstverlening van COPPA. Uit de gesprekken maken wij op dat regelmatig voorbeelden en best practices (en daarmee kennis en ervaring) vanuit andere gemeenten waar COPPA werkzaam is, worden ingebracht in inkoop- en aanbestedingstrajecten. Tevens beschikken de inkoopadviseurs over een netwerk, dat kan worden geraadpleegd bij complexe casussen.

Zoals aangegeven in deze paragraaf heeft de inkoopfunctie een adviserende rol. We maken daarbij een onderscheid in advisering in de uitvoering (begeleiding van de aanbesteding, zie figuur 9) en advisering ten aanzien van de professionalisering en verbetering van de inkoopfunctie. Ten aanzien van het eerste onderdeel constateren we dat een groot gedeelte van de tijd van de inkoopfunctie op gaat aan de begeleiding en het adviseren binnen de inkoop- en aanbestedingstrajecten. Deze begeleiding loopt goed en verloopt ook naar tevredenheid binnen de organisatie. Daarnaast speelt de inkoopfunctie een rol in de advisering in de verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Dit vertaalt zich allereerst in het verbeteren en optimaliseren van de processen en het borgen daarvan in de organisatie. Een mooi voorbeeld hiervan is ontwikkeling en implementatie van de inkooptool.

Daarnaast is men vanuit de inkoopfunctie en de bedrijfsvoering van de gemeente Veendam aan het nadenken over de doorontwikkeling van de inkoopfunctie. De huidige inrichting van de inkoopfunctie loopt goed, maar brengt ook risico's met zich mee. Zo is de gemeente Veendam qua kennis afhankelijk geworden van een externe partij. Een deel van de kennis rondom inkoop is geborgd bij één eigen medewerker. De gemeente wil de kennis graag intern en structureel borgen in de organisatie, met ondersteuning van COPPA op specifieke kennis en expertise (bijvoorbeeld juridische kennis). Daarnaast wil de gemeente kijken naar een verdere professionalisering van de inkoopfunctie. Dit zit dan op de punten rondom contractbeheer en contractmanagement, versterken regionale samenwerking, SROI en duurzaamheid. Dit vraagt meer inzet (investeren in de functie) en ook een andere positionering in de organisatie (meer gericht op dienstverlening vanuit bedrijfsvoering).

Methoden en Procedures

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 werkt de gemeente Veendam met een inkooptool. De inkooptool faciliteert een gestructureerde manier van werken rondom inkoop- en aanbestedingstrajecten. Veel instrumenten (inkoopkalender, standaarddocumenten, werkprocessen (processflows)) zijn verwerkt in de tool en helpen de inkoopfunctie en inhoudelijk adviseurs. De opgave is erop gericht om de inkooptool nu structureel te borgen in de organisatie qua gebruik.

4.2 Informatievoorziening

De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is gemandateerd aan het college van B&W. De informatievoorziening aan de directie. Het college van B&W en de gemeenteraad volgen de lijnen van de P&C-cyclus. Via de jaarrekening en bestuursrapportages wordt de raad geïnformeerd over de voortgang. In de verplichte paragraaf in de jaarrekening vindt rapportage plaats van alle ingekochte diensten, leveringen en producten. Via de programmabegroting worden nieuwe ontwikkelingen aangekondigd. Uit gesprekken komt naar voren dat de raad op dit moment de informatievoorziening desondanks als onvoldoende ervaart en dat de informatie vanuit de P&C-cyclus te summier is. Wij constateren dat het gesprek met de raad over de inrichting van de informatievoorziening en de behoefte nog niet is gevoerd.

Over grote projecten, zoals het Leersportpark, wordt wel afzonderlijk gerapporteerd aan de raad. Wel zijn er wisselende signalen als het gaat over de behandeling van deze informatie. Het college zou te weinig proactief delen (meer mededelen) en ook wordt er in de beleving van de raad te weinig tussentijds gerapporteerd. Daarbij steekt de raad ook de hand in eigen boezem door te erkennen dat ze zelf ook te reactief zijn en te weinig agenderen op dit vlak. We constateren dat majeure inkoopvoorstellen doorgaans langs de raad worden gestuurd ter informering, maar dat het nog schort aan de behandeling hiervan.

Er zijn in het verleden weinig tot geen vragen vanuit de raad gesteld over het inkoop- en aanbestedingsbeleid in brede zin. De raad vindt het belangrijk dat de inkoop rechtmatig is, maar het wordt door hen nog niet gezien als sturingsinstrument. Bijvoorbeeld om duurzaamheidsaspecten of SROI te realiseren, terwijl dat juist wel onderwerpen zijn waar de raad veel belangstelling voor heeft. De raad benut met andere woorden de potentie van het middel nog niet optimaal om gemeentelijke doelen te bereiken. Uit gesprekken komt tegelijkertijd naar voren dat de raad meer inzage zou willen hebben in hoeverre het inkoopbeleid aansluit bij gemeentelijke doelstellingen op bijvoorbeeld duurzaamheid, social return, maar ook als het gaat om kansen te bieden voor het lokale MKB en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Vanuit de raad is ten slotte aangegeven dat zij (hardnekkige) signalen ontvangen dat de gemeente op bepaalde beleidsterreinen de opdrachten toeschrijft (dan wel gunt) aan bepaalde bedrijven. Er zijn in het verleden ook wel eens vragen gesteld over het te goedkoop inschrijven door een lokale partij. Dit hebben de onderzoekers niet expliciet kunnen vaststellen, maar het is wel een signaal waar ten minste het gesprek over gevoerd zou moeten worden, al is het maar om deze signalen te ontcrachten.

4.3 (Bij)sturen door de raad

De raad is betrokken geweest bij het opstellen van het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021; het is ook door de raad vastgesteld. Dat betekent echter niet dat de raad ook goed op de hoogte is van het beleid en actief betrokken is bij het opstellen van de doelen, zo blijkt uit de gesprekken. De raad ontbeert de kennis en expertise om goede input te geven bij het formuleren van doelstellingen voor in het inkoopbeleid, bijvoorbeeld op het gebied van SROI of duurzaamheid. Vanuit die hoedanigheid zou de raad graag zien dat er kennissessies georganiseerd worden, maar ook dat er scenario's en onderbouwde voorstellen worden opgesteld, zodat ze ook echt wat te kiezen hebben. Ook als het gaat om de inrichting van de informatievoorziening en rolneming ten aanzien van inkoop en de gemeentelijke doelstellingen heeft de raad een sterke behoefte om beter in positie te worden gebracht. De raad wordt nu beperkt meegenomen bij het opstellen van het beleid en de uitvoering hiervan, waardoor de raad niet in de positie is om (bij) te sturen. Ook ontbeert de raad de kennis en expertise om vast te kunnen stellen of alles doelmatig en doeltreffend verloopt, eigenlijk wordt alleen op rechtmatigheid gecontroleerd. De auditcommissie is hierbij in de lead, deze commissie bestaat deels uit raadsleden: drie raadsleden, gemeentesecretaris/algemeen directeur, wethouder financiën, concerncontroller, afdelingshoofd bedrijfsvoering, raadsgriffier en aanvullend de accountant.

Raadsleden hebben wel diverse instrumenten waarmee ze opdrachten kunnen geven (motie) of wijzigingen kunnen aanbrengen in het ontwerpbesluit (amendement). Uit de documentenstudie komt naar voren dat er op het gebied van inkoopbeleid de afgelopen jaren geen moties en amendementen zijn ingediend. Naast het indienen van moties en amendementen kan de raad ook schriftelijke (artikel 32 - Gemeentewet) vragen stellen, of zelf discussienotities opstellen en indienen. Hiervan heeft de raad de afgelopen jaren geen gebruikgemaakt. Raadsleden geven aan graag meer gebruik te willen maken van inkoop om hun doelen te realiseren, maar omdat het middel zo complex en technisch is, voelen ze zich vaak nog niet geëquipeerd om echt te kunnen (bij)sturen op dit thema.

Literatuurlijst

Documenten

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

Coördinatiepunt Social Return & WerkinZicht, 2019, *Handleiding Social Return*, april 2019, p. 1-3.

COPPA, 2020, *Memo juridische aandachtspunten Algemene voorziening Begeleiding gemeenten Veendam en Pekela*, 24 april 2020, p. 1-3.

Gemeente Veendam, 2016, *Duurzaamheidsagenda 2016-2020*, p. 1-19.

Gemeente Veendam, 2017, *Programmabegroting 2018*, p. 1-168.

Gemeente Veendam, 2018, *Intern controleprotocol op de financiële rechtmatigheid 2018 - onderwerp Inkoop P+V+K*, p. 1-10.

Gemeente Veendam, 2018, *Programmabegroting 2019*, p. 1-159.

Gemeente Veendam, 2019, *Adviesnota B&W: Inkoop dienstverlening Sociaal Medische Advisering*, 1 maart 2019, p. 1-3.

Gemeente Veendam, 2019, *Inrichting Sociaal Domein (m.n. Jeugd en Wmo)*, 2 april 2019 (*aangepaste versie*), p. 1-18.

Gemeente Veendam, 2019, *Collegevoorstel Inrichting Jeugd en Wmo*, 10 april 2019, p. 1-6.

Gemeente Veendam, 2019, *Jaarstukken 2018*, p. 1-207.

Gemeente Veendam, 2019, *Intern controleprotocol op de financiële rechtmatigheid 2019 - onderwerp Inkoop P+V+K*, p. 1-11.

Gemeente Veendam, 2019, *Programmabegroting 2020*, p. 1-186.

Gemeente Veendam, 2020, *Jaarstukken 2019*, p. 1-217.

Gemeente Veendam, 2020, *Intern controleprotocol op de financiële rechtmatigheid 2020 - onderwerp Inkoop P+V+K*, p. 1-12.

Gemeente Veendam, 2020, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021*, p. 1-30.

Gemeente Veendam, 2020, *Programmabegroting 2021*, p. 1-180.

Gemeente Veendam, 2021, *Jaarstukken 2021*, p. 1-223.

Gemeente Veendam, 2021, *Intern controleprotocol op de financiële rechtmatigheid 2021 - onderwerp Inkoop P+V*, p. 1-11.

Gemeente Veendam, 2021, *Presentatie Inkoop Algemene voorziening maatschappelijk ondersteuning (AVMO) 2022*, 9 februari 2021, p. 1-8.

Gemeente Veendam, 2021, *Raadsbrief: Inkoop Jeugd vanaf 2022*, 15 maart 2021, p. 1-2.

Gemeente Veendam, 2021, *Adviesnota B&W: Opstellen nieuw Mobiliteitsplan Veendam*, 19 maart, 2021, p. 1-4 + bijlagen.

Gemeente Veendam, 2021, *Adviesnota B&W: Inkoop jeugdhulpregio Groningen*, 24 maart 2021, p. 1-6.

Gemeente Veendam, 2021, *Groen- en waterbeleidsplan Veendam - Uitwerking financiële effecten*, 1 april 2021, p. 1-15.

Gemeente Veendam, 2021, *Adviesnota B&W: Inzet Coppa CBP bij aanbesteding van een algemene voorziening ambulante jeugdhulp*, 20 mei 2021, p. 1-4.

Gemeente Veendam, 2021, *Gunningsadvies ten behoeve van de Europees openbare aanbesteding Algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning*, 19 juli 2021, p. 1-8.

Gemeente Veendam, 2021, *Adviesnota B&W: Definitieve gunning aanbesteding Algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning*, 7 september 2021, p. 1-4.

Gemeente Veendam, 2021, *Raadsvoorstel: Groen- en WaterBeleidsPlan (GWBP) met aanvullend separaat het BomenBeleidsPlan (BBP)*, 19 oktober 2021, p. 1-4.

HZG Accountants & Adviseurs, 2019, *Controle Jaarrekening 2018*, 1 juli 2019, p. 1-19.

HZG Accountants & Adviseurs, 2020, *Controle Jaarrekening 2019*, 22 juni 2020, p. 1-19.

HZG Accountants & Adviseurs, 2021, *Controle Jaarrekening 2020*, 5 juli 2021, p. 1-19.

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

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

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

VNG, 2019, *VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid (herziene uitgave)*, juli 2019, p. 1-20.

Cases

Dossiers met betrekking tot de aanbesteding van de volgende onderwerpen (zie ook bijlage 2):

1. Europees openbare aanbesteding Raamovereenkomst WMO Trapliftten (2018 e.v.).
2. Meervoudige onderhandse aanbesteding Kantoorartikelen (2019).
3. Meervoudige onderhandse aanbesteding Herinrichting sportpark De Langeleegte (2020).
4. meervoudig onderhandse aanbesteding Ingenieursdiensten Engineering Inrichting Campus Winkler Prins (2020).

Websites

- <https://coppa.nl/>
- <https://kennislab.nevi.nl/begrippen/maverick-buying>
- <https://inkopers-cafe.nl/wiki/spendanalyse/>
- <https://www.gemeenteraademmen.nl/achtergrond/rekenkamercommissie/rapporten.html>
- <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-3-uitvoeren/contractmanagement>
- <https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>
- <https://www.pianoo.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012>
- <https://www.pianoo.nl/nl/document/5226/handreiking-marktconsultatie>
- <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/hoe-is-inkoop-gepositioneerd-in-organisatie>
- <https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatie/strategieen/stappenplan-marktverkenning>
- <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-3-uitvoeren/inrichten-en-uitvoeren-van-contractbeheer>
- <https://www.samenvoordeklant.nl/praktijk/social-return-noord-nederland-flexibiliteit-binne-n-duidelijke-kaders>
- <https://www.schouwen-duiveland.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamercommissie/onderzoeksrapporten>
- <https://www.veendam.nl>
- <https://www.vendorlink.nl/maverick-buying/>

Bijlage 1 | Normenkader

Onderzoeksvragen		Norm
Beleid	1. Welke doelen streeft de gemeente Veendam na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid en verhouden deze zich tot elkaar en tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?	- De doelen van het inkoopbeleid zijn een afgeleide van de gemeentelijke brede doelstellingen; deze relatie is expliciet benoemd en vastgelegd. - De beleidsdoelstellingen met betrekking tot duurzaamheid, social return en innovatie zijn geen doel van de inkoopfunctie, maar zijn strategische doelen (organisatiebreed) die terugkomen in de programma's van de gemeente en kennen een duidelijke definitie. - Inkoop is als instrument gepositioneerd om aan de gemeentelijke brede doelstellingen bij te dragen. Hierbij is voor een dominante strategie gekozen om invulling te geven aan het instrument inkoop. Strategie gericht op²⁷: - de klant (customer intimacy); - laagste kosten (operational excellence); - innovatie van dienstverlening (productleadership).
	2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen en in hoeverre zijn de doelen ook gerealiseerd?	- De doelen van het inkoopbeleid zijn SMART geformuleerd. - Inkoop komt als functie (strategische waarde) terug in elk jaarplan van het primaire proces. - De doelen van het inkoopbeleid zijn daar waar nodig verder uiteengezet in subdoelen en/of uitgangspunten, die op hun beurt ook SMART zijn geformuleerd. - De doelstellingen zijn voldoende doorvertaald van een strategisch naar een tactisch/operationeel niveau (vertaling van beleid naar uitvoering) door middel van bijvoorbeeld het borgen en vastleggen in processen en borgen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. - Er is sprake van commodity plannen (een plan per inkooppakket), waarbij de beleidsuitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid gedifferentieerd worden toegepast (duidelijke inkoopstrategie). Met andere woorden, op welke inkooppakketten zijn de doelen van social return bijvoorbeeld wel van toepassing en op welke niet? - Er wordt expliciet gerapporteerd op de resultaten die zijn behaald, ten aanzien van de gestelde doelstellingen.
Organisatie	3. Welke instrumenten zijn onderscheiden om de gestelde doelstellingen te behalen en in hoeverre zijn deze instrumenten ingezet door de organisatie?	Binnen de inkoopfunctie (inkoop- en aanbestedingsbeleid of jaarplan) zijn instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en social return.

²⁷ Treacy, M. & F. Wiersma, 1997, *The Discipline of Market Leaders - Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market*, The Perseus Books Group, New York City.

4. Voldoet het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam aan de actuele regelgeving op lokaal, nationaal en Europees niveau (borging rechtmatigheid)?	• In het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt expliciet de relatie gelegd met de actuele wet- en regelgeving (nationaal en Europees) op het gebied van inkoop en aanbesteding. • De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gebeurt in overeenstemming met externe wetten en interne regels en procedures: ◦ In het rapport van bevindingen van de accountant van de afgelopen jaarrekeningen zijn geen onrechtmatigheden met betrekking tot inkoop- en aanbestedingstrajecten gevonden. ◦ Afwijkingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden schriftelijk gemotiveerd en formeel geautoriseerd. ◦ Inkoopdossiers zijn volledig en transparant. • De gemeente kent een integriteitsbeleid, bijvoorbeeld door middel van een code. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent een doorvertaling van deze code. • Het instrument van Interne Controle wordt toegepast om de risico's ten aanzien van rechtmatigheid te identificeren. • Het risico op Maverick Buying²⁸ is beperkt door een adequaat ingericht contractbeheer en contractmanagement. • De accountant maakt beperkte opmerkingen ten aanzien van risico's op rechtmatigheid voor inkoop.
7. In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid intern en extern geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie en Personeel, Methoden en Procedures en Informatievoorziening?	• Er is sprake van een eenduidig beeld van de inkoopfunctie binnen de organisatie en van de strategische waarde die de inkoopfunctie kan leveren ten aanzien van de organisatiedoelen. • Het management wordt gevoed met strategische managementinformatie aangaande de invulling van de inkoopfunctie (invulling strategische doelen en uitgangspunten) om te kunnen sturen. • Vanuit de afdelingen van het primaire proces komt voldoende informatie naar voren voor de inkoopfunctie om een gedegen planning te maken van activiteiten voor het komende jaar (maken inkoopkalender). • Binnen de inkoopfunctie (inkoop- en aanbestedingsbeleid of jaarplan) zijn instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en social return. • Er is sprake van een inkoopdashboard (gevoed met bijvoorbeeld een inkoopspend, contractbeheer, -management, et cetera) dat sturingsinformatie biedt op het gebied van inkoop. • Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopadviseurs zijn duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd in de organisatie en daarbij ook helder gecommuniceerd naar de andere afdelingen.

²⁸ Maverick buying heeft betrekking op het inkopen buiten bestaande contracten om. Dit leidt vaak niet tot de beoogde resultaten en verhoogt de risico's. Zie: <https://kennislab.nevi.nl/begrippen/maverick-buying> en <https://www.vendorlink.nl/maverick-buying/>

		• De inkoopfunctie kent een eigen afdelingsplan/teamplan, waarin de strategische waarde ten aanzien van de andere afdelingen en beleidsdoelen van de organisatie zijn beschreven. Tevens is uiteengezet wat deze strategische waarde betekent in termen van eigen inzet, activiteiten en behoeften. • Er is sprake van eenduidige kennis en een eenduidig kwaliteitsniveau (minimale niveau).
Uitvoering	5. In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?	• De beleidsdoelen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (waaronder duurzaam inkopen) zijn doorvertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en Key Performance Indicators (vertaling van strategisch naar tactisch). • Deze doorvertaling wordt gedaan in samenwerking tussen de inkoopfunctie en de afdelingen in het primaire proces en vastgelegd in inkoopplannen. • Processen voor het inrichten of opstarten van een aanbestedings- of inkooptraject zijn vastgelegd en dusdanig geborgd dat er sprake is van uniformiteit en standaardisatie. • Proceseigenaarschap is duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd. • Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (inclusief mandatering) zijn vastgelegd en worden uitgevoerd conform de gestelde kaders. • De doorvertaling van beleidsdoelstellingen in het inkoopproces is een samenspel tussen de afdelingen van het primaire proces en de inkoopfunctie. • De inkoopfunctie vervult een strategische adviesrol in dit traject, waarbij de afdeling in het primaire proces zorgt voor de inhoudelijke kennis en expertise. • De inkoopfunctie bewaakt het proces in het kader van rechtmatigheid en bijkomende neveneffecten.
Resultaten	5. In hoeverre gebeurt de uitvoering conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid?	• De kwalitatieve doelen en uitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden jaarlijks geëvalueerd aan de hand van de resultaten ten aanzien van de gedane aanbestedingen. Op basis hiervan vindt bijsturing plaats. • De gemeente stuurt actief op het inkoopresultaat/aanbestedingsresultaat en rapporteert zo op de mate van doelmatigheid. • Processen voor evaluatie zijn vastgelegd en geborgd, waarbij opgehaalde informatie en bevindingen worden vastgelegd en gebruikt bij nieuwe inkooptrajecten en aanbestedingen. • Er wordt expliciet gestuurd op Key Performance Indicators (inkoopbesparingen, doorlooptijden, procesverbetering, klanttevredenheid van interne klanten, de kwaliteit van het uitgevoerde werk, et cetera). Hierbij gaat het om kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren van de inkoopfunctie. De inkoopfunctie is een mogelijk middel om een ander beleidsinhoudelijk doel te helpen bereiken. • De gemeente monitort de geleverde prestaties/resultaten en stuurt desgewenst hierop bij. • Bijsturingsmogelijkheden (gesprek, boetes, ontbinden overeenkomst, et cetera) zijn vastgelegd en worden in overleg binnen de inkoopfunctie afgewogen toegepast.

Evaluatie	8. Hoe verantwoordt het college van B&W de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de gemeenteraad, met name voor wat betreft de realisatie van de gestelde doelen?	De gemeenteraad ontvangt periodiek informatie aangaande de prestaties ten aanzien van de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en wordt daarbij in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.
	9. Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van inkoop-en aanbestedingsbeleid in?	- De raad heeft een proactieve houding aangenomen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en zijn standpunten met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid en duurzaam inkopen kaderstellend vastgesteld en terug laten komen in het beleid. - De raad evalueert één keer in de vier jaar het inkoop- en aanbestedingsbeleid en beoordeelt in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Op basis hiervan wordt het beleid aangepast.

Bijlage 2 | Overzicht cases

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

1. Europees openbare aanbesteding Raamovereenkomst WMO Trapliften (2018 e.v.).
2. Meervoudige onderhandse aanbesteding Kantoorartikelen (2019).
3. Meervoudige onderhandse aanbesteding Herinrichting sportpark De Langeleegte (2020).
4. Meervoudige onderhandse aanbesteding Ingenieursdiensten Engineering Inrichting Campus Winkler Prins (2020).

Om tot een goede en representatieve selectie te komen (met voldoende variatie qua omvang van de aanbesteding, spreiding over de inkoopcategorieën (Werken, Leveringen en Diensten) en spreiding over de taakvelden van de gemeente zijn de volgende criteria gehanteerd:

- De inkoop- of aanbestedingstrajecten (=dossiers) moeten afgerond zijn in de periode 2018 tot en met 2020. Daarbij dient een evenredige verdeling per inkoopopdracht (Werken, Leveringen en Diensten) over deze jaren te worden gehanteerd.
- De inkoopdossiers moeten betrekking hebben op Werken, Leveringen en Diensten.
- De inkoopdossiers moeten een spreiding laten zien over de gemeentelijke diensten/afdelingen van de gemeente Veendam.
- Ordergrootte: omvang in euro's van het inkoop- of aanbestedingstraject. Ook hierbij dient een evenredige verdeling te worden gehanteerd. Zie hiervoor de drempelbedragen per inkoopopdracht in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veendam.
- Type aanbesteding (enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, nationaal en Europees): dit selectie criterium hangt nauw samen met de orde grootte, omdat dit het type van de aanbesteding bepaalt.

Bijlage 3 | Proces van realisatie social return bij aanbestedingen gemeente Veendam

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020/2021 van de gemeente Veendam is het volgende proces opgenomen voor de realisatie van social return in aanbestedingen.

1. De inkoopbehoefte van De Kompanjie met een geraamde waarde vanaf € 35.000 wordt tijdig gemeld bij de coördinerende inkoopfunctie.
2. De Kompanjie bepaalt of zij de voorgenomen opdracht zelf kan uitvoeren, of zij de voorgenomen opdracht kan inbesteden bij het SW-bedrijf of kan aanbesteden aan de markt.
3. Bij de bepaling van de aanbestedingsstrategie wordt door De Kompanjie advies gevraagd aan de SROI-coördinator over de mogelijkheden bij de toepassing van social return bij onderhavig aanbestedingstraject.
4. De Kompanjie neemt, na toetsing door de coördinerende inkoopfunctie, een besluit over het advies van de SROI-coördinator en neemt non discriminatoire bepalingen over social return op in het aanbestedingsdocument.
5. Potentiële opdrachtnemers kunnen informatie inwinnen bij de SROI-coördinator over de concrete inzet van de doelgroep(en) bij de voorgenomen onderhavige opdracht.
6. Na objectieve beoordeling door De Kompanjie van de inschrijvingen wordt de opdracht gegund aan de economisch meest voordelige inschrijver.
7. Tijdens de uitvoering van de opdracht worden de contractuele afspraken met opdrachtgever over de uitvoering van social return door de SROI-coördinator geëvalueerd en teruggekoppeld aan de coördinerende inkoopfunctie van De Kompanjie en de budgethouder.
8. De Kompanjie neemt de rapportage van de SROI-coördinator mee in de leveranciersevaluaties met opdrachtnemer.

Bijlage 4 | Bevindingen vanuit de Interne Controle

In onderstaande tabel zijn de bevindingen vanuit de IC opgenomen voor de periode 2018-2020, die betrekking hebben gehad op inkoop en aanbesteden.

Bevindingen interne controle gemeente Veendam	
2018	
1	De budgethouderslijst is actueel, de laatste lijst is gemaakt op 12-10-2018.
2	Uit Key2Financiën is een dump opgevraagd van de bevoegdheden, deze is vergeleken met de toegekende bevoegdheden volgens de actuele en eerdere budgethouderslijsten. De bevoegdheden zijn correct toegedeeld. Dit geldt ook voor de BNG-autorisaties. De mutaties van de laatste weken waren nog niet verwerkt op datum controle.
3	Na pensionering van de vorige applicatiebeheerder zijn niet alle overdrachten helemaal sluitend verlopen. Zo kan een overbodig geworden testaccount op naam van de vorige beheerder nog niet verwijderd worden. Daarover wordt contact gezocht met de GRID. Verder zijn naar aanleiding van deze controle alle opmerkingen verwerkt.
4	De documenten van de lijncontrole zijn toegevoegd in het dossier. Er zijn geen bijzonderheden gevonden, alles is compleet.
5	Functiescheiding in betaalproces 1: conform de opzet van de controle in hoofdstuk 3 zijn de geselecteerde nota's in het systeem gecheckt op bevoegdheid van de budgethouder en de tweede paraaf. Er zijn geen bijzonderheden gevonden.
6	Conform de opzet in hoofdstuk 3 zijn de betaalbatches vanuit de bedrijven Veendam, Pekela en de Kompanjie via een steekproef gecontroleerd. Er zijn geen bijzonderheden gevonden.
7	Inkoopbeleid en EU-regels inkoop: Uit Key2Financiën is een dump opgevraagd van alle betalingen van de eerste acht maanden. Alle crediteuren boven het bedrag € 147.333 zijn beoordeeld. Veendam: Alle crediteuren van Veendam binnen de selectie zijn onderzocht. Er zijn geen onrechtmatigheden aangetroffen, daar waar er sprake was van inkoop blijkt steeds correct te zijn aanbesteed of ingekocht met voldoende offertes.
8	In de selectie van de Kompanjie, uitgaven boven de € 36.833 (221.000 : 4 : 12 x 8) kwamen naast afdrachten, et cetera vijf normale inkopen voor naast tijdelijk personeel. Deze vijf inkopen zijn nagegaan en blijken alle correct te zijn ingekocht.
9	Daarna is doorgezocht op de post tijdelijk personeel. In de controle van de registratie van het tijdelijk personeel is nu over heel 2018 gebleken dat de registratie op de HRM-afdeling in orde is. Er zitten geen inhuurkrachten in de nota's die niet bij hen in Beaufort bekend zijn. Dit is een compliment waard. Bij dezen.
10	De verplichte hantering van de eigen inkoopvoorwaarden bij Veendam, Pekela en de Kompanjie blijkt nog steeds een probleem.
11	Bij contracten waar persoonsgegevens het onderwerp zijn of via bijvoorbeeld ICT inzage in de persoonsgegevens mogelijk is, moeten verwerkersovereenkomsten afgesloten worden. In de inkoopvoorwaarden van de Kompanjie, Veendam en Pekela is dat goed geregeld.

12	In de praktijk blijken er vooral telefonisch offertes te worden opgevraagd. De offerende leverancier stopt in dat geval zijn/haar eigen leveringswaarden erbij en in de "battle of forms" zijn we bij de rechter dan de verliezende partij. In dat geval wordt het afsluiten van een verwerkersovereenkomst met afdoende aansprakelijkheidsbepalingen vrijwel onmogelijk.
2019	
1	Bevoegde budgethouder: de budgethouderslijst is actueel, de laatste lijst is gemaakt op 2-10-2019.
2	Uit Key2Financiën is een dump opgevraagd van de bevoegdheden, deze is vergeleken met de toegekende bevoegdheden volgens de actuele en eerdere budgethouderslijsten. De bevoegdheden zijn correct toegedeeld. Dit geldt ook voor de BNG-autorisaties. De mutaties van de laatste weken waren nog niet verwerkt op datum controle.
3	Na pensionering van de vorige applicatiebeheerder zijn niet alle overdrachten helemaal sluitend verlopen. Zo kan een overbodig geworden testaccount op naam van de vorige beheerder nog niet verwijderd worden. Daarover wordt contact gezocht met de GRID. Verder zijn naar aanleiding van deze controle alle opmerkingen verwerkt.
4	De documenten van de lijncontrole zijn toegevoegd in het dossier. Er zijn geen bijzonderheden gevonden, alles is compleet.
5	Functiescheiding in betaalproces 1: conform de opzet van de controle in hoofdstuk 3 zijn de geselecteerde nota's in het systeem gecheckt op bevoegdheid van de budgethouder en de tweede paraaf. Er zijn geen bijzonderheden gevonden.
6	Conform de opzet in hoofdstuk 3 zijn de betaalbatches vanuit de bedrijven Veendam, Pekela en de Kompanjie via een steekproef gecontroleerd. Er zijn geen bijzonderheden gevonden.
7	Conform de opzet in hoofdstuk 3 zijn de betaalbatches vanuit de bedrijven Veendam, Pekela en de Kompanjie via een steekproef gecontroleerd. De uitslag is aangegeven in het uitslagenblad, bijlage 5, de bijlagen zitten in het dossier. Er zijn geen bijzonderheden gevonden.
8	De geselecteerde nota's zijn alle nagegaan. Er waren twee creditnota's bij, de overige acht zijn door middel van afdoende bewijsmiddelen aangetoonde leveringen. Geen bijzonderheden dus. Zie ook bijlage 6.
9	Uit Key2Financiën is een dump opgevraagd van alle betalingen van de eerste zes maanden van alle drie de bedrijven. Alle crediteuren boven het bedrag € 27.625 zijn beoordeeld. Veendam: alle crediteuren van Veendam binnen de selectie zijn onderzocht. Bij twee crediteuren zijn opmerkingen te maken.
10	In de selectie van de Kompanjie, uitgaven boven de € 27.625, kwamen naast afdrachten, et cetera 21 normale inkopen voor naast tijdelijk personeel. Deze 21 zijn nagegaan en blijken alle correct te zijn ingekocht.
11	Daarna is doorgezocht op de post tijdelijk personeel. Uit het financieel overzicht komen achttien verschillende leveranciers naar voren. In 2018 is er aanbesteed op alle percelen, met als uitkomst vijf gecontracteerde leveranciers en twee WSW-bedrijven, samen zeven. Alle inhuur in het financieel systeem komt voor in de inhuurlijst in Beaufort. Alle inhuur op de nader te onderzoeken lijst is eerst aan de contractpartners aangeleverd en bij het bericht "niemand beschikbaar" is de vacature bij drie of meer andere partijen in de markt uitgevraagd.
2020	

1	Bevoegde budgethouder: de budgethouderslijst is actueel, de laatste lijst is gemaakt op 11-05-2020.
2	Uit Key2Financiën is een dump opgevraagd van de bevoegdheden, deze is vergeleken met de toegekende bevoegdheden volgens de actuele en eerdere budgethouderslijsten. De bevoegdheden zijn correct toegedeeld. Dit geldt ook voor de BNG-autorisaties. De opmerking uit 2019 over de bevoegdheden van de vorige applicatiebeheerster, inmiddels met pensioen, is nog niet helemaal opgelost. Wordt nagevraagd bij FN.
3	De documenten van de lijncontrole zijn toegevoegd in het dossier. Er zijn geen bijzonderheden gevonden, alles is compleet.
4	Functiescheiding in betaalproces 1: conform de opzet van de controle in hoofdstuk 3 zijn de geselecteerde nota's in het systeem gecheckt op bevoegdheid van de budgethouder en de tweede paraaf. De uitslag is in aangegeven in het uitslagenblad, bijlage 4. Er zijn geen bijzonderheden gevonden.
5	Functiescheiding in betaalproces 2: conform de opzet in hoofdstuk 3 zijn de betaalbatches vanuit de bedrijven Veendam, Pekela en de Kompanjie via een steekproef gecontroleerd. De uitslag is aangegeven in het uitslagenblad, bijlage 5, de bijlagen zitten in het dossier. Er zijn geen bijzonderheden gevonden.
6	De geselecteerde nota's zijn alle nagegaan. De leveringen zijn afdoende aangetoond via de pakbonnen of anderszins. Geen bijzonderheden dus.
7	Uit Key2Financiën is een dump opgevraagd van alle betalingen van de eerste zes maanden van alle drie de bedrijven. Alle crediteuren boven het bedrag € 26.750 (exclusief btw) zijn beoordeeld. Alle crediteuren van Veendam binnen de selectie zijn onderzocht. Er zijn twee crediteuren gevonden die ook in de eindbeoordeling van 2019 als onrechtmatig zijn aangemerkt. Bij één daarvan, Virol BV, PMD afval, dient het gesprek met de accountant nog afgerond te worden. Verder zijn er geen bijzonderheden te melden, alle overige inkoop is correct verlopen.
8	In de selectie van de Kompanjie, uitgaven boven de € 26.750, kwamen naast afdrachten, et cetera, negen inkopen voor, naast tijdelijk personeel. Deze zijn nagegaan en blijken alle rechtmatig te zijn ingekocht. Alle inhuur in het financieel systeem komt of kwam voor in de inhuurlijst in Beaufort. Alle inhuur binnen het EU-grens zoekgebied op de nader te onderzoeken lijst is eerst aan de contractpartners aangeleverd en bij het bericht "niemand beschikbaar" is de vacature bij drie of meer andere partijen in de markt uitgevraagd. Buiten het EU-grens zoekgebied zijn nog drie vacatures elders gevuld, daarvoor zal HRM nog de resterende stukken aanleveren.

Bijlage 5 | Rollen inkoopfunctie

Binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden de volgende drie rollen onderscheiden. In deze bijlage beschrijven we deze rollen en zetten de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden uiteen.

Budgethouder

- Verantwoordelijk voor de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en daarmee het volgen van de voorgeschreven procedures.
- Eindverantwoordelijk voor het volledige aanbestedingsproces.
- Onderzoek doen naar de mogelijkheid tot inkoop samenwerking.
- Inkoopbehoeften bundelen en daar waar mogelijk schaalvoordelen benutten, met inachtnaam van uitgangspunten rondom clusteren.
- Het aanleggen, bijhouden en archiveren van alle belangrijke documenten in een aanbestedingsdossier; de inkoopfunctie kan hierbij faciliteren.
- Het opnemen van contracten in het contractbeheersysteem (in ontwikkeling) en het borgen van de naleving van gemaakte afspraken in het contract.

Inkoopcoördinator

- Het (on)gevraagd en onafhankelijk adviseren van de budgethouders en het management over inkopen en aanbestedingen.
- Verantwoordelijk voor het opstellen en actualiseren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Eerste aanspreekpunt op het gebied van inkopen en (Europees) aanbesteden.
- Signaleren van relevante ontwikkelingen in de markt, regelgeving en jurisprudentie.
- De organisatie faciliteren met relevante informatie op het gebied van inkoop en aanbesteden.
- Versterken en professionaliseren van de inkoopfunctie.

Inkoopteam(s)

Inkoopteams worden opgericht om een groter complex inkooptraject (tijdelijk project) te begeleiden, waarbij zowel inhoudelijke als procesmatige expertise nodig is of wanneer het afdelingsoverstijgende aankopen betreft. Tijdens het inkooptraject worden de verschillende fases van het inkoopproces van bepaling van de aanbestedingsstrategie tot en met nazorg doorlopen. Nadat het inkooptraject is doorlopen en een koopovereenkomst is gesloten, wordt het project afgesloten.

Een inkoopteam bestaat uit één of meerdere gebruikers, een inkoopadviseur, een projectleider en – afhankelijk van de noodzaak – adviseurs op juridisch, financieel en/of vaktechnisch gebied.

Per project wordt gekeken welke teamleden noodzakelijk zijn om een zo optimaal resultaat te bereiken. Bij Europese aanbestedingen wordt een inkoopteam opgericht om expertise te borgen.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

Februari 2021

Classificatie : Vertrouwelijk

Naam adviseurs :

- H. Uffen MSc CMC
- T. Plat MA

Projectnummer : P0021020

Correspondentienummer : DH-1001-1340