

Rekenkamer



Onderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid BEL-gemeenten

REKENKAMER BEL
versie voor bestuurlijk wederhoor
20 september 2021

Onderzoekers KWINK groep:

- Rogier van Schelven, MSc.
- Frederique Uytterlinde, MSc.
- Isa van Dijck, BSc.

Samenvatting

De Rekenkamer BEL heeft onderzoek gedaan om inzicht krijgen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de BEL Combinatie en of dit rechtmatig, doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd. De rekenkamer wil hiermee een bijdrage leveren om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden op dit terrein te versterken. In het onderzoek is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de BEL Combinatie in de periode 2016 tot en met 2020 geëvalueerd. De BEL-gemeenten hanteren een beleid dat onderdeel is van een regionaal afgestemd inkoop- en aanbestedingsbeleid: het Inkoopbeleid 2016-2021 regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek. Dit beleid geeft het kader voor het regionaal inkopen van leveringen, diensten en werken voor de betrokken gemeenten. Dit onderzoek richt zich op het beleid van en de uitvoering door de BEL Combinatie. De regionale inkoop (zoals de inkopen voor zorg en het sociaal domein, maar ook gebouwschoonmaak en energie-inkoop) valt buiten de scope van het onderzoek.

Met het onderzoek beoogt de rekenkamer ook om de raden van de BEL-gemeenten te ondersteunen bij de besluitvorming rond het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid, dat ter besluitvorming in de tweede helft van 2021 staat.

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende indicaties om de doeltreffend- en doelmatigheid te verbeteren:

- Voor de doelstellingen voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid is niet concreet gemaakt hoe er in de praktijk invulling aan moet worden gegeven en wanneer ze voldoende zijn behaald. Omdat er binnen de organisatie weinig bewustzijn is over inhoud en bestaan van de beleidsdoelen, wordt hier binnen de organisatie op verschillende wijzen invulling aan gegeven.
- Er lijkt nog onvoldoende sturingsinformatie aanwezig te zijn om (voldoende) te kunnen sturen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het beleid. Er zijn geen indicatoren geformuleerd op grond waarvan de uitvoering van het beleid kan worden gemonitord. De inkoopkalender die daarvoor kan zorgen is nog niet overal in de organisatie onderdeel van de werkroutine.
- Waarborgen om het beleid doelmatig uit te voeren lijken te ontbreken. De informatie uit de inkoop- en aanbestedingsdossiers is versnipperd opgeslagen. Er is op dit moment geen volledig en actueel contractstelsel en ook geen centraal en algemeen toegankelijk aanbestedingsregister.
- De borging van kennis over inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog onvoldoende. De afdeling Inkoop heeft één medewerker. Te meer doordat informatie over dossiers versnipperd is opgeslagen, loopt de BEL Combinatie een risico in de continuïteit van kennis over deze dossiers.

De aandacht voor de rechtmatigheid van inkoop- en aanbesteding is binnen de BEL Combinatie de afgelopen jaren sterk toegenomen. Teamleiders en medewerkers van verschillende afdelingen zijn beter op de hoogte van de regels en procedures voor inkoop en aanbesteding. De intentie is om met een inkoopkalender te gaan werken, wat de rechtmatigheid ten goede zal komen. Wel kan het risicomanagement op dit vlak nog worden verbeterd, in de zin dat er op dit moment onvoldoende zicht is op de risico's. De huidige inrichting en gebruik van het aanbestedingsregister, het contractenregister en de inkoopkalender vormen een risico voor onrechtmatigheden. De systemen zijn op dit moment onvoldoende ingericht om de contractbeheersing goed te ondersteunen.

Voor de conclusies verwijzen we naar §5.1. De rekenkamer heeft aanbevelingen aan zowel de raden van de BEL-gemeenten als de colleges van B&W geformuleerd, die passen bij de geconstateerde indicaties voor verbeteringen, zie daarvoor §5.2.

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1. Achtergrond, doel en onderzoeksvragen	4
1.2. Onderzoeksverantwoording	4
1.3. Leeswijzer	5
2. Beschrijving van het beleid	6
2.1. Beschrijving inkoop- en aanbestedingsbeleid	6
2.2. Doelstellingen van het beleid	7
3. Uitvoering en resultaten van het beleid	11
3.1. Aanbestedingen in de periode 2016-2020	11
4. Controle op het beleid	16
4.1. Betrokkenheid van bestuurders bij de controle	18
4.2. Betrokkenheid van gemeenteraden bij de controle	19
5. Conclusies en aanbevelingen	21
5.1. Beantwoording en conclusies per onderzoeksvraag	21
5.2. Aanbevelingen	25
Bijlage I. Geraadpleegde literatuur	27
Bijlage II. Geraadpleegde personen	29
Bijlage III. Normenkaders	30
Bijlage IV. Overzicht controleverschillen	32
Bijlage V. Bestuurlijke reactie	34
Bijlage VI. Nawoord Rekenkamer BEL	36

1. Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de achtergrond en het doel van het onderzoek (§1.1). Daarbij lichten we ook de onderzoeksvragen toe. Vervolgens gaan we in op de onderzoeksverantwoording, waarbij we de gehanteerde onderzoeksmethoden toelichten (§1.2). Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer (§1.3).

1.1. Achtergrond, doel en onderzoeksvragen

In dit onderzoek is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de BEL Combinatie in de periode 2016 tot en met 2020 geëvalueerd. De BEL Combinatie is sinds 2008 de gezamenlijke werkorganisatie van de drie zelfstandige gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (BEL). De BEL-gemeenten hanteren een gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, dat onderdeel is van een regionaal afgestemd inkoop- en aanbestedingsbeleid: het Inkoopbeleid 2016-2021 regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek. Dit beleid geeft het kader voor het regionaal inkopen van leveringen, diensten en werken voor de betrokken gemeenten. Dit onderzoek richt zich op het beleid van en de uitvoering door de BEL Combinatie. De regionale inkoop (zoals bijvoorbeeld de inkopen voor zorg en het sociaal domein, maar ook gebouwschoonmaak en energie-inkoop) valt buiten de scope van het onderzoek.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer BEL (hierna: de rekenkamer) inzicht krijgen in het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid en of dit rechtmatig, doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd.¹ Hiermee wil de rekenkamer een bijdrage leveren om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden op dit terrein te versterken en hen te ondersteunen bij de besluitvorming rond het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het beleid voor de komende periode staat ter besluitvorming in de tweede helft van 2021.

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welk beleid voeren de BEL-gemeenten op het vlak van de inkoop en aanbestedingen?
2. Welke beleidsinhoudelijke doelen hebben de gemeenten opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
3. Hoe vindt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats?
4. Hoe gaan de BEL Combinatie en de gemeenten om met afwijkingen van de procedures?
5. Hoe wordt de uitvoering van het beleid gecontroleerd?
6. Op welke manier zijn de gemeenteraden betrokken bij de totstandkoming van het beleid en de controle op de uitvoering?
7. In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?

1.2. Onderzoeksverantwoording

In dit onderzoek hebben we de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- **Documentenanalyse.** Op grond van openbare documenten en beschikbaar gestelde beleidsdocumenten door de BEL Combinatie, hebben we feitelijke informatie in beeld gebracht over het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de BEL Combinatie. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is te vinden in bijlage I.

¹ Doeltreffendheid gaat over de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden bereikt. Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de input (de in te zetten middelen) en de resultaten van het beleid. Bij rechtmatigheid gaat het om de mate waarin het beleid en de uitvoering van het beleid overeenstemmen met de geldende wet- en regelgeving.

- **Interviews.** We hebben verdiepende interviews gevoerd met een selectie van stakeholders die vanuit verschillende perspectieven betrokken zijn bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In bijlage II is een overzicht van de gesprekspartners te vinden.
- **Opstellen conceptrapport.** Op basis van de documentenanalyse en verdiepende interviews hebben we een conceptrapport opgesteld, dat is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor ambtelijk hoor en wederhoor.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen maken we in dit rapport onderscheid tussen feiten, percepties (opvattingen van gesprekspartners) en het oordeel van de onderzoekers. We merken daarbij op dat het onderzoek grotendeels is gebaseerd op percepties. Het was namelijk niet altijd mogelijk om een feitelijk beeld te schetsen, doordat voor sommige onderwerpen de beschikbare feitelijke informatie beperkt was. De conclusies en aanbevelingen zijn derhalve voor een belangrijk deel gebaseerd op percepties over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Om de lezer te ondersteunen bij het duiden van deze percepties, merken we het volgende op. **We hanteren de verzamelterm ‘gesprekspartners’ wanneer het een perceptie van (vrijwel) alle gesprekspartners betreft.** Daarnaast werken we met onderstaande categorieën gesprekspartners:

- Portefeuillehouders
- Raadsleden
- Management BEL Combinatie
- Adviseur Inkoop
- Teamleiders en medewerkers van afdelingen

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een uitwerking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitvoering en resultaten van dit beleid. Hoofdstuk 4 gaat in op de controle van het beleid. In hoofdstuk 5 presenteren we de conclusies en aanbevelingen. In bijlage I geven we een overzicht van de gesprekspartners en in bijlage II een overzicht van geraadpleegde bronnen. Bijlage III bevat het normenkader voor dit onderzoek. Tot slot bevat bijlage IV een overzicht van de niet-gecorrigeerde controleverschillen uit controles van de accountant.

2. Beschrijving van het beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de BEL-gemeenten. We starten met algemene beschrijving van het beleid (§2.1). Vervolgens gaan we in op de vijf doelstellingen van het beleid (§2.2).

2.1. Beschrijving inkoop- en aanbestedingsbeleid

Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016-2021 regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek

De BEL-gemeenten hanteren een gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, dat onderdeel is van een regionaal afgestemd beleid: het Inkoopbeleid 2016-2021 regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek (hierna: het inkoop- en aanbestedingsbeleid). Het doel is *het professionaliseren van de inkoop, het uitwisselen van kennis en ervaring en het realiseren van een efficiënte inkoop*

Naast de BEL-gemeenten nemen de gemeenten Gooise Meren (Bussum, Muiden, Naarden), Hilversum, Huizen, Weesp en Wijdmeren deel aan deze inkoop samenwerking. Wel kan het voorkomen dat bij een specifieke aanbesteding afwijkend beleid wordt gevoerd door een gemeente. Ook kunnen de regiogemeenten specifieke zaken of afwijkingen als addendum aan hun lokale inkoopbeleid toevoegen. De BEL-gemeenten hebben elk een addendum laten opnemen met daarin 1) de beleidsuitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de BEL-gemeenten, 2) een concretisering van maatschappelijke waarde, en 3) gehanteerde drempelbedragen door de BEL-gemeenten.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is in 2017 geactualiseerd en geeft het kader voor het regionaal inkopen van leveringen, diensten en werken voor de betrokken gemeenten (BEL Combinatie, 2017). In de jaren daarvoor vonden verschillende ontwikkelingen plaats op het gebied van inkopen en aanbestedingen. Zo is in 2016 de Aanbestedingswet uit 2012 gewijzigd. Dat is aanleiding geweest om het beleid nader te concretiseren. Uitgangspunt daarbij was om ten opzichte van het voorgaande beleid meer nadrukkelijk rekening te houden met social return, duurzaam inkopen, circulair inkopen en het lokale MKB.

Naast het regionale inkoop- en aanbestedingsbeleid is er sinds 2018 een Inkoop- en aanbestedingshandboek BEL Combinatie (hierna: het Inkoop- en aanbestedingshandboek). Hierin staan de uitgangspunten en kaders geschetst waarbinnen inkoop binnen de BEL-gemeenten plaatsvindt. Ook de rollen en de stappen binnen het inkoop- en aanbestedingsproces staan hierin beschreven.

Schrappen eigen beleid uit normenkader rechtmatigheid aanbesteden

De rechtmatigheid van de inkoop wordt gecontroleerd door een externe accountant en een interne controleur. Het normenkader bestaat uit wettelijke regels en de regels zoals die door de Raad zijn vastgesteld. Tot 1 januari 2020 werd het inkoop- en aanbestedingsbeleid getoetst aan zowel de wettelijke normen als aan het eigen beleid. In januari 2020 hebben de gemeenteraden van Blaricum, Eemnes en Laren ermee ingestemd om het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid te schrappen uit het normenkader dat de accountant en de interne controle hanteren bij de controle op rechtmatigheid (Gemeente Eemnes, 2020b; Gemeente Laren, 2020b; Gemeente Blaricum, 2020b). Dat het eigen beleid uit het normenkader van de accountant en interne controle is geschrapt, betekent niet dat het eigen beleid niet meer van kracht is. Het eigen inkoopbeleid blijft van kracht en afwijkingen zijn alleen toegestaan conform dit beleid. Er wordt echter niet meer op gecontroleerd door de externe accountant en interne controleur.

In de beslisvoorstellen (Gemeente Eemnes, 2020a; Gemeente Laren, 2020a; Gemeente Blaricum, 2020a) van de colleges van burgemeester en wethouders (B&W) aan de gemeenteraden wordt aangegeven dat de regels in het eigen beleid van de gemeenten betrekking kunnen hebben op kleine opdrachten en dat de controle veel

tijd vergt zonder dat de toegevoegde waarde van de controle toeneemt. De toegevoegde waarde van de controle staat volgens de colleges van B&W niet in verhouding tot het aantal bestede uren. Bovendien ligt volgens hen de focus te veel op de rechtmatigheid, waardoor onvoldoende aandacht is voor doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanbestedingen. Over het doel geeft het college van B&W van de gemeente Eemnes aan: *“Het schrappen van het eigen inkoopbeleid uit het normenkader zal leiden tot een administratieve lastenverlichting. Naast de urenvermindering voor de eigen ambtenaren is er ook een vermindering in de werklast van de accountant. Tegelijkertijd betekent dit ook dat er bestuurlijk en politiek minder aandacht nodig is voor relatief kleine ‘overtredingen’.”* (Gemeente Eemnes, 2020a).

De colleges van B&W zien het risico dat er zonder controle minder kans is op naleving. Dit wordt volgens de colleges ondervangen doordat opdrachten nog altijd worden gecontroleerd: *“De opdrachten aan de crediteuren worden altijd integraal doorgelopen en daar waar risico’s worden gesignaleerd wordt verder onderzocht of de aanbestedingen op de juiste manier verlopen. De focus zal daarbij vooral liggen op de vraag of de budgethouders de aanbestedingen op een juiste manier organiseren. Als dit niet het geval is, dan wordt dat intern ook vastgelegd en besproken.”* (Gemeente Blaricum, 2020a).

Om het risico op stapeling te ondervangen voert de BEL Combinatie in 2021 een verplichtingenadministratie in.

2.2. Doelstellingen van het beleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de periode 2016-2021 kent vijf doelstellingen:

1. Doelmatig en doeltreffend inkopen;
2. Het creëren van maatschappelijke waarde;
3. Administratieve lastenverlichting;
4. Een integere, betrouwbare en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
5. Rechtmatig inkopen.

Tijdens de looptijd van dit rekenkameronderzoek heeft de BEL Combinatie een geactualiseerd regionaal inkoopbeleid opgesteld. Naar verwachting wordt dit omstreeks november 2021 aan de gemeenteraden aangeboden. Het geactualiseerde inkoopbeleid gaat uit van de volgende doelstellingen: rechtmatigheid/doelmatigheid, creëren van maatschappelijke waarde, integriteit en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.

Hierna lichten we de vijf doelstellingen van het inkoopbeleid 2016-2021 nader toe. Per doelstelling beschrijven we hoe deze is uitgewerkt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Vervolgens beschrijven we wanneer de doelstelling volgens gesprekspartners is behaald en hoe volgens hen in de praktijk invulling wordt gegeven aan de doelstelling.

2.2.1. Doel 1: Doelmatig en doeltreffend inkopen

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is deze doelstelling als volgt geformuleerd: *“Kopen tegen een juiste prijs/kwaliteits-verhouding waarbij het inkoopproces op een transparante, objectieve en integere wijze plaatsvindt. De kosten staan in redelijke verhouding tot de opbrengsten en het beheersen en verlagen van de gemeentelijke middelen staat centraal. De regiogemeenten houden daarbij in het oog dat er voldoende toegang is voor ondernemers tot gemeentelijke opdrachten.”*

De doelstelling beschrijft het begrip doelmatigheid. Er is geen uitwerking van wat wordt verstaan onder doeltreffendheid.

Over het algemeen zijn gesprekspartners van mening dat deze doelstelling door de BEL Combinatie wordt behaald. Gesprekspartners hebben het beeld dat over het algemeen tegen een juiste prijs/kwaliteitsverhouding

wordt ingekocht. Op de vraag wanneer aan deze doelstelling wordt voldaan, geven gesprekspartners verschillende antwoorden. Vaak is aangegeven dat de doelstelling wordt bereikt door in te kopen tegen een juiste prijs/kwaliteit verhouding. Gesprekspartners vinden het van belang dat bij aanbestedingen een goede afweging wordt gemaakt tussen prijs en kwaliteit. De meest voordelige partij hoeft volgens hen niet per se de beste kwaliteit te bieden.

Ook is regelmatig benoemd dat aan deze doelstelling wordt voldaan als efficiënt wordt ingekocht: worden de juiste middelen ingezet om de gestelde doelen te behalen? Veel gesprekspartners vinden het van belang om tegen zo weinig mogelijk kosten zoveel mogelijk baten te creëren. Manieren die worden genoemd om de efficiëntie bij aanbestedingen te vergroten is door te werken met meerjarige contracten en met erkenningsregelingen. Bij een erkenningsregeling wordt door de BEL Combinatie een groep van door haar erkende ondernemingen samengesteld voor bepaalde opdrachten. Bij niet-openbare procedures en onderhandelingsprocedures met voorafgaande bekendmaking kan de BEL Combinatie de deelname aan de inschrijving beperken tot de erkende ondernemingen, op voorwaarde dat het bestaan van de erkenningsregeling is medegedeeld via een aankondiging.² Het voordeel van een erkenningsregeling is volgens gesprekspartners dat deze voor een bepaalde periode in stand kan worden gehouden en dat de BEL Combinatie gedurende deze periode niet steeds bij iedere aanbestedingsprocedure opnieuw gegadigden hoeft te beoordelen.

Ten slotte benoemen verschillende gesprekspartners dat aan deze doelstelling is voldaan wanneer de aanbesteding daadwerkelijk leidt tot het beoogde resultaat. Daarmee bedoelen zij dat het belangrijk is dat een aanbesteding ertoe leidt dat de BEL Combinatie van de opdrachtnemer ook krijgt wat het vooraf beoogde te krijgen met de aanbesteding voor de daarvoor afgesproken prijs.

2.2.2. Doel 2: Creëren maatschappelijke waarde

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is deze doelstelling als volgt geformuleerd: *“Maatschappelijk verantwoord inkopen. Op grond van artikel 1.4 lid 2 Aanbestedingswet moet de gemeente zorg dragen voor het leveren van zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen. Naast een sociale component kan hieronder ook worden verstaan de kwalitatieve aspecten van de gunning of duurzaamheid, circulair inkopen en innovatie.”*

In aanvulling hierop is het begrip maatschappelijke waarde voor de BEL Combinatie verder uitgewerkt in Addendum 2 van het beleid:

- **Social return:** *“Daar waar van toepassing, vragen de BEL-gemeenten een social return op aanbestedingen boven de €100.000. Opdrachtnemers hebben de mogelijkheid om vervolgens zelf een pakket samen te stellen dat een waarde representeert van tenminste vijf% van de loonwaarde uit de opdrachtsom.”*
- **Innovatie:** *“Om innovatie te bevorderen wordt, daar waar mogelijk en zinvol is, een functionele uitvraag naar de markt gedaan. Ook is het mogelijk in dit kader een marktverkenning uit te voeren. Innovatie betekent onder meer het komen tot mogelijkheden voor de vermindering van energieverbruik, beperking gebruik grondstoffen, vergroting van de duurzaamheid en alternatieve uitvoeringswijzen.”*
- **Fairtrade:** *“De BEL Combinatie hanteert in haar inkoop beleid de uitgangspunten van Fairtrade. Aan leveranciers wordt in voorkomende gevallen gevraagd op welke wijze zij de Fairtrade gedachte in hun organisatie vertalen.”*

² Het belangrijkste verschil met een raamovereenkomst met meerdere ondernemers is dat bij de aanbesteding van een raamovereenkomst een vast aantal ondernemers wordt geselecteerd en gedurende de looptijd van de raamovereenkomst er geen andere ondernemers meer worden toegelaten tot de raamovereenkomst. Bij een erkenningsregeling daarentegen moeten alle ondernemers gedurende de looptijd ervan erkenning kunnen aanvragen, zodat het mogelijk is dat het aantal erkende ondernemers in de loop van de tijd toeneemt.

- **Best value procurement:** *“Indien gebruik gemaakt wordt van de ‘economisch meest voordelige inschrijving’ (EMVI) als criterium, wordt de bepaling van de lifecycle costs daar een onderdeel van. Dit wordt ook wel ‘best value procurement’ genoemd. Daarbij kunnen, daar waar zinvol, ook de volgende elementen meegenomen worden in de weging:*
 - *Hergebruik van materiaal (materiaal is hergebruikt materiaal)*
 - *Het gebruikte materiaal is recyclebaar (vast te stellen percentage)*
 - *Gestreefd wordt naar een beperking van het CO2 gebruik. Daar waar van toepassing zal een streefpercentage aangegeven worden.*
 - *Aan leveranciers wordt gevraagd een verkorte MVO scan in te vullen. Hier zijn standaard formats voor.”*
- **Circulair inkopen.** *“In navolging van de plannen welke door de Regio en de RSA worden ontwikkeld, hechten de gemeenten van de BEL ook aan het ontwikkelen van het circulaire denken bij projecten en aanbestedingen.”*

Voor de elementen social return en duurzaamheid geldt dat op de website van de BEL Combinatie ook staat beschreven wat daaronder wordt verstaan:

- **Social return:** *“De BEL Combinatie wil maatschappelijk verantwoord handelen. Daarom wordt Social Return on Investments aangemoedigd. Bij sociaal rendement kan gedacht worden aan leerwerkplekken, stagewerkplekken et cetera voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.”*
- **Duurzaamheid:** *“De BEL Combinatie heeft zich verbonden aan de agenda van de Metropoolregio Amsterdam met betrekking tot circulair inkopen. We streven naar tenminste 10% circulair inkopen van producten, goederen en diensten in 2022 en 50% in 2025. Het doel is op termijn een volledig circulaire inkoop.”*

Over het algemeen hechten gesprekspartners waarde aan maatschappelijk verantwoord inkopen, maar er is geen eenduidig beeld over wat onder deze doelstelling wordt verstaan. Men vindt het daardoor lastig om aan te geven of deze doelstelling wordt behaald. De meeste gesprekspartners benoemen social en local return als belangrijke aspecten van maatschappelijke waarde. Ook worden door een aantal gesprekspartners duurzaamheidscriteria benoemd.

2.2.3. Doel 3: Administratieve lastenverlichting

In het inkoop-en aanbestedingsbeleid is deze doelstelling als volgt geformuleerd: *“Zowel de regiogemeenten als ondernemers verrichten vele administratieve handelingen tijdens het inkoopproces. De regiogemeenten verlichten deze lasten bijvoorbeeld door het toepassen van zoveel mogelijk uniforme documenten en formulieren en een gelijke werkwijze binnen de regio.”*

Gesprekspartners vinden het lastig om aan te geven wat onder deze doelstelling wordt verstaan en wanneer deze is behaald. De adviseur Inkoop en verschillende teamleiders en medewerkers benoemen in het kader van deze doelstelling dat steeds meer digitaal wordt aanbesteed via TenderNed en dat dit bijdraagt aan het verminderen van de administratieve lasten. Het gehele inkoopproces verloopt op deze manier digitaal en de aanbestedingsdocumenten zijn compleet en op één plek digitaal opgeslagen.

2.2.4. Doel 4: Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn

In het inkoop-en aanbestedingsbeleid is deze doelstelling als volgt geformuleerd: *“Professionaliteit houdt in dat op bewuste en zakelijke wijze wordt omgegaan met inkoop. Het streven naar professioneel opdrachtgeverschap komt tot uitdrukking in een betrokkenheid bij de inkoopambitie, slagvaardige besluitvorming, adequaat*

risicomanagement, vertrouwen in de contracten en wederzijds respect tussen de regiogemeenten en de contractant.”

Gesprekspartners hechten veel waarde aan het behalen van deze doelstelling. Zij vinden het belangrijk dat de BEL Combinatie en BEL-gemeenten worden gezien als een integere, betrouwbare, zakelijk en professionele inkoper. Het beeld van gesprekspartners is dat deze doelstelling over het algemeen wordt behaald. Een indicatie is volgens gesprekspartners dat de accountant de afgelopen twee jaar een positief oordeel over de rechtmatigheid van inkopen en aanbestedingen heeft gegeven. Het aanbesteden via TenderNed wordt ook regelmatig genoemd als voorbeeld van professioneel inkopen.

Veel gesprekspartners zien transparantie in het inkoop- en aanbestedingsproces ook als een belangrijk onderdeel van deze doelstelling. Het gaat dan om transparantie naar de buitenwereld (bijvoorbeeld naar inschrijvers toe over het aanbestedingsproces en de afwegingen die daarbij gemaakt worden), als mede de transparantie van bestuurlijke besluitvorming over het beleid. Het gaat ook om transparantie binnen de organisatie, zoals centraal en toegankelijke dossiervorming.

Ten slotte vinden verschillende medewerkers de proportionaliteit bij aanbestedingen een belangrijk aspect van deze doelstelling. Zij geven aan dat de geleverde inspanning door opdrachtnemers bij een aanbesteding proportioneel moet zijn. De medewerkers zijn hierbij van mening dat het de verantwoordelijkheid is van de ‘professionele opdrachtgever’ om hier zorg voor te dragen. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door te zorgen voor een juiste contractvorm, voor de opdracht gekwalificeerde partijen uit te nodigen, en niet te veel partijen uit te nodigen.

2.2.5. Doel 5: Rechtmatig inkopen

In het inkoop-en aanbestedingsbeleid is deze doelstelling als volgt geformuleerd: *“Bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van inkopen en aanbesteden, zodat risico’s van claims en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk worden beperkt.”*

In het beleid worden verschillende juridische uitgangspunten benoemd, waarbij wordt aangegeven dat de relevante wet- en regelgeving wordt nageleefd en dat uitzonderingen restrictief worden uitgelegd om te voorkomen dat het toepassingsbereik van de wet- en regelgeving wordt uitgehold. Voorbeelden van juridische uitgangspunten zijn de Aanbestedingswet 2012, de algemene beginselen van Europees aanbestedingsrecht en de Gids Proportionaliteit.

Binnen de organisatie is een breed gedeeld beeld dat deze doelstelling is bereikt. Gesprekspartners zijn van mening dat de rechtmatigheid van het inkoop-en aanbestedingsbeleid de afgelopen jaren sterk is verbeterd. Dit blijkt volgens hen uit de bevindingen van de accountant die in 2019 en 2020 een goedkeurend oordeel over de rechtmatigheid heeft afgegeven. In 2016, 2017 en 2018 kon de accountant namelijk geen goedkeurende verklaring met betrekking tot de rechtmatigheid afgeven. Dit kwam met name door fouten op het gebied van Europees aanbesteden (in §4.2 gaan wij verder in op de bevindingen van de accountant). Gesprekspartners geven aan dat er naar aanleiding van deze bevindingen organisatiebreed meer aandacht is gekomen voor de rechtmatigheid van de uitvoering van het beleid.

In gesprekken is regelmatig benoemd dat de doelstelling rechtmatig inkopen nog wel eens kan knellen met de doelstellingen doelmatig en doeltreffend inkopen. In sommige gevallen is het volgens gesprekspartners doeltreffender of doelmatiger om (gemotiveerd) af te wijken van het beleid. Zij zouden graag zien dat er bij

aanbestedingen ruimte blijft om gemotiveerd af te wijken van beleid, wanneer dit bijdraagt aan een duidelijk doeltreffendere en doelmatigere aanbesteding.³

3. Uitvoering en resultaten van het beleid

In deze paragraaf gaan we in op de uitvoering en resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. We starten met een beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden bij het inkoop- en aanbestedingsproces (§3.1.1). Vervolgens gaan we in op de inkoopkalender (§3.1.2) en het vastleggen van inkoop- en aanbestedingsdossiers en het contractmanagement (§3.1.3).

3.1. Aanbestedingen in de periode 2016-2020

Vanuit de afdeling Inkoop is informatie verstrekt over het aantal aanbestedingen in de periode 2016-2020. Er is geen compleet overzicht beschikbaar van het aantal aanbestedingen en de omvang (in euro's) van de aanbesteedde leveringen, werken en diensten, omdat deze informatie niet op één locatie wordt verzameld en beheerd. Aangegeven is dat 80-90% van de aanbestedingen via TenderNed loopt. In de periode 2016-2020 betreft dit in totaal 67 aanbestedingen, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Type aanbesteding	Aantal
Aanbestedingen boven Europese aanbestedingsdrempel	21
-Openbaar	16
-Niet openbaar	5
Meervoudig onderhandse procedures	41
Onderhandelingen zonder bekendmaking	5
Totaal	67

Tabel 1. Overzicht aanbestedingen TenderNed in de periode 2015-2020.

Daarnaast heeft nog een aantal enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen plaatsgevonden die niet via TenderNed zijn verlopen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het organiseren van burgerpanels voor de drie gemeenten (enkelvoudig onderhands, voor circa € 5.000 per jaar per gemeente), schilderwerk van vastgoed (meervoudig onderhands, €130.000 plus aanvullingen), en het jeugdhonk Eemnes (meervoudig onderhands, voor circa €182.000). Er is geen complete lijst beschikbaar van alle enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen die buiten TenderNed hebben plaatsgevonden.

Door de BEL Combinatie is aangegeven dat alle aanbestedingen via TenderNed op één plaats staan, maar dat een aantal kleinere aanbestedingen buiten TenderNed om gaat. Het gaat om aanbestedingen met een dusdanig kleine omvang dat een formele gang via TenderNed niet meer proportioneel wordt geacht. Een voorbeeld hiervan is schilderwerken aan de BEL-gebouwen.

3.1.1. Rollen en verantwoordelijkheden

³N.B.: Afwijken moet uiteraard nog altijd binnen de wet- en regelgeving passen (rechtmatig zijn). De wet- en regelgeving biedt wel enige ruimte. De Gids Proportionaliteit biedt het kader voor invulling van het begrip proportionaliteit. De Gids is van toepassing op aanbestedingen boven en onder de Europese drempelwaarden. De Gids kent een aantal voorschriften voor de aanbestedende diensten. Voor zowel de voorschriften uit de Gids, als de bijbehorende tekst geldt: 'pas toe of leg uit'. Dat wil zeggen dat de voorschriften en de tekst moeten worden toegepast en dat afwijkingen gemotiveerd moeten worden.

De rollen en verantwoordelijkheden bij de inkoop- en aanbestedingsprocessen staan beschreven in het Inkoop- en aanbestedingshandboek. De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid ligt primair bij de **budgethouder**. De budgethouder is eigenaar en uitvoerder van de eigen aanbestedingsprocessen en de afgesloten contracten. Hij heeft daarnaast nog een aantal andere taken: het samenstellen van een projectteam, zorgdragen voor de tijdige aanmelding van een aanbesteding, het hanteren van de geplande voorbereidingstijd en aanbestedingstermijnen, en het afstemmen met portefeuillehouders en eventueel de BEL directie. Ook de **vakspecialisten** vervullen een rol in het inkooptraject. Zij houden zich bezig met het specificeren van de gewenste levering, dienst of werk. De vakspecialisten zijn op de hoogte van ontwikkelingen en behoeften in de markt. Uit interne memo's over aanbestedingen van de afdeling Control & Financiën komt naar voren dat het kennisniveau van medewerkers over inkopen en aanbesteden toeneemt. Daarbij wordt wel opgemerkt dat aanbesteden voor de meeste medewerkers geen vanzelfsprekende routine is. Ervaring moet worden opgebouwd en daarom blijft de aandacht voor kennisvergaring en -uitwisseling binnen teams van belang (Memo aanbestedingen, 2019).

De budgethouders en vakspecialisten worden in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid ondersteund door de medewerker van de **afdeling Inkoop** (0.6 fte). De adviseur Inkoop adviseert op het vlak van inkopen en aanbestedingen en bijbehorende doelmatigheids- en rechtmatigheidsvraagstukken. De afdeling Inkoop is daarnaast adviseur van, en rapporteert aan, de directie over onrechtmatigheden en de mogelijke risico's daarvan. De afdeling Inkoop is eindverantwoordelijk voor procesbewaking en het bewaken van de doel- en rechtmatigheid. Daarnaast staan in het Inkoop- en aanbestedingshandboek de volgende taken opgesomd (BEL Combinatie, 2018, p. 10)):

- *"Het beperken van financiële en operationele risico's voor de organisatie: contractmanagement*
- *Het waarborgen van de juiste inzicht in verplichtingen en een correct budgetbeheer,*
- *Het voldoen aan wet- en regelgeving,*
- *Transparantie voor leveranciers creëren,*
- *Marktkennis voor de interne afdelingen ontwikkelen,*
- *Het zorgdragen voor een optimale prijsstelling: kosten beperking,*
- *Het zijn van een 'challenging partner' voor de interne klant; de lijnorganisatie,*
- *Lage kosten bij hoge kwaliteit en een duidelijke leverbetrouwbaarheid."*

De **directie van de BEL Combinatie** is eigenaar, beheerder en eindverantwoordelijke van het inkoop- en aanbestedingsbeleid met bijbehorende doelstellingen en van het inkoopjaarplan. Daarnaast beschikt zij over het mandaat om te beslissen over afwijkingen van het beleid (zie §4.1).

In sommige aanbestedingen worden ook **adviseurs juridische zaken** betrokken. *De juridisch adviseurs die ingeschakeld en geraadpleegd worden voor aanbestedingszaken zijn externe juristen/advocaten van een extern advocatenkantoor gespecialiseerd in de aanbestedingspraktijk.*

Uit de gesprekken komt een breed gedeeld beeld naar voren dat de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid de afgelopen jaren is geprofessionaliseerd. Daarbij wordt regelmatig benoemd dat de aandacht voor de (rechtmatige) uitvoering van het beleid de afgelopen jaren sterk is toegenomen, met name door inzichten uit de interne controles en accountantscontroles (in §5.1.5 gaan wij hier verder op in). De aandacht voor het beleid heeft volgens gesprekspartners bijgedragen aan meer bewustwording binnen de organisatie over het belang van, en kennis over, een zorgvuldig aanbestedingsproces.

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de samenwerking met de adviseur Inkoop. Men is positief over de aanwezige expertise en inhoudelijke ondersteuning die wordt geboden. Ook geven verschillende gesprekspartners aan dat de zichtbaarheid en toegankelijkheid van de afdeling Inkoop de afgelopen jaren is toegenomen. Dit heeft er volgens hen ook toe bijgedragen dat de adviseur Inkoop (en soms ook externe deskundigen) beter en tijdiger wordt betrokken bij inkoop- en aanbestedingsprocessen. Tegelijkertijd uiten verschillende teamleiders en medewerkers hun zorgen over de borging van deze kennis

over (lopende) aanbestedingsdossiers op het moment dat de enige adviseur Inkoop onverwacht (tijdelijk) wegvalt. Deze zorg wordt bij verschillende teamleiders en medewerkers versterkt door het gebrek aan een centraal en compleet contractstelsel waarin alle benodigde informatie over aanbestedingsdossiers kan worden ingezien. Ook hebben meerdere gesprekspartners daarbij benoemd dat de doorloop van medewerkers op sommige afdelingen hoog is en de kennis van medewerkers over inkopen en aanbesteden binnen deze afdelingen niet genoeg geborgd is.

Tot slot geeft de adviseur inkoop het volgende aan. Eén van de rollen van de afdeling Inkoop is om de directie te adviseren te rapporteren over onrechtmatigheden en de mogelijke risico's daarvan. De adviseur Inkoop geeft aan dat daarvoor een helderder kader geschapen kan worden. Een heldere specificering van wat deze rol of taak behelst ontbreekt nu nog. Daarbij merkt de adviseur Inkoop op dat door de BEL Combinatie over rechtmatigheidszaken over het algemeen vragen worden gesteld aan de accountant. Dit kan volgens de adviseur tot verzwakking leiden van de functiescheiding van de accountant, deze oordeelt immers op een later moment over hetzelfde vraagstuk. Beter zou het volgende adviseur Inkoop zijn als vragen over rechtmatigheid worden gesteld aan de adviseur Inkoop of aan een juridisch adviseur.

3.1.2. Inkoopkalender

Het Inkoop- en aanbestedingshandboek schrijft voor dat jaarlijks een inkoopjaarplan, ook wel inkoopkalender genoemd, wordt opgesteld waarin de aanbestedingen voor dat kalenderjaar worden opgenomen en vastgesteld (BEL Combinatie, 2018). Dit wordt opgesteld door afdeling Inkoop, teamleiders en budgethouders. Het doel hiervan is de activiteiten voor een volgend budgetjaar te identificeren die mogelijk tot een inkoopbeslissing leiden. Het gaat dan dus om nieuwe aanbestedingen, maar ook om lopende aanbestedingen. Voor de lopende aanbestedingen wordt in beeld gebracht wat de (resterende) looptijden zijn en of van verlenging of hernieuwd aanbesteden sprake moet zijn.

In het handboek staat verder dat de afdeling Inkoop met de afdelingshoofden jaarlijks afspraken maakt over de inkooptrajecten/contracten. Vooraf dient de afdeling Inkoop de bekende inkoopcontracten naar de afdeling te sturen, alsmede een format waar de (nieuwe) inkooptrajecten kunnen worden ingevuld. Budgethouders inventariseren als onderdeel van hun jaarplanning en voorgenomen beleid welke externe contracten nog doorlopen, verlengd dienen te worden of opnieuw aanbesteed dienen te worden. Dit levert tezamen het inkoopjaarplan/de inkoopkalender voor het komende jaar en volgende jaren.

Uit interne memo's over aanbestedingen van de afdeling Control & Financiën komt naar voren dat het werken met een inkoopkalender nog niet op structurele basis gebeurt. Reeds in 2015 is in deze memo's aanbevolen om te zorgen voor een inkoopkalender voor grotere lopende structurele contracten en werken/diensten (Memo aanbestedingen 2017 Exploitatie BEL). In de memo over 2020 wordt aangegeven dat organisatiebreed nog altijd niet met een inkoopkalender wordt gewerkt en er weinig is ingericht om te bepalen welke aanbestedingen lopen of eraan komen. Er wordt geconcludeerd dat de organisatie daardoor niet integraal zicht heeft op de juistheid en volledigheid van de aanbestedingen.

Als verbeterpunt op het vlak van doelmatig en doeltreffend inkopen, geven teamleiders en medewerkers aan dat inzicht in de (toekomstige) aanbestedingen hen zou helpen om beter invulling te geven aan het doeltreffend en doelmatig inkopen. Organisationsbreed benadrukken gesprekspartners het belang van de inkoopkalender. Deze kalender is volgens hen een belangrijk instrument om zicht te houden op de aanbestedingen die lopen en eraan gaan komen. Het geeft inzicht in de activiteiten die van budgethouders of afdeling Inkoop verwacht worden. Zo kunnen teamleiders, medewerkers en de adviseur Inkoop beter inschatten welke aanbestedingen zij dat jaar moeten voorbereiden en uitzetten. Ook kan het helpen om te bepalen of het bundelen van meerdere trajecten zinvol is.

Tegelijkertijd zien gesprekspartners het gebruik van de inkoopkalender als een aandachtspunt, omdat de inkoopkalender nog niet overal in de organisatie onderdeel is van de werkroutine. Bij afdelingen waar er al wel mee wordt gewerkt is de inkoopkalender nog niet altijd compleet. Verschillende teamleiders en medewerkers geven aan dat ze een begin hebben gemaakt om de kalender te gebruiken, maar dat het nog niet overal routine is. Dit komt over het algemeen doordat zij slechts incidenteel betrokken zijn bij een aanbestedingsprocedure. Binnen de organisatie wil men nu een stap maken naar een situatie waarin het gebruik van de kalender structureel is verankerd in het werkproces van teamleiders en medewerkers.

3.1.3. Contractmanagement en vastleggen aanbestedingsdossiers

Contractmanagement

Het Inkoop- en aanbestedingshandboek schrijft voor dat de BEL Combinatie afgesloten contracten bewaart in een contractregistratiesysteem. Het contractstelsel voor de BEL Combinatie is Commerce Hub. Alle overeenkomsten en verplichtingen met een looptijd van meer dan één jaar moeten in het systeem bewaard worden. Ook eventuele verlengingen op oorspronkelijke overeenkomsten worden in het systeem vastgelegd. Daarbij moeten de volgende gegevens worden bijgehouden: verantwoordelijke afdeling en budgethouder, contractant, looptijd en waarde, aanvullende gegevens, aflooptdatum en eventuele te ondernemen acties. Het beheer van de inkoopovereenkomsten is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van afdeling Inkoop en de lijnverantwoordelijke. In het handboek wordt ook aangegeven dat ten minste één keer per jaar bij de begrotingscyclus een overzicht van de afdelingscontracten met het afdelingshoofd worden besproken. Dan gaat het enerzijds om het reeds beschikbare overzicht van contracten te doorlopen, en anderzijds om te bezien welke contracten of overeenkomsten nog niet in het contractregistratiesysteem zijn ingevoerd, dan wel welke contracten of overeenkomsten verlengd of beëindigd dienen te worden.

Uit interne memo's over aanbestedingen van de afdeling Control & Financiën komt naar voren dat het gebruik van Commerce Hub reeds in 2015 een aandachtspunt was. Er wordt dan ook aanbevolen op een consequente wijze gebruik te maken van Commerce Hub, zodat dit de basis wordt voor de contractregistratie waarin ook de verlengingen terecht komen (Memo aanbestedingen 2017 Exploitatie BEL). In de jaren daarna wordt deze aanbeveling in interne memo's over aanbestedingen herhaald. In 2020 wordt aangegeven dat verschillende medewerkers gebruik maken van Commerce Hub, maar dat de manier waarop verschilt en de volledigheid en juistheid van de informatie niet is gewaarborgd. In de memo wordt geconcludeerd dat er daardoor geen volledig en actueel centraal contractstelsel aanwezig is en er geen proces is dat toeziet op de borging van de juistheid van de bestanden (Memo aanbestedingen 2020).

Het contractmanagement is volgens de adviseur Inkoop, teamleiders en medewerkers een aandachtspunt. Regelmatig is aangegeven dat de (beschikbare capaciteit voor) aandacht voor lopende contracten wisselend is en dat daardoor niet altijd goed wordt gestuurd op lopende inkopen en aanbestedingen. Uniform en structureel gebruik van het contractmanagementsysteem binnen de organisatie zien gesprekspartners als een belangrijk onderdeel van contractmanagement, omdat het inzicht geeft in de status van lopende contracten en de eventuele vereiste acties.

Vastleggen aanbestedingsdossiers

Het Inkoop- en aanbestedingshandboek schrijft voor dat het inkoopproces moet worden vastgelegd in een archiefsysteem van de BEL Combinatie. De documenten die daarbij moeten worden opgenomen betreffen de formele documenten die op TenderNed zijn gepubliceerd, analyses en beoordelingen van de offertes, gerelateerde brieven aan partijen en overeenkomsten. De documenten worden door de afdeling Inkoop ingevoerd. Eigenaar van het dossier is de betreffende budgethouder of lijnmanager.

Uit interne memo's over aanbestedingen van de afdeling Control & Financiën komt naar voren dat het vastleggen van aanbestedingsdossiers de afgelopen jaren een aandachtspunt is. Reeds in 2014 is aanbevolen te

zorgen voor een juiste dossiervorming bij aanbestedingen (Memo aanbestedingen 2017 Exploitatie BEL). In 2020 wordt geconcludeerd dat de kwaliteit van de aanbestedingsdossiers de afgelopen jaren duidelijk is toegenomen. De meeste aanbestedingen lopen nu via TenderNed en zijn daarin vastgelegd. Dit is echter geen volledig bestand en op andere plekken zijn ook documenten opgeslagen (zie ook §2.2.3). In de interne memo's wordt geconcludeerd dat er geen centraal en algemeen toegankelijk aanbestedingsregister aanwezig is binnen de organisatie en dat de informatie over de aanbestedingen versnipperd wordt opgeslagen (Memo aanbestedingen 2020).

In gesprekken met de adviseur Inkoop, teamleiders en medewerkers is benoemd dat het gebruik van elektronische aanbestedingssystemen zoals TenderNed (voor aanbestedingen) en Flextender (voor de inhuur van personeel) bijdraagt aan de professionalisering van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het verlichten van administratieve lasten. Er is daarbij echter ook een aantal aandacht- en verbeterpunten benoemd. Allereerst is vaak gewezen op de versnipperde archivering van inkoopdossiers. Gesprekspartners vinden het belangrijk dat dossiers centraal en compleet worden opgeslagen. Dit is volgens hen van belang om de juistheid van de inkoop- en aanbestedingsprocessen te borgen.

3.1.4. Maatschappelijke waarde

Zie §2.2.2 voor een beschrijving van de doelen van het beleid op het gebied van maatschappelijke waarde.

Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat het creëren van maatschappelijke waarde niet structureel onderdeel is van een inkooptraject. De mate van aandacht voor maatschappelijk verantwoord inkopen verschilt volgens hen per afdeling en medewerker. Over het algemeen wordt aangegeven dat wanneer het mogelijk en zinvol lijkt, in de aanbesteding wordt gevraagd naar social return, local return en duurzaamheidscriteria. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat met name bij de grotere aanbestedingen expliciet wordt stilgestaan bij de manier waarop deze criteria kunnen worden meegenomen.

Gesprekspartners benadrukken dat bij aanbestedingen de meeste medewerkers rekening proberen te houden met het creëren van maatschappelijke waarde, daarover is men positief. De manier waarop hier invulling aan wordt gegeven loopt echter sterk uiteen en dat kan volgens gesprekspartners beter. Een aantal gesprekspartners vindt dat het opnemen van criteria voor maatschappelijk verantwoord inkopen in de aanbesteding minder vrijblijvend moet worden en dat dit kan door het 'pas toe of leg uit' principe te hanteren en daar vanuit de organisatie nadrukkelijker op te sturen. Bij aanbestedingen moet dan in principe invulling gegeven worden aan deze doelstelling en als daarvan wordt afgeweken moet dat worden beargumenteerd. Zo worden medewerkers gestimuleerd om bij alle aanbestedingen stil te staan bij deze doelstelling en na te denken over de wijze waarop het kan worden toegepast.

Een groot deel van de teamleiders en medewerkers geeft aan behoefte te hebben aan meer handvatten voor de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan deze doelstelling. Bij een deel van de aanbestedingen ligt het volgens hen namelijk niet voor de hand hoe invulling kan worden gegeven aan het creëren van maatschappelijke waarde. Zo geven zij als voorbeeld dat het voor hoogwaardig specialistisch werk niet duidelijk is op welke manier social return kan worden verwacht. Het zou medewerkers helpen als een overzicht met voorbeelden beschikbaar is van de wijze waarop dergelijke criteria kunnen worden meegenomen in een aanbesteding.

4. Controle op het beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop controle wordt uitgevoerd op het inkoop- en aanbestedingsbeleid. We beschrijven allereerst het proces bij afwijkingen van het beleid (§4.1). Vervolgens gaan we in op de interne controle van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (§4.2) en daarna op de controles door de accountant (§4.3). Tot slot bespreken we de betrokkenheid van bestuurders (§4.4) en de betrokkenheid van gemeenteraden bij de controle op het beleid (§4.5).

Proces bij afwijking van het beleid

Het Inkoop- en aanbestedingshandboek schrijft voor dat wanneer wordt afgeweken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, dit moet worden geaccordeerd door de BEL directie. Middels een formulier 'afwijken inkoopbeleid' wordt de afwijking gemotiveerd door de budgethouder en voorzien van een advies van afdelingen Inkoop, HRM, en Control & Financiën. Het doel hiervan is inzicht te krijgen in de afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, ten einde per gemeente de omvang in euro's te kunnen identificeren en bewaken. Er is geen overzicht beschikbaar van het aantal keer dat afwijkingen van het beleid zijn geaccordeerd door de BEL directie in de periode 2016-2020, noch van de omvang in euro's.

Voor afwijkingen van het eigen inkoopbeleid die binnen de wettelijke aanbestedingsregels plaatsvinden kan achteraf nog een goedkeuring van de gemeenteraad worden verkregen. Bij de interne controle van de accountant op de controle van de jaarrekening worden soms onrechtmatigheden aangetroffen bij de aanbestedingen. Wanneer deze vallen onder het eigen beleid kunnen deze onrechtmatigheden 'gerepareerd' worden, als de gemeenteraad besluit akkoord te gaan met de afwijkingen. De besluiten over afwijkingen van het beleid waarvan achteraf de rechtmatigheid wordt vastgesteld zijn openbaar.

Teamleiders en medewerkers geven aan dat de mate waarin de procedure voor afwijkingen van het beleid wordt gevolgd de afgelopen jaren is verbeterd. Zij geven aan dat wanneer er aanleiding is om af te wijken van de procedure, daarover steeds vaker contact wordt opgenomen met de adviseur Inkoop. Samen stemmen ze dan af of er inderdaad voldoende argumenten zijn om af te wijken. Wanneer dit het geval is, wordt het formulier 'afwijken inkoopbeleid' ingevuld en dat wordt voorgelegd aan de betrokken colleges van B&W en door hen vastgesteld.

Een voorbeeld van een traject waarbij is afgeweken van het beleid is de aanbesteding van de ICT van de BEL Combinatie. Gesprekspartners geven daarover aan dat er bij ICT wordt gewerkt met een unieke applicatie voor heffen en waarderen. Het contract met de partij waarbij de app wordt afgenomen loopt af en de organisatie wil opnieuw aanbesteden. Dat lukt echter nog niet per 1 januari 2022 (wanneer het huidige contract afloopt). De werkgroep I&ICT⁴ heeft de portefeuillehouders en directie van de BEL Combinatie daarom geadviseerd om nog niet aan te besteden en het besluit daarover openbaar te publiceren (met daarin een toelichting). Op deze wijze wordt invulling gegeven aan het 'pas toe of leg uit'-principe en is het proces rechtmatig.

Interne controle door afdeling Control & Financiën

De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt beoordeeld bij interne controles door de afdeling Control & Financiën en door de accountant. We gaan hierna eerst in op de bevindingen uit de interne controles en daarna op de bevindingen van de accountant. Vervolgens beschrijven we de percepties van gesprekspartners over deze bevindingen.

Jaarlijks brengt de afdeling Control & Financiën twee memo's uit over aanbesteden: één over aanbesteden algemeen en één over de inhuur van personeel. In de memo's staan bevindingen over het proces en de

⁴ In deze werkgroep nemen deel: CIO, teamleider bedrijfsvoering, inkoopadviseur BEL Combinatie, externe adviseur.

rechtmatigheid van aanbestedingen. Met betrekking tot het proces wordt ingegaan op onder meer de aanwezigheid en het gebruik van sturingsinformatie, de administratieve organisatie (vastleggen van aanbestedingsdossiers en contractmanagement), risicomanagement, en het kennisniveau van medewerkers. Op basis van de bevindingen uit deze memo's worden aanbevelingen gedaan. Ook is in elke memo aangegeven in hoeverre eerdere aanbevelingen zijn opgevolgd. De bevindingen in de memo's zijn gebaseerd op een steekproef waarbij een aantal dossiers worden gecontroleerd op rechtmatigheid, en interviews met teamleiders en medewerkers van verschillende afdelingen. De bevindingen van de afdeling Control & Financiën vormen input voor de jaarlijkse accountantscontroles.

De bevindingen uit de interne memo's over sturingsinformatie (inkoopkalender) en de administratieve organisatie (vastleggen aanbestedingsdossiers en contractmanagement) staan beschreven in §3.1.2. respectievelijk 3.1.3. De bevindingen over het kennisniveau van medewerkers in §3.1.1. De bevindingen over sturing op het beleid worden behandeld in §4.3.

Bevindingen accountant op rechtmatigheid

Een externe accountant neemt jaarlijks de financiën van de BEL-gemeenten door om een controleverklaring over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening of andere financiële overzichten te verstrekken. De controle op de rechtmatigheid van aanbestedingen bevat een steekproefsgewijze controle op de vereisten die volgen uit de geldende aanbestedingswetgeving (Europees en nationaal) en op de inhoudelijke keuzes en ingenomen posities tijdens het inkoop- en aanbestedingsproces. Er wordt onder meer gekeken naar de keuze voor de juiste aanbestedingsprocedure (nationaal of Europees), het verlengen van contracten, de inhuur van personeel en derden, de interne beheersing van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de inkoop van ICT. De controle door de accountant leidt tot een overzicht van niet-gecorrigeerde controleverschillen (in euro's). Wanneer dit bedrag niet binnen de vastgestelde grondslag blijft, kan de accountant geen goedkeurende verklaring afgeven.

In de accountantsverklaringen van de periode 2016-2019 is een positieve ontwikkeling te zien in de rechtmatigheid van aanbestedingen. In de jaren 2016-2018 werden de grenzen op controleverschillen dusdanig overschreden (zonder correctie) dat er geen goedkeurend oordeel kon worden afgegeven (in 2016 niet afgekeurd, maar wel 'verklaring met beperking'). In 2019 en 2020 is wel een goedkeurend oordeel afgegeven. In bijlage IV is een overzicht opgenomen van de niet-gecorrigeerde controleverschillen in de periode 2016-2020 waarop het oordeel over de rechtmatigheid is gebaseerd.

Aandachtspunten accountant

De accountant geeft aan dat de BEL Combinatie een gedecentraliseerde organisatie is en dat de bestelfunctie laag in de organisatie ligt. Dit past volgens de accountant bij de organisatievisie, maar brengt wel risico's met zich mee, omdat het Europees aanbestedingsrecht anders is ingericht. Met name bij het inhuren van personeel en de repeterende levering van goederen ontstond hierdoor een stapelrisico. Het aanbestedingsrecht gaat namelijk primair uit van bestedingen van gelijksoortige opdrachten en niet per leverancier of per individuele opdracht. In het bijzonder verwijst de accountant naar de interne analyses die door de BEL Combinatie worden uitgevoerd op inkooprechtmatigheid. Deze kunnen volgens de accountant onzekerheden opsporen, maar dit gebeurt vaak te laat en leidt op dat moment ook gelijk tot onrechtmatigheden. De BEL Combinatie is voornemens een verplichtingenadministratie in te richten in 2021. Volgens de accountant draagt de BEL Combinatie middels de verplichtingenadministratie⁵, tezamen met de inkoopkalender, zorg voor het tijdig in beeld brengen van inkopen en (mogelijke) aanbestedingen. Hiermee wordt het risico op onrechtmatigheden in de inkoop verminderd.

⁵ Bij een verplichtingenadministratie worden van financiële gegevens die volgen uit verplichtingen en rechten gestructureerd bijhouden. Men kan daarmee aangegane verplichtingen (zoals investeringen, aansprakelijkheidsstellingen, of afname), maar ook rechten (bijvoorbeeld leveringsverplichtingen, verzekerde dekkingen, afname en bonus) vastleggen.

De accountant vraagt ook aandacht voor de rechtmatigheid van de inhuur van personeel. De accountant adviseert om alle inkopen via het DAS plaats te laten vinden, zodat het risico op onrechtmatigheden bij de inhuur van personeel verder geminimaliseerd wordt. Daarnaast benoemt de accountant dat er op het gebied van Europese aanbestedingen risico's zijn voor 2021. De accountant adviseert tijdig te anticiperen op de aflopende contracten.

Ten slotte wijst de accountant in het accountantsverslag van 2020 op ontwikkelingen in de rechtmatigheidsverantwoording. De Rijksoverheid is voornemens de verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen nog nadrukkelijker bij het bestuur van organisaties neer te leggen. De accountant geeft aan dat dit voor de BEL Combinatie betekent dat controles explicieter gedocumenteerd zullen moeten worden. Daarbij wordt ook benoemd dat de organisatorische inbedding een aandachtspunt is. De accountant merkt op dat de controles met name door de adviseur Kwaliteitszorg (afdeling Control & Financiën) worden uitgevoerd, maar dat de kwaliteit in processen in de ogen van de accountant onder de verantwoordelijkheid van de lijnorganisatie valt. Bij de BEL Combinatie zou daarmee de verantwoordelijkheid primair bij teamleiders komen te liggen.

De percepties over de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid staan beschreven in §2.2.5.

4.1. Betrokkenheid van bestuurders bij de controle

Blaricum, Eemnes en Laren hebben hun gemeentelijke organisaties samengevoegd in de werkorganisatie BEL Combinatie. De BEL Combinatie verzorgt de dienstverlening en de totstandkoming en uitvoering van het beleid voor de drie gemeenten. De drie zelfstandige gemeentebesturen (colleges van B&W) waken ervoor dat dat blijft afgestemd op wat er in de gemeente nodig is. Deze rol hebben zij ook ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De betrokkenheid van portefeuillehouders verschilt per project. In de portefeuillehoudersoverleggen worden de projecten en de collegevoorstellen voor een aanbesteding besproken. Daarbij bespreken de portefeuillehouders de randvoorwaarden van het project die vervolgens input vormen voor de uitvraag. De ingediende offertes worden inhoudelijk door de vakafdelingen beoordeeld. Als de aanbesteding op basis van EMVI is, wordt de wethouders nog wel eens gevraagd om bij de presentatie aanwezig te zijn. Dit is geen standaard; het is aan de projectleider en wethouder onderling om hier afspraken over te maken. Voorts kan bij politiek zeer gevoelige onderwerpen de nadrukkelijke aandacht van een wethouder bij het aanbestedingsproces van belang zijn. In overleg met de betrokken wethouder wordt dan gekeken in welke fase van het inkoopproces de wethouder betrokken is.

Van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is de directie van de BEL Combinatie eigenaar, beheerder en eindverantwoordelijke van het inkoop- en aanbestedingsbeleid met bijbehorende doelstellingen en van het inkoopjaarplan. Daarnaast beschikt de directie over het mandaat om te beslissen over afwijkingen van het beleid (zie §4.1).

In de interne memo's van de afdeling Control & Financiën over het aanbestedingsbeleid in 2020 wordt over sturing en leiderschap vanuit procesverantwoordelijken geconcludeerd dat er aandacht is voor de knelpunten in de uitvoering van het beleid (Memo aanbestedingen 2020). Daarbij wordt verwezen naar het in 2018 door de directieraad vastgestelde Inkoop- en aanbestedingshandboek, waarin het inkoopproces op hoofdlijnen staat beschreven. Aan dit handboek is een implementatieplan gekoppeld met acties voor verbeteringen. De termijn daarvan is echter niet gehaald en in de memo wordt aangegeven dat uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat er geen vaart in zit en dat niet duidelijk is wie verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het plan.

De portefeuillehouders en het management van de BEL Combinatie benoemen dat de aandacht voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de periode 2016-2020 gegroeid is. Er is met name gestuurd op het verbeteren van de rechtmatigheid van het beleid. Zij zijn positief over stappen die binnen de organisatie zijn gezet om de uitvoering van het beleid te verbeteren.

Tegelijkertijd bestaat de wens om deze ontwikkeling verder door te zetten. In de komende periode willen de portefeuillehouders en het management van de BEL Combinatie breder op (de kwaliteit van) de uitvoering van het beleid te sturen. Daarbij wordt benadrukt dat de organisatie wil bewegen naar een regieorganisatie en dat inkopen en aanbesteden daarbij een grotere rol gaan spelen. Daarmee neemt het belang van zicht op de kwaliteit van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid volgens hen toe.

Om te kunnen sturen op een goede uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, is volgens portefeuillehouders en het management van de BEL Combinatie nodig dat er beter (in)zicht komt op de uitvoering en resultaten van het beleid. Om te kunnen sturen op het behalen van de doelstellingen van het inkoopbeleid, is het volgens het management van de BEL Combinatie van belang om heldere KPI's (kritieke prestatie indicatoren) te formuleren voor de doelstellingen. Ook teamleiders en medewerkers benadrukken het belang van heldere KPI's. Zij geven daarbij aan dat het niet altijd helder is hoe in de praktijk aan de doelstellingen invulling moet worden gegeven en wanneer de doelstellingen (voldoende) worden behaald.

De adviseur Inkoop, teamleiders en medewerkers ervaren dat management en portefeuillehouders weinig sturen op de vijf doelstellingen, met uitzondering van de doelstelling rechtmatig inkopen. Naar deze doelstelling is binnen de organisatie de afgelopen jaren veel aandacht uitgegaan. Teamleiders en medewerkers geven aan dat het belangrijk is dat management en portefeuillehouders ook het belang van de andere doelstellingen uitdragen en daarop sturen. Dit draagt volgens hen bij aan bewustzijn over, en draagvlak voor, deze doelstellingen binnen de organisatie.

4.2. Betrokkenheid van gemeenteraden bij de controle

De gemeenteraden van de BEL-gemeenten controleren hun eigen college van B&W en stellen eigen kaders waarbinnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgevoerd moet worden.

Vanuit hun *kaderstellende rol* moeten de gemeenteraden heldere en eenduidige kaders stellen. Een gemeenteraad dient aan te geven welke maatschappelijke effecten de raad met het beleid wil bereiken en welke prioriteiten de raad daarbij stelt. Namens de drie gemeenten is de adviseur Inkoop van de BEL Combinatie betrokken geweest bij het opstellen van het afgestemd regionaal inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeenten in de regio Gooi- en Vechtstreek. Het document is in onderlinge afstemming tot stand gekomen, wat betekent dat sommige gemeente-specifieke wensen niet altijd even nadrukkelijk verwoord worden. Daarom is ervoor gekozen om gemeente specifieke zaken als addendum toe te voegen aan het basis beleid. Voor de BEL-gemeenten zijn drie addenda opgenomen met daarin 1) de beleidsuitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de BEL-gemeenten, 2) een concretisering van maatschappelijke waarde, en 3) gehanteerde drempelbedragen van de BEL-gemeenten. De gemeenteraden hebben vervolgens eind 2017 ingestemd met de het beleid (Gemeente Blaricum, 2017a; Gemeente Eemnes, 2017a; Gemeente Laren, 2017a)

De gemeenteraden hebben ook een *controlerende rol*: de raden moeten controleren of de afspraken zijn nagekomen en of dit op een doelmatige en rechtmatige wijze is geweest. De raden worden daarbij ondersteund door de accountant. Gemeenteraden ontvangen jaarlijks een overzicht van de onrechtmatigheden. De gemeenteraden kunnen besluiten deze onrechtmatigheden achteraf goed te keuren, zodat de bedragen niet meetellen in het rechtmatigheidsoordeel bij de jaarrekening (zie ook §4.1). Deze besluiten worden vervolgens gedeeld met de accountant zodat hij deze kan meenemen bij het bepalen van de omvang van de onrechtmatigheid. De gemeenteraden ontvangen ook jaarlijks het oordeel van de accountant met betrekking tot de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Gemeenten	2016	2017	2018	2019	2020
Blaricum	*	3 inkopen voor een totaal bedrag van €244.032 (Gemeente Blaricum, 2017b)	3 inkopen voor een totaal bedrag van €300.940 (Gemeente Blaricum, 2018)	8 inkopen voor een totaal bedrag van €461.250 (Gemeente Blaricum, 2019)	*
Eemnes	*	*	2 inkopen voor een totaal bedrag van €372.605 (Gemeente Eemnes, 2018)	6 inkopen voor een totaal bedrag van € 2.785.762 (Gemeente Eemnes, 2019)	*
Laren	*	*	6 inkopen voor een totaal bedrag van €110.750 (Gemeente Laren, 2019)	*	*

Tabel 2. Overzicht goedgekeurde afwijkingen van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid door de gemeenteraden van de BEL Combinatie.

* Voor deze jaren is op de websites van de gemeenten geen informatie aangetroffen over het aantal goedgekeurde afwijkingen door de gemeenteraden.

Voor dit onderzoek hebben de onderzoekers de raadsbesluiten over afwijkingen verzameld die gepubliceerd zijn. In de tabel staat weergegeven hoeveel inkopen achteraf zijn goedgekeurd voor het *voorgaande jaar* en voor welk totaal bedrag. In de tabel valt op dat in 2019 de gemeenteraad van Eemnes zes inkopen voor een totaal bedrag van ruim 2,7 miljoen euro heeft goedgekeurd. De omvang van dit bedrag wordt voornamelijk veroorzaakt door één opdracht van ruim 2,5 miljoen euro. Het betreft de bouw van de Eemhof. Over de keuze om de bouw daarvan enkelvoudig aan een specifieke partij te gunnen is expliciet door de raad besloten. Als beslispunt was echter niet opgenomen om af te wijken van het lokale inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Raadsleden geven aan dat er vanuit de gemeenteraden veel aandacht uitgaat naar de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De bevindingen van de accountant zijn daarbij een belangrijke bron van informatie over de rechtmatigheid. Raadsleden hebben echter beperkt zicht op de overige vier doelstellingen van het beleid. Uit het groepsgesprek met raadsleden komt naar voren dat er wel een wens is om hier meer zicht op te krijgen. Ook zouden raadsleden graag een beter beeld krijgen van de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het zou daarbij helpen wanneer de doelstellingen SMART worden gemaakt, zodat raadsleden gericht om informatie kunnen vragen vanuit de BEL Combinatie. Hiernaast is door de raadsleden is benadrukt dat de BEL Combinatie wil bewegen naar een regieorganisatie en dat bij deze organisatievorm inkopen en aanbesteden een grotere rol gaan spelen. Daarmee neemt volgens hen het belang van voldoende zicht op de (kwaliteit) van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid toe.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en geven wij onze conclusies op deze vragen. Vervolgens formuleren we aanbevelingen voor de gemeenteraden, de colleges van B&W, en de raden en colleges gezamenlijk.

5.1. Beantwoording en conclusies per onderzoeksvraag

In dit rapport is steeds onderscheid gemaakt tussen bevindingen gebaseerd op feitenmateriaal en percepties van respondenten. Het was in dit onderzoek niet altijd mogelijk om een feitelijk beeld te schetsen, doordat sommige onderwerpen de beschikbare feitelijke informatie beperkt was. In die gevallen hebben we geprobeerd om zo veel mogelijk te reconstrueren op grond van percepties en hebben we daarbij steeds aangegeven wiens percepties het betrof. Voor de onderwerpen waar wij constateren dat er meer feitelijke informatie over zou moeten komen hebben wij dit aangegeven in de conclusies en aanbevelingen.

Onderzoeksvraag 7 is de hoofdvraag van dit onderzoek en ziet op de vraag in hoeverre de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is. Dit is beoordeeld aan de hand van de normenkaders in bijlage III.

Onderzoeksvraag 1: Welk beleid voeren de BEL-gemeenten op het vlak van de inkoop en aanbestedingen?

Zie §2.1. voor een beschrijving van en toelichting op het beleid van de BEL-gemeenten op het vlak van de inkoop en aanbestedingen. Hierop worden verder geen conclusies getrokken.

Onderzoeksvraag 2: Welke beleidsinhoudelijke doelen hebben de gemeenten opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid?

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent vijf doelstellingen: doelmatig en doeltreffend inkopen, het creëren van maatschappelijke waarde, administratieve lastenverlichting, een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn, en rechtmatig inkopen. Zie §2.2 voor een toelichting op de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ten aanzien van de doelstellingen trekken we de volgende conclusies.

De doelstellingen vallen uiteen in twee categorieën: één categorie gericht op de *beoogde doelen* van het beleid en één categorie over de *wijze van uitvoeren* van het beleid. De doelstelling “het creëren van maatschappelijke waarde” gaat over de beoogde doelen van inkopen en aanbesteden. Deze doelstelling kent verschillende subdoelstellingen die zijn gericht op het bijdragen aan verschillende vormen van maatschappelijke waarde. De andere vier doelstellingen richten zich op de wijze van uitvoeren van het beleid.

De doelstellingen zijn uitgewerkt in subdoelstellingen of activiteiten. Zo is het voor de eerste doelstelling, (doelmatig en doeltreffend inkopen) een subdoelstelling om in te kopen tegen een juist prijs/kwaliteitverhouding. De derde doelstelling (administratieve lastenverlichting) is bijvoorbeeld uitgewerkt in twee (voorbeeld) activiteiten, namelijk het verlichten van administratieve lasten door het toepassen van zoveel mogelijk uniforme documenten en formulieren, en een gelijke werkwijze binnen de regio.

Voor alle doelstellingen geldt echter dat niet (voldoende) is geconcretiseerd hoe invulling wordt gegeven aan de doelstellingen of wanneer de doelstelling (in voldoende mate) is behaald. Met andere woorden, de doelstellingen zijn niet specifiek, meetbaar en tijdsgebonden gemaakt. Er zijn ook geen KPI's geformuleerd om de voortgang van de doelstellingen te monitoren. Op grond van de beschrijving in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de bijbehorende addenda is daardoor niet af te leiden wanneer deze doelen behaald zouden zijn en hoe in de praktijk invulling moet worden gegeven aan het bereiken van de doelstellingen.

Onderwerpen als rechtmatigheid, maatschappelijke waarde creëren, en doeltreffend- en doelmatigheid zijn voorbeelden van onderwerpen waar binnen de BEL Combinatie waarde aan wordt gehecht. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de doelstellingen verschilt echter per afdeling en medewerker. Dit komt onder meer doordat er organisatiebreed weinig bewustzijn is over de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en hoe deze te bereiken.

Het ontbreken van een concretisering van de doelstellingen draagt ook bij aan de verschillende invullingen van de doelstellingen. Voor teamleiders en medewerkers is namelijk niet altijd duidelijk hoe in de praktijk invulling moet worden gegeven aan de doelstellingen. Er wordt beperkt gestuurd op het bereiken van de doelstellingen, met uitzondering van de doelstelling rechtmatig inkopen.

Onderzoeksvraag 3: Hoe vindt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats?

In het inkoop- en aanbestedingshandboek is de rol- en taakverdeling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgewerkt. Zie voor een toelichting hierop §3.1.1.

We concluderen dat de aandacht voor (de uitvoering van) het inkoop- en aanbestedingsbeleid de afgelopen jaren gegroeid is binnen de BEL Combinatie, in het bijzonder voor de rechtmatigheid van het beleid. De adviseur Inkoop is voor budgethouders meer zichtbaar geworden en de adviseur Inkoop en budgethouders weten elkaar over het algemeen goed te vinden. Budgethouders zijn over het algemeen positief over de expertise en geboden ondersteuning door de adviseur Inkoop.

Op grond van de gevoerde gesprekken lijkt een professionalisering van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te hebben plaatsgevonden in de periode 2016-2020. Ook de positieve ontwikkeling in de bevindingen van de accountant op het gebied van rechtmatigheid, met een goedkeurende verklaring voor 2019 en 2020, vormt daarvoor een indicatie. Daarnaast is ook het gebruik van de inkoopkalender een indicatie voor een professionele uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Binnen de BEL Combinatie wordt in toenemende mate met een inkoopkalender gewerkt.

Tegelijkertijd zijn er indicaties waaruit blijkt dat de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid verder geprofessionaliseerd kan worden. Dit ziet met name op het centraal en toegankelijk vastleggen van aanbestedingsdossiers en het structureel gebruiken van het contractmanagementsysteem en de inkoopkalender.

Onderzoeksvraag 4: Hoe gaan de BEL-combinatie en de gemeenten om met afwijkingen van de procedures?

In het inkoop- en aanbestedingshandboek is de procedure voor het omgaan met afwijkingen van de procedure omschreven. Zie voor een toelichting daarop §4.1

De aandacht voor (het verbeteren van) de rechtmatigheid van het beleid is de afgelopen jaren gegroeid binnen de BEL Combinatie. Dit heeft logischerwijs bijgedragen aan de aandacht voor het onderwerp 'afwijken van het beleid'. Immers, incorrect afwijken van het beleid vormt een risico voor de rechtmatigheid. Het werken met een inkoopkalender, wat de BEL Combinatie structureel onderdeel probeert te maken van de werkprocessen, draagt bij aan het voorkomen van onrechtmatigheden. De inkoopkalender biedt de organisatie namelijk inzicht in de lopende en verwachte aanbestedingen, en eventuele afwijkingen daarvan. Tegelijkertijd constateren we dat het gebruik van de inkoopkalender op dit moment nog niet overal in de organisatie consequent en volledig doorgevoerd.

Onderzoeksvraag 5: Hoe wordt de uitvoering van het beleid gecontroleerd?

Zie hoofdstuk 4 voor een toelichting op de wijze waarop het beleid wordt gecontroleerd.

We concluderen dat bij het management en directie van de BEL de aandacht voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de periode 2016-2020 is gegroeid. Er is met name gestuurd op het verbeteren van de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Er is een wens om de komende periode breder op (de kwaliteit van) de uitvoering van het beleid te sturen. We concluderen dat beter (in)zicht nodig is op de uitvoering en resultaten van het beleid. Het zicht hierop wil de organisatie vergroten door het gebruik van de inkoopkalender verder te verbeteren, als mede heldere KPI's te ontwikkelen op de doelstellingen en deze te gaan monitoren.

De gemeenteraden hebben beperkt zicht op de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zij worden jaarlijks door de accountant geïnformeerd over de rechtmatigheid van het inkoop en aanbestedingsbeleid, maar op andere aspecten van het beleid hebben raadsleden weinig zicht. Er gaat vanuit de gemeenteraden weinig aandacht uit naar de invulling van de overige vier doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Tegelijkertijd komt uit het groepsgesprek met raadsleden wel de wens naar voren om meer zicht te krijgen op de (kwaliteit van de) uitvoering van het beleid. Bijvoorbeeld door de doelstellingen meer SMART te formuleren, zodat gericht om periodieke toelichting en informatie kan worden gevraagd.

Op grond van een raadsbesluit maakt het eigen inkoopbeleid geen onderdeel meer uit van het normenkader voor de controle op rechtmatigheid. Het eigen beleid is nog van kracht maar de naleving wordt niet meer getoetst door de interne controleur en de externe accountant. Dit besluit maakt dat er voor de raden geen of minder zicht is op de toepassing van het inkoopbeleid bij opdrachten onder de Europese drempelbedragen, omdat de account deze niet meeneemt in de controle.

Door zowel de gemeenteraden als het management en de directie van de BEL is benadrukt dat de BEL Combinatie wil bewegen naar een regieorganisatie en dat bij deze organisatievorm inkopen en aanbesteden een grotere rol gaan spelen. Daarmee neemt het belang van voldoende zicht op de (kwaliteit) van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid toe.

Onderzoeksvraag 6: Op welke manier zijn de gemeenteraden betrokken bij de totstandkoming van het beleid en de controle op de uitvoering?

Vanuit hun kaderstellende taak zijn de gemeenteraden betrokken geweest bij de totstandkoming van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zie §4.2 voor een toelichting op deze betrokkenheid.

Vanuit hun controlerende rol controleren de drie gemeenteraden hun eigen college van B&W (zie §5.1.5). Zie de beantwoording van onderzoeksvraag 5 voor onze conclusies over de controlerende rol van de gemeenteraden.

Onderzoeksvraag 7. In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?

Bij het beantwoorden van deze vraag maken we gebruik van de normenkaders voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid zoals opgenomen in bijlage III. We geven eerst onze conclusies ten aanzien van de doeltreffend- en doelmatigheid van het beleid. Vervolgens gaan we in op onze conclusies over de rechtmatigheid van het beleid.

Conclusies doeltreffend- en doelmatigheid

De eerste vraag uit het normenkader voor doeltreffendheid is of het beleid wordt uitgevoerd zoals beoogd. Daarvoor is gekeken of de doelen van het beleid SMART zijn geformuleerd en of er instrumenten/methoden zijn beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen. De doelstellingen zijn uitgewerkt in

subdoelstellingen en/of activiteiten. Voor alle doelstellingen geldt echter dat niet (voldoende) is geconcretiseerd hoe invulling wordt gegeven aan de doelstellingen en/of wanneer de doelstelling (in voldoende mate) is behaald. De doelen zijn niet concreet, meetbaar en tijdsgebonden. Er zijn ook geen KPI's geformuleerd voor de doelstellingen. Op grond van de beschrijving in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de bijbehorende addenda is daardoor niet af te leiden wanneer deze doelen behaald zouden zijn en hoe in de praktijk invulling moet worden gegeven aan het bereiken van de doelstellingen.

In normenkader is ook de vraag opgenomen of het beleid de gewenste resultaten en effecten bereikt. Door het ontbreken van SMART doelstellingen en KPI's, kunnen geen echter uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin het inkoop- en aanbestedingsbeleid doeltreffend. Immers, er kan niet worden vastgesteld of de doelen zijn behaald en of dit dankzij het beleid was. Een voorwaarde voor het meten van de doelmatigheid van het beleid is dat de mate van doeltreffendheid bekend is. Aan die voorwaarde is niet voldaan, daarom kan geen uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid van het beleid.

Wel komen op grond van dit onderzoek verschillende indicaties over de doeltreffendheid en doelmatigheid naar voren. Er zijn indicaties over wat in positieve zin bijdraagt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid en wat beter kan.

Indicaties van positieve bijdragen aan de doeltreffend- en doelmatigheid:

- De aandacht voor (de uitvoering van) het inkoop- en aanbestedingsbeleid is de afgelopen jaren gegroeid binnen de BEL Combinatie. Zowel bij het bestuur, de teamleiders en de medewerkers is er meer kennis en bewustzijn over de regels en procedures met betrekking tot inkopen en aanbesteden.
- Er is een adviseur Inkoop. Over het algemeen is men positief over de expertise en geleverde ondersteuning.
- Er zijn voorzieningen getroffen om het beleid uit te voeren zoals beoogd en op verschillende onderdelen is de uitvoering van het beleid meer geprofessionaliseerd. Het gaat dan met name om het digitaal aanbesteden via TenderNed, het inkopen via Flextender, en de ontwikkelingen in het werken met een inkoopkalender. Ook is de organisatie voornemens om in 2021 te gaan werken met een voorzieningen administratie.

Indicaties voor verbeterpunten voor de doeltreffend- en doelmatigheid:

- Voor de doelstellingen is niet concreet gemaakt hoe er in de praktijk invulling aan moet worden gegeven en wanneer ze voldoende zijn behaald. Er is binnen de organisatie ook weinig bewustzijn over het bestaan van de vijf doelstellingen uit het beleid. Hierdoor wordt binnen de organisatie op verschillende wijzen invulling gegeven aan de doelstellingen.
- Op dit moment lijkt er onvoldoende sturingsinformatie aanwezig te zijn om (voldoende) te kunnen sturen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het beleid. Er zijn geen indicatoren geformuleerd op grond waarvan de uitvoering van het beleid kan worden gemonitord. De inkoopkalender is nog niet overal in de organisatie onderdeel van de werkroutine.
- Naast het ontbreken van sturingsinformatie, lijken er een aantal waarborgen om het beleid doelmatig uit te voeren te ontbreken. De informatie uit de inkoop- en aanbestedingsdossiers is versnipperd opgeslagen. Er is op dit moment geen volledig en actueel contractstelsel. Ook is er geen centraal en algemeen toegankelijk aanbestedingsregister aanwezig.
- De borging van kennis over inkoop- en aanbestedingstrajecten lijkt op dit moment onvoldoende. De afdeling Inkoop heeft één medewerker. Te meer doordat informatie over dossiers versnipperd is opgeslagen, loopt de BEL Combinatie een risico in de continuïteit van kennis over deze dossiers.

Conclusies rechtmatigheid

Op grond van het normenkader rechtmatigheid is in dit onderzoek gekeken of er indicaties zijn die wijzen op eventuele onrechtmatigheden in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. We concluderen dat de rechtmatigheid van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de periode 2016-2020 is verbeterd. In de jaren 2016-2018 werden de grenzen op controleverschillen dusdanig overschreden dat er geen goedkeurend oordeel kon worden afgegeven (in 2016 niet afgekeurd, maar wel 'verklaring met beperking'). In 2019 en 2020 is wel een goedkeurend oordeel afgegeven. Ook de interne memo's over aanbesteden van de afdeling Control & Financiën schetsen een positieve ontwikkeling in de rechtmatigheid. De toegenomen aandacht voor het onderwerp binnen de organisatie lijkt daar een belangrijke bijdrage aan te hebben geleverd. Teamleiders en medewerkers van verschillende afdelingen zijn beter op de hoogte over de regels en procedures voor inkopen en aanbesteden. De ontwikkelingen op het gebied van werken met een inkoopkalender dragen ook bij aan de rechtmatigheid van het beleid. De eerste stappen voor het werken met deze kalender zijn gezet en de organisatie wil dit in de komende periode verder vormgeven.

Wel kan het risicomanagement ten aanzien van rechtmatigheid nog worden verbeterd, in de zin dat er op dit moment onvoldoende zicht is op de risico's. De huidige inrichting en gebruik van het aanbestedingsregister, het contractenregister en de inkoopkalender vormen een risico voor onrechtmatigheden. De systemen zijn op dit moment onvoldoende ingericht om de contractbeheersing goed te ondersteunen.

5.2. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies en voorgaande hoofdstukken komen we tot de onderstaande aanbevelingen. Deze vallen uiteen in aanbevelingen aan de gemeenteraden (§5.2.1) en aanbevelingen aan de colleges van B&W (§5.2.2.). En tot slot een aanbeveling aan gemeenteraden en colleges (§5.2.3)

5.2.1. Aanbevelingen aan de gemeenteraden

Inzicht in doelbereik vergroten

1. Geef het college van B&W opdracht om voor elke doelstelling te zorgen:
 - a. dat deze specifiek, meetbaar en tijdsgebonden is geformuleerd;
 - b. dat er inzicht ontstaat in welke instrumenten beschikbaar zijn om deze te realiseren.We bevelen aan om jaarlijks deze informatie te vragen. Deze informatie dient in te gaan op alle doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook op elk van de afzonderlijke meer maatschappelijke doelstellingen zoals social return en fairtrade. Door de beoogde doelen specifiek te maken kan het EMVI effectiever worden. Een transparante manier van rapporteren en monitoren kan helpen om de EMVI-criteria door te voeren waardoor er meer samenhang ontstaat tussen maatschappelijke doelen en het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Bijvoorbeeld: *"De BEL Combinatie heeft zich verbonden aan de agenda van de Metropoolregio Amsterdam met betrekking tot circulair inkopen. We streven naar tenminste 10% circulair inkopen van producten, goederen en diensten in 2022 en 50% in 2025. Het doel is op termijn een volledig circulaire inkoop."* Deze doelstelling is weliswaar tijdsgebonden (doelstelling voor 2022 en 2025), maar nog niet specifiek en daardoor ook niet meetbaar. De gemeenten moeten nog specifiek maken wat zij verstaan onder circulair inkopen en met welke instrumenten en activiteiten zij deze doelstelling willen behalen. Daarmee ontstaat inzicht voor de gemeenteraden in de

Doelbereik bespreken en controleren

2. Geef het college van B&W opdracht om met een vast te stellen periodiciteit een rapportage op te laten stellen over de mate waarin de doelstellingen gegeven de gestelde normen gehaald zijn.

3. Benut de inzichten over het behalen van de doelstellingen om de onderbouwing en verantwoording van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te bespreken en te controleren. Zorg hierbij:
 - a. vanuit de kaderstellende rol voor meer betrokkenheid van de raad aan de voorkant bij grote aanbestedingen. Zo is te controleren of (voldoende) invulling wordt gegeven aan de doelstellingen van het beleid. Stel daarbij desgewenst ook te behalen normen voor.
 - b. vanuit de controlerende rol voor gerichte vragen om verantwoording over eventuele niet behaalde doelstellingen of andere opvallende zaken.

Eigen beleid en rechtmatigheid inkoop en aanbesteden

4. Geef het college van B&W opdracht om jaarlijks te rapporteren over afwijkingen van het eigen beleid op het terrein van inkoop en aanbesteden, met een heldere motivering van die afwijkingen.

5.2.2. Aanbevelingen aan de colleges van B&W

1. **Stuur op het behalen van de doelstellingen.** Maak de doelstellingen hiertoe specifiek, meetbaar en tijdsgebonden. Formuleer indicatoren waarop door de organisatie gestuurd kan worden en monitor de voortgang. Vergroot daarbij het draagvlak voor het beleid door bestuur en management van de BEL Combinatie te laten sturen op het behalen van de doelstellingen.
2. **Werk concrete handvatten uit voor het behalen van de doelstellingen van het beleid.** Formuleer aanvullend op aanbeveling 1 richtlijnen voor de concrete invulling van de doelen van het beleid, zoals de wijze waarop in aanbestedingstrajecten de maatschappelijke doelen ingevuld kunnen worden. Houd hierbij oog voor de specifieke aard en omvang van de aanbestedingen. Dat maakt dat niet alles van tevoren kan worden ingevuld. Richt werkprocessen daarom zo in, dat deze houvast geven bij de invulling van de realisatie van doelstellingen, kennisdeling gedurende en na afloop van een inkooptraject wordt bevorderd en de opgedane kennis achteraf duurzaam kan worden ontsloten voor anderen.
3. **Zet in op het verder ontwikkelen van de inkoopkalender.** Zorg dat bij organisatiebrede uitrol van de kalender, voldoende aandacht blijft uitgaan naar de wijze waarop afdelingen de kalender gebruiken. Zorg dat de kalender compleet en actueel is om deze als monitorings- en sturingsinstrument te kunnen benutten. Deel de inkoopkalender bovendien extern, zodat ondernemers hiervan kennis kunnen nemen.
4. **Verbeter het vastleggen van aanbestedingsdossiers en het contractmanagement.** Behoud daarbij aandacht voor rechtmatigheid. Leg daarbij afwijkingen en tijdige afstemming over eventuele afwijkingen vast. Ontwikkel de inkoopkalender daarbij verder, zodat deze kan faciliteren om tijdig afwijkingen te kunnen signaleren en erover te kunnen communiceren. Leg aanbestedingsdossiers tevens beter vast, om de kennis van de afdeling Inkoop te kunnen borgen. Sla informatie daartoe op een centrale en toegankelijke wijze op te staan, zodat de organisatie minder risico op dit vlak loopt.

5.2.3. Aanbeveling aan de raden en colleges

De ontwikkelingen van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid en de hiervoor geformuleerde aanbevelingen, leiden tot de volgende aanbeveling aan de raden en colleges van B&W gezamenlijk:

1. **Voer als raden en colleges het gesprek over de rol van de raden bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid.** Met de inkoop en aanbesteding van leveringen, werken en diensten is veel geld gemoeid. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan een belangrijke ondersteunende rol bij het realiseren van maatschappelijke doelen vervullen. Ga als raad en college van B&W over dit belangrijke onderwerp blijvend met elkaar in gesprek. Zorg dat in dit gesprek in ieder geval de volgende vragen aan bod komen:
 - a. Hoe wil elk van de raden bij de ontwikkeling van dit beleid betrokken worden?
 - b. Hoe wil elk van de raden over de uitvoering van dit beleid en het doelbereik worden geïnformeerd?

Door dit gesprek te voeren kunnen de raden en colleges een bewuste keuze maken over de rol van de raad bij het (nieuwe) inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Bijlage I. Geraadpleegde literatuur

- Addendum 1 bij het (regionaal afgestemd) Inkoopbeleid 2016-2021.
- Addendum 2 BEL Combinatie: Concretiseren van het begrip maatschappelijke waarde in het aanbestedingsbeleid.
- Accountantsverslagen controle BEL Combinatie van de jaren 2016 tot en met 2020.
- BEL Combinatie (2017). *Algemene inkoopvoorwaarden BEL Combinatie 2017, versie 14 juli 2017.*
- BEL Combinatie (2018). *Inkoop- en aanbestedingshandboek BEL-Combinatie.*
- Gemeente Blaricum (2017a). *Raadsvoorstel nr. 2017/79, d.d. 12 september 2017.*
- Gemeente Blaricum (2017b). *Raadsbesluit nr. 2017/19, d.d. 14 maart 2017.*
- Gemeente Blaricum (2017c). *Raadsbesluit in te stemmen met het gewijzigde inkoopbeleid voor de BEL-gemeenten, d.d. 28 november 2017.*
- Gemeente Blaricum (2018). *Raadsbesluit nr. 2018/37, d.d. 24 april 2018.*
- Gemeente Blaricum (2019). *Raadsbesluit nr. 2019, d.d. 7 mei 2019.*
- Gemeente Blaricum (2020a). *Beslisvoorstel Raad Blaricum: Normenkader rechtmatigheid aanbesteden, d.d. 22 september 2020.*
- Gemeente Blaricum (2020b). *Raadsbesluit in te stemmen met het schrappen van het eigen inkoopbeleid uit het normenkader, d.d. 4 augustus 2020.*
- Gemeente Eemnes (2017a). *Raadsbesluit in te stemmen met het gewijzigde inkoopbeleid voor de BEL-gemeenten, d.d. 25 september 2017.*
- Gemeente Eemnes (2017b). *Raadsvoorstel nr. 2017/87, d.d. 11 november 2017.*
- Gemeente Eemnes (2018). *Raadsbesluit in te stemmen met het repareren van de geconstateerde onrechtmatigheden in de aanbestedingen, d. d. 28 mei 2018.*
- Gemeente Eemnes (2019). *Raadsbesluit in te stemmen met de constateerde onrechtmatigheden bij aanbestedingen die vallen onder het lokale inkoopbeleid, d.d. 27 mei 2019.*
- Gemeente Eemnes (2020a). *Beslisvoorstel Raad Eemnes: Normenkader rechtmatigheid aanbesteden, d.d. 21 juli 2020.*
- Gemeente Eemnes (2020b). *Raadsbesluit in te stemmen met het schrappen van het eigen inkoopbeleid uit het normenkader, d.d. 28 september 2020.*
- Gemeente Laren (2017a). *Raadsvoorstel nr. 2017/66, d.d. 29 november 2017.*
- Gemeente Laren (2017b). *Raadsbesluit in te stemmen met het gewijzigde inkoopbeleid voor de BEL-gemeenten, d.d. 29 november 2017.*
- Gemeente Laren (2019). *Raadsbesluit in te stemmen met de constateerde onrechtmatigheden bij aanbestedingen die vallen onder het lokale inkoopbeleid, d. d. 29 mei 2019.*
- Gemeente Laren (2020a). *Beslisvoorstel Raad Laren: Normenkader rechtmatigheid aanbesteden, d.d. 21 juli 2020.*
- Gemeente Laren (2020b). *Raadsbesluit in te stemmen met het schrappen van het eigen inkoopbeleid uit het normenkader, d.d. 28 oktober 2020.*
- Managementletter BEL Combinatie 2018.
- Managementletter BEL Combinatie 2019.
- Memo aanbestedingen 2016 Openbare Ruimte.
- Memo aanbestedingen 2016 Personeel.
- Memo aanbestedingen 2017 Exploitatie BEL.
- Memo aanbestedingen 2017 Inhuur personeel.
- Memo aanbestedingen 2019, d.d. 13 maart 2020.
- Memo aanbestedingen 2020 algemeen, d.d. 11 maart 2021.
- Memo aanbestedingen Interim 2020 Inhuur, d.d. 26 februari 2021.

- Regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek (2016). *Inkoopbeleid 2016-2021 Regiogemeenten Gooi- en Vechtstreek*.
- Managementletters interim-controle BEL Combinatie in de jaren 2018 tot en met 2020.

Bijlage II. Geraadpleegde personen

De onderzoekers hebben gesproken met:

- Burgemeester Eemnes/BEL-bestuurder
- Wethouder financiën Blaricum
- Wethouder financiën Laren
- Adviseur Inkoop
- Directeur BEL Combinatie
- Teamleider bedrijfsvoering
- Teamleider Openbare Ruimte/Ruimtelijke Ordening (OR/RO)
- Teamleider Maatschappelijke Ondersteuning (MO)
- Teamleider vergunningen, handhaving en juridische zaken
- Teamleider ICT
- Vijf medewerkers OR/RO
- Een extern ingehuurde projectmanager

Bijlage III. Normenkaders

Deze bijlage bevat de normenkaders voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. De normenkaders zijn opgesteld door de onderzoekers en besproken met de Rekenkamer BEL en vervolgens opgenomen in de startnotitie voor dit onderzoek.⁶ De normenkaders zijn in dit onderzoek door de onderzoekers gebruikt bij het beoordelen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het beleid.

Doeltreffendheid	
Vragen	Criteria
Wordt het beleid uitgevoerd zoals beoogd?	- De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd (d.w.z. beleidsdoelen zijn doorvertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en indicatoren). - Er zijn instrumenten/methoden beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen. - Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopadviseurs zijn duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd in de organisatie en helder gecommuniceerd.
Welke voorzieningen en waarborgen zijn getroffen om het beleid uit te voeren zoals beoogd?	- De gemeente monitort de geleverde prestaties/resultaten en stuurt desgewenst hierop bij. - De gemeenteraad ontvangt periodiek informatie aangaande de prestaties ten aanzien van de doeltellingen van het beleid en wordt daarbij in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.
Bereikt het beleid de gewenste resultaten en effecten?	De doelen van het beleid zijn SMART geformuleerd (d.w.z. beleidsdoelen zijn doorvertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en indicatoren).

Tabel 1. Normenkader doeltreffendheid.

Doelmatigheid	
Vragen	Criteria
In hoeverre zijn er in de opzet en uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voorzieningen getroffen om efficiënt te opereren?	- Voorzieningen voor kostenbeheersing (bijvoorbeeld monitoring / transparantie) - Voorzieningen voor doelmatigheid in werkwijze (bijvoorbeeld: samen inkopen, zo veel mogelijk uniforme documenten en formulieren hanteren) - Lerend vermogen (is het inkoop- en aanbestedingsbeleid naar de mening van de betrokkenen –efficiënter dan in het verleden, en zo ja, waarom)
Past het inkoop en aanbestedingen binnen de financiële kaders?	Goedkeuring accountantsverklaring

Tabel 2. Normenkader doelmatigheid.

⁶ Zie: <https://www.eemnes.nl/Bestuur/Gemeenteraad/Rekenkamer/Overzicht Onderzoeken/Rekenkamercommissie>

Rechtmatigheid	
Criteria	Analyse op grond van:
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bevordert de naleving van de actuele wet- en regelgeving (nationaal en Europees) op het gebied van inkoop en aanbesteding.	Inkoop- en aanbestedingsbeleid
De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gebeurt in overeenstemming met externe wetten en interne regels en procedures. - In het rapport van de accountant van de afgelopen jaren zijn geen onrechtmatigheden gevonden. - Afwijkingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden schriftelijk gemotiveerd en formeel geautoriseerd. - Inkoopdossiers zijn volledig en transparant	- Jaarlijkse controle door cluster Interne Controle / controles rechtmatigheid - Accountantsverklaringen

Tabel 3. Normenkader rechtmatigheid.

Bijlage IV. Overzicht controleverschillen

	Toelichting niet-gecorrigeerde controleverschillen	Grondslag (bedrag in euro's en percentage)	Niet-gecorrigeerde controleverschillen (bedrag in euro's en percentage)
2016	Tekortkomingen Europees aanbesteden	-	€567.000
	Totaal rechtmatigheid	€204.500 (1% van de totale lasten)	€567.000 (2.7% van de totale lasten)
2017	Tekortkomingen Europees aanbesteden	-	€8.743.256
	Bestedingen op kredieten die niet zijn geautoriseerd door het Algemeen Bestuur	-	€185.010
	Totaal rechtmatigheid	€194.000 (1% van de totale lasten)	€8.928.266 (45% van de totale lasten)
2018	Tekortkomingen Europees aanbesteden	-	€3.221.000
	Naleving financiële verordeningen	-	€13.000
	Totaal rechtmatigheid	€204.000 (1% van de totale lasten)	€3.296.000 (16% van de totale lasten)
2019	Tekortkomingen Europees aanbesteden	-	€140.000
	Naleving financiële verordeningen	-	€50.000
	Totaal rechtmatigheid	€205.000 (1% van de totale lasten)	€190.000 (0.9% van de totale lasten)
2020	N.v.t. (geen ongecorrigeerde verschillen die de tolerantiegrenzen overschrijden m.b.t. de rechtmatigheid)		

Tabel 3. Overzicht niet-gecorrigeerde controleverschillen BEL Combinatie, zoals weergegeven in accountantsverslagen.

In de accountantsverslagen wordt het volgende toegelicht over bovenstaande bevindingen:

- 2016
 - **Europees Aanbesteden (inhuur personeel en ICT):** Sinds 18 april 2016 moet voor het inkopen van diensten, waaronder het inhuren van personeel, de volledige Europese procedure worden gevolgd, wanneer de verwachte kosten voor de inhuur boven de drempelbedragen uitkomen. Het gangbare drempelbedrag is €209.000 voor de totale contractwaarde. De BEL Combinatie heeft een analyse uitgevoerd op de inkopen en aanbestedingen in 2016, inclusief de inhuur van personeel en de kosten van ICT-diensten. Hieruit is gebleken dat bij diverse transacties de Europese grenzen overschreden worden en derhalve ten onrechte niet zijn aanbesteed. Daarbij is, waar dat aan de orde is, conform de Europese regels geclusterd. Het totaal bedrag van de in dit opzicht onrechtmatige transacties bedraagt €567.000.
- 2017
 - **Europees aanbesteden (inhuur extern personeel):**
 - De BEL Combinatie heeft een analyse uitgevoerd op de inkopen en aanbestedingen in 2017, inclusief de inhuur van personeel. Hieruit is gebleken dat een aantal transacties de aanbestedingsgrenzen overschrijden. Het gaat in totaal om een bedrag van €8,7 miljoen waar niet Europees is aanbesteed waar dit wel had gemoeten. Dit is meegenomen in de foutenevaluatie voor de rechtmatigheid.

- Daarnaast is vastgesteld dat voor een bedrag van €1,45 miljoen niet aanbesteed is conform het interne inkoop-en aanbestedingsbeleid. Dit is door het Algemeen Bestuur goedgekeurd voorafgaand aan het vaststellen van de jaarrekening en derhalve zijn deze fouten en onzekerheden niet meegenomen in de foutenevaluatie voor de rechtmatigheid.
- **Kredieten niet geautoriseerd door het Algemeen Bestuur:** Er zijn investeringskredieten opgesteld met betrekking op diverse soorten onderhoud. In lijn met de kredieten zijn aanbestedingen gedaan. Deze investeringen zijn niet in de begroting opgenomen en daarmee ook niet geautoriseerd door het Algemeen Bestuur. Over het boekjaar 2017 gaat het om €185.000 aan bestedingen en deze fout is meegenomen in de foutenevaluatie voor de rechtmatigheid.
- **ICT (niet meegenomen in de evaluatie voor rechtmatigheid):** Op het gebied van zowel facilitair als ICT is sprake geweest van het verstrekken van opdrachten zonder dat het lokale beleid is gevolgd. Het gaat om telefoonkosten, schoonmaakkosten en het vegen van wegen, in totaal voor een bedrag van €209.000. Het gaat hier echter om intern inkoopbeleid dat niet is gevolgd en achteraf wordt goedgekeurd door het Algemeen Bestuur. Om die reden zijn de fouten en onzekerheden niet meegenomen in de foutenevaluatie voor de rechtmatigheid.
- **2018**
 - **Europees aanbesteden (ICT):** Op ICT-gebied zijn vier contracten die ten onrechte niet zijn aanbesteed en leiden tot een rechtmatigheidsfout van in totaal €3,2 miljoen. De omvang van de rechtmatigheidsfout is 16% van de totale lasten en daarmee moet het oordeel op rechtmatigheid afkeurend zijn.
 - **Financiële verordening:** In de financiële verordening van de BEL Combinatie is opgenomen dat investeringen die minder dan €10.000 bedragen niet worden geactiveerd. In een tweetal gevallen, voor in totaal €13.600, is vastgesteld dat deze regel niet is nageleefd. Deze bevinding is meegenomen als rechtmatigheidsfout.
- **2019**
 - **Europees aanbesteden (inhuur extern personeel):** Een aantal ingehuurd functioneel beheerders is niet in overeenstemming met de wet aanbesteed. In totaal gaat het om een bedrag van €140.000. Dit bedrag is aangemerkt als rechtmatigheidsfout, maar valt onder de grens van 1% en is dus niet van invloed op het oordeel over de rechtmatigheid.
 - **Financiële verordeningen:** Voor het activeren van materiële vaste activa schrijft de financiële verordening van de BEL Combinatie een aantal regels voor. Onder meer het volgende: bij het activeren wordt ook de termijn gekozen waarin het betreffende actief wordt afgeschreven. Uit de controle van de accountant op de materiële vaste activa komt naar voren dat een aantal objecten conform de initieel gekozen afschrijvingstermijnen reeds afgeschreven hadden moeten zijn. Daarmee zijn deze objecten €50.000 te hoog verantwoord per 31-12-2019. Dit bedrag is meegenomen in de foutenevaluatie voor de rechtmatigheid.
- **2020**
 - In 2020 is geen sprake van ongecorrigeerde verschillen die de tolerantiegrenzen overschrijden met betrekking tot de rechtmatigheid.

Bijlage V. Bestuurlijke reactie



Rekenkamer BEL
T.a.v. de heer E. Lemmens

Zuidersingel 1
3755 AZ Eemnes

Postbus 71
3755 ZH Eemnes

Telefoon 14 035
Fax 035 – 751 31 01

info@eemnes.nl
www.eemnes.nl

Uw kenmerk

Zaaknummer

Doorkiesnummer

Uw brief van
21-09-2021

Behandeld door
Thio van der Velde

14035
Bijlage(n)

Datum

19-10-2021

Betreft

Bestuurlijke zienswijze onderzoeksrapport inkoop- en aanbestedingsbeleid

Geachte heer Lemmens,

Op 21 september ontvingen wij van u het onderzoeksrapport 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid BEL gemeenten'. Voordat u het rapport aanbiedt aan de raad stelt u ons in de gelegenheid een zienswijze op de rapportage kenbaar te maken. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid.

Wij zijn blij dat de onderzoekers en u constateren dat er binnen de organisatie een groeiend bewustzijn is m.b.t. het belang van goed inkoop- en aanbestedingsbeleid. De aanbevelingen die u ons meegeeft zijn daarnaast goede bouwstenen voor het nieuw op te stellen beleid en vooral de uitvoering daarvan.

Binnen de BEL Combinatie is de beschikbare formatie voor inkoop zeer beperkt. We hebben de BEL Combinatie verzocht om na te gaan op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de nu kwetsbare inkoopfunctie. Daarnaast hebben we de BEL Combinatie verzocht zorg te dragen voor een adequate contractadministratie en het archiefbeheer daarop, mede in het licht van uw aanbevelingen.



GEMEENTE EEMNES

Indien de gemeenteraad uw aanbevelingen overneemt zullen wij hierover in gesprek gaan met het bestuur van de BEL Combinatie om inzicht te krijgen in wat er voor nodig is om de aanbevelingen uit te kunnen voeren.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders,

de burgemeester,

de secretaris

R. van Benthem, RA

C.T. van der Velde

Bijlage VI. Nawoord Rekenkamer BEL



De Rekenkamer BEL bedankt de colleges van B&W van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren voor de bestuurlijke zienswijze op het rapport Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Verheugend om te vernemen dat de colleges de aanbevelingen zien als bouwstenen voor het nieuw op te stellen beleid en met de BEL Combinatie in overleg gaan om deze te implementeren.

Wij zien uit naar de presentatie van het rapport aan de raadsleden van de drie gemeenten en naar de behandeling in commissie- en raadsvergaderingen.

Eemnes, 21 oktober 2021.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP