

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Onderzoek rekenkamercommissie Raalte

Januari 2016

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Onderzoek Rekenkamercommissie Raalte

Inhoud	Pagina
Voorwoord	3
1. Aanleiding en opdracht	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling	4
1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen	4
1.4 Afbakening	5
1.5 Onderzoeksopzet	5
1.6 Leeswijzer	6
2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	7
2.1 Bevindingen	7
2.2 Conclusies	8
2.3 Aanbevelingen	10
3. Onderbouwing	12
3.1 Beleid en uitgangspunten	12
3.2 Politiek-bestuurlijk	17
3.3 Proces op uitvoeringsniveau	18
4. Reactie College van burgemeester en wethouders	25
5. Nawoord	31
Bijlagen.	
- Normenkader	
- Geraadpleegde documenten	
- Overzicht interviews	

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de rekenkamercommissie over het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Gemeente Raalte.

Bij elke overheidsorganisatie of –orgaan wordt geregeld de vraag gesteld of de inkoop adequaat is georganiseerd en of er geen nationale of Europese regels worden overtreden

Veel gemeentelijke rekenkamer(commis)sie)s besteedden in de afgelopen jaren een onderzoek aan dit onderwerp. De relevantie van het onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid ligt in het grote (financiële en juridische) belang voor de gemeenten, de mogelijkheden om besparingen te realiseren en de rechtmatigheids- en integriteitsrisico's die aan het onderwerp verbonden zijn. Inkopen en aanbesteden is tegenwoordig niet alleen een technisch verhaal van bestellingen plaatsen maar ook van het halen van maatschappelijke effecten zoals duurzaamheid. Aan het inkopen en het aanbesteden van diensten, werken en goederen zijn risico's verbonden. Om dergelijke risico's zoveel mogelijk te beperken heeft de gemeente Raalte haar inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgelegd in een beleidsdocument.

De rekenkamercommissie deed een onderzoek naar de stand van zaken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en naar de mogelijkheden voor de gemeenteraad om dat beleid vorm te geven. Hoe heeft de Gemeente Raalte het inkoop- en aanbestedingsbeleid ingericht en hoe verloopt de interne uitvoering en sturing daarvan? Op welke normen is het beleid gebaseerd? Wat kan de gemeenteraad doen om het beleid vorm te geven en te sturen? Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd? Om antwoord te krijgen op haar vragen bestudeerde de rekenkamercommissie beleidsstukken en hield zij interviews.

Tot slot een woord van dank aan eenieder die heeft meegewerkt aan de totstandkoming van voorliggend rapport. In het bijzonder de externen die bereid waren hun bijdrage te verlenen, de medewerkers van de gemeente Raalte voor het aanleveren van documenten en het beantwoorden van vragen en niet in het minst aan de onderzoekers van Berenschot die ons ondersteund hebben bij de documentenanalyse en de interviews. Dank gaat ook uit naar de ondersteuning van de medewerkers van de griffie.

Januari 2016

De heer R. R. Malag Voorzitter rekenkamercommissie

De heer B. A. Wissink Lid rekenkamercommissie, onderzoekdeskundige van dit onderzoek

De heer A.J. Kamstra Lid rekenkamercommissie,

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Aanleiding

Elke gemeente heeft in haar dagelijkse praktijk voor de uitvoering van een deel van haar beleid te maken met de inkoop van goederen en diensten. Er zijn aanzienlijke risico's verbonden aan het inkoopproces, wanneer het beleid niet goed geformuleerd, uitgevoerd of gecontroleerd wordt. Een beleid met helder geformuleerde procedures en doelstellingen is daarom essentieel, evenals een zorgvuldige toepassing en monitoring daarvan.

Zowel landelijk als lokaal zijn voorbeelden te noemen, die de gemeenschap onnodig geld gekost hebben of die negatieve bijeffecten hadden.

Naast het vermijden van de risico's kan ook positief gekeken worden naar de mogelijkheden die een goed inkoop- en aanbestedingsbeleid kan opleveren. Zeker nu de komende jaren een forse bezuinigingsoperatie in de gemeente Raalte moet worden uitgevoerd, biedt het inkoopproces kansen op besparingen, die de bezuinigingspijn kunnen verzachten.

Het is de taak van de gemeenteraad om kaders te stellen voor deelname aan inkopen. De dagelijkse aansturing van de inkoop wordt in veel gemeenten als een aangelegenheid van het college gezien. Het is daarom van belang dat de gemeenteraad ervan op de hoogte is of de doelstellingen worden behaald binnen de door haar gestelde kaders. Een helder en concreet algemeen beleidskader kan hiertoe bijdragen.

1.2 Doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamercommissie de gemeenteraad inzicht te verschaffen in de bestuurlijke aspecten, zoals sturen, beheersen, verantwoorden, toezicht houden en de onderlinge samenhang daarvan. Het onderzoek moet ook inzicht geven in de wijze waarop de gemeenteraad zich verzekert van toegang tot de juiste informatie om periodiek te kunnen bepalen in hoeverre de beoogde resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden gerealiseerd. Meer specifiek gaat de aandacht uit naar de risico's die de gemeente loopt in bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële zin.

1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen

In het kader van bovenstaande aanleiding en doelstelling van het onderzoek is de volgende vraagstelling geformuleerd:

Biedt het inkoop- en aanbestedingsbeleid dat de gemeente Raalte hanteert, voldoende waarborgen voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van inkopen en aanbestedingen en op welke wijze vindt het informeren van en de besluitvorming door de raad hierover plaats?

Dit resulteert in de volgende deelvragen:

- Hoe staat het beleid met betrekking tot inkoop en aanbesteding beschreven en is dat helder en concreet geformuleerd?
- Hoe is in dit beleid de geldende Europese en nationale wet- en regelgeving opgenomen?
- Bij welke actoren in het inkoopproces is het vastgestelde beleid bekend en bij welke niet?
- Hoe vindt verantwoording plaats over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
- Hoe zijn de risico's die betrekking hebben op het inkoopproces door beheersmaatregelen afgedekt?
- In hoeverre wordt het inkoopproces en de resultaten van inkoop geëvalueerd als het gaat om doeltreffendheid en doelmatigheid?
- Welke informatie is nodig voor de gemeenteraad voor haar kaderstellende en controlerende taak?
- Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over de inkoop en aanbesteding en de resultaten hiervan?

1.4 Afbakening

Om bovenstaande centrale vraagstelling en de daarvan afgeleide deelvragen te beantwoorden, is een nadere afbakening noodzakelijk. In dit geval handelt het om een afbakening in de te onderzoeken periode en de te onderzoeken cases.

Als peiljaar voor de gemeentelijke stukken wordt 2014 aangehouden. Voorts werden casussen uit 2014 onderzocht.

Wanneer in het vervolg van dit rapport het begrip *inkoopbeleid* wordt gebruikt, wordt daarmee het beleid betreffende het hele traject van *inkoop- en aanbesteding* bedoeld.

1.5 Onderzoeksopzet

De uitvoering van het onderzoek heeft er als volgt uitgezien:

- Opstellen normenkader

Voorafgaand aan de onderzoeksactiviteiten is een normenkader opgesteld. Het normenkader is opgesteld aan de hand van vigerende wet- en regelgeving, beleid op het gebied van inkoop en aanbesteding en de onderzoeks- en deelvragen. Het normenkader is vastgesteld door de rekenkamercommissie. Het normenkader is opgenomen in bijlage 1.

- Dossieronderzoek

Direct na aanvang van het onderzoek is gestart met het verzamelen en de verwerking van documenten. De documenten die zijn ontvangen, bestonden onder meer uit gemeentelijk en regionaal beleid op het gebied van inkoop en aanbesteding, stukken met betrekking tot het dossier leerlingenvervoer en rapportages met betrekking tot de uitvoering van het inkoopbeleid. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde stukken.

- Interviews

Wij hebben in totaal 10 interviews¹ afgenomen. Wij hebben gesproken met twee afdelingshoofden, twee inkoopadviseurs, de inkoopcoördinator, teammanager Advies, de gemeentesecretaris, wethouder van Loevezijn, een afvaardiging van de gemeenteraad van Raalte, de heer Roescher (Directeur TCR Groep BV) en de heer Haarman (Voorzitter Kring Raalter Werkgevers).

- Vergelijking

Om de uitkomsten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Raalte te duiden hebben we de ABC-analyse 2013 gebruikt als benchmark. Doordat het beleid van de gemeente Raalte overeenkomt met de vergeleken gemeenten en doordat er geen gekwantificeerde doelstellingen zijn opgenomen is het niet mogelijk om een waardeoordeel aan de resultaten te verbinden.

- Analyse, wederhoor en rapportage

Alle verzamelde informatie uit documenten en gesprekken is vervolgens geanalyseerd en verwerkt in een conceptrapportage. De beschrijvende delen zijn voor ambtelijke hoor en wederhoor aan de ambtelijke organisatie voorgelegd.

Op basis hiervan is de rapportage aangescherpt en met de conclusies aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijven we de onderzoeksopzet. Hier gaan we in op de aanleiding en de doelstelling van het onderzoek, de vraagstelling, afbakening en gevolgde aanpak.

In hoofdstuk 2 geven we onze belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen (resp. par 2.1, 2.2 en 2.3).

In hoofdstuk 3 onderbouwen we de conclusies en aanbevelingen met de bevindingen uit het documentenonderzoek en de interviews.

¹ In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de personen die geïnterviewd zijn.

2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

2.1 Bevindingen

Hieronder zijn de voornaamste bevindingen weergegeven. Deze zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 3, onderbouwing.

- De gemeenteraad is niet betrokken bij het opstellen en vaststellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Het beleid bevat beleidsrijke doelstellingen bijvoorbeeld op het gebied van lokaal ondernemerschap, Social Return on Investment (Social Return), innovatie, duurzaamheid en samenwerking met andere gemeenten.
- De hoofdlijnen van het beleid zijn bekend bij de relevante actoren in het inkoopproces, de relevante details zijn slechts deels bekend.
- Het inkoop -en aanbestedingsbeleid is op onderdelen onvoldoende SMART² geformuleerd. Zo is de eis van 100% duurzaam inkopen niet realistisch en zijn de Social Return doelstellingen voor aanbestedingen onder € 400.000 en de doelstelling lokaal ondernemerschap te bevorderen onvoldoende specifiek.
- Er is niet aangegeven hoe hoog de kosten voor het realiseren van een doelstelling mogen zijn. Hoeveel duurder mag bijvoorbeeld een 100% duurzame leverancier zijn dan een 50% duurzame leverancier?
- Het is niet duidelijk hoe de afweging gemaakt moet worden in geval van tegenstrijdige doelstellingen. Zo kan bijvoorbeeld doelstelling voor lokaal ondernemerschap op gespannen voet staan met de duurzaamheidsdoelstelling of de samenwerking met andere gemeentes.
- Er is binnen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie verschil in opvatting over het belang van lokaal ondernemerschap in relatie tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- De rol- en taakverdeling tussen de inkoopadviseurs en de inkopers is duidelijk en bekend.
- De informatierol is niet ingevuld. College en raad worden niet structureel en niet gestructureerd op de hoogte gebracht van de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Hierdoor is er geen zicht op de doeltreffendheid van het beleid.
- In het inkoop- en aanbestedingsproces is geen signaleringsfunctie³ ingebouwd bij afwijking van het advies van de inkoopadviseur door de budgethouder.

² SMART staat voor: **S**pecifiek, **M**eetbaar, **A**ceptabel, **R**ealistisch, **T**ijdgebonden

³ Procedure in geval van afwijking van het advies van de inkoopadviseur.

- Uit de interne controle blijkt dat de dossiervorming van inkoop- en aanbestedingsprocedures niet op orde is.
- Op momenten dat is afgeweken van criteria uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid, lag daar niet steeds een onderbouwd collegevoorstel aan ten grondslag, zoals vereist is.
- De verantwoordelijke wethouder voert geen structureel overleg met de ambtelijke organisatie over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Er zijn geen tekortkomingen geconstateerd op het gebied van integriteit of het niet ethisch handelen van personen die direct of indirect betrokken zijn bij de inkopen en / of aanbestedingen. Maar er is ook geconstateerd dat integriteit geen belangrijk aandachtspunt is in het inkoop- en aanbestedingsproces.
- In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is niet vastgelegd wanneer, op welke wijze en aan de hand van welke criteria het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt geëvalueerd.

2.2 Conclusies

2.2.1 Beleid

Het beleid met betrekking tot inkoop en aanbesteding geeft nader invulling aan de normen voortvloeiend uit wet- en regelgeving op het gebied van inkoop en aanbesteding zoals de Aanbestedingswet en de gids Proportionaliteit. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Raalte is verder uitgewerkt in het inkoophandboek waarin praktische invulling aan het beleid wordt gegeven. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld door het College van B&W van de gemeente Raalte. Dit is opvallend nu het beleid niet louter betrekking heeft op uitvoering, maar elementen bevat die als beleidsrijk bestempeld dienen te worden. Hierbij dient gedacht te worden aan doelstellingen op het gebied van lokaal ondernemerschap, duurzaamheid en Social Return. De raad geeft daarnaast zelf aan, conform haar kaderstellende rol, betrokken te willen worden bij de vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is op hoofdlijnen bekend bij de relevante actoren in het inkoopproces zoals de afdelingshoofden en de verantwoordelijk portefeuillehouder. De concrete doelen van het beleid op het gebied van duurzaamheid, Social Return en inkoop samenwerking zijn bekend bij de inkoopadviseurs en in mindere mate bij de andere betrokkenen. Wel zijn alle betrokkenen op de hoogte van de concrete doelstelling op het gebied van lokaal ondernemerschap.

Hoewel het beleid duidelijk is omschreven en door betrokkenen als begrijpelijk wordt bestempeld, is het op een aantal punten onvoldoende concreet. Zo zijn er geen handvatten meegegeven hoe om te gaan met conflicterende doelstellingen. Hierdoor is het beleid op punten vatbaar voor meerdere interpretaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eisen op het gebied van Social Return, duurzaamheid en lokaal ondernemerschap. Ook is geen kosten-baten-afweging gemaakt met betrekking tot de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierdoor is onduidelijk welke inzet gewenst is ten aanzien van de doelstellingen en wat deze inzet mag kosten.

Door de afwezigheid van rapportages met betrekking tot het realiseren van de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft de gemeente geen zicht op de mate waarin de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden gerealiseerd. Hierdoor is het voor de gemeente niet mogelijk te sturen op deze doelstellingen. Het gevolg is dat medewerkers van de gemeente, overigens voor zover wij vast hebben kunnen stellen, naar eer en geweten, hun eigen afweging maken en invulling geven aan de doelstellingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

2.2.2 Uitvoering

In het inkoophandboek worden duidelijke criteria en regels gehanteerd met betrekking tot de te volgen inkoop- of aanbestedingsprocedure. Betrokkenen weten dan ook over het algemeen welke inkoopprocedure in een concreet geval toegepast dient te worden. Daarnaast is de taak en rolverdeling tussen inkopers, budgethouders en inkoopadviseurs bekend. Voor betrokkenen is het in een concrete inkoopprocedure soms echter onduidelijk hoe invulling gegeven kan worden aan de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en Social Return. Dit geldt in mindere mate voor lokaal ondernemerschap.

Uit de accountantscontrole van de jaarrekening over 2014 komt naar voren dat de contractering van een groenafvalverwerkingsbedrijf ten onrechte is aanbesteed als 2B-dienst. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat bij concrete aanbestedingen op het gebied van duurzaamheid en Social Return is afgeweken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit is volgens het beleid enkel mogelijk op basis van een gefundeerd collegebesluit. In de onderzochte periode zijn dergelijke collegebesluiten niet genomen. Dit roept de vraag op in hoeveel andere gevallen is afgeweken van het beleid zonder dat hier een collegebesluit aan ten grondslag heeft gelegen.

2.2.3 Bestuur gemeente

Op het niveau van het college en de gemeenteraad bestaat onvoldoende inzicht in de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden gerealiseerd. Zowel college als raad worden niet op gestructureerde wijze op de hoogte gehouden van de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit hangt samen met het feit dat voor beide organen niet is vastgesteld welke informatie zij nodig hebben om hun taak uit te voeren. Wat verder mogelijk meespeelt, is dat de gemeenteraad niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In de praktijk heeft de verantwoordelijke portefeuillehouder geregeld contact met de teammanager Advies over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarnaast is de gemeenteraad middels een presentatie door de ambtelijke organisatie op de hoogte gebracht van de uitvoering van het beleid. Om te kunnen sturen op realisering van beleidsdoelstellingen of om te kunnen beoordelen of de doelstellingen worden gehaald is het echter van belang dat er op een gestructureerde wijze wordt gerapporteerd over de resultaten van het beleid zodat ontwikkelingen zichtbaar zijn en deze kunnen worden beoordeeld. De daarvoor benodigde informatie wordt niet aan gemeenteraad en college verstrekt, noch wordt daar om gevraagd.

2.2.4 Controle, toezicht en evaluatie

Jaarlijks vindt door de externe accountant controle plaats van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook intern wordt jaarlijks controle uitgevoerd op de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Uit de interne controle komt naar voren dat de dossiervorming niet op orde is⁴.

Deze conclusie wordt onderstreept door het feit dat een door de onderzoekers opgevraagd dossier niet beschikbaar was. Medewerkers zijn onvoldoende op de hoogte van de procedures rondom dossiervorming, of houden zich onvoldoende aan de procedures.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn geen afspraken opgenomen over de evaluatie van het beleid met betrekking tot de resultaten, kosten en verantwoording. Ook is er niet vastgelegd hoe en wanneer het beleid wordt geëvalueerd. Wel is in 2014 een externe analyse uitgevoerd om inzicht te krijgen in de kosten en effecten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Door het ontbreken van referentiecijfers of doelstellingen kan op basis van deze kwantitatieve analyse echter niet worden bepaald in hoeverre het beleid succesvol is ten aanzien van de te realiseren doelstellingen.

In de gekozen organisatie-inrichting is de budgethouder verantwoordelijk. De inkoopadviseur heeft echter de meeste kennis van en het beste zicht op de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wat opvalt is dat er geen geformaliseerde signaleringsfunctie is georganiseerd waarin (bijvoorbeeld door de inkoopadviseurs) het lijnmanagement (gemeentesecretaris, afdelingshoofd en budgethouder) wordt geïnformeerd over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiermee is het toezicht op de uitvoering van het beleid in de lijn beperkt (bijvoorbeeld geen toezicht op opvolgen archiveringsrichtlijnen). In de praktijk wordt er door de lijn (college, gemeentesecretaris, budgethouder en inkoper) voornamelijk pragmatisch gestuurd op een efficiënte inkoop en maar beperkt op de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

2.3 Aanbevelingen

Wij hebben geconstateerd dat binnen de gemeentelijke organisatie betrokkenen bij het proces van inkoop en aanbesteding vanuit goede intenties proberen een bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Door het ontbreken van een gestructureerde PDCA-cyclus is binnen de gemeente echter geen zicht op in hoeverre genoemde doelstellingen worden bereikt. Van sturing op het behalen van deze doelstellingen is ook slechts in zeer beperkte mate sprake. Dit geldt zowel voor het bestuur van de gemeente als voor de ambtelijke organisatie. Onze aanbevelingen richten zich daarom in het bijzonder op versterking van de sturing (smogelijkheden) van bestuur en ambtelijke organisatie van de gemeente.

- Evalueer het inkoop- en aanbestedingsbeleid (dat kan op basis van dit rapport) met de raad en voer een discussie over de beleidsrijke doelstellingen.

⁴ De conclusies van de interne controle zijn vervat in een actieplan.

- Pas op basis hiervan het beleid aan en laat dit vaststellen door de raad. Hanteer bij het opstellen van de doelstellingen onderstaande aandachtspunten:
 - Maak per doelstelling een kosten-baten-afweging tussen de (maatschappelijke) opbrengsten van de doelstelling en de aanvullende kosten die deze doelstelling met zich meebrengt (hogere inkoopkosten, extra beheersings- en rapportagekosten).
 - Maak onderscheid tussen procesdoelstellingen (bijvoorbeeld: bij iedere aanbesteding minimaal één lokale aanbieder uitnodigen) en resultaatdoelstellingen (bijvoorbeeld: minimaal 80% van de ingekochte goederen en diensten voldoet aan de Pianoo-normen voor duurzaamheid).
- Richt een geformaliseerde rapportagestructuur in waarmee structureel wordt gerapporteerd op de gestelde doelstellingen richting leidinggevenden (MT en directie), het college en de raad.
 - Stem vorm en frequentie van rapportering af op de behoefte van de diverse betrokkenen binnen het proces van inkoop en aanbesteding.
- Beleg de signaleringsfunctie ten aanzien van afwijkingen in de uitvoer van het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de organisatie.
 - Gezien de huidige inrichting van het inkoop- en aanbestedingsproces bevelen wij aan de signaleringsfunctie deel uit te laten maken van het takenpakket van de inkoopadviseur.
- Breng het inkoop- en aanbestedingsbeleid opnieuw onder de aandacht van de betrokken medewerkers. Besteed hierbij in het bijzonder aandacht aan de procedures en regels met betrekking tot dossiervorming.
- Besteed aandacht aan integriteit in het inkoopbeleid bijvoorbeeld door introductie van de gedragscode van het NEVI.
- Leg vast wanneer het inkoop- en aanbestedingsbeleid opnieuw wordt geëvalueerd.

3. Onderbouwing

3.1 Beleid en uitgangspunten

De Europese Unie heeft in verschillende richtlijnen de inkoop boven de aanbestedingsgrens door aanbestedende diensten gereguleerd. Deze richtlijnen zijn in Nederland opgenomen in de Aanbestedingswet. In genoemde wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de procedure van inkoop voor alle opdrachten. Via de Aanbestedingswet is toepassing van de regels van de Gids Proportionaliteit verplicht gesteld. Hierin zijn regels opgenomen met betrekking tot de eisen die gesteld kunnen worden ter voorkoming van te hoge en disproportionele eisen in inkoop- en aanbestedingsprocedures.

Ter aanvulling op de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit kent de gemeente Raalte een eigen inkoopbeleid. Hierin zijn de kaders en uitgangspunten voor het handelen van de gemeente Raalte ten aanzien van inkoop en aanbesteden vastgesteld. Het inkoopbeleid richt zich zowel op de bedrijfsmatige voordelen die de gemeente met verstandig inkopen kan boeken (de doelmatigheid), het inkopen volgens de geldende wet- en regelgeving (rechtmatigheid) en de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar taak om zoveel mogelijk maatschappelijke waarde te creëren. In dit inkoopbeleid zijn de kaders en uitgangspunten geformuleerd voor het handelen van de gemeente ten aanzien van inkopen en aanbesteden. Deze kaders en uitgangspunten zijn algemeen bindend voor de gehele organisatie⁵. Het inkoopbeleid is conform de vigerende wet- en regelgeving opgesteld.

In het inkoophandboek DOWR is relevante informatie opgenomen over inkoop en inkoopprocedures binnen de gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte. De bepalingen in het handboek zijn niet zozeer een uitwerking van het beleid, maar een praktische beschrijving van procedures die gevolgd dienen te worden in een concreet geval van inkoop of aanbesteding. Thema's die in het inkoophandboek aan de orde komen zijn onder andere:

- Rol van de budgethouder en inkoopadviseur.
- Relevante begrippen in het inkoopproces, zoals duurzaam inkopen, drempelwaarden, percelen en EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving).
- Werkwijze bij verschillende inkoopprocessen (enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, nationaal aanbesteden, Europees aanbesteden).

De medewerkers van de gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk) zijn op hoofdlijnen bekend met de uitgangspunten van het inkoopbeleid. De inkoopadviseurs zijn echter de enigen binnen de gemeentelijke organisatie waar het beleid en de daaraan gekoppelde werkwijzen en processen tot in detail bekend zijn.

⁵ Inkoop- en aanbestedingsbeleid, p. 4/5.

3.1.1 Totstandkoming beleid

Het inkoopbeleid van de gemeente Raalte is in werking getreden per 15 mei 2014 (met terugwerkende kracht geldig per 1 januari 2014). Het beleid is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte. Voor het beleid is een standaardformat van de VNG gebruikt en aangepast naar de situatie van Raalte.

Vaststellen inkoop- en aanbestedingsbeleid

Als een nota inkoop- en aanbestedingsbeleid een kaderstellend karakter heeft, dient (gelet op de dualisering) de nota te worden vastgesteld door de gemeenteraad. Dat de raad de nota vaststelt is ook door de VNG verwoord in de 'Checklist voor inkopen en aanbesteden'. In een nota inkoop- en aanbestedingsbeleid kunnen de kaders gesteld worden waarbinnen het college het aanbestedingsbeleid (bijvoorbeeld de besluitvorming aangaande inkoop of aanbesteding in een concrete situatie) moet uitvoeren. Daarnaast kan de raad zich in de nota bijvoorbeeld uitspreken over de mate waarin het gewenst is dat de gemeente het uitgangspunt 'duurzaam aanbesteden' gaat hanteren. Verder kan in de nota worden geregeld hoe het college zich verantwoord aan de gemeenteraad over de uitvoering van het aanbestedingsbeleid⁶.

Voorafgaand aan de vaststelling van het beleid is door de gemeente overleg gevoerd met de Kring Raalter Werkgevers. Onderwerpen die daarbij aan de orde zijn gekomen, zijn de keuze voor een inkoopprocedure in geval van opdrachten met een waarde onder de aanbestedingsgrens, de termijn waarbinnen facturen voldaan dienen te worden en het betrekken van lokale ondernemers door de gemeente. De input van de werkgevers is meegenomen bij de vaststelling van het beleid.

In het kader van het opstellen van het beleid heeft geen overleg plaatsgevonden met de gemeenteraad van Raalte. Zij hebben geen input geleverd met betrekking tot de uitgangspunten en kaders van het beleid. Tijdens een gesprek met een afvaardiging van de gemeenteraad in het kader van voorliggend onderzoek werd door de raad aangegeven, dat zij graag betrokken waren geweest bij de vaststelling van het inkoopbeleid. De gemeenteraad geeft aan niet geconsulteerd te zijn op het moment dat genoemd beleid door het college is vastgesteld. Voorts geeft de raad aan in de toekomst graag betrokken te worden bij het bepalen van de doelen van het inkoopbeleid en in zekere mate op de hoogte gehouden te worden van het realiseren van de doelstellingen. Over de wijze waarop dient in een later stadium te worden besloten. Eerst moet volgens de raad een fundamentele discussie worden gevoerd over de uitgangspunten van het beleid, met name op het gebied van Social Return, duurzaamheid en lokaal ondernemerschap.

⁶ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/economie/aanbesteden/vraag-en-antwoord/is-vaststellen-aanbestedingsbeleid-een-bevoegdheid-van-college-of-raad>.

3.1.2 Inhoud beleid

Zoals aangegeven worden in het inkoopbeleid van de gemeente Raalte de kaders en uitgangspunten van het handelen van de gemeente ten aanzien van inkoop en aanbesteden gegeven. Het beleid bestaat uit een combinatie van algemene kaders op het gebied van inkoop en aanbesteden en bepalingen gericht op de uitvoering van het beleid. De algemene kaders hebben onder andere betrekking op duurzaamheid, Social Return, lokaal ondernemerschap en samenwerking op het gebied van inkoop, terwijl de uitvoeringsbepalingen betrekking hebben op onder andere het contractenbeheer, de rol van de inkoopadviseur en het sluiten van raamovereenkomsten.

In het inkoopbeleid wordt aangegeven, dat de gemeente het beleid heeft opgesteld om een aantal uitgangspunten en doelen op het gebied van inkoop en aanbesteden te kunnen bewerkstelligen in overeenstemming met de huidige wet- en regelgeving. Het gaat om de volgende *uitgangspunten of doelen*:

- *Het op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze besteden van overheidsmiddelen, waarbij de beste prijs-/kwaliteitsverhouding centraal staat.*

Het uitgangspunt met betrekking tot de beste prijs/kwaliteit komt in het beleid naar voren door bij Europese aanbestedingen en bij aanbestedingen voor werken het gunningcriterium 'Economisch Meest Voordelige Inschrijving' te hanteren.

- *Rechtmatig inkopen, dat wil zeggen het inkopen conform de relevante (Europese) wet- en regelgeving.*
- *Het creëren van een eenduidige en transparante werkwijze binnen de gemeente.*

Het beleid is verder uitgewerkt in een inkoophandboek en een format inkoopstrategie. De bepalingen in het handboek geven een praktische beschrijving van procedures die gevolgd dienen te worden in een concreet geval van inkoop of aanbesteding.

De gemeente beschikt verder over een checklist voor het opstellen van een inkoopstrategie. Deze checklist is opgenomen in het inkoophandboek en tevens op te vragen bij de inkoopadviseur. Bij iedere inkoop vanaf € 50.000,- voor leveringen en diensten en € 150.000,- voor werken is het verplicht om een inkoopstrategie op te stellen, deze te bespreken met de inkoopadviseur en deze toe te voegen aan het aanbestedingsdossier.

- *Het beperken van zowel juridische als financiële risico's.*

Bij het beperken van juridische risico's spelen de inkoopadviseurs een belangrijke rol. Zij dienen toezicht te houden op het volgen van de correcte procedures. Deze procedures zijn vastgelegd in het inkoophandboek en de inkoopstrategie.

Daarnaast is bepaald dat afwijking van het inkoopbeleid slechts mogelijk en toegestaan is op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is. Het voorstel aan het college van burgemeester en wethouders dient altijd afgestemd te worden met de inkoopadviseur.

- *Het realiseren van duurzaam inkopen binnen de gehele gemeentelijke organisatie, waarbij het de ambitie is om in 2015 100% duurzaam in te kopen.*

Door de gemeente wordt aansluiting gezocht bij het uitvoeringsprogramma 'Duurzaam inkopen' van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Op de website van PIANOo zijn criteria met betrekking tot duurzaam inkopen opgenomen die de gemeente dient te hanteren bij inkoop- en aanbestedingstrajecten. Het uitgangspunt van de gemeente is dat binnen het budget zo duurzaam mogelijk wordt ingekocht. Het streven is in 2015 100% duurzaam in te kopen.

In het inkoophandboek wordt een stappenplan gegeven hoe duurzaam in te kopen. Daarnaast wordt in de inkoopstrategie gevraagd naar het naleven van de duurzaamheidscriteria.

- *Het creëren van zoveel mogelijk (extra) voordeel voor de gemeenschap of de maatschappij (maatschappelijke waarde).*

In het inkoopbeleid wordt aangegeven dat de gemeente in haar inkoopfunctie bewust en structureel inhoud geeft aan haar maatschappelijke rol op een wijze die verder gaat dan de wet verplicht. Volgens de gemeente leidt dit tot toegevoegde waarde voor zowel de eigen organisatie als de maatschappij. De gemeente doet dit door maatregelen te nemen op het gebied van:

a) Midden- en kleinbedrijf en lokale/regionale economie

De gemeente streeft ernaar zoveel mogelijk opdrachten open te stellen voor het MKB. Dit doet ze door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, de lasten te verminderen en het niet gebruiken van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.

In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse uitnodiging en/of een meervoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan, wordt rekening gehouden met de lokale/regionale economie. Dit doet de gemeente door, indien mogelijk, bij iedere meervoudig onderhandse aanbesteding ten minste één leverancier gevestigd binnen de eigen gemeentegrenzen uit te nodigen.

b) Duurzaam inkopen

Zie de opmerkingen over duurzaam inkopen onder doelstellingen.

c) Social Return on Investment (Social Return)

De gemeente Raalte stelt bij aanbestedingen voor werken of diensten met een contractwaarde groter dan € 400.000 de voorwaarde dat de opdrachtnemer ter waarde van 5% van de aanneemsom inzet ten behoeve van Social Return.

Voorts wordt aangegeven, dat bij aanbestedingen voor werken of diensten met een lagere contractwaarde en bij aanbestedingen voor leveringen, de gemeente, waar mogelijk, bij de beoordeling van inschrijvingen extra waarde toe zal kennen aan inschrijvers, die aan Social Return invulling kunnen geven.

d) *Sociale werkvoorziening*

Dit uitgangspunt houdt in dat in geval van aanbestedingen waarbij mogelijkheden zijn om gebruik te maken van de inzet vanuit de sociale werkvoorziening deze mogelijkheden zullen worden onderzocht.

e) *Innovatie*

Innovatie in de zin van het inkoopbeleid houdt in dat de gemeente daar waar mogelijk innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aanmoedigt.

- *Het bevorderen van inkoop samenwerking.*

In het inkoopbeleid wordt aangegeven dat de gemeente voor de inkoop samenwerking met de gemeenten Deventer en Olst-Wijhe als uitgangspunt hanteert 'samenwerking tenzij...'. Volgens het beleid geldt dit ook voor andere partners waarmee bestuurlijke afspraken zijn gemaakt tot samenwerking. Volgens het beleid dienen verder bij ieder aanbestedingstraject de mogelijkheden tot samenwerking onderzocht te worden. Verder dient ter bevordering van de inkoop samenwerking een aanbestedingskalender te worden opgesteld.

Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat ook hier een belangrijke rol is weggelegd voor de inkoopadviseurs. Zij zijn werkzaam voor alle gemeenten binnen het DOWR-verband en hebben zodoende een goed overzicht van de verschillende projecten die bij de gemeenten spelen. Een van de rollen van de inkoopadviseurs is dan ook het bevorderen van inkoop samenwerking.

3.1.3 PDCA⁷-cyclus in het beleid

Hoewel het beleid in heldere begrijpelijke taal is geformuleerd, zijn de doelstellingen niet allemaal SMART geformuleerd. Zo is de doelstelling van 100% duurzaam inkopen in 2015 wel specifiek, meetbaar, acceptabel en tijdsgeboden, maar in de praktijk niet haalbaar (niet realistisch). De Social Return doelstelling voor opdrachten onder de € 400.000 (waar mogelijk invulling geven aan Social Return) is daarentegen niet specifiek. Daarnaast wordt de voortgang op het behalen van de doelstellingen niet (structureel) gemeten en wordt er niet over gerapporteerd of op gestuurd.

Er vindt dus geen terugkoppeling op de uitwerking van het beleid plaats, waardoor er ook niet bijgestuurd wordt (dit geldt op ambtelijk niveau, het niveau van het college en het niveau van de raad).

Er is in het beleid ook niet opgenomen wanneer en op welke wijze het beleid wordt geëvalueerd.

⁷ Plan-Do-Check-Act.

3.2 Politiek-bestuurlijk

Zoals reeds eerder aangegeven, worden in het inkoopbeleid zowel kaders gegeven als bepalingen die meer gericht zijn op de uitvoering van inkoop en aanbesteding. Onderstaand wordt beschreven in hoeverre college en raad betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze en mate van controle en sturing vanuit het politiek-bestuurlijke niveau van de gemeente Raalte.

3.2.1 College van B&W

Het college is verantwoordelijk voor het vaststellen van het inkoopbeleid. De verantwoordelijke wethouder is op de hoogte van de belangrijkste uitgangspunten van het beleid. Met betrekking tot lokaal ondernemerschap geeft hij aan dat het gaat om het geven van gelijke kansen aan lokale en regionale ondernemers.

Tegelijkertijd dient beseft te worden dat het niet mogelijk is een muur om Raalte heen te zetten. Om de lokale ondernemers actief te betrekken bij de totstandkoming van het beleid is met de Kring Raalter Werkgevers gesproken. Daarnaast wordt een algemene informatiebijeenkomst voor lokale ondernemers georganiseerd omtrent inkoop en aanbesteding.

Informatievoorziening college

Over de uitvoering van het inkoopbeleid heeft de verantwoordelijk portefeuillehouder regelmatig contact met de Teammanager Advies van de gemeente Raalte. Dit contact vindt voornamelijk plaats op het moment dat er wat speelt of te melden valt op het gebied van inkoop en aanbesteding. Een voorbeeld daarvan is de oplevering van de ABC-analyse, een rapportage waarmee inzicht wordt gegeven in inkoop gerelateerde activiteiten en resultaten. Door het ontbreken van relevant referentiemateriaal is het voor het college echter lastig de uitkomsten uit genoemde analyse te interpreteren en af te zetten tegen de beleidsdoelstellingen. Daarnaast hebben deze betrekking op slechts een deel van de genoemde doelstellingen.

Er is geen sprake van een periodieke terugkoppeling ten aanzien van de doelstellingen van het beleid. Ook is geen sprake van een rapportagestructuur die voorziet in de aanlevering van relevante sturingsinformatie richting college. De verantwoordelijk wethouder geeft aan dat het streven is een portefeuillehouders overleg in te richten waarin de portefeuillehouder periodiek op de hoogte wordt gehouden van relevante ontwikkelingen op het gebied van inkoop en aanbesteding binnen de gemeente.

Onder meer door het ontbreken van de juiste sturingsinformatie wordt door het college niet gestuurd op het behalen van de doelstellingen van het beleid. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de beleidsdoelstellingen ligt bij de budgethouders, ondersteund door de inkoopadviseurs.

Afwijking beleid

Volgens het inkoopbeleid zijn afwijkingen van het inkoopbeleid slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is.

Uit de besprekingen is naar voren gekomen dat dit niet gebeurd is terwijl er wel van het beleid is afgeweken in 2014⁸. Indien sprake is van een afwijking wordt deze dus niet standaard voorgelegd aan het college, zoals staat voorgeschreven in het beleid.

3.2.2 Gemeenteraad

Tijdens het gesprek met de gemeenteraad komt naar voren dat de raad niet is betrokken bij het opstellen van het beleid en de beleidsdoelstellingen. Er is momenteel geen sprake van een geformaliseerde structuur waarmee de raad wordt geïnformeerd over de resultaten ten aanzien van de doelstellingen van het inkoopbeleid.

Wel wordt de raad adequaat van informatie voorzien als daar om wordt gevraagd. Daarnaast is door de ambtelijke organisatie een bijeenkomst georganiseerd voor de gemeenteraad waarin uitleg is gegeven over de praktische uitwerking van het beleid.

Ten aanzien van de doelstellingen geeft de raad aan dat het lastig is deze te kwantificeren. Dit neemt overigens niet weg dat de raad wel degelijk op de hoogte gehouden wenst te worden over het al dan niet behalen van de doelstellingen van het beleid. De mate en wijze van sturing die daarbij horen, dienen in een later stadium te worden bepaald. Allereerst wenst de raad een discussie te voeren over de uitgangspunten en doelstellingen van het beleid.

3.3 Proces op uitvoeringsniveau

3.3.1 Inkoopmodel

De gemeente kent een gecoördineerd inkoopmodel. Dat betekent dat iedere budgethouder zelfstandig verantwoordelijk is voor de uitvoering van het inkoopbeleid. De praktische inkoop wordt in de regel gedaan door medewerkers die onder de budgethouder vallen. Afhankelijk van de opdrachtwaarde is het voor de budgethouders optioneel of verplicht om een inkoopadviseur in te schakelen in het inkooptraject. Vanuit DOWR-verband staan er twee gemeentelijk inkoopadviseurs (0,4 fte in totaal) ter beschikking aan de gemeente en worden de werkzaamheden gecoördineerd door een inkoopcoördinator. De inkoopadviseurs zorgen ervoor dat in voldoende mate aanbesteding technische en juridische kennis binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is. De inkoopadviseur opereert als een centraal aanspreekpunt en vraagbaak op het gebied van inkoop en aanbesteden voor de gehele gemeente. Daarnaast heeft de inkoopadviseur een begeleidende, adviserende, signalerende en controlerende rol. De inhoudelijke en procedurele verantwoordelijkheid blijft bij de budgethouder liggen.

De signalerende taak van de inkoopadviseur bestaat uit het vragen aan de budgethouders welke aanbestedingen in het verschiet liggen en het peilen van hun ondersteuningsbehoefte. Daarnaast

⁸ Een voorbeeld hiervan is het laten vallen van de Social Return-eis bij de aanbesteding voor huishoudelijke hulp.

wordt door de adviseurs gelet op synergie tussen aanbestedingstrajecten in DOWR- en regionaal verband.

Medewerkers van de gemeente zijn verplicht om bij iedere inkoop vanaf € 50.000,- voor leveringen en diensten en € 150.000,- voor werken de inkoopstrategie te bespreken met de inkoopadviseur. Bij het bespreken van de inkoopstrategie attendeert de adviseur de budgethouder bijvoorbeeld op het verwerken van Social Return in de offerteaanvraag. Daarnaast kan een adviseur in een concreet geval wijzen op de aanwezigheid van eisen op het gebied van duurzaamheid. In geval van inkoop onder € 50.000,- voor leveringen en diensten en € 150.000,- voor werken is het inschakelen van een inkoopadviseur optioneel. De mate waarin onder deze bedragen gebruik wordt gemaakt van de expertise van de inkoopadviseur verschilt per budgethouder. Eén budgethouder vertelde ons standaard advies te vragen aan de adviseur. Over het algemeen weten de verschillende afdelingen binnen de gemeente de inkoopadviseurs goed te vinden. De samenwerking met de inkoopadviseurs verloopt naar tevredenheid. Hoewel de adviseur slechts een adviserende rol heeft, wordt in de praktijk het advies van de inkoopadviseur in het merendeel van de gevallen opgevolgd.

Er is echter geen formele escalatieprocedure ingericht voor het geval de inkoper afwijkt van het advies van de inkoopadviseur of van het inkoopbeleid. Informeel is er wel regelmatig contact tussen de inkoopadviseurs en de budgethouders. Daarnaast wordt er pragmatisch omgegaan met het beleid. Waar bijvoorbeeld duidelijk is dat het voldoen aan eisen in een specifieke situatie niet haalbaar is, wordt de eis niet afgedwongen.

Onderdeel van de taken van de inkoopadviseur is het op de hoogte blijven van relevante ontwikkelingen in het inkoop- en aanbestedingsveld en de organisatie hierover informeren. We hebben echter geen formele structuren aangetroffen waarbinnen dit gebeurt. Informeel is er wel contact tussen de budgethouders en de inkoopadviseurs. Risico is dat de budgethouders onvoldoende op de hoogte zijn van de relevante wet- en regelgeving en het beleid. Dit blijkt ook uit de interviews met de budgethouders.

3.3.2. Uitvoering van het beleid

In het inkoopbeleid van de gemeente worden een aantal uitgangspunten en doelen geformuleerd. Onderstaand zal per doel of uitgangspunt beschreven worden hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven.

- *Het op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze besteden van overheidsmiddelen, waarbij de beste prijs-/kwaliteitsverhouding centraal staat.*

Objectiviteit en non-discriminatie binnen het proces van inkoop en aanbesteding is nadrukkelijk aan de orde bij het selecteren van partijen in geval van een meervoudig onderhandse aanbesteding en bij de beoordeling van offertes of inschrijvingen. Tijdens de gevoerde gesprekken komt naar voren dat in geval van een meervoudig onderhandse aanbesteding op objectieve gronden een inkoopstrategie wordt opgesteld aan de hand waarvan een offerteaanvraag wordt gedaan.

Om de transparantie te borgen en om de uitvoering van het beleid te kunnen toetsen, is het van belang dat de relevante stukken goed worden gearchiveerd in dossiers. In de praktijk blijkt dit niet structureel conform het beleid te worden gedaan. Bij een informatie-uitvraag in het kader van voorliggend onderzoek bleek de documentatie rondom een specifiek dossier niet op orde.

De verklaring die hiervoor werd gegeven, was dat de medewerker die destijds verantwoordelijk was voor het inkooptraject niet meer in dienst is van de gemeente. De documentatie die volgens het inkoopbeleid en -handboek aanwezig dient te zijn was niet aanwezig. Bij navraag gaven medewerkers aan niet op de hoogte te zijn van het beleid ten aanzien van dossiervorming in het inkoopproces. Hierbij werd ook aangegeven dat, afhankelijk van de aard en omvang van de opdracht, wordt gekozen om wel of geen dossier aan te leggen van het inkoopproces.

Door een IC-functionaris van de gemeente Raalte wordt jaarlijks een controle uitgevoerd op de Inkoop en aanbesteding. Dit gebeurt aan de hand van het werkprogramma 'Inkoop en aanbesteding'. De rapportage wordt vervolgens aan een review onderworpen door de concerncontroller. Hierna wordt de rapportage opgenomen in een concernrapportage, die wordt voorgelegd aan de directie en in gecompriëerde vorm wordt aangeboden aan het college.

In de rapportage komen ook eventuele verbeter- en actiepunten aan de orde. De voortgang ten aanzien van deze punten wordt getoetst gedurende de volgende rapportagecyclus.

Uit de concernrapportage komt naar voren dat in 30 gevallen geen overeenkomst is aangetroffen in het dossier. De overeenkomst is het belangrijkste onderdeel van het dossier. Daarnaast zijn ook de offerteaanvraag, offerte(s), geplaatste inkoopopdracht, vergelijking offertes en de gunningsbrief vereist volgens het inkoophandboek. Door de controller is geconcludeerd dat de vorig jaar geconstateerde verbetering van de dossiervorming zich niet heeft doorgezet. Dit maakt het voor de gemeente moeilijker om haar inkoopkeuzes te verantwoorden.

Meerjarige contracten worden vastgelegd in het systeem Legal Manager. Dit is een applicatie waarmee de rechten en plichten uit meerjarige contracten zijn te monitoren.

- *Rechtmatig inkopen, dat wil zeggen het inkopen conform de relevante (Europese) wet- en regelgeving.*

Tijdens het proces van inkoop wordt de rechtmatigheid geborgd door de inkoopadviseurs. Zij worden tijdens het inkoopproces onder andere aangehaakt om de rechtmatigheid van het inkoopproces te bewaken.

Verder wordt de rechtmatigheid van de gemeentelijke inkoop jaarlijks beoordeeld door de onafhankelijke externe accountant van de gemeente. In het accountantsverslag 2013 van de gemeente Raalte is aangegeven, dat uit een controle van de gemeente zelf is gebleken, dat is voldaan aan Europese aanbestedingsregels en de Aanbestedingswet. Voorts wordt gesteld dat uit de controlewerkzaamheden van de accountant verder geen onregelmatigheden naar voren zijn gekomen.

In het accountantsverslag 2014 van de gemeente Raalte is ten aanzien van de contractering van een groenafvalverwerkingsbedrijf een onrechtmatigheid geconstateerd. Het aanvullende onderzoek

dat naar aanleiding van de geconstateerde onrechtmatigheid is ingesteld, leidde niet tot meer relevante bevindingen op het gebied van rechtmatigheid.

Uit de rapportage van Concerncontrol komt verder naar voren dat met betrekking tot vier geselecteerde opdrachten die onder het regime van de Aanbestedingswet 2012 vallen, in geen enkel geval de keuze voor de gevolgde aanbestedingsmethode is gemotiveerd. Op basis van de Aanbestedingswet is een aanbestedende dienst hier wel toe verplicht. Het ontbreken van de motivering wordt volgens de controller (mede) veroorzaakt door het feit dat onvoldoende bekend is binnen de ambtelijke organisatie dat gemotiveerd dient te worden welke aanbestedingsprocedure wordt gevolgd.

De controller concludeert dat het proces van inkoop en aanbesteding nagenoeg geheel aan de te stellen eisen voldoet, maar dat er wel een aantal punten voor verbetering vatbaar zijn.

Een waarborg voor rechtmatigheid van handelen wordt gevormd door de bepaling dat afwijking van het inkoopbeleid slechts mogelijk en toegestaan is op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders. In zowel 2014 als 2015 is officieel geen gebruik gemaakt van deze afwijkingsbevoegdheid.

In deze periode is echter wel meerdere malen bewust of onbewust afgeweken van het beleid. Een voorbeeld hiervan is het laten vallen van de eis van 5% Social Return bij de aanbesteding huishoudelijke hulp.

- *Het creëren van een eenduidige en transparante werkwijze binnen de gemeente.*

Aan het creëren van een eenduidige werkwijze wordt voor een groot deel bijgedragen door het hanteren van duidelijke regels en procesafspraken die aansluiten op de praktijk. De relevante actoren binnen het proces van inkoop en aanbesteding zijn op de hoogte van de geldende regels en afspraken en passen deze in het merendeel van de gevallen ook toe.

Bewakers van eenduidigheid en transparantie zijn de inkoopadviseurs. Hun rol ligt in het begeleiden van processen, het informeren van inkopers en het bevorderen van synergie. Het bewaken van processen geschiedt onder andere door het gezamenlijk doorlopen van de inkoopstrategie. Bij inkooptrajecten die onder het grensbedrag vallen, is het niet verplicht inkoopadviseurs in te schakelen en is er dus geen borging op de eenduidige werkwijze vanuit de inkoopadviseurs.

Hoewel het de taak van de inkoopadviseur is de inkopers te wijzen op de eisen ten aanzien van duurzaamheid, lokaal ondernemerschap, Social Return, innovatie en samenwerking ligt de uiteindelijke beslissing bij de budgethouder. In de praktijk wordt er pragmatisch gekeken naar welke eisen uit het inkoopbeleid uitvoerbaar zijn in de specifieke situatie. Van een zekere mate van vrijblijvendheid is op dit gebied dan ook sprake. Dit wordt mede veroorzaakt door een gebrek aan sturing en controle op deze doelen.

De inkoopadviseurs streven naar het bevorderen van zowel interne als externe synergie op het gebied van inkoop. Dit doen zij onder meer door het actief benaderen van budgethouders met de vraag welke aanbestedingen in het verschiet liggen en welke ondersteuning daarin is gewenst. Daarnaast worden inkooptrajecten bij Deventer en Olst-Wijhe gemonitord en onderzocht of inkooptrajecten samengevoegd kunnen worden. Doordat de inkoopadviseurs niet bij alle inkooptrajecten

zijn betrokken, hebben zij slechts beperkt zicht op de mogelijkheden tot bundeling van opdrachten of het gezamenlijk doorlopen van een inkooptraject.

Uit de interne controle komt naar voren dat er mogelijkheden liggen om opdrachten samen te voegen. Met name op het gebied van de inhuur van personeel. Verder komt ook uit de ABC-analyse naar voren dat ruimte bestaat om opdrachten te bundelen. Dit speelt vooral op de gebieden Beveiliging en Schoonmaak. De mogelijkheid tot samenvoeging van opdrachten wordt ook onderzocht en gemonitord door de inkoopcoördinator aan de hand van crediteurenanalyses.

- *Het beperken van zowel juridische als financiële risico's.*

Op een aantal manieren wordt in het inkoopproces gewerkt aan het beperken van de juridische en financiële risico's. Bij het beperken van juridische risico's speelt de inkoopadviseur een belangrijke rol. De juridische kennis op het gebied van inkoop en aanbesteding wordt door de inkoopadviseurs geleverd. In het geval van een Europese aanbesteding wordt het inkoopproces begeleid door een extern bureau dat hierin is gespecialiseerd. Hiermee wordt gepoogd te borgen dat de vereiste expertise voor het aanbestedingstraject in huis wordt gehaald en eventueel hieruit voortvloeiende risico's worden ondervangen.

Onderdeel van de inkoopstrategie is de verwachte omvang van de opdracht. Er vindt geen (gemeentebrede) evaluatie plaats van de inschatting zoals deze in het format inkoopstrategie is gemaakt ten opzichte van de uiteindelijke kosten. Verder wordt een aanbestedingskalender bijgehouden. Deze kalender geeft voor een deel van de aanbestedingen de geschatte omvang. In de ABC-analyse wordt een overzicht gegeven van de totale omvang van de inkoop door de gemeente.

- *Het realiseren van duurzaam inkopen binnen de gehele gemeentelijke organisatie, waarbij het de ambitie is om in 2015 100% duurzaam in te kopen.*

Binnen de gemeente is bekend dat duurzaamheid onderdeel uitmaakt van het inkoopproces. Dat de gemeente de ambitie heeft om in 2015 100% duurzaam in te kopen, is echter beperkt bekend bij de medewerkers.

In de inkoopstrategie dient aangegeven te worden of de criteria voor duurzaam inkopen worden gehanteerd. Uit de gesprekken met betrokkenen bij het inkoopproces komt naar voren dat sterk van de dienst of het werk afhangt in hoeverre duurzaamheid onderdeel uitmaakt van een bestek.⁹ In het geval duurzaam aanbesteden praktisch gezien problematisch of niet haalbaar is, wordt ervoor gekozen deze eis te laten vervallen. Doordat er niet wordt gerapporteerd over het behalen van de 100% duurzaamheidsdoelstelling en hier dus ook niet op wordt gestuurd, worden medewerkers hier niet of beperkt op aangesproken en is er niet bekend in welke mate er van deze beleidsdoelstelling wordt afgeweken en wat de onderbouwing hiervoor is. Hoewel de formele doelstelling 100% duurzaam inkopen conform PIANOO-richtlijnen is, geven betrokkenen aan dat er nog winst valt te behalen op deze doelstelling.

⁹ Een voorbeeld hiervan is het laten vervallen van de euro 5 norm voor voertuigen bij de aanbesteding van het leerlingenvervoer.

- *Het creëren van zoveel mogelijk (extra) voordeel voor de gemeenschap of de maatschappij (maatschappelijke waarde).*

Het merendeel van de relevante actoren onderschrijft het belang van het beleid op het gebied van lokaal ondernemerschap. Er zijn echter ook actoren (onder andere in de raad) die het stimuleren van lokaal ondernemerschap van ondergeschikt belang vinden. Het bevorderen van het lokaal ondernemerschap uit zich in de praktijk door in geval van enkelvoudig onderhandse aanbesteding eerst binnen de gemeentegrenzen te kijken naar geschikte partijen. Hoewel er niet wordt gemonitord, komt uit de interviews naar voren dat bij meervoudig of enkelvoudige aanbestedingen, waar mogelijk, altijd één lokale ondernemer wordt uitgenodigd. De ABC-analyse die sinds 2014 jaarlijks wordt uitgevoerd, geeft onder andere inzicht in het totale volume en het aandeel dat bij lokale ondernemers wordt besteed (de outcome van dit beleid). Doordat er in de ABC-analyse geen referentiecijfers of doelstellingen zijn opgenomen, is het niet mogelijk om het effect van het beleid hiermee te beoordelen.

Daarnaast wordt door de gemeente ('team Projecten') een lijst bijgehouden welke lokale ondernemers zijn uitgenodigd een offerte in te dienen. Deze lijst heeft louter betrekking op civieltechnische projecten. Mede op basis van deze lijst wordt besloten welke aanbieders worden uitgenodigd voor een inschrijving.

In geval van Europese aanbestedingen wordt getracht het bestek dusdanig op te stellen dat het ook voor lokale ondernemers mogelijk is zich in te schrijven. Dit gebeurt onder meer door gebruik te maken van percelen. Daarnaast vindt overleg plaats met lokale ondernemers en het midden- en kleinbedrijf op regionale schaal. Ook wordt door de gemeente overleg gevoerd met 'Bouwend Nederland', de ondernemersorganisatie voor de bouw en de infra.

Wat betreft het opnemen van de verplichting tot Social Return in een offerteaanvraag of aanbestedingsbestek bestaat nog de nodige onduidelijkheid bij budgethouders en inkoopadviseurs. Zij geven aan zoekende te zijn naar de wijze waarop invulling te geven aan deze eisen, zeker in geval van opdrachten onder de Europese aanbestedingsgrens. Uit de interviews blijkt verder dat het onderscheid tussen Social Return en sociale werkvoorziening voor de medewerkers niet duidelijk is. In het beleid is opgenomen dat daar waar mogelijk invulling gegeven zal worden aan Social Return, bijvoorbeeld door extra waarde toe te kennen aan inschrijvers die hier invulling aan geven. Hoeveel Social Return de gemeente mag kosten is echter onduidelijk. Door het ontbreken van duidelijke regelgeving en centrale sturing op beleidsdoelstellingen die zich bevinden op maatschappelijk vlak is er sprake van grote vrijblijvendheid ten aanzien van deze doelstellingen. Volgens betrokkenen worden de mogelijkheden op het gebied van Social Return onvoldoende benut. Ditzelfde geldt volgens hen voor de inzet vanuit de sociale werkvoorziening. In het verleden was er een coördinator Social Return. Medewerkers gaven aan dat dit prettig werkte.

- *Het bevorderen van inkoop samenwerking.*

Zoals reeds aangegeven, streven de inkoopadviseurs naar het bevorderen van externe synergie op het gebied van inkoop. Dit doen zij onder meer door het actief benaderen van budgethouders met de vraag welke aanbestedingen in het verschiet liggen en door inkooptrajecten bij Deventer en Olst-

Wijze te monitoren. Daarnaast speelt de inkoopcoördinator hierin een belangrijke rol. In het regie-overleg inkoop bespreekt hij de lopende samenwerkingen en worden nieuwe samenwerkingsmogelijkheden besproken.

In DOWR-verband wordt aan de regiegroep¹⁰ gerapporteerd over de voortgang van de samenwerking op het gebied van inkoop en mogelijkheden om gezamenlijke inkoop te bevorderen. Over de omvang en aard van de gezamenlijke inkoop zijn geen cijfers beschikbaar op het niveau van de beleidsbepaler.

De ABC-analyse geeft verder aan dat de mogelijkheden tot inkoopsamenwerking nader onderzocht dienen te worden. Wat de status hiervan is, is onbekend.

¹⁰ De regiegroep bestaat uit een afvaardiging op directie en management niveau van de drie gemeenten

4. Reactie College van burgemeester en wethouders

Op de volgende bladzijden treft u de bestuurlijke reactie aan zoals wij deze hebben ontvangen op 13 januari 2016.

Rekenkamercommissie van de gemeente
Raalte

t.a.v. de heer R.R. Malag

Postbus 140

8100 AC RAALTE

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Zaaknummer:	Documentnr.:	Datum:
rkc15/58	11 december 2015	1641-2015		13 januari 2016
Onderwerp:	Bijlagen:	Voor informatie:		
Bestuurlijke reactie		Martijn Luikens, tel.: (0572) 347 799		

Geachte heer Malag,

We hebben waardering voor het onderzoek van de rekenkamercommissie naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wij zijn content dat er gedurende het onderzoek goed overleg is geweest tussen de commissie en de gemeentelijke organisatie. We willen ons als organisatie continue verbeteren. In deze brief geven wij eerst een algemene reactie, daarna gaan we in op de conclusies en aanbevelingen van uw rapport.

Algemeen

Ons inkoop- en aanbestedingsbeleid is in nauwe samenspraak met meerdere partijen in de regio tot stand gekomen. Zo zijn aanbevelingen vanuit meerdere ondernemersorganisaties in ons beleid of in de uitvoering opgenomen. Aan dit proces hebben organisaties zoals de Kamer van Koophandel, MKB Nederland en regionale ondernemersverenigingen deelgenomen. Dit heeft geleid tot gedragen beleid en vereenvoudiging van het inkoopproces, met minder administratieve lasten.

Het beleid is grotendeels gebaseerd op eerder door de gemeenteraad geformuleerde uitgangspunten, zoals op het gebied van duurzaamheid en signalen over kansen voor lokale ondernemers. Bij Social Return on investment is zoveel mogelijk aangesloten bij gebruikelijke landelijke normen. Het beleid is door het college vastgesteld, gepubliceerd en ter kennisname naar de gemeenteraad doorgeleid. Op 20 april 2015 hebben wij in een technisch beraad toelichting aan de gemeenteraad gegeven over de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De afzonderlijke portefeuillehouders zijn betrokken bij belangrijke inkoop- en aanbestedingstrajecten en het nemen van besluiten omtrent de inkoopstrategie. Bij inkoop- en aanbestedingstrajecten met veel impact (bijvoorbeeld Nieuw Tijenraan) wordt de inkoopstrategie in het college bepaald. Hierdoor is er voldoende maatwerk mogelijk om bij iedere aanbesteding een juiste afweging te maken tussen de belangen die er zijn tussen prijs, kwaliteit, Social Return, lokale belangen en duurzaamheid.

Daarnaast is er (inmiddels) een gestructureerd portefeuillehouderoverleg inkoop. Hierin wordt integraal met de wethouder afgestemd welke aanbestedingen op de jaarkalender staan. Ook worden trends en ontwikkelingen op het vakgebied besproken. Door de combinatie van afzonderlijke overleggen en het integraal inkoopoverleg is het college voldoende in positie om bij te sturen bij belangrijke inkoop-en aanbestedingstrajecten.

Tenslotte ontvangen we ook jaarlijks een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring van de accountant. Hierbij blijven we ruimschoots beneden de gestelde goedkeuringstoleranties.

Conclusies

Hieronder geven we een korte inhoudelijke reactie op uw belangrijkste conclusies. Met name over de aspecten waarbij een aanvulling naar onze mening recht doet aan de situatie.

Beleid

In uw onderzoek geeft u aan dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet is vastgesteld door de gemeenteraad, ondanks het feit dat er beleidsrijke elementen in staan zoals duurzaamheid en Social Return. Daarnaast geeft u aan dat er geen handvatten zijn meegegeven over hoe om te gaan met conflicterende doelstellingen, waardoor het onvoldoende concreet is. Ten slotte geeft u aan dat er geen gestructureerde rapportages aanwezig zijn.

Zoals hiervoor beschreven, zijn wij van mening dat sommige beleidsrijke elementen zijn gebaseerd op eerdere besluiten van de gemeenteraad en landelijke normen. Denk daarbij aan duurzaamheid

of SROI. Het is een bevestiging en voortzetting van die kaders (zie ook de reactie op de aanbeveling hierover).

Uw conclusie met betrekking tot het ontbreken van concrete handvatten onderschrijven we. Naar onze mening wordt deze afweging per aanbesteding gemaakt in de inkoopstrategie.

Een aanbesteding van bijvoorbeeld leerlingenvervoer geeft goede SROI mogelijkheden en hier zal ook zwaar op ingezet worden in de praktijk. Een aanbesteding van bijvoorbeeld accountantsdiensten biedt minder mogelijkheden om in te zetten op SROI, duurzaamheid of lokaal ondernemerschap.

Het is naar onze mening niet wenselijk om in het generieke beleid handvatten mee te geven hoe hiermee om te gaan in elke individuele aanbesteding. De diversiteit tussen de verschillende aanbestedingen is hiervoor te groot. Hierdoor zou het beleid ook statisch worden en laten we kansen, die er zijn, liggen.

Uw conclusie ten aanzien van het niet aanwezig zijn van gestructureerde rapportages onderschrijven we gedeeltelijk. De accountant voert jaarlijks een rechtmatigheidstoets uit op de inkopen en aanbestedingen. Hij rapporteert hierover in zijn verslag van bevindingen bij de accountantscontrole op de jaarrekening.

Uitvoering

U geeft aan dat bij de accountantscontrole een onrechtmatigheid in de uitvoering is vastgesteld en dat er bij een concrete aanbesteding afgeweken is van het beleid zonder gefundeerd collegebesluit.

Door de accountant is inderdaad vastgesteld dat er in 2014 in één specifiek geval niet volledig is gehandeld conform de geldende inkoop- en aanbestedingsregels. Dit is in het accountantsverslag aan de gemeenteraad bekend gemaakt.

Er wordt een voorbeeld genoemd van een geval waarin van het beleid is afgeweken zonder collegeadvies. Dit is een juiste constatering. De toevoeging van uw commissie dat 'dit de vraag oproept in hoeveel andere gevallen is afgeweken van het beleid zonder dat hier een collegebesluit aan ten grondslag heeft gelegen' vinden we echter geen conclusie, maar een veronderstelling. We kunnen ons dan ook niet vinden in deze veronderstelling omdat in de praktijk wel degelijk gemotiveerd en met instemming van het college wordt afgeweken. Een voorbeeld hiervan is de afwijking van het beleid bij de aanbesteding van het leerlingenvervoer. Hier is door het college besloten om af te wijken van de Euro 5 norm.

Bestuur gemeente

U geeft aan dat het college en de gemeenteraad niet op gestructureerde wijze op de hoogte worden gehouden van de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

We onderschrijven deze conclusie. Een uitzondering hierop is het accountantsrapport waarbij op rechtmatigheid van de inkoop en aanbesteding wordt getoetst. Ook wordt de gemeenteraad bijgepraat indien hier aanleiding toe is. Meest recent is het technisch beraad met de raad op 20 april 2015 waarin ook is ingegaan op het wettelijk kader, het lokaal inkoop- en aanbestedingsbeleid en de praktijk.

Controle, toezicht en evaluatie

U geeft aan dat uit de interne controle naar voren komt dat de dossiervorming niet op orde is.

We onderschrijven deze conclusie. Ondanks het feit dat de procedures rondom dossiervorming zijn vastgelegd in het handboek inkoop wordt in de praktijk niet door alle betrokkenen conform de procedure gehandeld.

Aanbevelingen

Hieronder gaan we in op de aanbevelingen die in het rapport zijn omschreven.

Evaluatie

Evalueer het inkoop- en aanbestedingsbeleid (dat kan op basis van dit rapport) met de raad en voer een discussie over de beleidsrijke doelstellingen en laat dit vaststellen door de gemeenteraad.

Wij ondersteunen deze aanbeveling van harte. Dit onderzoek zal gebruikt worden om bij de volgende aanpassing van het beleid verbeteringen door te voeren. Deze aanpassing zal naar verwachting in de loop van 2016 plaatsvinden. Hierbij verwerken we de suggesties uit het rapport zoveel mogelijk. De kaders voor het autonome beleid zoals SROI, duurzaamheid en lokaal voorkeursbeleid leggen we aan de gemeenteraad voor.

De uitvoeringsregels die ook in het beleid zijn vastgelegd zien wij wel als een bevoegdheid van het college. Dit is o.a. ook vastgelegd in onze financiële verordening: *“Het college draagt zorg voor: Het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.”*

Een uitzondering vormt de aanbeveling over een afweging tussen de doelstellingen. Deze aanbeveling is naar onze mening niet in het generieke beleid te vervatten. Onze argumentatie hiervoor hebben we bij de reactie op de conclusies weergegeven.

Rapportagestructuur

U beveelt aan om een structurele rapportagestructuur op te zetten.

We geven deze aanbeveling binnen onze organisatie en in samenspraak met de gemeenteraad verder gestalte. Hierbij willen we zoveel mogelijk aansluiten bij de reguliere P&C cyclus.

Signaleringsfunctie

Beleg de signaleringsfunctie ten aanzien van afwijkingen in de uitvoer van het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de organisatie.

We onderzoeken in hoeverre we een signaleringsfunctie kunnen inbouwen in het proces. Er zijn al tal van verbeteringen ingezet. Onder andere op het gebied van digitale procesflow en archivering zijn in 2015 de nodige stappen gezet. We proberen dit verder uit te breiden met een signaleringsfunctie, maar hierbij zoeken we wel naar een balans tussen de verwachte opbrengst en de inzet van ambtelijke capaciteit.

Aandacht

U beveelt aan om het inkoop- en aanbestedingsbeleid opnieuw onder de aandacht van de betrokken medewerkers te brengen.

Begin 2016 geven we binnen de organisatie opnieuw voorlichting. Hierbij brengen we dossiervorming, signalering en de rechtmatigheidsregels pregnant onder de aandacht.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte,

de secretaris

Karin Cornelissen

de burgemeester

Martijn Dadema

5. Nawoord

De rekenkamercommissie is tevreden met de bestuurlijke reactie op het onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Raalte. Het grootste deel van de conclusies wordt onderschreven en de meeste aanbevelingen worden overgenomen of zijn soms al in uitvoering gebracht, zoals een gestructureerd (en structureel?) portefeuilleoverleg inkoop. De rekenkamercommissie hoopt, dat de evaluatie en aanpassing van het beleid niet alleen “naar verwachting” in 2016 zal plaatsvinden maar ook daadwerkelijk dit jaar gerealiseerd wordt.

Daar waar in de bestuurlijke reactie kanttekeningen worden geplaatst, wil de rekenkamercommissie enkele conclusies graag nog toelichten.

De conclusie, dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet is vastgesteld door de gemeenteraad, wordt in de bestuurlijke reactie genuanceerd door te verwijzen naar eerdere besluiten van de raad en landelijke normen met betrekking tot beleidsrijke elementen. Als dat zo is, dan roept dat des te meer de vraag op, waarom het integrale beleidsdocument niet aan de raad is voorgelegd.

De conclusie over het ontbreken van concrete handvatten om afwegingen te kunnen maken bij conflicterende doelstellingen wordt onderschreven, maar is volgens de bestuurlijke reactie een bewuste beleidskeuze. Hierdoor zou het mogelijk zijn om via maatwerk bij iedere aanbesteding de juiste afweging te maken tussen de beleidsrijke elementen. Maatwerk zal regelmatig nodig zijn en generieke normen kunnen dit belemmeren. Een goede afweging is echter alleen mogelijk, als de condities ervan op een transparante en controleerbare wijze beschreven staan. Daarmee kan de raad zijn controlerende en kaderstellende rol waarmaken.

Wij wensen de raad en bestuurders veel wijsheid toe bij de verdere besluitvorming over het inkoop- en aanbestedingsbeleid en hopen met dit rapport daar een bijdrage aan geleverd te hebben.

Bijlage 1

Normenkader

Onderdeel	Beoordelingscriterium
Beleid en uitgangspunten	De gemeente heeft beleid opgesteld inzake inkoop en aanbesteding.
	Dit beleid is helder, begrijpelijk en concreet geformuleerd.
	Het beleid beschrijft wanneer tot inkoop en aanbesteding mag worden overgegaan.
	In het beleid is de wijze van evaluatie opgenomen.
	Het beleid is vastgesteld door de raad.
	Het beleid is vertaald in normen en richtlijnen.
	Het proces van inkoop en aanbesteding is beschreven en generiek toepasbaar.
	In het beleid is onderscheid gemaakt tussen eisen en wensen ten aanzien van inkoop en aanbesteding.
	Het beleid is maar voor één uitleg vatbaar.
	Het beleid voldoet aan vigerende Europese en nationale wet- en regelgeving.
Het proces op politiek- bestuurlijk niveau	Op het niveau van het college bestaat voldoende inzicht in de mate waarin de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn/worden bereikt.
	Op het niveau van het college is inzicht in (hoofdpijnen van) de omvang van de inkoop en aanbesteding en de redenen hiervoor.
	Het beleid is dynamisch en leent zich ervoor in te spelen op actuele behoeften.
Het proces op uitvoeringsniveau	Er worden duidelijke criteria of regels gehanteerd met betrekking tot de te volgen inkoop- of aanbestedingsprocedure.
	Managers, leidinggevenden en inkopers zijn bekend met het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
	Inkoop en aanbesteding vinden plaats volgens de voorgeschreven procedure.
	Het proces ter beoordeling van een inkoop- of aanbestedingsaanvraag is duidelijk omschreven.
	Besluiten tot inkoop en aanbesteding voldoen zowel inhoudelijk als procedureel aan de eisen die het beleid voorschrijft.
	Besluitvorming inzake inkoop en aanbesteding (strategisch, tactisch en operationeel) wordt eenduidig (binnen de kaders) uitgevoerd.
	Er is inzicht in de kosten van beoogde en gerealiseerde inkoop en aanbesteding.
	Voorafgaand aan inkoop of aanbesteding wordt een raming gemaakt van de kosten.

Onderdeel	Beoordelingscriterium
	De aangeleverde informatie in het kader van de interne beoordeling van het proces van inkoop en aanbesteding is toereikend.
	Er zijn duidelijke afspraken over de frequentie en wijze van evalueren. Het evalueren gaat over resultaten, kosten en verantwoording.
	De afspraken over evaluatie worden nageleefd.
Relatie met de raad	De raad stelt kaders vast voor inkoop en aanbesteding.
	Vooraf is bepaald welke informatie de gemeenteraad nodig heeft voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taak.
	De raad wordt periodiek op de hoogte gebracht van de kosten en resultaten van inkoop en aanbesteding.
	De raad ontvangt deze informatie tijdig.
	Deze informatie is getoetst op juistheid.
	Deze informatie is relevant voor de beoordeling in hoeverre de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn/worden bereikt.
Controle	Periodiek vindt interne en externe controle plaats op de uitvoering van het proces van inkoop en aanbesteding.
	Conclusies en aanbevelingen die hieruit voortkomen worden opgevolgd.

Bijlage 2

Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten:

- Management letter accountant tussentijdse controle 2015
- Accountantsverslag 2014
- Aanbestedingskalender gemeente Raalte
- ABC-inkoopanalyse
- ABC-rapportage gemeente Raalte 2013
- DOWR-controleprogramma Inkoop- aanbesteden 2014
- Werkplan interne controle
- Format inkoopstrategie
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid + algemene voorwaarden
- Inkoophandboek
- Presentatie aan de raad: Technisch beraad aanbesteden Raalte

Bijlage 3

Overzicht interviews

Overzicht interviews:

- De heer A. Dankert – Inkoopcoördinator DOWR
- Mevrouw A. Denissen – Inkoopadviseur DOWR
- De heer H. Ruigrok – Inkoopadviseur DOWR
- Mevrouw K. Cornelissen – Gemeentesecretaris gemeente Raalte
- De heer J. van Loevezijn – Wethouder gemeente Raalte
- De heer M. Luikens - Teammanager Advies gemeente Raalte
- Mevrouw S. Hertog – Manager Samenleving gemeente Raalte
- De heer W. Haarman – Voorzitter Kring Raalter Werkgevers
- De heer M. Roescher – Directeur TCR groep BV
- De heer J. de Kruijff – Manager Beheer en onderhoud gemeente Raalte
- Afvaardiging Gemeenteraad Raalte
 - Mevrouw A. Hoeneveld
 - De heer A. van der Wilt
 - De heer B Grolleman
 - De heer D. Buitenkamp
 - De heer J. Seekles
 - De heer P. Moorman
 - De heer W. Tutert