

Van Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73, 6827 AV Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport **Rapportage inkoop-
en aanbestedingsbeleid**

Opdrachtgever
Rekenkamercommissie
gemeente Ommen

Referentie
Arnhem, 20 oktober 2015
Ons kenmerk 1015052-022d/lri/ppa

Inhoud

0	Samenvatting en toets van bevindingen	1
	Toets van bevindingen	2
1	Conclusies en aanbevelingen	6
1.1	Conclusies	6
1.2	Aanbevelingen	7
2	Inleiding	9
2.1	Aanleiding	9
2.2	Vraagstelling	9
2.3	Afbakening: Gemeente Ommen en bestuursdienst Ommen-Hardenberg	10
2.4	Onderzoeksmethode	12
2.5	Leeswijzer	12
3	Bevindingen over het inkoop- en aanbestedingsbeleid	13
3.1	Doelstellingen van het beleid	13
3.2	De normen waarop het beleid is gebaseerd	14
3.3	Rechtmatigheid van het beleid	15
3.4	Aandacht voor de lokale economie	15
4	Bevindingen over kaderstelling	16
4.1	Informatie aan de raad	16
4.2	Beperkingen en mogelijkheden voor de gemeenteraad	17
5	Bevindingen over uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid	18
5.1	Interne procesafspraken en waarborgen	18
5.2	Consistentie van uitvoering met het beleid	20
5.3	Verantwoording	22
5.4	Samenwerking	23

Bijlagen

1	Bestudeerde documenten
2	Lijst met geïnterviewde personen
3	Bevindingen casestudie
4	Kwalitatieve benchmark
5	Uitgangspunten inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen
6	Centrale begrippen van inkopen en aanbesteden

0 Samenvatting en toets van bevindingen

De Rekenkamercommissie Ommen heeft een onderzoek uitgevoerd naar inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Een onderwerp dat door leden van de gemeenteraad is aangereikt. De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

"Wat is het voorgenomen inkoop- en aanbestedingsbeleid, hoe vindt de uitvoering in de praktijk plaats en hoe is de beoordeling waar het gaat om rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?"

Het onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van 2015. In het onderzoek zijn beleidsdocumenten bestudeerd, zijn interviews gehouden met de bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid direct betrokken medewerkers en bestuurders, raadsleden en lokale ondernemers. Verder zijn enkele cases bestudeerd om een beeld te krijgen van de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De bevindingen uit dit onderzoek zijn daarnaast vergeleken met de gegevens over het inkoop- en aanbestedingsbeleid van enkele andere gemeenten.

Bevindingen

Beleidsbeschrijving

De gemeente Ommen beschikt over een modern inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het beleid is in februari 2013 door het college vastgesteld. Daarin is aandacht voor aspecten als Social Return (SR), duurzaamheid, de lokale economie en mkb.

Kaderstelling

De gemeenteraad van Ommen heeft in de commissievergadering van maart 2013 kennisgenomen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarin is op verzoek van de raad aandacht voor onder andere Social Return. Verdere kaders voor het inkopen en aanbesteden zijn niet specifiek gesteld door de raad, behalve wat in ander beleid is gesteld over aspecten als duurzaamheid en lokale economie. Over de resultaten van inkoop en aanbesteding is de raad niet op de hoogte gesteld, evenmin over de bijdrage aan beleidskaders als duurzaamheid, SR en lokale economie. In sommige projecten is wel met de raad gesproken over de inhoudelijke aspecten van specifieke investeringen en de uitvoering van werken.

Het beleid van de gemeente Ommen voor inkoop en aanbesteding wordt, waar mogelijk, gevolgd, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaam inkopen en het betrekken van lokale ondernemers in procedures. Lokale ondernemers ervaren echter de huidige gang van zaken als bureaucratisch. Vooral als zij die vergelijken met de situatie van voor de Bestuursdienst Ommen Hardenberg (BOH). De inkoop-ondersteunende systemen van de gemeente/BOH zijn nog niet volledig op orde om contractbeheer en -management te ondersteunen. Daar zijn nog stappen in te maken.

Beleidsuitvoering

Vanuit Bestuursdienst Ommen-Hardenberg worden alle inkopen en aanbestedingen verzorgd, zowel voor de gemeenten Ommen en Hardenberg als voor de BOH zelf. Deze laatste inkopen en aanbestedingen zijn niet specifiek voor één van beide gemeentes toe te wijzen.

Het bereik van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen is beperkt tot de inkopen en aanbestedingen specifiek voor Ommen, wat in de praktijk neerkomt op investeringen in bijvoorbeeld bouw en infrastructuur (werken) die voortkomen uit de programmabegroting en inkopen in het sociaal domein. Inkopen en aanbesteden met betrekking tot inhuur van mensen of materieel vindt plaats vanuit de BOH. Daartoe heeft de BOH eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, dat gelijk is aan dat van de gemeente Ommen. Wel is er voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid bij BOH een andere mandaatregeling dan voor Ommen.

De inkoop en aanbesteding voor, zowel de gemeente Ommen als de BOH (en de gemeente Hardenberg) vanuit de BOH, is een lijnverantwoordelijkheid. De verantwoordelijke inkopers (mandaat en/of budgethouders) worden bijgestaan door inkoopadviseurs. In een aantal gevallen, met name bij aanbestedingen vanuit de afdeling openbaar gebied, wordt externe begeleiding ingehuurd. Voor sommige complexe inkopen, in met name het sociaal domein, is de samenwerking met andere gemeenten groter dan de beide gemeenten en BOH.

In de onderstaande tabel zijn de bevindingen van het onderzoek kernachtig getoetst aan het normenkader dat de Rekenkamercommissie voor dit onderzoek heeft vastgesteld.

Toets van bevindingen

Hieronder geven wij puntsgewijs een overzicht van de vergelijking van de normen met de bevindingen weer.

Beleidsbeschrijving	
Norm	Toelichting
Het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid is formeel vastgesteld.	Het college heeft het beleid op 26 maart 2013 vastgesteld.
Het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleidsplan bevat SMART-geformuleerde beleidsdoelen.	Ja. Er is een smart doelstelling beschreven voor duurzaamheid: in 2015 100% duurzaam inkopen overeenkomstig de duurzaamheidscriteria van Agentschap NL. Voor Social Return is de doelstelling dat opdrachtnemers worden verplicht 5% van de loonsom te besteden aan inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Voor lokale ondernemers ontbreekt een SMART doelstelling.
De gemeente voldoet bij de inkoop aan de wettelijke voorschriften en de vastgestelde richtlijnen. Deze zijn vastgelegd in de Europese Richtlijn voor inkoop (nr. 2004/18/EG van het Europees Parlement en de raad), in nationale wetgeving, zoals bijvoorbeeld de Aanbestedingswet en de bijbehorende besluiten.	De gemeente Ommen voldoet aan de wet- en regelgeving en gestelde richtlijnen. De accountant heeft bij de controle van de jaarrekening geconstateerd dat in drie dossiers sprake was van een onrechtmatige aanbesteding, wat wel binnen de gehanteerde tolerantiegrens bleef.
In het beleid wordt aandacht besteed aan verschillende soorten inkoopstrategieën (financieel, soorten risico, alleen of in samenwerking).	In het beleid wordt aandacht geschonken aan de inkoopstrategieën.

Beleidsbeschrijving

Norm	Toelichting
De gemeente heeft integriteitbeleid geformuleerd en geïntegreerd met het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is het uitgangspunt van integriteit benoemd en verwezen naar het integriteitsbeleid van Ommen.
In het beleid wordt aandacht besteed aan bredere maatschappelijke overwegingen zoals duurzaamheid, sociale dimensie, lokale en regionale economie, etc.	De gemeente Ommen besteedt in het beleid aandacht aan zaken als SR, duurzaamheid en lokale economie.
In het beleid zijn maatregelen opgenomen voor het waarborgen van de doelmatigheid.	Doelmatigheid wordt in het beleid bevorderd door de inzet van de inkoopadviseurs bij inkopen en aanbestedingen boven een bepaald bedrag, door samenwerking en door contractbeheer en -management.

Kaderstelling

In de begrotingscyclus zijn de beoogde resultaten van inkoop en aanbesteding expliciet benoemd.	De raad wordt niet in het algemeen geïnformeerd over inkopen en aanbesteden.
Het beleid wordt periodiek geactualiseerd aan de hand van relevante gemeentelijke, landelijke, wettelijke en overige ontwikkelingen.	Het beleid wordt periodiek (bijvoorbeeld bij nieuwe wetgeving) geactualiseerd. De laatst door het college vastgestelde actualisering is van 2013.
De in te kopen werken, goederen en diensten zijn ingepland in de financiële planningscyclus op meerjarig en jaarlijks niveau.	Sinds 2015 wordt gewerkt met een inkoopkalender. Deze kan nog verder doorontwikkeld worden.
De gemeente hanteert een systematiek van interne controle aan de hand waarvan het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek wordt beoordeeld.	De inkoopadviseurs, afdelingshoofd en controllers van de afdelingen zien intern toe op het correct verlopen van het inkopen en aanbesteden. Extern vindt toetsing door de accountant plaats. Evaluatie van de inkopen en aanbestedingen is niet regulier.
De bestuurlijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de raad ten aanzien van de inkoop zijn benoemd, uitgewerkt en worden ook toegepast.	Er is geen verantwoordelijkheid voor de raad vastgelegd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door de raad op het gebied van integriteit, duurzaamheid, versterken lokale/regionale economie en andere relevante gemeentelijke beleidsdoelen.	De raad verkrijgt geen informatie over de resultaten en effecten van beleid op het gebied van o.a. duurzaamheid, waardoor bijsturing niet mogelijk is.
In de uitvoering wordt aandacht besteed aan het periodiek evalueren en het intern leren van inkoop- en aanbestedingstrajecten.	Het beleid wordt eens in de drie jaar geëvalueerd. Daarnaast dragen de inkoopadviseurs zorg voor kennisdeling.
De gemeente beschikt over een overzicht van de aanbestedingen en contracten en de daarbij relevante partijen en gegevens.	Er wordt jaarlijks een spendanalyse opgesteld, waarin de diverse inkopen en aanbestedingen zijn opgenomen. De spendanalyse over 2014 moet nog worden besproken en goedgekeurd.

Beleidsuitvoering

Norm	Toelichting
Het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor inkoop en aanbesteding.	Uit de gesprekken en cases blijkt dat, voor de inkopen en aanbestedingen van de gemeente Ommen, het beleid wordt gevolgd. In het geval van de BOH inkopen prevaleert de prijs soms.
Het inkoopproces en daaronder vallende processtappen, is ingericht op doeltreffendheid en doelmatigheid.	Het proces is zodanig ingericht.
Inkoop- en aanbestedingstrajecten worden doorlopen conform de hiertoe opgestelde processtappen.	Uit de gesprekken en cases komt naar voren dat de trajecten conform de procedures worden uitgevoerd. Niet in alle gevallen waar dit volgens het beleid zou moeten, wordt de inkoopadviseur betrokken, met name in technische inkooptrajecten wordt vaak externe deskundigheid ingehuurd om ook de inkoop te regelen. Evaluatie van individuele inkooptrajecten is nog een uitzondering.
Het integriteitbeleid, duurzaamheid, versterken lokale/ regionale economie, samenwerking en andere gemeentelijke relevante beleidsuitgangspunten zijn geoperationaliseerd in de gemeentelijke inkoopprocedures en er wordt aantoonbaar, conform deze procedures gehandeld.	In het beleid staan deze uitgangspunten in meer en mindere mate geoperationaliseerd. Uit de cases blijkt echter niet of maximaal gebruik is gemaakt van de kansen voor duurzaamheid en versterking van de lokale economie.
Leveranciers worden uitsluitend op basis van een verkenning van de markt en volgens een vast protocol uitgenodigd offerte uit te brengen.	Uit de gesprekken komt naar voren dat er bij inkopen rekening wordt gehouden met kansen in de markt en dat er conform eigen procedures wordt ingekocht.
De gemeente hanteert eigen inkoopvoorwaarden om de juridische, financiële en commerciële uitgangspunten en voorwaarden te benoemen, waartegen zij bereid is inkoopovereenkomsten te sluiten.	De gemeente heeft inkoopvoorwaarden vastgesteld.
Er zijn procedures, waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle in het algemeen en in bijzonder interne controle op integriteit, het opnemen van duurzaamheidseisen, etc. in het inkoopproces.	Er is een procedure voor het gebruik van een startformulier bij inkopen en voor interne controle.
Bij inkoop- en aanbestedingstrajecten worden gedurende het inkoopproces momenten van beïnvloeding gebruikt om tot een optimaal resultaat te komen.	Door middel van het startformulier en in overleg met de inkoopadviseur kan de best passende inkoopprocedure worden gekozen (boven een bepaald bedrag verplicht).
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is goed bekend bij betrokkenen en verantwoordelijken.	Ja, inkopers zijn op de hoogte van het beleid.
In het beleid en uitvoering wordt aandacht besteed aan gewenste schaalgrootte en randvoorwaarden wanneer regionale samenwerking wordt aangegaan.	Op inkopen, waar dit relevant is, wordt op verschillende schaalniveaus samengewerkt.

Beleidsuitvoering

Norm

Samenwerking in inkoop leidt tot aanwijsbare economische en organisatorische voordelen.

Toelichting

Hoewel financieel en kwantitatief niet exact aan te geven is, is er voordeel behaald door samenwerking, door verbetering van de kwaliteit in de organisatie, het delen van kosten voor inkoopprocedures en een door de gezamenlijke omvang van de inkoop waarschijnlijk lagere prijs.

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Conclusies

Hoofdconclusie

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen en de uitvoering daarvan voldoet in belangrijke mate aan de eisen die daaraan, uit het oogpunt van rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, gesteld moeten worden. Er zijn wel een aantal relevante punten ter verbetering aangetroffen.

Beleidsbeschrijving

- Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen voldoet inhoudelijk aan de normen die aan een modern inkoop- en aanbestedingsbeleid moeten worden gesteld.
- Er zijn geen SMART-doelstellingen over het aandeel van inkoop en aanbesteding voor lokale ondernemers geformuleerd. Voor duurzaamheid en voor Social Return zijn deze doelstellingen wel opgenomen in het beleid.

Kaderstelling

- Kaderstelling door de raad in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen is aanwezig, maar niet rechtstreeks:
 - Na vaststelling door het college van B&W hebben raadsleden in de commissievergadering van maart 2013 het inkoop- en aanbestedingsbeleid ter kennisgeving aangeboden gekregen. Daar zijn verder geen vragen over gesteld.
 - Er is door de raad wel bij motie gevraagd in het beleid SR een plaats te geven in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- De raad van de gemeente Ommen krijgt over de resultaten van inkoop en aanbesteding voor Ommen geen inzicht. Ook niet over de bijdrage van inkopen en aanbesteden aan beleidskaders als duurzaamheid, SR en lokale ondernemers.
- In sommige projecten is wel met de raad gesproken over de inhoudelijke aspecten van de investering en de uitvoering van het werk.
- Over de inkoop en aanbesteding ten behoeve van de BOH heeft de gemeenteraad geen zeggenschap en wordt hij verder ook niet geïnformeerd.

Beleidsuitvoering

- Het kan tot verwarring leiden dat voor inkopen, voor de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, andere mandaten gelden dan voor inkopen voor de gemeente Ommen. Het beleid is in principe hetzelfde.
- Het bereik van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen is beperkt tot de inkopen en aanbestedingen die specifiek Ommen betreffen en heeft in de praktijk alleen betrekking op investeringen in bouw en infra voor de gemeente Ommen en inkopen in het sociaal domein ten behoeve van burgers.
- De, voor inkoop en aanbesteding voor de gemeente Ommen verantwoordelijke inkopende, lijnmanagers worden bijgestaan door een team van inkoopadviseurs. Deze hebben geen beslissingsbevoegdheid, als het om inkoop en aanbesteding gaat.
- De inkoop specifiek voor de gemeente Ommen (vooral bouw en infra) vindt plaats vanuit de afdeling Openbaar Gebied en wordt meestal met externe begeleiding uitgevoerd, met slechts beperkte betrokkenheid van de inkoopadviseurs. Hierdoor blijft bij inkoop- en

aanbestedingstrajecten de aanwezige kennis en kunde van de inkoopadviseurs deels onbenut en wordt deze ook niet vergroot.

- In de uitvoering van inkoop en aanbesteding voor de gemeente Ommen worden de beleidskaders en uitgangspunten waar mogelijk nageleefd. Voor de BOH geldt dat bij inkopen en aanbestedingen het aspect prijs soms prevaleert en zaken als duurzaamheid, SROI en lokale bedrijven van ondergeschikt belang zijn. Uit de bestudeerde cases is niet herleidbaar of maximaal gebruik gemaakt is van kansen voor duurzaamheid.
- Bij aanbestedingen waarbij de afdeling Openbaar Gebied zich laat bijstaan door externe bureaus worden soms selectie- en gunningscriteria gehanteerd, vooral met betrekking tot referenties, waar lokale bedrijven moeilijk aan kunnen voldoen.
- De nazorg voor de inkoop en aanbesteding kan verbeteren. Contracten waar geen inkoopadviseur bij het inkoopproces is betrokken (zoals onderhandse aanbestedingen en verlenging van contracten onder de respectievelijke drempelbedragen voor openbare aanbesteding), worden niet als vanzelfsprekend opgestuurd naar het inkoopteam voor opname in het contract managementsysteem.
- Evaluatie van individuele inkoop- of aanbestedingstrajecten, teneinde daarvan te leren, is nog geen gangbare werkwijze.
- Door de samenwerking in het inkopen en aanbesteden in samenwerking met andere overheden (ook buiten de samenwerking met Hardenberg) behaalt de gemeente Ommen daadwerkelijk voordelen, zowel door het delen van de procedurele kosten van inkopen/ aanbesteden als door een door hoger inkoopvolume betere prijs/kwaliteitverhouding. Deze voordelen laten zich echter niet of nauwelijks kwantificeren.

1.2 Aanbevelingen

Beleidsbeschrijving

- Formuleer in het inkoop- en aanbestedingsbeleid de doelstellingen over de bijdrage van inkoop en aanbesteding voor lokale ondernemers meer SMART, zodat daar eenvoudig over teruggekoppeld kan worden aan het college en de raad en zij beter in positie zijn om (bij) te sturen.
- Breng de doelstellingen van inkoop en aanbesteding (van de gemeente Ommen) en de werkwijze bij alle inkopers onder de aandacht en zorg dat zij zich over alle uitgangspunten verantwoorden.

Kaderstelling

- Zorg dat de raad periodiek, bijvoorbeeld 1 keer per 2 jaar, wordt geïnformeerd over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Met name over de bijdrage die door middel van inkopen en aanbestedingen is gerealiseerd ten aanzien van de beleidskaders duurzaamheid, SR en lokale (regionale) economie. De spendanalyses kunnen daarvoor de gegevens leveren.

Beleidsuitvoering

- Vergroot de rol van de inkoopadviseurs bij de keuze van de te volgen inkoop- of aanbestedingsprocedure en de aan bedrijven te stellen selectie eisen en gunningseisen.
- Draag de BOH op om alle contracten inkoop- en aanbesteding, die betrekking hebben op de gemeente Ommen, aan te bieden aan de inkoopadviseurs, ten behoeve van gebruik van

hun kennis en ervaring van deze processen en het contractmanagement en -beheer, ook als de inkoopadviseurs niet zijn betrokken bij de inkoop.

- Ga, alvorens de begeleiding van een inkoop of aanbestedingstraject uit te besteden, goed na of de BOH niet zelf over de deskundigheid beschikt. Een jaarplanning van inkopen en aanbestedingen helpt daarbij.
- Tracht via het bestuur van de gemeenschappelijke regeling BOH bij de inkoop- en aanbestedingen voor BOH meer aandacht voor duurzaamheid, SROI en lokale (regionale) bedrijven te verkrijgen.
- Zorg bij inkopen en aanbestedingen die door externe begeleidende bureaus plaatsvinden, dat de selectie- en gunningscriteria, vooral waar het de referenteisen betreft, zodanig worden opgesteld dat ook lokale ondernemers een kans krijgen een aanbidding te doen.
- Laat inkooptrajecten voor de gemeente Ommen altijd met de inkoopadviseur evalueren en stel hierbij de leerpunten vast die ook voor andere inkopen interessant zijn.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie Ommen heeft een onderzoek uitgevoerd naar inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. De keuze voor het onderwerp is gemaakt in overleg met leden van de gemeenteraad, waar vragen zijn over de werking ervan. Het onderzoek kan tot lessen leiden voor toekomstige inkoop- en aanbestedingstrajecten, zowel voor de gemeente Ommen als voor de samenwerking met Hardenberg.

2.2 Vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

"Wat is het voorgenomen inkoop- en aanbestedingsbeleid, hoe vindt de uitvoering in de praktijk plaats en hoe is de beoordeling waar het gaat om rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?"

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in 11 deelvragen:

Beleidsbeschrijving

1. Welke doelstellingen zijn er geëxpliciteerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en hoe sluiten deze aan bij de bredere beleidsdoelen van de gemeente Ommen?
2. Op welke normen is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen nu gebaseerd? Te denken valt aan financiële normen, werkgelegenheid en duurzaamheid.
3. Voldoet de formulering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen aan de Europese en nationale regelgeving?
4. Is er aandacht voor de positie van de lokale economie? En zo ja, op welke wijze is dat geformuleerd?

Kaderstelling

5. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
6. Welke beperkingen en mogelijkheden zijn er voor de gemeenteraad om het inkoop- en aanbestedingsbeleid vorm te geven?

Beleidsuitvoering

7. Op welke wijze is het beleid geïmplementeerd in interne procesafspraken en waarborgen?
8. In hoeverre is de uitvoeringspraktijk conform het vastgestelde beleid?
9. Op welke wijze vindt verantwoording plaats over het aanbestedingsbeleid?
10. In welke mate worden de mogelijkheden om samen te werken benut en zijn er structurele samenwerkingen (bijvoorbeeld in regionaal verband of met specifieke gemeenten)?
11. Hoe wordt de samenwerking met de gemeente Hardenberg in praktijk gebracht en welke voordelen zijn tot nu daarmee behaald?

2.3 Afbakening: Gemeente Ommen en bestuursdienst Ommen-Hardenberg

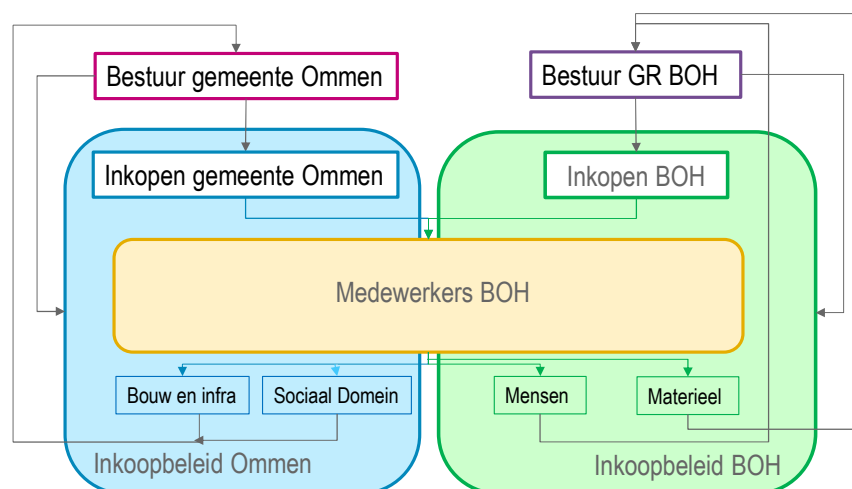
De gemeentelijke taken van de gemeente Ommen, waaronder inkopen en aanbesteden, worden uitgevoerd door de bestuursdienst Ommen-Hardenberg (BOH). Deze bestuursdienst is een Gemeenschappelijke Regeling en is op 1 juli 2012 ontstaan na een fusie van de volledige ambtelijke organisaties van de gemeenten Ommen en Hardenberg.

Het Algemeen Bestuur van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg wordt gevormd door beide voltallige colleges. Binnen de BOH is een directiemodel met een tweehoofdige topstructuur met de dubbelfuncties gemeentesecretaris/directeur. Zij hebben de leiding over de geïntegreerde ambtelijke organisatie en zijn secretaris van één van beide gemeenten.

Werkwijze

Inkopen en aanbestedingen voor de gemeente Ommen worden uitgevoerd door (medewerkers van) de BOH. Ook voor de bestuursdienst zelf wordt ingekocht en aanbesteed. Die inkopen en aanbestedingen betreffen de bedrijfsvoering van de bestuursdienst en zijn niet specifiek toe te rekenen aan de gemeente Ommen (of Hardenberg). Het gaat dan bijvoorbeeld om inhuur van personeel. Inkopen en aanbestedingen, die specifiek voor de gemeente Ommen zijn, vinden hun oorsprong in de programmabegroting van de gemeente en hebben vooral betrekking op bouw en infrastructurele projecten (werken) en inkopen in het sociaal domein voor burgers van de gemeente Ommen.

Zowel de gemeente Ommen als de BOH beschikken over inkoop- en aanbestedingsbeleid. Beide documenten zijn identiek, behalve de mandaten en besluiten die daaraan ten grondslag liggen. Voor de gemeente Ommen is het mandaat voor het aangaan van inkoopcontracten namens het college van B&W verleend aan uitsluitend de algemeen directeur van de BOH. Deze kan onder mandaat c.q. onder volmacht verlenen. Door het bestuur van de BOH is mandaat aan verschillende medewerkers van BOH verleend, voor zover het de inkopen en aanbestedingen van de BOH betreft. De inkoopende medewerkers voor zowel de gemeente



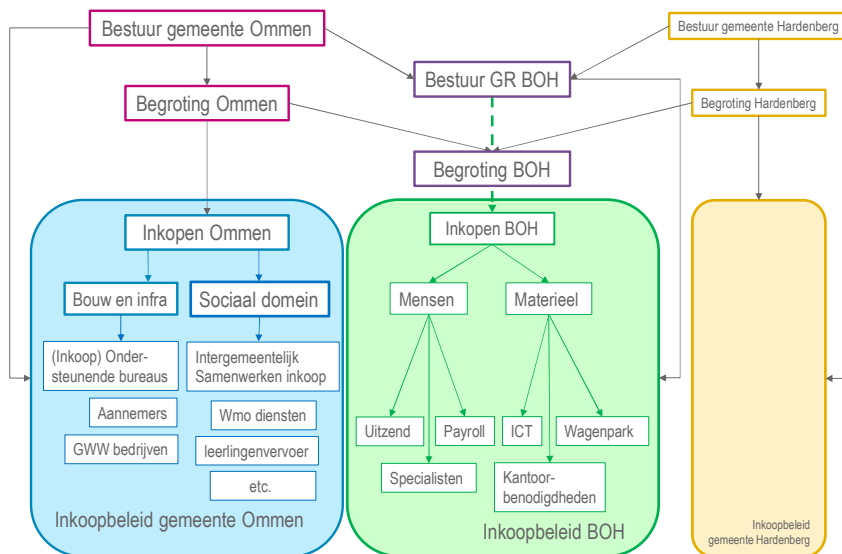
Figuur 1: Uitvoering en verantwoording inkopen en aanbesteden in de gemeente Ommen en Bestuursdienst Ommen Hardenberg (vereenvoudigde weergave).

Ommen als van de BOH worden ondersteund door de inkoopadviseurs¹. Aan het bestuur van de gemeente Ommen wordt teruggekoppeld over de inkoop en aanbestedingen op het gebied van bouw en infra en andere inkoop specifiek voor de gemeente Ommen. Aan het bestuur van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg over de inkoop voor BOH. Zie figuur 1.

Begroting

De bedrijfsvoeringkosten van de gemeente Ommen zijn opgenomen in de begroting van de BOH. Daaronder worden de kosten verstaan die: "betrekking hebben op de ambtelijke organisatie en die door gezamenlijk gebruik van de beide gemeenten niet rechtstreeks aan één van de individuele gemeenten toegerekend worden."² Ook de inkoop en aanbestedingen ten behoeve van de BOH vallen daar onder. Het Algemeen Bestuur van de BOH stelt jaarlijks de begroting van de BOH vast, waarna de gemeenteraad van Ommen - eventueel met zienswijze - daar mee in stemt. De overige programmakosten zijn opgenomen in de programmabegrotingen van de afzonderlijke gemeenten Ommen en Hardenberg en volgen de reguliere P&C-cyclus.

Met betrekking tot inkoop en aanbesteden betekent het - in lijn met wat hiervoor is geschetst over de werkwijze - dat de gemeente Ommen (budget)verantwoordelijk is voor de inkoop en aanbestedingen die specifiek toegerekend kunnen worden aan de programma's uit de begroting van de gemeente Ommen.



Figuur 2: Weergave begrotingssystematiek gemeente Ommen en Bestuursdienst Ommen Hardenberg (en gemeente Hardenberg) en samenhang met het inkoop en aanbesteden.

¹ De term inkoopadviseur is afkomstig uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Ommen en hanteren wij in dit onderzoek. In de praktijk wordt voor dezelfde functie ook de term 'inkoopcoördinator' gehanteerd.

² Begroting Bestuursdienst Ommen-Hardenberg 2015, p. 7.

Het deel van de inkoop en aanbestedingen dat bedrijfsvoering betreft en niet specifiek aan de gemeente Ommen kan worden toegerekend, valt geheel onder verantwoordelijkheid en budget van de BOH. Daartoe behoort vrijwel alle inhuur van personeel en de inkoop van materialen en benodigdheden voor het uitvoeren van de taken. Zie figuur 2.

In dit onderzoek richten wij ons op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen en de wijze van inkoop en aanbestedingen die onder dat beleid en de verantwoordelijkheid van de gemeente Ommen vallen. Daarnaast is de samenwerking door de gemeente Ommen in de inkoop bestudeerd. Het gaat daarbij in eerste instantie niet om de BOH inkoop, maar inkoop van diensten, leveringen en werken die de gemeente Ommen tezamen met andere gemeenten doet, waaronder Hardenberg. Door de boven vermelde organisatie van de inkoop en aanbesteding is er echter niet aan te ontkomen dat in het onderzoek ook aandacht wordt besteed aan inkoop en aanbestedingen van de BOH.

2.4 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek zijn vier methoden toegepast om een beeld te vormen van beleid, uitvoering en kaderstelling: documentstudie, interviews, casestudie en benchmark. In het onderzoek zijn beleidsnota's, gemeentelijke verordeningen en regelingen, kwartaal- en jaarverslagen en interne documenten bestudeerd. Een lijst van de bestudeerde documenten treft u aan in bijlage 1.

Daarnaast zijn gesprekken gehouden met de betrokken bestuurders en ambtelijke functionarissen, alsmede met gesprekspartners van de gemeenteraad en vertegenwoordigers van de Ondernemersvereniging Ommen (OVO). Een lijst met geïnterviewde personen vindt u in bijlage 2. Voorts zijn enkele inkoop- en aanbestedingscases bestudeerd, die daadwerkelijk laten zien, hoe het inkopen en aanbesteden verloopt. Een beschrijving van de bestudeerde casussen vindt u in bijlage 3. Tot slot zijn de gegevens van de beide gemeenten in een kwalitatieve benchmark naast elkaar gezet, aangevuld met benchmarkgegevens van andere gemeenten. Deze vindt u in bijlage 4.

2.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken doen wij verslag van het verrichte veldwerk en bevindingen, achtereenvolgens:

- in hoofdstuk 3 - Het beleid;
- in hoofdstuk 4 - De kaderstelling door de raad;
- in hoofdstuk 5 - De uitvoering van het beleid.

Verder treft u in de bijlagen de bestudeerde documenten, de geïnterviewde functionarissen en de cases opgenomen, alsmede een kwalitatieve benchmark, een overzicht van de uitgangspunten voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Ommen (bijlage 5) en uitleg van de belangrijkste termen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (bijlage 6).

3 Bevindingen over het inkoop- en aanbestedingsbeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelstellingen en de normen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen. Daarnaast beschrijven we in hoeverre het beleid voldoet aan wet- en regelgeving en of er aandacht is voor de positie van de lokale economie. Daarmee wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 1 t/m 4.

3.1 Doelstellingen van het beleid

In februari 2013 heeft het college van Ommen het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente geactualiseerd vastgesteld. Het beleid is tevens de verankering van de nieuwe Aanbestedingswet die vanaf 1 april 2013 van kracht is. Bovendien is in het geactualiseerde beleid meer nadruk dan voorheen gelegd op Social Return (SR). Daar was het college middels een motie in 2012 (d.d. 29 juni) om verzocht.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is na de vaststelling in het college besproken in de raadscommissie van 14 maart 2013. Daar zijn door de gemeenteraad van Ommen geen verdere opmerkingen bij het beleid gemaakt.³

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen zijn doelen opgenomen voor het inkopen en aanbesteden. De doelen, die de gemeente Ommen wil realiseren, zijn aangegeven in het eerste hoofdstuk:

1. Rechtmatig en doelmatig inkopen, zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed:
 - de bestaande wet- en regelgeving en de bepalingen van het inkoopbeleid naleven;
 - efficiënt en effectief inkopen;
 - bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel;
 - kosten staan in redelijke verhouding tot de opbrengsten;
 - beheersen en verlagen van de (inzet van) gemeentelijke middelen;
 - voldoende toegang voor ondernemers tot gemeentelijke opdrachten wordt in het oog gehouden.
2. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs-kwaliteit verhouding, waarbij het inkoopproces transparant is en het beoordelen van de aanbieders objectief.
3. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente Ommen, wat moet leiden tot verbetering van het financiële resultaat en de financiële beheersing.
4. Het vergroten van inkoopkennis en het ontsluiten van deze kennis in de eigen organisatie.
5. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn die leveranciers, dienstverleners en aannemers eerlijke en gelijke kansen biedt:
 - op bewuste en zakelijke wijze omgaan met inkoop;
 - investeren in inhoudelijke kennis over de in te kopen werken, leveringen en diensten, de marktomstandigheden en de relevante wet- en regelgeving;
 - professioneel opdrachtgeverschap⁴.

³ Afsprakenlijst openbare vergadering raadscommissie donderdag 14 maart 2013, Gemeente Ommen, p. 1.

⁴ Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen, 2013, p. 5.

Als belangrijkste uitgangspunten bij het behalen van die doelstellingen, formuleert de gemeente Ommen:

1. Een administratieve lastenverlichting voor, zowel zichzelf als voor ondernemers, door onder andere proportionele eisen en criteria te stellen en door een efficiënt inkoopproces uit te voeren.
2. Het hanteren van een eenduidige en transparante werkwijze, waarbij keuzes binnen de juiste procedure worden gemaakt en sprake is van objectieve criteria.

Daarnaast zijn in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten geformuleerd. Met uitzondering van de organisatorische uitgangspunten (die worden geduid in hoofdstuk 4), worden deze in bijlage 5 van het beleid toegelicht.

Het beleid is gebaseerd op het VNG-model. Met gemeenten in de regio is afgesproken dat iedere gemeente zoveel mogelijk doet, om - op afwijkingen van het model na - overeenkomstig beleid te hebben. Dit moet inkopen en aanbesteden voor ondernemers in het gebied overzichtelijker maken. Daarnaast is het beleid volledig, met aandacht voor SR, zoals gevraagd door de gemeenteraad.

Het beleid dat voor de gemeente Ommen geldt is, op de mandaatverlening, na identiek aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de BOH.

3.2 De normen waarop het beleid is gebaseerd

Het beleid is gebaseerd op de nieuwe aanbestedingswet die per 1 april 2013 in werking is getreden. Daarnaast is voor de totstandkoming van het beleid door de opstellers (i.c. de inkoopadviseur) gesproken met de gemeenteraad en met de vertegenwoordigers van de lokale ondernemers.

Het inkoopbeleid, zoals dit is vastgesteld, baseert zich op de volgende normen:

- Niet alleen het inkoopproces zelf moet efficiënt zijn ingericht (doelmatig inkopen), maar ook de sturing en de control op de inkoopfunctie.
- Er moet worden voldaan aan de relevante regelgeving, op zowel nationaal als Europees niveau met betrekking tot overheidsinkopen (rechtmatig inkopen).
- Actuele politieke thema's, zoals: het stimuleren van de lokale economie, duurzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid moeten op een juiste manier in de inkooppraktijk worden ingebed.
- Binnen de gemeente Ommen wordt een eenduidige, transparante werkwijze gehanteerd, waarbij aanbieders objectief worden beoordeeld.

Voorts:

- Kunnen de inkoopprocessen een belangrijke bijdrage leveren aan het algehele prestatieniveau en daarmee aan het financiële resultaat en de financiële beheersing van de gemeente Ommen.
- Is de gemeente Ommen een integere en betrouwbare opdrachtgever die leveranciers, dienstverleners en aannemers eerlijke en gelijke kansen biedt⁵.

⁵ Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen, 2013, p. 1.

3.3 Rechtmatigheid van het beleid

De belangrijkste wet- en regelgeving voor inkoop en aanbesteding zijn de, in bijlage 6 genoemde, Europese richtlijnen en de Nederlandse aanbestedingswet. Naar deze wet- en regelgeving wordt in het beleid nadrukkelijk verwezen. De uitwerking in de beleidsnota laat zien dat hiermee rekening is gehouden. Het geformuleerde beleid voldoet aan de Europese en nationale wet- en regelgeving.

3.4 Aandacht voor de lokale economie

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen dat de gemeente, waar mogelijk, rekening houdt met lokale en regionale ondernemers en het mkb. Uitgangspunt is dat alle ondernemers gelijke kansen moeten krijgen, zonder dat dit mag leiden tot discriminatie van ondernemers.

De gemeente geeft hier invulling aan door, waar mogelijk, gebruik te maken van percelen in aanbestedingen en gebruik van onnodig zware selectie- en gunningscriteria te voorkomen.

Daarnaast stelt de gemeente Ommen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid dat bij enkelvoudige opdrachten bij voorkeur een lokale/regionale partij wordt uitgenodigd. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen geldt dat bij voorkeur minimaal één lokale/regionale partij een uitnodiging krijgt. Daarbij is wel de voorwaarde dat de gevraagde prijs en kwaliteit geleverd kunnen worden⁶. Bovendien worden bij een meervoudig onderhandse aanbesteding maximaal drie gegadigden door de gemeente zelf geselecteerd. Dat wordt aangevuld met minimaal twee gegadigden die zich, na een oproep op de gemeentelijke website, hebben gemeld, door de gemeente zijn beoordeeld op geschiktheid en middels loting zijn geselecteerd⁷. Een doelstelling, als bijvoorbeeld een streefwaarde of percentage van de inkoopwaarde die lokaal wordt besteed, is niet vastgelegd. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de doelstellingen met betrekking tot de lokale economie worden bereikt.

Bedrijven, die interesse hebben in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen, kunnen dit op de website van de gemeente vinden⁸. Openbare aanbestedingen van de gemeente Ommen worden gemeld bij BMD Parkmanagement, voorheen De Koepel Vechtdal, een samenwerkingsverband van ondernemers. Ook publiceert de gemeente al haar openbare aanbestedingen via de website⁹.

⁶ Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen, 2013, p. 16.

⁷ Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen 2013, p. 15.

⁸ <http://www.ommen.nl/werken-ondernemen/inkoop-en-aanbesteding/>.

⁹ <http://www.ommen.nl/werken-ondernemen/inkoop-en-aanbesteding/lopende-aanbestedingen/>.

4 Bevindingen over kaderstelling

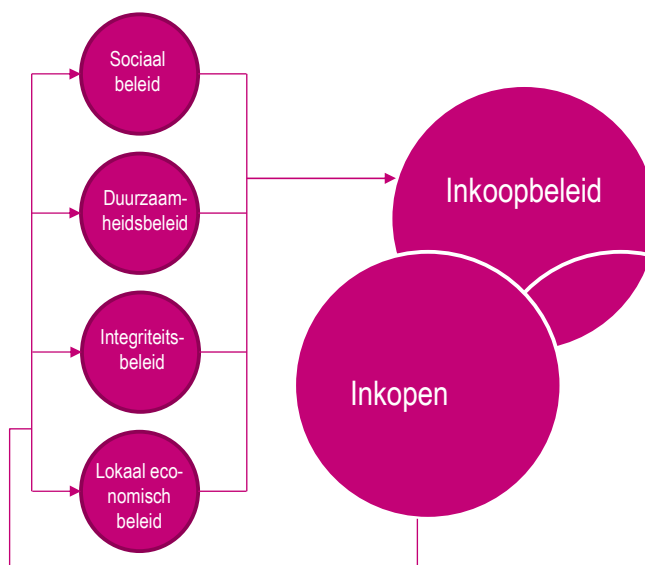
In dit hoofdstuk gaan we in de informatievoorziening van inkoop- en aanbestedingsbeleid aan de gemeenteraad en hun mogelijkheden om daar vorm aan te geven. Daarmee vormt dit hoofdstuk een antwoord op de onderzoeksvragen 5 en 6.

4.1 Informatie aan de raad

De raadcommissie is op initiatief van het college op 14 maart 2013 geïnformeerd over het beleid voor inkopen en aanbesteden dat in februari 2013 door het college was vastgesteld.

In de reguliere P&C-cyclus is informatie beschikbaar voor de raad over de verschillende investeringen die in een jaar worden gedaan of gedaan zijn, waarvoor mogelijk ingekocht moet worden. Er is geen overzicht van alle inkopen of aanbestedingen of het resultaat daarvan. Daarnaast wordt de gemeenteraad geïnformeerd over inkopen en aanbesteden indien dat het budgetrecht van de raad betreft. Afgesproken is dat de raad op de hoogte wordt gesteld van afwijkingen van het beschikbaar gestelde budget.

Over een aantal individuele trajecten heeft de raad inhoudelijke informatie verkregen van het college, zoals: over kledinginkoop dat aan lokale ondernemers is gegund of over de voortgang van grotere infrastructurele werken. Over de resultaten van inkoop en aanbesteding en de meegegeven beleidskaders vindt geen terugkoppeling aan de raad plaats. Ook van de bijdrage aan aanverwante beleidsvelden, zoals: duurzaamheid en lokaal economisch beleid, waarvoor de raad wel beleidskaders heeft vastgesteld, wordt de gemeenteraad niet op de hoogte gehouden. Zo is bij de raad niet bekend welke bijdrage inkopen en aanbesteden hebben geleverd aan het duurzaamheidsbeleid. Dat zelfde geldt voor lokaal economisch beleid en Social Return. Zie figuur 3.



Figuur 3: Samenhang tussen inkoopbeleid en andere beleidsvelden.

In het gesprek met een afvaardiging van de raad kwam naar voren dat zij zich het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de kennisname daarvan in de raadscommissie - in de vorige raadsperiode - niet herinnert. Er heeft geen discussie over het onderwerp plaatsgevonden en er zijn voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid geen kaders door de raad gesteld.

Verder is in het gesprek met de afvaardiging van de raad aangegeven dat de raad zich beperkt betrokken voelt bij het onderwerp en weinig vragen stelt. Ook is benoemd dat zij meer informatie (op hoofdlijnen) over de resultaten van inkopen en aanbestedingen en effecten op of bijdragen aan gestelde kaders op prijs stelt, zonder dat daarbij op details wordt ingegaan. Zij zijn niet bekend met de (voorlopige) spendanalyse¹⁰ die voor de gemeente Ommen (en de BOH en de gemeente Hardenberg) is opgesteld. Deze spendanalyse is binnen BOH vooral als managementinstrument bedoeld.

4.2 Beperkingen en mogelijkheden voor de gemeenteraad

Er is geen formele titel vastgelegd voor een gemeenteraad om het inkoop- en aanbestedingsbeleid vorm te geven. Anderzijds is in wet- en regelgeving nergens uitgesloten dat een raad de beleidsmatige uitgangspunten vaststelt op dit specifieke terrein.

In het gesprek met een afvaardiging uit de gemeenteraad is aangegeven dat zij het mogelijk achten voor grote projecten specifieke kaders op het gebied van inkopen en aanbesteden te stellen. Zij ervaren dat veel gericht is op het financiële aspect van inkopen en aanbesteden. In de opinie van de afvaardiging van de raad zou meer aandacht kunnen worden besteed aan de indirecte voordelen van inkopen en aanbesteden, bijvoorbeeld met betrekking tot kansen voor de lokale ondernemers en Social Return. Daarmee zouden werkgelegenheid en kansen voor WSW'ers kunnen worden vergroot. Vooralsnog worden deze aspecten - zoals wordt gesteld in het gesprek met de afvaardiging van de raad - maar beperkt terug gezien in de programma's van eisen bij aanbestedingen of inkopen¹¹.

De kaders - SR en lokale ondernemers - kunnen onderwerpen zijn die door de raad worden besproken en mogelijk aangescherpt. Ook de gewenste kwaliteit, een voorwaarde waar alle inkopen en aanbestedingen volgens de afvaardiging van de raad aan moeten voldoen, kan besproken worden.

¹⁰ Een inkoopdiagnose die bestaat uit zowel een kwantitatief als een kwalitatief component en gebaseerd is op de crediteurenadministratie.

¹¹ SR is volgens het inkoopbeleid verplicht boven de Europese norm (daaronder wel aanbevolen).

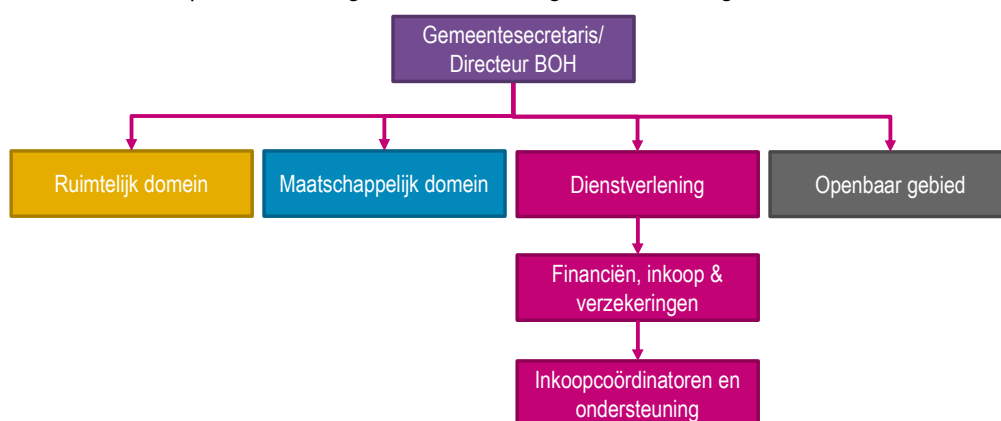
5 Bevindingen over uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen uitgevoerd wordt, zoals: interne procesafspraken, verantwoording en samenwerking. Daarmee geeft het antwoord op de onderzoeksvragen 7 tot en met 11.

5.1 Interne procesafspraken en waarborgen

De ambtelijke organisatie van de gemeente Ommen is geheel samengevoegd met die van de gemeente Hardenberg in de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (BOH). Deze bestuursdienst is ingericht als een lijnorganisatie. Onder de tweehoofdige directie vallen vier afdelingen: Ruimtelijk Domein, Maatschappelijk Domein, Dienstverlening en Openbaar Gebied. In het mandaatbesluit van de gemeente Ommen wordt het mandaat voor het aangaan van inkoopcontracten namens het college van B&W, ten behoeve van het taakvelden Dienstverlening, Ruimtelijk Domein, Openbaar Gebied en Maatschappelijk domein, verleend aan uitsluitend de algemeen directeur van de BOH. Deze kan echter onder mandaat c.q. onder volmacht verlenen.

De BOH kent een gecoördineerd decentraal inkoopmodel. Daarbij is elke eenheid zelf verantwoordelijk voor het eigen inkoopproces en voor de uitvoering van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid in het werkveld van de eenheid. Het afdelingshoofd is eindverantwoordelijk, de budgethouder is binnen zijn of haar (onder)mandaat verantwoordelijk. Een belangrijke rol is weggelegd voor de inkoopadviseur, die als adviseur met proces- en inhoudelijke kennis over inkopen en aanbesteden richting de afdelingen fungeert. Deze functie (inclusief ondersteuning bestaande uit 4 medewerkers, 3,5 fte) is ondergebracht in het team 'Financiën, Inkoop & Verzekeringen' van de afdeling Dienstverlening.



Figuur 4: Organogram Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (vereenvoudigde weergave).

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen zijn organisatorische uitgangspunten opgenomen, waarin een aantal procesafspraken en waarborgen is vastgelegd.

In het beleid wordt in de organisatorische uitgangspunten ingegaan op de rollen en taken van de inkoopadviseur. In het beleid is vastgelegd dat zij gevraagd, ongevraagd en onafhankelijk budgethouders, directie en B&W adviseren over inkoop en aanbesteden. Daarnaast heeft de inkoopadviseur tot taak om de actualiteit van het gemeentelijk inkoopbeleid te bewaken, evenals het signaleren van relevante ontwikkelingen in de markt, regelgeving en jurisprudentie. Ook faciliteert de inkoopadviseur de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld door te zorgen voor sjablonen en digitaal aanbesteden te stimuleren.¹² Ook zijn de rollen en taken van de vakafdeling c.q. specialist vastgelegd. Zij zijn (budget)verantwoordelijk voor de eigen inkoop, dragen zorg voor de naleving van het beleid en organiseren toezicht op en procesbewaking van de inkoop. Indien kennis niet aanwezig is, kan een externe partij worden ingeschakeld. Daarbij wordt aangegeven dat het de voorkeur heeft om als organisatie kennis op te bouwen en te behouden.¹³

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen beschrijft ook werkwijzen voor inkopen en aanbesteden: procedures, richtlijnen en hulpmiddelen voor het daadwerkelijk inkopen van leveringen, diensten en werken. De gemeente geeft aan te streven naar:

- Ontwikkelen en hanteren van een standaardwerkwijze (voor bijvoorbeeld offerteaanvragen en externe communicatie) om professionaliteit en kwaliteit van de inkoopactiviteiten te borgen.
- Standaardiseren van inkoop-informatiesystemen om daarmee informatie over lopende contracten, inkoopvolumes en facturenstromen eenduidig te registreren en toegankelijk te maken met gebruik van E-Procurement en contractbeheer en -management.
- Opstellen van een inkoopactieplan, waarin de betrokkenheid van inkoop wordt afgesproken en gepland.¹⁴

In de bijlagen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden onder andere de belangrijkste begrippen bij inkoop en aanbesteden weergegeven, evenals een schematisch overzicht van de fasen in het inkoopproces met daarbij een beschrijving van de stappen in het proces.

In het beleid zijn drempelbedragen opgenomen. Deze drempelbedragen zijn leidend bij een keuze voor aanbestedingsprocedure. Iedere drempel is gekoppeld aan een bepaalde procedure waarbij geldt: hoe hoger het bedrag, hoe zwaarder de procedure.

Procedure	Werken	Leveringen	Diensten
Enkelvoudig onderhands	< € 150.000*	< € 50.000	< € 50.000
Meervoudig onderhands	€ 150.000 - € 2.500.000	tot Europese drempel	tot Europese drempel
Nationaal Openbaar	€ 2.500.000 tot Europese drempel	n.v.t.	n.v.t.
Europees	Vanaf Europees drempel-bedrag (€ 5.000.000)	Vanaf Europees drempel-bedrag (€ 200.000)	Vanaf Europees drempel-bedrag (€ 200.000)

Tabel 1: Overzicht van drempelbedragen.

* Om meerdere partijen een eerlijke kans te geven en ten behoeve van optimale concurrentiestelling wordt ook voor aanbestedingen van werken voor bedragen tussen € 50.000 en € 150.000 het opvragen van meerdere offertes aanbevolen. Dit geldt eveneens voor diensten en leveringen voor bedragen tussen € 25.000 en € 50.000. Uit kostenoverweging (verlaging administratieve lasten) wordt hier gekozen voor een praktische en eenvoudige aanpak. De hier voorgestane werkwijze voor het opvragen van meerdere offertes is dan ook niet gebonden aan de hierna omschreven procedure van meervoudige onderhandse aanbesteding.

Bron: Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen 2013, p.

¹² Inkoop- en aanbestedingsbeleid Ommen 2013, p. 18.

¹³ Inkoop- en aanbestedingsbeleid Ommen 2013, p. 19.

¹⁴ Inkoop- en aanbestedingsbeleid Ommen 2013, pp. 20-21.

In het beleid is opgenomen dat, vanaf de procedure van meervoudige onderhands aanbesteden (vanaf € 50.000 bij diensten en leveringen; vanaf € 150.000 bij werken), het inschakelen van een inkoopadviseur verplicht is. Bovendien dient vanaf die bedragen gebruikt te worden gemaakt van het inkoopstartformulier dat gezamenlijk door de inkoper en budgethouder wordt ingevuld. Het gebruik hiervan wordt middels steekproeven gecontroleerd¹⁵. Tot slot is in het beleid opgenomen dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen elke drie jaar wordt geëvalueerd en zo nodig herijkt¹⁶.

In het beleid wordt tot slot aandacht gegeven aan de nazorg van het inkoop- en aanbestedingsproces: evaluatie, contractbeheer en contract management. Dit is momenteel nog in ontwikkeling. De systemen en de instrumenten hiervoor zijn nog niet volledig operationeel. Er wordt niet ingezet op geen leveranciersmanagement.

Tot de nazorg wordt ook het opstellen van een spendanalyse gerekend. Deze is over 2014 opgesteld voor het management en betreft de inkoop en aanbesteding van zowel de gemeente Ommen, de gemeente Hardenberg als de BOH. Deze spendanalyse was, ten tijde van het onderzoek, nog niet besproken en gevalideerd.

Naast het beleid beschikt de gemeente Ommen niet over een afzonderlijke procesbeschrijving of handleiding met betrekking tot inkopen. Een inkoopkalender is in 2015 voor het eerst opgesteld, waarin een overzicht van de aanbestedingen in dat jaar is opgenomen.

5.2 Consistentie van uitvoering met het beleid

In de gesprekken is naar voren gekomen dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid en bijbehorende afspraken en werkwijzen op grote lijnen bekend is. Dit leidt ertoe dat bij inkopen en aanbestedingen het beleid er niet altijd daadwerkelijk wordt bij gepakt, maar dat het naar mening van de betrokkenen wel wordt gevolgd. Ook de steekproefsgewijze controles laten dat zien.

Beleidskaders

Bij inkopen en aanbestedingen specifiek voor de gemeente Ommen, veelal op het gebied van bouw en infra, worden zoveel mogelijk uitgangspunten uit het beleid meegenomen in de procedure, bijvoorbeeld met betrekking tot SR, duurzaamheid en lokale economie. Zo is in de gesprekken gesteld dat in deze gevallen bijvoorbeeld expliciet wordt gekeken welke bedrijven uit de gemeente Ommen dit kunnen aanbieden. De bestudeerde cases laten ook dit beeld zien.

Voor de BOH wordt in de uitvoering van inkopen en aanbesteden naar redelijkheid rekening gehouden met vastgestelde kaders als duurzaamheid, maar uit de gesprekken blijkt dat daar voornamelijk de prijs prevaleert. Immers, uitgaven van de BOH dienen zo laag mogelijk te blijven, aangezien afdelingen (door het bestuur) en het bestuur (door de gemeenteraden van Ommen en Hardenberg) daarop afgerekend worden. In een bestudeerde cases is dit te zien aan de maximale score die aan die aspecten wordt toegekend ten opzichte van de score voor prijs en kwaliteit.

¹⁵ Inkoop- en aanbestedingsbeleid Ommen 2013, p. 18.

¹⁶ Inkoop- en aanbestedingsbeleid Ommen 2013, p. 21.

Werkwijze

Uitzonderingen daargelaten volgen de medewerkers de afzonderlijke stappen van het inkoopproces en de vastgestelde werkwijze. Af en toe wordt onbewust of na afstemming met de inkoop coördinator afgeweken van stappen, zoals het niet verder betrekken van de afdeling inkoop of het invullen van een startformulier, bijvoorbeeld omdat een extern bureau wordt ingeschakeld voor de begeleiding van (vaak grotere openbare of Europese) aanbestedingen. Uit interviews en de cases blijkt dat ook buiten deze grote aanbestedingen de inkoopadviseur incidenteel niet wordt ingeschakeld om het inkoopproces te begeleiden.

Binnen de BOH wordt bij inkoop niet of nauwelijks onderscheid gemaakt naar de gemeenten: er wordt ingekocht voor BOH. Uitzondering is de afdeling ruimtelijk domein, waar wel onderscheid wordt gemaakt naar de gemeente, waarvoor de inkoop plaatsvindt. In de gesprekken is door betrokkenen aangegeven dat inkoop van diensten en leveringen vrijwel uitsluitend voor de BOH plaatsvindt. In de voorlopige spendanalyse worden echter ook (aanmerkelijke) bedragen genoemd voor inkoop van diensten en leveringen ten behoeve van de gemeente Ommen. Dit betreft voornamelijk de bijdrage aan Larcom (salariskosten medewerkers Larcom).

Met betrekking tot contractmanagement en contractbeheer worden nog steeds stappen gezet om deze op het volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid gewenst niveau te brengen. De benodigde systemen zijn daartoe nog niet op orde. Op dit moment is nog niet elke zakelijke overeenkomst vastgelegd in een contract en worden nog niet altijd alle prestaties van de leveranciers getoetst en geregistreerd. Ook worden niet alle contracten als vanzelfsprekend toegezonden aan inkoop. Individuele inkoop- of aanbestedingstrajecten worden soms wel en soms niet geëvalueerd om uit het verloop te leren voor een volgende keer.

Lokale bedrijven

De lokale ondernemers krijgen in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Ommen aandacht, door ze te betrekken in de procedure van onderhandse (meervoudige) aanbestedingen van werken. Van openbare aanbestedingen door de gemeente Ommen worden ze op de hoogte gehouden, maar hebben daarin uiteraard geen voorkeurspositie.

Het beeld van geïnterviewde vertegenwoordigers van de lokale (aannemers) bedrijven is dat vaak extern ingehuurd wordt voor begeleiding van aanbestedingen. Deze externe partijen zorgen ervoor dat de eerst snelle lijnen naar de inkoop afdelingen zijn verbroken en er een meer bureaucratische inkoop is gekomen. Dit terwijl naar hun mening in de ambtelijke organisatie zelf voldoende capaciteit en deskundigheid aanwezig is. Ook is aangegeven dat in de beleving van de lokale ondernemers extern ingehuurde bureaus vaak hogere en scherp geformuleerde criteria hanteren. Vooral met betrekking tot referenties, waar zij moeilijk aan kunnen voldoen. Financiële eisen zijn wel beperkt, zodat lokale bedrijven kunnen meedingen. Daarnaast is in de gesprekken naar voren gekomen dat de lokale bedrijven het als een gemis ervaren, dat deze externe partijen niet altijd zicht hebben op de aanwezige ondernemers in Ommen.

In de gesprekken is benoemd dat het contact tussen de gemeente en de lokale ondernemers goed verloopt, hoewel dit de afstand tussen het bestuur en college sinds de nieuwe bestuursperiode groter is geworden.

Uit de voorlopige spendanalyse valt op te maken dat Ommen 66% van de inkopen binnen een straal van 25 kilometer doet (regionaal). In de Nederlandse gemeenten is het gemiddelde 49%.

Een specifieke onderverdeling naar postcode is niet gemaakt in de spendanalyse, zodat strikt lokale inkoop niet kan worden uitgefilterd. Vanwege de conceptstatus van deze spendanalyse, zijn exacte cijfers nog niet definitief, hier dient dan ook een slag om de arm te worden genomen.

5.3 Verantwoording

In de mandaatregeling van de gemeente is opgenomen dat de mandaathouder mag inkopen binnen de gestelde budgetten en het gemeentelijke aanbestedingsbeleid. In principe wordt het bestuursorgaan niet vooraf in kennis gesteld van een besluit dat met deze restrictie ten behoeve van inkoop en aanbesteding wordt genomen. De mandaatregeling voorziet wel in consultatie van de mandaatgever bij twijfel of politiek gevoelige aangelegenheden.

In de interviews wordt het aantal daadwerkelijke regelmatig inkopende medewerkers (onder mandaat- en budgethouders) bij de BOH geschat op 60 à 70. Daarbij zijn medewerkers die slechts af en toe bij een inkoop- of aanbestedingstraject zijn betrokken.

Voor alle inkoop en aanbestedingen boven de € 50.000 wordt een startformulier gemaakt en wordt met de inkoopadviseur overlegd over het traject. De afdelingshoofden zien toe op de juiste uitvoering van het inkopen en aanbesteden. Dat gaat dan zowel over de rechtmatigheid van de uitgevoerde procedure als over de kaders voor duurzaamheid en SR. Evaluatie van een traject is niet vanzelfsprekend.

De interne controle vindt plaats op de afdelingen. Het meest wordt daarbij gecontroleerd op rechtmatigheid en op de prijs. De controller van BOH heeft geen totaaloverzicht van de inkopen voor Ommen. Toch hoort of ziet hij wel bij contracten dat er iets mis gaat. Dat is veelal binnen langdurig achtereenvolgende contracten, waarbij opvolgende losse percelen niet worden afgestemd. Ook bij ICT contracten voor licenties komt het voor dat dit volgens de omvang eigenlijk openbaar had moeten worden aanbesteed, maar dat er slechts een leverancier voor is¹⁷. Dit zijn echter vooral inkopen die ten behoeve van de BOH worden gedaan, niet de voor de gemeente Ommen specifieke inkopen.

Contractbeheer

Contractbeheer en contractmanagement als nazorg van het inkopen is nog niet uitontwikkeld. Er is een start gemaakt, maar nog niet alle contracten zijn opgenomen in het beheer door inkoop.

De accountant heeft bij de jaarrekening van 2014 een onrechtmatigheid geconstateerd in de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In de managementletter van de gemeente Ommen/GR BOH was daarvoor aandacht gevraagd. Aangezien bij de interne controle was gebleken dat, voor de toets op de naleving van het Europese aanbestedingsbeleid, onvoldoende onderbouwingen aanwezig waren. Op basis daarvan heeft een dossiercontrole plaatsgevonden van alle uitgaven groter dan € 50.000. Geconstateerd is dat in drie inkoopdossiers sprake was van een onrechtmatige aanbesteding van in totaal € 317.000. Dit heeft betrekking op de aanbesteding van onderhoud en adviesdiensten/inhuur van derden. Dit blijft binnen de gehanteerde tolerantiegrens voor goedkeuring van de jaarrekening. De accountant stelt dat dit niet toe te rekenen is aan een afdeling of budgethouder, maar verdeeld is over vrijwel alle afdelingen van de organisatie¹⁸.

¹⁷ Voor ICT is er een uitzondering in de wet, juist vanwege deze enkelvoudige aanbieders.

¹⁸ Accountantsverslag 2014 gemeente Ommen.

In de reactie op het accountantsverslag geeft het college aan dat een aantal verbeteringen is doorgevoerd, vooruitlopend op de aanbeveling van de accountant om de bevindingen te evalueren en maatregelen te nemen. Er is bijvoorbeeld een inkoopkalender samengesteld en het team Inkoop heeft een andere positie gekregen om de organisatie beter te ondersteunen en te monitoren¹⁹.

5.4 Samenwerking

De samenwerking in de inkoop voor de gemeente Ommen heeft drie dimensies:

1. Ambtelijke samenwerking tussen de gemeente Ommen en Hardenberg in de BOH in de inkooptrajecten. De inkoopadviseurs zijn ondergebracht bij de Bestuursdienst die, behalve de inkopen voor de gemeente Ommen, ook de gemeente Hardenberg en de BOH ondersteunen.
2. Samenwerking vanuit de BOH - vooral de afdeling ruimtelijk domein - voor gezamenlijke aanbestedingen die werkzaamheden in gemeente Ommen en Hardenberg betreffen. Een voorbeeld is het gezamenlijk op de markt brengen van het onderhoud van de asfaltverhardingen buitenwegen voor beide gemeenten.
3. Samenwerking in ad hoc (niet structurele) verbanden tussen gemeenten (en de provincie) in de regio. De inkoop voor de decentralisaties in het sociaal domein is bijvoorbeeld door een aantal samenwerkende regiogemeenten uitgevoerd, waarvoor de gemeente Zwolle de trekker was. Dergelijke ad hoc samenwerkingen komen meer voor en hebben vooral te maken met de aanwezige expertise bij de verschillende gemeenten.

Voordelen van samenwerking

De gemeente Ommen zoekt in het inkopen en aanbesteden zorgvuldig naar samenwerkingsmogelijkheden op de genoemde niveaus om efficiënter in te kopen en een goede prijs/kwaliteit-verhouding te krijgen. Daardoor worden schaalvoordelen gehaald, is de kwaliteit van inkopen en aanbestedingen verbeterd en is de kwetsbaarheid van de inkoopfunctie verminderd. Enkele voorbeelden:

- Voordelen zijn met name behaald op het terrein van de decentralisaties, zo wordt in gesprekken aangegeven. Samenwerking in inkopen en aanbestedingen op dat vlak met de gemeenten in de regio Zwolle heeft voor schaalvoordelen (lagere aanbiedingsprijs door groter volume) en kwaliteitsverbeteringen gezorgd die alleen niet behaald hadden kunnen worden.
- Door samenwerking is de noodzaak om een beroep te doen op externe expertise verminderd, bijvoorbeeld voor proceskennis van inkopen en aanbesteden. In de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg is de functie van inkoopadviseur volwaardig ingevuld door 2 fte en kunnen zij zich specialiseren. Hierdoor is de kwetsbaarheid afgenomen en de kwaliteit toegenomen.
- Door werkzaamheden in één bestek aan te bieden, zoals in de aanbesteding van het onderhoud van de asfaltverhardingen buitenwegen, wordt een gezamenlijk inkooptraject gedaan in plaats van twee. Door de omvang van het werk kan ook daarop nog efficiënter worden aangeboden, waardoor de contractsom (voor het aan Ommen toe te rekenen deel) lager is dan wanneer de aanbesteding uitsluitend de afzonderlijke gemeente zou betreffen.
- De verzekeringen van de gemeenten Ommen en Hardenberg zijn in gezamenlijkheid van de BOH opgepakt en ingekocht, wat tot (kosten)voordelen heeft geleid.

¹⁹ Reactie op accountantsverslag 2014.

Tegelijkertijd is in de gesprekken aangegeven dat de voordelen beperkt gekwantificeerd kunnen worden. Er heeft namelijk geen nulmeting plaatsgevonden en er is geen vergelijking met de anders bestaande situatie (niet samenwerking) mogelijk. Ook is er opgemerkt dat kostenvoordelen tot op bepaalde hoogte mogelijk zijn. Er blijven namelijk verschillen in beleid, waardoor de gezamenlijke uitvoering suboptimaal is. Daarnaast brengt de entiteit van de bestuursdienst (een extra bestuurslaag) kosten met zich mee.

Bijlage 1

Bestudeerde documenten

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid, maart 2013.
- Collegebesluit inkoop- en aanbestedingsbeleid, februari 2013.
- Verslag raadscommissie inkoop- en aanbestedingsbeleid, maart 2013.
- Collegevoorstel Overzicht aanbestedingen 2015 en prioritering werkzaamheden team Inkoop, maart 2015.
- Spendanalyse (voorlopig) 2013/2014.
- Organogram Bestuursdienst Ommen Hardenberg.
- Delegatie- en mandaatregeling, 2012.
- Raadsvoorstel en -besluit Gedragscode politiek ambtsdragers, 2014.
- Globale verkenning dienstenbedrijf (onderdeel SR), april 2015.
- Raadsbrief Social Return, april 2015.
- Terug- en vooruitblik klimaatbeleid 2013 en verder, 2013.
- Visienota Participatiewet, april 2015.
- Programmabegroting 2015.
- Accountantsverslag gemeente Ommen 2014, BDO, 8 mei 2015.
- Managementletter gemeente Ommen, BDO, 19 januari 2015.
- Reactie op accountantsverslag 2014 Ommen, 19 mei 2015.

Bijlage 2

Lijst met geïnterviewde personen

De heer Smid	Portefeuillehouder
Mevrouw Dennenberg	Gemeentesecretaris
De heer Hulzebos	Afdelingshoofd Dienstverlening
Mevrouw Wittich	Afdelingshoofd Sociaal Domein
De heer Van der Sluis	Afdelingshoofd Ruimtelijk Domein
De heer Van Lenthe	Afdelingshoofd Openbaar Gebied
De heer Hoving	Beleidscoördinatie BOH
De heer Hakkers	Beleidsmedewerker inkoop (inkoopadviseur)
De heer De Bruin	Teamleider FIV
De heer Meeuwsen	Concerncontroller
Mevrouw Breemhaar	Penningmeester OVO
De heer Boessenkool	Voorzitter OVO
Mevrouw Schunselaar	Gemeenteraadslid
De heer De Jonge	Gemeenteraadslid
Mevrouw Wernars	Fractievertegenwoordiger
De heer Veurink	Gemeenteraadslid

Bijlage 3

Bevindingen casestudie

Voor het rekenkameronderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid Ommen zijn vier cases van een inkoop of aanbestedingstraject bestudeerd. Uitgangspunten bij de keuze waren onder meer:

- casus uit de verschillende sectoren;
- casus met verschillende inkoop- en aanbestedingsvormen;
- casus waarin voor de inkoop is samengewerkt met de gemeente Hardenberg;
- casus die specifiek in interviews zijn genoemd.

De volgende cases zijn bestudeerd:

1. leerlingenvervoer;
2. evenementenvoorziening Ommen;
3. integrale reconstructie Ommen Zuid;
4. uitzenden en payroll.

Hieronder treft u per casus een korte beschrijving aan. De bevindingen uit de cases zijn gebruikt om de onderzoeksvragen over de uitvoering van het beleid te helpen beantwoorden.

Leerlingenvervoer

Gemeenten zijn wettelijk verplicht tot het leveren van een bijdrage in de kosten van het leerlingenvervoer. Om deze reden besteden de gemeenten het leerlingenvervoer aan. De gemeente Ommen heeft voor deze aanbesteding samengewerkt met de gemeenten Dalfsen, Hardenberg, Twenterand en Wierden. De samenwerking had tot doel de administratieve lasten te verminderen door gezamenlijk één Europese openbare aanbesteding uit te schrijven voor het leerlingenvervoer. De aanbesteding is onderverdeeld in vijf percelen. De aanbesteding betrof het leerlingenvervoer voor de vijf gemeenten gedurende 4 jaar (3 jaar 7 maanden) met mogelijkheid tot verlenging van het contract voor 2x een jaar onder gelijkblijvende condities.

Het totaalbedrag ligt hoger dan het EU-drempelbedrag voor diensten (€ 200.000), zodat een openbare Europese aanbesteding nodig is. Op 4 februari 2014 wordt een aankondiging gepubliceerd op TenderNed: een beschrijvend document van wat de vijf gemeenten willen inkopen, met daarbij de selectie- en de gunningseisen. De gunning wordt gedaan naar de economisch meest voordelige inschrijver. Naast de kosten (maandprijs per vervoerde leerling) spelen de duurzaamheid en de SR een rol. De gunningcriteria zijn (totaal 100 punten):

- | | |
|------------------------------------|-------------------|
| 1. Vervoersmaandprijs per leerling | Totaal: 65 punten |
| 2. Plan van aanpak implementatie | Totaal: 20 punten |
| 3. Duurzaamheid | Totaal: 5 punten |
| 4. Social return | Totaal: 5 punten |
| 5. Communicatieplan | Totaal: 5 punten |

De aanbesteding wordt voor de vijf gemeenten uitgevoerd door een extern, gespecialiseerd, bureau. De gemeente Ommen is in de werkgroep die de aanbesteding begeleidt vertegenwoordigd door de BOH.

De gehele procedure verloopt zonder problemen. Vanwege de grote hoeveelheid vragen bij de aanbesteding worden vier nota's van inlichtingen gepubliceerd. De termijn voor inschrijving verschuift hierdoor van 10 april naar 24 april 2015. Een aantal bedrijven doen een aanbieding. Op 2 december 2014 tekent burgemeester M.J. Ahne namens de gemeente Ommen het contract met de partij die volgens de aanbesteding het leerlingenvervoer in 'het perceel' Ommen mag uitvoeren.

Evenementenvoorziening Ommen

Het coalitieprogramma 'Krachtig de handen in één' voor de raadsperiode 2014-2018 voorziet, in het kader van de centrumontwikkeling in een verrijking van het centrum met, een nieuwe muziekkoepeel. Op 28 oktober 2014 wordt het collegevoorstel behandeld. Hierin is de uitwerking van de architect opgenomen. Het beschikbaar budget bedraagt € 180.000 dit wordt ruim voldoende geacht. Het college wordt voorgesteld, conform de drempelbedragen, de aanbesteding via een meervoudig onderhandse aanbesteding uit te voeren. De aanbesteding wordt gedaan door BOH openbaar gebied dat voor de daadwerkelijke uitvoering een extern bureau inhuurt. Door dit bureau wordt de bouwprijs geraamd op € 147.0000 (de directieraming).

De offerteaanvraag wordt op 2 maart 2015 aan drie lokale aannemers gestuurd. In de offerte-aanvraag is een bestek opgenomen van de te bouwen muziekkoepeel, met de aantekening dat varianten niet mogelijk zijn. Er volgt een nota van inlichtingen op 16 maart 2015.

Op 26 maart worden twee aanbiedingen ontvangen. Eén van de drie lokale aannemers heeft zich teruggetrokken. Eén van de beide aanbieders maakt tegen de bepalingen in toch een variant op het bestek. De inschrijving wordt daarom afgewezen. De andere aanbieder biedt de bouw aan tegen veel hogere kosten dan begroot. Met gebruik making van artikel 7.20.4 van de ARW 2012 wordt deze inschrijving onaanvaardbaar verklaard.

Aangezien er nu niet gegund wordt en beide aannemers in hun inschrijving een hoger bedrag hebben opgenomen, dan de directieraming en het budget, wordt een second opinion op de directieraming opgesteld. Hieruit blijkt dat deze inderdaad krap was begroot. Het bedrag uit de second opinion blijft echter binnen het beschikbaar budget, ruim onder de bedragen van de beide afgewezen inschrijvingen en beneden het bedrag voor nationaal openbare aanbesteding.

In het collegevoorstel van BOH d.d. 1 juni 2015 wordt het college voorgesteld de aanbesteding opnieuw te doen, meervoudig onderhands en daarvoor drie regionale bouwbedrijven uit te nodigen (i.p.v. lokale).

Integrale reconstructie Ommen Zuid

Om een kwaliteitsimpuls te geven aan het openbaar gebied in Ommen Zuid en Ommen Zuid te betrekken bij de Vecht, het centrum en toekomstige ontwikkelingen in Ommen, wordt het gebied van de Stationsweg vanaf de spoorovergang tot voorbij de Hessel Mulertbrug opnieuw ingericht. Gelijktijdig moeten enkele andere werkzaamheden in het gebied worden uitgevoerd: het afkoppelen van het regenwater van de riolering en het verkeersveilig maken van het gebied.

De aanbesteding wordt extern begeleid. De werkzaamheden worden op 19 april 2012 nationaal openbaar aangeboden via Tendersnet. Er wordt door de gemeente gekozen om de kennis uit de markt te benutten: de inschrijving gaat volgens een zogenoemd geïntegreerd contract, waarin de inschrijver niet alleen de uitvoering moet doen, maar tevens binnen de gegeven kaders (voorlopig ontwerp) een ontwerp moet maken en een uitvoeringsbestek.

Bij de publicatie van de uitvraag worden selectie en gunningseisen genoemd. Een Nota van Inlichtingen wordt op 21 juni 2012 gepubliceerd.

Vijf bedrijven, waaronder één regionaal bedrijf, doen 10 juli 2012 een inschrijving. De opdracht wordt gegund aan het bedrijf dat op de gunningseisen de beste score behaalt:

- | | |
|---|-----------|
| 1. stremming, doorlooptijd en doorstroommogelijkheden (verkeer) | 35 punten |
| 2. bereikbaarheid tijdens de uitvoering van aangrenzende percelen | 20 punten |
| 3. effectiviteit werkstappen en integraliteit van het plan | 5 punten |
| 4. omgevingsmanagement en communicatie | 15 punten |
| 5. kwaliteitsborging werkzaamheden | 25 punten |
| 6. prijs | zie onder |

Op basis van de score van de inschrijvingen op bovengenoemde eerste vijf punten, die onafhankelijk van elkaar zijn bepaald door leden van een beoordelingscommissie, is een waarde berekend (€ 12.000 voor elk behaald punt) voor een fictieve korting op de aangeboden prijs. Het bedrijf met alles overziend de laagste prijs wordt de opdracht gegund.

Op 2 augustus 2012 tekent wethouder mevrouw I.M. Lagas-Meijer namens de gemeente het contract (de basisovereenkomst) met de winnende aanbieder. Dit is het regionale bedrijf (met andere woorden: ook lokale en regionale bedrijven maken een kans bij een openbare inschrijving).

Uitzenden en payroll

Op 5 september 2014 publiceren een groot aantal gemeenten, BOH en de provincie Overijssel een beschrijvend document voor een Nationale Openbare inschrijving aanbesteding uitzendkrachten en payroll. Doel van de gezamenlijke aanbesteding is het op een transparante wijze afsluiten van een overeenkomst met een kwalitatief goede organisatie voor tijdelijk personeel op basis van zowel uitzenden als payroll. De gemeenten die deze aanbesteding samen doen hebben dit eerder gezamenlijk gedaan. De destijds afgesloten contracten lopen af. De samenwerkende partijen zijn: de gemeenten Dalfsen, Deventer, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Zwartewaterland, Zwolle, de bestuursdienst Ommen-Hardenberg en de provincie Overijssel.

De overeenkomst gaat gelden voor drie jaar, met mogelijkheid van verlenging. Er kan worden ingeschreven op 6 percelen, respectievelijk 3 uitzenden en 3 payroll, afzonderlijk of gezamenlijk. Voor de BOH gaat het om een jaarlijks bedrag van € 250.000 voor uitzenden en € 1.450.000 voor payroll. Dit ligt ruim boven de bedragen voor Europese aanbesteding van diensten. De gezamenlijke besturen gaan er vanuit dat er geen buitenlandse belangstelling zal bestaan en het onder de 2B-procedure valt. Volgens de regels kan dan worden volstaan met een onderhandse aanbesteding, maar de besturen hebben vrijwillig gekozen de aanbesteding open te stellen voor de gehele Nederlandse markt via publicatie op tendernet.

De penvoerder voor de aanbesteding was de gemeente Zwolle. De overige partijen hadden zitting in de werkgroep en in de commissie voor de beoordeling van de inschrijvingen (per perceel). Voor de BOH was zowel voorzien in deelname van de inkoopadviseurs als vanuit de budgethouder (eveneens afdeling dienstverlening). Deze laatste heeft uiteindelijk wel meegedaan in de beoordeling van de inschrijvingen voor de percelen waar BOH dienst van uitmaakte (met de gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland), maar minder in de werkgroep.

De beoordeling van de inschrijvingen was volgens EMVI:

Kwaliteit	60 punten
Prijs	40 punten

Onder kwaliteit wordt in dit verband de volgende sub criteria verstaan:

1) implementatieplan:	
a) processen/systemen:	15 punten
2) plan van aanpak inhuurproces:	
a) procesbeschrijving aanvraag:	10 punten
b) match/wervingsmethodiek:	20 punten
c) optimale inzet en uitvoering:	10 punten
d) borging kennis:	5 punten
Totaal	60 punten

De score wordt bepaald door de leden van de beoordelingscommissie die de inschrijvingen onafhankelijk van elkaar beoordelen.

Voor het perceel waar de BOH onderdeel van uitmaakt melden zich 8 bedrijven voor 'uitzenden' en 7 bedrijven voor payroll. In totaal schrijven 14 bedrijven in op de aanbesteding.

Namens de gemeente Ommen tekent de teamleider PJC op 5 september 2015 de overeenkomsten met de twee winnende inschrijvers.

Bijlage 4

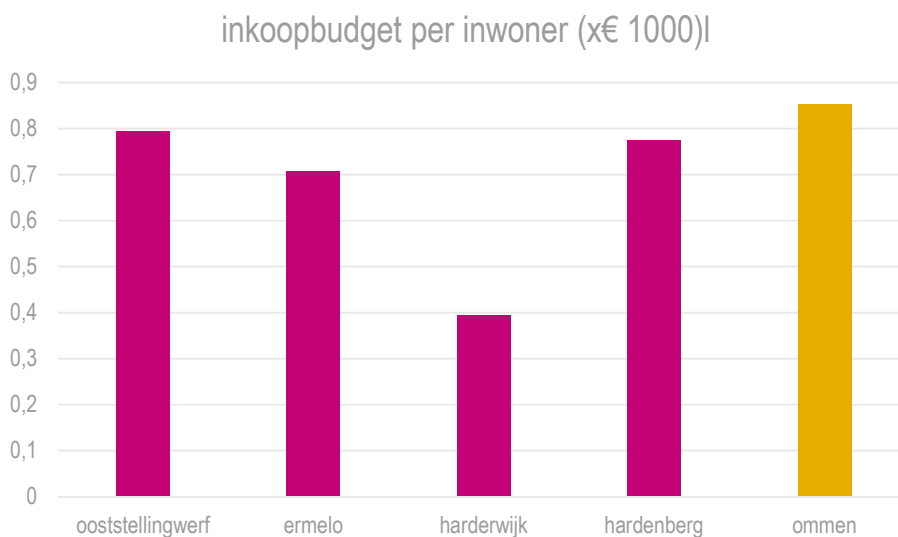
Kwalitatieve benchmark

In deze bijlage vergelijken wij het beleid en de uitvoering van inkoop en aanbesteding in de gemeente Ommen op enkele punten met een paar andere gemeenten. Wij brengen verschillen en overeenkomsten in beeld. Aan de vergelijkingen kunnen geen harde conclusies verbonden worden. Daarvoor verschillen de gemeenten te veel van elkaar: Niet alleen qua grootte, maar qua ook bedrijfsvoering filosofie. Dit hoofdstuk heeft dan ook de functie duidelijk te maken dat in andere gemeenten soms dezelfde en soms andere keuzes worden gemaakt. Deze inzichten kunnen aanleiding zijn voor heroverweging van zelf gemaakte keuzes of voor nader onderzoek naar de oorzaken van verschillen.

Inkoopbudgetten

De beïnvloedbare inkoopbudgetten van de onderzochte gemeenten verschillen. Zo heeft Harderwijk een totale beïnvloedbare inkoopwaarde van circa € 18 miljoen. Het inkoopbudget van Ommen (volgens de voorlopige spendanalyse) bedraagt € 14,8 miljoen. Een meer in inwonersaantal met Ommen vergelijkbare gemeente Ooststellingwerf heeft een inkoopbudget van € 20,4 miljoen.

Totaal inkoopbudget per inwoner (zie figuur 1) geeft een beeld van de relatieve inkoopsterkte van de gemeenten.



Figuur 1: Inkoopbudget per inwoner (x € 1.000) van verschillende gemeenten, waaronder de gemeente Ommen.

Organisatiemodel

Alle gemeenten hanteren een gecoördineerde inkoopmodel waarbij de verantwoordelijkheid voor inkopen decentraal is gelegd bij het management, maar waarbij een centrale inkoopcoördinator ondersteuning levert en het inkoopbeleid coördineert.

De personele inzet voor de inkoopcoördinatie van de gemeente Ommen is ondergebracht bij de BOH en is 2,7 fte groot. Ook de gemeenten Harderwijk en Ermelo werken samen in een gecombineerde bedrijfsvoering, samen met nog de gemeente Zeewolde. In dit samenwerkingsverband Meerinzicht zijn thans 2 inkoopcoördinatoren en 1 projectregisseur voor drie gemeenten. Bij de gemeente Ooststellingwerf is de inkoopcoördinatie 0,7 fte.

Over het aantal gemandateerde inkopers zijn geen accurate gegevens aanwezig. Zo kent Harderwijk (4) net als de gemeente Ommen (1) formeel een beperkt aantal hoofdbudgethouders, maar wordt met ondermandaten en budgethouders gewerkt. Ook Ermelo heeft een beperkt aantal mandaathouders (de 4 afdelingshoofden) met een groot aantal (34) ondermandaathouders. Ooststellingwerf heeft circa 15 gemandateerde inkopers.

Ermelo en Harderwijk werken samen in de inkoop, zowel organisatorisch in Meerinzicht als operationeel in ISNV. Dit komt overeen met de gemeenten Ommen en Hardenberg (BOH en Vechtdal gemeenten) en met het landelijk beeld: op inkoopbeleid wordt door gemeenten samengewerkt. Deze samenwerking is in ieder geval operationeel: er wordt samen ingekocht. Ooststellingwerf heeft samen met de gemeenten Opsterland en Weststellingwerf een organisatorische samenwerking.

Een gemeentebreed overzicht van geplande inkopen onder de Europese drempel is er bij de vergelijkbare gemeenten niet. Ook dit beeld komt overeen met wat in Ommen is aangetroffen.

Drempelbedragen

Alle gemeenten hanteren drempelbedragen onder het Europese drempelbedrag. Deze liggen allen in vergelijkbare omvang als bij de gemeente Ommen.

Nazorg en evaluatie

Bij de gemeenten in de benchmark staan nazorg en evaluatie in de kinderschoenen. Het belang wordt onderkend, maar de instrumenten zijn nog in ontwikkeling. De gemeente Ommen (BOH) maakt daarop geen uitzondering.

De mate, waarin doelstellingen op duurzaamheid, social return, lokale inkoop, etc. worden behaald in inkoopprocedures, wordt in een spendanalyse onderzocht. Zowel Meerinzicht (Harderwijk en Ermelo) als BOH (Ommen en Hardenberg) maken een spendanalyse. Ooststellingwerf heeft deze analyse niet. De gegevens uit de spendanalyse worden echter in de gemeenten, waar deze voor zijn, niet gedeeld met het college of de raad, maar wordt het als managementinstrument ingezet.

Uit de voorlopige spendanalyse valt op te maken dat Ommen 66% van de inkopen binnen een straal van 25 kilometer doet (regionaal). In de Nederlandse gemeenten is het gemiddelde 49%. Een specifieke onderverdeling naar postcode is niet gemaakt in de spendanalyse, zodat strikt lokale inkoop niet kan worden uitgefilterd. Deze is voor Ermelo 19,7% en voor Harderwijk 28%.

Bijlage 5

Uitgangspunten inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn diverse uitgangspunten opgenomen, zoals: juridische, Ethische en ideële en economische uitgangspunten. Deze zijn hieronder beschreven. Daarnaast zijn in het beleid ook organisatorische uitgangspunten opgenomen die wij in hoofdstuk 4 hebben beschreven.

Juridische uitgangspunten

- De relevante wet- en regelgeving wordt nageleefd, waaronder Europese wet- en regelgeving, de aanbestedingswet, het Burgerlijke Wetboek, de Gemeentewet en algemene inkoopvoorwaarden Vereniging Nederlandse Gemeenten voor leveringen en diensten.
- De gemeente Ommen streeft er naar zo veel mogelijk uniforme documenten te gebruiken om daarmee ondernemers landelijk gezien zo min mogelijk met verschillende procedure-regelingen te confronteren.
- Bij opdrachten en overeenkomsten boven de (Europese) drempelwaarden en bij een duidelijk grensoverschrijdend belang worden algemene beginselen van aanbestedingsrecht in acht genomen, zoals: gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit en wederzijdse erkenning. Ook worden bij inkopen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen: het gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel.
- Er vindt voorafgaand aan een inkoop een objectieve toets plaats of sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.
- Bij inkoop worden de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de gemeente Ommen in acht genomen.
- Afwijkingen van het beleid zijn alleen mogelijk en toegestaan op basis van een gemotiveerd besluit door de betreffende portefeuillehouder en voor zover dat volgens geldende wet- en regelgeving mogelijk is²⁰.

Ethische en ideële uitgangspunten

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen bevat ook ethische en ideële uitgangspunten. Met deze uitgangspunten legt het inkoopbeleid een link met bredere beleidsdoelstellingen. Het betreft:

- Integriteit van de bestuurders en ambtenaren. Van hen wordt verwacht dat zij zich houden aan de vastgestelde gedragscodes en zakelijk en object handelen. Verder wil de gemeente alleen zaken doen met integere ondernemers.
- Duurzaam inkopen volgens (door o.a. Agentschap NL en PIANOo) vastgestelde duurzaamheidscriteria. In de praktijk betekent bijvoorbeeld dat:
 - bij de product- en marktanalyse de gemeente inventariseert welke werken, leveringen of diensten op het gebied van duurzaamheid op de markt worden aangeboden en
 - de gemeente de criteria van Agentschap NL als minimale eis stelt, waar de gemeente bovenop aanvullend nog extra wensen (gunningscriteria) kan formuleren.

²⁰ Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen 2013, pp. 7-11.

- Sociaal Maatschappelijke doelstelling, waarmee de gemeente de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces stimuleert. Waar mogelijk wordt Social Return als aanvullende bestekvoorwaarden bij aanbestedingen van werken en diensten toegepast. Dat verplicht opdrachtnemers voor een minimaal percentage van de loonsom van de opdracht aan werkplekken beschikbaar te stellen aan werklozen, leerlingen en/of WSW'ers. Daarmee wil de gemeente (extra) werkplekken realiseren om hun competenties en arbeidskansen te vergroten en tevens (op termijn) bijstandskosten besparen.
- Sociaal Maatschappelijke eisen aan opdrachtnemers, waarmee de gemeente Ommen aangeeft werken, leveringen en/of diensten te werven die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid) tot stand zijn gekomen²¹.

Economische uitgangspunten

De economische uitgangspunten met betrekking tot inkoop en aanbesteden van de gemeente Ommen zijn:

- De gemeente streeft naar onafhankelijkheid ten opzichte van ondernemers en is vrij in het maken van keuzes bij inkoop.
- Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve waardebeoordeling van de opdracht.
- Het volgen van een passende inkoopprocedure. In het beleid zijn drempelbedragen uiteengezet voor de te hanteren aanbestedingsprocedure.
- Selectiecriteria (beoordeling van de inschrijver) en gunningcriteria (beoordeling van de inschrijving) worden objectief opgesteld.
- Lokale leveranciers worden niet bevooroordeeld, maar ook niet benadeeld.
- Er wordt altijd onderzocht of het bij Europese aanbesteding mogelijk is om de percelenregeling toe te passen.
- Oog voor samenwerking bij inkoop, zowel binnen de eigen organisatie als met andere gemeenten of overheidsinstellingen binnen de regio.
- Eerlijke mededingen: de gemeente geeft betrokken ondernemers een eerlijke kans om een opdracht gegund te krijgen. De gemeente handelt daarom proportioneel, objectief, transparant en non-discriminerend.
 - Bij iedere inkoop van leveringen en diensten worden de eigen inkoopvoorwaarden (gebaseerd op de VNG modelinkoopvoorwaarden) en voor aanbestedingen van werken de UAV van toepassingen verklaard, evenals dat door de gemeente een (concept)contract wordt opgesteld²².

²¹ Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen, 2013, p. 12-13.

²² Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen 2013, pp. 14-18.

Bijlage 6

Centrale begrippen van inkopen en aanbesteden

In deze bijlage geven wij een aantal begrippen over inkopen en aanbesteden. Tenslotte is er een lijst met de belangrijkste afkortingen binnen het inkopen en aanbesteden.

Inkopen en aanbesteden

Inkopen en aanbesteden zijn twee begrippen die nauw met elkaar verweven zijn. Een gemeente kan leveringen, diensten en werken inkopen. Alles waar een factuur tegenover staat is ingekocht. In de beïnvloedbare inkoop is de gemeente in staat om zelf te bepalen wat er wordt ingekocht of aanbesteed en bij welke marktpartij. Bij de niet-beïnvloedbare inkoop gaat het om bijvoorbeeld werknemersverzekeringen en andere voor de gemeente verplichte diensten die in rekening worden gebracht. Aanbesteden is een specifieke methode om in te kopen, een methode om te komen tot contractering van een (meest) geschikte contractspartner met het (meest) geschikte product.

Een gemeente kan diensten, leveringen of werken inkopen. Een levering betreft een product als roerend goed dat op basis van aankoop, huur, huurkoop of lease geleverd wordt. Bij een dienst handelt het over zakelijke dienstverlening bijvoorbeeld onderhoud en reparatie, vervoer, telecommunicatie, verzekeringen en onderzoek en advies. Bij werk gaat het over een (technische) ontwerp en/of uitvoering op locatie van grond-, weg- en waterbouwkundige, installatiekundige of bouwkundige aard.

Het inkoopproces kent de volgende fases: specificeren, selecteren, contracteren, uitvoeren/bestellen, bewaken en nazorg.



Figuur 1: Stappen in het inkoopproces.

Het specificeren van wat moet worden ingekocht wordt ook wel als strategische fase aangeduid. Er wordt vastgesteld aan welke eisen het ingekochte dient te voldoen (het bestek of de beschrijving) waarom moet worden ingekocht en of er - alleen of in samenwerking - kan worden ingekocht.

In de tactische fase wordt bekeken welke marktpartijen in aanmerking komen om de dienst of het product te leveren, dan wel het werk uit te voeren (marktverkenning). Tevens wordt hier nagedacht hoe deze marktpartijen benaderd zullen worden: één of enkelen uitnodigen of openbaar laten inschrijven, al dan niet na een selectiefase.

De opdrachtgever bepaalt in deze fase ook of hij de prijs het belangrijkste vindt dan wel de kwaliteit van de inkoop of van de opdrachtnemer en de mix van beide. De operationele fase is tenslotte het inkopen zelf.

Aanbestedingsvormen

De term 'aanbesteden' wordt vaak gebruikt voor dat gedeelte van het inkoopproces dat gaat over het specificeren, selecteren en contracteren. Er zijn twee hoofdvormen van aanbesteden: onderhands en openbaar. Bij een onderhandse aanbesteding zoekt de gemeente zelf de (mogelijke) contractpartner(s) uit die offerte mogen uitbrengen. Bij een openbare aanbesteding kan ieder bedrijf of leverancier zich melden met een offerte. Deze twee hoofdvormen kunnen worden onderverdeeld in:

- | | |
|--------------------------|--|
| Enkelvoudig onderhands: | Eén-op-één-benadering van een marktpartij voor het uitvoeren van een opdracht of de levering. Er worden geen andere partijen benaderd, de opdracht wordt niet-openbaar aangekondigd. |
| Meervoudig onderhands: | Er worden meerdere marktpartijen uitgenodigd voor een aanbidding, maar de opdracht wordt niet-openbaar aangekondigd. |
| Openbaar nationaal: | Er wordt een aankondiging van de opdracht binnen Nederland openbaar gemaakt via de aanbestedingskalender en vakbladen. Een openbare aanbesteding omvat tevens het openbaar bekend maken van het bestek of de offertevraag, zodat alle gegadigden een aanbidding kunnen doen. |
| Niet-openbaar nationaal: | Ook wel: openbaar met selectie. De opdracht wordt aangekondigd via de aanbestedingskalender en vakbladen met de selectiecriteria. Gegadigden kunnen een verzoek indienen om te mogen inschrijven. Na toetsing aan de selectiecriteria krijgen alleen de geselecteerde gegadigden het bestek of de opdrachtbeschrijving om een concrete aanbesteding te kunnen opstellen. |
| Europees openbaar: | Er wordt een aankondiging van de opdracht binnen de EU openbaar gemaakt, door deze via de aanbestedingskalender op de Europese website te plaatsen. Een volledig openbare aanbesteding omvat tevens het openbaar bekend maken van het bestek of de offertevraag, zodat alle gegadigden een aanbidding kunnen doen. |
| Niet-openbaar Europees: | Ook wel Europees met selectie. Op Europees niveau analoog aan niet-openbaar nationaal. |
| Europees 2B: | De gevraagde diensten zouden - gelet op de drempelbedragen - Europees moeten worden aanbesteed, maar voor deze zogenaamde 2B-diensten geldt een uitzondering. Er zijn (omschreven) redenen om aan te nemen dat het niet-openbaar Europees aanbesteden van deze diensten de mededinging tussen lidstaten niet wezenlijk beïnvloedt. In die gevallen wordt de gunning aan de betreffende (uitgenodigde) partij achteraf openbaar gemaakt op de EU-website. Voorbeelden zijn de aanbesteding van diensten op het gebied van onderwijs, (gezondheids)zorg en arbeidsbemiddeling. |

Regelgeving

De voor inkopen en aanbesteden belangrijkste regelgeving zijn de door de Europese Unie voorgeschreven procedures. Deze gelden voor alle overheden en nutssectoren in de Europese Unie. De regels en procedures zijn vastgelegd in twee richtlijnen:

- richtlijn 2004/17/EG regelt Europese aanbestedingen in de nutssectoren (gas, water, licht en openbaar vervoer) (richtlijn nutssectoren);
- richtlijn 2004/18/EG regelt Europese aanbestedingen voor werken, leveringen en diensten voor overheden die geen nutssector zijn (algemene richtlijn).

De Europese richtlijnen zijn voor Nederland geïmplementeerd middels de Aanbestedingswet 2012. Deze is 1 januari 2013 van kracht geworden. De Aanbestedingswet 2012 bevat zowel regels voor aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen, als daaronder. Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur (Aanbestedingsbesluit). Onderdeel van dit besluit zijn het Aanbestedingsreglement Werken 2012, de modellen Eigen Verklaring en de Gids proportionaliteit.

Drempelbedragen

Of een aanbesteding Europees dient te zijn volgens de richtlijn is afhankelijk van een van de drie drempelbedragen die in de richtlijn wordt genoemd. Er is een drempelbedrag voor leveringen, voor diensten en voor werken. De Europese drempelbedragen voor leveringen en diensten zijn gelijk. Is het verwachte bedrag, dat met het contract is gemoeid, hoger dan het drempelbedrag, dan is een Europese aanbesteding verplicht. De drempelbedragen worden ieder twee jaar door de Europese Commissie vastgesteld. Voor de onderzochte jaren zijn de drempelbedragen (decentrale overheid):

Soort aanbesteding	Drempelbedrag	EU aanbesteding
	2014-2015	2013-2014
Leveringen	€ 207.000	€ 200.000
Diensten	€ 207.000	€ 200.000
Werken	€ 5.186.000	€ 5.000.000

Beneden de Europese drempelbedragen kunnen de gemeenten zelf aanvullend drempels kiezen waarboven bijvoorbeeld meervoudig onderhands of nationaal openbaar moet worden aanbesteed. De keuze hiervoor en de hoogte van de drempelbedragen behoren tot de gemeentelijke autonomie. Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben beneden het bedrag van de Europese aanbesteding zelf drempelbedragen vastgesteld.

Selectie- en gunningcriteria

Bij openbare aanbestedingen is transparantie uitgangspunt. Omdat ieder bedrijf in Nederland of in Europa (bij Europese aanbesteding) kan meedingen, is het van belang vooraf vast te stellen en openbaar te maken wat er wordt aanbesteed (het bestek of de beschrijving), aan welke eisen het bedrijf dient te voldoen (selectiecriteria en uitsluitingsgronden) en waaraan de inschrijving dient te voldoen om te worden gekozen (gunningcriteria).

Bij de *selectiecriteria* gaat het om objectief toetsbare redenen om een gegadigde voor inschrijving te selecteren, bijvoorbeeld: ervaring blijkend uit eerder uitgevoerde opdrachten, financiële draagkracht van de onderneming en referenties.

Ook hier heeft de gemeente enige vrijheid, bijvoorbeeld wel of niet een referentie van een identiek bouwwerk of leverantie vragen of de hoogte van het aangenomen bedrag van een eerdere opdracht, dan wel de hoogte van een bankgarantie. De grenzen van de mogelijke criteria zijn vastgelegd in de gids proportionaliteit. Eisen, voorwaarden en criteria moeten in redelijke verhouding staan tot de opdracht. Omzeteisen zijn bij aanbestedingen boven de Europese drempels niet meer toegestaan.

Uitsluitingsgronden zijn formele redenen om een inschrijvende partij in een aanbesteding niet te selecteren voor uitvoering. Het gaat bijvoorbeeld om faillissement, surseance van betaling, niet ingeschreven staan als onderneming, veroordeling voor valsheid in geschrifte of omkoping van ambtenaren, of een niet volledige aanbieding.

Bij de *gunningcriteria* gaat het of om de laagste prijs of om de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Het criterium laagste prijs spreekt voor zich, de aanbieder met de laagste prijs krijgt de opdracht. Dit criterium wordt vaak toegepast bij leveringen of diensten waarbij de kwaliteit, die gevraagd wordt, nauwkeurig is te beschrijven en vast te stellen en meestal ook genormeerd is. Bij het tweede criterium (EMVI) worden naast de prijs ook kwaliteitscriteria door de gemeente vastgesteld en meegewogen. Deze kwaliteitscriteria zijn divers, specifiek voor de gevraagde levering, dienst of werk en niet genormeerd.

Het bedrijf, dat bij een EMVI voor prijs en kwaliteit de beste totaalscore behaalt volgens de eveneens tevoren bekend te maken scoringstabel, wordt de opdracht gegund. In het Aanbestedingsreglement werken (ARW), dat in aanbestedingsbesluit 2012 verplicht is, is EMVI verplicht voor alle werken. Ook onder de Europese drempel.

Het is bijvoorbeeld mogelijk om in de gunningcriteria de social return op te nemen of om de duurzaamheid van de geboden oplossing mee te wegen. Dit is gemeentelijke vrijheid.

Contractbeheer en contractmanagement

In de nazorg is het van belang om *contractbeheer* en *contractmanagement* op te zetten. Contractbeheer wil zeggen dat de looptijd van het contract en tussentijdse mogelijkheden om te wijzigen of om het contract op te zeggen beheersmatig worden bijgehouden. Er kan daardoor tijdig, namelijk voordat het bestaande contract is afgelopen, een nieuw contract worden afgesloten.

Contractmanagement wil zeggen dat de wijze, waarop het contract wordt uitgevoerd, wordt gevolgd. Worden de prestaties geleverd die zijn afgesproken? Worden de werken uitgevoerd zoals in het contract vermeld? Is meerwerk inderdaad meewerk of staat het gewoon in het contract? Contractmanagement zorgt ervoor dat de gemeente als opdrachtgever deze vragen kan beantwoorden en de contractant daarop eventueel kan aanspreken.

Leveranciersmanagement hoort ook bij de nazorginstrumenten, maar is tevens van groot belang voor eventuele toekomstige opdrachten. Leveranciersmanagement bestaat enerzijds uit een overzicht wat de gemeente bij welke leverancier inkoopt, anderzijds uit een beoordeling van de leveranciers op voor de gemeente belangrijke onderwerpen. In eerste instantie gaat het om geleverde kwaliteit, maar ook leveringssnelheid, flexibiliteit of duurzaamheid of maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Relevante afkortingen en begrippenlijst

EMVI:	Economisch Meest Voordeling Inschrijving. De inschrijving die op de prijs en de gevraagde kwaliteitsaspecten de meeste punten scoort.
SR:	Social Return. De mate waarin bedrijven bij een opdracht van de overheid het sociaal domein van de gemeente ondersteund door bijvoorbeeld in dienst nemen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Voorheen werd ook wel gesproken over social return on investment.
ARW:	Aanbestedings Reglement Werken 2012: verplicht richtsnoer voor het aanbesteden van werken onder de Europese aanbestedingsdrempel.
Aanbestedingswet:	Wet voor alle aanbestedingen door (semi-) publieke instellingen in Nederland. Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden.
Aanbestedingsbesluit:	Algemene Maatregel van Bestuur waarin een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 nader is uitgewerkt. Hieronder vallen onder meer de ARW, de modellen eigen verklaring en de gids proportionaliteit.
Gids proportionaliteit:	Verplicht te volgen richtsnoer voor het beginsel van proportionaliteit in de te stellen eisen bij aanbestedingen. Het verplicht gebruik geldt, zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures.
Selectiecriteria:	Criteria of minimumgeschiktheidseisen waaraan bedrijven, die willen meedingen naar een opdracht, moeten voldoen.
Gunningscriteria:	Inhoudelijke criteria voor de beoordeling van de inschrijvingen die bedrijven doen om mee te dingen in de opdracht.
Spendanalyse:	Kwantitatieve analyse van alle facturen van de gemeente op diverse inkoopaspecten, teneinde de inkoopprestatie te verbeteren.



Dienstverlening

Rekenkamercommissie Ommen
Postbus 100
7730 AT OMMEN

Postadres Postbus 100
7730 AC Ommen
Bezoekadres Chevallerastraat 2
7731 EE Ommen
Internet www.ommen.nl
Telefoon 14 0529

Uw kenmerk Behandeld door dhr. Harry Hakkers

Zaaknummer 1583064 Team DVL-Financiën, inkoop & verzekeringen Ommen, 17 november 2015
Documentnummer

Onderwerp rapport- inkoop en aanbestedingsbeleid

VERZONDEN 17 NOV 2015

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In opdracht van de rekenkamercommissie Ommen heeft het bureau KplusV in de eerste helft van 2015 onderzoek gedaan naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Ommen. Wij danken u hartelijk voor de rapportage die wij in oktober hebben ontvangen.

Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen en herkennen de bevindingen. Middels ondersteuning door de Bestuursdienst Ommen –Hardenberg (BOH) kopen we zowel rechtmatig als doelmatig in met oog voor sociale- en duurzaamheidsaspecten. Binnen de BOH wordt volop gewerkt aan het verder professionaliseren van onze inkoop- en aanbestedingsactiviteiten.

In het rapport wordt gesteld dat ons inkoopbeleid geen streefwaarde of percentage van de inkoopwaarde kent, die lokaal wordt besteed. Lokale ondernemers ervaren daarnaast de huidige gang van zaken als bureaucratisch, vooral als ze die vergelijken met de situatie van voor de BOH. Wij streven er naar bij onze aanbestedingen daar waar mogelijk lokale/regionale partijen te betrekken en de toelatingseisen zo laagdrempelig mogelijk te houden. Binnen de wettelijke kaders hebben wij de maximale drempelwaarden opgenomen tot waaraan wij enkelvoudig en meervoudig onderhands, de procedures waarbij we zelf aanbieders mogen selecteren, mogen aanbesteden. Juist om niet het verwijt te krijgen dat we altijd uit dezelfde 'vijver vissen' publiceren we voorafgaand aan onze meervoudig onderhandse aanbestedingen altijd een oproep op onze website. Uit de geschikte aanmeldingen worden er altijd twee van de maximaal vijf partijen, middels loting, toegelaten. Over deze transparante werkwijze ontvangen we veel positieve reacties. Overigens blijkt uit de spendanalyse van 2014 dat wij 66% van onze inkopen binnen een straal van 25 km doen. Dit gemiddelde ligt in Nederland op 49%.

In 2014 zijn de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen vastgesteld. Dit houdt in dat op nationaal niveau uiterlijk april 2016 een nieuwe aanbestedingswet moet worden vastgesteld. Ook wij zullen ons huidige inkoopbeleid uit 2013 daarop gaan aanpassen. Wij zien dat gelijk als een geschikt moment om met de raad, aan de hand van uw rapport, ons inkoop- en aanbestedingsbeleid te evalueren en van gedachten te wisselen over o.a. de wijze waarop wij de raad hier nog meer bij kunnen betrekken.

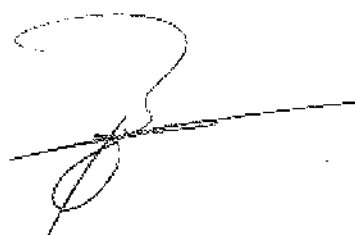
Burgemeester en wethouders van de gemeente Ommen,

Secretaris,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L. Dennenberg', written over a horizontal line.

L. Dennenberg

Burgemeester,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Mr. M. Boumans MPM', written over a horizontal line.

Mr. M. Boumans MPM

Bijlagen:

REKENKAMERCOMMISSIE OMMEN

Aan het college van burgemeester en wethouders van Ommen
Postbus 100
7730 AC Ommen

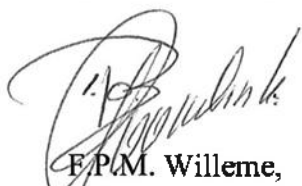
Ommen, 20 november 2015

Geachte leden van het college,

Hierbij willen wij u hartelijk danken voor uw reactie op het onderzoeksrapport 2015: Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Ommen.

Wij zijn verheugd te horen dat uw college zich herkent in de bevindingen. Verder is het goed te constateren dat u in 2016 met de raad, aan de hand van ons rapport, het inkoop- en aanbestedingsbeleid gaat evalueren en dat u van gedachten wilt gaan wisselen over o.a. de wijze waarop de raad hier nog meer bij betrokken kan worden.

Met vriendelijke groet,



F.P.M. Willeme,
Voorzitter rekenkamercommissie Ommen