

Inkoopbeleid gemeente Hoorn

Is alle waar naar zijn geld?

Eindrapport



Samenstelling Rekenkamercommissie

Externe leden

- De heer drs. M. Haubrich (voorzitter)
- De heer drs. P.T.J. de Wit
- Mevrouw Mr. R. Ngalle
- Mevrouw N. M. van Egmond MSc

Interne leden

- De heer R. Vinkenborg
- De heer R. Drommel
- De heer A. Wegner

Secretariaat

Mevrouw drs. K. Bongers (secretaris/onderzoeker a.i.)

Adres

Postbus 603
1620 AR Hoorn

Telefoonnummer

0229- 252200

E-mail

rekenkamer@hoorn.nl

De rekenkamercommissie is bij raadsbesluit van 14 september 2004 ingesteld en na benoeming van de interne en externe leden in september 2005 met haar werkzaamheden gestart. De commissie bekleedt een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Haar taak is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

- 1. rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?*
- 2. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?*
- 3. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?*

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit. Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

De rekenkamercommissie heeft als ambitie dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Hoorn en dat de resultaten van onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Illustratie op titelpagina: www.Pixabay.com

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING	4
1.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	4
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN.....	4
1.4 NORMEN	5
1.5 AANPAK VAN HET ONDERZOEK.....	5
1.6 LEESWIJZER.....	6
2. INKOPEN EN AANBESTEDEN IN VOGELVLUCHT	7
3. BEVINDINGEN	13
3.1 INKOOPBELEID GEMEENTE HOORN	13
3.2 RECHTMATIGHEID	22
3.3 DOELMATIGHEID	23
4. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	33
4.1 CONCLUSIES	33
4.2 AANBEVELINGEN.....	35
5. REACTIE COLLEGE VAN B EN W	37
6. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	42
BIJLAGE 1: BRONNEN	43
BIJLAGE 2: UITWERKING CASES	44
CASUS 1: SOFTWARE BEHEER OPENBARE RUIMTE	44
CASUS 2: BEZORGEN REISDOCUMENTEN EN RIJBEWIJZEN	45
CASUS 3: INHUUR MOBILITEITSDeskUNDIGE	46
CASUS 4: SCHOONMAAKCONTROLES.....	47
CASUS 5: REALISATIE EN ONDERHOUD CIVIELE KUNSTWERKEN	48
CASUS 6: PLANTMATERIAAL	49
CASUS 7: ONDERHOUD DAKEN GEMEENTELIJKE PANDEN	50
CASUS 8: WOONRIJP MAKEN SIRIUSSTRAAT.....	51

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten hebben jaarlijks veel producten, diensten en werkzaamheden nodig om de gemeentelijke organisatie draaiende te houden en om de dienstverlening aan inwoners en bedrijven optimaal uit te kunnen voeren. Het gaat om uiteenlopende inkopen, van klein tot zeer groot, van goedkoop tot kostbaar, van bijvoorbeeld een bloemetje voor een zieke medewerker en de inhuur van een ICT-expert tot de aanleg en het onderhoud van een brug. Bij relatief kleine inkopen wordt door de gemeente vaak 1-op-1 zaken gedaan met één onderneming. Relatief grote inkopen worden aanbesteed. De gemeente maakt hierbij eerst de opdracht bekend en vraagt aan potentiële inschrijvers om een offerte in te dienen. Na een beoordeling wordt vervolgens opdracht gegeven aan één of meerdere opdrachtnemers.

In maart 2008 publiceerde de rekenkamercommissie de resultaten van een eerder onderzoek naar het inkoopbeleid. De aanbevelingen uit dat onderzoek werden alle overgenomen door de gemeenteraad. Het onderzoek uit 2008 is echter inmiddels sterk gedateerd en deels achterhaald. Het financiële belang van de gemeentelijke inkopen is namelijk sterk gestegen en de wet- en regelgeving is veranderd. De rekenkamercommissie heeft er dan ook voor gekozen om een geheel nieuw onderzoek te doen en niet een update van het onderzoek uit 2008.

Het financieel belang van alles wat door gemeenten wordt ingekocht was altijd al groot, maar werd met de decentralisaties in het sociaal domein alleen maar groter. En het directe, persoonlijke belang voor inwoners nam hierdoor ook toe.

Op 1 april 2013 werd de Aanbestedingswet 2012 van kracht. Deze wet is in juli 2016 aangepast. Dit naar aanleiding van nieuwe Europese richtlijnen die zijn vastgesteld in 2014. De Aanbestedingswet 2012 bevat regels voor inkopen boven de Europese drempelbedragen, maar ook voor inkopen onder de Europese drempel.

Gegeven het grote financiële belang en de grote belangen van inwoners en bedrijven, is het gemeentelijk inkoopbeleid geselecteerd voor onderzoek door de rekenkamercommissie Hoorn.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

Voor alle inkopen door de gemeente geldt dat ze volgens de geldende wet- en regelgeving moeten worden uitgevoerd en dat de gemeente zich inspant om producten, diensten en werkzaamheden in te kopen tegen de juiste prijs- en kwaliteitsverhouding. Met andere woorden: de inkopen moeten rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn. Dat leidt tot de volgende, centrale onderzoeksvraag:

Is het inkoopbeleid van de gemeente Hoorn in opzet en uitvoering rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?

1.3 Onderzoeksvragen

Bij de centrale onderzoeksvraag werden door de rekenkamercommissie de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welk inkoopbeleid hanteert de gemeente Hoorn?
 - a. Is er sprake van vastgesteld inkoopbeleid en wat zijn daarvan de uitgangspunten?
 - b. Hoe is de inkoopfunctie binnen de gemeente georganiseerd?
 - c. Welke doelen wil de gemeente met het inkoopbeleid realiseren?

- d. Is de raad op grond van haar kaderstellende en controlerende functie voldoende betrokken bij het inkoopbeleid?
- 2. Is dit beleid rechtmatig?
 - a. Is het beleid in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving?
 - b. Is er sprake van reguliere interne controle op inkopen en leidt dit zo nodig tot bijsturing?
- 3. Is het inkoopbeleid doelmatig?
 - a. Wat is de omvang van alle inkopen van de gemeente Hoorn per jaar?
 - b. Welke kosten maakt de gemeente Hoorn voor inkopen en aanbesteden van leveringen, werken en diensten?
 - c. Heeft de gemeente inzicht in de maatschappelijke kosten en zo ja, hoe worden die meegewogen bij inkopen en aanbesteden?
 - d. Heeft de gemeente inzicht in de maatschappelijke opbrengsten en zo ja, hoe worden die meegewogen bij inkopen en aanbesteden?
- 4. Is het inkoopbeleid doeltreffend?
 - a. Worden op basis van het inkoopbeleid de beoogde leveringen, werken en diensten door de gemeente aangekocht?
 - b. Worden de gestelde doelen bereikt?
 - i. Zo ja, waar blijkt dat uit?
 - ii. Zo nee, waarom niet?

1.4 Normen

In dit rekenkameronderzoek worden de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoopbeleid van de gemeente Hoorn getoetst. Daarbij hanteert de rekenkamercommissie de volgende normen:

- I. Hoorn voldoet in haar inkoopbeleid en in de uitvoering daarvan aan geldende wet- en regelgeving.*
- II. De gemeente koopt doelmatig in. Dit houdt in:*
 - a. Inkopen worden gedaan met een goede prijs/kwaliteit verhouding.*
 - b. Er is sprake van kostenbeheersing en verantwoorde uitgave van gelden.*
- III. De gemeente koopt doeltreffend in. Dit houdt in:*
 - a. De beoogde leveringen, werken en diensten worden ingekocht.*
 - b. Deze dragen aantoonbaar bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen.*

1.5 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek werd uitgevoerd door dossieronderzoek, aangevuld met interviews met de verantwoordelijk portefeuillehouder en betrokken ambtenaren.

In verband met de maatregelen ter voorkoming van verspreiding van het coronavirus, zijn alle interviews telefonisch of per videoverbinding afgenomen.

Daarnaast zijn acht casussen uitgewerkt. Er was geen sprake van een aselechte, statistische steekproef. De casussen zijn geselecteerd met zoveel mogelijk spreiding over de verschillende inkoopprocedures, naar inkoopwaarde en naar aard (dienst, levering of werk), zodat daarmee de bevindingen in het

rapport kunnen worden geïllustreerd en de gang van zaken rond het inkoopbeleid in de dagelijkse uitvoeringspraktijk duidelijk wordt. Het gaat om de volgende casussen:

Casus	Aard	Geraamde opdracht-waarde	inkoopprocedure	Jaar
1. Software voor beheer openbare ruimte	Dienst	€ 862.862	Europees (openbaar)	2019
2. Bezorgen reisdocumenten en rijbewijzen	Dienst	€ 700.000	Meervoudig onderhands	2017
3. Inhuur mobiliteitsdeskundige	Dienst	€ 42.000	1-op-1	2020
4. Schoonmaakcontroles	Dienst	€ 30.000	1-op-1	2018
5. Realisatie & onderhoud civiele kunstwerken	Werk	€ 1.450.000	Nationale procedure	2018
6. Plantmateriaal	Levering	€ 400.000	Europees (openbaar)	2019
7. Onderhoud daken gemeentelijke panden	Werk	€ 1.365.000	Meervoudig onderhands	2019
8. Woonrijp maken Siriusstraat	Werk	€ 1.224.000	1-op-1 (via open convenant)	2020

Nota bene: Er werd géén casus geselecteerd in het Sociaal Domein, omdat hier het inkoopproces geheel afwijkend is van de reguliere inkopen. Daarnaast worden de inkopen voor het sociaal domein in Westfries verband ingekocht en zat het inkoopteam dat deze inkopen begeleidde ten tijde van het rekenkameronderzoek midden in een reorganisatie. Voor de volledigheid worden de inkoopprocedures in het Sociaal Domein en de reorganisatie uiteraard wel apart beschreven in het rapport.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt in vogelvlucht de wet- en regelgeving voor inkopen en aanbesteden behandeld. In hoofdstuk 3 (“bevindingen”) wordt antwoord gegeven op de gestelde onderzoeksvragen. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Het college reageert in hoofdstuk 5 op het onderzoek en de rekenkamercommissie sluit af met een nawoord in hoofdstuk 6. In de bijlagen vindt u onder meer een beschrijving van alle uitgewerkte cases.

2. Inkopen en aanbesteden in vogelvlucht

2.1 Wet- en regelgeving

Gemeente Hoorn is een ‘aanbestedende dienst’. Aanbestedende diensten moeten zich houden aan specifieke wet- en regelgeving rond inkopen en aanbesteden. Een aanbestedende dienst is een overheid of een publiekrechtelijke instelling. Onder de overheid vallen ook de Staat, provincies, gemeenten en waterschappen. Omdat dit rekenkamerrapport over de gemeente Hoorn gaat, wordt voor “aanbestedende dienst” hieronder “de gemeente” gebruikt.

De gemeente heeft producten, diensten en werkzaamheden nodig die zij niet zelfstandig kan uitvoeren. Deze koopt zij dan in bij een externe leverancier, dienstverlener of aannemer. De gemeente ontvangt hiervoor een factuur. Daarbij gelden Europese, maar ook nationale en lokale wetten en regels.

De belangrijkste Europese regels staan in de richtlijnen 2014/24 (Werken, leveringen en diensten), 2014/25 (Werken, leveringen en diensten door bedrijven in de nutssectoren: water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten) en 2014/23 (concessies).

Deze Europese regels zijn in de Nederlandse Aanbestedingswet 2012 verankerd. Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur, het Aanbestedingsbesluit.¹

Gemeenten stellen zelf beleidsnota's vast, waarin de uitgangspunten van de eigen gemeente bij het inkopen worden vastgelegd en waarin moet worden gewaarborgd dat wordt gehandeld in overeenstemming met de Europese en nationale wet- en regelgeving.

2.2 Leveringen, werken en diensten

Bij inkopen door overheden wordt wettelijk onderscheid gemaakt tussen “leveringen”, “werken” en “diensten”. Leveringen hebben betrekking op producten zoals kantoorartikelen, meubels, computers en dergelijke. Werken hebben betrekking op werkzaamheden in de bouw, weg- of waterbouw, zoals een viaduct of een riool. Alles wat geen levering of een werk is, wordt aangemerkt als een dienst. Denk bijvoorbeeld aan de inhuur van personeel en adviesdiensten.

2.3 Inkopen boven drempelbedragen: Europese aanbesteding

Om alle bedrijven in de Europese Unie gelijke kansen te geven om een overheidsopdracht te verwerven, moeten opdrachten met een waarde boven bepaalde drempelbedragen volgens een Europese procedure worden ingekocht (Europees worden “aanbesteed”). De Europese Commissie stelt deze drempelbedragen elke 2 jaar vast.

Drempelbedragen:

- * **Werken:** voor 2018 en 2019: € 5.548.000 en voor 2020/2021: € 5.350.000,-
- * **Leveringen en diensten:** voor 2018 en 2019: € 221.000 en voor 2020/2021: € 214.000,-
- * **Sociale en andere specifieke diensten:** € 750.000

Overigens is er bij Europese aanbestedingen van de gemeente Hoorn vrijwel nooit een inschrijving van buitenlandse aanbieders. Rond 2010 is er éénmaal een opdracht gegund aan een Duitse inschrijver.

¹ In het Aanbestedingsbesluit zijn onder meer een zogenoemde “gids proportionaliteit” en een Aanbestedingsreglement Werken 2016 opgenomen.

Deze kwam met zijn medewerkers enkele dagen naar Nederland om de klus te klaren (het betrof reinigen van riolen).

2.4 Verschillende Procedures Europese Aanbesteding²

Bij Europese aanbestedingen gelden wettelijke eenvormige en controleerbare procedures met bijbehorende termijnen. De gemeente kan kiezen uit verschillende Europese procedures. De openbare en niet-openbare procedures zijn het meest gangbaar.

Openbare procedure

De aanbesteding wordt algemeen bekend gemaakt. Iedere geïnteresseerde aanbieder mag inschrijven. De gemeente beoordeelt aan de hand van uitsluitingsgronden en/of geschiktheidseisen (zie paragraaf 2.6) of een inschrijver in staat is om de opdracht uit te voeren. Vervolgens gunt de gemeente de opdracht aan de inschrijver met de ‘economisch meest voordelige inschrijving’.

Niet-openbare procedure

De niet-openbare procedure bestaat uit twee rondes.

1. De aanbesteding wordt algemeen bekend gemaakt. Iedere geïnteresseerde aanbieder kan zich als gegadigde aanmelden. De gemeente beoordeelt aan de hand van uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen (zie paragraaf 2.6) of een gegadigde in staat is om de opdracht uit te voeren. Vervolgens selecteert de gemeente op basis van vooraf kenbaar gemaakte selectiecriteria het van te voren vastgestelde maximaal aantal gegadigden. Deze gaan door naar de tweede ronde; de eigenlijke inschrijving.
2. Alleen de geselecteerde gegadigden mogen inschrijven op de opdracht. De gemeente gunt de opdracht aan de inschrijver met de ‘economisch meest voordelige inschrijving’.

Overige Europese aanbestedingsprocedures

Naast de openbare en niet-openbare procedure zijn er ook andere inkoopprocedures waar de gemeente in specifieke gevallen en onder bepaalde voorwaarden gebruik van kan maken. Dat zijn:

- Procedure voor inkopen van sociale en andere specifieke diensten
- Mededingingsprocedure met onderhandeling
- Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging
- Versnelde procedure
- Concurrentiegericht dialog
- Prijsvraag
- Concessieovereenkomst
- Elektronische veiling
- Innovatiepartnerschap
- Dynamisch aankoopstelsel

De eerstgenoemde van deze procedures wordt in Nederland vaak gebruikt voor het inkopen van diensten binnen het sociaal domein, zo ook in Hoorn.

2.5 Inkopen onder de drempelbedragen: nationale procedures

² De informatie die in dit rekenkamerrapport over de Europese wet- en regelgeving wordt gegeven is summier. Deze informatie is bedoeld om ook lezers die niet thuis zijn in de betreffende wet- en regelgeving enige uitleg te geven bij de basisbeginselen, zodat de bevindingen verderop in het rekenkamerrapport in hun context kunnen worden geplaatst. Voor meer informatie over aanbestedingen zie de website van PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat: <https://www.piano.nl/nl>

Voor inkopen onder de eerder genoemde drempelbedragen, gelden de Europese aanbestedingsregels niet. Echter, de Aanbestedingswet 2012 kent ook specifieke regels voor opdrachten onder de drempelbedragen. In de inkooprichtlijnen van de gemeente is vastgelegd welke procedure wanneer passend kan zijn. Er zijn vier nationale procedures mogelijk:

- Enkelvoudige onderhandse procedure (één leverancier, aannemer of dienstverlener wordt gevraagd om een offerte uit te brengen. Indien akkoord, wordt de opdracht vervolgens aan deze leverancier, aannemer of dienstverlener gegund);
- Meervoudige onderhandse procedure (een geselecteerd aantal potentiële leveranciers, aannemers of dienstverleners wordt gevraagd om een offerte uit te brengen en daaruit wordt gekozen);
- Nationale openbare procedure (gunning vindt plaats in één ronde, vergelijkbaar met een Europese openbare procedure);
- Nationale niet-openbare procedure (gunning vindt plaats in twee rondes, vergelijkbaar met een Europese niet-openbare procedure).

Enkelvoudige onderhandse procedures worden in Hoorn ook wel aangeduid als “1-op-1 procedures”. Er is gekozen voor deze term omdat die duidelijker is in de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

De nationale procedures zijn vrijwel gelijk aan die van de Europese procedures. Deze procedures komen in Hoorn vooral bij werken voor. De reden hiervoor is dat de drempel voor Europese aanbestedingen bij werken hoger ligt dan bij diensten en leveringen, maar er soms toch behoefte is om een opdracht breder uit te zetten onder potentiële aanbieders.

2.6 Inbesteding en quasi-inbesteding

De gemeente moet opdrachten met een waarde boven de Europese drempel aanbesteden. Maar de gemeente kan ook besluiten om de opdracht met eigen mensen en middelen uit te voeren. Dat heet inbesteding. En bij inbesteding geldt de verplichting om de opdracht aan te besteden niet. Zo kan een gemeente besluiten om bijvoorbeeld zelf de gladheidsbestrijding uit te voeren of om cateringdiensten te verzorgen.

Ook kan een opdracht boven de drempel zonder aanbesteding 1-op-1 worden gegund aan een rechtspersoon die los staat van de gemeente, maar waar de gemeente toezicht op houdt “als ware het een eigen dienst betreft” en die minimaal 80% van haar taken krijgt opgedragen van of toegewezen door de gemeente; dit heet quasi-inbesteding.

Beide vormen blijven in dit rekenkamerrapport verder buiten beschouwing. Bij inbesteden is er immers geen sprake van inkoop of aanbesteding en bij quasi-inbesteding wordt er een overeenkomst gesloten tussen beide partijen waarin de afspraken zijn vastgelegd.

2.7 Aankondiging van overheidsopdrachten

Nederlandse aanbestedende diensten publiceren hun aanbestedingen op het aankondigingsplatform van TenderNed.

Het aanbestedingsproces kan digitaal worden doorlopen. Dit kan via TenderNed, maar ook via andere platformen, zoals Negometrix en Aanbestedingskalender. Hoorn doorloopt het aanbestedingsproces digitaal via TenderNed.

2.8 Uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectie- en gunningscriteria

De gemeente wil alleen met integere bedrijven zaken doen. Om bedrijven uit te sluiten die niet integer zijn, kent de Aanbestedingswet 2012 twee typen **uitsluitingsgronden**: verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden:

- De gemeente moet de verplichte uitsluitingsgronden toepassen bij opdrachten boven de eerder genoemde drempelbedragen. Denk hierbij aan deelneming aan een criminele organisatie, fraude, kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel;
- De gemeente mag daarentegen zelf kiezen of zij de facultatieve uitsluitingsgronden toepast. Deze uitsluitingsgronden hebben betrekking op onder andere een slechte financiële situatie van de aanbieder (bijvoorbeeld faillissement of liquidatie), ernstige fout(en) in de beroepsuitoefening, belangenconflicten en valse verklaringen.

Bij aanbestedingen worden **geschiktheidseisen en selectiecriteria** gebruikt om te beoordelen of bedrijven in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Geschiktheidseisen en selectiecriteria hebben altijd betrekking op de inschrijver of gegadigde. De eisen en criteria gaan in op de technische en beroepsbekwaamheid, het financiële en economisch draagvlak en/of de beroepsbevoegdheid van de inschrijver of gegadigde.

- Een gegadigde of inschrijver dient tenminste aan de geschiktheidseisen te voldoen om deel te mogen nemen aan de verdere procedure. De gemeente is niet verplicht om geschiktheidseisen te stellen.
- Met selectiecriteria kan de gemeente het aantal gegadigden bij onder andere een niet-openbare procedure beperken.

Gunningscriteria zijn gericht op kenmerken van de opdracht. Een opdracht wordt gegund aan de inschrijver die inschrijft met de economisch meest voordelige inschrijving. Er zijn drie gunningscriteria mogelijk:

1. beste prijs-kwaliteitverhouding;
2. laagste prijs;
3. laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit.

Het uitgangspunt is dat opdrachten worden gegund op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Bij deze gunningsmethodiek worden naast prijsaspecten ook kwaliteitsaspecten meegewogen in de vorm van subgunningcriteria. Mogelijke subgunningcriteria zijn bijvoorbeeld:

- prijs;
- kwaliteit van de aangeboden goederen of diensten;
- leveringsvoorwaarden (bijvoorbeeld leveringstermijn);
- milieucriteria.

2.9 Termijnen

De Aanbestedingswet 2012 kent strikte voorschriften met betrekking tot de minimumtermijnen bij Europese aanbestedingen. Potentiële gegadigden en inschrijvers moeten namelijk voldoende tijd hebben voor het indienen van een inschrijving. Een doorsnee aanbesteding neemt daarom al snel meerdere maanden in beslag en moet vooraf goed worden ingepland zodat de dienst, de levering of het werk tijdig beschikbaar is.

Overigens zijn er ook speciale termijnen rond de gunning van de opdracht. Alle inschrijvers moeten namelijk de mogelijkheid hebben om bezwaar aan te tekenen tegen de gunningsbeslissing. Dit betekent dat de gemeente eerst een mededeling verstuurt aan alle inschrijvers met de voorlopige gunningsbeslissing. Als er geen bezwaren zijn ontvangen kan de gemeente na 20 dagen (bij nationale en Europese procedures) overgaan tot de definitieve gunning en kan de overeenkomst worden gesloten. De termijn na de voorlopige gunning wordt ook wel “standstill-periode” of opschortende

termijn genoemd³. Afgewezen inschrijvers mogen alleen bezwaar maken gedurende deze “standstill-periode”.

2.10 Klachtafhandeling bij aanbesteden

Als aanvullend beleid bij de Aanbestedingswet 2012 geldt het Advies Klachtafhandeling bij aanbestedingen.

In het eerste deel van dit advies is een vrijwillige standaard opgenomen voor het afhandelen van klachten bij aanbestedingen door de gemeente zelf.

Wanneer de klager niet tevreden is met de klachtafhandeling bij de gemeente kan de klacht worden voorgelegd aan de Commissie van Aanbestedingsexperts. Deze Commissie komt met een onafhankelijk advies. De adviezen van de Commissie zijn niet bindend. Betrokken partijen hoeven het advies niet over te nemen en een gang naar de rechter is onverkort mogelijk. Adviezen van de Commissie van Aanbestedingsexperts worden bij een geschil voor de rechter echter zwaar meegewogen. Het is daarom verstandig dat de partijen een advies van de Commissie niet zomaar negeren.

2.11 Duur contract en opdrachtwaarde

Om te bepalen of een opdracht naar verwachting een waarde boven of onder een drempel voor Europees aanbesteden zal hebben, moet de totale waarde exclusief BTW, maar met inbegrip van de eventuele opties en eventuele verlengingen van het contract worden berekend.

- Bij opdrachten met een vaste looptijd die gelijk is aan of korter is dan 48 maanden geldt de totale geraamde waarde voor de gehele looptijd.
- Bij opdrachten voor onbepaalde duur of waarvan de looptijd langer is dan 48 maanden geldt het maandelijks te betalen bedrag vermenigvuldigd met 48 als maat voor het bepalen van de opdrachtwaarde.

Richtlijn 2014/24 (en de Aanbestedingswet 2012) verplicht de gemeente niet om een bepaalde minimum- of maximumlooptijd voor een contract aan te houden, behalve bij raamovereenkomsten (dat zijn contracten zonder afnameplicht), dan geldt in principe een maximale looptijd van 48 maanden.⁴

2.12 Splitsen van opdrachten en onderverdeling in percelen

De Aanbestedingswet 2012 verzet zich tegen het onnodig samenvoegen van opdrachten (het clusterverbod). Clusteren van opdrachten kan een middel zijn om beter invulling te geven aan de inkoopbehoefte. Tegelijkertijd mag de gemeente een opdracht niet splitsen in meerdere opdrachten om onder de verplichting tot Europees aanbesteden uit te komen.

Het samenvoegen van opdrachten moet gerechtvaardigd zijn. Of het samenvoegen van opdrachten gerechtvaardigd is, is afhankelijk van verschillende factoren.

Homogene opdrachten worden gezien als één opdracht en moeten als zodanig worden aanbesteed. Denk bijvoorbeeld aan de levering van een telefooncentrale met het bijbehorende onderhoud. Wel kan de gemeente er voor kiezen om de verschillende onderdelen (in het voorbeeld: levering en onderhoud) in te kopen via verschillende percelen. Dit betekent dat beide onderdelen weliswaar via één aanbesteding worden ingekocht, maar dat er per perceel (onderdeel) wordt gegund. Ook is het via

³ Voor het van kracht worden van de Aanbestedingswet 2012, werd deze termijn ook wel de (verlengde) Alcatel termijn genoemd, op basis van jurisprudentie waarbij Alcatel als partij betrokken was.

⁴ Bij zwaarwegende argumenten is het mogelijk om een raamovereenkomst af te sluiten langer dan 48 maanden. Bijvoorbeeld bij grote investeringen.

de percelenregeling⁵ onder voorwaarden mogelijk om één of meerdere percelen via een onderhandse procedure te gunnen.

Uitgangspunt is dat geclusterde opdrachten in principe in percelen verdeeld moeten worden. Het opdelen van opdrachten verhoogt de marktwerking en biedt de mogelijkheid aan MKB-bedrijven om in te schrijven.

⁵ Artikel 2.18 en 2.19 Aanbestedingswet 2012

3. Bevindingen

3.1 Inkoopbeleid gemeente Hoorn

3.1.1 Is er sprake van vastgesteld inkoopbeleid en wat zijn daarvan de uitgangspunten?

De gemeente Hoorn heeft onder meer een beleid, handleidingen en werkinstructies, een inkoopmatrix en een inkoopstrategie. Verder gelden er inkoopvoorwaarden. Voor de gemeente Hoorn gelden de Algemene Inkoopvoorwaarden van de VNG van de regio Noord-Holland Noord voor leveringen en diensten (inclusief addendum). Voor inkopen bij IT gelden de GIBIT voorwaarden die zijn opgesteld door VNG-realisatie.⁶

Het antwoord op de vraag of Hoorn een vastgesteld inkoopbeleid heeft is eenvoudig: Ja. Op 7 maart 2017 stelde de gemeenteraad de Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Hoorn (hierna genoemd “de beleidsnota”) vast. Deze nota werd opgesteld naar aanleiding van de wijziging van de Aanbestedingswet 2012, die op 1 juli 2016 in werking trad.

Het eerste deel van deze nota werd in samenwerking met Schagen, Langedijk, Heerhugowaard en Hollands Kroon opgesteld.⁷ Het tweede deel is specifiek toegesneden op de gemeente Hoorn zelf.

De belangrijkste uitgangspunten van het beleid zijn 1) juridisch, 2) ethisch en ideëel en 3) economisch. Samenvattend is in de beleidsnota vastgelegd dat Hoorn moet voldoen aan de geldende wet- en regelgeving, dat de gemeente en haar ambtenaren integer moeten handelen, de gemeente alleen zaken doet met integere ondernemingen, zich inspent voor maatschappelijk verantwoord inkopen en tenslotte inkoopt op basis van een voorafgaande product-, dienst- of marktanalyse, waarbij eerlijke mededinging en commerciële belangen van ondernemers door de gemeente worden gerespecteerd.

Specifiek voor de gemeente Hoorn zijn deze uitgangspunten in deel 2 van de beleidsnota aangevuld met een inkoopstrategie, een specifieke klachtenregeling voor de ondernemers en andere belanghebbenden en de intentie om waar mogelijk (deel)opdrachten uit te laten voeren door WerkSaam Westfriesland, zodat de gemeente haar maatschappelijke rol vervult bij de arbeidsintegratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

3.1.2 Hoe is de inkoopfunctie binnen de gemeente georganiseerd?

Mandaten

Het mandaat is vastgelegd in het mandaatbesluit Hoorn 2020 en (specifiek voor inkoop) de inkoopmatrix.

Voor opdrachten in het sociaal domein vanaf € 50.000 en voor alle overige opdrachten vanaf € 30.000 moet voorafgaand aan de inkoop een inkoopstrategie worden vastgesteld. De inkoopstrategie heeft een vast format. Afhankelijk van de opdrachtwaarde en/ of onderwerp wordt de inkoopstrategie vastgesteld door onder andere de teammanager, directie of college. De inkoopstrategie bevat onder meer een omschrijving van de opdracht en inkoopdoelstellingen, keuze om iets zelf te doen of uit te besteden, een marktanalyse, een keuze voor regionale samenwerking, aansluiting op de

⁶ Het GIBIT is destijds opgesteld door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). Dit kreeg met ingang van 1 januari 2018 een nieuwe naam: VNG Realisatie. VNG Realisatie ondersteunt gemeenten bij hun informatievoorziening en dienstverlening. Meer informatie vindt u op <https://www.vngrealisatie.nl/>

⁷ Dit stuk is inmiddels ook overgenomen door SED (samenwerkingsverband van de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland) en Koggeland. Een nieuwere versie wordt ook overgenomen door de gemeente Den Helder.

collegedoelstellingen, een keuze voor de inkoopprocedure en welke gunningscriteria daarbij worden gehanteerd.

De burgemeester mag opdracht geven en/of overeenkomsten ondertekenen⁸. De burgemeester kan deze bevoegdheid overdragen aan een door hem aan te wijzen persoon⁹. Medewerkers van de gemeente Hoorn zijn bevoegd tot het doen van inkopen tot € 125.000. Dat past volgens het college bij de ontwikkeling naar een professionele organisatie die is ingezet: Bij leiderschap en resultaatverantwoordelijkheid horen vertrouwen, verantwoording binnen de politieke kaders, enige handelingsvrijheid en -zo nodig- een sanctie achteraf.

Inkopen kunnen in theorie worden gedaan door een medewerker die hiertoe niet bevoegd is. Of dit in de praktijk is voorgekomen, is onbekend. Daar zijn intern nog geen controles op uitgevoerd.

Inkoopteams

In Hoorn zijn er drie inkoopteams, namelijk het inkoopteam Zorg, het inkoopteam Bouw & Infra en het inkoopteam Bedrijfsvoering.

Het inkoopbeleid en beleidsonderwerpen worden door het inkoopteam Bedrijfsvoering in samenspraak met de overige inkoopteams en zo nodig met de inhoudelijk betrokken ambtenaren opgesteld. Het inkoopteam Bedrijfsvoering heeft bijvoorbeeld de beleidsnota opgesteld, evenals een actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI).

Het Inkoopteam Zorg doet alle inkopen en aanbestedingen voor het sociaal domein in brede zin, dus inclusief bijvoorbeeld hulpmiddelen en integratiediensten.

Inkoopteam Bouw & Infra doet alle inkopen en aanbestedingen die te maken hebben met het buitengebied en gebouwen (dat is inclusief de gebouwgebonden installaties, maar exclusief schoonmaakdiensten).

Inkoopteam Bedrijfsvoering is verantwoordelijk voor alle inkopen en aanbestedingen die betrekking hebben op de bedrijfsvoering (o.a. facilitair, ICT, inhuur, adviesdiensten, onderzoeksdiensten, mobiliteit, verzekeringen, nutsvoorzieningen). Dit laatste team is zoals gezegd ook verantwoordelijk voor het gemeentebrede inkoopbeleid, jaarplannen, beleidsonderwerpen en rapportages.

De vraag dringt zich op waarom er in Hoorn drie aparte inkoopteams zijn in plaats van één inkoopafdeling. Hiervoor is in 2015 gekozen op basis van een directievoorstel bij het directieadvies getiteld "Inkooporganisatie 2.0". Daarin werd beargumenteerd dat de meeste kansen binnen de gemeente Hoorn voor groei in professioneel opdrachtgeverschap lagen bij het organiseren van centrale inkoopdeskundigheid en -capaciteit, maar dan georganiseerd per productgroep (dus in aparte inkoopteams). Deze positionering van de inkoopfuncties zou volgens het directieadvies¹⁰:

- beter passen bij de ontwikkeling van (toen nog) inkoopbureau Zorg. Het inkoopbureau was eind 2014 ingericht. Het was toen wenselijk om die positionering voorlopig te handhaven. Dit gaf optimale mogelijkheden voor afstemming tussen de beleidsmedewerkers en de beleidsuitvoering enerzijds en de inkopers en contract- en leveranciersmanagers anderzijds. Bovendien kon op basis van die ervaring en ontwikkeling in een volgende fase een beter

⁸ Artikel 171 lid 1 Gemeentewet: De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.

⁹ Artikel 171 lid 2 Gemeentewet: De burgemeester kan de in het eerste lid bedoelde vertegenwoordiging opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon.

¹⁰ Directieadvies inkooporganisatie, 15 mei 2015, zaaknummer 1166500.

onderbouwde besluitvorming plaatsvinden over de positionering van de inkoopfunctie, ook ten aanzien van de knip tussen taken in bijvoorbeeld het contract- en leveranciersmanagement.

- centrale positionering zou te veel formatieve aanpassingen in de organisatie vergen, waardoor het gevaar zou ontstaan dat juist die formatieve aanpassingen te veel energie zouden kosten, terwijl die energie beter zou kunnen worden benut voor het verbeteren van het inkoopproces.

Sindsdien zijn er drie aparte inkoopteams, die overigens zeer klein zijn (daarover meer in 3.3.2).

Aansturing

Voordat een aanbesteding daadwerkelijk wordt gestart, wordt voor de grotere aanbestedingen een inkoopstrategie opgesteld. In de inkoopstrategie worden vragen beantwoord die helpen bij het maken van strategische inkoopkeuzes. De inkoopstrategie bevat onder meer een omschrijving van de opdracht en inkoopdoelstellingen, keuze om iets zelf te doen of uit te besteden, een marktanalyse, keuze voor regionale samenwerking, aansluiting op de collegedoelestellingen, keuze voor de inkoopprocedure en welke gunningscriteria daarbij worden gehanteerd.

Voor inkopen met een opdrachtwaarde tot de Europese drempel wordt de inkoopstrategie vastgesteld door de teammanager, ambtelijk opdrachtgever, programmamanager of projectleider. Voor inkopen van leveringen en diensten met een opdrachtwaarde vanaf de Europese drempel wordt de inkoopstrategie ter besluitvorming voorgelegd aan de directie. Bij werken wordt dit gedaan bij opdrachten met een waarde vanaf € 1,5 miljoen en bij sociale en andere specifieke diensten vanaf € 750.000. Ook de desbetreffende inhoudelijk portefeuillehouder wordt geïnformeerd. Bij politiek gevoelige onderwerpen wordt de inkoopstrategie ter besluitvorming voorgelegd aan het college.

Voor alle inkopen boven de € 30.000 (leveringen diensten) en € 50.000 (werken en sociaal domein) moet het betreffende inkoopteam worden ingeschakeld voor advies en ondersteuning. In de praktijk wordt vaak ook bij inkopen met een lagere waarde de hulp van een Inkoopteam ingeschakeld. Volgens de betrokkenen wordt hier voor gekozen omdat de hulp en adviezen van Inkoop wordt gewaardeerd en nodig is. De door het Inkoopteam voor een aanbesteding bestede uren worden overigens niet intern doorbelast naar de inhoudelijk verantwoordelijke teams, dus financieel is er geen drempel om een inkoper in te schakelen.

De verschillende teammanagers zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het inkoopproces door de 3 inkoopteams en die verantwoordelijkheid neemt de directie naar eigen zeggen niet over.

Eenmaal per 6 tot 8 weken vindt er bestuurlijk overleg plaats over inkopen. De verschillende inkoopteams praten dan de burgemeester (portefeuillehouder) bij over de stand van zaken bij lopende aanbestedingen, zaken die regionaal lopen, beleid en dergelijke.

Rollen en verantwoordelijkheden

Binnen Hoorn kent elke inkoop over het algemeen de volgende rollen (inclusief bijbehorende verantwoordelijkheden):

Rol	Verantwoordelijkheid
Opdrachtgever inkoop	eindverantwoordelijk
Inkoopteam:	
- Inhoudsverantwoordelijke	inhoudelijke input
- Inkoper	inkoopprocedure
- Contractbeheerder	dagelijkse uitvoering van het contract
- Contractmanager	contract- en leveranciersmanagement

Procedure – inkoopteam Bouw en Infra en inkoopteam Bedrijfsvoering

Alle inkoop via het Inkoopteam Bouw & Infra en het Inkoopteam Bedrijfsvoering worden gedaan volgens een vaste procedure. Deze volgt een aantal stappen, ongeacht of het gaat om de inkoop van werken, leveringen of diensten:

- Elke inkoop begint met het aanmaken van een inkoopzaak in het zaaksysteem.
- Er wordt gemotiveerd gekozen voor een bepaalde procedure en/ of uit te nodigen ondernemingen (inschrijvers). Deze keuze wordt vastgelegd in het zaaksysteem of in een inkoopstrategie.
- De inkoopstrategie of de keuzes worden vastgesteld door teammanager, directie of college, afhankelijk van de omvang en het onderwerp.
- De aanbestedingsdocumenten worden opgesteld door de inkoop- en contractmanager, in samenwerking met het betrokken Inkoopteam.
 - Input komt onder andere uit marktonderzoek en de inkoopstrategie.
 - De inhoudsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor het opstellen van het programma van eisen.
 - Gunningcriteria worden opgesteld.
- Het uitgangspunt is dat alle aanbestedingen op TenderNed worden gepubliceerd (tenzij het 1-op-1 inkoop betreft). Ook het verdere proces verloopt via TenderNed.
 - Dus ook meervoudig onderhandse aanbestedingen worden gepubliceerd op TenderNed. Soms wordt ervoor gekozen om een aanbesteding niet op TenderNed te publiceren. Bijvoorbeeld omdat de mogelijke inschrijvers geen gebruik maken van TenderNed en meer bekendheid met TenderNed voor deze inschrijvers geen toevoegde waarde biedt.
 - Europese aanbestedingen moeten en worden altijd gepubliceerd op TenderNed.
- Tijdens de vragenronde kunnen inschrijvers via TenderNed schriftelijke vragen stellen over de aanbesteding. De vragen en antwoorden worden (neutraal) verzameld in een 'Nota van Inlichtingen'. Deze Nota van Inlichtingen wordt kenbaar gemaakt aan alle inschrijvers
 - Het komt voor dat inschrijvers aangeven dat hun vraag niet openbaar mag worden gemaakt. Hiervoor moeten zij dan zwaarwegende argumenten aandragen. Dit komt in de praktijk bijna niet voor.
- De inschrijvingen worden digitaal ingediend. Om een transparant en integer proces te waarborgen, zijn in TenderNed twee aparte kluizen beschikbaar: één voor prijs en één voor kwaliteit.
- De beoordeling van de inschrijvingen verloopt als volgt:
 - Alle inschrijvingen worden beoordeeld op objectieve criteria (conformiteit, volledigheid, eventuele voorbehouden). Dit leidt soms tot uitsluitingen van aanbiedingen.
 - Daarna worden de kwalitatieve gunningcriteria beoordeeld. De beoordeling verloopt over het algemeen als volgt:
 - De leden van het inkoopteam (met uitzondering van de inkoop- en contractmanager) beoordelen individueel (gemotiveerd) de verschillende inschrijvingen.
 - Vervolgens komt men in een consensus overleg tot een gezamenlijk oordeel (eveneens gemotiveerd). De score wordt niet gemiddeld.
 - Pas als de kwalitatieve beoordeling is afgerond, wordt de "prijskluis" geopend.
 - Vervolgens wordt gekozen voor de inschrijving met de economisch meest voordelige inschrijving.

- Indien er wordt beoordeeld op 'laagste prijs', dan wordt de stap 'beoordelen kwalitatieve gunningscriteria' uiteraard overgeslagen. Er wordt dan gegund aan de inschrijver met de laagste prijs.
- Opdrachten worden over het algemeen 'voorlopig' gegund. Hierna volgt de wettelijke standstil-periode (m.a.w. aanbidders die zijn afgevalen of uitgesloten kunnen bezwaar maken gedurende een bepaalde periode);
- Tenslotte vindt definitieve gunning plaats en wordt (indien aanwezig) de overeenkomst ondertekent. Ook wordt de inkoop geëvalueerd en overgedragen aan de contractbeheerder.

Inkoopteam Zorg

Het inkoopteam Zorg van de gemeente Hoorn verzorgt op basis van een Dienstverlenings-overeenkomst alle regionale inkopen in het Sociaal Domein voor de 7 Westfrieze gemeenten. Daarvoor betalen deelnemende regiogemeenten nu op basis van een Dienstverleningsovereenkomst een vergoeding ("*fee*") aan de gemeente Hoorn.

Hoorn verzorgt dus vrijwel alle inkopen in het Sociaal Domein voor de Westfrieze gemeenten. Dat zijn alle diensten en hulpmiddelen voor inwoners vanuit de Participatiewet, de Jeugdhulp en de Wmo. Dat zijn: beschermd wonen, medische indicaties, jeugdzorg, pleegzorg, huishoudelijke hulp, maatschappelijke ondersteuning, centraal medische advisering, inloop-GGZ, hulpmiddelen, trapliften enzovoorts.

Regionale samenwerking bij inkopen en aanbesteden heeft grote voordelen (mogelijkheden voor het contracteren van meer aanbieders, lagere prijzen, betere kwaliteit etc.) maar kent ook een aantal uitdagingen (zo is het kunnen bieden van ruimte voor het invullen van de '*couleur locale*' bij regionale inkopen soms ingewikkeld als er één gemeente namens alle andere gemeenten de inkoop doet).

Plannen om de samenwerking later dit jaar om te vormen tot een netwerkorganisatie zijn in een vergevorderd stadium. In deze netwerkorganisatie zullen alle Westfrieze gemeenten op basis van een gezamenlijk vastgesteld programma van eisen (PvE) samenwerken op basis van gelijkwaardigheid, waarbij iedere gemeente zelf capaciteit inzet of een vergoeding (op basis van factuur) betaalt aan de andere gemeenten.

Stand van zaken Netwerkorganisatie voor Zorginkopen:

Met de decentralisaties in het Sociaal Domein in 2015 is door de regio aan de gemeente Hoorn als centrumgemeente verzocht om een inkoopbureau in te richten voor regionale inkoop van Jeugd en WMO. Per regiogemeente is toen in een DVO vastgelegd welke taken de gemeente Hoorn voor de betreffende gemeente zou verrichten, wat dat mocht kosten en hoe deze kosten verrekend zouden worden. Het inkoopbureau doet naast de regionale inkopen ook de specifieke zorginkopen voor de gemeente Hoorn.

Gaandeweg kwamen er signalen vanuit de regiogemeenten dat zij vonden dat zij zich te afhankelijk hadden gemaakt van de gemeente Hoorn en dat zij onvoldoende invloed hadden op de besluitvorming. Zij wilden niet langer in een afhankelijkheidsrelatie tot de -relatief grote- gemeente Hoorn staan. De afzonderlijke Colleges hebben daarom in 2019 ingestemd met het instellen van een Westfries inkoopbureau en opdracht gegeven om de meest passende (juridische) vorm daarvan te bepalen en te berekenen wat dat zou kosten en werd er een implementatiemanager aangetrokken.

Al snel werd duidelijk dat geen van de Westfrieze gemeenten een Gemeenschappelijke Regeling (GR) wilde oprichten, maar dat er behoefte was aan een lossere juridische vorm, namelijk een netwerkorganisatie. Elke deelnemende gemeente zou daaraan bijdragen met mensen en middelen.

Ook moest worden besloten waar het nieuwe inkoopbureau zou worden gehuisvest. De keus is gevallen op het raadhuis van Medemblik. De kosten hiervoor zullen worden omgeslagen over de Westfrieze gemeenten.

De wens is om de inhuurkrachten die nu nog werkzaam zijn voor het inkoopbureau Zorg z.s.m. na indiensttreding van een nieuw in te huren manager te vervangen door vast personeel. Belangrijk daarbij dat de kennis en processen die inmiddels zijn ingevoerd hierbij niet verloren gaan maar dat een goede overdracht zal plaatsvinden. De manager kan vervolgens het personeel aannemen. De netwerkmanager is inmiddels aangenomen en start 1 januari 2021.

Eind 2019 vonden de overige Westfrieze gemeenten dat het proces nog te veel werd aangestuurd door de gemeente Hoorn. Dit leidde er eind 2019 toe dat de doorontwikkeling van de netwerkorganisatie tot stilstand kwam. Tegelijkertijd moesten ook de zorginkopen voor 2020 worden veilig gesteld. Er is toen besloten om door te werken volgens de voorwaarden van de oude DVO's. De opdracht voor de verdere ontwikkeling van de netwerkorganisatie is toen overgenomen door de gemeentesecretarissen.

Naar verwachting zal de netwerkorganisatie vanaf begin 2021 daadwerkelijk worden ingericht en lopende dat jaar van start gaan. Op dit moment wordt het team al ingericht en functioneert het alsof het een regionale netwerkorganisatie is, alleen nu nog onder de hiërarchische leiding van Hoorn.

De raad is van het instellen van een netwerkorganisatie wel op de hoogte. Maar omdat dit een bedrijfsvoeringskwestie is, is daarvoor geen raadsbesluit nodig.

Overigens heeft de minister aangekondigd dat er een wetwijziging Jeugdwet aan zal komen. Een van de belangrijkste elementen in die wetwijziging is dat er beter wordt samengewerkt in de regio's. Het kabinet heeft een voorkeur uitgesproken voor het oprichten van gemeenschappelijke regelingen. Echter, via de VNG hebben gemeenten aangegeven dat zij hierin een vrije keus willen hebben. Het gaat om het te bereiken resultaat, niet om de vorm. In de regio Westfriesland is er een sterke voorkeur voor een netwerkorganisatie zonder formele, juridische status zoals een GR.

Ondanks dat er straks een netwerkorganisatie de zorginkopen doet en dat de overige Westfrieze gemeenten hieraan sterk de voorkeur geven boven het inkoopbureau van de gemeente Hoorn, moet in de praktijk blijken welke voordelen dit biedt. Feitelijk verandert er voor een gemeente Hoorn niet heel veel aan het proces. Maar er is al wel berekend dat het aantal fte's van 7 naar 12 moet worden uitgebreid.

Op dit moment is de inrichting in fte's al zoals beoogd voor de netwerkorganisatie, maar de fte's zijn nu voornamelijk ingevuld met inhuurkrachten. Naar verwachting zal de netwerkorganisatie vanaf begin 2021 daadwerkelijk worden ingericht en lopende dat jaar van start gaan.

De DVO voor 2020 was overigens ten tijde van het rekenkameronderzoek nog niet getekend.

De werkdruk van het inkoopteam Zorg is volgens de betrokken ambtenaren hoog. Daarbij komt dat er twee medewerkers van het team aan het corona-kernteam deelnemen. In dat corona-kernteam worden door die twee medewerkers oplossingen gezocht voor problemen die zich n.a.v. de pandemie voordoen bij aanbieders in het Sociaal Domein. Denk daarbij aan oplossingen voor zorgaanbieders die salarissen van werknemers niet meer kunnen betalen, acceptatie en vergoeding of juist afwijzing van vervangende dienstverlening aan inwoners "op afstand" enzovoorts.

Er zijn in Hoorn 3 medewerkers in loondienst die als inkoop- en contractmanager werken voor dit inkoopteam en 3 externe inhuurkrachten. Vanuit de gemeente Hoorn maken er ook 2 ondersteuners deel uit van het team. Daarnaast is er op interim-basis voor 18 uur per week een manager die het team aanstuurt. Daarnaast is er 1 medewerker aan het team toegevoegd vanuit de SED-gemeenten.

Vooruitlopend op de nieuwe samenwerking tussen de betrokken gemeenten, waarin zal worden gewerkt vanuit een netwerkorganisatie, worden er geen medewerkers in vaste dienst aangenomen.

Procedure – inkoopteam Zorg

De inkoopprocedure zoals die geldt voor Bouw en Infra en Bedrijfsvoering geldt ook voor 'reguliere zorginkopen', zoals hulpmiddelen.

- Voor zogenoemde Sociale en andere Specifieke diensten (kortweg: SAS-diensten) geldt een vereenvoudigde procedure voor inkopen en aanbesteden. Bij deze diensten is namelijk maar beperkt grensoverschrijdende concurrentie mogelijk of wenselijk.¹¹
- Voor SAS-diensten met een inkoopwaarde onder de € 750.000 is de inkoopmethode vormvrij en de termijnen zijn niet vastgesteld.¹²
- Voor een aantal inkopen in het Sociaal Domein wordt door Hoorn het zogenoemde Zeeuws model gebruikt. Deze methode lijkt op de 'Open House'-methode. Daarbij bepaalt de gemeente welke diensten zij wil inkopen, welke kwaliteitseisen daarbij gelden en welke prijs zij daarvoor wil betalen.
- Bij toepassing van het Zeeuws model doet de gemeente geen onderlinge vergelijking en ranking van inschrijvingen op basis van prijs en kwaliteitscriteria en selecteert zij geen winnende inschrijver(s). Zorgaanbieders worden toegelaten als zij zowel aan de kwaliteitscriteria voldoen als akkoord gaan met de vastgestelde tarieven. Daarom is er geen sprake van het 'in mededinging plaatsen van een overheidsopdracht', zoals bedoeld in de Aanbestedingswet 2012. De Europese aanbestedingsregels zijn in dat geval dan ook niet van toepassing.
- Om alle aanbieders op de hoogte te stellen van de prijs en kwaliteitscriteria en om ze de mogelijkheid te bieden zich 24/7 aan te kunnen melden, worden alle Zorginkopen gepubliceerd op TenderNed.
- Deze methode van inkopen heeft tot doel zoveel mogelijk aanbieders te selecteren tegen vooraf bepaalde tarieven en zo inwoners een zo groot mogelijke keus te bieden voor een bepaalde aanbieder.

Nota bene: Deze inkoopmethode werkt alleen goed als er veel aanbieders zijn. Het is namelijk de bedoeling dat inwoners die in aanmerking komen voor zorg een zelfstandige keus kunnen maken voor een aanbieder die is toegelaten door de gemeente en waarvan dus duidelijk is deze voldoet aan de kwaliteitseisen van de gemeente, binnen een vastgesteld tarief. Door de gebruikers zelfstandig een keus te laten maken uit alle toegelaten aanbieders wordt bovendien gestimuleerd dat aanbieders zich kwalitatief ontwikkelen en onderscheiden. Hoorn heeft voor Wmo-diensten 50 aanbieders gecontracteerd en voor specialistische jeugdhulp (B-segment) 74¹³. Zoals gezegd mogen inwoners die in aanmerking komen voor Wmo-diensten of Jeugdhulp zelf een keus maken uit deze aanbieders.

Planning en verantwoording inkopen

In Hoorn worden inkoopmeerjaarplannen opgesteld. In een inkoopjaarplan worden alle nieuwe inkopen van dat jaar genoemd die bekend zijn bij de inkoopteams. Incidenteel komt het voor dat er ook buiten de inkoopteams inkopen worden gedaan. Deze komen niet voor in het inkoopmeerjarenplan, maar worden later in het jaar dan alsnog opgenomen in het inkoopmeerjarenplan.¹⁴

¹¹ In bijlage XIV van Richtlijn 2014/24/EU staat een opsomming van diensten waarvoor een vereenvoudigde procedure geldt, waaronder inkopen in het Sociaal Domein.

¹² De uitgangspunten van Non-discriminatie, Gelijke behandeling, Transparantie en Proportionaliteit (deel 1 van de Aanbestedingswet) zijn geldig, maar deel 2 van de Aanbestedingswet is niet van toepassing op SAS diensten.

¹³ Segment B in de jeugdhulp is gericht op jeugdigen met ontwikkelings-, of gedrags- of psychische problemen.

¹⁴ De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van het zogenoemde "OGSM Inkoop- en contractmanagement Hoorn 2020". De afkorting OGSM staat voor "Objectives, Goals, Strategies and Measures". Een OGSM vertelt op 1 A4 wat de strategie en visie van de organisatie is voor de komende periode. Tijdens het ambtelijk wederhoor over dit rekenkamerrapport werd aangegeven dat de inkooporganisatie in 2018 is geëvalueerd en dat daarbij dit OGSM is opgesteld door de drie inkoopteams. De rekenkamercommissie ziet uit naar de actualisatie van het stuk, dat voor begin 2021 gepland staat.

De portefeuillehouder, het college, directie en concernmanagers worden jaarlijks via het inkoopmeerjarenplan geïnformeerd over de toekomstige aanbestedingen. Het biedt de portefeuillehouder, college, directie en/of de concernmanager de mogelijkheid om in een vroeg stadium betrokken te worden bij een inkoop en de strategische keuzes die daarbij gemaakt worden.

Over de realisatie van het plan wordt jaarlijks ook een rapportage opgesteld (de eindrapportage). De rapportage gaat alleen in op aanbestedingen die zijn gepubliceerd op TenderNed.

Drempelbedragen vs. richtbedragen

Er wordt onder de drempel voor Europese aanbestedingen in Hoorn niet gewerkt met drempelbedragen maar met richtbedragen. Het onderscheid met een drempel is dat dit minder dwingend is. Er kan ook boven een bepaald richtbedrag worden gekozen voor een procedure die past bij een lagere geraamde inkoopwaarde, zonder dat er sprake is van het 'afwijken van de drempelbedragen'. Het uitgangspunt is dat de gekozen inkoopprocedure in verhouding staat tot de opdracht en de waarde van deze opdracht.

- De keuze voor de inkoopprocedure wordt gemotiveerd vastgelegd in een inkoopstrategie of de inkoopzaak.
 - Onder de € 30.000 (bij leveringen en diensten) en € 50.000 (sociaal domein en werken) is in Hoorn de 1-op-1 procedure de aangewezen procedure gebruikelijk¹⁵. 'Bij deze 'kleine' opdrachten staan de kosten die gemaakt worden voor het opvragen en maken van meerdere offertes niet in verhouding tot het (financiële) voordeel dat hiermee wordt behaald. Als men toch gebruik wil maken van de meervoudig onderhandse inkoopprocedure (en dus offertes wil opvragen bij meerdere bedrijven), dan moet eerst contact worden opgenomen met het desbetreffende inkoopteam. De inkoop- en contractmanager toetst dan of de meervoudig onderhandse procedure proportioneel is. Daarmee wordt ook recht gedaan aan het zogenoemde "proportionaliteitsbeginsel", dat inhoudt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.¹⁶

Klachtenafhandeling

De gemeente Hoorn heeft de vrijwillige standaard klachtenafhandeling (aanvullend beleid bij de Aanbestedingswet 2012) overgenomen en een onafhankelijk klachtenmeldpunt ingesteld (zie verder onder 3.4).

3.1.3 Welke doelen wil de gemeente met het inkoopbeleid realiseren?

De vijf doelen van het inkoopbeleid staan genoemd in de beleidsnota, dit zijn:

1. Een bijdrage aan de college- en organisatiedoelstellingen leveren;
2. Doelmatig en rechtmatig inkopen & aanbesteden, zodat gemeenschapsgelden op een verantwoorde en controleerbare wijze worden aangewend en besteed;
3. Een integere en betrouwbare opdrachtgever zijn, die ondernemers gelijke kansen biedt;
4. Inkopen & aanbesteden tegen de optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding;
5. Administratieve lastenverlichting van de inkoop- en aanbestedingsprocessen voor de gemeente en de ondernemers.

¹⁵ Inkoopmatrix gemeente Hoorn.

¹⁶ In de Gids proportionaliteit liggen de richtsnoeren voor het toepassen van het proportionaliteitsbeginsel vast. Deze richtsnoeren gelden voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen en ook voor meervoudig onderhandse procedures. De Gids proportionaliteit is van toepassing op de gehele procedure.

Het valt op dat geen van deze doelen meetbaar is gemaakt. Daarom kan op voorhand al worden gesteld dat het moeilijk wordt om te bepalen of deze doelen ook zijn gerealiseerd.

3.1.4 Is de raad op grond van haar kaderstellende en controlerende functie voldoende betrokken bij het inkoopbeleid?

De raad wordt jaarlijks via de jaarrekening geïnformeerd over alle inkopen. In de regel leidt dit niet tot discussies in de raad. Grote projecten krijgen wel veel aandacht (denk aan de besluitvorming over het stadhuis), maar die discussies gaan niet over het inkoopbeleid als zodanig en zijn casus gebonden.

Bij de totstandkoming van het beleid was de raad wel nadrukkelijk betrokken. Bij de behandeling van de beleidsnota in maart 2017 stelde het college aan de raad voor om wijzigingen van deze nota in de toekomst te delegeren aan het college. Daarvoor had het college de volgende argumenten:

- De nota geeft vooral richting aan de bedrijfsvoering en daarvoor is het college verantwoordelijk;
- Er is al een behoorlijke stukkenstroom richting de raad is en dan is er steeds een afweging welke stukken voor bespreking en goedkeuring naar de raad moeten worden gestuurd zodat de vergadertijd optimaal kan worden benut;
- Wetswijzigingen maken soms het snel wijzigen van bestaand beleid noodzakelijk. Dat kan botsen met een lang behandelingstraject in de raad;
- De raad zou de kaders op hoofdlijnen moeten stellen, zodat het college ook voldoende handelingsvrijheid heeft voor de uitvoering.

De raad ging met dit voorstel niet akkoord en wil ook in de toekomst bij wijzigingen van de beleidsnota nadrukkelijk worden betrokken.

Dat de raad deze rol voor zichzelf opeist is niet in alle gemeenten het geval. In sommige gemeenten wordt het inkoopbeleid gezien als onderdeel van de bedrijfsvoering. Omdat bedrijfsvoering -binnen door de raad gestelde kaders- behoort bij de taken en bevoegdheden van het college van B en W wordt in deze gemeenten de beleidsnota vastgesteld door het college. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in Alkmaar, Opmeer, Oosterhout maar bijvoorbeeld ook in Oldambt. Andere gemeenten, zoals Den Helder en Utrecht kiezen daar niet voor. In die gemeenten heeft de raad -net zoals in Hoorn- de beleidsnota vastgesteld.

Navraag bij PIANOo (het expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat) leert dat iedere gemeente zelf kan bepalen of het college van B en W, dan wel de gemeenteraad het inkoopbeleid vaststelt. De procedure is niet door het Rijk voorgeschreven. De VNG stelt hierover dat meestal het college zorg draagt voor de Nota Aanbestedingsbeleid waarin de beleidsuitgangspunten met betrekking tot de inkoop en de aanbesteding van werken en de levering van diensten worden vastgelegd en dat deze ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden. Het college werkt vervolgens de Nota Aanbestedingsbeleid uit in interne regels (protocol) waarin de ambtelijke regels en procedures voor de inkoop en de aanbesteding van werken, leveringen en diensten worden vastgelegd.

In de praktijk wordt geconstateerd dat in toenemende mate de gemeenten hun inkoop- en aanbestedingsbeleid door de raad vast laten stellen. Dit laat dus onverlet de verplichting van het college om interne regels of een protocol vast te leggen over hoe om te gaan met aanbesteden¹⁷

3.2 Rechtmatigheid

3.2.1 Is het beleid in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving?

De rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente Hoorn alle wettelijke vereisten correct heeft verwerkt in haar beleid, interne regels en procedures. In opzet is het beleid dan ook rechtmatig.

De uitvoering is -voor zover de rekenkamercommissie bij het bestuderen van casussen heeft kunnen vaststellen- ook in overeenstemming met het geldende beleid.

Uit het rekenkameronderzoek blijken bovendien geen rechtmatigheidsfouten, anders dan die door de accountant bij de gemeenterekening worden genoemd. In het accountantsverslag 2019 meldt de accountant dat er “...sprake [is] van afwijkingen van de Europese aanbestedingsregels voor een bedrag van € 860.000. Deze rechtmatigheidsfouten werken niet door in het rechtmatigheidsoordeel.” In het accountantsverslag wordt toegelicht dat het gaat om fouten rond het tijdig opstarten van acties om oudere -vaak stilzwijgend doorlopende – contracten met opdrachtnemers en het nauwkeurig en reëel ramen van de verwachte contractprijs voordat de aanbestedingsprocedure wordt opgestart.

De genoemde rechtmatigheidsfout van € 860.000 komt niet boven de door de raad vastgestelde goedkeuringstolerantie. De geconstateerde afwijkingen hebben geen gevolgen voor het afgeven van een goedkeurende accountantsverklaring.

3.2.2 Is er sprake van reguliere interne controle op inkopen en leidt dit zo nodig tot bijsturing?

Voor interne controle op inkopen, wordt gewerkt volgens de richtlijnen van de NBA (de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants). Binnen de gemeente Hoorn was tot en met boekjaar 2019 een adviseur interne beheersing belast met de zogenoemde verbijzonderde interne controle. Verbijzonderde interne controle is het buiten de lijn van een afdeling vaststellen of interne controlemaatregelen goed zijn uitgevoerd, of alle regels zijn nageleefd en of de controles binnen de processen goed hebben gewerkt. Deze controle is ook gericht op het verkrijgen van inzicht vanuit de ambtelijke organisatie in de getrouwe weergave en rechtmatige totstandkoming van baten en lasten. Een deel van die controles betreffen de rechtmatigheid van inkopen en aanbestedingen boven de Europese drempels. De inrichting en aanpak van deze verbijzonderde interne controle is in lijn met de richtlijnen van de NBA en wordt afgestemd met de externe accountant.

De interne controle op aanbestedingen boven de Europese drempels werkt als volgt: De adviseur interne beheersing bereidt tweemaal per jaar een “spendanalyse” voor. Dit is een analyse van de crediteuren waaraan in de afgelopen 4 jaar meer is uitgegeven dan € 200.000. De uitgaven aan die crediteuren worden door de inkoop- en contractmanagers geanalyseerd op de vraag of er terecht wel of niet Europees is aanbesteed. Er is gekozen voor analyse van crediteuren waaraan meer dan € 200.000 is uitgegeven, omdat de Europese drempelbedragen zouden kunnen worden overschreden.¹⁸ De spendanalyse van de inkoop- en contractmanagers wordt steekproefsgewijs

¹⁷ Zie ook: <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/is-het-vaststellen-van-inkoop-en-aanbestedingsbeleid-een-taakbevoegdheid-van-het-college-of-van-de-gemeenteraad/>

¹⁸ Op grond van richtlijnen van de NBA (de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) is de spendanalyse overigens met ingang van 2020 aangepast. Tot en met 2019 werden de crediteuren waaraan in het betreffende boekjaar meer dan € 50.000 is uitgegeven geanalyseerd. Uitgaande van €50.000 zou bij een looptijd van 4 jaar de Europese drempelbedragen kunnen worden overschreden.

beoordeeld op juistheid. Hiervoor wordt via een eenvoudige softwaretool een representatieve steekproef uit alle beoordeelde crediteuren getrokken. Het doel van deze steekproef is om onafhankelijk van de inkoop- en contractmanagers de correcte uitvoering van de analyse en daarmee dus ook de rechtmatigheid van de gebruikte procedure vast te stellen.

Voor de boekjaren 2019 en 2020 is de verbijzonderde interne controle overigens overgedragen aan de externe accountant. Zo blijft er intern meer tijd vrij om de organisatie voor te bereiden op de werkzaamheden die nodig zijn om het college van B en W een rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening af te kunnen laten geven. Dit is vanaf boekjaar 2021 landelijk in alle gemeenten wettelijk verplicht.

Uit de verbijzonderde interne controles bleek dat er vooral met inhuur in het verleden nog wel eens een rechtmatigheidsfout ontstond, omdat de verkeerde aanbestedingsprocedure werd gebruikt. Er werd dan vooraf niet goed ingeschat hoe lang de inhuur zou duren en of daarmee de drempel van Europese aanbesteding zou worden overschreden. Er werd dan onterecht soms niet Europees aanbesteed voor de inhuur, terwijl dat wel verplicht was. Om meer grip te krijgen op de inhuur en om rechtmatigheidsfouten te voorkomen zijn de laatste jaren verschillende stappen gezet om bij te kunnen sturen en dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen:

- Er zijn raamovereenkomsten afgesloten voor inhuur in verschillende percelen, voor verschillende typen werk en afdelingen van de gemeente;
- Er is sinds 1 mei 2019 een centrale Inhuurdesk. De Inhuurdesk is ondergebracht bij het team HR en begeleidt en ondersteunt de leidinggevenden vanaf de aanvraag tot en met de opdracht voor inhuren die via de raamovereenkomsten lopen. Het is niet uitgesloten dat er incidenteel ook buiten de inhuurdesk wordt ingehuurd. En dat er in die gevallen mogelijk rechtmatigheidsfouten worden gemaakt. Dat hiervan sprake was, is in het rekenkameronderzoek echter niet vastgesteld.
- Als inhuur via de raamovereenkomsten niet mogelijk is, kunnen leidinggevenden terecht bij een inkoop- en contractmanager voor ondersteuning en advies bij het inkopen en contracteren van de inhuur.

3.3 Doelmatigheid

3.3.1 Omvang inkopen en aanbestedingen gemeente Hoorn

Uit de jaarstukken 2019 van de gemeente Hoorn blijkt dat er in dat jaar 44 inkopen en aanbestedingen werden gepubliceerd op TenderNed én afgerond. Dit zijn meervoudig onderhandse, nationale- en Europese aanbestedingen. Hiervan:

- is 95% (deels) gegund aan het MKB. Het MKB zijn ondernemingen tot 250 medewerkers.
- zijn met 185 bedrijven contractafspraken gemaakt.

In 2019 zijn de volgende Europese aanbestedingsprocedures afgerond:

- Accountantsdiensten
- Advisering en bouwbegeleiding Integraal Kind en Expertise Centrum (IKEC)
- Food en non-food
- Inhuur flexibele arbeidskrachten
- Inspectie, onderhoud en levering van Sportinventaris
- Leveren en reviseren gladheidsmateriaal

- Levering licenties voor standaardsoftware en software asset management
- Omvormen twee rotondes Provincialeweg en herinrichting Berkhouterweg
- Leveren plantmateriaal 2019-2023
- Speelplekken 2019-2023
- Vormgeving en publicatie gemeentelijke advertenties
- Beheer openbare ruimte

Uit de jaarstukken 2019 van de gemeente Hoorn blijkt dat in 2019 de aanbestedingen zijn afgerond voor GT Connect en Berichtenbox voor belastingen en dat alle voorbereidingen zijn getroffen voor de invoering daarvan. In 2019 werd de aanbesteding van het parkeersysteem van parkeergarages (begroot op € 300.000) gestart. De aanbesteding vond plaats in 2020.

De eindrapportages (eindverantwoording over de realisatie van de inkoopjaarplannen) vermelden over 2017, 2018 en 2019 de volgende gegevens over de omvang van inkopen en aanbesteden in Hoorn.

	2017	2018	2019
Aantal opdrachten gegund aan WerkSaam Westfriesland	4	4	0 ¹⁹
Percentage aanbestedingen gegund aan MKB	85%	82%	95%
Percentage gegund aan regionale bedrijven (Noord-Holland Noord en Waterland)	47%	29%	34%

Nota bene: aanbestedingen en 1-op-1 inkopen die niet zijn gepubliceerd op TenderNed, worden niet vermeld in de eindrapportages. Het werkelijke aantal inkopen en de waarde is dus veel groter.

De financiële omvang van alle uitgaven samen bij leveranciers, dienstverleners en aannemers blijkt niet uit de jaarstukken. De totale uitgaven kunnen wel worden afgeleid uit de spendanalyse (financiële administratie).

	2017	2018	2019
Inkoopvolume	€ 70,6 miljoen	€ 71,2 miljoen	€ 82,1 miljoen
Waarvan Sociaal Domein	€ 21,4 miljoen	€ 9,9 miljoen	€ 16,6 miljoen
Waarvan GWW (aanleg en onderhoud), niet gebouw gerelateerde installaties en openbare ruimten	€ 14,3 miljoen	€ 18,1 miljoen	€ 18,9 miljoen
Aantal leveranciers	2.123	2.276	2.085

3.3.2 Welke kosten maakt de gemeente Hoorn voor inkopen en aanbesteden van leveringen, werken en diensten?

Het inkopen en aanbesteden van leveringen, werken en diensten kost de gemeente geld. Er moeten beleidsstukken worden opgesteld en daarbij zijn de raad, het college en ook ambtenaren betrokken. Daarna moeten deze beleidsstukken worden uitgewerkt in bijvoorbeeld werkinstructies en moeten de inkopen en aanbestedingen worden voorbereid en daadwerkelijk worden uitgevoerd. Daarna moet

¹⁹ Zoals gezegd gaat het hier om nieuw afgesloten overeenkomsten. Contracten lopen meerdere jaren. In 2019 werden er aan WerkSaam geen nieuwe opdrachten gegund. De bestaande opdrachten liepen door in 2019.

ook het contractmanagement worden uitgevoerd. Niet alle kosten zijn inzichtelijk. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoeveel tijd raads- of collegeleden besteden aan inkoopbeleid en welke kosten daaraan voor de gemeente zijn verbonden. De uren die inhoudelijk deskundige ambtenaren, projectmedewerkers en projectleiders (niet behorend tot een van de inkoopteams) aan inkopen besteden is ook niet duidelijk.

De salarislsten en overhead van de inkoopteams Bouw & Infra en Bedrijfsvoering zijn in onderstaand overzicht inzichtelijk gemaakt²⁰:

Inkoopteam	Formatie in Fulltime Equivalenten (FTE)	Bezetting in Fulltime Equivalenten (FTE)	Totale Salarislast (inclusief overhead)
Bouw & Infra	1,00	1,00	€ 156.124
Bedrijfsvoering	4,06	3,75	€ 633.863
Totaal	5,06	4,75	€ 789.987

Voor het inkoopteam Zorg geldt dat er sprake is van een (toekomstige) vaste formatie binnen de nieuw te vormen Westfriese netwerkorganisatie van 10,27 FTE en 1 FTE tijdelijk. Vooruitlopend op de nieuwe organisatie werd tijdens het rekenkameronderzoek al met deze formatie gewerkt, met daarnaast een flexibele schil voor contractmanagement van 3,0 FTE. De totale kosten van de Westfriese netwerkorganisatie worden verdeeld op basis van inwonersaantallen. De kosten voor de gemeente Hoorn bedragen € 426.200 (op een totaal van € 1,2 miljoen, inclusief overhead, éénjarige inhuur van een extra contractmanager en een flexibele schil).²¹

Overigens hebben de inkoopteams zelf geen budget voor de bekostiging van hetgeen wordt aangeschaft en ook niet voor niet-reguliere kosten voor aanbestedingen (bijvoorbeeld voor juridisch advies). Deze kosten worden gedragen door de verantwoordelijke teams.

Een deel van de inkopen voor Bouw & Infra komt voort uit de eigen beheerprogramma's van de gemeente, maar voor een ander deel zijn projectmanagers degene die de inkopen opstarten. Het inhoudelijk meest betrokken ST-lid is dan formeel opdrachtgever. De beheerders binnen Regie en Beleid zijn ook opdrachtgevers.

De inkoopteams zijn in totaal krap bemenst. Dat geldt vooral voor het inkoopteam Bouw&Infra, dat feitelijk maar uit één persoon bestaat. Dat lijkt op het eerste gezicht doelmatig, maar voor de benodigde kwaliteit en professionaliteit controles is nu slechts een minimale capaciteit beschikbaar, zo signaleerden een aantal teammanagers tijdens de voor dit onderzoek gehouden interviews. Wellicht is de ondergrens bereikt.

3.3.3 Heeft de gemeente inzicht in de maatschappelijke kosten en zo ja, hoe worden die meegewogen bij inkopen en aanbesteden?

De rijksoverheid wil dat overheidsorganisaties maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) nastreven. Dat betekent dat zij bij inkopen niet alleen oog hebben voor de prijs, maar ook voor milieueffecten, de mate waarin de inkoop bijdraagt aan duurzaamheid, sociale effecten en de mate waarin zij innovaties stimuleren. Voor 46 verschillende productgroepen heeft PIANOo zogenoemde "milieucriteriadocumenten" opgesteld. Daarin staan minimumeisen waaraan een opdrachtnemer moet voldoen en die door opdrachtgevers (dus ook de gemeente) in aanbestedingen moeten worden

²⁰ Bron: opgave ambtelijke organisatie op basis van financiële en personeelsadministratie. Het overheadpercentage is op basis van de begroting 2020 gesteld op 77,90% per FTE.

²¹ Bron: bijlagen 4 en 5 bij DVO inkoop en contractmanagement Sociaal domein 2020

opgenomen. De milieucriteria documenten bevatten ook wensen, aanbevelingen en suggesties, die door opdrachtgevers kunnen worden opgenomen.²²

Op basis van een inkoopmeerjarenplan brengt de gemeente Hoorn jaarlijks globaal de kansen in kaart voor MVI voor het volgende jaar. Het actieplan MVI “Puur Inkopen” uit september 2017 vermeldt hoe dat in de gemeente Hoorn wordt gedaan:

- In de inkoopstrategie is concreet aandacht voor duurzaamheid.
- Daar waar mogelijk nemen we *social return on investment* mee bij aanbestedingen.
- We houden rekening met internationale sociale voorwaarden bij risicovolle aanbestedingen op het gebied van arbeids- en mensenrechtenschendingen.
- Gelet op de afspraken die de gemeente lokaal en regionaal heeft gemaakt op het gebied van duurzaamheid, ligt de focus van de MVI acties vooral op de thema's: innovatiegericht inkopen, klimaatbewust inkopen en circulair inkopen

De inkoopteams hanteren als uitgangspunt dat de gemeente de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk houdt door de keuze van de gunningscriteria, gehanteerde inkoopmethodiek en -procedure en dergelijke. Zo wordt om de maatschappelijke kosten te beperken aanbestedingen door de gemeente Hoorn -indien mogelijk- meervoudig onderhands aanbesteed of 1-op-1 gegund. Aangezien de drempel voor Europese aanbestedingen bij werken op ruim € 5 miljoen ligt, is dat ook voor relatief dure werken vrijwel altijd toegestaan. Aanbestedingen boven de drempel voor werken komen in Hoorn namelijk nauwelijks voor.

Voor leveringen is het drempelbedrag veel lager dan voor werken (in 2019 € 214.000) en daarvoor moet soms wel Europees worden aanbesteed. Een voorbeeld daarvan is de Europese aanbesteding van plantmateriaal (zie casus 6 in bijlage 1). Het is onvermijdelijk dat de kosten voor inschrijvers hoger zijn dan bij onderhandse gunning, maar de gemeente is gebonden aan de wettelijke eisen die gelden voor Europese aanbestedingen.

Opdrachten met een opdrachtwaarde onder de € 30.000 (leveringen en diensten) en € 50.000 (werken) worden in principe 1-op-1 gegund, waardoor de kosten voor de ondernemer en de gemeente minimaal zijn. Wellicht levert het in concurrentie uitzetten van een opdracht kostenbesparing voor de gemeente op. De persoonlijke ervaring van inkopers is daarentegen dat eventuele kostenbesparingen van het in concurrentie uitzetten van een aanbesteding met een geringe waarde meestal niet opwegen tegen de kosten die de gemeente en inschrijvers voor een meervoudig onderhandse of nationale procedure Hoorn moeten maken. In dat geval weegt het verlichten van lasten bij inschrijvers zwaarder en wordt gekozen voor 1-op-1 gunning.

Om tot verdere reductie te komen van kosten (zowel voor de gemeente als voor inschrijvers) is er op 10 juli 2019 een convenant afgesloten met 9 lokale en regionale aannemers binnen de grond-, wegen- en waterbouw. Met deze 9 aannemers wordt voorafgaand aan een aanbesteding van een werk door de gemeente Hoorn onder leiding van een onafhankelijke mediator overlegd over mogelijkheden en onmogelijkheden, zodat kennis wordt gedeeld en zo mogelijk kosten worden bespaard. Daarmee moeten de inkopen dus doeltreffender en doelmatiger worden. Ook wordt werkgelegenheid op deze manier zoveel mogelijk binnen de eigen regio gehouden (zie casus 8 in bijlage 1).

²² Zie : “Tools voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, RIVM Briefrapport 2016-0204, L.Kok en M.C.Zijp

3.3.4 Heeft de gemeente inzicht in de maatschappelijke opbrengsten en zo ja, hoe worden die meegewogen bij inkopen en aanbesteden?

De gemeente heeft beperkt zicht op de maatschappelijke opbrengsten van inkopen door de gemeente. Er worden wel inspanningen verricht om maatschappelijke opbrengsten te realiseren, maar omdat de doelen niet meetbaar zijn gemaakt, is het lastig om in te schatten of ze daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat bij vrijwel alle inkopen, vooral die met een grotere opdrachtwaarde, vanuit de inkoopteams wordt gestuurd op het realiseren van maatschappelijke opbrengsten, met name op *Social Return on Investment* (SROI) en op het realiseren van de collegedoelstellingen, vooral die voor duurzaamheid.

Social Return on Investment

De gemeente Hoorn zet conform een van de collegedoelstellingen in op SROI, door dit als contracteis op te nemen in af te sluiten contracten (zie casussen 5 t/m 8 in bijlage 2). Dit kan zijn als resultaatverplichting of als inspanningsverplichting. Het beoogde doel is dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op deze manier in het arbeidsproces worden betrokken.

- Bij een resultaatverplichting moet de contractant een bepaald percentage van de opdrachtwaarde besteden aan SROI.
- Bij een inspanningsverplichting verkent de SROI coördinator van WerkSaam samen met de contractant de kansen en mogelijkheden voor SROI in minimaal één gesprek.

Of SROI passend is en of er gekozen wordt voor een resultaatverplichting of inspanningsverplichting is afhankelijk van verschillende factoren. Denk aan de totale loonsom binnen de opdrachtwaarde, aard (werk, levering of dienst), de marktomstandigheden, het in te kopen product/ dienst.

In de inkoopstrategie wordt (vaak in overleg met de SROI coördinator van WerkSaam) deze keuze gemotiveerd:

- Wel of niet toepassen van SROI;
- Welke variant (inspannings- of resultaatverplichting);
- En eventueel welk percentage (bij resultaatverplichting).

De SROI-coördinator van WerkSaam toetst namens de gemeente of de betreffende opdrachtnemer daadwerkelijk aan de SROI-verplichting voldoet. Meestal gebeurt dat achteraf, omdat dan de werkzaamheden verricht zijn. De SROI coördinator stuurt verantwoordingsformulieren over de bevindingen naar de contractant die daarmee aan de gemeente kan aantonen te hebben voldaan aan de SROI verplichting. Indien de contractant niet aan zijn SROI verplichting heeft voldaan, kan de gemeente een boete in rekening kan brengen. Dit is overigens tot nu toe nog niet gebeurd.

Voor de opdrachtnemer die moet voldoen aan contractuele SROI-verplichtingen geldt overigens geen afnameverplichting bij WerkSaam (zij hoeven geen personeel via WerkSaam Westfriesland in te zetten bij de uitvoering van de opdracht om aan hun SROI-verplichting te voldoen).

Duurzaamheid

Of de opdrachtnemer daaraan voldoet is moeilijk vast te stellen, de doelstelling is immers niet meetbaar gemaakt. Uit de interviews voor dit rekenkameronderzoek blijkt dat inkopers daar ook mee worstelen. Zij hebben de volgende, praktische oplossing gevonden om te beoordelen of een opdrachtnemer een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de collegedoelstelling: zij vragen

opdrachtnemers hoe zij zelf denken daaraan een bijdrage te kunnen leveren en de inkoopmedewerker beoordeelt of hun reactie plausibel en haalbaar is.

Zo is het maaien van bermen in dit jaar Europees aanbesteed. De groenvisie die de raad vorig jaar heeft vastgesteld is meegenomen in deze aanbesteding. Er worden nu schapen ingezet voor begrazing. Dat is duurder dan traditioneel maaien, maar er wordt ook goed gescoord op duurzaamheid (duurzaamheidswinst).

3.4 Doeltreffendheid

3.4.1 Wordt op basis van het inkoopbeleid de beoogde leveringen, werken en diensten door de gemeente aangekocht?

Uit het dossieronderzoek, bestudering van de cases (zie bijlage 1) en de voor het onderzoek gehouden interviews blijkt dat het geldende beleid, werkprocessen en procedures en door de inzet van de inkoopteams er alles aan wordt gedaan om de juiste leveringen, werken en diensten in te kopen.

Echter, inkopen is mensenwerk. Er gaat dus wel eens iets mis. Dan is er sprake van verrassingen, klachten of bezwaarschriften of werkt het contractmanagement niet goed genoeg en wordt bijvoorbeeld te laat gesignaleerd dat een contract moet worden verlengd. Hieronder volgen een aantal voorbeelden die tijdens het rekenkameronderzoek werden aangetroffen.

Verrassingen

Soms ligt de oorzaak van verrassingen bij de gemeente, soms bij inschrijvers en soms is er sprake van samenloop van omstandigheden. Maar in de regel wordt er een goede oplossing gevonden. Hieronder een aantal verrassingen:

1. Deze verrassing deed zich voor in 2018/2019. De oorzaak lag bij de gemeente. Het betrof de aanbesteding food/non-food voor het bedrijfsrestaurant. Hierbij was een duurzaamheidspercentage als vereiste in de aanbestedingsdocumenten opgenomen: minimaal 50% van de basisproducten (m.u.v. non-food producten, alcoholische en niet alcoholische dranken, soep in zak producten) moest bestaan uit duurzame producten. Het begrip duurzaam werd in de aanbestedingsdocumenten omschreven en zowel het percentage als de omschrijving werd voorafgaand aan de aanbesteding op basis van een markconsultatie en op basis van informatie van PIANOo bepaald. N.a.v de nota van inlichtingen is de eis nog verder aangescherpt. Geen enkele inschrijver (er waren drie inschrijvers) bleek aan deze eis te kunnen voldoen. Dit leidde tot uitsluiting van alle drie de inschrijvers. Binnen het inkoopteam is toen gekeken of er gebruik kon worden gemaakt van de zogenoemde “uitzonderingsprocedure”, zodat er toch een aanbieder kon worden gekozen, maar dat was niet het geval. Dit is namelijk gebonden aan allerlei strikte regels, zodat geen enkele potentiële aanbieder (ook een aanbieder die niet heeft ingeschreven, omdat hij wist dat hij niet aan de eis zou kunnen voldoen) wordt benadeeld. De gekozen oplossing was de volgende: De lopende aanbesteding werd voortijdig afgebroken en deze werd opnieuw opgestart, met onder andere aanpassing (neerwaartse bijstelling) van het percentage duurzame inkopen dat werd geëist. Uiteraard heeft dit veel extra tijd en moeite gekost, maar de aanbesteding is wel gelukt.

2. Het komt voor dat inschrijvers niet voldoen aan formele eisen: Dan staat er bijvoorbeeld in de aanbestedingsdocumenten dat de inschrijver een plan van aanpak moet aanleveren van maximaal 2 A4-tjes. Als er dan toch meer pagina's worden aangeleverd, of naast de 2 A4-tjes een aantal bijlagen meestuurt, dan mag de gemeente op grond van de aanbestedingsregels alleen de eerste 2 A4-tjes beoordelen.

Het komt ook voor dat sommige documenten die worden geëist in de aanbesteding niet worden meegeleverd door de inschrijver (bijvoorbeeld prijsdocumenten, ISO-certificaten, referentieformulieren). De vraag is dan of er sprake is van een herstelbare fout. De regels zijn op dit punt streng en het komt dan ook voor dat de gemeente een inschrijver moet uitsluiten. Soms leidt dat tot bezwaren of klachten. Dit leidt zelden tot nooit tot een kort geding.

3. “Gedeelde smart” komt ook voor. Zo was er een aanbesteding voor een raamovereenkomst voor inhuur. Die is in 2019 regionaal met Westfriese gemeenten gepubliceerd op TenderNed. Regionale samenwerking bij deze aanbesteding was passend (dit haalt het beste uit de markt en het versterkt de reeds bestaande samenwerking). Zoals bij alle regionale aanbestedingen is het lastig om van alle aanbestedende partijen akkoord te krijgen op de aanbestedingsdocumenten, waarin ook de eisen staan geformuleerd. Bovendien bleek deze aanbesteding te leiden tot honderden vragen van potentiële inschrijvers. Uiteindelijk zijn de termijnen aangepast, om alle potentiële inschrijvers voldoende tijd te gunnen om in te schrijven.

4. Soms is er sprake van financiële onrechtmatigheden. In 2019 zijn 3 nieuwe onrechtmatigheden ontdekt. Het gaat dan bijvoorbeeld om inhuur waarbij geen van de inkoopteams betrokken is geweest. De hoogte van de inhuur was hoger dan de Europese drempel. Deze onrechtmatigheden werden door de accountant vermeld in zijn verslag bij de jaarstukken.

Bezwaren en klachten²³

Betrokken inschrijvers zijn het niet altijd eens met een (voorlopige) keuze van de gemeente voor een bepaalde opdrachtnemer. Zij kunnen dan een bezwaarschrift of klacht indienen²⁴, of -in tweede aanleg- de Commissie van Aanbestedingsexperts om een oordeel vragen of een procedure tegen de gemeente aanspannen bij de rechtbank. Dit komt in de gemeente Hoorn incidenteel voor.

Om de schijn van partijdigheid te vermijden, worden klachten en bezwaren namens de gemeente behandeld door een derde partij (Conducto). Klachtbehandeling vindt in de regel plaatst voor de voorlopige gunning.²⁵

De gang naar de rechter staat na de voorlopige gunning (tijdens de standstill-periode) open.

Tot nu toe is er nog maar één klacht door Conducto behandeld. Dat was in 2018. Deze klacht werd door Conducto ongegrond verklaard. In 2019 is er geen enkele klacht ingediend. Er zijn in 2017 twee gerechtelijke procedures tegen de gemeente gevoerd over inkopen of aanbesteden. De ene procedure betrof de aanbesteding van ICT-hardware en de andere procedure de aankoop van slimme afvalbakken. In beide gevallen werd het bezwaar door de rechtbank ongegrond verklaard.

Contractmanagement

Na de inkoop volgt contractmanagement en -beheer. Soms gebeurt de uitvoering toch niet zoals is gecontracteerd of wordt er iets geleverd dat niet aan het overeengekomen Programma van Eisen voldoet. Om te kunnen bijsturen (en zo nodig het contract te beëindigen) moet de gemeente met goed contractmanagement en -beheer hier op controleren.²⁶

In de interviews die voor dit rekenkameronderzoek werden gehouden werd echter aangegeven dat er slechts beperkte capaciteit is voor toezicht op uitvoering van contracten. Vooral bij werken lijkt dat een probleem. Toezicht op werken wordt “pragmatisch” ingezet. Dat houdt in dat de complexiteit van een werk, de bekendheid met de uitvoerend aannemer en de beschikbare tijd bepalen hoeveel tijd er vanuit de gemeente aan contractbeheer wordt besteed. De belangrijkste reden hiervoor is dat de inkoopteams krap zijn bemenst, zoals al eerder aangegeven in paragraaf 3.3.2.

²³ Nota bene: dit stuk gaat over bezwaren en klachten zoals bedoeld in de Aanbestedingswet (dus geen klachten en bezwaren zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht).

²⁴ Dat kan ook online via: <https://www.klachtenmeldpuntaanbesteden.nl/hoorn/>

²⁵ Zie: <https://commissievanaanbestedingsexperts.nl/>

²⁶ Bij het ambtelijk wederhoor over dit rekenkameronderzoek werd hierbij de ter informatie aangedragen dat de Gemeente Hoorn nog geen contractmanagementbeleid heeft opgesteld. Het inkoopteam Bedrijfsvoering is bezig met ontwikkeling van dit beleid. Naar verwachting zal dit halverwege 2021 worden aangeboden aan het college ter vaststelling. Voor het borgen van de uitvoering van het contractmanagementbeleid is mogelijk een applicatie noodzakelijk.

Ook het niet tijdig verlengen van contracten komt zoals gezegd incidenteel voor, met name bij inhuur. Omdat alle lopende contracten inmiddels worden vastgelegd in het zaaksysteem, dat enkele maanden voordat een contract afloopt een signaal geeft aan de contractmanager, zal dit waarschijnlijk in de toekomst steeds minder voorkomen.

3.4.2 Is het aantoonbaar dat de gestelde beleidsdoelen worden bereikt?

De vijf doelen van het inkoopbeleid staan zoals gezegd genoemd in de beleidsnota. Helaas zijn de doelen niet meetbaar gemaakt. Wanneer kan bijvoorbeeld worden gezegd of het doel “een bijdrage aan de college- en organisatiedoelen” geheel is bereikt. Of dat er sprake is van een “vermindering van administratieve lasten voor de gemeente en ondernemers”? Hoe groot moet die vermindering zijn om te stellen dat dit doel is bereikt? In absolute zin kan daarom de vraag of de gestelde doelen geheel worden bereikt niet worden beantwoord. In kwalitatieve zin valt daarover wel het een en ander te zeggen.

Hieronder worden de doelen uit de beleidsnota nogmaals genoemd, met daarbij de bevindingen van het rekenkameronderzoek over de mate waarin zij worden bereikt.

1. Een bijdrage aan de college- en organisatiedoelstellingen leveren.

Voor iedere inkoop met een waarde van € 30.000 of meer wordt een inkoopstrategie vastgesteld en uit dat stuk zou moeten blijken of er met de inkoop een bijdrage aan college- en organisatiedoelstellingen wordt geleverd. Voor zover op basis van het dossieronderzoek en de bestudering van de cases kon worden vastgesteld, wordt in de inkoopstrategie echter lang niet altijd aangegeven of met de inkoop een dergelijke bijdrage wordt geleverd. En voor zover hierover in de inkoopstrategie wel iets is opgenomen, is dit beperkt tot de collegedoelstellingen inzake duurzaamheid. Of met de inkopen met een waarde van € 30.000 of meer een bijdrage wordt geleverd aan overige college- of organisatiedoelstellingen kan op basis van de dossierstukken niet worden bevestigd.

Voor inkopen tot € 30.000 wordt er geen inkoopstrategie opgesteld en wordt er door de gemeente geen informatie vastgelegd over een bijdrage aan de college- en organisatiedoelstellingen. Van deze inkopen kon op basis van de dossierstukken in het geheel niet worden vastgesteld of deze een bijdrage leveren aan de college- en organisatiedoelstellingen.

Uit de interviews die voor dit rekenkameronderzoek werden gehouden, blijkt overigens dat door de krappe bemensing van de inkoopteams het soms in de praktijk moeilijk is voor die teams om te sturen op duurzaamheid. Er is volgens de inkopers weinig ruimte om in hun eigen planning om proactief op zoek te gaan naar verduurzaming.

2. Doelmatig en rechtmatig inkopen & aanbesteden, zodat gemeenschapsgelden op een verantwoorde en controleerbare wijze worden aangewend en besteed.

De doelmatigheid en de rechtmatigheid van het Hoornse inkoopbeleid worden behandeld in respectievelijk paragrafen 3.3 en 3.2 van dit rapport, bij de beantwoording van de onderzoeksvragen daarover. Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de mate waarin met het inkoopbeleid aantoonbaar, dus voor zover dit uit het dossieronderzoek blijkt, wordt bijgedragen aan de doelstelling van het inkoopbeleid om doelmatig en rechtmatig in te kopen.

Het beleidsdoel is tweeledig. Hieronder wordt eerst ingegaan op de doelmatigheid en daarna op de rechtmatigheid.

Soms wordt door de gemeente Hoorn ingekocht tegen de “laagste prijs”. Van de zes onderzochte casussen was dit alleen het geval bij casus 5 (realisatie en onderhoud civiele kunstwerken).

Maar iets dat goedkoop is, hoeft lang niet altijd het meest doelmatig te zijn. Soms gaat een goedkoop product bijvoorbeeld minder lang mee dan een iets duurdere variant of draagt de goedkope variant minder bij aan het realiseren beleidsdoelstellingen van de gemeente dan een iets duurdere variant. Meestal wordt bij aanbestedingen door de gemeente Hoorn dan ook gewerkt met een mix van kwaliteit en prijs. Hoe dit zal meewegen in de uiteindelijke gunning, wordt bij inkopen van € 30.000 of groter vastgelegd in een inkoopstrategie. Bij de relatief kleinere inkopen speelt de mix van criteria vaak ook mee, maar wordt dit niet apart vastgelegd in een inkoopstrategie.

Overigens moet voor doelmatigheid ook worden gekeken naar de kosten die de gemeente maakt om alle inkopen te kunnen doen (de organisatiekosten). Daarbij valt op dat de inkoopteams zoals gezegd krap zijn bemenst. Daarmee worden personele kosten laag gehouden (en dat zou op zich doelmatig kunnen zijn), maar er kleven ook risico's aan (zie hiervoor in paragraaf 3.3.2).

Voor wat betreft de rechtmatigheid constateert de rekenkamercommissie dat de gemeente Hoorn alle wettelijke vereisten correct heeft verwerkt in haar beleid, interne regels en procedures en dat ook volgens de regels wordt gewerkt. Bij interne controles door de gemeente zelf zijn in de onderzochte periode ook geen onrechtmatigheden geconstateerd die van invloed waren op het oordeel van de externe accountant bij de jaarrekening (zie hiervoor in paragraaf 3.2.2).

3. Een integere en betrouwbare opdrachtgever zijn, die ondernemers gelijke kansen biedt.

Sommige gemeenten hebben in hun inkoopbeleid een zogenoemde “integriteitsparagraaf” opgenomen. Daarin staat beschreven hoe de gemeente integer en betrouwbaar naar opdrachtgevers zal handelen en hoe zij ondernemers gelijke kansen zal bieden. De gemeente Hoorn heeft een dergelijke integriteitsparagraaf niet. Echter, er zijn wel andere Hoornse regels waaruit blijkt dat zij het door haar gestelde doel wil bereiken.

In de Beleidsnota is namelijk opgenomen dat de inkopen rechtmatig en doelmatig moeten zijn, zodat gemeenschapsgelden “op een verantwoorde en controleerbare wijze worden aangewend en besteed”. Daarnaast wordt door de gemeente de aanbestedingswet als leidraad gebruikt bij het handelen richting ondernemers. Denk daarbij aan bijvoorbeeld termijnen, transparantie bij de aanbestedingen en een motiveringsplicht bij het gunnen en afwijzen van aanbieders. Bovendien moeten alle ambtenaren bij hun aanstelling de ambtseed of -belofte afleggen, waarin ook is opgenomen dat er integer zal worden gehandeld. Ook van tijdelijke medewerkers wordt geëist dat zij integer handelen. Bij aanbestedingen op grond van het Open Convenant wordt eventuele belangenverstrengeling zoveel mogelijk voorkomen door de gesprekken met aannemers te laten leiden door een onafhankelijke mediator. In opzet is de integriteit en betrouwbaarheid van de gemeente daarmee geregeld. Maar hoe werkt het in de praktijk?

Als eerste moet worden opgemerkt dat de gemeente sinds de bouwfraude zich heeft ingespannen om alle mogelijke vormen van fraude en niet-integer handelen bij aanbestedingen van werken te voorkomen en dat dit destijds mede (naast een wens om de inkoopkwaliteit te vergroten en te professionaliseren) een belangrijke aanleiding was om de beleidsnota te herschrijven en centraal inkoopteams in te stellen met medewerkers die geen inhoudelijk belang hadden bij de aanbesteding en die het ook werd verboden om rechtstreekse contacten te onderhouden met aanbieders anders dan strikt noodzakelijk voor het voldoen aan de aanbestedingswet- en regelgeving (zoals het

beantwoorden van technische vragen). Uit de voor het rekenkameronderzoek gehouden interviews blijkt dat de inkopers zich ook terdege bewust zijn van mogelijke risico's.

Hoewel een rekenkameronderzoek niet gericht is op het ontdekken van fraude en niet-integer handelen, merkt de rekenkamercommissie op dat de bestudering van de voor het onderzoek geselecteerde casussen en de gehouden interviews geen aanleiding gaven tot twijfels daarover.

4. *Inkopen & aanbesteden tegen de optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding.*

Omdat bij inkopen vrijwel altijd wordt gezocht naar een goede mix van prijs en kwaliteit lijkt deze doelstelling te worden gerealiseerd. Daarbij past de kanttekening dat de vraag in hoeverre met de inkoop een bijdrage wordt geleverd aan de organisatie- en collegedoelstellingen -zoals gezegd- meestal niet expliciet worden meegenomen in de inkoopstrategie.

5. *Administratieve lastenverlichting van de inkoop- en aanbestedingsprocessen voor de gemeente en de ondernemers.*

Omdat de bezetting van de inkoopteams minimaal is, zijn de administratieve lasten van de inkoop- en aanbestedingsprocessen voor de gemeente beperkt.

De kosten die inschrijvers moeten maken zijn voor aanbestedingen relatief hoog en deze worden door de gemeente Hoorn niet vergoed. Vooral bij relatief grote aanbestedingen voor bouw- en infrastructurele werkzaamheden kunnen de kosten oplopen als er door de gemeente veel van inschrijvers wordt gevraagd. Het inkoopteam Bouw & Infra schat dat de kosten per inschrijver beperkt kunnen blijven tot enkele duizenden Euro's, omdat de bestekken van de gemeente Hoorn en de programma's van eisen duidelijk zouden zijn en om een korte en bondige offerte vragen, waarvan het opstellen slechts enkele dagen zou moeten kosten. Van ondernemers worden volgens inkopers echter geluiden ontvangen dat zij per offerte soms wel € 30.000 of meer aan kosten zouden maken. Een goede verklaring hiervoor werd in het rekenkameronderzoek niet gevonden.

4. Conclusies & Aanbevelingen

4.1 Conclusies

In onderstaande volgt eerst een grafische samenvatting van de bevindingen van de rekenkamercommissie bij de voor het onderzoek gestelde normen. Daarbij wordt per norm aangegeven of er **geheel** aan wordt voldaan (🟢), of er **deels** aan wordt voldaan (🟡) of **niet** aan wordt voldaan (🔴). Op een aantal onderdelen kan de rekenkamercommissie op basis van haar onderzoek niet aangeven of er aan de norm wordt voldaan. Dit wordt in de laatste kolom aangegeven met 🟡. Onder de tabel volgt een toelichting op deze samenvatting.

Score op de normen		Score			
		Ja	Deels	Nee	Onbekend
Rechtmatigheid					
Norm I	Hoorn voldoet in haar inkoopbeleid en in de uitvoering daarvan aan geldende wet- en regelgeving. 1. Beleid en interne regels gemeente zijn rechtmatig. 2. Uitvoering bestudeerde cases is rechtmatig. 3. Europese procedures correct toegepast. 4. Onrechtmatig inkopen door niet-bevoegde functionarissen wordt voorkomen.	🟢 🟢 🟢			🟡
Doelmatigheid					
Norm IIa	Inkopen worden gedaan met een goede prijs/ kwaliteit verhouding. 1. Beperkte apparaatskosten voor de gemeente. 2. Kostprijs inkopen laag. 3. Beperking van risico's voor de gemeente.	🟢	🟡 🟡		
Norm IIb	Er is sprake van kostenbeheersing en verantwoorde uitgaven van gelden. 1. Doelmatigheidswinst Westfriese netwerkorganisatie voor zorginkopen. 2. Doelmatigheidswinst convenant met aannemers.				🟡 🟡
Doeltreffendheid					
Norm IIIa	De beoogde zaken en diensten worden ingekocht.	🟢			
Norm IIIb	Deze dragen aantoonbaar bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen.		🟡		

Conclusie 1 over rechtmatigheid: Het inkoopbeleid voldoet aan de geldende wet- en regelgeving.

Voor wat betreft de rechtmatigheid constateert de rekenkamercommissie op basis van dit onderzoek dat de gemeente Hoorn alle wettelijke vereisten correct heeft verwerkt in haar beleid en interne regels en procedures. In opzet is de uitvoering van het gemeentelijk inkoopbeleid dan ook rechtmatig. In de

bestudering van de cases constateert de rekenkamercommissie ook geen onrechtmatigheden in de uitvoering.

Voor wat betreft de rechtmatigheid van inkopen boven de Europese drempelbedragen constateert de rekenkamercommissie dat hierbij tijdens de interne controles door de gemeente zelf in de onderzochte periode geen onrechtmatigheden zijn geconstateerd die van invloed waren op het oordeel van de externe accountant bij de jaarrekening en dat de correcte Europese aanbestedingsprocedures werden gevolgd. Voor inkopen onder de Europese drempelbedragen worden procedures gevolgd die in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de inkoop. Dat is in overeenstemming met de geldende regelgeving ("Gids Proportionaliteit").

De interne regelgeving (met name de mandatenregeling) bepaalt welke functionaris bevoegd is tot het doen van een bepaalde inkoop. Uit het onderzoek blijkt echter dat medewerkers van de gemeente Hoorn zijn bevoegd tot het doen van inkopen tot € 125.000. Dat past volgens het college bij de ontwikkeling naar een professionele organisatie die is ingezet: Bij leiderschap en resultaatverantwoordelijkheid horen vertrouwen, verantwoording binnen de politieke kaders, enige handelingsvrijheid en -zo nodig- een sanctie achteraf. Inkopen kunnen in theorie worden gedaan door een medewerker die hiertoe niet bevoegd is. Of dit in de praktijk is voorgekomen, is onbekend. Daar zijn intern nog geen controles op uitgevoerd.

Conclusies 2 over doelmatigheid: De kosten van de inkoopteams (circa € 0,8 miljoen per jaar) zijn laag ten opzichte van de totale inkopen (circa € 75 miljoen per jaar) en dat is doelmatig. Echter, daaraan kleven wel risico's.

Voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen vaststellen, wordt er door de gemeente ingezet op inkopen met een optimale mix van prijs en kwaliteit.

De apparaatskosten zijn relatief laag, al wordt er gewerkt met drie aparte inkoopteams, namelijk het inkoopteam Zorg, het inkoopteam Bouw & Infra en het inkoopteam Bedrijfsvoering. Deze teams zijn krap bemenst, vooral het team Bouw & Infra. Daaraan kleven voor de gemeente bepaalde risico's:

- De continuïteit komt direct in gevaar als er een inkoper om wat voor reden dan ook voor langere tijd afwezig is. De andere inkopers kunnen diens taken niet overnemen (vanwege krapte in hun eigen team en vanwege de benodigde specialistische kennis). Zo nodig moeten betrokken projectleiders die weinig of geen kennis hebben van de procedures de werkzaamheden overnemen. In dat geval loopt de gemeente het risico op onrechtmatigheden en de onjuiste of te dure inkopen.
- Voor de benodigde controles is nu slechts een minimale capaciteit beschikbaar, zo signaleerden een aantal teammanagers tijdens de voor dit onderzoek gehouden interviews.
- Toezicht op werken wordt "pragmatisch" ingezet. Dat houdt in dat de complexiteit van een werk, de bekendheid met de uitvoerend aannemer en de beschikbare tijd bepalen hoeveel tijd er vanuit de gemeente aan contractbeheer wordt besteed. Mogelijk is dat te weinig.
- De verschillende teammanagers zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het inkoopproces door de 3 inkoopteams en die verantwoordelijkheid neemt de directie naar eigen zeggen niet over. Bij het organisatiemodel past een dergelijke verantwoordelijkheid laag in de organisatie. Maar juist bij een krappe bezetting, is het een risico als de directie verantwoordelijkheden niet kan of wil overnemen.

In de praktijk zal moeten blijken of de nieuw op te richten Westfriese netwerkorganisatie voor zorginkopen doelmatigheidsvoordelen zal bieden. Feitelijk verandert er voor een gemeente Hoorn niet heel veel aan het proces. Maar er is al wel berekend dat het aantal fte's van 7 naar 12 moet worden uitgebreid. De extra kosten daarvoor zullen moeten worden gedekt uit andere doelmatigheidswinsten (bijvoorbeeld uit schaalvoordelen, betere dienstverlening of lagere prijzen).

Om tot verdere reductie te komen van kosten (zowel voor de gemeente als voor inschrijvers) is er op 10 juli 2019 een convenant afgesloten met 9 lokale en regionale aannemers in de grond-, wegen- en waterbouw. Met deze 9 aannemers wordt voorafgaand aan een aanbesteding van een werk door de gemeente Hoorn onder leiding van een onafhankelijke mediator overlegd over mogelijkheden en onmogelijkheden, zodat kennis wordt gedeeld en zo mogelijk kosten worden bespaard. Daarmee moeten de inkopen dus doeltreffender en doelmatiger worden. Ook wordt werkgelegenheid op deze manier zoveel mogelijk binnen de eigen regio gehouden. Het is nog te vroeg om te concluderen of de gewenste reductie van kosten wordt gerealiseerd.

Conclusies 3 over doeltreffendheid: De gemeente spant zich in om de beoogde zaken te kopen en dat lijkt goed te lukken. Of daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van college- en organisatiedoelstellingen is niet duidelijk.

Uit het dossieronderzoek, bestudering van de cases en de voor het onderzoek gehouden interviews blijkt dat het geldende beleid, werkprocessen en procedures en door de inzet van teammanagers, projectleiders en de inkoopteams er alles aan wordt gedaan om de beoogde zaken en diensten in te kopen.

De vijf doelen van het inkoopbeleid staan genoemd in de beleidsnota. Helaas zijn die doelen niet meetbaar gemaakt en het is dan ook niet mogelijk om in absolute zin te zeggen wanneer ze zijn bereikt. In kwalitatieve zin kan worden vastgesteld dat er een grote inspanning wordt geleverd om doelmatig en rechtmatig in te kopen en om een integere en betrouwbare opdrachtgever te zijn die ondernemers gelijke kansen biedt.

Er is tijdens het inkoopproces vooral aandacht voor duurzaamheidsaspecten. Voor andere organisatiedoelen en/of collegedoelen is in het inkoopproces veel minder aandacht, zo komen ze vaak niet terug in gunningscriteria, al is Social Return on Investment (SROI) meestal een contractvereiste.

Voor SROI wordt een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting aan de leverancier opgelegd om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te betrekken bij de uitvoering van het contract. Uit het onderzoek wordt niet duidelijk wanneer er wordt gekozen voor een inspanningsverplichting en wanneer voor een resultaatverplichting en wie daarover de beslissing neemt.

4.2 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn alle gericht aan de raad:

1. Vraag het college om de college- en organisatiedoelen zoveel mogelijk meetbaar te maken, zodat achteraf kan worden vastgesteld in welke mate zij worden gerealiseerd en kaderstelling en controle door de raad beter worden gefaciliteerd.
2. Zorg dat er naast de inspanning om de apparaatskosten te beperken, ook voldoende aandacht is voor contractmanagement.

3. Vraag het college om een businesscase en eventuele tussenrapportages voor het oprichten van de Westfriese netwerkorganisatie voor zorginkopen en gebruik de hierin geleverde informatie om eventuele nadere keuzes te maken.
4. Zorg dat de college- en organisatiedoelen worden opgenomen in het format dat wordt gebruikt om de inkoopstrategie te bepalen en vast te leggen, zodat de juiste mix van prijs en alle relevante kwaliteitskenmerken van een dienst, levering of werk bij de inkoop wordt geselecteerd.
5. Vraag verduidelijking en zo nodig aanpassing van de eisen voor de mate waarin Social Return on Investment bij inkopen moet worden gerealiseerd.
6. Vraag het college om beperking van risico's als gevolg van de kleine bezetting van inkoopteams.
7. Overweeg om kaders te stellen voor taken, verantwoordelijkheden en mandatering binnen de ambtelijke organisatie voor het inkoopproces, zodat deze bij elkaar passen en op het juiste niveau zijn belegd.

5. Reactie college van B en W



Aan de leden van de
Rekenkamercommissie gemeente Hoorn

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Contactpersoon
Marja van Zanten
Zaaknummer: 1836535

Hoorn, 7 JAN. 2021

Onderwerp: bestuurlijke reactie rekenkamerrapport 'Inkoopbeleid gemeente Hoorn'

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Uw commissie heeft een rapport uitgebracht over het inkoopbeleid. U heeft ons gevraagd om een bestuurlijke reactie voordat u de rapportage bespreekt met de raad.

De informatie onder 'inkopen en aanbesteden in vogelvlucht' geeft op hoofdlijnen een schets van het vakgebied. En laat ook meteen zien hoe ingewikkeld en omvangrijk dit is. Wij zijn dan ook verheugd met uw conclusie dat de gemeente Hoorn rechtmatig inkoopt tegen de optimale mix van prijs en kwaliteit. In deze brief reageren wij graag op uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Bevindingen en conclusies

In grote lijnen kunnen wij ons vinden in uw bevindingen en conclusies. Dit neemt niet weg dat wij bij een aantal onderwerpen een nuancering willen aanbrengen.

Inkoopteams en aansturing

Met de vorming van de drie inkoopteams in 2017 is een grote stap gezet in de verdere professionalisering van de gemeentelijke inkoopfunctie. De inkoop- en contractmanagers van de drie inkoopteams werken intensief samen aan het vergroten van de professionalisering. Wij waarderen uw conclusie dat er grote inspanning wordt geleverd om doelmatig en rechtmatig in te kopen. En wij beschouwen het als een compliment dat u Hoorn als een betrouwbare opdrachtgever ziet die ondernemers gelijke kansen biedt.

Wij kunnen ons deels vinden in uw conclusie dat de inkoopteams krap bemenst zijn. Zowel inkoopteam Bedrijfsvoering als inkoopteam Zorg is op sterkte. Tegelijkertijd zijn wij ons er ook van bewust dat inkoopteam Bouw&Infra met 1 fte krap is bemenst. Inkoopteam Bouw& Infra heeft een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het inkoopproces. Dit is omdat de projectleiders kennis en ervaring hebben met het doen van inkopen. Daardoor was 1 fte bij Inkoopteam Bouw&Infra passend. Echter om de inkoopfunctie verder te versterken en te professionaliseren is een meer stevige invulling van inkoopteam Bouw&Infra nodig. En dat vraagt om uitbreiding van formatie bij inkoopteam Bouw&infra.

Elk inkoopteam wordt aangestuurd door een teammanager. U stelt dat de directie de verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van het inkoopproces niet kan of wil overnemen van deze teammanagers. Natuurlijk is en blijft de directie altijd ambtelijk eindverantwoordelijk en stelt bij directiebesluit ook de inkoopstrategie vast. Tegelijkertijd liggen de verschillende inkoopverantwoordelijkheden in de organisatie bij de teammanagers.

Onze ambtelijke organisatie kenmerkt zich door leiderschap, vertrouwen en resultaatverantwoordelijkheid. Hierbij past dat verantwoordelijkheden laag in de organisatie zijn neergelegd. Dit zorgt voor een werkbaar en uitvoerbaar inkoopproces. Deze werkwijze sluit aan bij de organisatiefilosofie en het beleggen van het eigenaarschap op de juiste plek. Uiteraard binnen de kaders van het mandaat en de bevoegdheden die daarbij horen. De verantwoordelijkheden zijn daarom vastgelegd in de door het college vastgestelde inkoopmatrix. Controle op de inkoophandelingen gebeurt vooraf (o.a. via de inkoopstrategie en het zaakstelsel) en achteraf (o.a. via factuurcontrole en rapportages).

Integriteit

Uw constatering dat de integriteit en betrouwbaarheid van de gemeente is geregeld in onder andere de beleidsnota, aanbestedingswet en ambtseed is juist. We staan voor een professionele en integere werkomgeving.

We vinden het dan ook belangrijk dat er over vermoedens wordt gesproken. Meldingen nemen we daarom serieus. Op het moment dat er een vermoeden tot integriteitsschending zich zou voordoen, doet de gemeentesecretaris onderzoek.

Zo'n situatie heeft zich onlangs voorgedaan. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is om expliciete afspraken te maken over rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn er aanbevelingen gedaan met betrekking tot het integriteitsbeleid en meld- en onderzoeksproces in het algemeen. Deze aanbevelingen hebben wij overgenomen en worden opgepakt.

Naast bovenstaande melding hebben wij verder geen signalen ontvangen dat medewerkers niet-integer handelen. Ook is er geen reden om aan te nemen dat de krappe bemensing van inkoopteam Bouw&Infra leidt tot het onbevoegd handelen van medewerkers.

Regionaal inkoopbeleid

Om de uniformiteit binnen de regio te bevorderen, de kwaliteit te verbeteren en de ontwikkelingskosten te minimaliseren, werken we samen met gemeenten uit de regio Noord-Holland Noord en/of Westfriesland. Zo hebben we dezelfde inkoopvoorwaarden en standaard aanbestedingsdocumenten. Daar waar mogelijk sluiten we aan bij standaarden die door de VNG zijn opgesteld. Ook het inkoopbeleid is tot stand gekomen in samenwerking met gemeenten uit de regio Noord-Holland Noord.

In het inkoopbeleid zijn bewust geen meetbare doelen opgenomen. Elke inkoop is uniek en kent zijn eigen kansen en mogelijkheden als het gaat om bijvoorbeeld duurzaamheid, regionaal bedrijfsleven of Social Return on Investment (Verder: SROI). Door in de inkoopstrategie de maatschappelijke effecten te benoemen en te vertalen in meetbare doelen, voegen we zoveel mogelijk maatschappelijke waarde toe aan de inkoop. Hierbij onderschrijven wij dat deze doelen meer SMART kunnen worden geformuleerd.

Duurzaamheid

We willen benadrukken dat duurzaamheid een verantwoordelijkheid is van de gehele organisatie en niet alleen van de inkoopteams. De bemensing van de inkoopteams staat hier dan ook los van. De duurzaamheidswinst (impact) is het grootst door juist ver voor dat gestart wordt met een inkoop de duurzaamheidskansen in beeld te brengen. Ter voorbereiding op een inkoop wordt verder invulling gegeven aan deze duurzaamheidskansen in de inkoopstrategie. Vervolgens wordt dit verder vertaald in de aanbestedingsstukken.

De beschreven oplossing op bladzijde 28 om duurzaamheid mee te nemen in een inkoop is één van de vele manieren om duurzaamheid mee te nemen in een aanbesteding. Echter er zijn ook nog vele andere manieren om dat te doen.

De kwalitatieve gunningscriteria waaronder de duurzaamheidseisen worden altijd beoordeeld door de (inhoudelijk) betrokken leden van een inkoopteam, met uitzondering van de inkoop- en contractmanager. De reden is dat deze inhoudelijke medewerkers de inhoudelijke kennis en ervaring hebben om de offertes te kunnen beoordelen.

Lastenverlichting

In de tekst op bladzijde 32 staat dat ondernemers aangeven dat zij per offerte soms wel € 30.000 of meer aan kosten zouden maken. Het gaat hier om algemene geluiden, die niet specifiek voor gemeente Hoorn van toepassing zijn. Zoals u ook constateert is ons uitgangspunt om de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk te houden door onder andere de keuze van de gunningscriteria en de gehanteerde inkoopmethodiek en -procedure.

Aanbevelingen

Wij herkennen de belangrijkste aanbevelingen en zijn daarmee op verschillende manieren al mee gestart. Hieronder leest u onze reactie op de aanbevelingen.

1. Vraag het college om de college- en organisatiedoelen zoveel mogelijk meetbaar te maken, zodat achteraf kan worden vastgesteld in welke mate zij worden gerealiseerd en kaderstelling en controle door de raad beter worden gefaciliteerd.

De ambities van het college zijn verwoord in het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord staan de zeven opgaven en bijbehorende ambities die het college voor deze bestuursperiode heeft. De opgaven geven richting en bieden koers aan de organisatie, maar zijn niet direct vertaald in concrete SMART-doelstellingen. Dit is ook niet goed mogelijk. De opgaven zijn groot en integraal waardoor het niet (altijd) mogelijk is aan de voorkant de uitkomsten in resultaten te definiëren. In de uitwerking van de programma's en projecten vindt de vertaling plaats naar resultaten. Daarnaast vindt in de begroting jaarlijks een concretisering en vertaling van de opgaven plaats in beleidsdoelen voor het komend jaar.

Ook vindt op dit moment vanuit de organisatieontwikkeling #Hoorn2020-2025 een verkenning plaats naar het actualiseren van de huidige organisatiedoelen. Het advies om deze doelen (beter) meetbaar en daarmee meer concreet te maken, nemen we daarin mee. Daarnaast maken wij sinds dit jaar gebruik van de methodiek OGSM (Objective, Goals, Strategies en Measures). Door deze systematiek is het mogelijk doelstellingen te verbinden aan concrete activiteiten. Dit is een werkwijze die nog in ontwikkeling is en waar we van verwachten dat dit gaat helpen de beoogde doelen beter meetbaar te maken en om te zetten in acties.

2. Zorg dat naast de inspanning om de apparaatskosten te beperken, ook voldoende aandacht is voor contractmanagement

Het beperken van de apparaatskosten is voor het college geen doel op zich. Wel zijn wij uiteraard gericht op een goede afweging tussen de omvang van de werkzaamheden en de daarbij beschikbare formatie. Wij ondersteunen de aanbeveling dat contractbeheer én contractmanagement voldoende aandacht moet krijgen. We werken aan nadere uitwerking van richtlijnen voor contractbeheer- en management bij inkoopteams Bouw&Infra en Bedrijfsvoering, waarin we onder andere vastleggen op welk niveau contractmanagement moet worden uitgevoerd bij welk type overeenkomst.

Verder:

- Het contractbeheer en -management binnen het Sociaal Domein is goed geborgd. Deze constatering missen wij in de rapportage en in de conclusies.
- De directievoerders houden dagelijks toezicht op de uitvoering van bouwkundige en civiele werken.

3. Vraag het college om een businesscase en eventuele tussenrapportages voor het oprichten van de Westfriese netwerkorganisatie voor zorginkopen en gebruik de hierin geleverde informatie om eventuele nadere keuzes te maken.

In tegenstelling tot hetgeen in de aanbeveling wordt gesuggereerd, heeft inmiddels besluitvorming plaatsgevonden tot het oprichten van een netwerkorganisatie. Deze netwerkorganisatie is per 1 januari 2021 verantwoordelijk voor de inkoop van zorg en het contractmanagement voor de Westfriese gemeenten. Aan deze besluitvorming lag een begroting en een formatieplan ten grondslag.

De netwerkorganisatie (en daarmee inkoopteam Zorg) valt onder de gemeente Medemblik.

4. Zorg dat de college- en organisatiedoelen worden opgenomen in het format dat wordt gebruikt om de inkoopstrategie te bepalen en vast te leggen, zodat de juiste mix van prijs en alle relevante kwaliteitskenmerken van een dienst, levering of werk bij de inkoop wordt geselecteerd.

De college- en organisatiedoelen maken ook nu al onderdeel uit van de inkoopstrategie en staan dus in het format. In de inkoopstrategie vindt hiermee een toetst plaats of de inkoop in lijn is met college- en organisatiedoelen. Hierbij nemen wij uw opmerking dat de organisatie- en collegedoelestellingen onvoldoende expliciet opgenomen worden in de inkoopstrategie ter harte.

De juiste mix van prijs en relevante kwaliteitskenmerken wordt overigens niet alleen bepaald door de college- en organisatiedoelstellingen. Ook bijvoorbeeld de marktomstandigheden, de vraagstelling en de mate van beschikbaarheid spelen hierin een rol.

5. Vraag verduidelijking en zo nodig aanpassing van de eisen voor de mate waarin Social Return on Investment bij inkopen moet worden gerealiseerd.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. In de zomer hebben we de SROI geëvalueerd. Belangrijkste conclusie was dat de huidige werkwijze van SROI niet langer aansluit bij de praktijk. Deze evaluatie heeft er mede toe geleid dat het RPA-NHN het initiatief heeft genomen om samen met betrokkenen te onderzoeken hoe in de toekomst de arbeidsparticipatie verder kan worden vergroot bij inkoop en aanbesteding. De startbijeenkomst staat gepland voor januari 2021.

6. Vraag het college om beperking van risico's als gevolg van de kleine bezetting van de inkoopteams.

Door een intensieve samenwerking tussen de inkoopteams Bedrijfsvoering en Bouw&Infra beperken wij de risico's. Tegelijkertijd ondersteunt het college de aanbeveling om de bezetting van inkoopteam Bouw&Infra te vergroten. Zie ook onze reactie op de bevindingen en conclusies.

7. Overweeg om kaders te stellen voor taken, verantwoordelijkheden en mandatering binnen de ambtelijke organisatie voor het inkoopproces, zodat deze bij elkaar passen en op het juiste niveau zijn belegd.

De kaders voor taken, verantwoordelijkheden en mandatering zijn vastgelegd in het mandaatbesluit Hoorn 2020 en specifiek voor inkoop in de inkoopmatrix. Onze ambtelijke organisatie kenmerkt zich door leiderschap en resultaatverantwoordelijkheid. Het niveau waarop de taken, verantwoordelijkheden en mandatering zijn vastgelegd in de inkoopmatrix, sluit hierop aan. Wij zien geen aanleiding om dit aan te passen.

Tot slot

Ten slotte spreken wij onze waardering uit voor dit rapport. Wij nemen uw aanbevelingen ter harte.

Een afschrift van deze brief is verzonden aan de gemeenteraad van Hoorn.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hoorn



de secretaris



de burgemeester

6. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling de uitgebreide bestuurlijke reactie gelezen. We zijn verheugd dat het college van B en W onze aanbevelingen ter harte neemt.

We willen graag nogmaals benadrukken dat er grote financiële belangen, alsook grote belangen van inwoners en bedrijven zijn gemoeid met het onderwerp *inkoop*. Daarmee zijn de aanbevelingen uit dit rapport zeer relevant en zien we opvolging met vertrouwen tegemoet.

Uiteraard willen we ook iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Hoorn, februari 2021

Namens de Rekenkamercommissie Hoorn,

Martin Haubrich

Voorzitter

Bijlage 1: Bronnen

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer dossieronderzoek verricht. Daarbij werden de relevante raads- en collegestukken, de P&C-stukken, handleidingen en beleidsdocumenten bestudeerd.

Het gaat om de volgende stukken:

- Relevante commissie- en raadsvoorstellen en -besluiten
- Raadsvoorstel, amendementen en raadsbesluit van 8 november 2016
- Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Hoorn 23 maart 2017
- Nota Puur Inkopen van september 2017 (Actieplan MVI 2018)
- GIBIT 2016
- Eindrapportages Inkoop 2017, 2018, 2019
- Inkoopjaarplannen 2017, 2018, 2019, 2020
- Jaarrekeningen 2017-2019 gemeente Hoorn
- Accountantsrapporten 2017-2020 gemeente Hoorn
- Advies inkooporganisatie 2.0 met directievoorstel d.d. 15 mei 2015
- Visie inkooporganisatie 2020
- Inkoopdossiers van de te onderzoeken cases
- Inkoopmatrix gemeente Hoorn
- Mandatenregeling
- Rechtmatigheidsverantwoording handreiking BADO 2020
- OGSM Inkoop- contractmanagement Hoorn 2020
- Raadsstukken m.b.t. grote investeringen voor zover relevant
- VNG Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten inclusief addendum regio NHN_Dienstverleningsovereenkomst Inkoop en contractmanagement Sociaal domein 2020, 21 februari 2020, V0.2
- Open convenant Hoorn, 10 juli 2019

Er werden interviews gehouden met de burgemeester (portefeuillehouder) en met een aantal ambtenaren.²⁷

²⁷ In verband met de privacy van betrokken ambtenaren, worden hun namen in dit rapport niet genoemd.

Bijlage 2: Uitwerking cases

Casus 1: Software Beheer Openbare Ruimte

Algemeen

Dit betreft de inkoop van een software- en informatiesysteem voor het beheer van objecten in de openbare ruimte, die werd geïnitieerd vanuit het programma “harmonisatie informatielandschap”. Het gaat om de volgende objecten:

- Bomen,
- Borden,
- Civiele constructies,
- Groen,
- Kabels en leidingen,
- Meubilair,
- Riolering,
- Spelen,
- Sport,
- Verlichting,
- Water en Wegen.

Dit is een dienst die in 2019 Regionaal werd aanbesteed volgens een Europese openbare aanbestedingsprocedure. Dit is geen levering, omdat het gaat om Software As A Service (SAAS). De software is dus niet als pakket aangeschaft, maar wordt via een cloudoplossing als dienst aan de gemeente geleverd.

Het penvoerderschap van deze aanbesteding lag bij het Inkoopteam Informatielandschap Westfriesland, een team dat speciaal werd belast voor inkopen m.b.t. de harmonisatie van het informatielandschap.²⁸ De gemeenten binnen de regio Westfriesland wilden met deze aanbesteding gezamenlijk een integrale beheeromgeving voor de openbare ruimten aanschaffen. De functionele eisen zijn gezamenlijk opgesteld en er werd uitgegaan van standaard oplossingen op basis van landelijke standaarden die voor de gemeente geconfigureerd kon worden, maar die niet op applicatieniveau aangepast moeten worden.

Geraamde opdrachtwaarde:

De geraamde opdrachtwaarde bedroeg € 862.862. Met deze aanbesteding werd met één opdrachtnemer een overeenkomst afgesloten. De opdracht werd niet verdeeld in percelen, vanwege het feit dat de organisatorische gevolgen en risico's te groot zijn door steeds nauwere samenwerking binnen de gemeenten van regio Westfriesland en omdat de werkzaamheden sterk met elkaar samenhangen.

Procedure:

Deze aanbesteding is Europese openbaar aanbesteed .

²⁸ Voor dergelijke aankopen golden overigens aparte goedkeuringsprocedures. Iedere cruciale stap in het aanbestedingsproces moest ter goedkeuring worden voorgelegd aan de kring van gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten, conform de samenwerkingsovereenkomst van 20 juli 2018.

Looptijd en soort overeenkomst:

De ingangsdatum van de overeenkomst is 1 september 2019. De einddatum van de overeenkomst is 31 december 2023. De overeenkomst kan daarna twee keer met twee jaar worden verlengd.

Gunningscriteria:²⁹

- BKPV (beste prijs/kwaliteitverhouding)

Voor het beoordelen van de kwaliteit werden de volgende zaken gewogen:

- Het voldoen aan de vereisten van de gemeenten, zoals blijkt uit een Plan van Aanpak.
- De mate waarin het systeem gebruik maakt van standaardisatie, hergebruik van gegevens;
- De mate waarin gebruik kan worden gemaakt van standaardisatie van gegevensuitwisseling en koppelingen met ander (software) systemen van de gemeente.
- De mate waarin de gemeente invloed kan hebben op het door ontwikkelen van de toepassing.
- Beoordeling van een demonstratie op basis van een door de gemeenten geschreven script.

Evaluatie

Vanaf 1 september 2019 tot heden is gewerkt om de gemeentelijke gegevens vanuit de verschillende applicaties om te zetten naar de integrale beheeromgeving. In augustus 2020 zijn de eerste resultaten beschikbaar gekomen. Vanuit de gepresenteerde omgeving is geconstateerd dat deze niet voldoet aan de eisen die gesteld zijn bij de aanbesteding. Tijdens het ambtelijk wederhoor over dit rekenkamerrapport werd aangegeven dat dit op 18 november 2020 heeft geresulteerd in de ondertekening van een vaststellingsovereenkomst, waarin is afgesproken dat de overeenkomst per direct wordt ontbonden.

Casus 2: Bezorgen reisdocumenten en rijbewijzen

Algemeen:

Dit betreft de inkoop voor het bezorgen van reisdocumenten en rijbewijzen (waardedocumenten) voor inwoners van de Westfrieze gemeenten (circa 60.000 per jaar). De gehele inkoopprocedure is namens de Westfrieze gemeenten verzorgd door een regionaal inkoopteam. De (toen nog) inkoopadviseur van de gemeente Hoorn heeft het inkoopproces begeleid. De samenwerking is vastgelegd in een 'overeenkomst van samenwerking'. In deze overeenkomst is onder andere overeengekomen dat partijen geen kosten in rekening brengen voor 'de diensten van de eigen medewerkers'. De afspraak is dat gezamenlijke aanbestedingen zoveel mogelijk bij toerbeurt door een andere gemeente worden begeleid.

Op het moment van aanbesteden bracht de gemeente Hoorn als enige Westfrieze gemeenten geen kosten bij haar inwoners in rekening voor het bezorgen van waardedocumenten. Dit vooral vanuit de wens om zo min mogelijk burgercontacten op het stadhuis te hebben voor administratieve zaken (dat was al zo voor de corona-pandemie) en sluit aan bij het dienstverleningsconcept voor haar inwoners. Vóór de corona-pandemie rekenende de andere gemeenten tarieven tussen de € 4,95 en de € 13,00 voor het bezorgen van de waardedocumenten. Dit heeft er toe geleid dat in die andere Westfrieze

²⁹ Overigens was SROI een contracteis, die niet separaat werd meegewogen bij de gunning.

gemeenten veel minder vaak wordt gekozen voor de bezorgoptie. Nu met de corona-pandemie ligt dit anders.

Geraamde opdrachtwaarde:

Deze bedroeg € 700.000 voor de totale looptijd inclusief verleningen voor alle Westfriesse gemeenten samen.

Procedure:

Deze dienst valt in de categorie “Sociale en andere specifieke Diensten” (SAS), waarvoor een verlicht aanbestedingsregime geldt als de opdrachtwaarde op maximaal € 750.000 wordt geraamd. Onder deze drempel is de gemeente vrij om zelf een procedure te kiezen die past bij de aard en omvang van de opdracht. De opdracht werd in 2019 regionaal aanbesteed via een meervoudig onderhandse procedure (er werden 2 aanbieders uitgenodigd tot het uitbrengen van een offerte), die werd gepubliceerd op TenderNed. Het proces verliep digitaal via TenderNed.

Looptijd en soort overeenkomst

Voor deze opdracht is een raamovereenkomst afgesloten (dus zonder afnamegarantie). De aanvang van de opdracht was op 1 september 2017. De beoogde looptijd van het contract was 2 jaar, met een optie tot verlenging van 2 keer 12 maanden. Het zaaksysteem heeft op 31 maart 2019 een signaal afgegeven naar de contractbeheerder dat het contract binnenkort zou aflopen en dat verlenging uiterlijk op 30 mei 2019 plaats diende te vinden. De tweede verlenging heeft inmiddels ook plaatsgevonden.

Gunningscriteria³⁰

BKPV (beste prijs/kwaliteitverhouding)

Voor het beoordelen van de kwaliteit werden de volgende zaken gewogen:

- Kwaliteit (maximale score 80)
- Klanttevredenheid (maximale score 60)
- Duurzaamheid (maximale score 20)

Evaluatie

De dienstverlening is samen met de opdrachtnemer inmiddels een aantal malen geëvalueerd. Daaruit bleken enkele zaken voor verbetering vatbaar. Deze zaken zijn door de opdrachtnemer naar tevredenheid van de gemeenten opgelost. Er waren ook geen grote klachten van inwoners over de bezorging van de documenten. Daarom is er ook overgegaan tot verlenging van het contract.

Casus 3: Inhuur mobiliteitsdeskundige

Algemeen:

Deze casus betreft een dienst, namelijk de inhuur van een medewerker in 2020 voor een korte periode tot aan invulling van een vacature voor een medewerker in vaste dienst. Deze medewerker werd in 2020 na een 1-op-1 procedure ingehuurd om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling en uitvoering van tactisch en operationeel verkeersbeleid en uitvoeringsprogramma's, zoals het op te stellen mobiliteitsplan van de gemeente Hoorn.

Geraamde opdrachtwaarde:

³⁰ Overigens was SROI een contracteis, die niet separaat werd meegewogen bij de gunning.

De geraamde opdrachtwaarde bedroeg € 42.000.

Procedure:

De gemeente Medemblik heeft in 2017 namens de Westfrieze gemeenten de flexibele arbeid aanbesteed. Hiervoor zijn raamovereenkomsten afgesloten met verschillende leveranciers. De gemeente Hoorn heeft geprobeerd om via de leveranciers van de raamovereenkomst een geschikte kandidaat te vinden. Toen dat niet lukte, is de opdracht via de 1-op-1 procedure verleend aan een detacheringsbureau.

Looptijd en soort overeenkomst:

De overeenkomst werd op 16 januari 2020 gesloten en de overeenkomst liep af op 20 juli 2020, waarna deze automatisch werd beëindigd. De overeenkomst kon éénmaal worden verlengd. Van deze optie is inmiddels gebruik gemaakt. Vanuit het inkoopteam Bedrijfsvoering wordt benadrukt dat de drempel voor Europese aanbesteding van diensten niet zal worden overschreden, omdat het hier nadrukkelijk om een tijdelijke inhuur gaat.

Gunningscriteria:

Dit betrof een 1-op-1 procedure. Alleen de expertise, ervaring en het tarief van de deskundige waren van belang.

Evaluatie

De opdracht is inmiddels verlengd. Het ligt voor de hand dat de gemeente Hoorn tevreden is over de dienstverlening door de deskundige, omdat anders niet verlengd zou zijn.

Casus 4: Schoonmaakcontroles

Algemeen:

Deze facilitaire dienst werd in 2018 via een 1-op-1 procedure ingekocht bij twee adviesbureaus. Het gaat om controle op reinheid, hygiëne en representativiteit van in totaal 24 panden van de gemeente Hoorn, die worden schoongemaakt door een extern schoonmaakbedrijf (Werksaam Westfriesland), externe beheerders en eigen medewerkers. Doel van de inkoop was om de schoonmaakkwaliteit van elk pand minimaal één keer per jaar te laten controleren.

Geraamde opdrachtwaarde:

De geraamde opdrachtwaarde bedroeg € 30.000.

Procedure:

Er is gekozen voor een 1-op-1 procedure vanwege de relatief geringe financiële omvang van de procedure, het beperkt aantal marktpartijen en de beschikbaarheid van geschikte MKB-in de regio Noord Holland Noord (inclusief Purmerend en Waterland). De inkoopstrategie vermeldt dat de gemeente in de toekomst mogelijk zelf (gedeeltelijk) de schoonmaakcontroles wil gaan uitvoeren, om zo besparingen te kunnen realiseren. Het was de bedoeling om dit per jaar te bekijken. Inmiddels is de inhoudelijk betrokken ambtenaar van mening dat het de voorkeur heeft om de controles ook in de toekomst door externen te laten doen, omdat anders geen sprake is van echt onafhankelijke controles.

Overigens vermeldt de inkoopstrategie dat WerkSaam Westfriesland -als belangrijke partner bij het uitvoeren van de schoonmaakwerkzaamheden- betrokken is geweest bij het opstellen daarvan. Uit navraag bij de inkoop- en contractmanager blijkt dat de betrokkenheid van WerkSaam Westfriesland

betrekking had op de werkwijze om een onafhankelijke partij die de her-controles zou gaan uitvoeren (dat mocht geen partij zijn die bij afkeuring van een schoonmaak vervolgens zelf de her-controle uitvoert en in rekening brengt).

Looptijd en soort overeenkomst:

Er zijn voor deze opdracht 2 overeenkomsten afgesloten met twee adviesbureaus. Het eerste bureau verricht de schoonmaakcontroles en het tweede de her-schoonmaakcontroles.³¹

De overeenkomsten lopen vanaf 1 augustus 2018 voor twee jaar. Zij kunnen tweemaal met 12 maanden worden verlengd, tot uiterlijk 31 december 2021.

Gunningscriteria:

Binnen de juiste prijs was de kwaliteit leidend voor deze inkoop.

Evaluatie

Het contract is eind 2019 verlengd, omdat de gemeente tevreden was over de dienstverlening. Hierna kan de overeenkomst nog één keer met één jaar worden verlengd. De vraag of gebruikers van de panden tevreden zijn over de schoonmaak van de panden, is niet relevant voor de kwaliteit van de (her-)controles, maar alleen voor de schoonmaak zelf (die wordt door een andere partij gedaan, namelijk door WerkSaam). Er zijn soms wel klachten over de schoonmaak, maar die hebben geen betrekking op deze inkoop.

Casus 5: Realisatie en onderhoud civiele kunstwerken

Algemeen

De gemeente Hoorn heeft ca. 2000 civiele kunstwerken. Let op: het gaat in deze casus niet om kunstzinnige, artistieke of decoratieve kunstwerken, maar om bijvoorbeeld fiets- en voetgangersbruggen, duikers, tunnels, kademuren etc. 100 daarvan moeten er in de periode 2019-2021 worden onderhouden.

Geraamde opdrachtwaarde:

De geschatte opdrachtwaarde bedroeg € 1.450.000. De uiteindelijke contractwaarde was overigens door de aanbesteding lager, namelijk € 1.090.000.

Procedure:

Deze opdracht werd eind 2018 aan een regionale opdrachtnemer gegund na een Nationale aanbestedingsprocedure.

Looptijd en soort overeenkomst:

Het contract betreft een raamovereenkomst met een looptijd van 3 jaar, van 2019-2021.

Gunningscriteria:

Er werd volgens de inkoopstrategie gestuurd op tijd, geld, kwaliteit, duurzaamheid en *social return*. Door het groot onderhoud voor meerdere jaren te bundelen (in plaats van per jaar) werd een inkoopbesparing gerealiseerd. Bovendien werd door een verlenging van levensduur van de bruggen

³¹ Her-schoonmaakcontroles worden uitgevoerd als de schoonmaakcontrole door het eerste bureau een rapportcijfer lager dan 6 oplevert.

verwacht dat met deze aanbesteding een bijdrage zou worden geleverd leveren aan de duurzaamheidsambities van de gemeente .

Gunning vond plaats op basis van laagste prijs. SROI was een contracteis, geen gunningscriterium.

Evaluatie

Tijdens bouwvergaderingen worden de werkzaamheden geëvalueerd. In die bouwvergaderingen wordt in principe alles wat relevant is besproken. De focus ligt op het voldoen door de opdrachtnemers aan het programma van eisen van de gemeente. Maar ook andere relevante zaken, zoals klachten van inwoners worden tijdens de bouwvergaderingen besproken. Daarbij wordt zo nodig gezamenlijk gezocht naar passende oplossingen.

Casus 6: Plantmateriaal

Algemeen

Deze aanbesteding betreft de levering van plantmateriaal, verdeeld over 2 percelen, te weten 1) bomen en 2) heesters en bosplantsoen.

Geraamde opdrachtwaarde:

De geraamde opdrachtwaarde bedroeg € 400.000 voor 4 jaar.

Procedure:

Dit was een openbare Europese aanbesteding. De opdracht werd gegund aan 5 ondernemers.

Looptijd en soort overeenkomst:

Voor deze opdracht is met elk van de 5 ondernemers een raamcontract voor een periode van 4 jaar gesloten (oktober 2019 tot en met augustus 2023, inclusief verlenging).

Gunningscriteria:

Deze aanbesteding is gegund op uitsluitend kwaliteit. Dat wordt in de uitvoering gecombineerd met minicompenties, naar een voorbeeld van de gemeente Amstelveen die hier in 2018 goede ervaringen mee had opgedaan. Bij minicompenties wordt aan de 5 gecontracteerde leveranciers bij elke bestelling van plantmateriaal gevraagd naar de kosten, zodat steeds de goedkoopste leverancier kan worden gekozen.

Voor “kwaliteit” konden door de leveranciers met hun offerte maximaal 100 punten worden verdiend. Deze punten waren als volgt verdeeld:

- Duurzaamheid: maximaal 40 punten
- Kwaliteit van het plantmateriaal, kweekproces: maximaal 35 punten
- Kwaliteit van het plantmateriaal, levering: maximaal 15 punten
- Communicatie met de gemeente Hoorn: maximaal 10 punten.

SROI werd meegenomen als contracteis, niet als gunningscriterium.

Evaluatie

Evaluaties zijn nog niet uitgevoerd. Uit het contractmanagement zijn er geen indicaties dat de leveranciers niet voldoen aan hun contractuele verplichtingen.

Casus 7: Onderhoud daken gemeentelijke panden

Algemeen

Deze inkoop betreft het onderhoud van alle daken van de gemeentelijke objecten voor de periode van 2019 tot en met 2023. Dit betreft klachtenonderhoud, inspecteren en schoonhouden van daken, goten en regenwaterafvoeren. Opstellen en actualiseren van meerjaren onderhoudsplannen (MJOP), de controle en inspecties van dakveiligheid en het uitvoeren van duurzaam planmatig onderhoud.

Dit werk werd in 2019 na een meervoudig onderhandse procedure gegund aan een regionale opdrachtnemer voor de duur van 4 jaar met de mogelijkheid van 1 jaar verlening, in totaal dus 5 jaar.

Geraamde opdrachtwaarde:

De geraamde opdrachtwaarde bedroeg €1.365.000,00 exclusief BTW over een periode van 5 jaar.

Eénderde van de waarde was voor een servicecontract (schoonhouden goten en daken en herstel lekkages) en tweederde voor planmatig onderhoud (vervangen, vernieuwen en verduurzamen daken);

Procedure:

Het betrof hier een meervoudige onderhandse aanbesteding conform hoofdstuk 7 van het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016). Onderhoud aan daken is volgens de Aanbestedingswet 2012 geen dienst, maar een werk. Dit omdat het onderhoud van daken valt onder CPV code 45261920-9. CPV codes die beginnen met '45' zijn aangemerkt als 'werk'. Het onderscheid is relevant, omdat voor diensten een lagere Europese drempel geldt dan voor werken. Was dit een dienst geweest, dan had deze volgens een Europese aanbestedingsprocedure moeten worden gedaan. Omdat het hier om een werk ging, kon het worden gegund via een meervoudige, onderhandse procedure.

Looptijd en soort overeenkomst:

De overeenkomst loopt voor vijf jaar, van 2019 tot en met 2023

Gunningscriteria:

De gunning vond plaats op basis van de beste prijs/kwaliteitverhouding met een weging van 30%/70%. Daarbij konden voor het gunningscriterium "kwaliteit" maximaal 100 punten worden verdiend.. Deze punten waren als volgt verdeeld:

- Communicatie: maximaal 20 punten
- Duurzaamheid: maximaal 30 punten
- Uitgevoerd referentieproject : maximaal 30 punten
- Veiligheid: maximaal 20 punten

SROI was een contracteis, geen gunningscriterium.

Evaluatie

Er wordt volgens het dossier minimaal 2 jaarlijks geëvalueerd, waarbij onder andere de gestelde KPI's worden beoordeeld. Daarbij wordt gekeken naar hoe de opdrachtnemer heeft gepresteerd ('Past Performance') en de resultaten daarvan worden vastgelegd in de nationale database van de CROW, waarbij alle aangesloten overheden inzage hebben. Een eerste evaluatie is gepland in het 4e kwartaal van 2020.

Casus 8: Woonrijp maken Siriusstraat

Algemeen

Deze aanbesteding betreft het woonrijp maken van de Siriusstraat van het openbaar gebied ter hoogte van vier nieuwe woonblokken. De nieuwe riolering is daar met het bouwrijp maken inmiddels aangelegd, dus die zit niet in deze aanbesteding. De werkzaamheden zijn complex om een aantal redenen:

- De werkzaamheden moeten worden uitgevoerd in bewoond gebied en overlast voor de bewoners moet zoveel mogelijk worden voorkomen;
- Het woonrijp maken is een gevolg van de nieuwbouw van de woonblokken van Intermaris;
- Er zit een grote tijdsdruk op. Intermaris heeft een opleveringsplicht van de woonblokken met de gemeente Hoorn. De eerste oplevering van woonblok 1 en 2 is in oktober 2020;
- Er zijn alleen bestektekeningen, maar geen bestek waarin alle activiteiten zijn beschreven. Het project is al een aantal jaar in voorbereiding, maar tot aan het laatste moment zijn er zowel door team Projectmanagement als Intermaris continu aanpassingen gemaakt op het originele ontwerp van de ruimtelijke omgeving;
- Er is nu duidelijkheid over de keuze van de soort bestrating, het wordt standaard in plaats van waterpasserende stenen, dit was een ambitie is van de team Stedebouw. Deze ambitie was vooraf niet begroot, en de begroting is niet toereikend om deze ambitie uit te voeren;

De gemeente Hoorn heeft dit ‘woonrijp maken’-project in het Open Convenant kring Hoorn met de deelnemende aannemers besproken. Hierbij is het voornemen gedaan om met een combinatie van 6 deelnemende aannemers een bouwteam te vormen. Met dit bouwteam doet de gemeente samen met de combinanten ervaring op met een voor de gemeente nieuw type opdracht en samenwerkingsvorm (bouwteam).

Geraamde opdrachtwaarde:

De geraamde waarde bedroeg is ca. € 1.224.000 exclusief btw. De uiteindelijke opdracht heeft een contractwaarde van € 1.296.000.

Procedure:

Op 10 juli 2019 sloot de gemeente met 9 regionale aannemers een “open convenant” af. De opdracht is gegund na bespreking met 6 van de aannemers die deelnemen in het open convenant. Deze zes aannemers zijn een combinatie aangegaan.

Looptijd en soort overeenkomst:

De opdracht werd per brief van 2 juli 2020 gegund aan de aannemer, onder verwijzing naar het programma van eisen van de gemeente en de door de aannemer ingeleverde offerte (inschrijvingsstaat).

Gunningscriteria:

Er werd gegund op de beste prijs-kwaliteitverhouding door in gesprek te gaan met een aannemerscombinatie vanuit het zogenoemde “Open Convenant”;

Er werd bij deze aanbesteding gestuurd op:

- Geld: door de werkzaamheden binnen de geplande bouwkosten te houden;
- Tijd: door de planning van de woningbouw te volgen;
- Samenwerking: met de aannemer in het bouwteam om het gewenste resultaat te bereiken;

- Minimaliseren van risico's.

Deze inkoop moet bijdragen aan een Duurzame Stad, door gasloze woonbikken, klimaat adaptieve maatregelen (zoals aanleg drainage, wadi, afvoer van regenwater direct op de en waterafvoerende bestrating. Bovendien is met de opdracht sprake van behoud van werkgelegenheid in de regio en kennisdeling.

SROI was een contractuele vereiste, geen gunningscriterium.

Evaluatie

Er is voor deze opdracht nog geen evaluatie uitgevoerd.