

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Borger-Odoorn (hierna: RKC) heeft onderzoek gedaan naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Borger-Odoorn. De centrale onderzoeksvraag is:

Wat is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

In deze bestuurlijke oplegnotitie lichten wij de aanleiding, doelstelling, vraagstelling en aanpak van het onderzoek toe. Tevens trekken wij conclusies en doen wij aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek.

Unravelling Onderzoek en Advies (hierna: Unravelling) is gevraagd het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is van start gegaan in december 2017. Het rapport van het door Unravelling uitgevoerde onderzoek vindt u in de bijlage.

1.1 Aanleiding

Het onderwerp inkoop- en aanbestedingsbeleid stond al jaren op de longlist van de RKC. Het onderwerp is politiek van belang en is door meerdere fracties genoemd tijdens de jaarlijkse gesprekken met de fracties in september 2017. Bovendien leeft het onderwerp onder de burgers van Borger-Odoorn; de RKC heeft de afgelopen jaren meerdere malen vragen ontvangen over aanbestedingen. Het onderwerp heeft ook een groot financieel belang. Door doelmatig(er) aan te besteden kan Borger-Odoorn met minder middelen dezelfde doelstellingen bereiken dan wel meer doelstellingen bereiken met dezelfde middelen.

In 2016 is de Aanbestedingswet 2012 gewijzigd en is nationaal een traject Beter Aanbesteden van start gegaan. In Borger-Odoorn waren de kaders verouderd en in oktober 2017 is het beleidsplan herzien, mede naar aanleiding van de gewijzigde Aanbestedingswet. Door de landelijke aandacht, de herziene kaders en het politieke, maatschappelijke en financiële belang heeft de RKC besloten een onderzoek naar inkoop en aanbesteden binnen Borger-Odoorn in te stellen.

1.2. Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de nota van conclusies en aanbevelingen is het bestuurlijke rapport. Hierin staan de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek vermeld, evenals de aanbevelingen die de RKC heeft geformuleerd. In dit rapport is geen bestuurlijke reactie van burgemeesters en wethouders opgenomen. Deze is als afzonderlijke bijlage toegevoegd.

Het tweede deel is het rapport van bevindingen. In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen en toegelicht. Het rapport van bevindingen vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

1.3. Doelstelling van het onderzoek

Het rapport richt zich op de vraag hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt uitgevoerd. Het antwoord zou inzicht moeten bieden, waarmee de gemeenteraad het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan scherpstellen en duidelijke keuzes kan maken in het inzetten van uitvoeringscapaciteit voor dit beleidsterrein.

Het is de verwachting dat de uitkomsten een belangrijk leereffect zullen opleveren, zowel voor de controlerende rol van de raad als de doelmatigheid en transparantie van het gemeentelijk handelen.

1.4. Verantwoording

Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen heeft de RKC Unravelling opdracht gegeven onderzoek te doen. Op basis van documentenonderzoek en interviews hebben de onderzoekers bijgaand rapport van bevindingen (deel 2) gemaakt. Het rapport vormt een integraal onderdeel van de rapportage van de RKC. Het concept ervan is ter verificatie (voor ambtelijk wederhoor) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De organisatie heeft hierop gereageerd. De reactie is vervolgens verwerkt in het definitieve bevindingenrapport en is daarmee door ons vastgesteld. Op basis van dit rapport heeft de RKC conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

De conclusies en aanbevelingen (deel 1) en het bevindingenrapport (deel 2) zijn vervolgens voor voorgelegd (voor bestuurlijk wederhoor) aan burgemeester en wethouders. De reactie van het college treft u aan als bijlage bij dit rapport.

1.5. Onderzoeksvraag

De rekenkamercommissie van Borger-Odoorn heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Dit is vertaald in de volgende vragen en de daarbij behorende normen:

Deelvraag		Norm
1	Wat is het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn?	<ul style="list-style-type: none">▪ Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn sluit aan bij Europese en nationale regelgeving.▪ De gemeente heeft haar beleidsinhoudelijke doelen geïncorporeerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
2	Hoe vindt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid plaats?	<ul style="list-style-type: none">▪ De uitvoering verloopt doeltreffend c.q. inkoop draagt aantoonbaar bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen.▪ De uitvoering verloopt doelmatig c.q. er is sprake van een inkoopstrategie, de gemeente kiest voor de beste prijs-kwaliteitverhouding en de inkoopafdeling is goed ingebed in de organisatie en functioneert efficiënt.
3	Hoe is het controleprotocol vormgegeven en hoe functioneert dit in de praktijk?	<ul style="list-style-type: none">▪ Er is sprake van een controleprotocol. Dit protocol wordt aantoonbaar toegepast.
4	In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig?	<ul style="list-style-type: none">▪ Inkoop- en aanbesteding voldoet aan wet- en regelgeving en aan de in Borger-Odoorn geldende beleidsregels en procedures.▪ Afwijkingen worden gesignaleerd en gerapporteerd en er vindt bijsturing plaats.

Deelvraag		Norm
5	In hoeverre vindt evaluatie van het inkoopbeleid plaats?	<ul style="list-style-type: none"> Conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn vindt tweejaarlijks een evaluatie plaats.
6	Op welke wijze is de raad betrokken bij: a) de totstandkoming van het inkoopbeleid? b) de controle op correcte uitvoering?	<ul style="list-style-type: none"> De gemeenteraad is in de voorbereidingsfase in de gelegenheid gesteld om mee te denken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het college informeert de raad bij afwijkingen van het inkoopbeleid.

2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

2.1 Bevindingen/beantwoording hoofdvraag en deelvragen

De deelvragen kunnen als volgt beantwoord worden.

Wat is het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn?

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn is herzien naar aanleiding van veranderingen in nationale wetgeving en sluit daarmee aan bij Europese en nationale regelgeving. Borger-Odoorn kan tot relatief hoge bedragen kiezen voor enkelvoudig onderhands aanbesteden, hetgeen het risico op een ondoelmatige inkoop vergroot. De gemeente heeft haar beleidsinhoudelijke doelen (SROI, duurzaamheid en het bevorderen van de regionale en lokale economie) geïncorporeerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

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

Inkoop draagt deels bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen c.q. is doeltreffend, omdat nog niet alle doelen bekend zijn binnen de organisatie. De uitvoering verloopt doelmatig, omdat de gemeente zich richt op de beste prijs in relatie tot de kwaliteit, de inkoopcoördinator bekend is binnen de organisatie en, vooral bij de grotere aanbestedingen, geconsulteerd wordt door de budgethouder. Aandachtspunt daarin is dat de inkoopcoördinator afhankelijk is in haar functioneren van de informatie die vakafdelingen haar aanreiken.

Hoe is het controleprotocol vormgegeven en hoe functioneert dit in de praktijk?

Er is een controleprotocol voor de verbijzonderde interne controle en voor de accountantscontrole, maar niet voor de reguliere interne controle op de werkprocessen (bijvoorbeeld: vier ogen-principe). De interne controle is niet geborgd en de opvolging van aanbevelingen uit audits wordt niet structureel gemonitord.

In hoeverre is de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid rechtmatig?

Uit structurele externe controles op rechtmatigheid blijkt dat een deel van de trajecten rechtmatig verlopen is. Deze rechtmatigheidscontroles laten echter ook zien dat er afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn die intern binnen Borger-Odoorn niet gesignaleerd waren. De inkoopcoördinator is alleen op aanvraag en bij de grotere inkooptrajecten betrokken. Er is niet altijd sprake van collegiale toetsing (vier ogen-principe) en doordat de verantwoordelijkheid laag in de organisatie is belegd, staat het management op afstand. Daarnaast is er alleen informatie over de dossiers die in de rechtmatigheidsonderzoeken zijn opgenomen. Van de overige dossiers is het binnen de gemeente onbekend of er afwijkingen zijn. Er vindt door de lijnafdelingen geen structurele interne toetsing op rechtmatigheid plaats. Er is geen systematische informatie over herstelacties.

In hoeverre vindt evaluatie van het inkoopbeleid plaats?

Het college heeft gedurende het vorige inkoopbeleid geen gedocumenteerde beleidsevaluatie uitgevoerd. Met het nieuwe beleid is de passage over evaluatie geschrapt.

Op welke wijze is de raad betrokken bij de totstandkoming van het inkoopbeleid en de controle op correcte uitvoering daarvan?

Het college heeft de gemeenteraad niet om input of zienswijzen gevraagd in de voorbereidende fase van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook informeert het college de raad niet in alle gevallen bij afwijking van het inkoopbeleid.

De hoofdvraag is beantwoord als volgt.

Wat is het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Borger-Odoorn en wordt dit beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Borger-Odoorn sluit aan bij Europese en nationale regelgeving. De gemeente heeft haar beleidsinhoudelijke doelen geïncorporeerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Rechtmatigheid

Er vinden structureel externe controles plaats op de rechtmatigheid. Er vindt door de lijnafdelingen geen structurele interne toetsing op rechtmatigheid plaats. Er is geen systematische informatie over herstelacties.

Doelmatigheid

De uitvoering verloopt doelmatig. Er is sprake van een inkoopstrategie, de gemeente kiest voor de beste prijs-kwaliteitverhouding en de inkoopafdeling is goed ingebed in de organisatie en functioneert efficiënt.

Doeltreffendheid

De uitvoering verloopt gedeeltelijk doeltreffend. Duurzaamheid is nog niet als ideëel doel bekend binnen de organisatie en ook SROI kan nog meer in het programma van eisen verwerkt worden.

2.2 Conclusies en aanbevelingen

Dit rekenkameronderzoek leidt tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusie met betrekking tot het inkoopbeleid

Op 10 oktober 2017 heeft Borger-Odoorn haar beleidskader voor inkoop en aanbesteding geactualiseerd en aangepast aan veranderde wet- en regelgeving. Het college heeft beleidsinhoudelijke doelen en uitgangspunten geformuleerd voor SROI, duurzaamheid en het bevorderen van de regionale en lokale economie. Met een verdere operationalisering van de SROI- en duurzaamheidsdoelen zou de gemeente nog concreter kunnen sturen op doelrealisatie. Het vaststellen van inkoopbeleid is een collegebevoegdheid. Dit heeft in Borger-Odoorn tot gevolg dat de raad geïnformeerd wordt over het nieuwe inkoopbeleid, maar niet expliciet in de gelegenheid wordt gesteld om – bijvoorbeeld op basis van een inkoopbeleidsevaluatie – te debatteren over de doelrealisatie. Een specifiek aandachtspunt vormt de ophoging van de richtbedragen voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding. Voor diensten heeft het college het richtbedrag verhoogd van € 30.000,- naar € 70.000,- en voor werken van € 100.000,- naar € 200.000,-. Dit betekent dat de gemeente tot relatief hoge bedragen een offerte bij één partij kan vragen (in plaats van meerdere offertes aan te vragen). Dit vergroot het risico dat de gemeente niet de meest gunstige prijs krijgt (ondoelmatige inkoop).

Aanbeveling 1. (aan de raad en aan het college van B&W)

Verzoek het college om een periodieke evaluatie van het inkoopbeleid. Laat daarin ook de verruiming van de enkelvoudige onderhandse aanbestedingen evalueren. Stel indien nodig op basis van deze evaluatie de richtbedragen of voorwaarden bij.

Aanbeveling 2. (aan het college van B&W)

Overweeg een nadere operationalisering van de ideële doelen, zodat de gemeente de mate van doelrealisatie (beter) kan meten.

Conclusie met betrekking tot de uitvoering

Borger-Odoorn heeft gekozen voor het extern inhuren van een deskundige inkoopcoördinator via een gespecialiseerd bureau. De inkoopcoördinator is breed bekend in de organisatie en de functie raakt steeds beter ingebed in de werkwijze. Een aandachtspunt is dat de inkoopcoördinator afhankelijk is in haar functioneren van de informatie die vakafdelingen haar aanreiken. De inkoopadministratie vindt decentraal op de vakafdelingen plaats en is niet zodanig ingericht dat er een centraal en compleet overzicht van de inkooptrajecten opgesteld kan worden. Het centrale contractbeheersysteem is nog in ontwikkeling.

Aanbeveling 3. (aan het college van B&W)

Ontwikkel een centrale inkoopadministratie met daarin ook de registratie van afwijkingen van het inkoopbeleid. Hierdoor kan de operationele professionaliseringslag verder worden doorgezet. Zorg daarnaast voor het verder vullen van het contractbeheersysteem.

Conclusie met betrekking tot controle en rechtmatigheid

Het is een goede zaak dat de gemeente structureel controles op de rechtmatigheid laat uitvoeren. Deze zogeheten verbijzonderde interne controles (uitgevoerd door Emmen) vormen een belangrijk onderdeel van de borging van rechtmatigheid binnen Borger-Odoorn. De rechtmatigheidscontroles laten zien dat er afwijkingen van het inkoop- aanbestedingsbeleid zijn, die intern binnen Borger-Odoorn niet gesignaleerd waren. De interne controle is niet geborgd en de opvolging van aanbevelingen uit audits wordt niet structureel gemonitord.

Aanbeveling 4. (aan het college van B&W)

Versterk de interne controle door de vakafdelingen. Zorg voor een standaard uitgevoerde collegiale toets bij alle inkooptrajecten (het vier ogen-principe). Zie erop toe dat deze daadwerkelijk worden uitgevoerd (voorlichting, training en controle). Zorg ten slotte voor monitoring van verbeteracties die voortkomen uit de door Emmen uitgevoerde audits.