



# Inkoop- en aanbestedingsbeleid

## Rekenkamercommissie Veere

De heer A.E.M. van Leeuwen  
De heer P. Louwerse  
De heer R. Blacquièrè

Onderzoek uitgevoerd door:

Dr. S. (Sabine) van Zuydam  
Prof. dr. J. (Hans) Bossert  
I.W.J. (Ineke) Bastiaans MSc

Postbus 1000  
4357 ZV Domburg

Kenmerk: RO 16312

Datum: 01-07-2019



## Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	6
Reactie college van B&W	9
Nawoord rekenkamercommissie	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Nota van bevindingen	10
Beleid & systeem	11
1.1 / Wet- en regelgeving	11
1.2 / Doelstellingen beleid	13
1.3 / Normen van inkoop en aanbesteding	14
1.4 / Organisatie van inkoop en aanbesteding	15
Systeemwerking in de praktijk	19
2.1 / Gemeentelijk wagenpark	19
2.2 / Multifunctionele accommodatie (MFA) in Zoutelande	20
2.3 / Herstel van de kademuren	21
2.4 / Meervoudige onderhandse aanbestedingen voor klein onderhoud	21
2.5 / Uitbesteding en het inschakelen van onderaannemers bij grote werken	22
2.6 / Aanbesteding schoonmaak	22
2.7 / Telefonie	23
2.8 / Casussen vergeleken	23
Verantwoording, informatievoorziening en sturingsmomenten	25
3.1 / Informatievoorziening en sturing college - organisatie	25
3.2 / Informatievoorziening raad - college	26
3.3 / Sturing (kaderstelling & toetsing)	27
Bijlage bronnen	29



## Bestuurlijke nota



# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding

### Waarom dit onderzoek?

In augustus 2010 heeft de Rekenkamercommissie Veere voor het laatst onderzoek gedaan naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Sindsdien hebben er een aantal grote projecten in de gemeente Veere plaatsgevonden. Daarnaast is in 2017 het aan- en inkoopbeleid van de gemeente geactualiseerd. De gemeenteraad heeft daarom aangegeven een onderzoek te willen naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Veere.

Na verschillende (individuele) gesprekken in november 2018 met de raadsfracties, heeft de rekenkamercommissie aangegeven een onderzoek te willen uitvoeren naar het aanbestedingsbeleid. Bij verschillende raadsleden bestonden zorgen over de praktijk van inkoop en aanbesteding van de gemeente. Deze politieke belangstelling - gekoppeld aan het feit dat de rekenkamercommissie sinds 2010 geen onderzoek meer heeft gedaan naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid - is voor de rekenkamercommissie aanleiding geweest het beleid, informatieverstrekking richting de raad en de uitvoeringspraktijk op het gebied van inkoop en aanbesteding tegen het licht te houden.

### Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich vooral op het inkoop- en aanbestedingsbeleid rondom openbare werken. Een vijftal casussen die in dit onderzoek zijn geanalyseerd komen uit dat domein. Deze selectie is op basis van suggesties uit de ambtelijke organisatie aangevuld met twee andere casussen: telefonie en schoonmaak van het gemeentehuis en de loods. De onderzoeksperiode is afgebakend tot inkoop- en aanbestedingsprojecten vanaf het jaar 2010. De doelstelling voor het onderzoek is als volgt:

Informeren van de gemeenteraad over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het eventueel aandragen van handvatten voor de raad om de kaderstellende en controlerende rol te versterken.

Deze doelstelling is vervolgens vertaald in een centrale onderzoeksvraag. Deze luidt:

Worden de inkoop- en aanbestedingsprocessen in de praktijk uitgevoerd overeenkomstig de uitgangspunten van het geformuleerde inkoop- en aanbestedingsbeleid en hoe is de beoordeling waar het gaat om rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?

De centrale vraag valt uiteen in verschillende deelvragen, onder te verdelen in de thema's beleid, systeem, uitvoering en control. De onderstaande tabel bevat de verschillende deelvragen.

## Onderzoeksvragen

## Thema

## Beleid

/ Welke doelstellingen zijn opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid?	Beleid
/ Op welke normen is het inkoop- en aanbestedingsbeleid gebaseerd; financiële normen, werkgelegenheid, duurzaamheid?	Beleid

## Uitvoering

/ Hoe vindt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de praktijk plaats?	Systeem
/ Hoe is de organisatie van de inkoop- en aanbestedingsfunctie met bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden?	Systeem
/ Worden er taken gedelegeerd en/of gemandateerd?	Systeem
/ Is er in voorkomende gevallen afgeweken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en is dit onderbouwd en gerapporteerd?	Uitvoering
/ Zijn er in het kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoende maatregelen getroffen om de integriteit van het opdrachtgeverschap te waarborgen en te toetsen vanuit het bieden van eerlijke en gelijke kansen?	Uitvoering
/ Is het totale proces van inkoop en aanbestedingen voldoende transparant?	Uitvoering

## Rapportage en control

/ Op welke manier vindt verantwoording plaats binnen de organisatie over het inkoop- en aanbestedingsproject?	Control
/ Op welke manier vindt verantwoording plaats tussen de organisatie en het college over de inkoop- en aanbestedingsprocedures?	Control
/ Hoe wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid?	Control
/ Over welke beleids- en controle-instrumenten beschikt de raad om inhoud te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?	Control
/ In welke mate heeft de raad gebruikgemaakt van deze beschikbare instrumenten?	Control

## Onderzoeksuitvoering

### Onderzoeksmethoden

De algemene praktijk van inkoop- en aanbesteding en de zeven casussen zijn ten eerste onderzocht aan de hand van een documentenanalyse. In deze documentenanalyse hebben we onder meer gebruikgemaakt van de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid, de actuele mandaat- en volmachtregeling, managementletters van de accountant, planning & controldocumenten over inkoop en aanbesteding die aan de raad zijn verstuurd en de inkoopdossiers van de casussen. Daarnaast zijn de verantwoordelijk bestuurders geïnterviewd, evenals betrokkenen in de ambtelijke organisatie. Een overzicht van de respondenten die we hebben gesproken is opgenomen in de bijlage. Tot slot is gesproken met een afvaardiging van raadsleden.

De Nota van bevindingen is op 27 mei 2019 toegestuurd aan de ambtelijke organisaties van de gemeente Veere voor een check op feitelijke onjuistheden. De opmerkingen uit deze ambtelijke reactie zijn verwerkt in de rapportage, waarop het complete onderzoeksrapport (Nota van bevindingen en Bestuurlijke nota) aan het college van B&W is gestuurd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in de rapportage. Het rapport is op **3 juli 2019** aangeboden aan de raad van de gemeente Veere.

## Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een Bestuurlijke nota en een Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bestaat uit een verantwoording over het uitgevoerde onderzoek, de centrale boodschap met daarin op hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamercommissie. De Nota van bevindingen bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft het beleid, de doelen en de werkprocessen van de gemeente Veere op het vlak van inkoop en aanbesteding. In hoofdstuk 2 staan de casussen centraal. Het hoofdstuk bespreekt de praktijk van inkoop en aanbesteding. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens weer op welke manier er informatiedeling plaatsvindt en hoe de raad stuurt op het inkoop- en aanbestedingsbeleid.



## Centrale boodschap

Volgend op de zorgen die bij (een deel van) de gemeenteraad van Veere leefden, is in dit onderzoek onderzocht in hoeverre inkoop- en aanbestedingsprocessen in de praktijk uitgevoerd worden overeenkomstig de uitgangspunten van het geformuleerde beleid. Daarnaast was het de vraag in hoeverre het inkoop- en aanbestedingsbeleid te beoordelen is als rechtmatig, doelmatig en doeltreffend.

Om deze vraag te beantwoorden, is niet alleen het inkoop- en aanbestedingsbeleid onderzocht, maar is ook de inkoop- en aanbestedingspraktijk in een zevental casussen nader geanalyseerd. Op basis van de onderzoeksbevindingen formuleren we 5 conclusies en 3 aanbevelingen.

### Conclusies

#### 1. Het systeem van inkoop- en aanbesteding werkt in de praktijk grosso modo overeenkomstig het geformuleerde beleid.

Dat wil zeggen: de inkoop- en aanbestedingsprocedures die in de onderzochte casussen worden gebruikt verschillen, maar de keuze is in overeenstemming met het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook de managementletters van de accountant wijzen niet op onrechtmatigheden. Bovendien zien we in de casussen terug dat er aandacht is voor de normen die de gemeente volgens het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid nastreeft. Zo is de norm van duurzaamheid bijvoorbeeld zichtbaar in de casus van het gemeentelijk wagenpark, dat 75% van het inkoopvolume duurzaam moet worden ingekocht en worden eisen gesteld aan energielabels en brandstofgebruik.

#### 2. De afgelopen periode zijn flinke verbeterlagen gemaakt in de inrichting van inkoop- en aanbestedingsprocessen en de inbedding van de inkoopfunctie in de ambtelijke organisatie

De afgelopen jaren is gewerkt aan het professionaliseren van de inkoop en aanbesteding in de gemeente Veere. Zo'n anderhalf jaar geleden is een inkoopadviseur aangesteld (daarvoor was deze functie niet tot nauwelijks vervuld). Inmiddels zijn processen van inkoop en aanbesteding verbeterd, zoals het formuleren van een inkoopjaarplan, de start van het gebruik van aanbestedingsplatform Negometrix en het werken met een groslijst van leveranciers voor ingenieursdiensten. De professionalisering is ook terug te zien in de casussen. Waar bij de oudere casussen de gezette stappen en gemaakte keuzes beperkt zijn gedocumenteerd, is voor de nieuwere casussen een inkoopstrategie vastgesteld, is er een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling gemaakt en zijn overwegingen om te kiezen voor een leverancier inzichtelijk. Een ander voorbeeld is dat sinds 2015 systematisch wordt bijgehouden wie een onderhandse aanbesteding gegund krijgt.

3. Tegelijkertijd zijn verbeteringen mogelijk op een aantal punten. Er zijn voornemens om deze op te pakken (en voor een deel zijn die ook al in werking gezet), maar nu is het zaak om door te pakken.

Ondanks de professionaliseringslag die inmiddels is gemaakt, is op een aantal punten (verdere) verbeteringen mogelijk. Daarnaast laten de casussen zien dat er kleine fouten, bijvoorbeeld interne procedurefouten, voorkomen. Ook de accountant constateert dat er aandachtspunten zijn voor inkoop en aanbesteding.

De verbetermogelijkheden worden ook in de organisatie gezien. Zo blijkt uit het Inkoopjaarplan dat de organisatie bijvoorbeeld aan de slag wil met het opstellen en bewaken van inkoopstrategieën op afdelingsniveau, wordt onderzocht of een volledig digitaal proces van opdrachtverlening tot uitbetaling mogelijk is en komt er een centraal contractbeheersysteem. Daarnaast wordt een cluster Governance opgericht, waar ook de inkoopadviseur onder zal vallen. Het oprichten van het cluster heeft onder meer als doel om de integraliteit rondom control te bevorderen en om verantwoording te professionaliseren.

De accountant constateert dat het niet altijd duidelijk is uit de registraties of het vier-ogenprincipe bij het aangaan van contracten is toegepast. Tot slot is opvallend dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld, maar dat geen procesbeschrijving van de te zetten stappen is uitgewerkt.

4. Toetsing, controle en audits blijven belangrijk bij inkoop- en aanbesteding en de (blijvende) borging daarvan in het proces is een bijzonder aandachtspunt.

Naast alle verbeteringen in de organisatie van inkoop, blijven toetsing, controle en audits belangrijk. Dit maakt het mogelijk om gemaakte keuzes bij inkoop- en aanbesteding te kunnen volgen en uit te kunnen leggen. De documentatie is verbeterd de afgelopen jaren, maar vooral in het kader van checks & balances is nog een slag te maken. Denk aan de constatering van de accountant dat het vier-ogenprincipe niet altijd (zichtbaar) wordt toegepast. Hierbij wordt specifiek gewezen op het betalen van facturen. Ook daar is het wenselijk dat zowel de budgethouder akkoord is, als dat er specifiek akkoord wordt gegeven op de geleverde prestatie. In Veere is dat niet (altijd) het geval.

Naast aandacht voor toetsing, controle en audits in de dagelijkse werkwijze, kent deze conclusie ook een organisatorische kant. Het oprichten van het cluster Governance is hier een manier voor. Dit cluster wordt onderdeel van de afdeling Beleidsvoering. Gezien de controlerende taak van deze afdeling, zou het echter zuiverder zijn als het cluster Governance meer op afstand van de organisatie staat. Nu is voorzien dat dit mogelijk in de toekomst kan worden vormgegeven, indien de afdeling goed functioneert.

5. Raadsleden hebben te weinig kennis van hoe processen van inkoop en aanbesteding in elkaar steken en wat de werkwijze van de gemeente Veere is. Het merendeel van de raad heeft de afgelopen jaren zijn kaderstellende en controlerende rol bij inkoop en aanbesteding beperkt uitgeoefend.

Bij raadsleden bestaat een duidelijke behoefte aan informatie over het inkoop- en aanbestedingsproces in het algemeen. Wat houdt het proces in en hoe gaat inkoop en aanbesteding precies in zijn werk? Als raadslid kan je immers op straat aangesproken worden door burgers die een vraag hebben, of die melden dat een proces niet goed is verlopen. Dan is het prettig om op hoofdlijnen te weten hoe de gemeente Veere werkt. Bovendien maakt dit het invullen van de kaderstellende en controlerende rol eenvoudiger, omdat het tastbaarder is wat er bij inkoop en aanbesteding gebeurt.

De raad heeft de afgelopen jaren zijn kaderstellende en controlerende rol bij inkoop en aanbesteding beperkt invulling gegeven. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld door de raad, maar er is geen debat over geweest. De vragen die raadsleden stellen gaan vooral over specifieke aanbestedingstrajecten en weinig over doelbereik. Raadsleden ervaren weinig zicht te hebben op de mate waarin doelstellingen van inkoop en aanbesteding worden behaald.

## Aanbevelingen

1. Zet de voorgenomen verbeteringen in de borging van de inkoopfunctie in de organisatie en de verbeteringen in de inkoop- en aanbestedingsprocessen daadwerkelijk door. Monitor als raad de voortgang daarvan.

De plannen voor verdere professionalisering van de inkoop- en aanbesteding zijn gemaakt en voor een deel ook al in gang gezet. De aanbeveling die hier tegelijkertijd bij hoort is te bewaken dat deze plannen ook daadwerkelijk (verder) worden gerealiseerd. De raad kan dan ook een rol nemen door de voortgang hiervan te volgen. Dit kan door het college te verzoeken de raad periodiek bij te praten, dan wel dat bijvoorbeeld via het inkoopjaarplan of inkooprapportages terug gekeken kan worden op de voortgang in het realiseren van de verbeteringen. De accountantscontrole is eveneens een

waardevolle bron van informatie en een nuttig hulpmiddel. Met behulp hiervan kan worden gemonitord in hoeverre de aandachtspunten die de accountant constateert worden opgevolgd.

2. Nodig als raad de inkoopadviseur uit voor een toelichting op de gehanteerde werkwijze bij inkoop- en aanbestedingsprocessen en de keuzes die daarin zijn gemaakt.

Om als raad meer kennis te krijgen over de inrichting van het inkoop- en aanbestedingsproces in de gemeente Veere, is het nuttig om de inkoopadviseur van de gemeente uit te nodigen om een toelichting te geven, eventueel aan de hand van een aantal concrete casussen. Dit kan in een informele, informatieve bijeenkomst met de raad. Een dergelijke werkwijze heeft daarnaast als voordeel dat vragen om verduidelijking direct gesteld kunnen worden.

3. Bepaal als raad op welk niveau het gewenst is om betrokken te zijn bij het thema inkoop en aanbesteding.

Voortbouwend op de opgedane kennis over hoe de praktijk van inkoop en aanbesteding in elkaar steekt, kan de raad gezamenlijk bepalen welke rol hij wil op dit thema en wat dat betekent voor de informatiebehoefte. Hierbij gaat het om zaken als het al dan niet als raad een bepaald ambitieniveau voor inkoop en aanbesteding willen vaststellen, bijvoorbeeld over de mate waarin duurzaamheid belangrijk is en hoe hoog de lat wordt gelegd, en het niveau waarop de raad inkoopprestaties wil volgen. De keuzes op deze onderdelen hebben gevolgen voor de benodigde informatie. Met de opgedane kennis en na vaststelling van de gewenste rol, kan de raad bepalen welke informatiebehoefte bestaat, op welk niveau en op welke momenten hij geïnformeerd wil worden. Zo kan de raad gericht geïnformeerd worden over die zaken die hij voor inkoop en aanbesteding het meest belangrijk vindt.





## Reactie college van B&W



191.03252



VERZONDEN 26 JUN 2019

De rekenkamercommissie Veere  
t.a.v. Mevrouw J.A. Fröling

datum : 26 juni 2019  
uw brief van : 13 juni 2019  
uw kenmerk :  
ons kenmerk : /19U.02632  
behandeld door : Tonny Vleugel  
doorkiesnummer : (0118) 555 244  
afdeling : Bedrijfsvoering

onderwerp: bestuurlijke reactie rapport inkoop- en aanbestedingsbeleid

Geachte rekenkamercommissie,

In uw brief van 13 juni jl. verzocht u ons een bestuurlijke reactie te geven op uw rapport over uw onderzoek naar ons inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Wij zijn al gestart met de implementatie van enkele aanbevelingen. Uw rapport geeft ons de bevestiging om op de ingeslagen weg door te gaan.

De overige aanbevelingen zullen wij met de raad bespreken. Het college zal hiertoe een voorstel voorbereiden.

Wij danken u voor uw heldere rapport.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Veere,  
de secretaris,

J.F.M. Steinbusch

de burgemeester,

drs. R.J. van der Zwaag

correspondentie-adres:  
Postbus 1000  
4357 ZV Domburg

tel.: 0118-555444  
fax: 0118-555433  
e-mail: [gemeente@veere.nl](mailto:gemeente@veere.nl)

BNG: 285074571  
IBAN: NL73BNGH0285074571  
BIC: BNGHNL2G

bezoekadres:  
Traverse 1  
Domburg



## Nota van bevindingen

# 1

## Beleid & systeem

De gemeente Veere heeft te maken met een Europees en Nederlands rechtelijk kader waarbinnen gemeenten moeten opereren. De gemeente Veere is gehouden om binnen deze kaders het inkoop- en aanbestedingsbeleid op te stellen. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de definitie van aanbesteden en vigerende wet- en regelgeving. Vervolgens beantwoorden we welke doelstellingen zijn opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en op welke normen dit beleid is gebaseerd. Daarnaast gaan we in dit hoofdstuk ook in op de procedure rondom het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

### 1.1 / Wet- en regelgeving

#### Definitie aanbesteden

Volgens de Europese richtlijnen die in de nieuwe Aanbestedingswet zijn verwerkt, is aanbesteden overheidsop treden dat is gericht op de verkrijging van werken, leveringen of diensten: "Aanbesteding in de zin van deze richtlijn is de aankoop door middel van een overheidsopdracht van werken, leveringen of diensten door één of meer aanbestedende diensten van door deze aanbestedende diensten gekozen ondernemers, ongeacht of de werken, leveringen of diensten een openbare bestemming hebben of niet." Aanbestedingsregels bestrijken dus niet alle vormen van besteding van overheidsgeld, maar alleen bestedingen die gericht zijn op de verkrijging van werken, leveringen of diensten door middel van een overheidsopdracht.<sup>1</sup>

#### Aanbestedingswet

Vanaf 1 juli 2016 is de herziene Aanbestedingswet van kracht. Deze gewijzigde wet blijft de Aanbestedingswet 2012 heten, naar zijn voorganger. In de nieuwe Aanbestedingswet 2012 zijn de (drie) meest recente Europese aanbestedingsrichtlijnen verwerkt. Het betrof de richtlijn voor de gunning van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren werken, leveringen en diensten, de richtlijn voor overheidsopdrachten in de speciale sectoren water, energie, vervoer en post (publieke nutsfuncties) en de richtlijn voor het plaatsen van concessieovereenkomsten.

De Aanbestedingswet is opgebouwd uit vier delen. In deel 1 zijn algemene bepalingen opgenomen die relevant zijn voor alle opdrachten, zoals begripsbepalingen, algemene uitgangspunten en administratieve voorschriften. Deel 2 beslaat de bepalingen die van toepassing zijn op Europese aanbestedingen. Wanneer er sprake is van Europees aanbesteden komt hierna aan de orde. Deel 3 bevat bepalingen voor het Europees aanbesteden van opdrachten door speciale sectorbedrijven. Tenslotte bestaat deel 4 uit overige bepalingen, waaronder regels over de Gedragsverklaring aanbesteden, regels met betrekking tot elektronisch aanbesteden en regels met betrekking tot rechtsbescherming, klachten en evaluatie.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen>

<sup>2</sup> <https://europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen/subsidie-en-aanbesteden/>

Artikel 2.74a van de nieuwe Aanbestedingswet biedt decentrale aanbestedende diensten, zoals gemeenten, de mogelijkheid te bezien of de opdracht zich ervoor leent om de termijn voor het indienen van een inschrijving te verkorten. Voorts kent de nieuwe wet verplichtingen ten aanzien van elektronisch aanbesteden: verplichte verzending van aankondigingen in elektronische vorm, de verplichte elektronische beschikbaarstelling van aanbestedingsdocumenten en de overgang naar volledige elektronische communicatie. De verplichting ten aanzien van elektronisch aanbesteden is gefaseerd ingegaan: vanaf 1 juli 2017 (een jaar na invoering van de nieuwe wet) geldt voor opdrachten boven de Europese drempelwaarden de verplichting om de gehele procedure digitaal te laten verlopen.<sup>3</sup>

### Drempelwaarden Europese aanbesteding

Afhankelijk van het type opdracht en de waarde van een opdracht, gelden (Europees vastgestelde) regels voor de aanbesteding. Wanneer de geraamde waarde van een opdracht evenveel als of meer bedraagt dan de Europese drempelwaarden, moet de gemeente deze opdracht in beginsel Europees aanbesteden. De Europese Commissie stelt elke 2 jaar bij verordening nieuwe drempelwaarden vast. Er gelden verschillende drempelwaarden voor werken en leveringen/diensten onder de klassieke aanbestedingsrichtlijn, de concessierichtlijn en de defensierichtlijn. Daarnaast bestaat onderscheid tussen drempelwaarden bij opdrachten van de centrale overheid, decentrale overheden en speciale sectorbedrijven. Als voorbeeld: de drempelwaarde 2018–2019 voor werken was € 5.548.000 en voor leveringen en diensten € 221.000.<sup>4</sup>

Bij een Europese aanbesteding moet de Aanbestedingswet worden gevolgd (de bepalingen uit deel 2). Als Europees aanbesteden niet verplicht is, kan een gemeente – afhankelijk van het bedrag en de 'soort' (levering, dienst, werk, speciale dienst), de aanbestedingsprocedure op basis van het gemeentelijk inkoopbeleid kiezen. Een dergelijke aanbesteding valt buiten het bereik van deel 2 van de Aanbestedingswet. Overigens mag een aanbesteder altijd kiezen voor het toepassen van een Europese aanbesteding, ook wanneer een Europese aanbesteding niet verplicht is. Gemeenten kunnen zelf in beleid(s)regels vastleggen welke procedures zij zullen gebruiken voor de aanbestedingen die niet vallen onder de werking van deel 2 van de Aanbestedingswet (voor opdrachten onder de drempelwaarden). Indien zij geen beleidsregels hebben, zijn zij vrij in het kiezen van de procedures voor deze aanbestedingen, maar daarbij moeten zij wel rekening houden met het proportionaliteitsbeginsel.<sup>5</sup>

### Proportionaliteitsbeginsel en de Gids Proportionaliteit

De Aanbestedingswet beschouwt het proportionaliteitsbeginsel als een van de dragende beginselen van aanbestedingsrecht. Het proportionaliteitsbeginsel houdt 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. Zo kan het disproportioneel zijn een openbare procedure te volgen bij de aanbesteding van een gecompliceerde ontwerpopdracht, omdat dan een ongelimiteerd aantal marktpartijen kosten moet maken om aan de voorwaarden te voldoen. Het ligt dan meer voor de hand een niet-openbare procedure (met voorselectie) te kiezen, zodat alleen partijen met een redelijke kans op de opdracht offertekosten hoeven te maken. De Gids Proportionaliteit geeft een handvat aan aanbestedende diensten hoe om te gaan met het proportionaliteitsbeginsel.<sup>6</sup>

### Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA)

Het UEA is een Eigen verklaring over de financiële toestand, de bekwaamheden en de geschiktheid van ondernemingen voor een aanbestedingsprocedure. Het is een format dat inschrijvers kunnen invullen voorafgaand aan de aanbesteding. Inschrijvers hoeven hierbij niet het volledige bewijsmateriaal bij inschrijving te verstrekken, wat de administratieve lasten verlicht<sup>7</sup>.

### Overige wet- en regelgeving

Naast de eerder genoemde wet- en regelgeving is de gemeente ook gebonden aan de volgende landelijke wet- en regelgeving:

- / Burgerlijk Wetboek: voor het wettelijke kader van overeenkomsten;
- / Gemeentewet: het wettelijke kader voor gemeenten;

<sup>3</sup> <https://europadecentraal.nl/1-juli-2016-nieuwe-aanbestedingswet-treedt-in-werking/>

<sup>4</sup> <https://europadecentraal.nl/nieuwe-drempelbedragen-europese-aanbestedingen-2018-2019/>

<sup>5</sup> <https://europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen>

<sup>6</sup> <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/aanbestedingswet/herziene-gids-proportionaliteit>

<sup>7</sup> <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/aanbestedingswet/uniform-europees-aanbestedingsdocument-uea>

- / Algemene Wet Bestuursrecht (Awb): algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- / Wet Bibob: bevordering integriteit leveranciers;
- / Uniforme klachtenregeling van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

## 1.2 / Doelstellingen beleid

In 2017 is door de gemeenteraad van Veere het hernieuwde het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. In dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de volgende doelstellingen opgenomen:<sup>8</sup>

- / Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
- / Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
- / Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijskwaliteit verhouding;
- / Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente;
- / De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting, voor zowel zichzelf als voor ondernemers, voorop.

Hieronder worden de doelstellingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid verder uitgewerkt.

Idealiter betekent dit dat de gemeente rechtmatig en doelmatig inkopen doet door de bestaande wet- en regelgeving en de bepalingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid na te leven. De inspanningen en uitgaven moeten daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel.<sup>9</sup> De kosten moeten in redelijke verhouding tot de opbrengsten staan en het beheersen en verlagen van de gemeentelijke middelen staat centraal. Hierbij is de gemeentelijke begroting leidend en alleen bij uitzondering kan hiervan afgeweken worden. Bij afwijking van de begroting moet de gemeenteraad toestemming verlenen.<sup>10</sup>

Een integere betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn, houdt in dat op bewuste en zakelijke wijze wordt omgegaan met inkoop. Continu wordt geïnvesteerd in inhoudelijke kennis over de in te kopen werken, leveringen en diensten, de marktomstandigheden en de relevante wet- en regelgeving. Dit is een taak van de beleidsadviseurs op verschillende afdelingen. Ze kunnen hiervoor wel advies vragen van de gemeentelijk inkoopadviseur.<sup>11</sup>

Bij het inkopen van werken, leveringen en diensten kan de gemeente ook interne en andere (externe) gemeentelijke kosten betrekken in de afweging. Ook de kwaliteit van de in te kopen werken, leveringen en diensten speelt een belangrijke rol. Op welke manier dit een belangrijke rol speelt en wat de rol hiervan is, wordt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet omschreven.

Inkoop moet tenslotte ondersteunend zijn aan het gehele prestatieniveau van de gemeente en daar direct en voortdurend aan bijdragen. De doelstellingen van het inkoopbeleid zijn daarbij steeds rechtstreeks afgeleid van de gemeentelijke doelstellingen. Concreet worden in het inkoop- en aanbestedingsbeleid deze documenten genoemd:

- / 'Duurzaamheidsplan Gemeente Veere 2017-2020'
- / 'Landschapsvisie gemeente Veere'
- / 'Structuurvisie gemeente Veere 2025'

Bij het verlichten van de administratieve lasten voor zowel de gemeente als de ondernemers, wordt bijvoorbeeld gewerkt met proportionele eisen en criteria. Daarnaast wordt een efficiënt inkoopproces uitgevoerd. Concreet betekent dit dat de gemeente voornamelijk digitaal zal werken en informatie voor bedrijven zo makkelijk mogelijk beschikbaar maakt. Dit uit zich ook hierin, dat in sommige gevallen informatiebijeenkomsten worden georganiseerd en bijvoorbeeld het telefoonnummer en e-mailadres van de inkoopadviseur op de gemeentesite te vinden zijn.<sup>12</sup> Op deze manier probeert de gemeente de gang naar de gemeente zo goed mogelijk te faciliteren.

Naast de gemeentelijke doelstellingen heeft de gemeente ook vier typen uitgangspunten opgenomen in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit zijn uitgangspunten die de gemeente hanteert bij gunning van opdrachten. Ze zijn

<sup>8</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017

<sup>9</sup> Informatie uit interviews

<sup>10</sup> Informatie uit interviews

<sup>11</sup> Informatie uit interviews

<sup>12</sup> <https://www.veere.nl/inkoopbeleid/>

overgenomen uit de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).<sup>13</sup> Deze uitgangspunten zijn onder te verdelen in:

- / Juridische uitgangspunten: dit houdt in dat de gemeente de relevante wet- en regelgeving naleeft (zie 1.1)
- / Ethische en ideële uitgangspunten: hieronder vallen onderwerpen als integriteit, duurzaam inkopen, maatschappelijke verantwoording en innovatie.
- / Economische uitgangspunten: hieronder vallen de product- en marktanalyse, onafhankelijkheid en ondernemersrelatie, lokale economie, inkoopprocedure, raming en budget, eerlijke mededinging en gunningscriteria.
- / Organisatorische uitgangspunten: hier wordt het inkoopproces omschreven, de inkoop in de organisatie, verantwoordelijken, elektronisch aanbesteden en klachtenregeling geregeld.

### 1.3 / Normen van inkoop en aanbesteding

Naast de wettelijke kaders en richtlijnen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid, hanteert de gemeente Veere ook een aantal normen. Dit zijn de volgende:

- / Lokale economie
- / Duurzaamheid
- / Relevante regelgeving
- / Sociale criteria
- / Goede kwaliteit tegen de laagste prijs

Op de gemeentelijke website wordt geen uitleg gegeven wat deze onderwerpen inhouden of op welke manier de gemeente Veere hiermee omgaat. Bij het onderwerp duurzaamheid kan worden doorgelinkt naar een andere gemeentelijke website waar informatie te vinden is over de verschillende duurzaamheidsaspecten. Bij de andere onderwerpen kan niet worden doorgelinkt.<sup>14</sup> De gemeente Veere heeft op haar website ook opgenomen dat bij vragen contact kan worden opgenomen met de inkoopadviseur. Hierbij zijn een mailadres en een telefoonnummer zichtbaar.

#### Duurzaamheid

De gemeente Veere geeft aan dat zij als gemeente ernaar streeft om volledig duurzaam in te kopen.<sup>15</sup> Om dat te bereiken, heeft zij aandacht voor sociale en milieuaspecten in het inkoopproces. Zij schrijft hierover op haar website: "Bij het inkopen van producten en diensten houden we rekening met het energie- en waterverbruik, de hoeveelheid afval, het transport en de mobiliteit". Dat wordt gedaan met behulp van de volgende instrumenten:

- / Product- en marktanalyse: de gemeente Veere analyseert welke werken, leveringen en/of diensten duurzaam worden aangeboden.
- / In de aanbestedingsstukken en in de te sluiten overeenkomst neemt de gemeente Veere duurzaamheidscriteria op. In de selectie- en gunningscriteria speelt aandacht voor mens en milieu bijvoorbeeld een belangrijke rol.
- / Digitaal inkopen: de gemeente kiest ervoor zoveel mogelijk digitaal in te kopen (e-procurement) en waar mogelijk e-mail te gebruiken in plaats van papier.
- / Monitoring: de gemeente monitort en analyseert de aangeboden duurzame oplossingen altijd. Zo bekijkt zij of het duurzame inkoopbeleid binnen de hele gemeente op de juiste manier wordt toegepast.

#### Maatschappelijk verantwoord inkopen

Naast duurzaam inkopen heeft de gemeente Veere ook een tekst opgenomen op de website over maatschappelijk verantwoord inkopen. Hierover schrijft de gemeente: "We vinden het belangrijk dat iedereen goed mee kan draaien in de samenleving. Daarom willen wij alleen maatschappelijk verantwoord inkopen." Dat wordt als volgt gedaan:

- / Waar mogelijk stimuleert de gemeente Veere de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces;

---

<sup>13</sup>

[https://vng.nl/files/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/economie/2012/201206\\_VNG%20Model%20Inkoop\\_en%20aanbestedingsbeleid.pdf](https://vng.nl/files/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/economie/2012/201206_VNG%20Model%20Inkoop_en%20aanbestedingsbeleid.pdf)

<sup>14</sup> <https://www.veere.nl/inkoopbeleid/>

<sup>15</sup> <https://www.veere.nl/duurzaam-inkopen>

- / De gemeente Veere accepteert geen werken, leveringen en diensten die onder onverantwoorde omstandigheden tot stand komen, zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie, niet-betaling van lonen, enzovoort;
- / De gemeente Veere stimuleert arbeidsintegratie en re-integratie. Iedereen moet de mogelijkheid hebben om een bijdrage te leveren aan de gemeenteprestaties.<sup>16</sup>

### Algemene inkoopvoorwaarden gemeente Veere

In de inkoopvoorwaarden staan regels en afspraken waar zowel de gemeente als de contractant zich aan moet houden. Het gaat daarbij om voorwaarden als financiële bepalingen, verrichten van diensten, einde van de overeenkomst en de uitvoering van de overeenkomst. De inkoopvoorwaarden van de gemeente Veere zijn conform het model van de VNG.<sup>17</sup> De gemeente vraagt aan de contractant om haar inkoopvoorwaarden over te nemen.<sup>18</sup> Daarnaast houdt de gemeente Veere ook rekening met de Gemeentelijke inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT) en De Nieuwe Regeling (DNR).<sup>19</sup> Standaard zijn de inkoopvoorwaarden van de gemeente Veere van toepassing. Er wordt wel per casus gekeken of de inkoopvoorwaarden van de verkopende partij kunnen worden aanvaard.<sup>20</sup>

## 1.4 / Organisatie van inkoop en aanbesteding

Op dit moment zijn inkopen en aanbestedingen decentraal geregeld. Dit houdt in dat de afdelingen van de gemeente zelf verantwoordelijk zijn voor de diensten en middelen die zij willen inkopen. Zij kunnen advies vragen van de gemeentelijke inkoopadviseur. Afdelingen zijn verplicht de inkoopadviseur ter advisering te vragen op het moment dat het een nationale of Europese aanbestedingsprocedure betreft.<sup>21</sup> Het is daarnaast de bedoeling dat er altijd gewerkt wordt met het vier-ogenprincipe. Dit houdt in dat er bij het inkopen van goederen en diensten minstens twee personen hebben moeten meekijken. Dit uit zich dan ten minste in het zetten van twee parafen op een contract.

De accountant heeft echter aangegeven dat het vier-ogenprincipe een aandachtspunt is voor de gemeente.<sup>22</sup> Hierover zegt de accountant het volgende: "Als tweede punt hebben wij geconstateerd dat inkoopfacturen niet altijd zichtbaar worden geautoriseerd door enerzijds een prestatie akkoord verklaarder (PAV) en anderzijds een budgethouder. In alle gevallen autoriseert alleen de budgethouder. Ook bestellingen kunnen door de budgethouders geplaatst worden."

### Inkoopprocedure

Volgend uit de decentrale organisatie van inkoop en aanbesteding, start een nieuw inkoop- of aanbestedingsproces op de afdeling waar de vraag bestaat. Iedere afdeling organiseert immers zelf de inkoop en aanbesteding, waarbij deze advies kan vragen van de inkoopadviseur. Doordat de organisatie relatief klein is, ziet de inkoopadviseur bijna alle plannen voorbijkomen. Dit hoeft echter niet; de organisatie is alleen verplicht bij nationale en Europese aanbestedingen de inkoopadviseur te raadplegen. Er is geen procesbeschrijving betreffende het inkoopproces aanwezig, anders dan het standaard proces in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Bij het opstellen van een opdracht moet de opdracht tenminste bestaan uit een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming. Deze raming dient twee doelen, enerzijds om te kijken of de opdracht financieel haalbaar is, anderzijds om niet het risico te lopen dat de opdracht achteraf niet haalbaar blijkt te zijn. Daarnaast moet een product- en marktanalyse zijn gedaan, tenzij de waarde en de aard van de opdracht dit niet rechtvaardigt.<sup>23</sup>

De gemeente geeft in het inkoop- en aanbestedingsbeleid aan dat zij het onderstaande schema hanteert bij aanbestedingen. De gemeente blijft hiermee onder het Europees aanbestedingsbedrag en hanteert een drempel van € 1.500.000 in plaats van de door de Europese Commissie vastgestelde € 5.548.000.<sup>24</sup> Hiervoor is gekozen omdat de Gids Proportionaliteit ook deze grens van € 1.500.000 in acht neemt bij aanbestedingen.<sup>25</sup> In het inkoop- en

<sup>16</sup> <https://www.veere.nl/duurzaam-inkopen>

<sup>17</sup> Algemene Inkoop Voorwaarden voor leveringen en diensten gemeente Veere

<sup>18</sup> Informatie uit interviews

<sup>19</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017

<sup>20</sup> Informatie uit interviews

<sup>21</sup> Informatie uit interviews

<sup>22</sup> Managementletter 2018

<sup>23</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

<sup>24</sup> <https://europadecentraal.nl/nieuwe-drempelbedragen-europese-aanbestedingen-2018-2019/>

<sup>25</sup> [https://www.justis.nl/binaries/gids-proportionaliteit-1e-herziening-april-2016\\_tcm34-85232.pdf](https://www.justis.nl/binaries/gids-proportionaliteit-1e-herziening-april-2016_tcm34-85232.pdf)



aanbestedingsbeleid wordt opgemerkt dat onderstaand schema wordt gehanteerd, tenzij blijkt dat dit niet kan of aansluit bij het karakter van de markt. In dat geval kan de gemeente ook kiezen voor een andere procedure. Dit betreft vooral inkopen die niet zijn te kwantificeren in een bepaald vast bedrag.<sup>26</sup>

	Werken	Leveringen	Diensten
Enkelvoudig Onderhands	Tot € 50.000	Tot € 50.000	Tot € 50.000
Meervoudig Onderhands	€ 50.000 - € 1.500.000	€ 50.000 tot Europese drempelwaarde	€ 50.000 tot Europese drempelwaarde
Nationaal	€ 1.500.000 tot Europese drempelwaarde		
Europees	Vanaf Europese drempelwaarde	Vanaf Europese drempelwaarde	Vanaf Europese drempelwaarde

Bron: Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017

Bij een enkelvoudige onderhandse aanbesteding vraagt de gemeente aan minimaal één ondernemer een offerte. Dat verschilt met een meervoudige onderhandse aanbesteding, want daarbij vraagt de gemeente ten minste aan drie ondernemers en ten hoogste aan vijf ondernemers een offerte.

Op het moment dat aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen blijven, maar boven de drempel van meervoudig onderhands aanbesteden, zal de gemeente nationaal aanbesteden. De gemeente moet dan voorafgaand aan de opdrachtverlening een aankondiging plaatsen. De gemeente maakt daarvoor gebruik van het programma Tendered.<sup>27</sup> De aanbestedingen zelf kunnen worden ingediend via het programma Negometrix.

#### Mandaat en volmacht

Inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de gemeente. De nu geldende mandaatregeling is door het college vastgesteld in 2015. In deze mandaatregeling<sup>28</sup> wordt de volgende bevoegdheid gemandateerd:

*“Het besluiten tot en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen (inkoop van goederen en diensten, het opdracht geven tot het uitvoeren van werken, alle overige rechtshandelingen) met inachtneming van het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid en volgens het proces ‘overeenkomsten’ en passend binnen de vastgestelde begroting en met inachtneming van de budgethoudersregeling. Gemeentewet (160 lid 1 sub e en 171)”*

Deze bevoegdheden zijn gemandateerd van het college van burgemeesters en wethouders naar de algemeen directeur en de adjunct directeur. De algemeen directeur en de adjunct directeur hebben dit mandaat gemandateerd aan de afdelingshoofden. De verantwoordelijkheid blijft echter bij het college van B&W. Het volgende mandaatschema is opgesteld:

<sup>26</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017

<sup>27</sup> Informatie uit interviews

<sup>28</sup> Mandaatregister 15-02-2015



Wie	Tot welk bedrag
Budgetbeheerder	< € 10.000
Budgethouders en afdelingshoofd	< € 25.000
Gemeentesecretaris / algemeen directeur	< € 50.000
College B&W	> € 50.000

Het schema laat zien dat budgetbeheerders zelf een beslissing mogen nemen over bedragen die onder de € 10.000 blijven. Op het moment dat zij iets willen inkopen dat daarboven komt, moet het afdelingshoofd daarover beslissen. Op het moment dat het boven het budget van het afdelingshoofd komt, gaat de beslissingsbevoegdheid naar de gemeentesecretaris. Als het boven het budget van de gemeentesecretaris komt, moet eerst het college zich erover uitspreken. Voor zover bekend zijn er geen volmachten.

### Afwijkingsbevoegdheid

Afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn slechts mogelijk op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders en voor zover dat op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is.

Als de afwijking raakt aan het budgetrecht van de raad, bijvoorbeeld omdat aanvullend budget nodig is, dan moet de raad geïnformeerd worden en een besluit nemen. Het is niet duidelijk in hoeverre de raad betrokken moet worden en wordt bij afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid die geen financiële consequenties hebben. We vinden geen documentatie terug die de gewenste procedure laat zien, of waaruit blijkt dat dit gebeurt.

### Inkoop ingenieursdiensten

Sinds begin 2019 past de gemeente Veere bij het inkopen van ingenieursdiensten een nieuwe methodiek toe. Dit is de zogenaamde groslijst-methodiek. Deze houdt in dat ondernemers op een groslijst komen en dat de gemeente bij een opdracht binnen civiele werken een bedrijf van deze groslijst inschakelt. Opdrachten die binnen de scope van het proces vallen, worden verdeeld over de voorkeursleveranciers op basis van a) beschikbaarheid en b) gelijke verdeling.<sup>29</sup>

In totaal staan er vier leveranciers op de groslijst. Bij slechte prestaties wordt de leverancier van de lijst verwijderd. Er is gekozen voor vier leveranciers, omdat enerzijds met minder leveranciers op de groslijst het risico toeneemt dat de opdracht niet ingevuld kan worden en anderzijds met meer leveranciers op de groslijst, de relatie moeilijker te intensiveren is. Leveranciers worden beschouwd als 'partner' van de gemeente.<sup>30</sup>

Leveranciers kunnen zich aanmelden om op de lijst te komen. Hiervoor leveren zij documenten aan via het programma Negometrix. Op het moment dat zij voldoen aan de vastgestelde uitsluitingsgronden/ geschiktheidseisen maken zij kans om op de groslijst te komen. Er vindt wel altijd een gesprek plaats op het gemeentehuis. Beoordeling vindt altijd plaats op basis van uitsluitingsgronden door middel van een UEA, minimumeisen (acceptatie DNR voorwaarden) en geschiktheidseisen (referentieproject).<sup>31</sup>

Na elke uitgevoerde opdracht wordt een eenvoudig evaluatieformulier ingevuld door zowel ingenieursbureau als gemeente. Uit deze evaluatie volgt een score. Deze score wordt voor alle voorkeursleveranciers inzichtelijk gemaakt. Goed presteren van leveranciers wordt beloond door het behouden van de plek op de lijst met voorkeursleveranciers. Opdrachten, resultaten en evaluaties worden gepubliceerd in Negometrix.

<sup>29</sup> Inkoopproces ingenieursdiensten gemeente Veere

<sup>30</sup> Inkoopproces ingenieursdiensten gemeente Veere

<sup>31</sup> Inkoopproces ingenieursdiensten gemeente Veere en informatie uit interview

## Inkoopjaarplan

Sinds medio 2017 wordt de inkoopfunctie binnen de gemeente ingevuld. Sinds de komst van de inkoopadviseur wordt er een inhaalslag gemaakt om de kwaliteit van inkoop te verbeteren. In 2019 is er voor het eerst een inkoopjaarplan opgesteld. In dit inkoopjaarplan zijn de volgende doelstellingen opgenomen:<sup>32</sup>

- / Inkoopstrategieën opstellen en bewaken. Per afdeling wordt geïnventariseerd of er behoefte is aan een strategische inkoopstrategie; deze wordt opgesteld en bewaakt.
- / Aanbestedingsplatform Negometrix. In 2018 is Negometrix al voor enkele aanbestedingen gebruikt. Het programma wordt ten volle benut op het moment dat dit programma door de gehele organisatie wordt ingezet.
- / Digitaal purchase-to-pay proces. Er komt een onderzoek naar de haalbaarheid van een volledig digitaal proces van opdrachtverstrekking tot aan betaling factuur.
- / Contractmanagement en -beheer. Er komt een centraal contractbeheersysteem waar contractbeheer in geborgd wordt.
- / Integriteit bij inkoop. Het informeren (via inkoopadviseur) en controleren (via cluster Governance) van integriteitsvraagstukken bij inkopen.
- / Maatschappelijk verantwoord inkopen. Data over duurzaamheidsaspecten van overeenkomsten opnemen in het contractmanagementsysteem en rapporteren over mogelijke kansen hierbij.

## Cluster Governance

In het kader van de doorontwikkeling van de afdeling bedrijfsvoering is besloten om een cluster Governance op te richten.<sup>33</sup> Concreet zijn er drie aanleidingen te noemen voor deze verandering. Er zijn externe ontwikkelingen, zoals de toenemende eisen aan transparantie en verantwoording, externe audits en de verplichte rechtmatigheidsverklaring. Een andere aanleiding is meer intern gericht. Zo wil de organisatie meer professionaliteit op het gebied van processen en verantwoording. Er is daarnaast behoefte aan meer integraliteit rondom control. Er zijn ook aanleidingen te noemen vanuit het werkprogramma college 2018-2022. Zo staat in het werkprogramma dat het college de interne organisatie wil verbeteren.

Het cluster Governance zal bestaan uit een financial controller (0,3 fte), een juridische controller (0,3 fte), inkoopadviseur (1,0 fte) en functioneel beheerder/adviseur informatievoorziening (1,0 fte). Naast de invulling van deze functies wordt er meer integraal ook gezocht naar een coördinator integriteit (al dan niet in combinatie met een businesscontroller en een informatiebeveiliging). Op dit moment wordt het cluster Governance gevormd. Enkele van de functies die hieronder zullen vallen, zoals bijvoorbeeld de inkoopadviseur en de financial controller zijn al ingevuld, maar op een andere plek in de organisatie. Voor andere functies, zoals de coördinator integriteit, wordt invulling gezocht.

Het cluster Governance wordt tijdens dit onderzoek opgezet. Het cluster zal in eerste instantie vallen onder de verantwoordelijkheid van de afdeling bedrijfsvoering. Bij goed functioneren van de afdeling is het mogelijk dat in de toekomst de afdeling meer 'los' van de organisatie komt te staan, zodat deze haar controlerende taak zelfstandiger kan uitvoeren.

---

<sup>32</sup> Inkoopjaarplan 2019

<sup>33</sup> Memo vorming cluster Governance

# 2

## Systemwerking in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van zeven casussen bekeken hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente in de praktijk plaatsvindt. Dit wordt gedaan aan de hand van zeven casussen. In paragraaf 2.8 worden de casussen met elkaar vergeleken.

### 2.1 / Gemeentelijk wagenpark

In 2010 is door het college van B&W een materieelplan vastgesteld. In het materieelplan staan maatregelen omtrent duurzaam inkopen voor het gemeentelijk wagenpark. Zo stelt de gemeente in het materieelplan dat:

- / 75% van het inkoopvolume duurzaam ingekocht moet worden;
- / CO2 uitstoot moet worden verminderd en dat naar alternatieve brandstoffen moet worden gekeken;
- / Het gemeentelijk wagenpark moet worden aangepast aan omvang en aard van de behoefte.<sup>34</sup>

In de notitie van het materieelplan zijn heel specifieke beleidsuitgangspunten opgenomen. Zo moeten dienstvoertuigen bijvoorbeeld beschikken over energielabels A of B, euro-4 norm, roetfilter af fabriek, indicator brandstofverbruik en moeten ze stillere banden hebben dan de Europese normen. Voor zware voertuigen worden andere gunningseisen gesteld, zoals het voldoen aan de Euro-V norm en het hebben van stillere banden dan de Europese normen.

In totaal zijn er vanaf 2010 negentien projecten gestart voor het gemeentelijk wagenpark. De aankopen variëren. Het betreft bedrijfsauto's, aanhangwagens, bedrijfsbussen en werkmaterieel (shovel, trekkers en tractoren). De procedures voor deze auto's lopen verschillend, afhankelijk van bijvoorbeeld de bedragen waarvoor wordt ingekocht. In enkele casussen worden er meerdere offertes gevraagd, in anderen casussen niet. Ook is er een verschil door wie een offerte gegund wordt, soms door het afdelingshoofd, dan weer door het college van B&W. De selectie van leveranciers-aannemers wordt in het aanbestedingsteam besproken en op basis van argumenten wordt in samenspraak een selectie gemaakt. De selectie zelf wordt deels vastgelegd in een document. De argumenten die ten grondslag liggen aan de selectie worden nog niet vastgelegd.<sup>35</sup>

Uit de interviews blijkt dat de gemeente tot op heden weinig juridische problemen heeft gehad met de aanbestedingen die zij heeft gedaan voor het wagenpark. Slechts bij de levering van drie bedrijfsbussen in 2018 werd er bezwaar gemaakt op de aanbesteding. Bezwaar werd aangetekend door een bedrijf dat had ingetekend op de opdracht.<sup>36</sup> In eerste instantie wordt aan dit bedrijf gegund. Uiteindelijk rectificeert de gemeente deze gunning, omdat deze niet conform bestek zou zijn.<sup>37</sup> De rectificatie wordt gemaakt door de werkvoorbereider en de inkoopadviseur. Het hoofd van de afdeling Openbare Ruimten ondertekent deze. In deze procedure is ook een interne fout gemaakt. Zo staan in de Aanbestedingsleidraad foute tekens (<) in plaats van (>). Dit had als gevolg dat de inschrijving een week langer is opgesteld.<sup>38</sup> Er worden ook kleine fouten teruggevonden in de aanbesteding rondom de 'Trekker met herder

<sup>34</sup> Notitie materieelplan 2010-2020

<sup>35</sup> Informatie uit interview

<sup>36</sup> Bezwaar gemeente bedrijfsauto's 2018

<sup>37</sup> Rectificatie proces verbaal

<sup>38</sup> Nota van inlichtingen 2018-04-11

maaiarm'. Het gaat hierbij ook om interne procedurefouten in het EVMI. Hierdoor zou niet meer correct kunnen worden afgewogen.<sup>39</sup>

Opvallend is dat de procedure van de Veegmachine in 2018 anders gedocumenteerd is. Zo zijn er bij deze procedure gunningscriteria en beoordelingsformulieren aanwezig, waar die bij de andere procedures voor het wagenpark ontbreken. Dit duidt op een andere manier van werken.

In 2018 is ook besloten om het materieelplan te actualiseren.<sup>40</sup> Dit was nodig omdat de aanschafprijzen voor voertuigen zijn gestegen, een deel van de voertuigen (zoals tractoren) langer meekunnen dan was voorzien, de afschrijvingstermijnen niet gelijk liepen met de onderhoudstermijnen (en dat wordt verbeterd) en er een nieuwe manier van berekenen wordt gekozen waardoor de kapitaal- en investeringslasten omlaag kunnen.<sup>41</sup>

Bij veel van de aanbestedingen is het duidelijk gemaakt door middel van een gunningsbesluit of advies, waarom voor een offerte gekozen moet worden. Terug naar de voorkant van het proces is het echter in de meeste casussen niet helder beargumenteerd waarom bepaalde bedrijven überhaupt aangeschreven moeten worden om een offerte uit te brengen. De motivatie waarom deze bedrijven uitgenodigd moeten worden, ontbreekt veelal.

## 2.2 / Multifunctionele accommodatie (MFA) in Zoutelande

In 2013 maakten een school, de dorpsraad, muziekvereniging, kinderopvang Walcheren, Zeeuwse Muziekschool en een private partij met elkaar een plan tot een multifunctionele accommodatie (MFA) in Zoutelande. Deze gezamenlijke visie is vervolgens vastgelegd in een visiedocument. Dit visiedocument is doorvertaald naar een programma van eisen voor het gebouw. Het MFA valt binnen een groter plan van de gemeente, namelijk projectplan Zoutelande. Hierom en omdat er bij de bouw van het MFA meerdere partijen betrokken zijn, is gekozen om een extern bureau in te schakelen: het Nederlands Inkoop Centrum (NIC). Het NIC begeleidt de gemeente bij een zorgvuldige voorbereiding van de aanbesteding en het opstellen van het bouwplan.

Het college informeert in juli 2014 de gemeenteraad over veranderingen in de manier van aanbesteden in dit proces. De aanbesteding is op dat moment nog niet gestart en zal pas starten na de zomer. Er wordt voor gekozen om het ontwerp, de bouw en het onderhoud in één keer aan te besteden.<sup>42</sup> Deze andere manier heeft als voordelen dat er een snelle prijszekerheid is, de markt vroeg in het proces betrokken wordt en kennis uit die markt optimaal benut wordt.<sup>43</sup> Het houdt voornamelijk in dat de aannemer ook verantwoordelijk wordt voor het onderhoud van het MFA. Dit dwingt aannemers tijdens het proces, na te denken over de materialen die zij willen gebruiken.

De gemeente betreft in dit proces de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling. Zij wordt ook geïnformeerd over deze wijziging in de manier van aanbesteden.

Voordat de aanbesteding wordt uitgezet, is er een gesloten marktconsultatie gedaan (voorselectie) in oktober 2014.<sup>44</sup> Uit deze gesloten marktconsultatie komen vijf bedrijven die deze opdracht zouden kunnen doen. Uiteindelijk wordt besloten om drie van deze vijf bedrijven (preselectie) uit te nodigen om een offerte uit te brengen. Uit de marktconsultatie blijkt dat deze drie bedrijven daadwerkelijk de opdracht kunnen uitvoeren; de andere twee bedrijven geven aan dit niet te kunnen.<sup>45</sup> Onder het besluit om drie aannemers te vragen voor een offerte, staat de paraaf van het afdelingshoofd van Maatschappelijke Ontwikkeling en de paraaf van de coördinator accommodatiebeheer.<sup>46</sup>

Van de drie bedrijven die worden aangeschreven om een offerte uit te brengen, brengen twee bedrijven een offerte uit. Aannemer Fraanje B.V. krijgt de opdracht gegund. Er zijn geen documenten bekend bij de rekenkamercommissie waarin de keuze en overwegingen hiervoor zijn toegelicht.

<sup>39</sup> Brief beëindiging EMVI aanbesteding trekker gemeente Veere

<sup>40</sup> Collegebesluit 02-10-2018

<sup>41</sup> Materiaalplan Openbare Ruimte besluit college van B en W op 02-10-2018

<sup>42</sup> Memo realisatie MFA Zoutelande van 10 juli 2014

<sup>43</sup> Raadsvoorstel informatie over voortgang proces MFA Zoutelande

<sup>44</sup> Planning gesloten marktconsultatie MFA Zoutelande

<sup>45</sup> Collegebesluit aanbesteding MFA Zoutelande

<sup>46</sup> Selectie van aannemers voor de onderhandse aanbesteding van bouw MFA Zoutelande

## 2.3 / Herstel van de kademuren

De jachthaven van de stad Veere is aan de zijde van de Kaai voorzien van gemetselde kademuren. In het beheersplan Stadshaven 2015-2019 heeft de gemeenteraad een post gereserveerd (€ 50.700) voor onderhoud aan deze muren. In 2017 wordt de raad op de hoogte gebracht van de staat van de kademuren. Bij inspectie van de muren bleek dat de constructie slechter was dan op grond van de inspectie verwacht mocht worden.<sup>47</sup> De staat van de kademuren maakt dat deze niet onderhouden, maar hersteld moesten worden. De inspecties die hiervoor gedaan werden, waren ontoereikend en de gemeente geeft in het raadsvoorstel aan voortaan een andere inspecteur in de arm te nemen.

De raad wordt gevraagd een krediet beschikbaar te stellen van € 1.260.000. Na het goedkeuren van het raadsvoorstel zal de gunning worden opengesteld.

Nog voordat de gemeenteraad het voorstel had besproken, had de gemeente de aanbestedingsleidraad gepubliceerd. Het betreft een onderhandse aanbesteding. Volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid moeten tenminste drie en maximaal vijf bedrijven uitgenodigd worden. De gemeente Veere heeft vijf bedrijven aangeschreven.<sup>48</sup> Onder de selectie van aannemers staan twee parafen. Op de aanbesteding hebben in totaal twee bedrijven gereageerd. De opdracht wordt uiteindelijk gegund aan Bouwbedrijf Meliskerke.

In totaal zijn in het proces voorafgaand aan de aanbesteding waarbij Bouwbedrijf Meliskerke is gekozen, vijf verschillende bedrijven betrokken geweest bij het project kademuren. Voorafgaand aan de herstelwerkzaamheden zijn deze bedrijven in 2018 geconsulteerd om onderzoek te doen naar de staat van de kademuren. Het betreft hier onderzoek naar de muurvegetatie, belendingen, conditie van panden aan de Kaai en de kwaliteit en samenstelling van het metsel- en voegwerk.<sup>49</sup> Het gaat om bedragen tussen € 600 en € 10.980. Dit betekent dat volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de mandaatregeling, de budgetbeheerder deze beslissingen kon maken. Alleen voor de gunning van de offerte van Huisman Traject<sup>50</sup> van € 10.980 zou volgens de mandaatregeling ook het afdelingshoofd moeten meekijken. Het is onduidelijk of dat ook is gebeurd.

## 2.4 / Meervoudige onderhandse aanbestedingen voor klein onderhoud

De onderhandse aanbestedingen variëren. In totaal heeft de gemeente de afgelopen jaren circa 200 onderhandse aanbestedingen uitgevoerd. Er is een lijst van deze onderhandse aanbestedingen, waarop ook de raamovereenkomsten worden bijgehouden. Opvallend is dat er bij een ruime meerderheid van de aanbestedingen meerdere offertes worden opgevraagd.

Vanaf januari 2015 wordt systematisch bijgehouden wie de aanbesteding gegund krijgt. Daarvoor werd dat niet systematisch genoteerd.<sup>51</sup> Er is op de afdeling openbare werken één persoon verantwoordelijk voor de lijst. Iedere aanbesteding komt via deze persoon op de lijst. De lijst wordt met regelmaat geüpdatet en rondgestuurd aan de ambtenaren op de afdeling openbare werken en aan de inkoopadviseur.

Het proces bij meervoudige onderhandse aanbestedingen voor klein onderhoud is als volgt. De budgetbeheerder signaleert een vraag. Op het moment dat dat gebeurt stelt de budgetbeheerder vast of dit een repeterende vraag is of niet. Bij een repeterende vraag moet worden uitgezocht of het via een raamovereenkomst kan worden opgelost of via een aanbesteding. Als dit beiden niet het geval is, kan de budgetbeheerder het zelf oplossen.

Bij een niet-repeterende vraag onder de € 10.000 kiest de budgetbeheerder wie dit kan oplossen. Hij put hierbij uit zijn eigen ervaring van bedrijven met wie de gemeente een prettige samenwerking heeft ervaren. De budgetbeheerder vraagt vervolgens een offerte op bij een bedrijf en op het moment dat deze binnen het budget en naar de wensen is van de budgetbeheerder, zal hij hiervoor akkoord geven.<sup>52</sup> De geschetste procedure geldt alleen voor bedragen onder de € 10.000. Daarboven is er ook altijd toestemming nodig van de budgethouder.

Op het moment dat het gaat om een repeterende vraag, kan de procedure anders verlopen. Bij een repeterende opdracht kan het nodig zijn de opdrachtwaarde te bepalen aan de hand van de inkoopbehoefte over de voorziene

---

<sup>47</sup> Raadsvoorstel restauratie kademuren 2.0

<sup>48</sup> Voorselectie aannemers kademuren Veere

<sup>49</sup> Opdrachtgunningen aan CAB Bouwadvies, Henk Romijn Flora en Fauna, Huisman Traject en Rockview

<sup>50</sup> Opdracht Huisman Traject uitvoering (22-08-2018)

<sup>51</sup> Overzicht aanbestedingen

<sup>52</sup> Informatie uit interviews

periode (maximaal vier jaar).<sup>53</sup> Bij een raamovereenkomst of aanbesteding kan de inkoopadviseur voor advies gevraagd worden en wordt ook de budgethouder betrokken.<sup>54</sup>

Op het moment dat de gemeente een repeterende vraag in de markt zou uitzetten als een niet-repeterende vraag, dan wordt dat opgemerkt door de accountant. Dat is namelijk een van de dingen waar een accountant op controleert. Een repeterende vraag kan vragen om een aanbesteding dan wel een raamovereenkomst. Of een aanbesteding of raamovereenkomst vereist is, wordt volgens de gebruikelijke wijze uit het infoblad opdrachtverstrekkingen gemeente Veere getoetst. Bij afwijking van het inkoopbeleid, moet dit worden afgestemd met de inkoopadviseur.<sup>55</sup> Op het moment dat daar niet naar wordt gehandeld, ziet de accountant dit als onrechtmatig.<sup>56</sup>

## 2.5 / Uitbesteding en het inschakelen van onderaannemers bij grote werken

In de Aanbestedingswet 2012 staat dat voorafgaand aan de gunning van een opdracht, de hoofdaannemer de gegevens verstrekt van de onderaannemers betrokken bij de opdracht.<sup>57</sup>

De gemeente behoudt zich dus het recht voor om, voorafgaand aan het gunnen van een opdracht aan de opdrachtnemer, aan te geven of zij akkoord is met de onderaannemers of dat daar nog wat in veranderd dient te worden. Voorafgaand aan een opdracht moet dus bekend zijn óf er onderaannemers zijn en wie dat zijn.

De gemeente heeft vervolgens alleen contact via de hoofdaannemer bij projecten en niet met de onderaannemers. Deze worden aangestuurd door de hoofdaannemer.<sup>58</sup>

## 2.6 / Aanbesteding schoonmaak

Bij de start van de aanbesteding werd intern een startdocument gemaakt. In dit startdocument werden alle uitgangspunten van de gemeente opgenomen en wie in welk gedeelte van het proces betrokken werd.<sup>59</sup>

Op 9 december 2017 maakt de gemeente de 'Aanbestedingsleidraad Schoonmaak' definitief. Het gaat hierbij om een schoonmaakovereenkomst voor het gemeentehuis, de openbare toiletten in Veere en de gemeenteloods. De gemeente is op zoek naar één of maximaal twee leveranciers voor deze uitvraag. De procedure valt binnen de werking van de Aanbestedingswet 2012.

Vervolgens wordt op 30 oktober 2017 een informatiebijeenkomst georganiseerd. In deze informatiebijeenkomst wordt een presentatie gegeven. Tijdens deze bijeenkomst tekenen vijf bedrijven voor aanwezigheid. In totaal zijn er tien personen aanwezig. In deze bijeenkomst wordt toegelicht via welke inkoopprocedure de aanbesteding wordt gedaan. In dit geval is dat de 'Best Value Procurement (BVP)' oftewel prestatie-inkoop.

Naast de voorlichtingsronde, is er tot 2 november 2017 12.00 uur ruimte om vragen in te dienen. Op 3 november zou, indien van toepassing, de eerste Nota van Inlichtingen worden verstrekt. Deze wordt verstrekt. De tweede vragenronde loopt tot 9 november 2017. Op 13 november wordt een tweede Nota van Inlichtingen verstrekt.

Op de aanvraag schrijven vier kandidaten in. Deze vier kandidaten worden beoordeeld middels een beoordelingsformulier. Uiteindelijk valt de keuze op twee bedrijven. Er wordt gekozen voor een contract van 2 jaar met optie tot verlenging van 3 keer 2 jaar. De afgewezen inschrijvers hebben geen bezwaar ingediend.

Door een innovatieve aanbesteding (prestatie-inkoop) en contractvorm (resultaatgerichte schoonmaakdienstverlening in lijn met organisatiedoelstellingen) worden kwaliteitsverbeteringen voorzien die zich zullen uiten in een reductie van klachten. Daarnaast hebben de winnende inschrijvers scherp aangeboden, waardoor de kosten structureel verlaagd kunnen worden.<sup>60</sup>

---

<sup>53</sup> Infoblad opdrachtverstrekkingen van adviesdiensten gemeente Veere

<sup>54</sup> Informatie uit interviews

<sup>55</sup> Infoblad opdrachtverstrekkingen van adviesdiensten gemeente Veere

<sup>56</sup> Informatie uit interviews

<sup>57</sup> <https://www.navigators.nl/document/id9e13da2df7dd47369546df915f82176f?ctx=281fb15b270b726b4ba60d817697f8ed>

<sup>58</sup> Informatie uit interviews

<sup>59</sup> Uitgangspunten aanbesteding schoonmaak

<sup>60</sup> Collegevoorstel schoonmaakcontracten 28-12-2017

## 2.7 / Telefonie

De aanleiding voor het aanbestedingstraject Telefonie is dat de toenmalige telefooncentrale technisch verouderd was. De nieuwe telefoonomgeving moet voorzien in een koppeling met een toekomstig informatiesysteem (KCC) en mogelijkheden bieden tot implementatie van Unified Communications. Deze aanbesteding was een niet-openbare procedure op basis van de Aanbestedingswet 2012.<sup>61</sup> De gemeente maakt gebruik van het digitale aanbestedingsplatform CTM Solution.

Voor de aanbesteding van Telefonie is gekozen voor een selectieleidraad en een aanbestedingsleidraad. Met de publicatie van de selectieleidraad op Tendered opende de gemeente de inschrijving voor bedrijven die vervolgens moeten voldoen aan de selectieleidraad. Dit was openbaar. De selectieleidraad werd gepubliceerd op 20 september 2017. Deze is vervolgens gerectificeerd uitgekomen op 6 oktober 2017. Dit is gebeurd naar aanleiding van vragen van bedrijven via de mail. In rood zijn in de gerectificeerde selectieleidraad aanpassingen gedaan. De aanpassingen betreffen data, selectiecriteria en beoordeling. Op deze selectieleidraad reageerden zes bedrijven. Deze zes worden vervolgens getoetst aan selectiecriteria uit de leidraad. Alle zes voldeden aan de minimumeisen en de uitsluitingsgronden waren niet van toepassing. Op basis van de selectiecriteria is één bedrijf afgefallen. Vijf bedrijven zijn uitgenodigd om een offerte te doen.

Op 23 januari 2018 werd de Aanbestedingsleidraad Telefonie officieel gepubliceerd. Vervolgens hadden partijen tot 5 februari 2018 om schriftelijke vragen in te dienen. Op 8 februari 2018 werd de eerste Nota van Inlichtingen gepubliceerd. Naar aanleiding daarvan hadden partijen tot 19 februari 2018 de tijd om vragen te stellen en op 22 februari 2018 werd ook hiervan een Nota van Inlichtingen gepubliceerd.

Van de vijf bedrijven dienden uiteindelijk drie bedrijven daadwerkelijk een offerte in. Deze werden beoordeeld door drie werknemers van de gemeente via eenzelfde beoordelingsformulier. Naast het beoordelingsformulier zijn ook demonstraties van de inschrijvers beoordeeld. Na de beoordeling kwam er één bedrijf als beste uit de bus. De gemeente sluit uiteindelijk een overeenkomst af.

## 2.8 / Casussen vergeleken

Door de casussen te vergelijken, vallen een aantal patronen in de praktijk van inkoop- en aanbesteding in de gemeente Veere op:

- / De gemeente bepaalt voorafgaand aan de procedure wat voor soort inkoopstrategie zij gebruikt bij een aanbestedingsproces. Dit leidt tot verschillende procedures: gesloten aanbesteding, Best Value Procurement, openbare aanbesteding, onderhandse aanbesteding et cetera. De keuze wordt gemaakt in overleg met de inkoopadviseur.
- / De verschillende processen maken ook dat er dus verschillende routes in werkwijze gevolgd worden. Waar bij de aanbesteding Kademuren een besloten marktconsultatie heeft plaatsgevonden, was bij de aanbesteding Telefonie de marktconsultatie openbaar.
- / Wat de onderzochte casussen gemeenschappelijk hebben, is de inrichting van de rondes van inlichtingen. Deze worden vooraf aangekondigd en er zijn er altijd twee. Afhankelijk van de grootte van het project, worden er ook informatiebijeenkomsten of schouwen georganiseerd.
- / Opvallend bij de vergelijking van de casussen is dat er verschil in houding en documentatie zichtbaar is tussen de oudere casussen (zoals de MFA en het wagenpark) en de nieuwere casussen (telefonie en schoonmaak). Bij de jongere casussen is voorafgaand een inkoopstrategie vastgesteld, een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling gemaakt en wordt iedere stap uitgebreid gedocumenteerd. Dit maakt het proces en de dilemma's die daarin naar voren komen, meer navolgbaar.
  - o Een voorbeeld hiervan zijn de aanpassingen in de aanbestedingsleidraad die worden gemaakt nadat de aanbestedingsleidraad is gepubliceerd. Bij het wagenpark is niet goed navolgbaar hoe dat nu precies komt en wie er verantwoordelijk is voor de aanpassing. Dit terwijl bij de casus telefonie er een mailwisseling is te vinden over de wijzigingen, wie de aanbestedingsleidraad herstelt, binnen welke termijn dat gebeurt en is er een gerectificeerde leidraad inclusief in geel gearceerde aanpassingen, gepubliceerd.

---

<sup>61</sup> Aanbestedingsleidraad telefonie gemeente Veere



- Een ander voorbeeld is de documentatie over de gemaakte keuzen. Bij de projecten telefonie en schoonmaak wordt een beoordelingsformulier aangeleverd met de overwegingen waarom voor een bedrijf gekozen wordt en waarom voor de andere niet. Bij project kademuren wordt een beoordelingsformulier aangetroffen, maar dit is niet zo uitgebreid als dat van telefonie en schoonmaak.
- / Deze nieuwe manier van documenteren en processen inrichten maakt dat keuzes en aanpassingen navolgbaar zijn. Ook is te herleiden door wie deze moeten worden opgepakt. Dit is belangrijk, want het maakt dat je elkaar ook weet te vinden op het moment dat er veranderingen moeten plaatsvinden. Dit is niet alleen goed voor de voortgang van het proces, maar ook om elkaar scherp te houden in het proces.



# 3

## Verantwoording, informatievoorziening en sturingsmomenten

In dit hoofdstuk worden de informatievoorziening en sturing tussen organisatie, college en raad besproken. Er wordt ingegaan op de wijze van verantwoording, de informatievoorziening en de sturingsmomenten.

### 3.1 / Informatievoorziening en sturing college - organisatie

#### Stafoverleg

De wethouders hebben tweewekelijks een formeel stafoverleg. In dit stafoverleg worden velerlei onderwerpen besproken en niet specifiek het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wel wordt aangegeven dat de wethouders op de hoogte worden gebracht van processtappen die worden doorlopen. Zo weten wethouders bijvoorbeeld wanneer een inschrijving wordt geopend. Zij weten vervolgens niet precies wie er inschrijven. Uiteindelijk weten de wethouders wel wie de aanbesteding wint. De wethouders geven aan dit ook goed te vinden. Zij achten de organisatie dusdanig professioneel dat zij deze taken gemandateerd hebben.<sup>62</sup>

Naast het formele overleg dat plaatsvindt, vindt er ook iedere week een informeel overleg plaats tussen de wethouders en de staf. In dit informele overleg is er ook de mogelijkheid om informatie over inkoop- en aanbestedingsbeleid uit te wisselen. Het verschil tussen de formele momenten en de informele momenten, is dat deze laatste niet worden genotuleerd.

#### Memo's

De ambtelijke organisatie van de gemeente Veere kan de wethouder of het college aanvullend informeren via memo's. In deze memo's wordt bijvoorbeeld geschreven wat er speelt in een dossier, maar ook wat er al geweest is aan informatie en wat er nog zal komen. Deze memo's worden ook geschreven voor raadvragen of ter voorbereiding op informatieavonden met bewoners en raadsleden. De memo's gaan bijvoorbeeld over raadvragen, status van projecten of afwijkingen van de planning.

#### Tussentijds overleg

Het is voor de wethouder altijd mogelijk om tussentijds met de inkoopadviseur een overleg in te plannen om op de hoogte gehouden te worden van de gang van zaken in projecten. De wethouder kan ervoor kiezen zo een overleg in te plannen om geïnformeerd te zijn over de stand van zaken, maar ook informatie te vergaren om de raad goed te kunnen informeren.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Informatie uit interviews

<sup>63</sup> Informatie uit interviews

### 3.2 / Informatievoorziening raad - college

#### Jaarrekening en gemeentelijke website

De gemeenteraad wordt ieder jaar via de jaarrekening op de hoogte gehouden over de stappen die gezet zijn in bepaalde thema's. Zo is in de jaarrekening terug te vinden óf er een aanbestedingstraject gestart of gestopt is, waarom daarvoor gekozen is en aan wie de opdracht is gegund.<sup>64</sup>

Daarnaast worden alle aanbestedingen ook gepubliceerd op de gemeentelijke website. In het overzicht staat bij alle doorlopen inkoopprocessen wie de opdracht gegund heeft gekregen. Deze lijst wordt actueel gehouden.<sup>65</sup>

Lopende opdrachten 2018	Gegund aan
Herinrichting Dorpsstraat en Noordweg Oostkapelle	Aannemingsbedrijf Van Gelder B.V.
Herinrichting Burgvliet 2e fase	Aannemingsbedrijf Lindeloof B.V.
Reconstructie Prelaatweg Aagtekerke	KWS Infra B.V.
Herinrichting Groentje Domburg	Aannemingsbedrijf Van Gelder B.V.
Aanleg parkeerterrein Roosjesweg	Aannemingsbedrijf Dostra B.V.
Bouwtijp maken voormalig Rabobankterrein	Aannemingsbedrijf Dostra B.V.

*Bron: Opdrachtgunning op de gemeentelijke website*

#### Managementletters

Naast de jaarrekening, krijgt de gemeenteraad ook inzicht in de managementletters van de accountant. De accountant houdt ieder jaar een tussentijdse controle bij de gemeente. In de managementletters wordt vervolgens aangegeven welke processen aandacht verdienen, wat er dient te gebeuren en op welke termijn (lage prioriteit- hoge prioriteit). Mochten de aanbestedingen of eventuele extra uitgaven waar de raad goedkeuring voor moet geven, niet-rechtmatig zijn, dan zal de accountant dit aangeven in zijn verslag.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Jaarrekening Veere 2017

<sup>65</sup> <https://www.veere.nl/gegunde-opdrachten>

<sup>66</sup> Informatie uit interviews

<b>Bevinding 7</b>	<b>Interne controle op naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen</b>				
<b>Jaar van constatering:</b>	2017	<b>Proces:</b>	Aanbestedingen	<b>Prioriteit:</b>	Hoog

#### Bevinding

Alvorens een inkoop plaatsvindt, wordt een inschatting gemaakt van de omvang van de inkoop. Op basis van deze inschatting wordt een te volgen aanbestedingsprocedure bepaald. Wij hebben geconstateerd dat de gemaakte afwegingen in het kader van de te volgen aanbestedingsprocedure onvoldoende zichtbaar worden vastgelegd.

#### Opvolging 2018

Het aanbestedingsvoorstel wordt nog niet zichtbaar vastgelegd.

#### Risico

Het risico bestaat dat inkopen niet juist worden aanbesteed, waardoor de uitgaven onrechtmatig zijn.

#### Aanbeveling

Wij bevelen aan dat voor alle inkopen boven een bepaalde omvang een inkoopformulier wordt ingevuld, waarbij de afwegingen in het kader van de te volgen aanbestedingsprocedure worden vastgelegd. Dit formulier dient altijd door middel van interne controle door een tweede medewerker te worden gecontroleerd voordat de daadwerkelijke inkoop plaats vindt. Het inkoopformulier kan eventueel worden gedigitaliseerd en gekoppeld aan een op te zetten verplichtingenadministratie (bijvoorbeeld voor verplichtingen boven een bepaald bedrag).

#### Actiepunt jaarrekening

Wij verzoeken u een spendanalyse over 2015 tot en met 2018 op te stellen en (op basis van onderliggende documentatie) na te gaan dat bij de verstrekte opdrachten de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn nageleefd.

Voorbeeld van aanbeveling van de accountant uit 2018

#### Informatiebrieven en memo's

De gemeenteraad kan via informatiebrieven of memo's op de hoogte gebracht worden over de ontwikkelingen op het gebied van casussen. Zo kreeg de raad bij het besluit om de aanbesteding van het MFA Zoutelande te laten begeleiden bij de aanbesteding, een informatiebrief.<sup>67</sup> Ook krijgt de raad met regelmaat informatiebrieven over de voortgang van het project MFA. Deze informatie komt vanuit de ambtelijke organisatie en wordt via de wethouder overgebracht aan de raadsleden.

#### Informatieavond

De gemeenteraad kan daarnaast ook via een informatieavond geïnformeerd worden over de stand van zaken in een project. Het is niet duidelijk bij wie het initiatief ligt om de raad te informeren over de voortgang en op welke manier dat moet gebeuren.

### 3.3 / Sturing (kaderstelling & toetsing)

#### Kaderstelling

De gemeenteraad heeft in 2017 het hernieuwde inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. In de raadsvergadering is het inkoop- en aanbestedingsbeleid als een hamerstuk aangenomen. Er is geen debat over gevoerd. Het is onduidelijk of de raad het hernieuwde beleid in een commissievergadering uitvoeriger heeft besproken.

Voor de gemeenteraad zit de kaderstelling vooral voorafgaand aan het inkoop- en aanbestedingstraject op grote projecten, namelijk in het Programma van Eisen. Hier stelt de raad de kaders op waarvan hij vindt dat degenen die zich buigen over de aanbesteding, daaraan moeten voldoen. Het gaat hierbij vooral om kwaliteit en niet om de aanbesteding zelf. De raadsleden geven aan voldoende vertrouwen te hebben in Europese en nationale wet- en regeling.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Informatiebrief NIC 10 juli 2014

<sup>68</sup> Informatie uit interviews

### Toetsing: Raadsvragen, verzoeken om inlichtingen etc.

De leden van de gemeenteraad hebben verschillende mogelijkheden om controle uit te oefenen op het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zo zien zij jaarlijks via de jaarrekening een overzicht van de aanbestedingen van de gemeente. Daarnaast heeft de gemeenteraad altijd de mogelijkheid om raadsvragen te stellen. Op drie onderwerpen heeft de gemeenteraad dit ook daadwerkelijk gedaan. De gemeenteraad kan via artikel 33 van het Reglement van Orde vragen stellen. De vragen dienen dan binnen 30 dagen beantwoord te zijn.

De gemeenteraad heeft op drie onderwerpen vragen gesteld. Het gaat hierbij om de onderwerpen gunning schilderwerken voor vijftien jaar, de afvalcontainers en aannemers. In de gevallen van de schilderwerken en de afvalcontainers waren het specifieke vragen over de onderwerpen. In het geval van de aannemers betrof dit een bredere vraag over de procedure. In alle gevallen heeft het college tijdig geantwoord of heeft er een gesprek plaatsgevonden.<sup>69</sup> De gemeenteraadsleden geven aan dat zij vooral vragen stellen om het gesprek over inkoop- en aanbestedingsbeleid met elkaar bespreekbaar te maken. De raadsleden geven aan dat zij terugkijkend op de afgelopen (raads)periode, hun kaderstellende en controlerende rol beperkt invulling hebben gegeven en dat zij zoekende zijn welke rol hen op dit thema past.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Gespreksverslag DTV over selectie aannemers, beantwoording schilderwerk contract 15 jaar, vragen afvalcontainer

<sup>70</sup> Informatie uit interviews



## Bijlage bronnen

### Gesprekspartners

Naam	Functie	Organisatie
De heer Ridderbos	Hoofd bedrijfsvoering	Gemeente Veere
De heer Dingemanse	Planning en control	Gemeente Veere
De heer Steketee	Wethouder	Gemeente Veere
De heer Schot	Wethouder	Gemeente Veere
De heer Van de Zande	Hoofd afdeling Bouw	Gemeente Veere
De heer Vleugel	Inkoopadviseur	Gemeente Veere
De heer Steinbusch	Gemeentesecretaris	Gemeente Veere

### Bronnen

In de lopende tekst is via voetnoten vermeld op welke documentatie de bevindingen zijn gebaseerd.