

Artikel 213a-onderzoek

Inkoop- en aanbestedingsbeleid



Uitgevoerd door:



Versie: definitief

Datum: 24 juli 2023

Managementsamenvatting: dit rapport op één A4

Artikel 213a Gemeentewet schrijft voor dat het college periodiek onderzoek doet naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur. Ditmaal is de volgende vraag beantwoord: *In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schagen en de uitvoering daarvan a) doeltreffend, b) doelmatig en c) rechtmatig?* Ook zijn aanbevelingen gedaan. Het onderzoek richtte zich op inkoop- en aanbestedingen door de gemeentelijke organisatie. De regionale inkoop in het Sociaal Domein bleef buiten scope, net als inbestedingen en subsidierelaties.

Het onderzoek is uitgevoerd door inkoopadviesbureau Pro 10 B.V., in samenwerking met een kernteam gevormd uit de gemeentelijke organisatie. Er is een documentstudie gedaan, inclusief financiële data en inkoopdossiers, een enquête uitgezet en er zijn tien interviews gehouden.

Het beleid is op twee momenten tot stand gekomen: in 2016 door besluitvorming van de raad en in 2022 door besluitvorming van het college. Voor de uitvoering is met name het laatste van belang omdat daar de focus rust op de inkooporganisatie en het -proces, met als doel de basis op orde te brengen en "in control" komen. Onze analyse is dat *als* het proces zoals opgezet in het beleid in de praktijk nageleefd gaat worden, de organisatie daadwerkelijk "in control" *kan* komen. Dit zou ook direct bijdragen aan het in toenemende mate realiseren van de vaak abstractere doelen uit 2016.

Op papier is het huidige beleid, incl. proces en de organisatie die daarin vervat zijn, op hoofdlijnen dan ook doeltreffend, doelmatig en rechtmatig te noemen, al luidt het advies onder meer om de nieuwe verplichte consultatie van een Adviseur Inkoop bij relatief kleine opdrachten (vanaf € 10.000) te heroverwegen vanuit doelmatigheidsoogpunt. De crux zit echter bij organisatiebrede naleving van het beleid en proces, dat parallel aan dit onderzoek geïmplementeerd wordt. Dat naleving van dergelijke processen niet vanzelfsprekend is, blijkt onder meer uit de stevige bevindingen in de rechtmatigheidscontrole 2022, die hier als gegeven zijn beschouwd maar opnieuw herkend.

Het huidige beleid om de basis op orde te brengen ziet op de periode 2023-2027. Gelet op de urgentie vanuit het rechtmatigheidsoordeel én het momentum dat daarmee gepaard gaat wordt het college geadviseerd zijn beleid begin 2025 tussentijds te evalueren met als doel vast te stellen dat eind 2024 de basis daadwerkelijk op orde is. Dit achten wij niet onrealistisch, mits slagvaardig gestuurd wordt op implementatie en naleving van het beleid. Zodra de basis daadwerkelijk op orde is, is er ruimte voor verdere verbetering qua doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo verdient het aanbeveling de nu veelal onbepaalde ethische/ideële doelen op het gebied van duurzaamheid en SROI en economische uitgangspunten verder door te ontwikkelen, evenals een meer strategische blik op inkoop.

Al met al concludeert dit rapport dat de organisatie van ver moet komen maar op de goede weg is. Er zijn in termen van beleid en proces goede stappen gezet om de basis op orde te (kunnen) brengen. Onderstreept moet worden dat met beleid en processen op papier alleen effectief nog niets is bereikt: het gaat om de organisatie van alledag. Op dit punt worden in dit rapport drie belangrijke risico's geformuleerd: 1. Beschikbare formatie Adviseurs Inkoop, die in weerwil van alle ontwikkelingen recent terug is verminderd van 4 naar 2 fte, 2. Onbekendheid met beleid, processen, rollen en taken binnen de organisatie en 3. Gebrek aan goede ondersteunende systemen (*purchase-to-pay-cyclus*).

In het rapport wordt de situatie geschetst en worden handreikingen geboden hoe met de risico's om te gaan. Ook worden andere toekomstgerichte adviezen gedaan die deze managementsamenvatting niet hebben gehaald, maar daarmee niet minder van belang zijn. Zie met name hoofdstuk 6 en 7.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Doelstelling onderzoek	5
1.3	Afbakening onderzoek	5
1.4	Vraagstelling	5
1.5	Relevantie van het onderzoek naar recent beleid in een bewegende omgeving	6
1.6	Over Pro 10 B.V. en de onderzoekers	6
1.7	Leeswijzer	7
2	De gevolgde aanpak	8
2.1	Benadering in vogelvlucht	8
2.2	Organisatie onderzoek	8
2.3	Documentstudie	8
2.4	Interviews	9
2.5	Korte en bondige enquête	9
2.6	Vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid	9
3	Situatieschets: beleid	10
3.1	Wettelijke verankering	10
3.2	Gelaagd beleid in twee instanties: besluitvorming in 2016 én 2022	10
3.3	Focus: "in control" komen, basis op orde	11
3.4	Verhouding inkoop en contractbeheer en -management 2022	11
3.5	Vermenging beleid-processen-organisatie	12
3.6	Positionering inkoopbeleid ten opzichte van andere gemeentelijke doelstellingen	12
3.7	Terzijde: modelbeleid VNG	12
4	Situatieschets: processen	13
4.1	Categorieën inkoopprocessen	13
4.2	Relatie financiële processen en inkoopproces	14
4.3	Strategische inkoop: niet structureel ingebed	14
4.4	Het inkoopproces: aanbestedingen als vorm van tactische inkoop en drempelbedragen	14
4.5	Het inkoopproces: rollen en taken	17
4.6	Het inkoopproces: in opzet duidelijk aanwezig	18
4.7	Het inkoopproces: in de praktijk onvoldoende nageleefd	20
4.8	Verplichtingenadministratie	22
4.9	Monitoring beleid en uitvoering	22

5	Situatieschets organisatie	24
5.1	Inkooporganisatie gemeente Schagen: gecoördineerd model	24
5.2	Aansluiting op visie op control: Three Lines Model	24
5.3	Inkoop niet letterlijk op de kaart van de organisatie	25
5.4	Formatie-ontwikkeling inkoop	25
5.5	Organisatie inhuur binnen gemeente Schagen	25
5.6	Expertise Duurzaamheid en SROI rondom inkoop en aanbesteden.....	26
5.7	Specialistische juridische expertise rondom inkoop en aanbesteden	26
5.8	Systemen rondom inkoop	26
5.9	Regionale samenwerking op het gebied van inkoop	27
5.10	Klachtenmeldpunt aanbesteden	28
5.11	Informatievoorziening / communicatie	28
5.12	Kwaliteit beschikbare data	28
6	Beantwoording deelvragen	29
6.1	Beleid.....	29
6.2	Inkoopproces	34
6.3	Inkooporganisatie	37
7	Conclusie en aanbevelingen	42
7.1	Beantwoording van de hoofdvraag	42
7.2	<i>Wrap up</i> toekomstgerichte adviezen	43
	Bijlage 1 – Begrippenkader en overzicht wet- en regelgeving	44
	Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten	46
	Bijlage 3 – Organogram grof structuur	49
	Bijlage 4 – In gebruik zijnde systemen	50
	Bijlage 5 – Getoetste inkoopdossiers	52
	Bijlage 6 – Weergave respons enquête	53
	Bijlage 7 – Weergave respons interviews	58
	Bijlage 8 – Status acties/maatregelen beleid 2022	62

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Artikel 213a Gemeentewet schrijft voor dat het college periodiek onderzoeken uitvoert naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door hemzelf gevoerde bestuur. Via de Programmabegroting 2023 heeft de raad opdracht gegeven onderzoek te doen naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Pro 10 B.V. heeft – op basis van het resultaat van een aanbesteding! – de opdracht gekregen dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Doelstelling onderzoek

De doelstelling die het college met dit onderzoek nastreeft, is leren en verbeteren, door (beleids)keuzes en aannames die in het verleden gemaakt zijn tegen het licht te houden. Het onderzoek beantwoordt de vraag of de juiste keuzes gemaakt zijn en geeft op basis van dit antwoord een toekomstgericht advies. Met dit onderzoek ontstaat inzicht in de a) doeltreffendheid, b) doelmatigheid en c) rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hiermee bedoelen we:

- Doeltreffendheid (of effectiviteit) gaat over de mate waarin een beleidsdoel behaald wordt.
- Beleid is doelmatig als doelen met een zo beperkt mogelijke inzet van mensen en/of middelen worden bereikt. Als beleid doelmatig is, wil dat dus zeggen: uitvoering is efficiënt.
- Beleid en de uitvoering daarvan is rechtmatig wanneer de handelswijze van de gemeente in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Of zoals de Controleverordening van Schagen stelt: rechtmatigheid moet begrepen worden als het overeenstemmen van het tot stand komen van financiële beheershandelingen met relevante wet- en regelgeving.

1.3 Afbakening onderzoek

Dit onderzoek wordt langs verschillende lijnen afgebakend. Pro 10 is gevraagd onderzoek te doen naar alle inkopen exclusief de inkoop van individuele maatwerkvoorzieningen Jeugdwet, Wmo, Participatiewet, Wet inburgering, et cetera die regionaal plaatsvinden in samenwerking met de gemeenten Den Helder, Hollands Kroon en Texel. Het onderzoek ziet dus uitsluitend op de inkoop die feitelijk door de gemeentelijke organisatie wordt verricht. "Inkoop" definiëren wij daarbij als: alles waar een externe factuur tegenover staat. Buiten beschouwing blijven: (quasi-)inbestedingsrelaties, subsidierelaties, arbeidsovereenkomsten, declaraties van personeel en andere overdrachten die geen inkoop zijn, zoals te betalen belastingen, sociale premies en aflossingen. Omdat dit een zelfonderzoek van het college betreft, zijn inkopen van de gemeenteraad, zoals accountantsdiensten, buiten beschouwing gelaten. Gesproken zal ook worden over "de inkoopfunctie". De inkoopfunctie wordt hier begrepen als alle activiteiten gericht op het tegen betaling, extern verwerven van werken, leveringen en diensten, inclusief contractbeheer en -management.

1.4 Vraagstelling

Het college heeft voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schagen en de uitvoering daarvan a) doeltreffend, b) doelmatig en c) rechtmatig?

Deze vraag wordt beantwoord door de beantwoording van verschillende deelvragen. Voor een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering zijn 1) het beleid, 2) het proces en 3) de organisatie van belang. De deelvragen zijn ingedeeld langs deze thema's en hieronder weergegeven.

Beleid	<ul style="list-style-type: none">• Welke doelen streeft de gemeente na met haar inkoop/aanbestedingsbeleid?• Zijn de doelen voldoende SMART om de doeltreffendheid te kunnen bepalen?• Worden de doelen gerealiseerd?• Voldoet het beleid aan de van toepassing zijnde regelgeving?
Proces	<ul style="list-style-type: none">• Is het proces in opzet doelmatig, doeltreffend en rechtmatig?• Wordt het proces uitgevoerd zoals beoogd?• Vindt in het proces een doorvertaling plaats van de doelen van het beleid?• Hoe wordt gemonitord op het beleid en de uitvoering daarvan?
Organisatie	<ul style="list-style-type: none">• Is de kennis en kunde decentraal in voldoende mate aanwezig, om inkopen doelmatig, doeltreffend en rechtmatig te laten plaatsvinden?• Is de uitvoering van het beleid geborgd in de inkooporganisatie in termen van personeel (formatie), procedures en informatievoorziening?• Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid vanuit de huidige organisatorische inrichting?

In het verlengde van het antwoord op bovenstaande deelvragen, zijn in dit rapport – waar relevant – toekomstgerichte adviezen opgenomen. Deze zijn uitgewerkt op 'contourniveau' en bevatten een richting en schets van de mogelijke invulling daarvan.

1.5 Relevantie van het onderzoek naar recent beleid in een bewegende omgeving

Dit 213a-onderzoek vindt plaats in een context van relatief nieuw beleid én een organisatie die ontwikkelt. Het inkoopbeleid dat onderzocht is, is eind 2022 is vastgesteld en wordt pas sinds enkele maanden geïmplementeerd. De uitvoering van dit onderzoek, de implementatie van het beleid en de organisatieontwikkeling lopen parallel. Dit onderzoek kent daarbij veruit de kortste doorlooptijd.

Het is voor de zeggingskracht van het onderzoek van belang om de bevindingen in de huidige situatie op zich te begrijpen, maar ook en vooral in het licht van de ingezette ontwikkelingen qua beleid en organisatie. Het zou de relevantie van dit onderzoek ondergraven als recent en deels nog te implementeren beleid eendimensionaal wordt geprojecteerd op de oude situatie, of verouderd beleid op de huidige situatie. Ook moet onderkend worden dat dit betekent dat in dit onderzoek geen definitieve conclusies kunnen worden getrokken, nu dit nieuwe beleid nog geïmplementeerd wordt.

Dit gegeven is medebepalend geweest voor de gekozen aanpak en perspectieven. Deze laten zich het beste samenvatten als dat wij dit onderzoek hebben beschouwd als zijnde onderdeel van de ingezette ontwikkeling, met het oogmerk om relevante conclusies over die ontwikkeling te kunnen trekken en toekomstgerichte aanbevelingen rondom die ontwikkeling te kunnen doen. Op deze manier kan dit rapport bijdragen aan de verbeterstappen die ingezet zijn en nog kunnen worden.

1.6 Over Pro 10 B.V. en de onderzoekers

Pro 10 is een inkoopadviesbureau gericht op de publieke sector met veel gemeentelijke ervaring. De kernactiviteiten van Pro 10 bestaan uit het uitvoeren van complexe en innovatieve Europese aanbestedingen, het doorlichten en professionaliseren van de inkoopfunctie, het detacheren van inkoopprofessionals en het certificeren van de aanbestedingspraktijk volgens de norm NTA 8058.

Deze opdracht is uitgevoerd door mr. drs. T. (Tobias) van der Hoeven en drs. S. (Susan) van der Linden.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de aanpak uiteengezet. In hoofdstuk 3, 4 en 5 worden de gedane observaties weergegeven in de vorm van situatieschetsen, waarbij de drieslag: beleid, processen, organisatie wordt gevolgd. Daarbij is gekozen voor een zodanige beschrijving dat een en ander ook voor de niet-inkoopexpert navolgbaar moet kunnen zijn. Dezelfde structuur is te vinden in hoofdstuk 6, waarin de deelvragen meer puntig worden beantwoord en toekomstgerichte adviezen vermeld worden. In hoofdstuk 7 wordt tenslotte gekomen aan beantwoording van de hoofdvraag en een korte reflectie.

Onder dit rapport treft de lezer verschillende bijlagen en voetnoten aan, met daarin meer beschrijvende en verklarende informatie. Dit rapport is voorafgegaan door een management-samenvatting, die de belangrijkste bevindingen en toekomstgerichte adviezen kernachtig weergeeft.

2 De gevolgde aanpak

2.1 Benadering in vogelvlucht

Voor een gedegen onderzoek is een gestructureerde, procesmatige aanpak van belang. Daarbij is ook de doelmatigheid van de aanpak nadrukkelijk meegewogen: voldoende informatie vergaren, maar niet meer dan noodzakelijk. Om hier invulling aan te geven is gekozen voor een diverse benadering, waarbij verschillende typen data verzameld zijn. Waar relevant wordt hier in deze rapportage naar verwezen. De volgende stappen zijn gezet: I. documentstudie, inclusief SPEND-informatie, II. korte en bondige enquête en III. interviews. Hieronder wordt de gevolgde aanpak verder besproken.

2.2 Organisatie onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart – juni 2023. Namens het college is het opdrachtgeverschap bij dit onderzoek ingevuld door de verantwoordelijke portefeuillehouder, waarmee een gesprek heeft plaatsgevonden. Ambtelijk opdrachtnemer is de teamleider Financiën. Deze heeft een kernteam samengesteld om het onderzoek te begeleiden, bestaande uit een adviseur AO/IB, een Adviseur Inkoop en de teamleider Financiën zelf. De onderzoekers van Pro 10 en het kernteam hebben in de onderzoeksperiode tussentijds zowel de voortgang als de voorlopige bevindingen besproken. Ook heeft het kernteam het conceptrapport van een reactie voorzien, die door de onderzoekers is meegewogen bij het definitief maken van deze rapportage.

2.3 Documentstudie

De documentstudie zag op zowel organisatorische als financiële informatie als specifieke dossiers.

2.3.1 Organisatorische documenten

In bijlage 2 zijn de meer organisatorische documenten opgenomen die bestudeerd zijn in het kader van dit onderzoek. Dit varieert van vigerende verordeningen, het inkoopbeleid en aanpalende notities, relevante bevindingen vanuit de interne controle en de externe accountant tot meer operationele documenten en systemen rondom de inkoopfunctie.

2.3.2 Financiële analyse

Er is globaal gekeken naar factuurregels over recente jaren (crediteurenadministratie 2019-2022).¹ Enerzijds geeft dit een kwantitatief beeld van de wijze waarop de inkoopfunctie werkt. Anderzijds heeft dit inzicht opgeleverd in de kwaliteit van de beschikbare data voor analysedoeleinden.

2.3.3 Beoordelen aanbestedingsdossiers

Om het beeld te vervolledigen is een aantal aanbestedingsdossiers onder de loep genomen met als doel een indruk te krijgen van de werking van de inkoopprocessen en -organisatie in de praktijk. Opgemerkt moet worden dat dit een steekproef betreft; een dergelijke exercitie blijft anekdotisch.

¹ Er is geen gedetailleerde SPEND-analyse gemaakt. Dit zou hooguit beperkt bijdragen aan de doelen van dit onderzoek en relatief veel middelen vergen. Voor de uiteindelijke rapportage blijkt de financiële informatie van beperkt belang; vanuit de gedachte in het rapport alleen informatie op te nemen die relevant is voor de analyse en conclusie, is hier terughoudend mee omgegaan. Er is niet ingezoomd op specifieke inkoopproductgroepen, aangezien de beschikbare data dit niet eenvoudig mogelijk maakt – de financiële informatie wordt nu namelijk niet verrijkt met een rubricering van uitgaven in inkoopcategorieën. Dit is wel mogelijk via Merzell Spend Management, maar deze module wordt in de organisatie slechts ad hoc gebruikt en niet structureel ingezet voor financiële rapportages. In de context van dit onderzoek bleek dit een bevinding op zich en een dergelijke exercitie niet nodig.

Er zijn vier recente Europese aanbestedingsdossiers beoordeeld op de rechtmatigheid van het doorlopen aanbestedingsproces.² Daarnaast is een aantal dossiers beoordeeld, waarvan op basis van de financiële gegevens het vermoeden bestond dat deze meervoudig onderhands aanbesteed zouden kunnen (moeten) zijn.³ Hier is niet ingezoomd op het doorlopen proces zelf, maar op de vraag of uit het dossier duidelijk wordt dat inderdaad meerdere offertes zijn opgevraagd of dat navolgbaar is waarom dit niet gebeurd is.⁴ Zie voor de beoordeelde dossiers bijlage 5.

2.4 Interviews

Wij hebben tien medewerkers geïnterviewd om een dieper begrip te krijgen van beleid, processen en organisatie en de werking daarvan in de praktijk. Hieronder bevonden zich meerdere budgethouders en projectleiders, de concerncontroller, een jurist en een P&O-adviseur – met het oog op inhuur. Het doel van de interviews was inzicht te verkrijgen in de zienswijze van deze medewerkers rond de onderzoeksvragen en toekomstgerichte adviezen. Ook zijn bevindingen uit de documentstudie getoetst aan de (ervaren) praktijk. Voorafgaand aan de interviews heeft een werksessie plaatsgevonden met de medewerkers van taakveld Inkoop, onderdeel van het team Financiën. Tijdens deze sessie is ingezoomd op het beleid, processen en de organisatie. Ook is gekeken naar de systemen en *tooling* in bredere zin. Zie voor een weergave van de respons bijlage 7.

2.5 Korte en bondige enquête

Tot slot is een korte en bondige enquête uitgezet onder alle medewerkers van de gemeente (plm. 400), gericht op de bekendheid met het beleid. Er zijn 55 responsen ontvangen in een periode van ca. twee weken. Er is ter ondersteuning van de andere sporen gekozen voor een enquête omdat dit een efficiënte wijze is om op een laagdrempelige manier de inzichten uit de documentstudie en interviews te verrijken. Ook bood de enquête toegang tot het onderzoek voor alle medewerkers die inbreng wilden leveren.⁵ Zie voor een weergave van de respons bijlage 6.

2.6 Vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid

Tot slot van dit hoofdstuk. Wij zijn ons ervan bewust dat een dergelijk onderzoek zorgvuldigheid vergt. Wij hebben de werksessie en de interviews met beide onderzoekers uitgevoerd. De interviews en de werksessie zijn niet opgenomen. Bevindingen zijn voor eigen gebruik op hoofdlijnen vastgelegd en ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartner(s). In dit rapport en de bijlagen daarbij zijn de bevindingen uit de interviews en enquête geabstraheerd en anoniem weergegeven.

Persoonlijke noot: wij hebben de contacten met alle betrokkenen als prettig en professioneel ervaren.

² De keuze voor deze vier dossiers is willekeurig, door via www.tenderned.nl te kijken welke aankondigingen van gegunde opdrachten in de periode 23 maart 2021 – 22 maart 2022 zijn gepubliceerd. Hieruit zijn willekeurig vier dossiers getrokken.

³ Omdat >€ 70.000,- exclusief btw is uitgegeven voor leveringen/diensten dan wel >€ 150.000,- exclusief btw in het geval van werken – in deze gevallen geldt als *uitgangspunt* van de Gids Proportionaliteit dat meerdere offertes worden opgevraagd.

⁴ Er ontstaat daarmee een beeld over de vraag in welke mate het wettelijke uitgangspunt wordt gevolgd, de mate waarin noodzakelijke motiveringen worden vastgelegd, de betrokkenheid van taakveld Inkoop en de dossiervorming.

⁵ Secundair is met de enquête breder bekendheid gegeven aan dit onderzoek en “inkoop” als een relevant organisatiethema.

3 Situatieschets: beleid

In dit hoofdstuk en de twee volgende hoofdstukken wordt uiteengezet wat is aangetroffen. Er is gepoogd dit op een zodanig niveau te beschrijven dat ook niet-experts een en ander kunnen volgen, waardoor her en der ook meer beschrijvende en verklarende alinea's zijn opgenomen. Zie voor een verdere verklaring van enkele specifieke begrippen ook bijlage 1. Beschrijving vindt plaats langs de lijnen van: beleid (dit hoofdstuk), processen (hoofdstuk 4) en organisatie (hoofdstuk 5).

3.1 Wettelijke verankering

Artikel 160 Gemeentewet bepaalt dat het college bevoegd is tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten.⁶ Handelingen die vanuit de inkoopfunctie verricht worden, zijn bij uitstek gericht op privaatrechtelijke rechtshandelingen, namelijk het aangaan van contracten tussen de gemeente - als rechtspersoon - en leveranciers, aannemers en dienstverleners. In artikel 25 van de Financiële verordening 2022 heeft de raad bepaalt dat het college zorgdraagt voor het beleid en interne regels voor de inkoop van goederen, werken en diensten. Hier is - in ieder geval in opzet - duidelijk invulling aan gegeven; er is zonder meer sprake van specifiek beleid en van interne regels voor inkoop.

3.2 Gelaagd beleid in twee instanties: besluitvorming in 2016 én 2022

In 2016 is door de raad een inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Dit betreft nog steeds mede het actuele inkoopbeleid. De nota uit 2016 bevat een gezamenlijk, geharmoniseerd deel van Schagen, Langedijk, Heerhugowaard, Hollands Kroon en Hoorn. Hier ligt het zwaartepunt. Daarnaast is sprake van een specifiek, lokaal deel. Het algemene deel bevat naast enige context, beleidsdoelen en juridische, economische en ideële/ethische uitgangspunten. Het lokale deel bevat een weergave van de missie en visie van de gemeente Schagen en zeer korte noties over de inrichting van de inkooporganisatie. Organisatorische uitgangspunten ontbreken verder vrijwel volledig in dit beleid.

Het wekt dan ook geen verbazing dat in 2022 door het college is geconstateerd dat het beleid uit 2016 alleen onvoldoende concrete handvatten biedt voor de organisatie. In 2022 is daarom door het college eveneens inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld, voor de periode 2023-2027. In dit document staan juist de organisatorische uitgangspunten centraal. Ter illustratie uit de inleiding:

Het huidige inkoopbeleid biedt onvoldoende concrete handvatten. Als organisatie hebben wij behoefte aan een duidelijk kader voor inkoop en aanbesteden binnen onze gemeente. Dit draagt bij aan duidelijkheid over ieders rol in het proces en over de verwachtingen die er over en weer zijn. De eerste stap is om de basis goed op orde te krijgen. Eerst de fundering stevig, daarna bouwen we verder.

Van belang voor het begrip is dat dit beleid van het college uit 2022 niet in de plaats komt van het beleid uit 2016, maar een aanvulling / nadere invulling biedt. Wij onderschrijven dat beide beleidsdocumenten naast elkaar kunnen bestaan en in elkaars verlengde liggen. Beide documenten moeten in hun onderlinge samenhang dan ook begrepen worden als *het* inkoopbeleid van de gemeente Schagen, zonder dat er daarbij een hiërarchie tussen beide documenten gegeven is. Er is dus ook niet sprake van beleid uit 2016 én beleid uit 2022, maar van één vigerend inkoop- en aanbestedingsbeleid dat tot stand is gekomen op twee momenten en is vastgelegd in twee

⁶ Met dien verstande dat in artikel 169 lid 4 Gw is voorzien in een rol van de gemeenteraad in bepaalde gevallen.

documenten. Wanneer over “het inkoop- en aanbestedingsbeleid” of “het beleid” wordt gesproken, dan bedoelen we het geheel. Alleen waar verbijzondering nodig is, spreken we over 2016 en/of 2022.

3.3 Focus: “in control” komen, basis op orde

De beleidsdoelen zelf, de mate waarin deze voldoende SMART en rechtmatig zijn en bereikt worden, komen (ook) aan bod bij de beantwoording van de betreffende deelvragen in hoofdstuk 6. Toch is het voor het totale begrip van belang te beseffen dat het college in 2022:

- ✓ inkoop beter heeft willen verbinden met de organisatie(ontwikkeling);
- ✓ de gemeentelijke inkoop beter ‘in control’ heeft willen brengen, en;
- ✓ focus heeft willen aanbrengen.

Omdat het beleid uit 2016 tamelijk globaal was en een praktische vertaalslag pas met het beleid van 2022 is gemaakt, is voor de uitvoering op dit moment met name nog het deel uit 2022 van belang. Dit betekent overigens niet dat het beleid uit 2016 er niet meer toe doet, integendeel. De meer praktisch-operationele invulling in 2022 levert een directe bijdrage aan het realiseren van de globalere doelen die in 2016 geformuleerd werden.

Hoewel het beleidsdeel 2022 dus overwegend een praktisch-operationeel karakter heeft, gericht op de organisatie en processen, zijn een visie en missie geformuleerd. De missie (kernopdracht) luidt:

Geen aankoop zonder Inkoop: iedereen thuis in Inkoop. Wat we met deze, wat prikkelende, missie willen bereiken is dat iedere collega of bestuurder zich er van bewust is dat bij inkopen door de overheid nu eenmaal bepaalde spelregels gelden. De regelgeving is ingewikkeld en vraagt om expertise. (..)

Als visie (kernwaarden) is geformuleerd dat de inkoopfunctie van gemeente Schagen staat voor:

- *Duidelijkheid over rollen, taken, verantwoordelijkheden, procedures, (on)mogelijkheden en het vergroten van het bewustzijn daarover;*
- *Expertise op het gebied van inkoop, aanbesteden en contractmanagement;*
- *Scherp op ontwikkelingen;*
- *Toegankelijkheid en benaderbaarheid;*
- *Integer en betrouwbaar opdrachtgeverschap;*
- *Lastenverlichting voor collega’s en opdrachtnemers;*
- *Optimale waarde tegen optimale voorwaarden.*

Deze visie en missie zijn vertaald naar verschillende acties/maatregelen. Zie voor een weergave hiervan bijlage 8 en verder ook paragraaf 6.1.

3.4 Verhouding inkoop en contractbeheer en -management 2022

Via de inkoopfunctie ontstaan talloze leveranciersrelaties en contracten. Ter illustratie: in 2022 zijn er meer dan 600 inkoopcrediteuren waaraan meer dan € 1.500,- exclusief btw is betaald. Voor de rechtmatigheid en doelmatigheid is het onderkennen van contractbeheer en -management als volwaardige elementen van de inkoopfunctie van belang. In het inkoopbeleid krijgt dit ons inziens goed de aandacht. In het verlengde van de kaders die in het beleid zelf staan, is bovendien een *Notitie contractbeheer en -management 2022* opgesteld.⁷

⁷ Deze notitie bevat een nadere uiteenzetting van de inrichting van contractbeheer en -management binnen de organisatie, inclusief context, risico’s en doelen en wat ervoor nodig is om resultaten te boeken.

3.5 Vermenging beleid-processen-organisatie

Er zijn eerder stevige conclusies getrokken ten aanzien van onrechtmatigheden die volgen uit het proces van inkoop en aanbestedingen en duidelijke bevindingen gedaan dat de basis niet op orde is (zie ook par. 4.7). Wij begrijpen daardoor de gekozen focus om de basis op orde te brengen en de mate van praktisch-operationele invulling die in 2022 gekozen is in het beleid van het college goed en onderschrijven deze. Het beleid moest in de eerste plaats praktisch worden: voor alle medewerkers die met inkopen te maken hebben duidelijk maken *hoe* de gemeente goed kan inkopen.

De praktisch-operationele invulling van het nadere beleid uit 2022 betekent ook dat beleid, proces en de organisatie door elkaar heen lopen. Het beleid is nu om eerst en vooral de basis op orde te brengen en behelst in feite overwegend een beschrijving van het inkoopproces en organisatorische randvoorwaarden daaromheen. In belangrijke mate geldt daarbij: naleving van in beleid opgenomen processen en invulling organisatorische randvoorwaarden = bereiken doelen beleid, in ieder geval gelet op de focus die recent gekozen is.

3.6 Positionering inkoopbeleid ten opzichte van andere gemeentelijke doelstellingen

Inkoop is voor een gemeente geen doel, maar een middel. In het beleid wordt duidelijk gemarkeerd dat het inkoopbeleid een bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen kan leveren, maar niet primair die doelstellingen zelf bepaalt. De inkoopfunctie is ondersteunend aan het primaire proces, dat leidend is. Bijvoorbeeld op het gebied van het onderhoudsniveau van de openbare ruimte, het sociaal domein of duurzaamheid. Wij onderschrijven deze visie. Dit onderzoek richt zich dan ook sec op het inkoopbeleid – niet op alle gemeentelijke doelen die middels inkoop mogelijk bereikt kunnen worden.

3.7 Terzijde: modelbeleid VNG

Overigens biedt de VNG al lange tijd een Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Binnen de gemeente Schagen is qua vorm en zeker met het aanvullende beleid uit 2022 ook qua inhoud duidelijk gekozen voor een eigen opzet en invulling. Gelet op de in de context van Schagen begrijpelijke focus op processen en organisatie, kunnen wij ook dit goed volgen. Vanzelfsprekend zijn er inhoudelijk de nodige raakvlakken en overeenkomsten tussen het beleid van de gemeente en het VNG-model – waar relevant duiden wij deze in het vervolg aan.

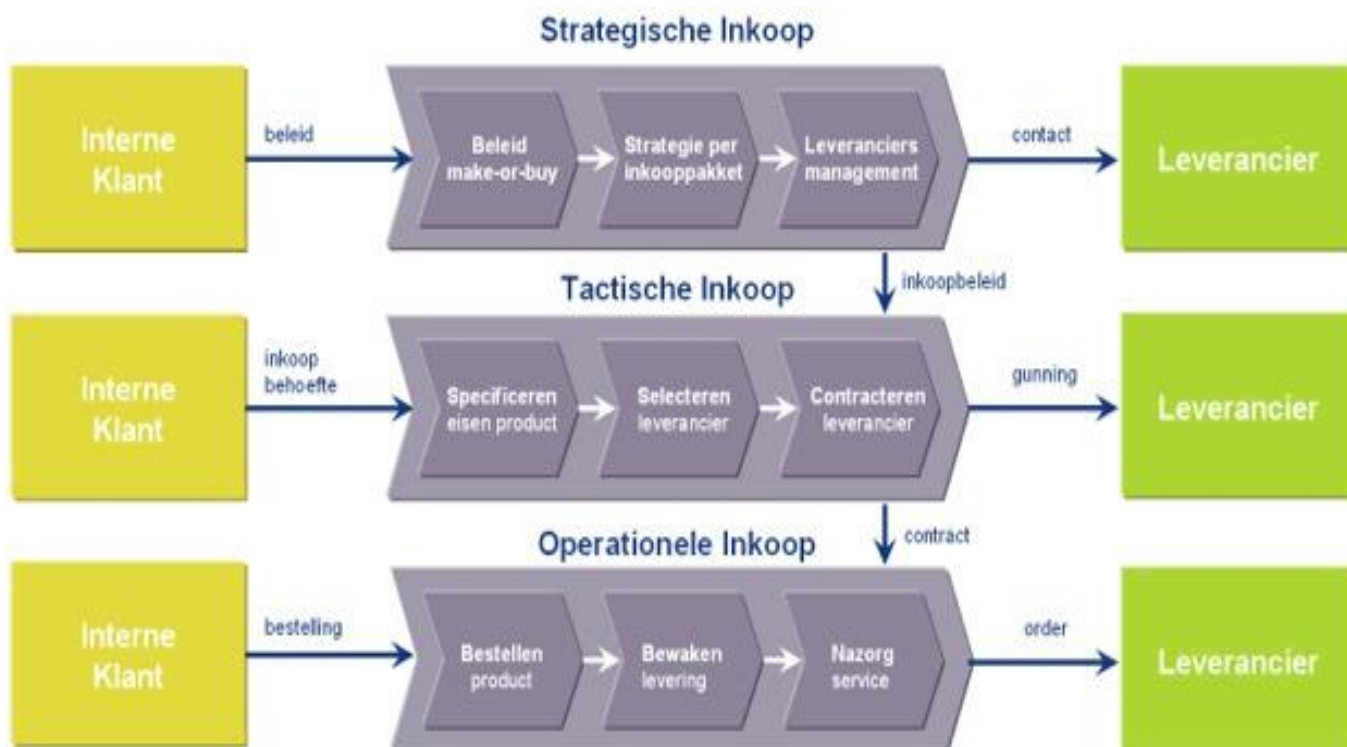
4 Situatieschets: processen

4.1 Categorieën inkoopprocessen

Voor een goed begrip van de werking van een inkoopfunctie kunnen we onderscheiden:⁸

Strategische Inkoop	<ul style="list-style-type: none">• Die activiteiten die de positie van een organisatie op de middellange termijn beïnvloeden en de voorwaarden creëren om activiteiten op overige niveaus (zowel binnen als buiten de inkooporganisatie) doeltreffend en doelmatig te kunnen uitvoeren - met rechtmatigheid als randvoorwaarde. Voorbeelden van strategische inkoopactiviteiten zijn: besluiten omtrent inbesteden (zelf doen) of uitbesteden, een strategie per inkooppakket en leveranciersmanagement.
Tactische inkoop	<ul style="list-style-type: none">• Begrijpen we als het specificeren van concrete inkoopbehoeften, het selecteren en contracteren van leveranciers. Het betreft hier die activiteiten, die de voorwaarden creëren om operationele inkoop te doen: behoefte-stellers te voorzien van de juiste werken, leveringen en diensten.
Operationele inkoop	<ul style="list-style-type: none">• Uitvoerende inkoopactiviteiten, zoals het afroepen of bestellen, het bewaken van de leveringstijden, het bewaken van de juistheid van de levering en de nazorg, die plaatsvinden om behoefte-stellers daadwerkelijk te voorzien van de juiste werken, leveringen en diensten conform gesloten contracten.

In de praktijk van een gemeentelijke organisatie zullen het laatste deel van het tactisch proces (sluiten contract, contractmanagement) en het operationele proces (order plaatsen, prestatie bewaken) vaak min of meer direct in elkaars verlengde liggen.⁹ Hieronder spreken we daarom van 'het inkoopproces' als we het over tactisch-operationele inkoop hebben.



Bron: [INKOOP MANAGEMENT INKOOPMANAGEMENT SUPPLY CHAIN MANAGEMENT](#)

⁸De definities liggen in lijn met het onderscheid dat gehanteerd wordt binnen het MSU+-model.

⁹Maar dit hoeft in het geval een raamovereenkomst bijv., vindt de tactische eerst en operationele inkoop later plaats.

4.2 Relatie financiële processen en inkoopproces

Financiële processen raken vanzelfsprekend aan inkoop. Er kan (mag) alleen een leverancier worden gecontracteerd als voldoende budget beschikbaar is en nadat is vastgesteld dat de prestatie conform afspraak geleverd is zal de factuur betaald moeten worden. Hier blijven financiële processen buiten beschouwing.¹⁰ Wél is er in de toekomstgerichte adviezen aandacht voor de kansen die een betrouwbare verplichtingenadministratie en verrijkte financiële data kunnen hebben voor inkoop.

4.3 Strategische inkoop: niet structureel ingebed

Strategische processen zijn zowel in opzet als in de praktijk nu niet of nauwelijks aanwezig en zeker niet structureel geborgd. Daarmee is niet gezegd dat dergelijke activiteiten in het geheel ontbreken of dat er geen onderkenning is van nut en noodzaak van enige strategische blik op inkoop. Met name in de gevoerde gesprekken is de behoefte aan een meer strategische, pro-actievere benadering duidelijk naar voren gekomen; vaker vooraf goed nadenken over wat op middellange termijn de beste keuzes zijn, waarbij dan alle relevante perspectieven kunnen worden betrokken. Een voorbeeld van een ontwikkeling in deze richting is dat binnen het domein Ruimte het voornemen onder projectleiders bestaat om gezamenlijk te komen tot een doordachte systematiek om tot een keuze voor uit te nodigen aannemers te komen. Ook hebben wij voorbeelden gehoord waarin in de voorbereiding van specifieke aanbestedingen breder wordt gekeken naar wat een slimme combinatie van inkoopbehoeften is. Ook de ingezette ontwikkeling om het projectmanagement in brede zin te verbeteren biedt bijvoorbeeld kansen.

4.4 Het inkoopproces: aanbestedingen als vorm van tactische inkoop en drempelbedragen

Vaak wordt gesproken over "inkoop en aanbesteden". In paragraaf 1.3 is omschreven wat we hier onder "inkoop" en daarvan afgeleid de "inkoopfunctie" verstaan. In een gemeentelijke omgeving krijgt tactische inkoop gestalte in de vorm van aanbestedingen; leveranciers worden (in de regel) geselecteerd en gecontracteerd op basis van het resultaat van een aanbesteding. We onderscheiden:

4.4.1 Europese aanbesteding

Oprachten of raamovereenkomsten met een waarde boven de Europese drempel moeten in principe volgens Europees regime worden aanbesteed. Meestal wordt gekozen voor de zogenaamde openbare procedure of de niet-openbare procedure. In het eerste geval mag elke onderneming die aan de eisen voldoet een aanbod doen; in het tweede geval vindt eerst voorselectie plaats. Europese aanbestedingen worden aangekondigd op de daarvoor aangewezen nationale en Europese platforms; buitenlandse ondernemers hebben op die manier toegang tot de aanbestedingen en moeten in beginsel gelijk worden behandeld. Er is ook een aantal bijzondere procedures. En er zijn – restrictief te interpreteren - uitzonderingen op de Europese aanbestedingsplicht.

In 2023 zijn de Europese drempelbedragen¹¹ voor decentrale overheden, zoals de gemeente, als volgt:

- | | |
|---|--------------------------|
| ➤ Werken | €5.382.000 exclusief btw |
| ➤ Leveringen en diensten | €215.000 exclusief btw |
| ➤ Sociale en andere specifieke diensten | €750.000 exclusief btw |

¹⁰ Tijdens de documentstudie is geconstateerd door de VIC over 2022 dat de prestatieverklaring niet op orde is en dat dit tot onzekerheden leidt ten aanzien van de rechtmatigheid.

¹¹ In bijlage 1 is een nadere verklaring van de verschillende soorten opdrachten opgenomen.

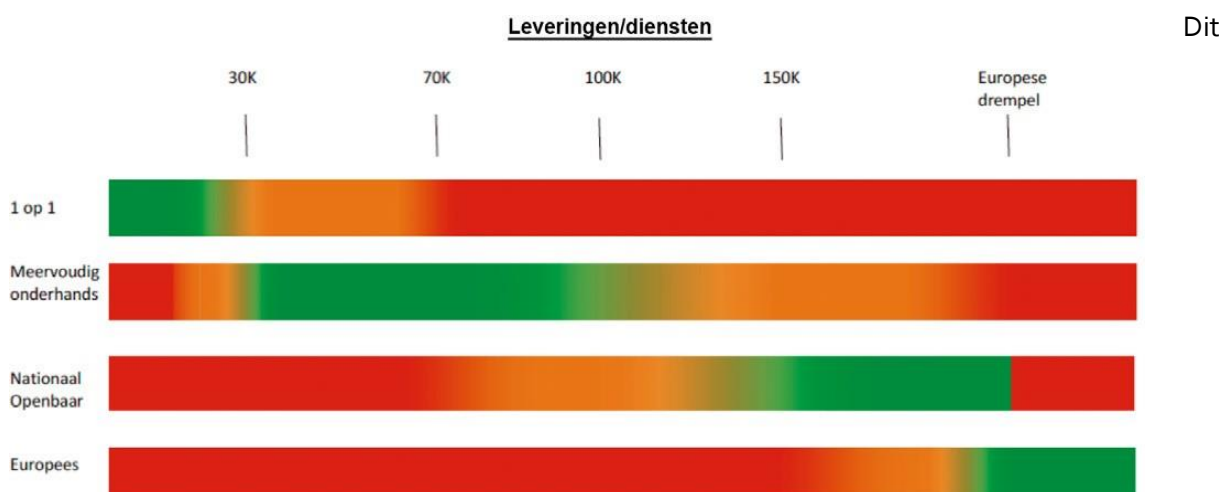
4.4.2 Nationale aanbesteding

Bij opdrachten of raamovereenkomsten met een waarde onder deze drempels is een Europese aanbesteding in de regel niet verplicht. Wanneer niet Europees wordt aanbesteed, wordt over een “nationale aanbesteding” gesproken. Binnen het nationale aanbestedingsregime onderscheiden we:

- *Openbare en niet-openbare nationale aanbesteding*: in essentie vergelijkbaar met Europese aanbesteding, maar wordt alleen op nationale platforms aangekondigd.
- *Meervoudig onderhandse aanbesteding*: De gemeente nodigt rechtstreeks en zonder verdere openbare publicaties een aantal ondernemers uit en kiest vervolgens de economisch meest voordelige offerte. In de regel betreft dit drie tot vijf ondernemers. De Aanbestedingswet 2012 eist dat de keuze voor uit te nodigen ondernemers objectief gebeurt. Op verzoek moet de motivering voor de keuze verstrekt worden.
- *Enkelvoudig onderhandse aanbesteding*, ook wel rechtstreeks 1-op-1 gunnen: er wordt één onderneming uitgenodigd om een offerte uit te brengen – dit dient eveneens op objectieve gronden te geschieden en gemotiveerd te kunnen worden. Gesproken wordt ook in deze gevallen over een “aanbesteding”, maar in feite is sprake van een eenvoudig offerteproces.

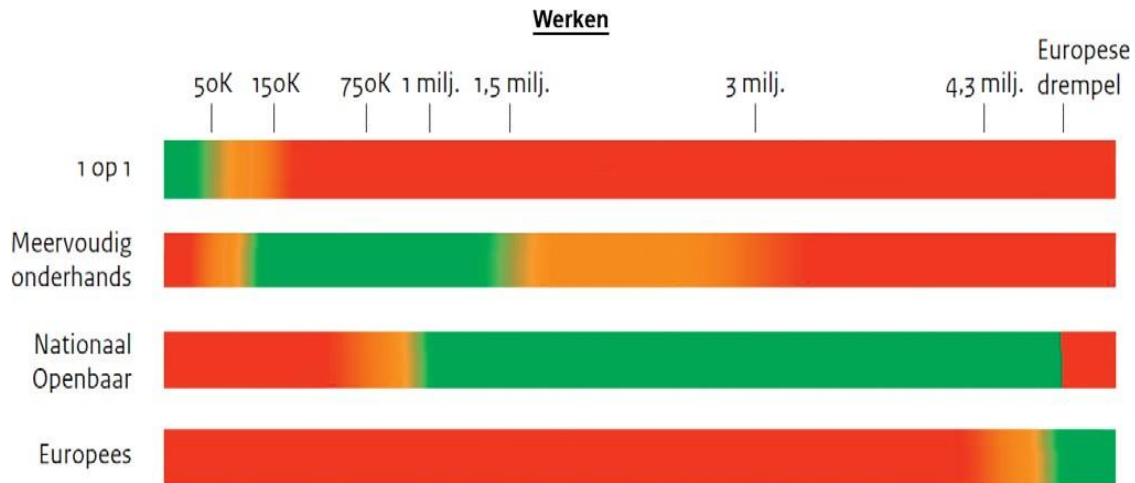
Terwijl er eenduidige wettelijke drempelbedragen gelden voor de vraag of Europees aanbesteed moet worden (of niet), gelden geen eenduidige drempels voor de procedurekeuze als het nationale aanbestedingsregime van toepassing is. Wél is wettelijk bepaald dat de gemeente de procedurekeuze moet maken op basis van objectieve gronden en met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel. Dit laatste is verder uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit. Dit met de Aanbestedingswet 2012 verbonden document bevat allerhande voorschriften. Voor deze voorschriften geldt: pas toe of leg uit. Inzake de procedurekeuze geldt het volgende:

Voorschrift 3.4 A: De aanbestedende dienst beziet per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is, daarbij slaat hij in ieder geval acht op de volgende aspecten: omvang van de opdracht; transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers; aantal potentiële inschrijvers; gewenst eindresultaat; complexiteit van de opdracht; type van de opdracht; het karakter van de markt.



voorschrift is vertaald naar een zogenaamd 'Stoplichtmodel', dat er als volgt uit ziet:

Onderzoek 213a-onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Schagen



In het beleid van de gemeente Schagen is verankerd dat onder de EU-drempel gehandeld wordt volgens dit Stoplichtmodel, zonder dat hier verder invulling aan gegeven is in de vorm van eenduidige grensbedragen. Dit is juridisch juist en bij uitstek in de geest van de Gids Proportionaliteit. Het nadeel is dat voor de organisatie niet op voorhand duidelijk is welke procedure in beginsel gevolgd moet worden én dat echt per geval moet worden gemotiveerd waarom de gekozen procedure passend is.

Daarbij zien wij vanuit onze ervaring als bijkomend risico dat in de praktijk van alledag de flexibiliteit die van de gemaakte keuze uitgaat kan leiden tot het maken van keuzes op basis van gronden als planning, doorlooptijd en administratieve lasten (voor de gemeente), waardoor sneller een 'lichtere procedure' gekozen wordt dan op basis van *alle* gezichtspunten gerechtvaardigd zou zijn. Minder mededinging zal ook afbreuk kunnen doen aan het realiseren van een optimale (integrale) prijs-kwaliteitverhouding, doelmatig en doeltreffend inkopen en gelijke kansen bieden aan ondernemers – stuk voor stuk beleidsdoelen van de gemeente. Al met al komt er een moment dat "minder administratieve lasten" niet opweegt tegen het effect daarvan voor het resultaat.

Om aan deze nadelen tegemoet te komen is gebruikelijk om wél met interne drempelbedragen te werken onder de EU-drempel, bijvoorbeeld (afwijkende waarden kunnen worden gekozen):

- Werken
 - 1-op-1: tot €150.000 exclusief btw
 - Meervoudig onderhands: van €150.000,- tot €1.500.000 exclusief btw
 - Nationaal (niet-)openbaar: vanaf € 1.500.000 exclusief btw en tot de EU-drempel
- Leveringen en diensten
 - 1-op-1 tot: €50.000 exclusief btw
 - Meervoudig onderhands: €50.000 exclusief btw tot de EU-drempel
- Sociale en andere specifieke diensten
 - 1-op-1: tot €50.000 exclusief btw
 - Meervoudig onderhands: €50.000 exclusief btw tot de EU-drempel, of nationaal (niet-)openbaar vanaf €250.000 tot de EU-drempel

Vooropgesteld: de keuze in het beleid om niet met interne drempels te werken is niet onjuist en ook een expliciete variant in het VNG-model. Echter: in de praktijk wordt veelal voor de variant met specifieke bedragen gekozen. Daarmee is voor iedereen in de organisatie op voorhand helder wat het

uitgangspunt is en kan in de regel voor de procedurekeuze ook worden verwezen naar het beleid. Let wel: ook dan blijven uitzonderingen mogelijk, gemotiveerd in lijn met het voorschrift uit de Gids Proportionaliteit, maar het uitgangspunt staat dan duidelijk vast.

4.5 Het inkoopproces: rollen en taken

Binnen de gemeente Schagen zijn de volgende rollen betrokken bij de aanwezige tactische en operationele processen, inclusief contractregistratie en contractmanagement – een en dezelfde medewerker kan rondom inkoop verschillende rollen hebben afhankelijk van de fase en type proces:

Behoeftesteller. Wil vanuit zijn of haar taak een dienst, levering of werk inkopen.¹²

Budget- en mandaathouder. Verplichtingen mogen slechts worden aangegaan nadat de budgethouder heeft geconstateerd dat hiervoor toereikend budget is. De budgethouder is door het college aangewezen en heeft middelen en mandaat toegekend gekregen om bestedingen te verrichten ten laste van budgetten. Hij of zij moet dus instemmen met de wens van de behoeftesteller. Is het bedrag groter dan €100.000? Dan is ook instemming van de leidinggevende vereist. Als de leidinggevende tevens budgethouder is, is instemming van zijn/haar leidinggevende vereist.

Contracteigenaar (ook: contractverantwoordelijke). Het is vaak een lijnverantwoordelijke die intern verantwoordelijk is voor het resultaat en effect van de uitvoering van het contract. De contracteigenaar ziet toe op juiste registratie in het contractregistratiesysteem door de contractbeheerder en is verantwoordelijk voor tijdige actie (verlengen, contract opzeggen, et cetera).

Contractmanager. Monitort de werking van contracten, legt dit vast en stelt waar nodig bij. Ondersteunt de contracteigenaar bij de dagelijkse uitvoering.

Centrale contractmanager. Is belast met het professionaliseren van contractmanagement, het houden van het totaaloverzicht van de lopende contracten en het rapporteren daarover.

Contractbeheerder. Verantwoordelijk voor het registreren en archiveren van contracten, het bewaken en signaleren van expiratedata en het rapporteren over (de werking van) contracten.

Directie. Neemt besluit als behoeftesteller/budget- en mandaathouder niet het advies van de inkoopadviseur volgt ten aanzien van de te volgen aanbestedingsprocedure.

Inkoopadviseur (ook: Adviseur Inkoop). Adviseert over de te volgen aanbesteding aan behoeftesteller en budget- en mandaathouder. Een inkoopadviseur dient nu bij alle opdrachten groter dan €10.000 exclusief btw verplicht om advies gevraagd te worden door de behoeftesteller. Indien het inkoopadvies niet gevolgd wordt, dient de keuze voor de te volgen aanbestedingsprocedure te worden genomen door de Directie. Indien sprake is van een meervoudig onderhandse, nationale (niet-)openbare of Europese aanbesteding, verzorgt de inkoopadviseur in principe ook de procesondersteuning vanaf het moment dat een inkoopstrategie wordt opgesteld tot en met contractering, inclusief de communicatie met de markt en de contractregistratie/archivering. Inkoopadviseurs hebben dus een *hybride* rol: enerzijds zijn zij adviseur, anderzijds ondersteunen zij aanbestedingen.

PAV-er (*prestatieakkoordverklaarder*). Verantwoordelijk voor het goedkeuren van prestaties en facturen en/of het aanmaken van verplichtingen.

¹² Voor de Adviseur Inkoop vormt de behoeftesteller samen met de budget- en mandaathouder de 'Interne klant' (vgl. 4.1).

4.5.1 Praktische implicaties keuze verplichte consultatie vanaf €10.000

Wij hebben begrepen dat de keuze om inkoopadviseurs verplicht te consulteren bij alle opdrachten vanaf €10.000 exclusief btw – in plaats van vanaf €30.000, wat de alternatieve keuze was - is gemaakt vanuit de gedachte dat zo meer grip ontstaat op de processen en de inkopen binnen de gemeente, met als onderliggende doel om meer “in control” te komen, ook qua rechtmatigheid. Van belang is om inzichtelijk te hebben dat de keuze kwantitatief forse implicaties met zich mee brengt. Afgesproken is dat inkoopadviseurs binnen twee werkdagen reageren op adviesaanvragen. Een snelle reactie is begrijpelijkerwijs van belang voor het primaire proces, om te voorkomen dat het verstrekken van relatief kleine opdrachten vertraagt. Om een indicatie van de impact van de keuze voor een drempelbedrag te geven op de *workload* van de inkoopadviseurs en het primaire proces, is het volgende staatje opgenomen met het aantal inkoopcrediteuren boven een omzetgrens over 2022:

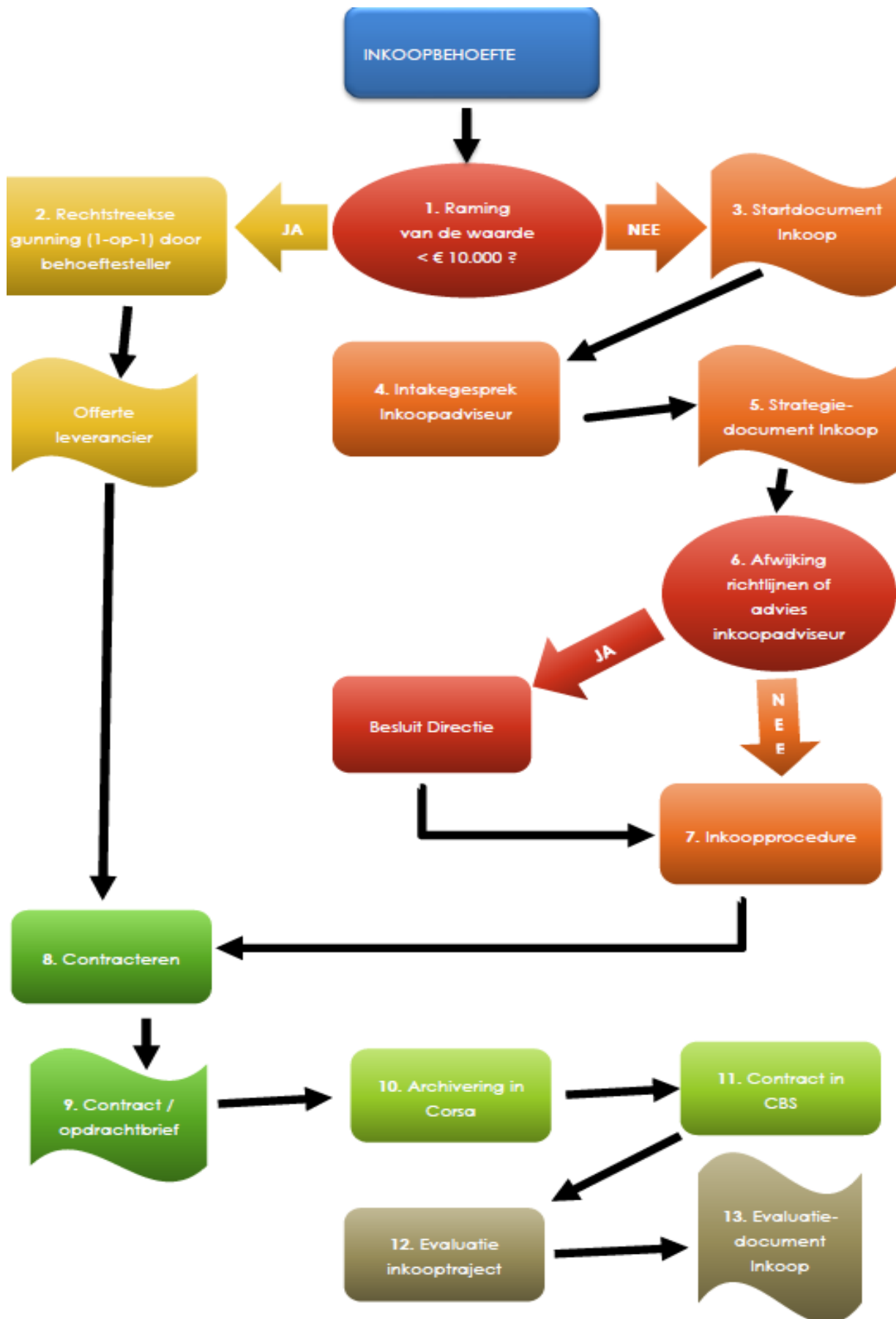
- Meer dan €150.000 exclusief btw: ca. 40
- Meer dan €30.000 exclusief btw: ca. 140
- Meer dan €10.000 exclusief btw: ca. 280
- Meer dan €1.500 exclusief btw: ca. 650

Let wel: in de praktijk staan deze aantallen niet gelijk aan het aantal opdrachten dat jaarlijks wordt verstrekt, waarbij de inkoopadviseur dan vooraf geconsulteerd moet (gaan) worden. Wij verwachten dat de keuze om de drempel niet op €30.000 maar op €10.000 te leggen in de praktijk kwantitatief nog een sterker effect zal hebben dan bovenstaande indicatie suggereert. Bij bedragen tussen de €10.000 en €30.000 zal gemiddeld minder vaak sprake zal zijn van duur- en/of raamovereenkomsten, en meer van ad hoc-opdrachten. In die gevallen zal dus relatief vaker het tactisch inkoopproces doorlopen moeten worden en de inkoopadviseur verplicht geconsulteerd worden. Ook zal bij crediteuren boven de €30.000 sprake zijn van meerdere opdrachten die eerder groter dan €10.000 exclusief btw zijn. In die gevallen moet dan dus ook meermaals advies worden ingewonnen.

Of de keuze om veel vaker verplichte inkoopadviezen te vragen daadwerkelijk rechtmatigheidsrisico's mitigeert valt te bezien. In het kader van rechtmatigheid zijn (vooralsnog) de Europese aanbestedingsdrempels van belang; ter illustratie: er kan 21 keer een opdracht van €10.000 exclusief btw worden verstrekt voordat deze drempel in het geding komt. Het lijkt ons zaak om in de eerste plaats te waarborgen dat inkoopadviseurs tijdig betrokken worden bij grotere opdrachten, waar de Europese drempel daadwerkelijk in het geding kan komen. Voorts kan via een SPEND-analyse – dit gebeurt sinds kort periodiek, vgl. par. 4.9 – door inkoopadviseurs en/of de centrale contractmanager gewezen worden op rechtmatigheidsrisico's, maar ook op kansen om schaal- en synergievoordelen te benutten. Met de keuze om inkoop verplicht al vanaf €10.000 exclusief btw te consulteren, is hiervoor, maar ook voor het goed informeren van de (vak)teams over hoe goed in te kopen beduidend minder tijd. Ook verwachten wij dat voor de (vak)teams niet altijd duidelijk is wat nut en noodzaak van deze relatief lage drempel is. Dit kan het draagvlak voor het betrekken van inkoopadviseurs en dus de naleving van deze afspraak ondermijnen – en zou daarmee een averechts effect betekenen.

4.6 Het inkoopproces: in opzet duidelijk aanwezig

Voor het inkoopproces (het sluiten van contracten door een aanbesteding inclusief contractregistratie en -management) is in het inkoopbeleid van de gemeente Schagen onderstaande *flowchart* opgenomen. Hierin worden de stappen weergegeven die intern doorlopen zouden moeten worden bij inkoop. Er zijn op dit moment geen nadere procesbeschrijvingen / werkinstructies; het beleid zelf bevat de procesbeschrijving. Zeker voor dit moment achten wij dit voldoende.



Figuur: Flowchart proces conform inkoopbeleid 2022

In het geval van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding geldt dat – mits bij >€10.000 positief advies inkoopadviseur - door de behoeftesteller zelf in samenspraak met de budget-en mandaathouder een offerte kan worden opgevraagd, worden gegund en vervolgens alle bijbehorende beheerhandelingen verricht. In het geval gekozen wordt voor een meervoudig onderhandse, nationale (niet-)openbare of Europese aanbesteding geldt dat processtep 7. hierboven (Inkoopprocedure) weer bestaat uit allerlei processtappen, die passen bij de gekozen aanbestedingsprocedure en worden ondersteund door de inkoopadviseur.

Bij opdrachten waarbij een inkoopadviseur betrokken is, wordt een inkoopstrategie opgesteld in samenspraak met de behoeftesteller. In eerste instantie heeft dit een "lichte" opzet gekregen, waarin belangrijkste keuzes worden vastgelegd in een eenvoudig digitaal formulier. Als sprake is van een meervoudige, nationale (niet-)openbare of Europese aanbesteding is het de bedoeling dat een uitgebreidere inkoopstrategie wordt opgesteld. In deze fase is ruimte om ook stil te staan bij de meer ethische/ideële doelen van het inkoopbeleid en deze per geval zo goed mogelijk te vertalen naar de specifieke opdracht, bijvoorbeeld als het om duurzaamheid en kansen voor lokale ondernemers gaat.

4.7 Het inkoopproces: in de praktijk onvoldoende nageleefd

Zoals wij in hoofdstuk 6 ook zullen stellen is naar ons oordeel sprake van een in opzet duidelijk en adequaat proces. Daarmee zeggen we: als dit structureel nageleefd wordt, dan zijn er voldoende waarborgen ten aanzien van in ieder geval de rechtmatigheid. Andersom geldt dan dat de vastgestelde (on)rechtmatigheid een indicator is voor de vraag of een dergelijk proces in de praktijk nageleefd wordt, althans of aannemelijk is dat het vanzelfsprekend is dat dat het geval gaat zijn. Zowel de interne controle als de accountantscontrole over boekjaar 2022 geven duidelijke conclusies in dit verband: er is sprake van forse onrechtmatigheid rondom inkoop en aanbesteden, een proces zoals dat voor de toekomst is opgezet is dus in ieder geval de laatste jaren onvoldoende nageleefd.

De tussenrapportage (1^e halfjaar, 1 september 2022) en eindrapportage Verbijzonderde Interne Controle (VIC) 2022 bevatten verschillende bevindingen ten aanzien van verschillende processen en de nodige context en duiding daarbij. Bevindingen zien onder meer op het inkoopproces, namelijk 1) het inkoopproces wordt onvoldoende beheerd, 2) er zijn rechtmatigheidsfouten geconstateerd, 3) de DAS is onrechtmatig en 4) het contractbeheer is niet op orde. De rechtmatigheidsfouten zijn geconstateerd op basis van een uitgevoerde SPEND-analyse, waarbij voor elke crediteur waar sprake is van totale inkopen van meer dan €215.000 exclusief btw (Europese aanbestedingsdrempel voor leveringen en diensten) in de periode 2019 – 2022 per dossier bekeken is of aan de Europese aanbestedingsplicht is voldaan. De externe accountant heeft deze conclusies overgenomen. Uiteindelijk is vastgesteld dat er sprake is van een fout ter hoogte van ca. €4,5 mio, omdat 20 van de 95 onderzochte crediteuren als onrechtmatig zijn beoordeeld.

Deze bevindingen zijn als gegeven en vertrekpunt gehanteerd in dit onderzoek – wij hebben deze controles niet opnieuw gedaan.¹³ In de VIC-rapportage komt een duidelijke rode draad naar voren: "Uit de beoordeling van de processen blijkt, dat er een enorme kloof is tussen opzet en werking."

¹³ Wél verdient wat ons betreft de volgende bevinding duidelijk nuance: ten aanzien van het gebruik van een Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) voor inhuur per se – daarnaast is geconstateerd dat er formele gebreken kleefden aan het gebruikte DAS, dit stellen wij niet ter discussie. Gesteld wordt "Het is maar zeer de vraag of alle categorieën die onder inhuur vallen gangbare aankopen betreffen (een vereiste voor het kunnen gebruiken van een DAS) en of de inzet van een DAS rechtmatig

De account stelt in het verslag 2022 in het verlengde hiervan dat de organisatie “uiterst kwetsbaar is” in haar inkoopproces. Als belangrijke oorzaak wordt genoemd het decentraal beleggen van de verantwoordelijkheid voor dit proces, terwijl daar bij een groot aantal medewerkers onvoldoende specifieke kennis is om deze verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Zoals wij in Hoofdstuk 6 ook stellen is vanuit de nu gekozen opzet met de verplichte consultatie van de inkoopadviseur dit gesignaleerde probleem grotendeels opgelost. Deze oplossing werkt natuurlijk alleen als het proces zoals dat is opgezet wordt nageleefd.

Overigens constateert de VIC ook dat het herstelproces is gestart om de organisatie op orde te brengen en stappen zijn gemaakt.¹⁴ In het accountsverslag 2022 constateert de externe accountant dat het belang van rechtmatigheid van aanbesteding op dit moment volop aanwezig is in de organisatie. De accountant heeft het college geadviseerd om gebruik te maken van dit moment om de interne beheersing te verbeteren – overigens vanuit het besef dat het niet eenvoudig is om het rechtmatigheidsaspect structureel te borgen in de organisatie.

Gewezen mag worden op het feit dat door het college in het beleidsdocument 2022 wordt onderkend dat de organisatie op dit punt niet op orde is. Niet voor niets ligt de focus van het beleid nadrukkelijk op de praktisch-operationele aspecten, op het “in control” willen komen en het op orde brengen van de basis. Ook in de *Notitie contractbeheer en -management 2022* een open vizier:

Het inkoopproces binnen de gemeente is te vrijblijvend, medewerkers kunnen gemakkelijk zelf contracten afsluiten zonder inkoop te consulteren. Dit heeft als gevolg dat op regelmatige basis onrechtmatig wordt ingekocht of ingehuurd. Hierbij voldoen wij dan niet aan de vereisten van de wet en de aanbestedingsregels worden dan ook niet gevolgd. Dit leidt ook tot ongewenste contracten die jarenlang stilzwijgend kunnen doorlopen tegen ongunstige voorwaarden.

Tijdens ons verdere onderzoek hebben wij in ieder geval de essentie van bovenstaande bevindingen herkend en ook erkend zien worden. Dat geldt dan zowel voor het feit dat het afgesproken proces in ieder geval tot voor kort niet altijd werd doorlopen, als voor het feit dat dit resulteert in onrechtmatigheden en rechtmatigheidsrisico's, als voor het feit dat specifieke inkoopkennis vereist is om als organisatie goed te kunnen inkopen. Ook herkennen we dat het belang van rechtmatig inkopen inderdaad onderkend wordt en dat de organisatie het beter wil gaan doen.

Het beeld dat de inkoopadviseurs in de huidige situatie nog niet altijd tijdig betrokken worden, wordt bevestigd in de dossiers die we hebben bekeken onder de EU-drempel. In meerdere gevallen is hier geen inkoopadviseur bij betrokken geweest, het dossier gebrekkig en/of voor ons niet duidelijk

en doelmatig is.” In de literatuur en het vakgebied is inderdaad discussie (geweest) over de inzet van deze aanbestedingsvorm voor inhuur. Zonder hier een uitgebreid juridisch advies te poneren, achten wij het goed verdedigbaar om inhuur van extern personeel (mede) in te vullen door middel van zo'n DAS. In de praktijk blijkt dit bovenal een nuttig middel om (mede) te voorzien in een rechtmatige wijze van inhuur, gelet op het feit dat inhuur inherent dynamisch is. Wél onderschrijven wij het element uit het bijbehorende advies, dat het aanbeveling verdient een inkooppakketstrategie voor de gehele inhuurbehoefte te ontwikkelen, waarbij tot een doordachte mix wordt gekomen van verschillende typen contracten en aanbestedingen om optimaal invulling te geven aan de inhuurbehoefte.

¹⁴ Vgl. “Inmiddels is fase 1 van het herstelproces gestart om de organisatie op orde te brengen. Er zijn inmiddels stappen gemaakt. Sinds 1 januari 2022 houden de directie en concerncontroller maandelijks reviewgesprekken met de teamleiders over de voortgang van prestaties, personeel en poen, de concerncontroller houdt maandelijks risicomangementesprekken met de teamleiders en de adviseurs AO/IB rapporteren elk kwartaal de voortgang van de aanbevelingen van de VIC en accountant aan de directie, concerncontroller, college en auditcommissie. Het herstel bestaat uit meerdere fases en duurt meerdere jaren, daarom adviseren wij u dit te vertalen naar een tijdlijn. Het is voor alle betrokkenen dan helder wat gaan we doen, wat is gerealiseerd en waar we nu staan.”

geworden of meerdere offertes zijn opgevraagd en zo nee, of dit objectief gerechtvaardigd en proportioneel was. Uit de bekeken Europese dossiers zijn geen majeure bevindingen naar voren gekomen ten aanzien van de rechtmatigheid.¹⁵ Uit de over het algemeen volledige en goed navolgbare dossiers maken wij op dat de Europese aanbestedingen adequaat zijn uitgevoerd met betrokkenheid van een inkoopadviseur.

Een bevinding ten aanzien van het proces is dat op dit moment in de praktijk niet geborgd is dat de budgethouder- en mandaathouder en in voorkomende gevallen ook de leidinggevende *vooraf* goedkeuring geeft op de te volgen inkoopstrategie en aanbesteding. Dit achten wij wel wenselijk: enerzijds om de verantwoordelijkheid te beleggen waar deze rust. Onwenselijk is dat een aanbesteding wordt voorbereid en uitgevoerd, en pas achteraf blijkt dat de eindverantwoordelijke niet instemt met contractering: intern leidt dit tot grote verspilling van tijd en energie, extern wordt een onbetrouwbare opdrachtgever gezien. Bovendien kunnen ondernemers in toenemende mate aanspraak maken op kostenvergoeding, vanwege onnodig late intrekking van een aanbesteding.

4.8 Verplichtingenadministratie

In de loop van 2022 is in het financiële systeem een verplichtingenworkflow ingericht. De essentie hiervan is dat niet pas ten tijde van de registratie van een factuur bekend is dat beslag is gelegd op een deel van het budget, maar dat dit al bij het verstrekken van een opdracht – het aangaan van een bindende financiële verplichting – bekend is. Het is de bedoeling dat de PAV'er (veelal ook de behoeftesteller) de verplichting aanmaakt inclusief beschrijvende informatie en relevante documenten. De budget- en mandaathouder keurt de verplichting vervolgens goed (of niet). Op dat moment is de aanbesteding dus al doorlopen; in feite wordt het resultaat van de aanbesteding c.q. offerteprocedure geaccordeerd. Daarna wordt automatisch een orderbevestiging gegenereerd die aan de leverancier wordt gezonden. Vervolgens stuurt de leverancier na het verrichten van de prestaties een factuur en wordt geregistreerd of de prestatie is geleverd. Als dat zo is, dan wordt de factuur automatisch betaalbaar gesteld, zolang dit binnen de verplichting past.

Tijdens het onderzoek hebben wij het beeld gekregen dat een en ander is opgezet en werkend is, maar nog niet bij iedereen bekend en vaker ook nog niet toegepast. Verplichtingen ontstaan door in te kopen en zijn een resultaat van het inkoopproces. Op dit moment is er geen koppeling tussen beide processen; de inkoopadviseur heeft in de huidige verplichtingenworkflow geen enkele rol.

4.9 Monitoring beleid en uitvoering

Ons beeld is dat de medewerkers binnen taakveld Inkoop (zie voor een beschrijving van de organisatie verder het volgende hoofdstuk) vooralsnog primair onderling bepalen welke acties die voortvloeien uit het beleid in welke volgorde worden opgepakt en intern, binnen het taakveld, de voortgang vastleggen. Wij hebben geen processen of initiatieven aangetroffen om de uitvoering van het inkoopbeleid te monitoren. In de gesprekken die we hebben gevoerd hebben we vernomen dat er in het verleden wel initiatieven zijn geweest om het inkoopproces op een hoger volwassenheidsniveau te krijgen, maar deze initiatieven zijn niet verder uitgewerkt of doorgevoerd in de organisatie. Er is bijvoorbeeld geen sprake van tussentijdse rapportages op directie- of collegeniveau als het gaat om

¹⁵ Wél hebben we geconstateerd dat de gunningsbeslissing naar ons oordeel niet in alle gevallen voldoet aan de vereisten die de Aanbestedingswet 2012 hieraan stelt.

de mate waarin de doelstellingen bereikt worden, althans deze zijn niet specifiek voorzien in het beleid zelf en ook niet anderszins door ons aangetroffen.

Wél vinden controles op de rechtmatigheid plaats, door taakveld Inkoop, ondersteund door de AO/IB-adviseurs en in het verlengde daarvan in 2022 nog door de externe accountant.¹⁶ Ronduit opmerkelijk is dat tot medio 2022 geen SPEND-analyse werd gemaakt in het kader van de rechtmatigheidscontrole, niet intern en zo hebben wij begrepen ook niet door de externe accountant om te beoordelen of de dossiers die (mogelijk) (Europees) aanbesteed hadden moeten zijn ook (zo nodig) aanbesteed waren. Per 2022 is dit opgepakt, waaruit de stevige conclusies ten aanzien van onrechtmatigheden zijn voortgevloeid (vgl. par. 4.7). Wij hebben begrepen dat inmiddels periodiek (per kwartaal) een SPEND-analyse wordt gemaakt en geactualiseerd. Leidinggevenden worden periodiek op relevante bevindingen uit die SPEND-analyse gewezen evenals op binnenkort expirerende contracten, zodat zo nodig tijdig actie kan worden ondernomen.

¹⁶ Vanaf boekjaar 2023 geeft de accountant geen oordeel meer over de rechtmatigheid. Het college legt dan in de jaarstukken zelf verantwoording af over de rechtmatigheid. De accountant stelt dan nog wel vast of dat 'getrouw' gebeurt.

5 Situatieschets organisatie

5.1 Inkooporganisatie gemeente Schagen: gecoördineerd model

Er zijn verschillende modellen denkbaar om inkoop te organiseren:

- **Centrale inkoop:** alle inkoop vanuit één punt; teams kopen zelf niet meer in, maar worden alleen betrokken om de specificaties op te stellen.
- **Hybride inkoop:** centrale inkooporganisatie waarbij inkoopadviseurs in de teams opereren; gedetacheerd zijn bij andere teams, maar formeel onder centrale inkoop vallen.
- **Decentrale inkoop:** ieder team is zelf volledig verantwoordelijk voor alle inkoop. Er is geen centrale afdeling waar teams advies of ondersteuning kunnen krijgen.
- **Gecoördineerde inkoop:** deels centraal, deels decentraal; complexere aanbestedingen worden centraal begeleid en teams mogen zelf eenvoudigere inkopen doen en kunnen voor advies terecht bij centrale inkoopadviseurs; centraal wordt ook de werking van de inkoopfunctie als geheel bewaakt en bevorderd.

Hoewel her en der de nadruk op de decentrale verantwoordelijkheid voor inkoop binnen de organisatie wordt gelegd, kunnen wij het beleid lezende en de praktijk gehoord en gezien hebbende niet anders dan concluderen dat binnen de gemeente Schagen feitelijk gekozen is voor het model van gecoördineerde inkoop. Teams mogen zelf inkopen en de budget- en mandaathouders in die teams zijn hier ook eindverantwoordelijk voor; echter bij inkopen boven de €10.000 moeten de inkoopadviseurs verplicht betrokken worden. Het is voorts de rol van de inkoopadviseurs om aanbestedingen (in principe vanaf meervoudig onderhands) te ondersteunen. Ook is het opstellen en implementeren van het inkoopbeleid primair belegd bij het centrale taakveld Inkoop, binnen Team Financiën. Als het om contractbeheer en -management gaat zien we in principe een zelfde rolverdeling: primair de verantwoordelijkheid van de teams zelf, centraal advies en ondersteuning.

5.2 Aansluiting op visie op control: Three Lines Model

Het hanteren van het gecoördineerde model is niet ongebruikelijk binnen gemeentelijke organisaties en doet ons inziens ook recht aan de grote diversiteit aan inkopen enerzijds en de noodzaak om doelmatig, doeltreffend en rechtmatig in te kopen anderzijds. De keuze voor het gecoördineerde model sluit bovendien aan bij de visie van de organisatie op *control*. De organisatie staat namelijk voor om te werken volgens het zogenaamde Three Lines Model. Binnen de gemeente Schagen vormen de primaire processen de eerste lijn, adviseurs, waaronder die uit het taakveld Inkoop, de tweede; de derde lijn wordt belichaamd door de AO/IB-adviseurs en de controller, die overigens vanuit de directiestaf een bredere rol speelt. Oftewel: budget- en mandaathouders uit de teams die iets willen inkopen zijn hier primair verantwoordelijk voor, taakveld Inkoop moet een stevige adviesrol krijgen én nemen en zo helpen zorgen dat de teams hun verantwoordelijkheid goed (kunnen) invullen.

Uit de interviews en enquête komt onderkenning van deze rolverdeling op hoofdlijnen naar voren, al zijn de precieze rollen en taken niet voor iedereen altijd helder. Ook komt over de hele linie naar voren dat een stevigere, proactieve adviesrol vanuit de tweede lijn welkom is. Daarbij is van belang te onderkennen dat de adviseurs rondom inkoop niet *alleen* een adviserende rol hebben; zij hebben nadrukkelijk ook een *ondersteunende rol*, die in termen van aantallen uren de meeste aandacht vergt. Inkoopadviseurs hebben dus een *hybride* rol: enerzijds zijn zij adviseur anderzijds ondersteunen zij.

5.3 Inkoop niet letterlijk op de kaart van de organisatie

De inkoopadviseurs en het centrale contractmanagement zijn ondergebracht binnen het 'taakveld Inkoop', onderdeel van het team Financiën binnen het domein Bedrijfsvoering. Dit is geen onbegrijpelijke keuze. Maar: "Inkoop" is iets anders dan "Financiën" en een aandachtsgebied op zich. Opvallend is daarom wel dat 'Inkoop' anders niet als apart en relevant veld terugkomt in het organogram (zie bijlage 3). Dit in tegenstelling tot andere tweedelijnsfuncties als Juridische Zaken, Communicatie, Financiën zelf en I&A. Dat Inkoop – letterlijk – niet op de kaart van de organisatie staat is niet ideaal; de rest van de organisatie moet de adviseurs binnen het taakveld goed kunnen vinden.

5.4 Formatie-ontwikkeling inkoop

Het taakveld Inkoop bestaat in termen van formatie in de nieuwe organisatiestructuur nog uit 2fte Adviseur Inkoop (schaal 10), 1fte Contractmanager (schaal 10) en 0,67fte Medewerker contractbeheer (schaal 8). De leidinggevende is de Teamleider Financiën. Met de ingezette organisatieontwikkeling is het aantal fte Adviseur Inkoop teruggeschoefd van recent nog 4 naar 2 fte inkoopadviseur. In de gesprekken die wij hebben gevoerd is duidelijk geworden dat eind 2022 nog sprake was van een formatie van 4 fte. Na vertrek van een van de inkoopadviseurs is deze formatie destijds niet opgevuld. Niet duidelijk voor ons is geworden waar deze teruggang in formatie precies op gebaseerd is. In hoofdstuk 6 zullen wij signaleren dat dit een ontwikkeling is die op zijn best op gespannen voet staat met de doelstellingen van het vastgestelde beleid en de context van de basis niet op orde hebben en niet "in control" zijn. In kwantitatief opzicht staat de formatie – en daarmee ook de realisatie van de beleidsdoelen – dus onder druk en ook is de spoeling dun als het gaat om de continuïteit van kennis en expertise. Wél is extra formatie gecreëerd voor het ondersteunen van het contractmanagement.

5.5 Organisatie inhuur binnen gemeente Schagen

Ten aanzien van de productgroep Flexibele arbeid ('inhuur van personeel') geldt dat binnen het domein Bedrijfsvoering nu nog twee teams nadrukkelijk betrokken zijn: Team Financiën (taakveld Inkoop) en team HR & Communicatie (P&O-adviseurs). Vanuit het perspectief van de interne klant is dit onwenselijk: er worden verplicht meerdere adviseurs geconsulteerd die ook niet in alle gevallen in dezelfde lijn adviseren. Vanuit bedrijfsvoeringsperspectief is dit ook niet optimaal: er zijn meerdere adviseurs met hetzelfde vraagstuk bezig. Tegelijkertijd zijn beide expertises: HR en Inkoop wel relevant om doelmatig, doeltreffend en rechtmatig in te huren. Bij uitstek voor 'inhuur' geldt bovendien dat het wenselijk is een meer strategische blik op inkoop te ontwikkelen: Wanneer zelf doen en wanneer externe expertise? Wanneer externe expertise als adviesopdracht en wanneer als inhuur? Als we inhuren wat vinden we dan belangrijk? En hoe organiseren we dit dan op een doelmatige en doeltreffende manier? Omdat 'inhuur' inherent dynamisch is, is ook de rechtmatigheid rondom inhuur voor veel organisaties een relevant risico – de bevindingen ten aanzien van de rechtmatigheid over 2022 ondersteunen dit voor Schagen; het betrof ook de nodige inhuurdossiers.

Om deze situatie te verbeteren is inmiddels een principebesluit genomen om een zogenaamde inhuurdesk in te richten. Wij begrijpen dat over de precieze invulling op het moment van het schrijven van dit rapport wordt nagedacht. Idealiter wordt naar ons inzicht de inhuurdesk zo ingericht dat de betreffende P&O-adviseur(s) ook daadwerkelijk de tweedelijnsverantwoordelijkheid krijgen voor de inkoop van flexibele arbeid. De inkoopadviseurs hebben hier dan in beginsel geen rol meer in, anders dan procesondersteunend bij complexere aanbestedingen gericht op inhuur, zoals het sluiten van raamovereenkomsten of het instellen van een Dynamisch Aankoop Systeem (DAS).

5.6 Expertise Duurzaamheid en SROI rondom inkoop en aanbesteden

In het inkoopbeleid wordt gesproken over ethische/ideële doelen, zoals duurzaamheid en SROI, die tezamen ook wel onder de noemer “maatschappelijk verantwoord inkopen” worden geschaard.

“Duurzaam inkopen” is een vraagstuk met veel facetten: het gaat dan met name om ambitieniveau (wát is precies duurzaam en hóe duurzaam willen we zijn?) en om realiteitszin (hebben we voldoende budgetten, gaat ‘duurzaamheid’ in voldoende mate samen met andere inkoopdoelen die de gemeente heeft?). Hoewel de inkoopadviseurs hier weldegelijk een faciliterende en aanjagende rol in kunnen spelen, kan naar onze overtuiging gelet op de complexiteit van dit onderwerp niet van taakveld Inkoop verwacht worden dat zij degene zijn die dé duurzaamheidsexpert zijn. Dit pretendeert het beleid ook niet, nu het inkoopbeleid volgend is aan de primaire doelen van de organisatie, waaronder de duurzaamheidsdoelen, en deze primaire doelen niet zelf definieert. Dit neemt niet weg dat in de praktijk nu een lacune wordt ervaren: er zijn geen specifieke doelen ten aanzien van duurzaam inkopen terwijl dit in algemene termen wel als uitgangspunt is benoemd en de expertise om optimaal invulling aan dit uitgangspunt te geven wordt als niet direct aanwezig ervaren. Dit betekent niet dat het geheel geen aandacht heeft, op projectniveau komt het aan de orde in het contact tussen de behoeftesteller en de inkoopadviseur. Daarmee heeft de inbedding van duurzaamheid bij inkoop een tamelijk willekeurig en ad-hoccerig karakter.

Ten aanzien van *social return on investment* – het zorgen voor kansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door middel van overheidsopdrachten van de gemeente Schagen – geldt een vergelijkbare dynamiek. Bij *SROI* is met name van belang dat een werkbare systematiek wordt gevolgd waarop ook daadwerkelijk gestuurd wordt. Wij hebben begrepen dat in het verleden sprake was van een regionale functionaris die hier voor meerdere gemeenten op toe zag, maar eveneens dat deze vacant geworden positie tot op heden niet is ingevuld. Ook hier wordt een leemte ervaren.

5.7 Specialistische juridische expertise rondom inkoop en aanbesteden

Het aanbestedingsrecht ontwikkelt zich voortdurend en is niet eenvoudig van aard, met veel open normen, invulling via bijna dagelijkse jurisprudentie en wisselende interpretaties. Bewuste en zorgvuldige toepassing is geboden – overigens juist ook om de ruimte die de wet- en regelgeving biedt te kennen en niet onnodig rigide en risicomijdend met de regels om te springen in de praktijk. In de regel mag van de inkoopadviseurs en centrale contractmanager verwacht worden dat zij op dagelijkse basis adviezen en ondersteuning kunnen geven met inachtneming van wettelijke (on)mogelijkheden. Tegelijkertijd is op momenten een juridische toets wenselijk, bijvoorbeeld als de adviseur twijfelt over de passende interpretatie of wanneer rondom grotere aanbestedingen onomkeerbare besluiten worden genomen. De juristen zijn gepositioneerd binnen het team Bestuurlijke & Juridische Zaken; in ieder geval één van hen is zich inmiddels (mede) aan het toeleggen op het aanbestedingsrecht. Op dit moment is wel sprake van incidentele contacten tussen het taakveld Inkoop en de juristen, maar niet van een structurele samenwerking en een op momenten vaste rol voor de jurist. Dit achten wij wel wenselijk.

5.8 Systemen rondom inkoop

Het inkoopproces, inclusief contractbeheer en -management wordt ondersteund door meerdere digitale systemen. Deze worden uiteengezet in bijlage 4. Er is sprake van in ieder geval vijf systemen die dagelijks belangrijke stappen in het inkoopproces ondersteunen. Vanuit het perspectief van de behoeftesteller, de interne klant, betekent dit functioneel weergegeven:



Voor zover wij dat hebben kunnen beoordelen is ieder systeem op zich adequaat ingericht en werkend. Echter, tussen geen enkel systeem is sprake van een koppeling. Dit vergroot de kans op niet-gebruik van systemen, fouten, en zorgt voor extra administratieve last. Er is niet één workflow die het inkoopproces (grotendeels) ondersteunt, in ieder geval voor wat betreft de financieel-administratieve vastlegging. Het gebruik van systemen wordt ook niet afgedwongen. Parallel aan dit onderzoek loopt een Europese aanbesteding voor [een nieuw Zaaksysteem](#). De implementatie hiervan biedt mogelijk kansen voor het integreren van meerdere stappen en/of systemen. Het heeft ook voordelen het financiële systeem, met als basis de verplichtingenworkflow, als basissysteem te zien.

5.9 Regionale samenwerking op het gebied van inkoop

Er is momenteel sprake van een informele samenwerking in de regio – voor zover het niet gaat om de inkopen uit het sociale domein die regionaal zijn georganiseerd. Tijdens een periodiek overleg wisselen inkoopadviseurs uit verschillende gemeenten in Noord-Holland-Noord ervaringen en ideeën uit. Ook praktische zaken worden hier uitgewisseld. Er is op dit moment geen focus op het benutten van potentiële schaal- en synergievoordelen van meer gezamenlijk inkopen, op een enkele aanbesteding na (bijv. rioolwerkzaamheden en uitzendkrachten). Dit veronderstelt ook dat de betrokken organisaties zelf voldoende tijd in beeld hebben welke aanbesteding wanneer uitgevoerd kunnen of moeten worden. In ieder geval voor de gemeente Schagen geldt dat een dergelijke kalender die dit inzicht biedt, nu effectief nog niet bestaat. Eén van de maatregelen in het nieuwe beleid is dat een dergelijk overzicht er wel moet gaan komen om de basis op orde te brengen.

5.10 Klachtenmeldpunt aanbesteden

De gemeente heeft een klachtenregeling voor inkoop- en aanbestedingsprocedures ingericht, zoals verwacht mag worden. Klachtafhandeling geschiedt als dat al aan de orde is door een extern bureau.

5.11 Informatievoorziening / communicatie

Er wordt op verschillende manieren gecommuniceerd over (de implementatie van) het inkoopbeleid. Omdat beleid, proces en organisatie in dit geval in grote mate vermengd zijn (vgl. par. 3.5), ziet de communicatie over het inkoopbeleid vanzelfsprekend ook op het te doorlopen inkoopproces en de organisatie daaromheen. We onderscheiden interne en externe communicatie en passieve en actieve communicatie en gaan daarbij uit van hetgeen wij aantreffen tijdens onze onderzoeksfase. Mogelijk zijn in de tussentijd verdere stappen gezet en acties ondernomen – dit is wel aangekondigd.

Voor wat betreft de externe communicatie geldt dat voor zover bij ons bekend is geen actieve communicatie plaatsvindt, in de vorm van bijvoorbeeld het actief informeren van ondernemers(verenigingen) over het inkoopbeleid. Qua passieve informatievoorziening wordt via de website de nodige toegankelijke informatie over inkoop en aanbesteden verschaft, gericht op ondernemers. Het actuele inkoopbeleid is hier niet opgenomen. Gebruikelijk en ons inziens ook wenselijk is om het actuele beleid op de site te plaatsen opdat dit voor iedereen helder kan zijn.

Voor wat betreft de interne communicatie geldt dat nog beperkt sprake is van actieve communicatie over het nieuwe beleid. Vanuit het taakveld Inkoop bestaan wel – goede – voornemens om bij de teams langs te gaan om hen over het beleid te informeren en ook te zorgen dat nieuwe medewerkers geïnformeerd worden over het beleid en de interne regels rondom inkoop. Van dergelijke proactieve en structurele communicatie was in het verleden hooguit beperkt sprake, althans dit is door betrokkenen zo ervaren. Uit de enquête en de gesprekken komt breed naar voren dat meer, actieve informatie over inkopen binnen de gemeente gewaardeerd wordt en nodig is. Qua passieve communicatie geldt dat veel informatie te vinden is via intranet. Dit is niet eenvoudig toegankelijk en bovendien veel en soms gedateerde informatie; door de bomen is het moeilijk het bos te zien

De lezer die dit wenst, krijgt een nadere indruk over de in de organisatie ervaren informatievoorziening over en bekendheid met het actuele beleid via de bijlagen 6 en 7.

5.12 Kwaliteit beschikbare data

Om strategische inkoop goed te kunnen invullen in de verdere toekomst, is goede data nodig. Om voor de middellange termijn de beste keuzes te kunnen maken, helpt het als bijvoorbeeld geanalyseerd kan worden hoeveel geld er wordt uitgegeven binnen zogenaamde productgroepen en inkooppakketten. Dit is bijvoorbeeld mogelijk via de module Spend Management van Mercell, die wel beschikbaar is maar hooguit zeer beperkt gebruikt is en wordt en waarvan ook de vraag is of een dergelijke externe applicatie uiteindelijk de beste oplossing is. Bij voorkeur is data continu te analyseren op basis van registraties in het bronsysteem. In dit geval zou dit het financiële systeem zijn. Een analyse op basis van de beschikbare financiële gegevens als kostensoorten, grootboekrekeningen, kostenplaatsen et cetera is echter onvoldoende precies en te omslachtig om een voor inkoop effectieve data-analyse te maken. Idealiter wordt per verplichting of factuur geregistreerd welke categorie inkoop het betreft. Een *second best*-oplossing die wij goed werkbaar achten, is dat dit per crediteur wordt vastgelegd in het financiële systeem.

6 Beantwoording deelvragen

In de vorige drie hoofdstukken is uiteengezet wat de situatie is. In dit hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord. Hier is gekozen voor een meer puntige benadering. Qua structuur wordt hier opnieuw de drieslag beleid (par. 6.1), processen (par. 6.2), organisatie (par. 6.3) gevolgd. Per thema zijn behalve de beantwoording van deelvragen ook de toekomstgerichte adviezen weergegeven.

6.1 Beleid

6.1.1 Welke doelen streeft de gemeente na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid?

In Hoofdstuk 3 is de opbouw van het beleid uiteengezet. Daarbij is zoals beschreven van belang dat sprake is van één beleid dat op twee momenten tot stand is gekomen. In 2016 is door de raad initieel het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Dit betreft nog steeds mede het actuele inkoopbeleid. Dit beleid bood onvoldoende concrete handvatten voor de organisatie, waardoor er in 2022 door het college aanvullend inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld voor de periode 2023-2027, in het verlengde van het beleid uit 2016. Hieronder worden de beleidsdoelen zoals die benoemd zijn in de betreffende beleidsdocumenten weergegeven.

- ✓ In 2016 zijn de volgende beleidsdoelen opgenomen in het beleid:
 - Een bijdrage aan de college- en organisatiedoelstellingen leveren;
 - Doelmatig- en rechtmatig inkopen & aanbesteden, zodat gemeenschapsgelden op een verantwoorde en controleerbare wijze worden aangewend en besteed;
 - Een integere en betrouwbare opdrachtgever zijn, die ondernemers gelijke kansen biedt;
 - Inkopen & aanbesteden tegen de optimale (integrale) prijs-kwaliteitsverhouding;
 - Administratieve lastenverlichting van de inkoop- en aanbestedingsprocessen voor de gemeente en de ondernemers.

- ✓ Tevens wordt in het beleid 2016 uitgegaan van drie categorieën uitgangspunten – deze zijn niet direct als beleidsdoelen geormerkt, maar bevatten soms in zichzelf ook beleidsdoelstellen, met name als het om maatschappelijk verantwoord inkopen gaat:
 - Juridische uitgangspunten (zoals algemeen juridisch kader, uniformiteit, bepalen van de inkoop- of aanbestedingsprocedure, mandaat en volmacht, klachtenregeling);
 - Ethische en ideële uitgangspunten (zoals integriteit, maatschappelijk verantwoord ondernemen, burgerparticipatie, innovatie);
 - Economische uitgangspunten (product- en marktanalyse, onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie, regionale en lokale economie en MKB, eerlijke mededingingen commerciële belangen, regionale samenwerking).

- ✓ In het beleidsdeel 2022 zijn de volgende beleidsdoelen geformuleerd:
 - Inkoop beter verbinden met de organisatie(ontwikkeling);
 - De gemeentelijke inkoop 'in control' brengen;
 - Focus aanbrengen.

Als afgeleide is benoemd een duidelijk kader voor inkoop binnen de gemeente te realiseren, evenals een duidelijk beeld van ieders rol in het proces en de verwachtingen over en weer.

- ✓ Via een missie en een visie (vgl. hoofdstuk 3) zijn deze doelen uit 2022 vertaald naar verschillende acties/maatregelen²⁷ om het beleidsdeel 2022 te realiseren: inkoop beter te verbinden, “in control” te brengen, hier de focus op te richten en duidelijkheid te scheppen. In bijlage 8 worden al deze maatregelen/acties weergegeven, die we hebben gerubriceerd naar type doelstelling en waarbij wij hebben benoemd wat de status qua realisatie is (mei 2023).

Voor het goede begrip: het is allicht voor de lezer niet eenvoudig om de doelen uit het document in 2016, de daar ook genoemde uitgangspunten, de doelen uit 2022 en dan ook nog eens de acties/maatregelen zoals weergegeven in bijlage 8 met elkaar te verbinden. Deze verbinding is in het recente beleidsdocument van het college ook niet altijd direct gelegd. Zoals we ook in hoofdstuk 3 hebben beschreven liggen de doelen uit 2022 wel nadrukkelijk in het verlengde van de bestaande doelen uit 2016. De focus die in 2022 door het college voor de periode 2023-2027 is gekozen om de basis op orde te brengen en daarmee het beleid te richten op de organisatie en processen, draagt direct bij aan en is nodig voor de doelstellingen uit 2016. Oftewel: als de basis niet op orde is, inkoop niet “in control”, dan kunnen ook de doelen uit 2016 niet gerealiseerd worden – vgl. alleen al de stevige conclusies inzake de rechtmatigheid over 2022. Vanwege de gekozen focus in 2022, dus ondersteunend aan de doelen uit 2016, heeft dit onderzoek zich met name gefocust op het beleidsdeel 2022. De conclusies en bevindingen raken dus ook nadrukkelijk aan de eerdere doelen.

6.1.2 Zijn de beleidsdoelen voldoende SMART om doeltreffendheid te kunnen bepalen?

Het antwoord op deze vraag is: ‘gedeeltelijk’. Onder SMART verstaan we **Specifiek**, **Meetbaar**, **Acceptabel**, **Realistisch** en **Tijdgebonden**. Functioneel geformuleerd is de vraag: is het beleid voldoende duidelijk en is duidelijk of en hoe bepaald kan worden dat de doelen worden bereikt?

- ✓ De doelen in het initiële beleid zijn in 2016 beperkt SMART geformuleerd. Voor wat betreft de doelen zelf geldt dat dit begrijpelijk is gelet op de aard van en het niveau waarop deze zijn geformuleerd. Met uitzondering van de juridische uitgangspunten – het wettelijk kader is immers gegeven en wat ‘rechtmatig’ is daarmee duidelijk – geldt dat met name de uitgangspunten die er voor de praktijk toe doen, onvoldoende SMART zijn gemaakt. Zo is bijvoorbeeld niet specifiek gemaakt wat ‘maatschappelijk verantwoord/duurzaam inkopen’ betekent, evenals ‘rekening houdend met regionale en lokale ondernemers’ en krijgen thema’s als ‘burgerparticipatie’, ‘innovatie’ en ‘product- en marktanalyses’ nauwelijks handen en voeten. De vertaling naar specifieke organisatorische uitgangspunten ontbreekt in 2016 vrijwel geheel (vgl. ook par. 3.1).
- ✓ Met het vaststellen van het nadere beleid in 2022 is door het college vanuit een heldere organisatorische focus (“basis op orde”, “in control komen”) via een visie en missie wel voorzien in een set concretere acties/maatregelen (vgl. bijlage 8) die wij **Specifiek**, **Meetbaar**, **Acceptabel** en **Realistisch** kunnen noemen. Dit geldt dan specifiek voor de acties/maatregelen gericht op het op orde brengen van het inkoopproces en de -organisatie. Het op orde brengen van deze basis is ook nodig om de beleidsdoelen uit 2016 te realiseren.

²⁷ In het beleid van 2022 worden deze acties c.q. maatregelen (ook) benoemd als “strategische doelstellingen”.

- ✓ Voor de meer ethische/ideële en economische doelen c.q. uitgangspunten geldt dat deze in 2016 over het algemeen al onvoldoende SMART waren en dat in 2023 nog steeds zijn: het nadere beleid van het college uit 2022 heeft in dit opzicht geen betekenisvolle verbetering gebracht. Dit is begrijpelijk gelet op de nadrukkelijke focus op de basis op orde brengen. Daarmee blijft vooralsnog wel onvoldoende duidelijk wanneer het beleid op deze andere vlakken dan de sec organisatorische, succesvol genoemd kan worden.
- ✓ Voor de beleidsdoelen uit 2022 en de vertaling daarvan in de concretere maatregelen (vgl. bijlage 8) geldt nadrukkelijk dat deze niet zijn geprojecteerd in de tijd; wel **SMAR** dus, maar de Tijdsgebondenheid is onbepaald. Het beleidsdocument als zodanig ziet op de periode 2023-2027. Onduidelijk is op welk moment de acties/maatregelen gerealiseerd moeten zijn – waarbij de lezing aan het ene uiterste is dat per 1 januari 2023 conform het beleid gewerkt moet worden, en de andere is dat het ijkpunt 31 december 2026 is. Gelet op de actuele focus van het beleid om de basis orde te brengen en gelet op de stevige conclusies ten aanzien van de rechtmatigheid (vgl. par. 4.7), is deze onduidelijkheid ons inziens ronduit onwenselijk.

6.1.3 Worden de doelen gerealiseerd?

Wij begonnen dit rapport (vgl. par. 1.5) met de observatie dat niet finaal kan worden vastgesteld of de doelen worden gerealiseerd: het grootste en meest specifieke deel van het beleid stamt uit eind 2022 en wordt sinds begin dit jaar geïmplementeerd; daarbij komt dat het beleid niet Tijdsgebonden is en de ethische/ideële uitgangspunten over het algemeen überhaupt beperkt SMART waren en zijn. Wij adviseren een tussenevaluatie binnen twee jaar om vast te stellen of de basis op orde is gebracht. Hier maken wij de tussenbalans op:

- ✓ Duidelijk is dat als het gaat om rechtmatigheid de beleidsdoelen in ieder geval over 2022 niet zijn gerealiseerd, gelet op de stevige conclusies van de interne en externe controle (vgl. met name par. 4.7). Ook andere beleidsdoelen, zoals het op controleerde en verantwoorde wijze besteden van middelen en het bieden van gelijke kansen aan ondernemers worden hierdoor geraakt. Net als het doel om de optimale prijs-kwaliteitverhouding te realiseren; in de regel¹⁸ leidt meer mededinging, mits goed georganiseerd, tot een gunstiger aanbod.
- ✓ Onze verwachting is dat de door het college gekozen focus en de praktisch-operationele invulling zal bijdragen aan het daadwerkelijk op orde brengen van de basis. Op termijn moet dit tot fors minder rechtmatigheidsfouten leiden. De opzet van het beleid is, gelet op de begrijpelijke focus, praktisch georiënteerd en biedt duidelijke organisatorische kaders die in 2016 nog ontbraken en nodig zijn om ook de initiële doelen uit 2016 te realiseren.
- ✓ Naast een in opzet passend beleid hebben wij urgentie op niveau bestuur, management en betrokken medewerkers aangetroffen, de wil om het beter te gaan doen, de overtuiging dat dat ook kan en de wens daarin meer en beter samen te werken in de organisatie. De organisatieontwikkeling in bredere zin en het grote aantal nieuwe managers is helpend.

¹⁸ Dit hoeft niet in alle gevallen zo te zijn – maar wij hebben op basis van de bekeken dossiers en de SPEND-analyse over 2022 en de daarin geconstateerde rechtmatigheidsfouten geen aanleiding te veronderstellen dat in al die gevallen bewust de keuze is gemaakt om niet adequaat aan te besteden met als doel een optimale prijs-kwaliteitverhouding te realiseren.

- ✓ Tegelijkertijd is gelet alleen al op de geconstateerde forse onrechtmatigheden over 2022 en de bevindingen van de interne en externe controle op het inkoopproces duidelijk dat met een adequate opzet op papier en een ontvankelijke omgeving het probleem niet weg is. Er is geen borging van de naleving van gemaakte afspraken en ook de informatievoorziening en de formatie zien wij als duidelijke risico's (vgl. par. 6.2 en par. 6.3).
- ✓ Naast de organisatorische doelen gericht op het op orde brengen van de basis, hebben wij het volgende geconstateerd ten aanzien van een aantal andere specifieke doelen c.q. uitgangspunten die voor de praktijk en bestuurlijk specifiek relevant kunnen zijn:
 - Doelstelling lokale ondernemers betrekken bij opdrachten van de gemeente: Dit leeft in de praktijk breed en lijkt¹⁹ onderdeel van de cultuur in de organisatie, al wordt ook onderkend dat dit doel c.q. uitgangspunt verder geconcretiseerd zou kunnen worden in de toekomst.
 - Doelstelling duurzaamheid: Dit heeft aandacht op projectniveau in de praktijk, maar hier wordt ondersteuning vanuit specifieke duurzaamheidsexpertise gemist. Hetzelfde geldt voor SROI, de invulling hiervan wordt momenteel beperkt ondersteund.
 - Doelstelling integriteit: Wij hebben geen signalen dat hier specifieke aandachtspunten gelden. Wel krijgt dit thema hooguit ad hoc aandacht rondom inkopen – een kwetsbaar proces in dit opzicht; het is geen actief onderwerp van gesprek.

6.1.4 Voldoet het beleid aan de van toepassing zijnde regelgeving?

Het antwoord op deze vraag is 'ja'. Dit betekent dat als de inkoopfunctie in de praktijk zo functioneert als opgezet in het beleid, dat dan verwacht mag worden dat het aantal geconstateerde onrechtmatigheden fors²⁰ daalt de komende jaren omdat het beleid zelf – en de daarin vastgelegde processen - aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving voldoen. Ook sluit het beleid aan bij de lokale verordeningen en regelingen die door de raad respectievelijk het college zijn vastgesteld. Let wel: omdat reeds aangegane verplichtingen meerdere jaren kunnen duren en omdat in voorkomende gevallen bij de rechtmatigheidscontrole tot 48 maanden wordt teruggekeken, zullen ook de komende jaren nog onrechtmatigheden aan het licht kunnen komen, óók als de basis snel volledig op orde is.

Wel constateren wij het volgende: mede gelet op het feit dat het nieuwe beleid duidelijkheid probeert te scheppen aan een ieder binnen de organisatie die met inkoop te maken heeft, valt op dat er gekozen is om onder de Europese drempel het stoplichtmodel uit de Gids Proportionaliteit te gebruiken en geen specifieke grensbedragen te noemen. Dit is juridisch niet verkeerd - integendeel, maar heeft wel duidelijke nadelen, met name als het gaat om het niet creëren van duidelijkheid aan de organisatie terwijl dit wel een (afgeleide) doelstelling van het beleid is. Zie verder paragraaf 4.4.

¹⁹ Lijkt, omdat op basis van het aantal gesprekken terughoudendheid past om uitspraken over de cultuur te doen.

²⁰ Bewust schrijven we niet dat dit terug zal gaan "naar nul". Ook als een inkoopfunctie volledig "in control" is, kunnen nog onrechtmatigheden optreden in de praktijk. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat in voorkomende gevallen bewust wordt gekozen om andere doelen te laten prevaleren boven rechtmatigheid. Maar bovenal is het aanbestedingsrecht in de praktijk niet altijd eenvoudig met de nodige grijze gebieden en een weerbarstige werkelijkheid. Daarmee ontstaat ruimte voor interpretatieverschillen (bijv. over de raming van de opdrachtwaarde en wel of geen "wezenlijke wijziging"). Het is van belang dat betrokkenen, zoals de medewerkers van het taakveld Inkoop, de adviseurs AO/IB die de interne controle verrichten, de externe accountant en de jurist met het aandachtsgebied aanbestedingsrecht actief over de grijze gebieden spreken om meer begrip te krijgen. Het is van belang dat dit binnen de gemeente wordt (h)erkend en dat bij twijfelgevallen voldoende geïnformeerd een risico-afweging wordt gemaakt.

6.1.5 Toekomstgerichte adviezen: beleid

Hieronder zijn de toekomstgerichte adviezen opgenomen die voortvloeien uit de beantwoording van de deelvragen over het thema 'beleid'. Daarbij hebben we een onderscheid gemaakt tussen adviezen die direct raken aan "de basis op orde" en waarvan wij adviseren die uiterlijk eind 2024 geïmplementeerd te hebben. En adviezen die zien op "doorontwikkeling" en in een volgende fase aan bod kunnen komen. Een en ander in lijn met de focus die het college in het beleid heeft aangebracht.

#	Toekomstgerichte adviezen thema 'beleid'	Prioriteit
1.	<u>Zorg voor Tijdgebondenheid</u> : Koppel een concrete datum aan de realisatie van in ieder geval de organisatorische maatregelen zoals uiteengezet in bijlage 8. Dit vergt geen aanpassing in het beleid, maar kan bijvoorbeeld vormgegeven worden via het inkoopjaarplan en -verslag waartoe wij in par. 6.2 adviseren.	Basis op orde
2.	<u>Focus daadwerkelijk op de basis</u> : Onderscheid in de maatregelen zoals weergegeven in bijlage 8 zaken die noodzakelijk zijn om de basis op orde te brengen en in control te komen, beschouw de overige acties/maatregelen als een kwestie van "doorontwikkeling" en geef hieraan een lagere prioriteit.	Basis op orde
3.	<u>Basis binnen twee jaar op orde</u> : Neem tot uiterlijk eind 2024 de tijd om de basis op orde te brengen; voorzie in het eerste kwartaal van 2025 een evaluatie en herijking van het beleid met het oogmerk dan te beoordelen in hoeverre de basis op orde is, en het beleid te evolueren richting "doorontwikkeling".	Basis op orde
4.	<u>Kies echt voor duidelijkheid</u> : Hanteer onder het Europese drempelbedrag eigen drempelbedragen als duidelijk uitgangspunt qua procedurekeuze. Afwijken van dit uitgangspunt kan nog steeds als de inkoopadviseur hier positief op adviseert – zo niet, dan beslist de directie. Dit past binnen de kaders van het beleid.	Basis op orde
5.	<u>Benoem belangenconflict als thema</u> : Bespreek standaard bij het opstellen van een inkoopstrategie maar bijvoorbeeld ook in accountgesprekken het thema "(schijn) van belangenconflict" om te werken aan bewustzijn. Hanteer waar aan de orde een 'verklaring belangenconflict' ²¹ waarin derden die betrokken zijn bij (de voorbereiding van) een aanbesteding (bijv. adviesbureaus) verklaren dat zij uitsluitend het belang van de gemeente dienen rondom een aanbesteding.	Basis op orde
6.	<u>Maak andere dan organisatorische uitgangspunten duidelijker</u> : Maak onderdeel van de doorontwikkeling na 2024 het meer SMART maken van andersoortige uitgangspunten als maatschappelijk verantwoord ondernemen en het betrekken van lokale ondernemers. Zorg dat geborgd is dat ook deze doelen doorvertaald worden naar proces en organisatie.	Doorontwikkeling
7.	<u>Ontwikkel strategische blik op inkoop, versterk economische uitgangspunten</u> : Maak onderdeel van de doorontwikkeling na 2024 het nadrukkelijker positioneren van economische uitgangspunten door het ontwikkelen van strategische inkoop, zoals het doen van product- en marktanalyses, innovatie, inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding vanuit een organisatiebreed perspectief en kansen voor inkoop samenwerking.	Doorontwikkeling

²¹ Vgl. Artikel 1.10b Aanbestedingswet 2012: "Een aanbestedende dienst neemt passende maatregelen om fraude, bevoordeling, corruptie en belangenconflicten tijdens een aanbestedingsprocedure doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen, teneinde vervalsing van de mededinging te vermijden, de transparantie van de procedure te waarborgen en gelijke behandeling van alle ondernemers te verzekeren."

6.2 Inkoopproces

6.2.1 Is het proces in opzet doelmatig, doeltreffend en rechtmatig?

Het antwoord op deze vraag is: 'ja' als het om rechtmatigheid en doeltreffendheid gaat en 'gedeeltelijk' als het om doelmatigheid gaat.

- ✓ Als het inkoopproces in de praktijk functioneert zoals opgenomen in het beleid, dan zou dat in beginsel tot rechtmatigheid moeten leiden. In opzet is de rechtmatigheid geborgd.
- Wel resteert de problematiek van wezenlijke wijzigingen: eerder gesloten contracten kunnen tijdens de looptijd zodanig wijzigen, dat toch nog rechtmatigheidsrisico's ontstaan. Ook kan sprake zijn van meerwerk of aanvullende opdrachten, waardoor de rechtmatigheid later in het geding kan komen. Hier voorziet het proces niet in - en dit is ook niet eenvoudig in een proces te vangen. De centrale contractmanager kan hier in voorkomende gevallen vanuit taakveld Inkoop over adviseren en werken aan inzicht en bewustwording.
- ✓ Als het om doeltreffendheid gaat, dan moet hier onderscheid gemaakt worden tussen de primaire organisatiedoelen en de doelen van het hier onderzochte inkoopbeleid.
- *Primaire organisatiedoelen* zelf zijn buiten scope van dit onderzoek, maar van belang is dat het inkoopproces zoals opgezet hier ondersteunend aan moet zijn. Wij zien geen aanleiding om te moeten concluderen dat dit niet het geval is.
- *Inkoopbeleid zelf*: Het opgezette proces biedt naar ons oordeel een adequaat antwoord op het doel om de basis op orde te brengen en "in control" te komen; wij verwachten dat in ieder geval de specifieke organisatorische doelstellingen gerealiseerd moeten kunnen worden; aan de opzet van het inkoopproces zal het niet liggen.
- ✓ Als het om doelmatigheid gaat maken we een onderscheid tussen enerzijds of het proces de gemeente in staat stelt de lasten rondom aanbestedingen te beperken. Anderzijds is gekeken naar de rollen en taken die binnen het inkoopproces van de gemeente, in welke mate dit efficiënt is belegd. Ook staan we stil bij in hoeverre geborgd is dat inkopen in één keer goed gaan: mislukte aanbestedingen leiden tot verspilling van tijd, geld en reputatie.
- *Beperken administratieve lasten met procedurekeuze*: het beleid geeft geen onnodige, dwingende beperkingen ten opzichte van het wettelijke kader: in principe heeft de organisatie de handen vrij om telkens per geval weloverwogen de best passende keuzes te maken, binnen de wettelijke kaders. Het is wél van belang, en hier voorziet het proces met de verplichte consultatie van de inkoopadviseur ook in, dat de procedurekeuze goed gemotiveerd wordt. Het beperken van de transactiekosten is daarbij één van de gezichtspunten, maar duidelijk ook niet het enige gezichtspunt (vgl. par. 4.4.2).
- *Efficiëntie toewijzing rollen en taken binnen het inkoopproces*: Wij stellen vraagtekens bij de keuze om Adviseurs Inkoop verplicht te consulteren bij alle opdrachten van €10.000 exclusief btw of meer, waarbij volgens het beleid ook voor deze relatief kleine opdrachten een "inkoopstrategie wordt vastgesteld" inclusief advies. Dit draagt hooguit in zeer beperkte mate bij aan het voorkomen van rechtmatigheidsproblemen, terwijl de hoeveelheid werk voor taakveld Inkoop stijgt en het proces stroperiger wordt. De voordelen van verplichte consultatie wegen ons inziens niet op tegen deze nadelen. Daarnaast is de beschikbare

formatie al een risico, en kan schaarse tijd beter besteed worden, bijvoorbeeld als het gaat om de actieve informatievoorziening over inkoop.

- *In één keer goed?* Wij zien twee mogelijke verbeteringen om beter te borgen dat aanbestedingen in één keer goed te doen. Het is nu niet vaste praktijk dat de budget- en mandaathouder en in voorkomende gevallen de leidinggevende vooraf instemt met de inkoopstrategie, althans dit wordt niet altijd vastgelegd. Ook is niet structureel een jurist betrokken op momenten dat dat gelet op het belang en/of de complexiteit nuttig is.
- ✓ Hiervoor is al gewezen op het niet-structureel aanwezig zijn van strategische inkoop. Dit maakt niet dat het tactisch-operationele inkoopproces zelf minder doelmatig of doeltreffend is, maar wel dat allicht kansen worden gemist om het proces zo doelmatig en doeltreffend mogelijk in te zetten, bijvoorbeeld door inkoopbehoeften te bundelen.

6.2.2 Wordt het proces uitgevoerd zoals beoogd?

Het antwoord op deze vraag is eenvoudig 'nee, niet in voldoende mate', zoals eerder in dit rapport uitgebreider aan de orde is gekomen. Het proces wordt in ieder geval tot voor kort niet altijd nageleefd en de sturing op naleving was tot op heden ook (te) beperkt. Er zijn niet voor niets recent stevige conclusies neergelegd vanuit de interne en externe controle, die door ons zijn herkend. Daarmee is overigens niet gezegd dat er niets goed gaat of ging. Het tegendeel is waar en mag niet onvermeld blijven. Van de 95 dossiers die getoetst zijn in het kader van de (interne) rechtmatigheidscontrole, zijn er 20 onrechtmatig bevonden, maar 75 dus niet. Voorts hebben wij dossiers bekeken van adequaat doorlopen aanbestedingen en is ook in de gesprekken naar voren gekomen dat er regelmatig samenwerking is en wordt gezocht tussen bijvoorbeeld projectleiders en inkoopadviseurs – die dikwijls ook als positief wordt ervaren. Ook is de nieuwe regel dat inkoopadviseurs vanaf €10.000 moeten worden geconsulteerd bij veel bij dit onderzoek betrokkenen min of meer bekend en werkt het proces in de praktijk, als het gevolgd wordt. Tegelijkertijd is duidelijk dat naleving van het recent opgezette proces nodig is en dé opgave voor de komende periode.

6.2.3 Vindt in het proces een doorvertaling plaats van de doelen van het beleid?

Het antwoord op de vraag is 'gedeeltelijk'.

- ✓ Als het om de focus van het actuele beleid gaat, het "in control" komen en "de basis op orde" brengen, dan geldt in grote mate dat het proces het beleid vormt en vice versa. Met andere woorden: als het proces wordt nageleefd, dan draagt dat direct bij aan het realiseren van de doelen uit 2022 en indirect – zoals hiervoor al geanalyseerd – aan de doelen uit 2016.
- ✓ Als het om de meer ethische/ideële uitgangspunten gaat en ook bijvoorbeeld het betrekken van lokale ondernemers dan geldt dat dit – als het proces wordt nageleefd en de inkoopadviseur tijdig wordt geconsulteerd – aspecten zijn die rondom de te volgen inkoopstrategie aan bod (kunnen) komen. Op die manier kan per aanbesteding een zo goed mogelijke invulling van deze uitgangspunten worden gezocht. Punt blijft dat deze uitgangspunten beperkt SMART zijn en specifieke expertise wordt gemist in de uitvoering.
- ✓ Zoals eerder geconstateerd zou het ontwikkelen van strategische inkoop verder bijdragen aan de vertaling van beleidsdoelen.

- ✓ Het uitgangspunt dat de gemeente streeft naar inkoop samenwerking met andere gemeenten komt op dit moment beperkt uit de verf – los van de regionale organisatie van inkopen in het sociaal domein die hier buiten scope blijft en een enkele uitzondering.

6.2.4 Hoe wordt gemonitord op het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering daarvan?

- ✓ Binnen taakveld Inkoop wordt door medewerkers besproken welke acties volgen uit het beleid en in welke volgorde deze worden opgepakt. Hierop vindt sturing plaats vanuit de teamleider Financiën. Er is ons geen specifiek plan bekend op basis waarvan de implementatie van het beleid kan worden gevolgd.
- ✓ Door adviseurs AO/IB wordt gerapporteerd op rechtmatigheid en bevindingen rondom het proces. Deze controle is per 2022 geïntensiveerd. Mede in dit kader wordt sinds 2022 een SPEND-analyse gemaakt door taakveld Inkoop in samenspraak met de Adviseurs AO/IB, primair gericht op controle van rechtmatigheid. Dit is in de praktijk inmiddels belegd bij de centrale contractmanager. Deze monitort per 2023 de SPEND en voor zover bekend de expiratedata van contracten en wijst leidinggevenden op relevante gebeurtenissen.
- ✓ Monitoring van de voortgang in realisatie in beleidsdoelen in bredere zin is nog niet ingericht. Er is nu geen sprake van bijvoorbeeld een inkoopjaarplan en een inkoopjaarverslag waarin kort en bondig de ontwikkelingen, acties en resultaten worden verankerd.
- ✓ Er is niet voorzien in de (tussen)evaluatie van het beleid, vgl. advies par. 6.1 dit wel te doen.

6.2.5 Toekomstgerichte adviezen: proces

#	Toekomstgerichte adviezen thema 'proces'	Prioriteit
1.	<u>Heroverweeg de keuze om inkoop verplicht te consulteren vanaf €10.000:</u> als Adviseurs Inkoop daadwerkelijk zouden worden geconsulteerd bij alle opdrachten groter dan €30.000 is al een hele belangrijke stap gezet om de rechtmatigheid te borgen en meer "in control" te komen op het proces. Vanaf €10.000 voegt weinig toe; het is geen oplossing voor het feit dat gemaakte afspraken niet worden nageleefd, terwijl de impact op de werkdruk betekenisvol is en de formatie een risico. Een praktische, doelmatigere invulling van dit deel van het beleid zou zijn dat inkopen tot €10.000 wel gemeld moeten worden, maar geen advies (instemming) vanuit taakveld Inkoop behoeven – taakveld Inkoop krijgt dan pas een verplichte rol bij opdrachten > €30.000 exclusief btw en kan zich daarop richten, maar heeft wel beter zicht op wat er gebeurt en kan hier indien daar aanleiding toe is gevraagd of ongevraagd over adviseren.	Basis op orde
2.	<u>Zorg voor betrokkenheid eindverantwoordelijke:</u> waarborg in het proces dat instemming van alle betrokkenen gegeven en vastgelegd is <i>voordat</i> de markt benaderd wordt – de inkoopstrategie die door de behoeftesteller in samenspraak met de inkoopadviseur wordt opgesteld is een goed moment en het beleid voorziet hier ook in: praktisch moet dit conform worden uitgevoerd.	Basis op orde, vgl. realiseren ondersteunende workflow par. 6.3

#	Toekomstgerichte adviezen thema 'proces' (vervolg)	Prioriteit
3.	<u>Introduceer structurele betrokkenheid jurist:</u> In ieder geval bij Europese aanbestedingen op de volgende momenten: inkoopstrategie, aanbestedingsstukken incl. nota's van inlichtingen voor zover juridisch, gunningsbeslissing en bezwaar. Daarnaast is structureel overleg wenselijk, bijvoorbeeld doordat de jurist periodiek aansluit bij het inkoopoverleg.	Basis op orde
4.	<u>Werk met inkoopjaarplannen en - verslagen:</u> Stel jaarlijks een plan op en leg daarbij verantwoording af over de realisatie van het plan uit het vorige jaar. Bied dit aan de directie aan en bespreek de belangrijkste aspecten met het brede management. Hierin kunnen zowel de doorlopende zaken als de extra werkzaamheden in het kader van de implementatie van het beleid en waar aan de orde het op orde brengen van de dossiers die als onrechtmatig zijn bestempeld worden meegenomen. Dit kan worden afgezet tegen de beschikbare formatie, zodat ook tijdig duidelijk wordt of deze volstaat.	Basis op orde
5.	Zie verder ook de adviezen 6. en 7. bij beleid (par. 6.1). Opvolging van deze adviezen zal ook leiden tot (de mogelijkheid van) een betere vertaalslag van de beleidsdoelen naar het inkoopproces.	Doorontwikkeling

6.3 Inkooporganisatie

6.3.1 Is de kennis en kunde decentraal in voldoende mate aanwezig?

Bij de beantwoording van deze deelvraag is van belang notie te nemen van het feit dat binnen de gemeente Schagen de inkoopfunctie niet volledig decentraal is ingericht maar gesproken kan worden van een "gecoördineerd model" (vgl. par. 5.1). Onder het nadrukkelijke voorbehoud dat nu gemaakte afspraken over processen, rollen en taken wel nageleefd moeten gaan worden, is het antwoord 'ja'.

- ✓ Op zichzelf is de kennis en kunde decentraal in voldoende mate aanwezig. Rechtmatig, doelmatig en doeltreffend inkopen vergt specifieke expertise en zeker voor wat betreft de rechtmatigheid geldt – zoals de externe accountant ook stevig constateerde - dat bij veel medewerkers onvoldoende kennis aanwezig is om dit goed te doen. Dit is begrijpelijk gezien het relatief complexere juridische kader. Het opgezette beleid en proces verlangt echter ook niet dat decentraal over deze kennis wordt beschikt.
- ✓ Medewerkers die willen inkopen zijn verplicht een inkoopadviseur te consulteren en de inkoopadviseurs verzorgen de procesondersteuning bij complexere aanbesteding. Van inkoopadviseurs mag worden verwacht dat zij in ieder geval op dagelijkse basis voldoende specifieke kennis en expertise hebben om samen met de behoeftesteller en eventueel het samengestelde aanbestedingsteam het inkoopproces te doorlopen. Daarmee is in het samenspel tussen het primaire proces en de adviseurs c.q. ondersteuners in de tweede lijn in de regel een voldoende kennisniveau geborgd – opnieuw geldt wel dat dit in de praktijk alleen zal werken als afspraken daadwerkelijk worden nageleefd en ieder zijn of haar rol ook neemt en de andere rollen respecteert.
- ✓ Aanvullend op de specifieke kennis die vanuit taakveld Inkoop wordt ingebracht is het inbrengen van sec juridische expertise bij complexere vraagstukken en/of relatief grote belangen nuttig. Zie hierover aanbeveling 3. in de vorige paragraaf.

- ✓ Let wel: niet verwacht kan worden dat de gemeente ook *alle* specialistische kennis in huis heeft als het gaat om inkoop en aanbestedingen: bijvoorbeeld als het gaat om innovatieve contractvormen en aanbestedingsprocedures of om een complexe materie of markt. Het is van belang dit tijdig te onderkennen en waar nodig specialistische expertise in te kopen; afhankelijk van het type expertise is dit de verantwoordelijkheid van dan wel de eerste (bijv. projectleider, materiedeskundige) dan wel de tweede lijn (rol Adviseur Inkoop) – vanuit taakveld Inkoop kan dit wel centraal gecoördineerd worden via een inkoop(pakket)strategie.
- ✓ Het invullen van ideële/ethische doelen als 'duurzaam inkopen' en SROI komt nu niet volledig tot wasdom omdat – naast beleidsdoelen die beperkt SMART zijn - specialistische kennis over duurzaamheid en ondersteuning rondom de invulling SROI praktisch niet beschikbaar zijn voor het inkoopproces, althans dit wordt zo ervaren.

6.3.2 Is de uitvoering van het beleid geborgd in de inkooporganisatie in termen van personeel?

Wij beantwoorden deze vraag als 'onzeker' – de formatie binnen taakveld Inkoop is een risico, althans kan dat worden nu de extra hoeveelheid werk die voortvloeit uit het nieuwe beleid en de ingezette en in te zetten acties op voorhand niet expliciet in kaart is gebracht.

- ✓ Personeel (formatie) is een duidelijk aandachtspunt. Het aantal fte Adviseur Inkoop is in een tijdspad van minder dan een jaar van 4 naar 2 gegaan, terwijl de werkvoorraad naar wij verwachten toeneemt: naast de reguliere werkzaamheden zal een aantal onrechtmatige dossiers moeten worden opgelost, moet bij alle opdrachten vanaf € 10.000 een advies worden gegeven en bovenal het beleid worden geïmplementeerd wat mede structurele, actieve communicatie vergt. De hoeveelheid tijd die dit kost – naast de reguliere zaken – moet niet onderschat worden. De in te zetten herstel- en verbeteracties zullen bovendien tot een piek in aanbestedingen kunnen leiden.
- ✓ Het is voor ons dan ook twijfelachtig of de formatie voor specifiek Adviseurs Inkoop voldoende is om de basis daadwerkelijk op orde te brengen. Bij de vaststelling van het beleid in 2022 is voor zover wij weten niet expliciet onderzocht wat dit betekent voor de benodigde capaciteit. Het is van belang dit zorgvuldig te monitoren, knelpunten spoedig te signaleren. Tegelijkertijd is sprake van een relatief stevige invulling van de centrale contract-managementrol en kan juist vanuit deze rol ook gestuurd worden op informatievoorziening en rechtmatigheid. Ook wordt naar verwachting een inhuurdesk ingericht. Als dit – zoals wij hieronder adviseren – zou betekenen dat de productgroep 'flexibele arbeid' niet langer bij taakveld Inkoop ligt, althans niet op dagelijkse basis, geeft dit ook ruimte.
- ✓ Ook de continuïteit in de beschikbare kennis en expertise is een aandachtspunt, in het geval van langdurigere afwezigheid in het geval van ziekte of verlof is de spoeling met 2 fte Adviseurs Inkoop snel dun. Dit terwijl tijdig kunnen adviseren en ondersteunen van belang is voor de continuïteit van het primaire proces en het realiseren van de organisatiedoelstellingen. Er is niet voorzien in achtervang bij uitval of piekbelasting in de vorm van bijvoorbeeld een flexibele schil.

6.3.3 Is de uitvoering van het beleid geborgd in termen van procedures?

Wij beantwoorden deze vraag met 'ja', maar met het nadrukkelijke aandachtspunt dat verdere verbetering van ondersteunende processen en systemen nodig is om naleving te bevorderen:

- ✓ De focus van het inkoop- en aanbestedingsbeleid ligt duidelijk op het (naleven van het) inkoopproces. Dit proces werkt en wordt ook uitgevoerd, in zoverre is het proces geborgd.
- ✓ Een belangrijk gemis is het gebrek aan één ondersteunende workflow om medewerkers te helpen (en te sturen) de noodzakelijke stappen te zetten voordat een contract wordt gesloten. Zoals we hebben beschreven (vgl. par. 5.8) is nu sprake van verschillende systemen voor verschillende delen van het proces. Wij verwachten dat dit niet geheel te voorkomen is, maar dat integratie en vooral een eenduidigere workflow vanuit het perspectief van de 'interne klant' mogelijk moet zijn. Idealiter wordt met één werkstroom in één systeem het hele *purchase-to-pay*-proces vastgelegd: van aanvraag tot het aangaan van de verplichting/het contract tot en met het (automatisch) betaling van de factuur inclusief alle daarbij relevante documenten, gegevens, adviezen en akkoorden.
- ✓ Escalatie is eveneens een belangrijk onderdeel van de procedures: immers, de crux zit bij organisatiebrede naleving van de gemaakte afspraken en naleving is niet vanzelfsprekend. Voorkomen moet worden dat de tweedelijnsadviseurs op dagelijkse basis "politieagentje" moeten spelen, zoals dit binnen menig inkoopafdeling in organisaties die eerder in vergelijkbare fases verkeerden ervaren is. Op het niveau van het wel of niet opvolgen van het advies van de Adviseurs Inkoop geldt dat voorzien is in escalatie op directieniveau – de directie beslist. Op het niveau van het überhaupt volgen van het proces en het waar nodig betrekken van taakveld Inkoop geldt dat er op wekelijkse basis managementoverleg is waarin de teamleider Financiën zaken kan agenderen en benoemen op managementniveau.

6.3.4 Is de uitvoering van het beleid geborgd in termen van informatievoorziening

Wij beantwoorden deze vraag met 'nee', met die kanttekening dat er goede voornemens zijn om de belangrijkste bevindingen op dit vlak weg te nemen en dit ook relatief eenvoudig mogelijk is:

- ✓ Het beleid wordt niet passief extern gecommuniceerd, via de site; dit is wel wenselijk en er is al een geschikte, [op zich aansprekende pagina](#) waar dit op geplaatst kan worden.
- ✓ Het beleid wordt nog onvoldoende intern, actief gecommuniceerd. Het beleid is niet breed bekend in de organisatie. Er is duidelijk behoefte aan meer, actieve informatievoorziening – ook voor nieuwe medewerkers. Dit is ook onderkend en heeft de aandacht.
- ✓ De informatie over het inkoopbeleid, processen en organisatie die passief via SNOR (intranet) wordt gecommuniceerd moet toegankelijker en overzichtelijker: waarbij vanuit het perspectief van de 'interne klant' – de doelgroep, geldt dat kernachtige, bondige informatie gewenst is op basis waarvan duidelijk is wat hij of zij op welk moment moet doen.
- ✓ De informatie over de naleving van het beleid, met qua rechtmatigheid gaat, in de vorm van SPEND-analyses en contractoverzichten die gedeeld kunnen worden is in ontwikkeling.

- ✓ Er zijn geen inkoopjaarplannen of -verslagen of managementinformatie anderszins op basis waarvan de uitvoering van het beleid in het algemeen inzichtelijk is en ook op korte termijn de voortgang van de implementatie daarvan en de afhankelijkheden daarin inzichtelijk zijn – vgl. toekomstgerichte adviezen hiervoor.
- ✓ De beschikbare financiële data (crediteurenadministratie) is in potentie een waardevolle bron van informatie voor de inkoopfunctie, zowel als hulpmiddel om de rechtmatigheid te bewaken maar ook tussentijds dreigende onrechtmatigheden te signaleren als voor een meer strategische blik op inkoop. Voor het eerste doel (rechtmatigheid toetsen) is in de huidige situatie op zichzelf achteraf een SPEND-analyse te maken; verplichtingen worden nog niet in voldoende mate geregistreerd zodat nog niet goed vooruit kan worden gekeken. Daarnaast wordt de financiële data op dit moment nog niet verrijkt met voor de inkoop-functie waardevolle gegevens, zoals een rubricering in inkoopcategorieën, op basis waarvan vanuit het bronsysteem relevante analyses kunnen worden gemaakt.
- ✓ Opvallend is tot slot dat 'Inkoop' als organisatie-eenheid en zeker in de huidige context als belangrijke tweedelijnsadviseurs letterlijk niet op de kaart van de organisatie staat, doordat het taakveld Inkoop binnen de naamgeving van 'team Financiën' niet als zodanig kenbaar is.

6.3.5 Welke risico's loopt de gemeente vanuit de huidige organisatorische inrichting?

We benoemen hier de drie belangrijkste risico's die wij zien, inclusief maatregelen. Deze maatregelen zijn direct de toekomstgerichte adviezen als het gaat om het thema organisatie.

Risico	Impact	Toekomstgerichte adviezen (maatregelen)
<p><u>Formatie taakveld Inkoop blijkt niet toereikend gezien extra taken en mogelijke piekbelasting.</u> Zoals in de vorige paragraaf geschetst is twijfelachtig of de formatie toereikend is gelet op de extra taken, gedeeltelijk in de vorm van piekbelasting. Er zit spanning op het in 2022 opgestelde beleid, de stevige conclusies ten aanzien van (on)rechtmatigheid en de ontwikkeling van de formatie. Dit heeft voornamelijk een kwantitatief maar ook een kwalitatief element: de continuïteit van kennis en expertise moet geborgd zijn binnen taakveld Inkoop en de verschillende (nieuwe) activiteiten moeten nog uitkristalliseren binnen het team.</p>	<p>Groot; beleid komt niet tot uitvoering en/of primaire proces ondervindt vertraging</p>	<p><i>Basis op orde:</i> *Verwachte activiteiten 2023 en vervolgens per jaar in kaart brengen in de vorm van een jaarplan, inclusief daarvoor benodigde uren afgezet tegen de beschikbare. *Verplichte consultatie Adviseurs Inkoop pas vanaf €30.000 (vgl. advies 1 par. 6.2), tussen €10.000 en €30.000 eventueel wel melding laten doen. *Voorzie in een flexibele schil bij piekbelasting / uitval eigen medewerkers; richt dit zekerheidshalve vast in. *Blijf rolvast: loop niet structureel gaten dicht als dit niet de rol van taakveld Inkoop is, escaleer waar nodig. *Richt de voorgenomen Inhuurdesk zo snel mogelijk in bij team HR & Communicatie, waarbij taakveld Inkoop op dagelijkse basis geen rol meer heeft rondom inhuur. Zo wordt tevens gezorgd dat (vak)teams rondom inhuurvragen vanuit het domein Bedrijfsvoering in één keer goed geholpen kan worden. <i>Doorontwikkeling:</i> *Betrek bij het eventueel ontwikkelen van strategische inkoop op langere termijn en het meer handen en voeten geven van ideële en economische uitgangspunten ook de impact op de formatie, kwalitatief en kwantitatief. *Bezie of het toegevoegde waarde heeft en zo ja of er mogelijkheden zijn om meer regionaal samen te werken rondom inkoop.</p>

Risico	Impact	Toekomstgerichte adviezen (maatregelen)
<p><u>Medewerkers blijven niet bekend met het beleid, het proces, rollen en taken.</u> Het beleid is op dit moment niet bij iedereen bekend en veelal klinkt de roep om betere informatievoorziening; als dit niet verbeterd, worden gemaakte afspraken (onbewust) niet nageleefd. Vanuit taakveld Inkoop zijn er de goede voornemens, maar dit zou ook gelet op het vorige risico snel onder druk kunnen komen te staan gelet op de tijd die dit kost.</p>	<p>Groot; beleid komt niet tot uitvoering, onrechtmatigheid blijft.</p>	<p><i>Basis op orde:</i> *Passieve informatie via intranet op orde brengen. *Structureel, actief en persoonlijk communiceren over inkoop, bijvoorbeeld door het houden van account-gesprekken, bijwonen teamoverleggen, presentaties MT *Bevorder aanspreekcultuur: vanzelfsprekend escaleren op niveau management bij niet-naleving gemaakte afspraken en geen opvolging bij gesignaleerde rechtmatigheidsrisico's. *Blijven agenderen van het belang van inkoop via jaarplan en -verslag en tussentijdse evaluatie beleid. *Actieve informatievoorziening door inkoopadviseurs bij nieuwe medewerkers inclusief externen. *Spreek bij voorkeur in de praktijk van het Team Financiën & Inkoop, om het belang te markeren.</p> <p><i>Doorontwikkeling</i> *Bezie hoe financiële data verrijkt kan worden met voor inkoopanalyses relevante informatie, zoals een rubricering op basis van inkooppakketindeling of CPV-code. Dit kan achteraf, handmatig gebeuren maar wordt bij voorkeur direct aan de bron geregistreerd in het financiële systeem. Idealiter gebeurt dit op verplichting-niveau; maar op crediteurniveau is al een goede stap.</p>
<p><u>Medewerkers worden niet ondersteund in het zetten van de juiste stappen / slaan stappen over.</u> Er is geen koppeling tussen systemen en ook niet één workflow die medewerkers ondersteunen de goede stappen op het goede moment te zetten. Dit kan ertoe leiden dat de systemen die er wel – en met redenen – zijn, niet of niet volledig gebruikt worden en/of dat stappen in het proces worden overgeslagen. De huidige inrichting is bovendien foutgevoelig en zorgt voor extra administratieve last.</p>	<p>Groot; beleid komt niet tot uitvoering, onrechtmatigheid blijft.</p>	<p><i>Basis op orde:</i> Inrichten van workflow die zorgt voor vastlegging van alle noodzakelijke gegevens, documenten, adviezen en akkoorden en bovenal gebruikers helpt het proces van aanvraag tot en met betaling te doorlopen. Idealiter wordt dit – vanuit inkooperspectief - ingericht in het financieel systeem, in het verlengde van de workflow verplichtingen en wordt vanuit daar de relevantie informatie gearchiveerd en geregistreerd in andere systemen. Indien dit onhaalbaar blijkt, biedt de implementatie van het nieuwe zaakstelsel mogelijk kansen om een workflow in te richten die het proces – en vooral gebruikers – beter ondersteunt. Mocht dat ook niet haalbaar blijken, dan zien wij het beter benutten van Merccell als mogelijkheid: dat biedt ook een intake- en contract-managementmodule en wordt nu alleen gebruikt voor het uitvoeren van aanbestedingen zelf (die functionaliteit zal ook nodig blijven).</p> <p>Nader onderzocht moet worden welke oplossingen haalbaar zijn en vanuit een breder organisatieperspectief de voorkeur verdienen. Daarbij de volgende reflectie: van belang is te onderkennen dat er praktische/juridische/economische beperkingen kunnen zijn waardoor dé perfecte oplossing niet realiseerbaar is – niet voor niets is in het verleden een situatie met veel systemen ontstaan. Het is een valkuil om geen verbeteringen door te voeren als de ultieme eindsituatie vooralsnog niet haalbaar blijkt. Elke verbetering die leidt tot een meer eenduidige workflow die medewerkers beter ondersteunt is een welkome verbetering voor het inkoopproces; ook als die niet ideaal is.</p>

7 Conclusie en aanbevelingen

De vraag die centraal staat in dit onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid luidde:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schagen en de uitvoering daarvan a) doeltreffend, b) doelmatig en c) rechtmatig?

Er is geen absolute schaal waarop deze vraag beantwoord kan worden. In dit rapport is de situatie geschetst en geduid (hoofdstuk 3 tot en met 5) en zijn de verschillende deelvragen beantwoord (hoofdstuk 6). Daarbij zijn we vertrokken vanuit het besef dat het actuele beleid met een duidelijke nieuwe focus relatief nieuw is en de organisatie volop ontwikkelt: dit onderzoek had als oogmerk om relevante conclusies over die ontwikkeling te trekken en aanbevelingen dienaangaande te doen.

7.1 Beantwoording van de hoofdvraag

We kunnen niet anders dan vaststellen dat, in ieder geval tot en met 2022, de uitvoering van het initiële beleid uitmondde in veel vastgestelde onrechtmatigheden, kort gezegd omdat opdrachten die in ieder geval in retrospectief Europees aanbesteed hadden moeten worden, niet zo aanbesteed zijn. Het niet "in control" zijn van het inkoop- en aanbestedingsproces komt in de geraadpleegde bronnen duidelijk naar voren. Deze bevindingen hebben wij herkend in ons onderzoek en raken de doelmatigheid en -treffendheid. Daarmee is niet gezegd dat alles fout gaat; er gaan ook dingen goed.

Oók kunnen we concluderen dat deze problematiek met open vizier tegemoet wordt getreden: dit blijkt uit het in 2022 geactualiseerde beleid zelf, maar ook aan aanpalende documenten en de reacties die tijdens het onderzoek verzameld zijn. De problematiek is duidelijk geagendeerd; in bredere zin is vanuit ons blikveld sprake van een omgeving die ontvankelijk is voor verbetering en waarin stappen zijn en worden gezet. Het relatief hoge aantal nieuwe medewerkers in het management is helpend.

Al met al concluderen we dat de organisatie van ver moet komen maar inmiddels op de goede weg is. Er zijn in termen van beleid en proces goede stappen gezet om de basis op orde te (kunnen) brengen. De crux zit nu in de implementatie van dat beleid en het in dit kader verzekeren van de noodzakelijke organisatorische randvoorwaarden. Onderstreept moet worden dat met beleid en processen op papier alleen effectief nog niets is bereikt: het gaat om de organisatie en de praktijk van alledag. Op dit punt hebben wij drie belangrijke risico's geformuleerd: 1. Beschikbare formatie, 2. Onbekendheid met beleid, processen, rollen en taken en 3. Gebrek aan goede ondersteunende systemen.

Tot slot is er vanzelfsprekend ook een meer cultureel aspect: het is nodig dat collega's elkaar aanspreken op hun verantwoordelijkheid en waar nodig niet geschroomd wordt te escaleren. Het periodiek gaan rapporteren via een jaarplan en -verslagen zal kunnen helpen om dit gesprek vanuit de tweede lijn te voeren, net als het periodiek maken van SPEND-analyses en contractoverzichten en het vervolgens informeren van leidinggevenden over de relevante gegevens. Hetzelfde geldt wanneer er een situatie ontstaat waarin er vaker en vanzelfsprekender contact is tussen taakveld Inkoop en de (vak)teams, los van concrete, acute inkoopvragen. Uiteindelijk is de cultuur van een organisatie wezenlijk groter en complexer dan de inkoopfunctie: de organisatieontwikkeling waarvan wij hebben begrepen dat deze in bredere zin is ingezet zal in dit opzicht ook haar bijdrage moeten en vooral kunnen leveren aan noodzakelijke verbeteringen rondom inkoop en aanbesteden.

7.2 *Wrap up toekomstgerichte adviezen*

In hoofdstuk 6 zijn verschillende toekomstgerichte adviezen opgenomen die - naar onze overtuiging - logisch voortvloeien uit de bevindingen en praktisch werkbaar moeten zijn. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen adviezen die direct zien op “basis op orde” en die zien op “doorontwikkeling”. Wij adviseren nadrukkelijk om in eerste instantie uitsluitend te focussen op het eerste – zoals het actuele beleid van het college uit 2022 ook nadrukkelijk van de organisatie vraagt.

Daarbij wijzen we in het bijzonder op het advies om begin 2025 een tussenevaluatie uit te voeren, met als doel vast te stellen dat inderdaad per eind 2024 gesproken kan worden over “de basis op orde”, waarna over “doorontwikkeling” nagedacht kan gaan worden. Dit rapport wordt vastgesteld in KW3 2023, en hoewel eind 2024 ver weg lijkt, is dit vanuit een inkoopbril gezien slechts twee Europese aanbestedingen of vanuit financieel perspectief één begroting verder. Focus is dus ook geboden bij team Financiën en in het bijzonder het taakveld Inkoop, vanuit het besef dat het normaal al niet eenvoudig is de winkel te verbouwen terwijl die op volle kracht door moet draaien. De opgave is nu nog uitdagender omdat niet zeker is dat formatie volstaat en verschillende rechtmatigheidsdossiers en de nieuwe werkwijze en pro-actievere positionering van inkoop waarschijnlijk tot een extra piek in aanbestedingen zullen leiden. Vanuit onze overtuiging is het nodig om zo spoedig mogelijk een eerste ‘inkoopjaarplan’ – dat dan ziet op het restant van 2023 en gericht op de implementatie van het geactualiseerde beleid *en* de herstelacties rondom rechtmatigheid- te maken en daarin te schetsen hoe de effectief beschikbare arbeidsuren zich verhouden tot de berg boeiend werk die wacht.

Bijlage 1 – Begrippenkader en overzicht wet- en regelgeving

Europese aanbestedingsrichtlijn. In de Europese aanbestedingsrichtlijnen staan regels voor overheidsopdrachten boven bepaalde drempelbedragen. Nederland heeft de Europese aanbestedingsrichtlijnen geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012.

Aanbestedingswet 2012. De regels voor aanbesteden staan in de Aanbestedingswet 2012. Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden. De Aanbestedingswet 2012 geldt voor alle aanbestedingen door (semi) publieke instellingen in Nederland en heeft betrekking op werken, leveringen en diensten. Overheden moeten zich bij een aanbestedingsprocedure aan de volgende uitgangspunten houden: non-discriminatie, gelijke behandeling van ondernemers, transparantie, proportionaliteit.

Gids Proportionaliteit. In de Aanbestedingswet 2012 is het proportionaliteitsbeginsel een van de belangrijkste beginselen. De Gids Proportionaliteit geeft hier invulling aan en dient verplicht te worden toegepast op de gehele aanbestedingsprocedure.

ARW2016. Het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016) is de praktische uitwerking van de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit voor de aanbesteding van werken en aan werken gerelateerde leveringen en diensten.

Drempelbedrag/ Drempelwaarde/ Grensbedrag. Als opdrachten voor werken, leveringen of diensten boven de Europese drempelwaarden uitkomen, moeten deze Europees worden aanbesteed. De drempelbedragen verschillen voor werken, leveringen en diensten. De Europese Commissie stelt deze drempelbedragen elke twee jaar vast. Drempelbedragen kunnen ook gebruik worden om intern voor te schrijven welke procedurekeuze het uitgangspunt is als niet Europees aanbesteed hoeft te worden.

Werken. Werken betreffen alle opdrachten met betrekking tot bouwkundige en civieltechnische werken. Hieronder valt de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg. Onderhoudswerkzaamheden die verder gaan dan het enkel in stand houden van het werk en verbouwingswerkzaamheden vallen veelal ook onder Werken.

Leveringen. Leveringen betreffen alle opdrachten met betrekking tot aankoop, huur, lease en huurkoop van producten.

Diensten (niet sociaal- en specifiek). Onder Diensten vallen alle opdrachten die niet onder Werken of Leveringen vallen.

Sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten). Voor zogenoemde sociale en andere specifieke diensten geldt een vereenvoudigde procedure, gezien de beperkte grensoverschrijdende dimensie van deze diensten.

Overheidsopdracht of opdracht. Overheidsopdrachten worden gegund door instanties die met geld van de overheid, of in sectoren waarin er geen mededinging bestaat, diensten of leveringen laten verrichten of bepaalde werken laten uitvoeren.

Raamovereenkomst. Een raamovereenkomst is een schriftelijke overeenkomst tussen één of meer aanbestedende diensten en één of meer ondernemers met als doel het plaatsen van toekomstige opdrachten. Op voorhand wordt de looptijd van de overeenkomst en een aantal voorwaarden vastgesteld waaronder de nadere opdrachten zullen worden gegund.

Inkooppakketindeling. Met de standaard inkooppakketindeling wil PIANOo inkopers faciliteren en onderlinge samenwerking vereenvoudigen. De lijst is samengesteld voor en met verschillende aanbestedende diensten. De PIANOo inkooppakketindeling is een veelgebruikte standaard indeling van de werken, diensten en leveringen die de aanbestedende dienst helpt bij het structureren van haar uitgaven. De lijst bestaat uit 10 productgroepen, waarin 212 inkooppakketten zijn ondergebracht.

Productgroepstrategie (vgl. inkooppakketindeling PIANOo). Zie begrip 'Inkooppakketindeling'. De lijst van de inkooppakketindeling is opgedeeld in 10 productgroepen dit zijn: 1) personeel gerelateerde zaken, 2) kantoorinrichting en benodigdheden, 3) automatisering en telecommunicatie, 4) flexibele arbeid, 5) advies en onderzoek, 6) vervoer, aandrijfsystemen, emballage, 7) gebouwen en gerelateerd installaties, 8) GWW, 9) hulpverlening en openbare orde, 10) sociaal domein.

Inkoop(pakket)strategie. De inkoopstrategie bepaalt de uitgangspunten voor het inkoopproces van een bepaalde opdracht. Dit is een uiting van tactische inkoop. Een inkooppakketstrategie ziet op een hele categorie van inkoop op de middellange termijn en getuigt van strategische inkoopprocessen. Zie ook Inkooppakketindeling.

Offerteaanvraag (ook: aanbestedingsstukken). De aanbesteding start officieel met de publicatie van de aankondiging op een platform, vaak TenderNed of Mercell. De aanbestedingsstukken worden gepubliceerd op het platform zoals de beschrijving van de opdracht, geschiktheidseisen en het gunningscriterium.

Offerte (ook: inschrijving). De offerte omvat de officiële aanmelding voor de opdracht. Partijen schrijven zich in door de benodigde aanbestedingsstukken te uploaden op het bij de opdracht van toepassing zijnde platform.

Gunningsbeslissing. De inschrijver die voldoet aan de gunningscriteria krijgt de opdracht gegund. De gunningsbeslissing dient schriftelijk meegedeeld te worden aan alle inschrijvers. De Aanbestedingswet 2012 verplicht een aanbestedende dienst in de gunningsbeslissing voldoende gemotiveerd uitleg te geven over de redenen van zijn beslissing.

Overeenkomst of opdrachtbevestiging. Na de gunning van de opdracht aan één of meerdere partijen worden alle afspraken schriftelijk vastgelegd in een overeenkomst of opdrachtbevestiging.

Aanbestedingsklacht / klachtenmeldpunt. Aanbestedende diensten zijn op termijn verplicht om een klachtenregeling te hebben met een onafhankelijk loket. Daarmee kunnen ze problemen van ondernemers in een aanbestedingsprocedure op een vroeg moment aanpakken en een rechtsgang voorkomen.

Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten²²

[Financiële verordening 2022 van de gemeente Schagen](#). Bepaalt onder andere (artikel 25) dat het college zorgdraagt voor een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en voor het beleid en interne regels voor de inkoop van goederen, werken en diensten. Verder geen voorschriften die direct relevant zijn voor dit onderzoek.

[Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Schagen houdende regels omtrent financiële controle en inrichting van de organisatie Controleverordening gemeente Schagen](#). Bepaalt onder meer dat "rechtmatigheid" begrepen moet worden als het overeenstemmen van het tot stand komen van financiële beheershandelingen met de relevante wet- en regelgeving. Ziet verder onder andere op de inkoop van accountantsdiensten door de raad. Dit valt buiten de scope van het onderzoek. Verder ook geen voorschriften die direct relevant zijn voor dit onderzoek.

[Normenkader Rechtmatigheid 2022](#). De Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid is onderdeel van het normenkader, naast alle hogere wetgeving die logischerwijs niet apart wordt benoemd. Ook de Financiële verordening en de Budgetregeling zijn onderdeel van het normenkader evenals allerhande andere lokale verordeningen. Op basis van de titels hiervan is aangenomen dat deze geen direct relevante voorschriften bevatten voor dit onderzoek.

[Mandaatregeling gemeente Schagen 2023](#). Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid namens een bestuursorgaan, hier: het college, een besluit te nemen. Van belang is voor dit onderzoek met name dat bepaalt is dat bij besluiten met financiële uitgaven, zoals inkoop, niet alleen de mandaathouder maar ook de budgethouder als bedoeld in de budgethoudersregeling instemming dient te verlenen aan de betreffende financiële uitgaven; als beide functionarissen het niet met elkaar eens zijn, beslist de leidinggevende. Als de leidinggevende tevens budgethouder is, beslist zijn/haar leidinggevende. Bij besluiten waarmee een bedrag groter dan €100.000 gepaard gaat, is altijd instemming van de leidinggevende vereist. Als de leidinggevende tevens budgethouder is, is instemming van zijn/haar leidinggevende vereist. Mandaat is alleen van toepassing zolang besluiten rondom het sluiten van een overeenkomst passen binnen toegekende budgetten en bestaand beleid, vastgestelde richtlijnen en/of voorschriften. In de toelichting op de regeling is nadrukkelijk een verwijzing naar het inkoopbeleid opgenomen, onder andere dat beleid en regels voor (Europees) aanbesteden voortgaan op de mandaatregeling, dat vanaf €10.000 een inkoopstrategie wordt opgesteld en dat bij afwijking van het advies van de inkoopadviseur of de Gids Proportionaliteit de directie een besluit dient te nemen over de te volgen procedure.

[Budgetregeling gemeente Schagen](#). Door een inkoop te verrichten wordt vanzelfsprekend een financiële verplichting aangegaan. Bepaald is onder andere dat verplichtingen slechts mogen worden aangegaan nadat de budgethouder heeft geconstateerd dat hiervoor een toereikend budget beschikbaar is. De budgethouder is een ambtenaar of externe die door het college is aangewezen en aan wie middelen zijn toegekend en aan wie het mandaat is toegekend bestedingen te verrichten ten laste van de toegekende budgetten.

²² Naast de hier benoemde documenten, zijn wij tijdens het onderzoek gestuit op het Inkoop- en Aanbestedingsbesluit 2010 van de gemeente Schagen. Op basis van de datering en inhoud en gelet op latere besluiten rondom inkoopbeleid was duidelijk dat dit besluit achterhaald was en ook niet meer in werking was en kon zijn. Het besluit stond echter nog wel als actueel gepubliceerd. Dit is inmiddels aangepast. Een en ander is derhalve dan ook niet in het onderzoek betrokken.

Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016. Dit betreft mede het actuele inkoopbeleid dat in 2016 door de gemeenteraad is vastgesteld. De nota uit 2016 bevat een gezamenlijk, geharmoniseerd deel van de gemeenten Schagen, Langedijk, Heerhugowaard, Hollands Kroon en Hoorn en een specifiek, lokaal deel. Het algemene deel bevat naast enige context, doelstellingen en juridische, economische en ideële/ethische uitgangspunten. Het lokale deel bevat een weergave van de misse & visie van de gemeente Schagen en korte noties over de inrichting van de inkooporganisatie. De raad heeft op 28 juni 2016 besloten om de betreffende Nota vast te stellen en voorts mandaat te verlenen aan het college om in de toekomst dergelijke nota's vast te stellen – dit is overigens in lijn met de rol van het college zoals die is bepaald in de Financiële verordening. Inhoudelijke elementen uit het beleid worden waar relevant nader uiteengezet in de rapportage.

Beleidsdocument Inkoop 2023 -2027. Dit betreft een nadere invulling van en aanvulling op het nog steeds staande beleid uit 2016 en is vastgesteld door het college. Het document bevat context, informatie over de totstandkoming, de missie en visie ten aanzien van inkoop binnen de gemeente en besteedt veel aandacht aan de vertaling daarvan naar een strategie en in dit kader te realiseren concrete acties/maatregelen. Inhoudelijke elementen uit het beleid worden waar relevant nader uiteengezet in de rapportage. Onderdeel van het beleidsdocument is ook een flowchart die op hoofdlijnen het vastgestelde inkoopproces weergeeft.

Notitie contractbeheer en -management 2022. Bevat een uiteenzetting van de inrichting van contractbeheer en -management binnen de organisatie, incl. context, risico's en doelen en wat ervoor nodig is om dit te bereiken, waaronder beoogde rollen en taken en systemen. Inhoudelijke elementen uit de notitie worden waar relevant nader uiteengezet in de rapportage.

Overige, meer operationele en ondersteunende documenten. Voorts hebben wij om een volledig en praktisch beeld te krijgen de nodige meer operationele informatie ingezien en geraadpleegd, zoals een handboek inkoop, beslisboom inkoop (versie oktober 2022), formats voor het ramen van de opdrachtwaarde, inkoopstrategie/startdocument, werkplanningen rondom aanbestedingen, standaarddocumenten/sjablonen et cetera. Deze informatie is zodanig operationeel van aard dat hier niet specifiek op wordt ingegaan in de rapportage.

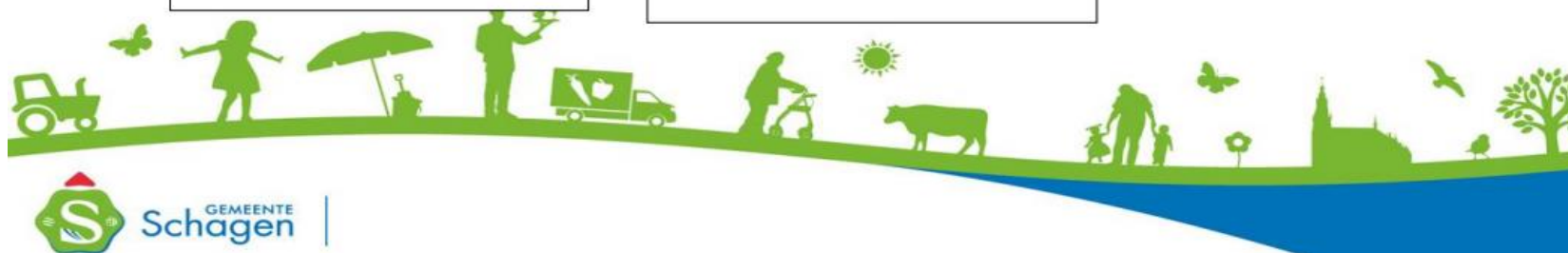
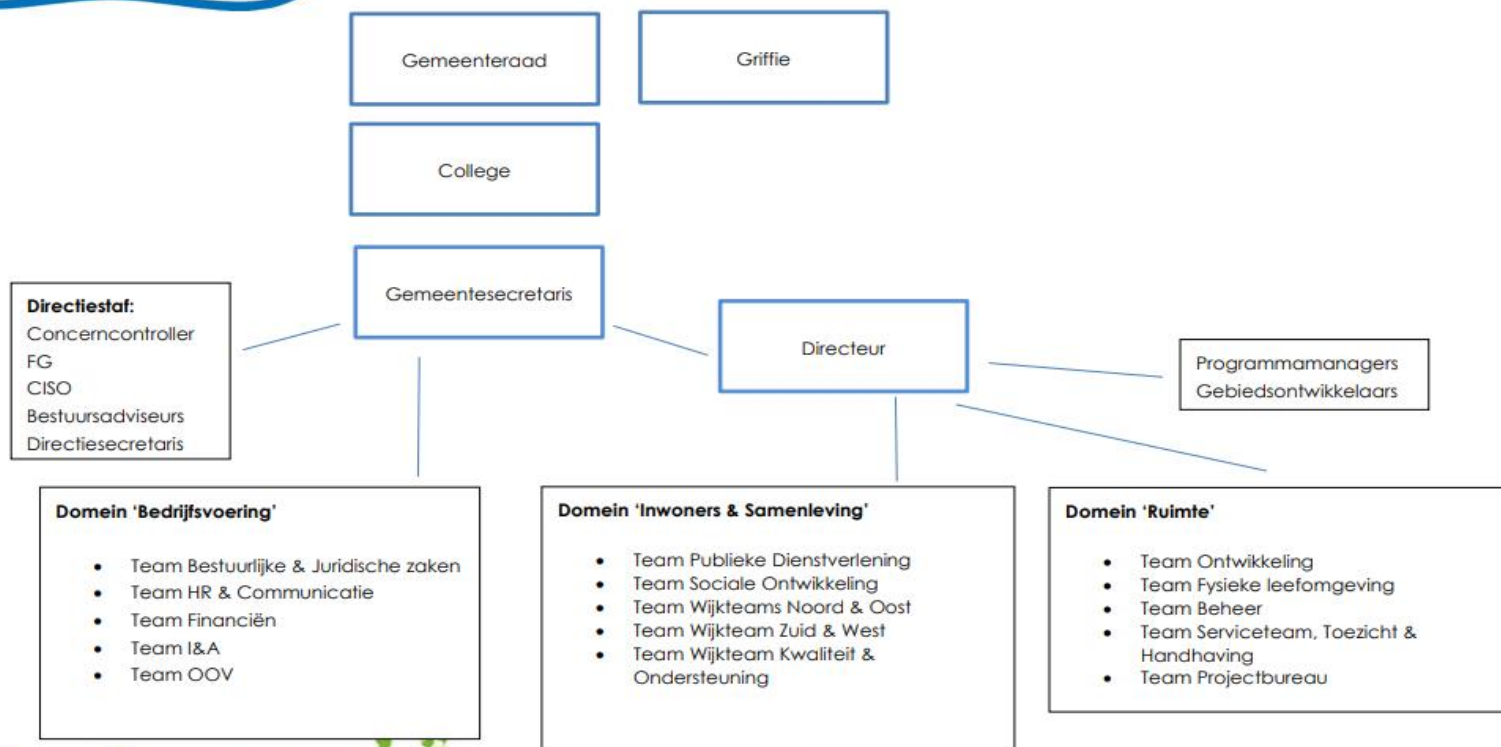
Rapportages VIC incl. SPEND-analyse 2022. De tussenrapportage (1^e halfjaar, 1 september 2022) en eindrapportage Verbijzonderde Interne Controle (VIC) 2022 bevatten verschillende bevindingen ten aanzien van verschillende processen en de nodige context en duiding daarbij. Bevindingen zien onder meer op het proces Inkopen en aanbesteden, namelijk 1) het inkoopproces wordt onvoldoende beheerst, 2) er zijn rechtmatigheidsfouten geconstateerd, 3) de DAS is onrechtmatig en 4) het contractbeheer is niet op orde. De rechtmatigheidsfouten zijn geconstateerd op basis van een uitgevoerde SPEND-analyse, waarbij voor elke crediteur waar sprake is van totale inkopen van meer dan €215.000 exclusief btw (Europese aanbestedingsdrempel voor leveringen en diensten) in de periode 2019 – 2022 per dossier bekeken is of aan de Europese aanbestedingsplicht is voldaan. In de eindrapportage is vastgesteld dat er sprake is van een fout ter hoogte van ca. €3.5 mio, omdat 18 van de 95 onderzochte crediteuren als onrechtmatig zijn beoordeeld. Na controle door de externe accountant is dit nog naar boven bijgesteld.

Uitsnede accountantsverslag 2022 voor wat betreft 'Omvangrijke onrechtmatigheden bij aanbestedingen'. De bevindingen van de externe accountant sluiten aan op de bevindingen van de VIC (zie hiervoor). Deze zijn als gegeven en vertrekpunt gehanteerd in dit onderzoek.

Controlvisie Schagen 2023-2025. Behelst visie op control in Schagen, randvoorwaarden, opbrengsten en leidende principes. De basis is het 'Three lines'-model. Voor inkoop betekent dit dat de teams zelf verantwoordelijk zijn voor de interne beheersing van hun eigen processen (1e lijn). Zij worden ondersteund of geadviseerd door adviseurs uit onder meer het taakveld Inkoop (2e lijn) en de adviseurs AO/IB controleren of de dossiers voldoen aan de eisen (3e lijn).

Bijlage 3 – Organogram grof structuur

ORGANOGRAM – GROF STRUCTUUR



Bijlage 4 – In gebruik zijnde systemen

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn op dit moment verschillende systemen in gebruik die raken aan de inkooporganisatie en processen. Hieronder worden deze kort geïntroduceerd.

SNOR – intranet. Toegankelijk voor alle medewerkers. Hier is informatie over het inkoopbeleid, de inkooporganisatie en inkoopprocessen te vinden, inclusief praktische/ondersteunende tools. Ten tijde van de inzage van dit onderzoek was de toegankelijkheid/overzichtelijkheid/actualiteit van de informatie niet optimaal. Op korte termijn zou zijn voorzien dat dit verbeterd wordt, in lijn met het vastgestelde inkoopbeleid 2022.

Mercell – inkoopondersteunend systeem. De Tendermanagement-module wordt gebruikt om concrete aanbestedingen te ondersteunen. Als sprake is van een meervoudig onderhandse, nationale of Europese aanbesteding is in principe een inkoopadviseur betrokken voor (onder meer) de procesondersteuning. Deze is ook primair verantwoordelijk voor het goede gebruik van Mercell. Collega's die betrokken zijn bij een inkoop, worden door de inkoopadviseur vervolgens gemachtigd om bijvoorbeeld vragen te beantwoorden of offertes te beoordelen in het systeem. Uitgangspunt is dat, in lijn met het wettelijke uitgangspunt, dergelijke aanbestedingen van A tot Z digitaal plaatsvinden. Alle communicatie en gegevensuitwisseling met ondernemers vindt dan via Mercell plaats, en ook bijvoorbeeld de beoordelingen van offertes en dossiervorming wordt vastgelegd in Mercell. In het geval van een nationale of Europese aanbesteding worden de bijbehorende openbare aankondigingen via Mercell gepubliceerd op de vereiste nationale en Europese platforms. De intakemodule (pre-aanbesteding) en contractmanagementmodule (voor contractbeheer en contractmanagement, post-aanbesteding) worden niet gebruikt binnen Mercell. De budgethouder en/of leidinggevende geeft geen goedkeuring op de voorgenomen inkoop in TOPdesk. Er is geen koppeling tussen de Tendermanagement-module van Mercell en andere systemen. De Spendmanagement-module wordt incidenteel gebruikt door een enkele medewerker: een bestand met financiële gegevens uit iFinancien wordt in Mercell ingelezen, waarna geanalyseerd kan worden.

TOPdesk – vastlegging keuzes pre-inkoop. Conform inkoopbeleid moet aan elke inkoop groter dan €10.000 exclusief btw een inkoopstrategie incl. advies van een inkoopadviseur vooraf gaan. Dit is ingeregeld als digitaal formulier in TOPdesk, waarbij de behoeftesteller de informatie kan verstrekken en de inkoopadviseur zijn of haar advies kan vastleggen. Een en ander is werkend opgezet en ingericht conform inkoopbeleid en wordt in de praktijk ook gebruikt. De budgethouder en/of leidinggevende geeft geen goedkeuring op de voorgenomen inkoop in TOPdesk. Er is geen koppeling tussen TOPdesk en de andere systemen.

iFinanciën, inclusief module workflow Verplichtingen. Is het financieel systeem in brede zin dat door de gemeente gebruikt wordt. Hierin zijn onder meer budgetten en bijbehorende budgethouders vastgelegd. Ook alle facturen met bijbehorende factuurregels en de afhandeling daarvan wordt in dit systeem vastgelegd. Sinds 2022 is daarnaast de workflow Verplichtingen ingericht. In vogelvlucht is essentie hiervan dat niet pas ten tijde van de registratie van een factuur bekend is dat beslag is gelegd op een deel van het budget, maar dat dit reeds bij het verstrekken van een opdracht – het aangaan van een bindende financiële verplichting – bekend is. Het is de bedoeling dat de behoeftesteller de

verplichting aanmaakt inclusief de nodige kerninformatie en documenten. De budgethouder/leidinggevende keurt de verplichting vervolgens goed. Daarna wordt automatisch een orderbevestiging gegenereerd die aan de leverancier wordt gezonden. Vervolgens stuurt de leverancier na het verrichten van de prestaties een factuur. De behoeftesteller (ook PAV'er = prestatieakkoordverklaarder) registreert vervolgens of de prestatie daadwerkelijk is geleverd. Als dit zo is, wordt de factuur automatisch betaalbaar gesteld, zolang dit binnen de verplichting past. Een en ander is werkend opgezet en ingericht en wordt in de praktijk ook gebruikt. De inkoopadviseur heeft in de huidige workflow geen rol en geeft geen instemming voordat een verplichting wordt aangegaan. Er is geen koppeling tussen iFinanciën en andere systemen.

Inconto – Contractmanagementsysteem. Hierin worden gesloten contracten vastgelegd. Met dit systeem is de gemeente in staat de contracten ook te managen, in plaats van alleen het bewaken en signaleren van expiratedata. Er is geen koppeling tussen Inconto en andere systemen. Niet alle contracten worden op dit moment geregistreerd en er zijn ook andere systemen waarin dit gebeurt, bijvoorbeeld AFAS (HRM-systeem voor inhuur) en vastgoedcontracten worden ook elders vastgelegd.

Corsa - document management systeem. In dit systeem moet de daadwerkelijke archivering plaatsvinden van inkoop- en contractdossiers. Bij aanbestedingen die gevoerd worden via het taakveld Inkoop gebeurt de archivering in Corsa door de inkoopadviseur. Binnen Corsa wordt een inkoopdossier aangemaakt waar de documenten in worden gezet, bij rechtstreekse gunning (als taakveld Inkoop niet betrokken wordt) dient dit door de behoeftesteller geregeld worden. Er is geen koppeling tussen Corsa en andere systemen. Een aanbesteding voor een nieuw systeem ter ondersteuning van zaakgericht werken loopt ten tijde van dit onderzoek.

Overige systemen. Contracten met betrekking tot de inhuur van personeel worden (ook) vastgelegd in AFAS. Vastgoedcontracten worden (deels) geadministreerd in een separaat programma.

Bijlage 5 – Getoetste inkoopdossiers

Dossiers vier Europese aanbestedingen

- [2022044 Renovatie groenvakken 2022-2028 – Details – TenderNed](#)
- [2021043 Bedrijfsafval – Details – TenderNed](#)
- [2021005 Bedrijfswagens voor Service Team – Details – TenderNed](#)
- [2022046 Raamovereenkomst elementenverhardingen 2023-2026 – Details – TenderNed](#)

Dossiers meervoudig onderhandse aanbestedingen (crediteuren)

- Data B. Mailservice B.V.
- GITP B.V.
- Overwijk Koffiesystemen West-Nederland
- Bureau Harbinger
- ARCADIS Nederland B.V.
- Runderkamp & Van Duren B.V.
- Boer Speeltoestellen B.V.
- Beens Dredging B.V.
- Oinfo B.V.
- Firma De Boer & Van der Weijde
- PALMBOU Urban Landscapes B.V.
- Movares Nederland B.V.

Bijlage 6 – Weergave respons enquête

De enquête is via e-mail verstuurd naar alle medewerkers (N=398). Hiervan hebben 55 medewerkers de vragen over de inkooporganisatie beantwoord. Dit levert een respons op van 14%.

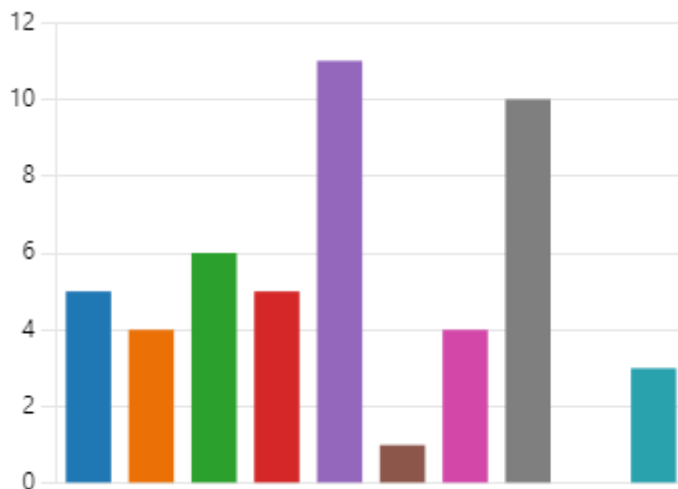
Hieronder worden de bevindingen van de enquête op hoofdlijnen weergegeven, voor zover deze zich richten op de bekendheid met het inkoopbeleid, de organisatie en de processen.

Algemeen

Inkopen met een waarde groter dan 10 K



Inkopen voor de volgende productgroepen (meerdere antwoorden mogelijk)

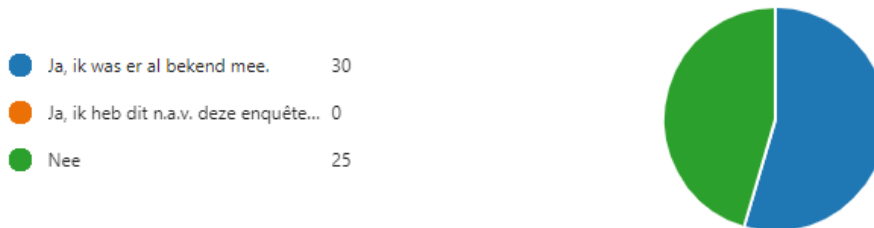


1	Personeelsgerelateerde zaken (exclusief flexibele arbeid)
2	Kantoorinrichting en benodigdheden, middelen voor bedrijfsvoering en informatie (anders dan specifiek genoemde productgroepen)
3	Automatisering en telecommunicatie
4	Flexibele arbeid (uitzenden, detachering, zzp-ers die als tijdelijke arbeidskracht fungeren)
5	Advies en onderzoek (niet op basis van detachering; detachering valt onder flexibele arbeid)
6	Vervoer, aandrijfsystemen, emballage

7	Gebouwen en gebouwgerelateerde installaties
8	GWV (aanleg en onderhoud), niet gebouwgerelateerde installaties en openbare ruimten
9	Hulpverlening en openbare orde
10	Sociaal domein

Inkoopbeleid

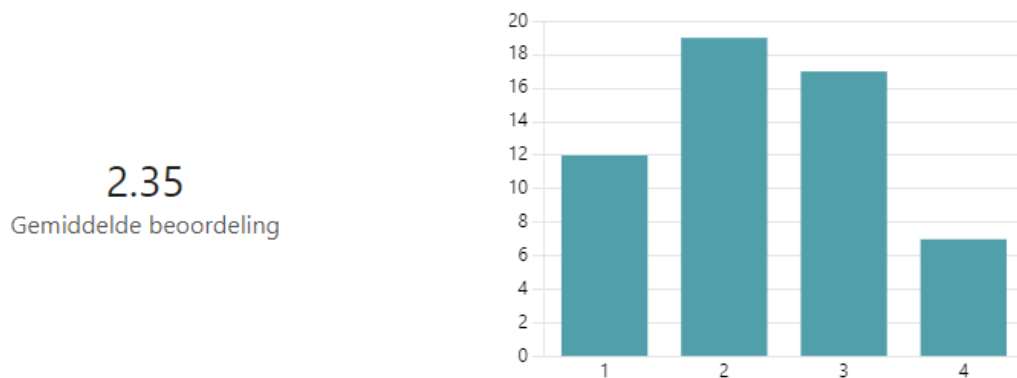
Bekendheid inkoopbeleid



46 % van alle respondenten is niet bekend met het inkoopbeleid. 40 % van de respondenten die niet bekend zijn met het inkoopbeleid hebben echter wel eens iets ingekocht met een waarde groter dan € 10.000,-.

Ervaring informatievoorziening over het inkoopbeleid

De informatievoorziening over het inkoopbeleid tot op heden wordt beoordeeld met een gemiddelde beoordeling van 2,35 (op een schaal van 1-4 sterren), waarbij opgemerkt dient te worden dat van de respondenten die niet bekend zijn met het inkoopbeleid (46% van het totaal aantal respondenten) 80% hier een score van 1 heeft gegeven.



In de toelichting geven respondenten onder andere als rode draad het volgende aan:

- “De organisatie kent nog maar één kanaal om gemeentebreed te communiceren, dat is via intranet. En die omgeving is erg beperkt ingericht. Het mist een goede omgeving om informatie en kennis te kunnen delen en vinden”.
- “Ik vind dat de informatie niet goed te vinden is”.
- “Voor de uitvoering is dit niet inzichtelijk en wordt ook onvoldoende gecommuniceerd”.

- “Snel snuffelen in de documenten van de groep Inkoop& Contractmanagement op Snor levert nog oude drempelbedragen van 30 K op”.
- “Ik mis actuele informatie over het huidige inkoopbeleid”.
- “Ik weet via via het een en ander over inkoopbeleid, maar heb nooit een introductie gelezen wat het precies inhoudt of tijdens de inwerkperiode gehoord dat ik ergens hiervoor informatie kon terugvinden. Ik zou dit standaard meenemen in de inwerkperiode en centraal informatie hierover beschikbaar stellen”.
- “Het is nu zo dat je al snel advies van inkoop moet vragen, terwijl dit niet altijd nodig is (boven 10.000 euro moet je dit melden)”.
- “Snel informatie kunnen opzoeken en weten waar je dit kunt vinden kan beter”.
- “De begrijpelijkheid van de informatie kan beter. Vooral medewerkers die hiermee weinig te maken hebben, vinden het ingewikkeld”.
- “De informatie is vooral gericht op inkoop van goederen en niet op grote bouwprojecten en aanbestedingsprocedures hiervoor”.
- “Ik zou graag meer informatie hierover ontvangen en ook in de gelegenheid worden gesteld om feedback te geven”.
- “Op zich wel goed op de hoogte gebracht, alleen die 10 K grens is voor iedereen extra veel werk”.
- “Ik zou het op prijs stellen dat er een mondelinge toelichting gegeven wordt op het aangepaste inkoopbeleid”.
- “Het hoeft niet beter, als je maar met een inkoopvraag bij inkoop terecht kunt”.
- “De adviseurs Inkoop zijn goed bereikbaar voor advies”.
- “Wie zijn onze collega’s van inkoop en wat kunnen ze bijdragen?”
- “Maatwerk wordt afgestemd op de vraag”.

Inkoopprocessen en – organisatie in de praktijk

Zijn de geldende inkoopprocessen en bijbehorende rollen en taken binnen de gemeente helder?



59% van de respondenten vindt de geldende inkoopprocessen en bijbehorende rollen en taken binnen de gemeente niet helder.

In de toelichting geven respondenten als rode draad het volgende aan:

- Meerdere respondenten geven aan dat de processen en procedures niet helder zijn:
 - “Waar kan deze informatie gevonden worden?”

- "Wie mag contracten ondertekenen en wie organiseert dit?"
- "Hoe moet een inkoopproces gestart worden? Wie moet erbij betrokken worden?"
- "Wanneer moet inkoop betrokken worden bij het inkopen van diensten en materialen?"
- "Geen idee wie er over gaat".
- "Er zijn (te) veel schijven die hierover gaan".
- "Geen zicht als je geen budgethouder bent. Taken blijken ineens verplaatst te zijn en adviezen moeten door andere mensen geschreven worden. Lijkt over meerdere schijven te gaan. Verwarrend en tijdrovend".
- "Stroperige processen, maakt het langer en ingewikkelder met veel formulieren".
- "Soms zou het fijn zijn als de grens van 10.000 iets hoger zou zijn".
- "Kort overzicht of beslisboom is wenselijk wanneer wel aanbesteden en wanneer niet".
- "Overzicht met bedrijven die kunnen inschrijven en hun expertise is wenselijk".
- "Alle info staat op intranet en inkopers zijn zeer benaderbaar".
- "Alleen actuele informatie op Snor, vervallen documenten verwijderen".
- "Er wordt te weinig uitgelegd alleen op Snor; dit moet per team kenbaar gemaakt worden".
- "Inkoopprocessen nog beter koppelen aan doelstellingen in de organisatie, waaraan gaat het bijdragen".

Welke uitspraken over het inkoopproces zijn bij benadering juist? (meerdere antwoorden mogelijk)

Uitspraak	Aantal respondenten
Als iemand behoefte heeft om iets in te kopen, kan hij of zij dit in principe op eigen houtje doen.	4
Er is in principe altijd instemming nodig van de budgethouder.	35
De inkoopadviseurs moeten altijd betrokken worden voor advies en ondersteuning bij opdrachten groter dan € 10.000 voordat de markt benaderd wordt.	45
Taakveld inkoop binnen Team Financiën bepaalt wat en hoe er ingekocht wordt.	4
Als er meerdere offertes worden opgevraagd, dan is daar in principe een inkoopadviseur bij betrokken voor de procesbegeleiding, uitgezonderd overeenkomsten die regionaal worden gesloten.	23
Als er een contract is gesloten / opdracht is gegund, dan archiveer ik dit in het zaaksysteem en dan ben ik klaar.	7
Behalve in het zaaksysteem worden contracten ook centraal geregistreerd in een contractmanagementsysteem. Het is de verantwoordelijkheid van de contracteigenaar – de eindverantwoordelijke voor het contract – dat dit gebeurt.	31

Heb je de afgelopen 12 maanden contact gehad met een inkoopadviseur binnen de gemeente? (meerdere antwoorden mogelijk)

Contact gehad	Aantal respondenten
Ja, rondom de totstandkoming van het geactualiseerde beleid	5
Ja, voor advies	27
Ja, voor ondersteuning bij het doen van een aanbesteding	20
Nee, ik doe alle inkoop zelf	1
Nee, ik heb geen inkoop gedaan het afgelopen jaar	18
Andere (regionale zorginkoop, geen bevoegdheid, doet de budgethouder)	3

Aanvullingen, opmerkingen, ideeën die relevant kunnen zijn voor het onderzoek

- “Het aanbestedingsbeleid is aangescherpt, dat betekent meer werk terwijl er juist is besloten dat we met minder mensen het werk moeten doen. Dat botst. Is er bij besluiten tot aanscherping van het aanbestedingsbeleid ook aangegeven hoeveel extra uren daarin gaan zitten/hoeveel dit extra kost?”
- “Adviezen mogen meer advies zijn, dit gaat steeds beter”.
- “Inkoopbeleid op agenda van teamoverleggen zetten”.
- “Gebrekkige informatievoorziening is niet alleen een probleem van inkoop, maar breed probleem binnen gemeente Schagen”.
- “Ga kijken wat efficiënt is want bij aanbestedingen in de civiele sector (werken) blijft de opdrachtgever budgethouder terwijl je dit beter aan de projectleider kan overdragen en degene die het werk controleert als PAV'er aanwijzen is veel concreter. Beide weten of deze werkzaamheden zijn uitgevoerd en dus betaalbaar gesteld kunnen worden”.
- “Zorg dat team inkoop op sterkte blijft en ondersteund wordt door de directie. Deze adviseurs zijn erg belangrijk voor de collega's van de werkvloer. Gezien de keuzes die gemaakt zijn, vermoeden dat voormalige directie daar onvoldoende zicht van heeft gehad. Wij hebben ze nodig”.
- “Als organisatie meer en beter samenwerken en kennis delen”.
- “Een eigen pagina op intranet zou kunnen helpen voor de vindbaarheid van informatie. En het opnemen van wat uitleg in de onboarding is ook handig”.
- “Zorg voor een goed en snel verlopend digitaal proces, inclusief opdrachtverstrekking”.
- “Productenboek moet nodig opgeschoond worden”.
- “Meer uitleg gewenst over hoe het inkoopbeleid op bouwprojecten is bedacht”.
- “Inkoopadviseurs zijn nodig vanwege hun specifieke en specialistische kennis voor begeleiding en vragen. Iedere inkoop is net weer anders”.

Bijlage 7 – Weergave respons interviews

Er zijn in totaal 10 mensen geïnterviewd: 3 budgethouders, 4 projectleiders en 3 medewerkers uit de bedrijfsvoering (concerncontroller, jurist en P&O-adviseur). Hieronder worden de bevindingen van interviews op hoofdlijnen weergegeven – de onderzoekers beschikken over gedetailleerdere bevindingen.

Inkoopbeleid

Tijdens de gesprekken is in algemene zin stilgestaan bij het inkoopbeleid, waarbij de focus lag op het beleid zoals dat eind 2022 is vastgesteld en geldt per begin 2023:

- Het inkoopbeleid, inclusief invulling uit 2022, is als zodanig bij 2 gesprekspartners direct bekend; 3 gesprekspartners hebben er van gehoord maar zijn niet vertrouwd met de inhoud; voor 5 gesprekspartners is het inkoopbeleid als zodanig onbekend.
- Zeven gesprekspartners waren er wel mee bekend dat inkopen vanaf 10.000 exclusief btw vanaf dit jaar via taakveld Inkoop moeten verlopen.
- Voor zover gesprekspartners zich een mening hebben kunnen vormen over het beleid, lopen deze op onderdelen uiteen, maar is er ook een gemene deler: in brede zin wordt de focus op “de basis op orde” en “in control komen” onderschreven; er is duidelijk breed aandacht voor de noodzaak en ruimte voor verbetering als het om de inkoopprocessen en -organisatie gaat en de naleving daarvan. Enkele specifiekere gezichtspunten:
 - Aangescherpte beleid zorgt voor duidelijkheid om rechtmatig in te kopen, inkoopadviseurs kennen de procedures en regels en die moeten worden betrokken.
 - Dit levert wel meer werk op voor de inkoopadviseurs, de vraag is of men deze extra *workload* erbij kan hebben; verplichte consultatie inkoopadviseurs bij lage bedragen staat ook enigszins haaks op verantwoordelijkheid die bij de (vak)teams zelf ligt.
 - Vraag is ook of alle extra verplichte adviezen doelmatig zijn; het lijkt met het leggen van de grens bij € 10.000 meer een doel dan een middel. Liever meer tijd voor advisering en informatievoorziening.
 - Om in control te komen is meer nodig dan beleid op papier, zoals actieve informatievoorziening en goede, op elkaar afgestemde systemen, die medewerkers helpen het goed te doen.
- Communicatie over het inkoopbeleid en de betekenis daarvan voor de rest van de organisatie kan beter. Er is in brede zin behoefte aan structurele en proactieve communicatie door taakveld Inkoop over het inkoopbeleid, bijvoorbeeld middels het bijwonen van teamvergaderingen, structurele inkoop-overleggen en het inkoopbeleid onderdeel maken van het introductieprogramma van nieuwe medewerkers. Nu gebeurt dit te weinig; het beeld bestaat ook dat de inkoopadviseurs niet altijd de gelegenheid hebben hier tijd en ruimte voor te maken.

Voorts is specifiek stilgestaan bij een drietal doelstellingen/uitgangspunten uit het beleid – die voor de praktijk maar ook bestuurlijk naar ons inzicht specifiek relevant (kunnen) zijn:

- Doelstelling belangenverstrengeling en integriteit: Gesprekspartners geven aan dat dit geen structureel, actief onderwerp van gesprek is binnen de gemeente. Er wordt vanuit gegaan dat iedereen dit weet en hier rekening mee houdt. Mochten er zaken spelen, dan wordt er een gesprek aangegaan, niet aan de voorkant. Als suggesties gaven enkele gesprekspartners aan dat inkoopadviseurs hier een rol zouden kunnen nemen, bijvoorbeeld door dit thema te adresseren bij het bespreken van de aanbestedingsstrategie.
- Doelstelling lokaal inkopen: Gesprekspartners geven breed aan dat dit in de praktijk de aandacht heeft en het veelal ook logisch wordt gevonden: als je lokaal/regionaal kunt inkopen, waarom zou je dan een oplossing van ver halen? Inhoudelijke kennis en marktafwegingen moeten daarin uiteindelijk wel leidend blijven; per saldo gaat het om inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding. Een en ander wordt besproken en ingevuld op het niveau van specifieke projecten en mensen, onder andere in gesprekken tussen behoefte stellers en projectleider. Er wordt niet concreet op gestuurd vanuit de organisatie. Als suggestie wordt gegeven dat er afspraken gemaakt worden en informatie met elkaar gedeeld wordt middels een overzicht (longlist van lokale partijen) met expertise en ervaringen vanuit de gemeente. Vanuit taakveld Inkoop zou dit ondersteund kunnen worden.
- Doelstelling duurzaam inkopen: Gesprekspartners geven aan dat dit binnen de gemeente in de kinderschoenen staat en als zodanig beperkt ingericht laat staan geborgd is. Op projectniveau wordt waar relevant geacht wel naar gekeken. Voor gesprekspartners is deze doelstelling hoe dan ook te vaag: aan welke criteria moet dan voldaan worden? Hier zou bovendien de benodigde duurzaamheidsexpertise voor betrokken moeten worden – van inkoopadviseurs wordt niet verwacht dat zij dé expert op het gebied van duurzaamheid zijn; wel wordt een rol van de inkoopadviseurs gezien als het gaat om faciliteren en aanjagen, de vraag stellen of en hoe duurzaamheid als doel wordt meegenomen in een specifieke opdracht c.q. aanbesteding.

Inkoopprocessen en – organisatie in de praktijk

Strategisch

- Er is behoefte aan een betere positionering van het taakveld Inkoop in de organisatie en structureler inhoudelijk contact met de teams. Dit biedt toegevoegde waarde en wordt nu door het leeuwendeel van de gesprekspartners in meer of mindere mate gemist. Dit is overigens niet exemplarisch voor inkoop; binnen de gehele organisatie dient beter te worden samengewerkt binnen en tussen diverse teams en domeinen.
- Duidelijkere rol- en functieverantwoordelijkheid is gewenst, evenals inzicht in mogelijke synergie van inkopen/contracten en de inzet van capaciteit voor verschillende projecten; overzicht en inzicht ontbreken nu waardoor veel keuzes ad hoc / per geval worden gemaakt; een meer strategische, vooruitziende blik ontbreekt. Ook dit is overigens niet exemplarisch voor de inkoopfunctie en speelt breder in de organisatie.
- Een aanbestedingskalender of planning wordt door veel gesprekspartners gemist, althans onderkend wordt dat het goed zou zijn als een dergelijk overzicht bestaat.

- De vraag komt regelmatig op of vanuit taakveld Inkoop met binnenkort nog slechts 2 fte inkoopadviseurs echt kan doen wat nodig is in de organisatie – ook gelet op de vele onrechtmatigheden die er nu zijn, het beleid dat geïmplementeerd moet gaan worden en het feit dat men veel vaker (namelijk vanaf € 10.000) betrokken moet worden – om samen goede resultaten te behalen.
- Van belang is ook te onderkennen dat er type vraagstukken kunnen zijn, bijvoorbeeld rondom complexe bouwprojecten, waarbij de gemeente niet voldoende expertise in eigen huis heeft en ook niet hoeft te hebben – maar zorg dan voor een flexibele schil zodat deze expertise wel eenvoudig georganiseerd kan worden binnen een multidisciplinair projectteam.

Tactisch

- Focus van de inkoopadviseurs lijkt volgens meerdere gesprekspartners op het tactisch-operationele en administratieve te liggen; meer een procesgerichte en controlerende rol, dan echt adviseren. De stap om inkoopadviseurs verplicht te moeten consulteren vanaf 10.000 euro wordt door sommigen van hen als bevestiging hiervan gezien. Dit voelt voor veel gesprekspartners als een gemiste kans (vgl. ook hierboven).
- Er wordt – net als elders in de organisatie – primair gewerkt volgens het piepsysteem door taakveld Inkoop: als iemand aan de bel trekt, dan wordt hij of zij zo goed mogelijk geholpen; de vraag of daarmee ook het goede met de juiste prioriteit wordt gedaan, komt minder aan de orde.
- De samenwerking op dit niveau wordt als positief ervaren. Door meerdere gesprekspartners wordt ronduit positief gekeken naar de invulling van de rol rondom specifieke inkopen / aanbestedingen vanuit taakveld Inkoop.
- Specifiek voor wat betreft het inhuurproces: loopt via meerdere bedrijfsvoeringschijven op meerdere momenten, zodat er niet altijd eenduidig advies is. Dit proces kan en moet beter gestroomlijnd worden.

Operationeel

- Er worden binnen de gemeente veel systemen gebruikt voor ongeveer dezelfde doeleinden. Deze systemen zijn niet gekoppeld aan elkaar. Een gebruiksvriendelijk systeem is wenselijk, dat medewerkers ook echt helpt het goed te doen.
- De relatief nieuwe workflow verplichtingen in het financieel systeem is niet bij alle gesprekspartners bekend; het merendeel maakt hier in het geheel geen gebruik van.
- Eén gesprekspartner is bekend met het contractregistratiesysteem. Er wordt aangenomen dat contracten automatisch vanuit bijvoorbeeld team Financiën of taakveld Inkoop worden vastgelegd.

Verbeterpunten en suggesties algemeen:

- Zorg voor betere bekendheid van het inkoopbeleid en de rol van het taakveld Inkoop in relatie tot de eigen rollen en taken. Herhaal de boodschap regelmatig en direct; communicatie, communicatie, communicatie.

- Zet taakveld Inkoop beter op de kaart in de organisatie en trek actief samen op met de verschillende teams. Inkoop mag meer zichtbaar worden in de organisatie. Deel kennis en voer bijvoorbeeld periodieke accountgesprekken, waarin ook vooruit wordt gekeken en een jaarkalender wordt opgesteld; los van concrete inkoopvragen op enig moment.
- Zorg dat adviseurs de primaire processen nog beter gaan begrijpen en ook aansluiting vinden bij de inhoud: advies en begeleiding ondersteunend aan de inhoud, met gevoel voor het vakgebied en als teamspeler meedenken in projecten en de neer te zetten resultaten - niet alleen advies gericht op procedures en processen.
- Taakveld inkoop heeft als taak om tevens te inspireren en enthousiasmeren als het gaat over hoe zo veel mogelijk waarde kan worden gecreëerd met het uitgeven van belastinggeld, bijvoorbeeld via contractvormen, aanbestedingen die de markt uitdagen of door duurzaamheid goed in te passen - niet alleen focussen op regels, formulieren etc..
- Investeren op automatiseren van hele proces: inkoop tot betalen (*purchase-to-pay*). Om het makkelijker en eenduidiger te maken en de naleving van processen en de vastlegging (van het resultaat daarvan) daadwerkelijk te borgen.
- Aparte pagina op intranet over inkoop met stappenplan, processen en tooling voor standaardinkopen. Duidelijk aangeven wanneer en waar inkoop aangehaakt moet worden in de vorm van korte, bondige informatie.

Bijlage 8 – Status acties/maatregelen beleid 2022

Actie/maatregel	Status (mei 2023)	Toelichting bij status	Type actie/maatregel
<p>1. Alle rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn bekend binnen de organisatie en alle betrokken zijn bekend met wat van hen verwacht wordt in het kader van inkoop en aanbesteden.</p>	<p>Opgepakt door taakveld Inkoop</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid via SNOR gedeeld • Mandaatregeling van kracht • Nieuwe teamleiders met meer aandacht voor inkoop • Grens om inkoop te betrekken naar € 10.000,- 	<p>Organisatorisch</p>
<p>2. Vanuit taakveld Inkoop worden alle betrokken door juiste en tijdige informatie in staat gesteld om hun taken goed uit te kunnen voeren.</p>	<p>Deels opgepakt door taakveld Inkoop</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TOPdesk ingericht om eenvoudig een inkoopmelding te doen • Binnen 2 werkdagen reactie van taakveld Inkoop • Informatie op SNOR (er moet nog een tegel op de homepage komen, zodat alles eenvoudiger te vinden is) • Inkoop-toolkit om medewerkers van informatie te voorzien • Inkoop nog niet geborgd in inwerkprogramma nieuwe medewerkers • Presentaties, accountgesprekken, lunchsessies moeten nog gegeven worden 	<p>Organisatorisch</p>
<p>3. Collega's die betrokken zijn bij inkoop en aanbesteden hebben kennis van het actuele handelingskader, de inkoop uitgangspunten en werkwijzen binnen de organisatie.</p>	<p>Deels opgepakt door taakveld Inkoop</p>	<p>Zie 2.</p>	<p>Organisatorisch</p>

Actie/maatregel	Status (mei 2023)	Toelichting bij status	Type actie/maatregel
4. Integriteit en ethisch handelen is geborgd in het proces van inkoop en aanbesteden.	Nog niet concreet opgepakt, lagere prioriteit	<ul style="list-style-type: none"> • Integriteits-ees door medewerkers. Externen echter niet. • Nog niet geborgd, mogelijk opnemen in de inkoopstrategie. 	Ethisch/ideeël
5. Er wordt voorkomen dat op enig moment de schijn kan ontstaan dat er sprake is van belangenverstrengeling of andere vormen van niet-integer handelen.	Nog niet concreet opgepakt, lagere prioriteit	<ul style="list-style-type: none"> • Veronderstelt dat dit niet nodig is, omdat iedereen integriteits-ees heeft afgelegd. Toch opgenomen om te voorkomen dat het aan de orde is (casus externe inhuur had schijn dat dit met familie was). • Externen leggen geen integriteits-ees af. • Hoe borgen en vormgeven is nog niet besproken. • Mogelijk in strategie opnemen dat dit on-derwerp besproken is. 	Ethisch/ideeël
6. Iedere aankoop wordt voorafgegaan door een realistische raming volgens het format dat hiervoor beschikbaar is gesteld.	Opgepakt door taakveld Inkoop	<ul style="list-style-type: none"> • Check meldingen € 10.000,- in TOPdesk. • Hoe te ramen staat op SNOR en ook nog uitgelegd in het formulier in TOPdesk. • Op homepage moet nog tegel komen voor inkoop, zodat alles eenvoudig te vinden is. 	Organisatorisch
7. In alle gevallen wordt een procedure gekozen en gevolgd die recht doet aan de uitgangspunten van aanbesteden.	Opgepakt door taakveld Inkoop	<ul style="list-style-type: none"> • Inkoopmeldingen in TOPdesk, zodat taakveld Inkoop advies kan geven. 	Organisatorisch
8. Bij iedere aankoop boven de € 10.000,- wordt een inkoopstrategie vastgesteld.	Opgepakt door taakveld Inkoop	<ul style="list-style-type: none"> • Tussen € 10.000,- en € 30.000,- wordt afgehandeld in TOPdesk, boven € 30.000,- wordt een inkoopstrategie vastgesteld. 	Organisatorisch

Actie/maatregel	Status (mei 2023)	Toelichting bij status	Type actie/maatregel
9. In alle gevallen waarbij de richtlijnen uit de Gids Proportionaliteit niet worden gevolgd, of wanneer wordt afgeweken van het advies van de inkoopadviseur, wordt het besluit genomen door de directie. Dit wordt verankerd in de mandaat- en budgetregeling	Behoeft aandacht.	<ul style="list-style-type: none"> • Gids P is indicatief en een richtlijn. Per geval worden afwegingen gemaakt. • Bij afwijking directiebesluit. • Controle is nu nog achteraf, omdat er nog veel buiten taakveld Inkoop omgaat. Met melden in TOPdesk wordt al veel ondervangen. • Geen koppeling tussen financieel proces en inkoopproces. Is wenselijk voor contractbeheer. • Dit hoeft niet in de mandaatregeling opgenomen te worden, conform juridisch advies. 	Organisatorisch
10. Alle medewerkers die betrokken zijn bij een aankoop worden digitaal of persoonlijk deskundig ondersteund.	Opgepakt door taakveld Inkoop	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen 2 werkdagen na melding in TOPdesk, krijgen medewerkers een reactie van Inkoop. • Bij enkelvoudige procedures wordt aangegeven dat inkoopvoorwaarden meegestuurd moeten. • Bij meervoudige procedures worden tips en trucs gegeven (bij eenvoudige aanbestedingen, op laagste prijs) of wordt een inkoopadviseur betrokken als procesbegeleider. • Per inkoop wordt bekeken welke ondersteuning nodig is (maatwerk). 	Organisatorisch
11. Een werkwijze wordt vastgesteld waarbij, behoudens evidente spoedzaken, de tijdige ondersteuning door een adviseur Inkoop & Aanbesteden kan worden gegarandeerd.	Behoeft aandacht	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie binnen 2 werkdagen na melding TOPdesk een reactie van inkoopadviseur. • Monitoren of dit gehaald wordt met 2 fte • Niet melden in TOPdesk dan geen garantie. • Aanbestedingskalender is van toegevoegde waarde om inzicht te krijgen. 	Organisatorisch

Actie/maatregel	Status (mei 2023)	Toelichting bij status	Type
12. Behoudens gevallen waarin dit werkelijk niet anders kan, zijn op alle aankopen de inkoopvoorwaarden van de gemeente van toepassing en worden de verkoopvoorwaarden van de leverancier expliciet afgewezen.	Behoeft aandacht	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een opdrachtbrief waar de voorwaarden standaard in opgenomen zijn. • Vaak worden offertes van leveranciers toch getekend (met hun voorwaarden). 	Juridisch
13. Alle contracten worden verwerkt in het contractmanagementsysteem.	Behoeft aandacht	<ul style="list-style-type: none"> • De helft van de contracten zijn nu opgenomen. 	Organisatorisch
14. Waar mogelijk worden ondernemers uit de eigen gemeente actief betrokken bij onderhandse aanbestedingsprocedures.	Deels opgepakt door taakveld Inkoop	<ul style="list-style-type: none"> • Stond al in het beleid van 2016, maar uitgangspunten zijn meer uitgeschreven. • Per inkoop bekeken of dit mogelijk is binnen de aanbestedingsregels 	Economisch
15. Via een openbaar platform wordt inzage gegeven in voorzienbare aanbestedingen.	Opgepakt door taakveld Inkoop	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbestedingen in Mercell, maar geen planning actief gecommuniceerd – eerst kalender nodig. 	Organisatorisch
16. Bij inkopen wordt zo veel als mogelijk de gemeentelijke beleidsdoelstellingen verankerd en innovatie bevorderd.	Behoeft aandacht	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie is handvat om vraag aan behoeftesteller te stellen en het gesprek aan te gaan. 	Organisatorisch
17. Door toepassing van sociale voorwaarden worden maatschappelijke misstanden zo veel als mogelijk tegen gegaan.	Behoeft aandacht		Ethisch/ideeel
18. Waar mogelijk wordt duurzaam ingekocht.	Behoeft aandacht	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie is handvat om vraag aan behoeftesteller te stellen en gesprek te voeren • Momenteel is er geen programmamanager duurzaamheid en zijn er niet voldoende handvatten om dit concreter te maken. • Taakveld inkoop bepaalt niet duurzaamheidsbeleid. 	Ethisch/ideeel

Actie/maatregel	Status (mei 2023)	Toelichting bij status	Type
19. Het inkoopproces wordt voor alle betrokkenen op een zo vlot mogelijke en minst belastende wijze doorlopen.	Behoeft aandacht	<ul style="list-style-type: none"> • Door melding in TOPdesk kan er gewezen worden op bestaande raamovereenkomsten. • Er komt steeds meer bewustwording in de organisatie. 	Organisatorisch
20. Op toegankelijke wijze wordt informatie over voorgenomen en lopende aanbestedingen beschikbaar gesteld aan alle medewerkers.	Behoeft aandacht	<ul style="list-style-type: none"> • Er is nog geen aanbestedingskalender 	Organisatorisch
21. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van uniforme documenten en werkwijzen. Maatwerk blijft mogelijk.	Behoeft aandacht		Organisatorisch