

Rekenkamercommissie Brunssum

Rapport Inkoop gemeente Brunssum

Rekenkamercommissie Brunssum, juli 2021

Opsteller: E. Lemmens, voorzitter Rekenkamercommissie Brunssum

Leden Rekenkamercommissie:

- Merle Bruning (raadslid)
- Jaimy van Dijk (raadslid)
- Lefty Snackers (raadslid)

Inhoud

Samenvatting.....	3
1 Inleiding	4
2 Vraagstelling	4
3 Onderzoeksaanpak	5
4 Beleid	6
4.1 Beleid 2013	6
4.2 Beleid 2020	6
5 Uitvoering	11
5.1 Inkoopprocedure	11
5.2 Statistische analyse	14
5.3 Dossiers	16
5.4 Analyse van afwijkingsbesluiten	17
6 Conclusies en aanbevelingen	21
6.1 Conclusies	21
6.2 Aansporingen/aanbevelingen	22
 Bijlage 1. Bestudeerde documenten en geïnterviewde personen	24
Bijlage 2. Statistische analyse van factuurbedragen 2015-2018	25
Bijlage 3. Aangeleverde dossiers	28
Bijlage 4. Bestuurlijke reactie college van B&W gemeente Brunssum	29

Samenvatting

Onderzoeksvraag	In de afgelopen periode onderzocht de Rekenkamercommissie Brunssum de inkoop- en aanbestedingsprocedures van de gemeente. De centrale onderzoeksvraag was <i>'In welke mate verdeelt de gemeente Brunssum (onderhouds)klussen en inkopen over aanbieders?'</i> Daartoe is het in 2013/4 vastgestelde beleid en de uitvoering daarvan onderzocht. In 2020, gedurende het onderzoek, is het beleid vernieuwd. De onderzoeksperiode betrof de jaren waarin het oude beleid van toepassing was. Waar relevant is de relatie met het nieuwe beleid gelegd.
Aanpak	Op basis van documentstudie en een statistische analyse van de crediteurenregistratie zijn inkoopdossiers geselecteerd en geanalyseerd. Daarnaast zijn dossiers waarbij het college afweek van het beleid, de zogenoemde 'afwijkingsbesluiten', bestudeerd en geanalyseerd. Tot slot zijn interviews gehouden met controllers en de afdelingshoofden die verantwoordelijk zijn voor de inkoop.
Groslijsten	Om opdrachten over aanbieders te verdelen hanteerde de gemeente, onder het voorgaande beleid, zogenoemde groslijsten (voor toelichting zie p. 11). Evenwel werden deze niet overal standaard gebruikt. Uit de statistische analyse van alle inkoopfacturen zijn geen onregelmatigheden met betrekking tot de verdeling van opdrachten naar voren gekomen. Geconcludeerd wordt dat bij de toewijzing van opdrachten niet in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is gehandeld. De gemeente werkt tegenwoordig met raamcontracten in plaats van groslijsten.
Contractenbank	De rekenkamercommissie signaleerde in één dossier een mogelijk risico op onrechtmatigheid, door een mogelijke stapeling van contracten boven de aanbestedingsgrens. De gemeente werkt vanaf 2020 met een contractenbank. Als deze goed functioneert hoeft het voornoemde risico niet meer voor te komen.
Afwijkingsbesluiten	Het college opereert over het algemeen navolgbaar bij de besluiten om af te wijken van het beleid. De rekenkamercommissie constateert in twee cases mogelijke risico's. De controlemogelijkheid van de raad is hierop vanaf 2020 verbeterd.
Aanbevelingen	De rekenkamercommissie doet op basis van de bevindingen en de conclusies vier aanbevelingen aan het college en een aanbeveling aan de raad (zie §6.2.) De rekenkamercommissie is van plan de vinger aan de pols te houden met betrekking tot de uitvoering van het in 2020 vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid. De Rekenkamercommissie bedankt de ambtelijke organisatie voor de hulpvaardige medewerking aan dit onderzoek.

1 Inleiding

Controle inkoopproces

In 2017 onderzocht de rekenkamercommissie van Brunssum de controle van het inkoopproces. Uit dat eerdere onderzoek volgde de wens van de rekenkamercommissie om te onderzoeken of de gemeente bij enkelvoudige onderhandse aanbestedingen rekening houdt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het betreft daarbij met name de verdeling van inkooptrajecten in enkelvoudig onderhandse aanbestedingen over aanbieders. Omdat de gemeente ook bij meervoudig onderhandse aanbestedingen de mogelijkheid heeft om te sturen, bijvoorbeeld door het al dan niet opnemen van aanbieders op de shortlist, zijn ook deze inkooptrajecten meegenomen in dit onderzoek.

Afwijkingsbevoegdheid

Indien gewenst kan het college, in afwijking van het geldende aanbestedingsbeleid, sturen welke aanbieder op welke wijze in een aanbestedingsprocedure wordt betrokken. Hoe met de afwijkingsbevoegdheid is omgegaan heeft de rekenkamercommissie in dit onderzoek meegenomen.

Inkoopbeleid

Het Inkoopbeleid is gedurende de loop van dit onderzoek gewijzigd, in maart 2020. De aanbevelingen rekenkamercommissie uit het onderzoek uit 2017, die door de raad zijn overgenomen, zijn verwerkt in het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid.

2 Vraagstelling

Het rekenkameronderzoek heeft de volgende hoofdvraag:

In welke mate verdeelt de gemeente Brunssum (onderhouds)klussen en inkopen over aanbieders?

De deelonderzoeksvragen zijn als volgt:

1. Heeft de gemeente in beleid vastgelegd hoe opdrachten en inkopen over aanbieders in onderhandse inkopen/aanbestedingen worden verdeeld?
2. Zo ja, welke criteria worden daarbij gehanteerd?
3. Hoe verhouden deze criteria zich tot de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
4. Is de uitvoering van het inkoopbeleid conform de vastgestelde criteria?
5. Hoe verhoudt de uitvoering van het inkoopbeleid zich tot de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
6. Tot welke aanbevelingen leiden de conclusies naar aanleiding van de bevindingen op bovenstaande vragen?

Als normen hanteert de rekenkamercommissie onder meer de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onderzoeksvragen 3 en 5). Dat zijn concreet de volgende drie:

- De overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (art. 1 Grondwet).

- De overheid moet zich onpartijdig opstellen bij het nemen van een besluit en moet de noodzakelijke openheid en eerlijkheid in acht nemen (art. 2:4 Awb).
- De overheid mag geen zaken regelen die willekeur oproepen.
- De gemeente houdt zich aan de regels zoals gesteld in het eigen inkoopbeleid.

3 Onderzoeksaanpak

Onderzoeksperiode	De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode begin 2019 tot en met 2020. In maart 2020 periode (maart 2020) heeft de gemeente het nieuwe inkoopbeleid vastgesteld. Het onderzoek heeft zich gericht op de periode vóór het nieuwe inkoopbeleid. Waar relevant wordt in dit rapport de relatie naar het nieuwe inkoopbeleid gelegd. ¹
Documentstudie	Voor het onderzoek zijn het inkoopbeleid van Brunssum en de daaraan gerelateerde documenten bestudeerd. Een overzicht van de documenten is in bijlage 1 opgenomen.
Statistische analyse	De rekenkamercommissie heeft factuurinformatie uit de periode 2015 tot en met 2018 uit de crediteurenregistratie opgevraagd en op basis van een statistische analyse daarbij 11 inkoopcategorieën bepaald. Deze vormden een voorselectie voor de nader te bestuderen inkoopdossiers.
Inkoopdossiers	Inkoopdossiers zijn door middel van een steekproef uit de statistische analyse gekozen voor een nader onderzoek op inhoud, de gehanteerde selectie van de aanbieders en dossiervorming.
Interviews	Voor dit onderzoek voerde de rekenkamercommissie gesprekken met in totaal zes personen die betrokken zijn (geweest) bij de inkoop op de dossiers die uit de statistische analyse naar voren kwamen.
Afwijkingsbesluiten	De rekenkamercommissie heeft de afwijkingen van het inkoopbeleid in 2018 en 2019 opgevraagd en bestudeerd. Dit bood zicht op de registratie van de afwijkingen en de argumenten om van de reguliere procedure af te wijken. Ook ontstond daarbij zicht op de mate waarin het college en het ambtelijk management overzicht hebben over deze afwijkingen (en mogelijk daarop sturen). De focus lag hierbij op de enkel- en meervoudig onderhandse aanbestedingen.

¹ Uit de ambtelijke hoor en wederhoor blijkt dat de onderzoeksperiode zich richt op de periode voordat de gemeente een inkoopregister had. De situatie in 2021 is dat het register aanwezig is en de gemeente bezig is de inkoopfunctie in te regelen.

4 Beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op het in 2013 en 2014 vastgestelde aanbestedings- en inkoopbeleid in en de wijzigingen in verband met het beleid vanaf maart 2020.

4.1 Beleid 2013

Het oude beleid	Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Brunssum lag tot maart 2020 vast in twee documenten: - Nota aanbestedingsbeleid 2013; - Inkoopbeleid Brunssum 2014.
Uitgangspunten	Deze beleidsdocumenten beschreven de beoogde inkooppraktijk in de gemeente. De gemeente hanteerde de volgende uitgangspunten (juridisch, economisch, ethisch-ideëel en organisatorisch):
Juridisch	Betreft: algemeen juridisch kader, uniforme documenten, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, algemene beginselen van het aanbestedingsrecht, mandaat en volmacht, afwijkingen van inkoop- en aanbestedingsbeleid alleen mogelijk en toegestaan obv collegebesluit en objectieve toets op grensoverschrijdend belang.
Ethisch en ideëel	Betreft: integriteit, duurzaam inkopen, maatschappelijk verantwoord inkopen, innovatie.
Economisch	Betreft: product- en marktanalyse, onafhankelijkheid en keuze ondernemersrelatie, lokale economie en MKB, samenwerkingsverbanden, bepalen inkoopprocedure, raming en budget, eerlijke mededinging en commerciële belangen.
Organisatorisch	Betreft: fasen inkooptraject [inkoopdossier, registratie, overleg, controle, evaluatie], inkoop decentraal, verantwoordelijken, klachtenregeling, contractenbank.
Kaderstelling	In veel gemeenten is het college van B&W dat het inkoopbeleid vaststelt. De gemeenteraad van Brunssum stelt dat het een kaderstelling betreft en heeft er dan ook voor gekozen om als raad het (nieuwe) inkoopbeleid vast te stellen.

4.2 Beleid 2020

Aanbevelingen rekenkamercommissie	Het inkoopbeleid van de afgelopen jaren is heroverwogen en in maart 2020 is het nieuwe inkoopbeleid door de gemeenteraad vastgesteld. De aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2017, die door de raad integraal zijn overgenomen, zijn verwerkt in het nieuwe beleid. Deze aanbevelingen luiden: 1. Het college opdracht te geven een bewijs van de check op de daadwerkelijk levering van dienst of levering in de registratie van het inkoopdossier op te nemen;
--------------------------------------	---

2. Het college opdracht te geven het inkoopbeleid, inclusief de vereisten voor registratie van inkoopdossiers, hernieuwd bij medewerkers onder de aandacht te brengen;
3. In het aanbestedings- en inkoopbeleid een periodieke en steekproefsgewijze check op de volledigheid van de inkoopdossiers bij de afdelingen en in het automatiseringssysteem (Verseon) op te nemen.

Handboek Inkoop

De in het nieuwe beleid opgenomen juridische, ethische-ideële, economische uitgangspunten zijn grotendeels dezelfde als in het voorgaande beleid. Tegelijk met het nieuwe inkoopbeleid, stelde de raad ook het Handboek Inkoop vast. Dit handboek beschrijft de praktische uitwerking van de beleidskaders en de procesbeschrijvingen van verschillende procedures en de verschillende rollen binnen het aanbestedingsproces. Voor een uitgebreide beschrijving van de verschillen tussen het eerdere en het huidige inkoopbeleid verwijzen we naar het wijzigingsdocument.²

Categorieën inkoop

De aanbestedingswet- en regelgeving maakt onderscheid in drie categorieën:

Werk(en): Het product van het geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economisch of technische functie te vervullen.

Leveringen: a. De aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten
b. De levering van producten en diensten die slechts zijdeling betrekking heeft op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van die levering.

Diensten: Alle inkopen die niet onder Werken of Leveringen vallen.

Drempelbedragen

De gemeente Brunssum heeft in 2013 vastgesteld dat bij de volgende opdrachtbedragen de volgende enkelvoudige of meervoudig onderhandse inkoopprocedures van toepassing waren:

Categorie	Bedrag (ex. Btw)	Inkoopprocedure
Levering of dienst	< €10.000	Enkelvoudig onderhands
	€10.000 t/m €40.000	Meervoudig onderhands: drie offertes
Werk	< €75.000	Enkelvoudig onderhands
	€75.000 t/m €100.000	Meervoudig onderhands: drie offertes

² Gemeente Brunssum, Verschillen Tussen Nota Aanbestedingsbeleid 2013/Inkoopbeleid Brunssum 2014 en Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Brunssum 2020 en Handboek Inkoop Gemeente Brunssum 2020, 3 maart 2020.

De drempelbedragen uit het nieuwe Inkoop en aanbestedingsbeleid zijn hieronder weergegeven. Nieuw is de categorie inhuur personeel:

Categorie	Bedrag (ex. Btw)	Inkoopprocedure
Levering of dienst	< €40.000	Enkelvoudige uitnodiging
	€40.000 - €100.000	Meervoudig onderhands: 3-5 offertes
	€100.000 - €214.000	Openbare aanbesteding
	> €214.000	Europese aanbesteding
Inhuur personeel	< €100.000	Enkelvoudige uitnodiging *
	€100.000 - €214.000	Meervoudig onderhands
	> €214.000	Europese aanbesteding
Werk	< €100.000	Enkelvoudige uitnodiging
	€100.000 - €400.000	Meervoudig onderhands: 3-5 offertes
	€400.000 - €5.350.000	Openbare aanbesteding
	> €5.350.000	Europese aanbesteding

* Tot €40.000 kan de budgethouder enkelvoudig uitnodigen, tussen €40.00-€100.000 het college.

Groslijst

De eerder gehanteerde term groslijst komt niet terug in het inkoopbeleid 2020. Het beginsel van een roulatiesysteem, en daarmee min of meer het principe van een groslijst, is nog wel te herkennen in de instructie dat bedrijven per toerbeurt uitgenodigd dienen te worden. Tenzij afdoende gemotiveerd kan worden waarom een bedrijf vaker wordt gevraagd. Het college wil alle bedrijven een kans geven op een opdracht van de gemeente. Er is in het beleid geen afspraak over een bij te houden groslijst vastgelegd.

Raamovereenkomsten

Een nieuw element in het inkoopbeleid van Brunssum is het streven naar raamovereenkomsten of mantelcontracten. In de uitvoering werd er al gestreefd naar werken met raamovereenkomsten. En soms ook in de praktijk gebracht, zoals aanhaken bij de raamovereenkomsten met betrekking tot kantoor materiaal van de gemeente Maastricht en computermateriaal van Sittard-Geleen. Maar het was nog geen beleidsuitgangspunt van de gemeente Brunssum.

Voorkeur lokaal of regio

In het nieuwe beleid is afgesproken dat bij onderhandse aanbestedingen rekening gehouden kan worden met de lokale economie en lokale ondernemers, voor zover dat is toegestaan volgens de geldende wet- en regelgeving. "*Discriminatie moet daarbij worden voorkomen...*" Het handboek inkoop 2020 vermeldt dat bij een enkelvoudige onderhandse aanbesteding de gemeente bij voorkeur een bedrijf uit Brunssum of uit de regio Parkstad selecteert. Dit geldt alleen als er geschikte bedrijven aanwezig zijn. Bij een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure dient minimaal één van de uit te nodigen bedrijven in de gemeente Brunssum of in de regio Parkstad gevestigd te zijn. Uiteraard als er geschikte bedrijven aanwezig zijn. Indien de vakafdeling niet aan deze eis kan voldoen, dient dit gemotiveerd te worden in het inkoopdossier. Omdat deze werkwijze vanaf 2020 geldt hebben we daarop in het kader van dit onderzoek de dossiers niet op gecheckt.

Registratie

De dossiers zijn digitaal en in Verseon opgenomen. De check of een aannemer nog meer uitvoert voor de gemeente gebeurt in Coda. Alle aanbestedingen en de eisen/wensen, documenten van aanbesteding tot opdrachtverstrekking dienen te worden vastgelegd. Wat precies hangt af van de grootte en aard van de aanbesteding, daarop wordt advies ingewonnen van de adviseur(s) die van de gemeente Landgraaf wordt ingehuurd. Het uitgangspunt is dat een overeenkomst en alle relevante aanbestedingsstukken worden geregistreerd. Behalve bij opdrachten voor levering (van goederen) minder of gelijk aan €500 en cumulatieve opdrachten aan de aanbieder niet boven €15.000 uitkomen.

Afwijkingsbevoegdheid

Het in het nieuwe inkoopbeleid opgenomen afwijkingsbeleid en de daaruit volgende procedure is op een aantal punten anders dan het eerdere beleid (zie de onderstaande tabel).

	Nota aanbestedingsbeleid 2013, Inkoopbeleid 2014	Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2020, Handboek Inkoop 2020
Afwijkingsbevoegdheid vastgelegd?	Ja	Ja
Afwijkingscriteria vastgelegd?	Ja	Ja
Afwijkingsprocedure vastgelegd?	Summier	Ja
Motivatief afwijking vereist?	Ja	Ja, inclusief vereisten
Ambtelijke controle door?	Meldpunt aanbestedingen/ juridisch controller	Inkoopadviseur
Doorgang mogelijk na negatief ambtelijk advies?	-	Ja, indien college besluit dat er reden is om af te wijken.
Voorleggen afwijkingsbesluit college aan raad?	-	Ja, in geval van negatief ambtelijk advies. De raad kan voorafgaand aan definitief collegebesluit bedenkingen indienen.
Informatieverstrekking over afwijkingen aan de raad?	Nee	Ja, jaarlijks in het jaarverslag van de gemeente (met ingang van 2020).

Afwijkingscriteria

Ook in het nieuwe inkoopbeleid is de bevoegdheid van het college om van de aanbestedingsregels van aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden expliciet opgenomen. De afwijkingscriteria of bijzondere redenen komen vrijwel geheel overeen met die uit 2013. Deze kunnen zijn:

1. Een subsidieverstrekker schrijft een andere aanbestedingsprocedure voor als voorwaarde voor subsidieverlening;
2. Bij een gemeenschappelijke aanbesteding met andere overheden kan worden gekozen voor het aanbestedingsbeleid van één van deze andere overheden;
3. Specifieke deskundigheid/monopolisme;
4. Artistieke/technische redenen van bescherming van alleenrechten;
5. Dwingende spoed;
6. Aanvullende Opdrachten c.q. vervolgopdrachten;
7. Op grond van de eisen van proportionaliteit een andere aanbestedingsprocedure dient te worden gevolgd.

Dit is geen limitatieve lijst. In het beleid is gesteld dat een opsomming nooit volledig zou kunnen zijn. In geval van afwijking van de aanbestedingsregels moet een gemotiveerd collegevoorstel opgesteld worden. Daarbij dienen de belangen van het volgen van de voorgeschreven aanbestedingsregels afgewogen te worden tegen de belangen om daarvan af te wijken.

Betrokkenheid raad

In het nieuwe inkoopbeleid is sterker ingezet op betrokkenheid van de raad in geval van afwijkingen van het inkoopbeleid. Als er een negatief ambtelijk advies ligt ten aanzien van het voorgenomen collegebesluit om af te wijken van het inkoopbeleid, dan dient het college het afwijkingsbesluit voor te leggen aan de raad. Er is in dat geval namelijk sprake van een voornemen om af te wijken van het door de raad vastgestelde kader. De sterkere betrokkenheid van de raad komt ook naar voren uit het informeren van de raad over de afwijkingen van het inkoopbeleid. Dit is voorzien bij de jaarstukken en kan door de raad vanaf de jaarstukken 2020 worden gecontroleerd.

5 Uitvoering

5.1 Inkoopprocedure

Verantwoordelijkheden	Heel in het algemeen ligt de verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid bij de individuele afdelingen en management. De interne controlefunctie heeft er toezicht op. De accountant controleert steekproefsgewijs de dossiers met bedragen boven €45.000.
BBV	De raad stuurt op basis van de ken- en stuurgetallen van de systematiek die met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is vastgelegd. Daarnaast heeft de gemeenteraad afgesproken specifiek een aantal extra sturingsgetallen aan de BBV toe te voegen en gerapporteerd te krijgen. Daar gaan we in het kader van dit onderzoek niet nader op in.
Procedure	Welke inkoopprocedure van toepassing is, is afhankelijk van de waarde van de opdracht. Onder de grens voor Europees aanbesteden bestaan in principe geen wettelijk voorgeschreven procedures. De gemeente Brunssum heeft in het eigen inkoopbeleid drempelbedragen vastgelegd waarboven bepaalde inkoopprocedures verplicht zijn. Dit onderzoek concentreert zich op twee inkoopprocedures: de enkelvoudige en de meervoudige onderhandse aanbesteding (zie welke procedure gevolgd moet worden §4.2). Bij aanbestedingen worden criteria geformuleerd, afhankelijk van de (soort en aard van de) opdracht. Inhoudelijke criteria betreffen de kwaliteit en kwantiteit van de dienst/product. Gegund wordt de economisch meest gunstige, in combinatie met kwaliteitscriteria.
Openbare aanbestedingen	Bij grotere opdrachtbedragen komen de nationale en Europese aanbestedingen in beeld als verplichte procedures. De enkelvoudige en meervoudige inkoopprocedures wijken (onder meer) af van de zwaardere procedures doordat de gemeente de mogelijkheid heeft om te bepalen welke aanbieders ze uitnodigt. De gemeente heeft in het beleid 2013 vastgelegd dat er met een zogeheten groslijst gewerkt wordt (voor het nieuwe beleid hierop zie §5.1.3).

5.1.1 Groslijst

Groslijst	In de Nota Aanbestedingsbeleid 2013 heeft de gemeente in beleidsregel 13 het volgende vastgelegd over groslijsten: ³
-----------	---

“Ten behoeve van de enkelvoudige aanbestedingen kunnen door het college een roulatiesysteem in de vorm van groslijsten wordt c.q. worden opgesteld. Het roulatiesysteem wordt in het collegebesluit beschreven, waarbij transparantie, wijze van selectie, wijze van gunning en de wijze van documentatie hieromtrent worden aangegeven.”

³ Uit de nota blijkt dat deze beleidsregel in ook al in de Nota aanbestedingsbeleid 2008 opgenomen was.

Uit de Nota aanbestedingsbeleid 2013 blijkt dat er in de periode 2008 t/m 2011 ook al groslijsten zijn opgesteld voor de afdelingen Civiele Techniek en Beheer, die door het college zijn vastgesteld.

Collegebesluit

De beoogde werkwijze was dat een dienst of afdeling die met een groslijst wenste te werken, een collegevoorstel diende op te stellen dat een controleerbaar roulatie- en registratiesysteem beschreef. Binnen dit roulatiesysteem (de groslijst) moest duidelijk zijn op grond van welke criteria een ondernemer op de lijst terecht kwam, hoe de opdracht-verlening binnen het systeem werkte en hoe de transparantie werd gewaarborgd.

Geen standaard format

Er gold geen standaard format voor een groslijst. De reden hiervoor was dat de afdelingen en de werken, leveringen en diensten te zeer van elkaar verschilden om een standaard opzet voor te schrijven. Het was de bedoeling dat de groslijst door het college werd vastgesteld. Hierdoor kon een kwaliteitscontrole plaatsvinden en daarmee was ook meteen het college op de hoogte van de werkwijze.

Ambtelijk aangevuld

In de praktijk kwam het echter ook voor dat de groslijsten ambtelijk werden aangevuld, zo bleek uit interviews. Bijvoorbeeld omdat een bepaalde aannemer niet meer bestaat en nieuwe aanbieders zich vestigen. Het werd als 'overdone' ervaren om elke keer een collegebesluit te laten nemen. Blijkbaar is bij het werken met de groslijst niet altijd aan het argument van kwaliteitscontrole en informatie aan het college vastgehouden.

Uit gesprekken blijkt dat vakafdelingen, in lijn met het inkoopbeleid, waar mogelijk streven naar het inschakelen van lokale en regionale aanbieders. Dit is niet uitgewerkt in een specifieke richtlijn of instructie in het inkoopbeleid tot begin 2020.

Eerlijke verdeling

Voor specialistische of grotere werken, leveringen of diensten is het inschakelen van lokale aanbieders niet altijd mogelijk. De groslijst van met name lokale en regionale aanbieders werd alleen gehanteerd voor de kleinere en enkelvoudige aanbestedingen. Een vakafdeling, zoals Beheer, werkte wel met een groslijst. Het ging dan met name om regelmatig terugkerende werken, leveringen of diensten. Een interne en ongeschreven richtlijn bij het werken met de groslijst was dat getracht werd om bij de kleinere aanbestedingen wat betreft prijs en aantal opdrachten eerlijk te verdelen over de lokale en regionale aanbieders.

Naleving van de richtlijn ging volgens de geïnterviewden voor een groot deel op gevoel. Er werd niet bijgehouden hoeveel opdrachten en geld werd verstrekt aan individuele aanbieders. Een compleet gelijke verdeling bleek ook niet altijd in de praktijk mogelijk te zijn. Stel een aanbieder is aan de beurt om een opdracht uit te voeren, maar heeft het te druk om in te kunnen gaan op een (offerte)verzoek. Als het een spoedopdracht betrof ging de opdracht dan naar een andere aanbieder, ongeacht de verdeling van opdrachten en middelen over de aanbieders op de groslijst. Een interne richtlijn was dat er dan wel aangetoond moest kunnen worden dat de aanbieder geen capaciteit had om de opdracht uit te voeren. De aanbieder

werd dan gevraagd om een mail met die boodschap te sturen. Dat gebeurde niet altijd, daar niet alle aanbieders er zin in hebben om op papier vast te leggen een opdracht te weigeren.

Ervaringen met aanbieders	Opvallend is dat uit de dossierstudie (zie §5.3) en de interviews blijkt dat ervaringen met aanbieders niet in een logboek of in het dossier worden geregistreerd. Er is plek in het zaaksysteem om met name slechte ervaringen op te nemen, maar dat gebeurt volgens respondenten niet vaak. Daarbij wordt gemeld dat er niet veel aanbieders zijn en dat het ook niet door de inkopers zelf wordt vergeten. Er is dan wel een risico op inefficiëntie als de individuele ervaring, indien niet ergens vastgelegd, toch vergeten wordt als de inkoper van functie verandert of vertrekt.
Beperkt aantal aanbieders	Het op gevoel naleven van de ongeschreven richtlijn tot eerlijke verdeling en verdeling over de aanbieders op de groslijst kon volgens de respondenten relatief gemakkelijk. Grotendeels omdat er op sommige terreinen niet veel aanbieders in de gemeente of regio aanwezig zijn. Soms is er in de regio slechts 1 gecertificeerde en gespecialiseerde aanbieder aanwezig. Om bij een meervoudige aanbesteding toch enkelvoudig te kunnen aanbesteden is een collegebesluit nodig (zie § 'Afwijkingsbevoegdheid' op p. 9). Bovendien moet de schaal van vraag en aanbod matchen. Een lokale detailhandel, op bijvoorbeeld ICT, kan vaak niet op de schaal van de gemeenten het materiaal en nazorg/service bieden die de gemeente wenst.
Specialistisch werk	Ten aanzien van specialistisch en terugkerend werk, zoals onderhoud van lift- en klimaatinstallaties, wordt vaak een langlopend contract afgesloten. Dat is veelal noodgedwongen de fabrikant van de installatie, waarbij het onderhoud in het koopcontract mee in is geregeld. Als er lokaal of in de regio maar één of weinig aanbieders zijn is het niet (kosten)efficiënt om jaarlijks een nieuw contract af te sluiten. Er wordt dan wel een ontsappingsclausule in het contract opgenomen, zodat op het moment dat een aanbieder niet (meer) voldoet aan de kwaliteitscriteria tussentijds kan worden opgezegd.
Voorspelbaarheid onderhoud	Bij onderhoud werden contracten opgesteld, bijv. per CV-ketel, brandbeveiliging, verlichting enzovoort. Ongeveer 40 gebouwen moeten worden onderhouden en per gebouw is een contract voor onderhoud afgesloten, dat vaak stilzwijgend werd verlengd. Uit de interviews blijkt dat de inkopers willen toewerken naar meer voorspelbaarheid in de onderhoudsklussen. Zo wordt gedacht aan een database waarin de onderhoudsstatus van gebouwen en installaties ondergebracht is, en de status en aard van de contracten met de organisaties die het onderhoud verzorgen. Daarmee moet de aanbestedingskalender voor de inkopers en de aanbieders planbaar worden.

5.1.2 Social Return Of Investment (SROI)

SROI	Social Return Of Investment (SROI) wordt vaak als voorwaarde meegenomen in aanbestedingen en de contracten. Doel is voorwaarden te stellen aan de aanbieders om (tijdelijke) extra werk(ervarings)plaatsen te
------	---

creëren voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Zo verwacht de gemeente om zoveel mogelijk mensen die moeite hebben te participeren aan ervaring en werk te helpen. Veelal worden SROI-afspraken opgenomen in de meervoudige onderhandse en openbare aanbestedingen. Daarover zijn Parkstad breed afspraken over gemaakt en is een ambtenaar actief die deze paragraaf in de bestekken invult.

Betere Buren

Een specifieke vorm van SROI, en min of meer ook van het werken met een groslijst, is inbesteding, bij onder andere Betere Buren en WOZL. Die gelden met name de enkelvoudige aanbestedingen.

Er zijn geen specifieke regels voor deze soort aanbestedingen. Wel zijn er afspraken met Betere Buren en WOZL dat voor uit te besteden taken eerst gekeken wordt of daarvoor medewerkers van Betere Buren of WOZL ingezet kunnen worden. De gemeente is de afspraak aangegaan dat jaarlijks minimaal het aantal medewerkers worden ingehuurd dat vroeger via Licom/WOZL door Brunssum werden ingehuurd. Als de gemeente niet aan dat aantal toekomt wordt een bedrag ('boete') met de gemeente verrekend. Een aanbesteding op de terreinen waar Betere Buren en WOZL actief zijn gaat alleen extern als zij geen medewerkers kunnen leveren.

5.2 Statistische analyse

Selectie en analyse bestanden

Op basis van een statistische analyse van de factuurbedragen zijn inkoopdossiers geanalyseerd en geselecteerd uit de periode 2015-2018. Na enige onduidelijkheid over de vraag of de rekenkamercommissie tot op bedrijfsniveau gegevens uit de inkoopdossiers mocht verwerken, zijn de gegevens geanonimiseerd aangeleverd. Niet geheel geanonimiseerd, omdat de factuurbedragen op individueel bedrijfsniveau gegroepeerd moesten kunnen worden. Dat wil zeggen dat de bedrijven in principe traceerbaar zouden zijn. Nu hebben bedrijfsgegevens weinig met de AVG te maken, want dat zijn over het algemeen geen persoonsgegevens. De AVG komt wel in het geding als zzp'ers, die diensten aan de gemeente leveren in de gegevens traceerbaar zijn. Dan zijn persoonsgegevens in het geding, en zelfs bijzondere persoonsgegevens, namelijk financiële gegevens. De rekenkamercommissie maakt als verwerker van persoonsgegevens in principe onderdeel uit van de decentraal bestuurlijke laag. De rekenkamercommissie hoeft dan ook geen verwerkersovereenkomst af te sluiten met de gemeente, en heeft de gegevens geanonimiseerd ter verwerking gekregen. Pas bij de nadere analyse van de dossiers zijn bedrijfsgegevens opgevraagd en daar waren geen zzp'ers, dus geen bijzondere persoonsgegevens, bij betrokken.

16.198 facturen

In totaal hebben we in de statistische analyse 16.198 facturen betrokken. Deze selectie kwam uit een Excel bestand met facturen uit de periode 2015-2018, waarvan een nog door liepen tot in 2019-2020. Het basis Excel bestand bevatte 100.897 regels uit de crediteurenregistratie.

Statistische risicoanalyse

Op basis van statistische parameters hebben we een selectie van dossiers gemaakt om nader te bestuderen. Daarvoor zouden dossiers in aanmerking

komen waarvan de aanbieder een significant groot deel van de opdrachten in een specifieke sector krijgt, of significant grote bedragen in een sector factureert. In die gevallen kan er sprake van zijn dat de aanbestedende overheid specifieke aanbieders vaker dan anderen een opdracht toebedeelt en bijgevolg niet conform materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur handelt. Welke statistische parameters we hebben geformuleerd en hoe we die hebben toegepast om tot de selectie van dossiers te komen is beschreven in bijlage 2.

Geen bijzonderheden

Na de selectie zijn de dossiers geanalyseerd. Daar waar mogelijk op basis van de parameters een afwijking werd aangetroffen zijn deze dossiers nagevraagd, schriftelijk en in de interviews. Daarbij kon uitgelegd worden hoe de statistische afwijkingen tot stand zijn gekomen. Dus, kon uitgelegd worden waarom een aanbieder een relatief groot bedrag factureerde en/of relatief veel facturen indiende. Hieronder zijn de meest gegeven redenen weergegeven:

- Bij de hulpmiddelen WMO is gekozen voor gezamenlijke inkoop met de gemeenten Kerkrade, Landgraaf en Simpelveld, in plaats van huur. Als het goed is kan een product dat niet meer voor een persoon voldoet overgaan naar een ander, mogelijk in een andere gemeente. Na een aanloop met enige problemen is in 2018 gekozen voor een andere aanbieder.
- Langdurige contracten, zoals de GGD, soms verplicht en met relatief hoge bedragen en veel facturen die in de statistische analyse naar boven zijn gekomen.
- Een gespecialiseerd bureau, bijvoorbeeld voor advies op BTW-vraagstukken of vervaardiging van stempassen en -biljetten, wordt alleen voor die specifieke ondersteuning en advies gevraagd. De bedragen die daarmee gemoeid zijn komen over het algemeen niet boven de grens van meervoudig aanbesteden uit.
- Specifiek voor inkopen op IT zijn apart in 2017 de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden Bij IT (GIBIT) vastgesteld. Daarbij wordt ook het informatiebeveiliging- en privacybeleid gevolgd.
- Inkopen die alleen maar van één partij afgenomen kunnen worden, of daarvan afgeleide kosten zoals reproducties voor materiaal van de VNG. Of kosten van het handboek Burgerzaken van de gemeente Amsterdam, waar andere gemeenten zich (ook) op abonneren omdat er geen betere is.
- Op 'Onderhoudskosten' is de inbraakbeveiliging in 2017-2018 aangepast aan nieuwe beveiligingsnormen en is voor een buitenpost van de gemeente een gelijk systeem aangeschaft als elders wordt gebruikt. Dat zijn dan grote kosten in een jaar, die boven de reguliere en gemiddelde onderhoudskosten per jaar uitkomen. Daarom komt deze post in de statistische analyse naar boven.
- In een jaar veel meer facturen op een post door een bedrijf ten opzichte van het jaar eerder, zoals schoonmaakmiddelen. Deze zijn verklaarbaar doordat een nieuw contract is afgesloten met een facilitair bedrijf, dat werkt met mensen met een afstand tot de

arbeidsmarkt. Maar dat bedrijf levert geen schoonmaakmiddelen. De plaatselijke leverancier hield ermee op en de levering is overgedragen aan een nieuwe leverancier op basis van een prijsvergelijking.

- Soms is er binnen een cluster in een periode een grote opdracht, zoals de verbouwing van de raadszaal. Statistisch geven de facturen van één zo'n grote opdracht, in een cluster met veel relatief kleine facturen, een afwijking van gemiddelden te zien.

Op basis van de statistische analyse, gecheckt met de gegevens uit de interviews, kunnen we constateren dat de gemeente zich bij de inkopen houdt aan de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.3 Dossiers

Een aantal dossiers zijn opgevraagd om tot een nadere analyse van de inhoud en de registratie te komen. Daarbij is gelet op de volledigheid van de dossiers, bijvoorbeeld ten behoeve van een rechtmatigheidstoets.

Selectie dossiers

Op basis van de statistische analyse zijn van een aantal categorieën inkoop dossiers voor een screening op de inhoud opgevraagd. Met een checklist op de volledigheid van de dossiers zijn de dossiers doorgenomen. Selectie van de dossiers is gedaan op basis van een steekproef uit de dossiers die uit de statistische analyse naar voren kwamen. In totaal hebben we 19 dossiers aangeleverd gekregen en onderzocht. Deze vallen onder de categorieën: bureauspullen, adviesdiensten, automatisering, gebouwaanpassing, aanschaf duurzame goederen, externe inhuur, jaarlijks onderhoud, onderhoud/verstrekking rolstoel. In bijlage 2 is een lijst opgenomen met 13 opgevraagde dossiers. Een aantal herbergt meerdere dossiers van dezelfde opdrachtnemer waardoor het totaal aantal aangeleverde en bestudeerde dossiers op 17 komt.

De dossiers bevatten inkopen die variëren van een dossier met 3 facturen met in totaal een waarde van €7.323 met betrekking tot aanschaf van bureauspullen tot een dossier met 3 facturen met een totale waarde van €377.544 met betrekking tot de aanschaf van duurzame goederen. Geen van de dossiers bevat een verwijzing naar een mogelijke beslissing om op basis van de groslijst aanbieders te kiezen voor een offerteaanvraag.⁴

Meervoudig onderhands

Bij het enige dossier met betrekking tot 'werken' dat meervoudig onderhands aanbesteed moest zijn de benodigde aanbestedingsstukken aangetroffen. Zo is ten behoeve van een rechtmatigheidstoets het proces van aanbesteding en opdrachtverlening vastgelegd.

Een andere opdracht die boven de grens van enkelvoudig onderhands aanbesteden uitkwam is minder compleet, namelijk alleen een (herziene) offerte, opdrachtbevestiging en enkele facturen. Dat gold een gezamenlijke aanbesteding met het waterschap en de provincie. Het penvoerderschap kan dan bij een van de twee andere partijen hebben gelegen, waardoor niet

⁴ Onder het nieuwe beleid zal de reden aangeven moeten worden als bij aanbestedingen niet minimaal één lokale/regionale aanbieder in de aanbestedingsprocedure is betrokken.

alle benodigde documenten in de administratie van Brunssum aanwezig hoeven te zijn.

Europees aanbesteed	Een opdracht is via Tenders Europees aanbesteed, in het kader van de WMO. De administratie hiervan is niet compleet, namelijk een offerteaanvraag, en een van de maandelijkse facturen. Maar ook hierbij gold dat het een gezamenlijke opdrachtverstrekking is geweest, samen met Landgraaf, Simpelveld en penvoerder Kerkrade. Het dossier in Brunssum hoeft dan niet alle aanbestedingsdocumenten te bevatten.
Incompleet	Bij een van de 2 resterende opdrachten die boven de drempel van meervoudig onderhands aanbesteden uitkomen, ruim €53.000 voor een inhuurovereenkomst, zijn uit het dossier alleen een overeenkomst en urenbriefjes aangeleverd. Bij de tweede resterende loopt de gemeente waarschijnlijk een risico op onrechtmatigheid. In een dossier is een juridisch medewerker ingehuurd en verlengd op basis van 4 overeenkomsten die samen op meer dan €109.000 uitkomen en in zijn totaliteit waarschijnlijk openbaar aanbesteed had moeten worden. De vier verschillende opdrachten komen afzonderlijk niet boven de drempel van €40.000 uit.
Dossiers kleinere opdrachten	De dossiers uit de crediteurenadministratie met kleinere opdrachten, met een bedrag onder de €40.000, bevatten niet altijd een offerte (5 van de 12) meestal een opdrachtbevestiging (10 van de 12) en vaak facturen (9 van de 12). De facturen zijn vaak niet geheel compleet. In 1 dossier is een factuur met een bestelformulier en in een dossier is 1 factuur aanwezig. Nu zijn de eisen aan deze dossiers proportioneel aan de grootte van de opdracht, dus minder zwaar dan die van de meervoudige (Europese) aanbestedingen. Geconstateerd kan worden dat er geen eenduidigheid is over wat er wel in de dossiers moet worden vastgelegd.
Inkoopvoorwaarden	Bij de opdrachtverlening wordt in de meeste gevallen verwezen naar de inkoopvoorwaarden van de gemeente Brunssum. In een enkel geval wordt in de opdrachtbevestiging expliciet gemeld dat, wanneer de aanbieder in de offerte naar de eigen inkoopvoorwaarden verwijst, de Algemene Inkoopvoorwaarden van gemeente Brunssum van toepassing zijn.

5.4 Analyse van afwijkingsbesluiten

Afwijken van het eigen beleid	Het kan nodig zijn om als gemeente af te wijken van het eigen inkoopbeleid. Brunssum had de afwijkingsbevoegdheid in het vorige inkoopbeleid opgenomen. Afwijkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid waren slechts mogelijk en toegestaan op basis van een besluit van het college van burgemeester en wethouders en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk was.
Uitzonderingen	De uitzonderingen op grond waarvan volgens het inkoopbeleid een andere aanbestedingsprocedure kon worden gekozen: - dwingende spoed: hiervan kan in principe alleen sprake zijn in situaties die niet te voorzien waren en die bij niet tijdige oplossing tot ernstige gevolgen leiden (calamiteiten);

- opdrachten voorbehouden aan de sociale werkvoorziening;
- werken, leveringen of diensten die dermate specialistisch zijn dat het opvragen van een offerte niet gerechtvaardigd is;
- een subsidieverstrekker schrijft een andere aanbestedingsvorm voor als voorwaarde voor subsidieverlening;
- bij een gemeenschappelijke aanbesteding met andere overheden kan worden gekozen voor het aanbestedingsbeleid van één van deze andere overheden;
- aanvullende of vervolgopdrachten;
- op grond van de eisen van proportionaliteit dient een andere aanbestedingsprocedure te worden gevolgd.

Gemotiveerd voorstel

De Nota Aanbestedingsbeleid 2013 beschreef de te volgen procedure en gaf aan dat de ambtelijke organisatie in geval van afwijking van de aanbestedingsregels een gemotiveerd collegevoorstel diende op te stellen en dat de juridische controller dit collegevoorstel voor akkoord diende te paraferen. In de documentatie van de aanbestedingsprocedure diende tevens te worden aangegeven op welke gronden werd afgeweken van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure.

Om een beeld te krijgen van de mate waarin de gemeente zijn alle afwijkingsbesluiten uit 2018 en 2019 opgevraagd. Het blijkt dat de gemeente in deze periode 12 afwijkingsbesluiten heeft geregistreerd. De rekenkamercommissie heeft hiermee alleen inzichtelijk welke afwijkingen formeel door college en organisatie als afwijkingen van het inkoopbeleid behandeld zijn. Het is onbekend of er daarnaast nog andere afwijkingen van het inkoopbeleid zijn, die niet als zodanig behandeld zijn.

Van de 12 afwijkingsbesluiten zijn de tien onderstaande tien nader geanalyseerd, zie onderstaande tabel.

Aanbesteding	Bedrag	Afwijking van inkoopbeleid	Reden afwijking
20-3-2018 Nulmeting medewerkers op grond van Wet VT&H	€ 26.000	Enkelvoudige i.p.v. meervoudige aanbesteding	Specialistisch werk + mogelijkheid vergelijking uitkomsten met andere gemeenten.
17-4-2018 Masterplan sociaal domein	€ 10.000	Enkelvoudige i.p.v. meervoudige aanbesteding	Aanpak bureau sluit aan bij doel + beoordeling twee andere offertes vergt circa zes weken.
15-5-2018 Verbeteren e-HRM werkprocessen	€ 30.000	Enkelvoudige i.p.v. openbare aanbesteding	Bureau is vanuit vorige opdracht bekend met de gemeente en de gemeentelijke processen.
29-5-2018 Visieontwikkeling	€ 45.000	Enkelvoudige i.p.v. meervoudige aanbesteding	Bureau was betrokken bij voorfase + specialistisch werk + dwingende spoed uitvoering
29-1-2019 Groene Elektriciteit en Klimaat gecompenseerd Gas	Diverse eenheids-prijzen	Regionaal uitgevoerde (Europese) aanbesteding i.p.v. per gemeente	<i>"Vanwege de schaalvoordelen wordt uiteraard voorgestaan om regionaal aan te besteden en niet individueel per gemeente. Dit laatste zal ongetwijfeld duurder uitkomen en is minder efficiënt. Daarnaast wordt op deze wijze ook invulling gegeven aan de intergemeentelijke samenwerkingsgedachte."</i>
21-5-2019 Vorbereiding, aanbesteding, toezicht en directievoering herinrichting plein	onbekend	Enkelvoudige i.p.v. meervoudige aanbesteding	Bureau heeft het ontwerp gemaakt en blijft <i>"verantwoordelijk voor het opstellen van een aanbestedingsgereed product dat voldoet aan de gestelde (subsidie) voorwaarden en past binnen de door hunzelf opgestelde kostenraming"</i>
16-7-2019 Inhuur evenementen-coördinator	€ 17.000	Enkelvoudige i.p.v. meervoudige aanbesteding	Dringende spoed verhindert meervoudige aanbesteding.
22-10-2019 Afvoer drugsafval	onbekend	Enkelvoudige i.p.v. meervoudige aanbesteding	Geen reden aangegeven.
29-10-2019 Uitbesteding salaris-administratie *	€ 152.100	Enkelvoudige i.p.v. openbare aanbesteding	Het is <i>"dermate specialistisch werk dat de uitzondering om niet openbaar aan te besteden i.v.m. specialistisch werk, van toepassing is"</i>
17-12-2019 Transportbus	€ 12.500	Enkelvoudige i.p.v. meervoudige aanbesteding	<i>"Gezien het bedrag, de aard van de zaak en de moeilijkheid van de objectivering van de beoordeling, is het niet proportioneel om een meervoudige onderhandse aanbesteding (drie offertes) te doen."</i>

Goede ervaringen

Bij de meeste afwijkingsbesluiten gaat het om trajecten waarbij de gemeente graag opnieuw een aanbieder inschakelt die kort daarvoor al aan het werk was voor de gemeente en waar zij goede ervaring mee heeft.

Grotendeels navolgbaar

Over het algemeen zijn de gegeven motivaties voor de bovengenoemde afwijkingsbesluiten goed te begrijpen. In één enkel geval ontbreekt de motivatie voor de afwijking en is deze niet vastgelegd in het dossier. Daarmee is de belangenafweging om tot een afwijking van de

aanbestedingsregels niet te volgen en dat kan een risico op onrechtmatigheid betekenen.⁵ Bij een andere aanbesteding was het ook voorstelbaar geweest als de gemeente had vastgehouden aan het reguliere inkoopbeleid. De vraag is of de dienstverlening zo specialistisch was dat er geen andere aanbieders zouden zijn geweest. Het is evenwel aan het college om een eigen afweging te maken, mits navolgbaar.

⁵ Uit de ambtelijke hoor en wederhoor blijkt dat het hierbij niet ging om een keuze tussen een enkel- of meervoudige procedure. Er zijn vooraf met drie firma's gesprekken gevoerd en daarna is pas door het college een besluit genomen tot enkelvoudige aanbesteding. Er zou volgens de inkoopregisseur voor deze opdracht geen uitvraag nodig zijn geweest en geen gunning. Aangeven is dat het proces niet conform de Nota Aanbestedingsbeleid 2013 is verlopen. De bevinding dat hier een risico op onrechtmatigheid bestaat blijft overeind.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen aan de hand van de conclusies in §6.1. Deze leiden op hun beurt tot de aanbevelingen in §6.2.

6.1 Conclusies

De bevindingen uit dit onderzoek, zoals hiervoor beschreven, leiden tot de volgende conclusies.

Beleid	In het oude en nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid, van respectievelijk 2013/4 en 2020, is vastgelegd voor welke aanbestedingen welke procedures gevolgd moeten worden. De uitgangspunten op juridische, economische, ethisch-ideële en organisatorische grondslag zijn opgenomen in het beleid. Ook voor de roulatie met betrekking tot ondernemers die in aanmerking komen voor werken, leveringen en diensten is vastgelegd hoe de gemeente acteert.
Groslijsten	Om opdrachten en inkopen over aanbieders te verdelen hanteerde de gemeente Brunssum tot en met 2020 groslijsten. Deze groslijsten werden echter niet standaard gebruikt. Er waren afdelingen die er niet mee werkten en de afdeling die ze wel hanteerde, gebruikte deze ook soms niet. Uit de statistische analyse van de dossiers en uit de interviews zijn voor de periode dat met de groslijst is gewerkt geen onregelmatigheden aangetroffen.
'Gevoel' bij criteria	De criteria die bij de verdeling van opdrachten gehanteerd werden waren in het algemeen de uitgangspunten van het beleid. Maar bij de specifieke verdeling van opdrachten speelde een 'gevoel' welke ondernemer aan de beurt was. Dat is uiteraard boterzacht en niet navolgbaar. De rekenkamercommissie heeft evenwel in de analyse van de crediteurenregistratie en de dossiers geen aanwijzingen gevonden dat hier in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is gehandeld.
Raamcontracten	Indien de gemeente verder zou werken met groslijsten, wat niet het geval is, zouden in de werkwijze met groslijsten mogelijk verbeteringen aan te brengen zijn, zoals het vasthouden aan de afspraak dat het college de groslijst en de mutaties daarop vaststelt. Nu de gemeente werkt met raamcontracten hoeft de rekenkamercommissie dit niet aan te bevelen.
Expliciet criterium	Het nieuwe beleid vermeldt dat het de bedoeling is dat vakafdelingen ermee rekening houden dat lokale bedrijven aan de beurt kunnen komen. Een criterium dat met het nieuwe beleid iets explicieter is geworden, is dat bij een enkelvoudige of meervoudig onderhandse aanbestedingen rekening gehouden kan worden met de lokale economie en lokale ondernemers. Er wordt geen specifieke invulling gegeven aan dit criterium of uitgangspunt.
Vastleggen ervaringen	Los van het werken met groslijst of raamcontract is te constateren dat ervaringen met aanbieders en leveranciers niet consequent worden vastgelegd. Niet in de inkoopdossiers en niet consequent in het zaakstelsel. Dat kan leiden tot inefficiëntie als de individuele ervaring van

de medewerker niet meer beschikbaar is, vanwege functiewisseling of uittreding.

Grotendeels conform regels	Voor zover betrokken in de analyse van de dossiers is het beleid conform de regels, criteria en uitgangspunten uitgevoerd, op een enkel geval na. Bij één dossier lijkt een risico op overschrijding van een drempelbedrag te zijn geconstateerd door de rekenkamercommissie. Dat kan een risico op onrechtmatigheid betekenen. Als het systeem conform het nieuwe beleid goed functioneert, zal dit in principe niet meer kunnen voorkomen vanaf maart 2020. Vanwege het inschakelen van een contractenregister met opdrachten boven €500. Zoals blijkt uit de feitencheck is het register ingericht en de gemeente bezig is de inkoopfunctie in te regelen.
Deels incompleter dossiers	Niet alle inkoopdossiers uit de periode 2015-2018 die zijn opgevraagd zijn geheel compleet, waardoor het gevolgde aanbestedingsproces niet navolgbaar is. Ook hier geldt, als de registratie conform het nieuwe beleid goed functioneert, zal dit niet meer kunnen voorkomen vanaf maart 2020. In het contractenregister dienen alle overeenkomsten en relevante aanbestedingsstukken van opdrachten boven €500 geregistreerd te worden.
Inkoopvoorwaarden gemeente	In het beleid is afgesproken in de overeenkomsten te verwijzen naar de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente Brunssum, of, indien van toepassing voor IT die van de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT). Uit de geanalyseerde overeenkomsten en contracten blijkt dat dat gebruikelijk is.
Mogelijke risico met afwijkingsbesluiten	Over het algemeen zijn de afwijkingsbesluiten die door het college worden genomen navolgbaar en begrijpelijk. In één case mist het gemotiveerde voorstel en in één case is de vraag of de motivatie volledig terecht is. Dat kan een risico op onrechtmatigheid inhouden. Dit wordt vanaf de jaarstukken 2020 navolgbaar en controleerbaar voor de raad. Deze controlebaarheid door de raad juicht de rekenkamercommissie zeer toe.

6.2 Aansporingen/aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aansporingen en aanbevelingen.

Aan het college	1. De rekenkamercommissie beveelt het college aan expliciet te maken wat bedoeld wordt met het criterium dat bij enkelvoudige en meervoudig onderhandse aanbestedingen rekening gehouden dient te worden met de lokale economie en lokale ondernemers. 2. Om de effectiviteit van het beleid te verhogen geeft de rekenkamercommissie het college ter overweging informatiebijeenkomsten voor lokale (mkb-)ondernemers te organiseren. Tijdens die bijeenkomsten krijgen zij uitleg over de wet- en regelgeving waar de gemeente mee te maken heeft. Bovendien kan in het gesprek mogelijke struikelblokken die lokale ondernemers tegen komen signaleerd worden.
-----------------	---

	3.	De rekenkamercommissie beveelt het college aan om in de evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van 2020 en het functioneren van het contractenregister de vragen te betrekken in hoeverre de wens tot rekening houden met de lokale economie en lokale ondernemers is gerealiseerd, het risico op onrechtmatigheid door stapeling van opdrachten voorkomt en de compleetheid van de inkoop- en aanbestedingsdossiers.
	4.	De rekenkamercommissie spoort het college aan de regels rond de afwijkingsbesluiten strikter na te leven.
Aan de raad	5.	De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college te verzoeken het inkoop- en aanbestedingsbeleid zoals vastgesteld in maart 2020 te evalueren en bovenstaande aansporingen en aanbevelingen daarin mee te nemen.
Tot slot		De rekenkamercommissie beraadt zich nog op een quick scan eind 2021/begin 2022 om te onderzoeken hoe het nieuwe inkoopbeleid wordt uitgevoerd. Daarbij zal in aanvulling op de bevindingen uit dit onderzoek volstaan kunnen worden met kort onderzoek op basis van een steekproef uit de dossiers en de jaarstukken van de gemeente.

Bijlage 1. Bestudeerde documenten en geïnterviewde personen

Bestudeerde documenten

- Dossiers aangeleverd voor nadere analyse (zie bijlage 3)
- Query uit de inkoopregels 2015-2018 (zie bijlage 2)
- Dossiers afwijkingsbesluiten College van B&W
- Nota aanbestedingsbeleid gemeente Brunssum 2013
- Nota Inkoopbeleid gemeente Brunssum 2014
- Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Brunssum 2020

Geïnterviewde personen

- Hoofd financiën en control
- Hoofd informatiemanagement
- Hoofd afdeling Zorg
- Hoofd openbare ruimte
- Adviseur facilitaire ondersteuning
- Adviseur gebouwen

Bijlage 2. Statistische analyse van factuurbedragen 2015-2018

De rekenkamercommissie kreeg via een beveiligd bestand de mutaties van in totaal 100.896 regels uit de crediteurenadministratie uit de periode medio 2015-2018. Daarvan waren 34.035 regels de jaartotalen per relatienummer. In totaal bleven 66.861 mutaties over. Daarna zijn de regels met uitgaven die betrekking hebben op wettelijk verplichtingen (zoals GGD) en subsidies verwijderd. Uiteindelijk bleven uit de periode medio 2015-2018 in totaal 16.198 mutaties over die onder het inkoop- en aanbestedingsbeleid vallen.

In het databestand zijnde volgende kolommen onderscheiden:

- Relatienummer
- Documentnummer
- Omschrijving
- Medewerker
- Documentdatum
- Vervaldatum
- Bedrag
- Bedrag tbv presentatie (leeg)
- Betaalstatus
- Betaaldatum
- Jaar
- Periode (maand)
- EI2
- Omschrijving EI2
- EI3
- Omschrijving el3 productnummer
- EI4 Kostensoort
- Omschrijving EI4 kostensoort
- Betaaldatum

Bij elke uitgave zijn in het crediteurensysteem een omschrijving van de factuur opgenomen, een algemene omschrijving van de categorie waaronder deze valt (EI2), een omschrijving op basis van een productnummer (EI3) en een omschrijving van de kostensoort (EI4). Door een combinatie tussen de omschrijvingen el2-el3-el4 hebben we de onderstaande categorieën inkoop onderscheiden.

Tabel. Categorieën inkoop waarop de inkoopregels zijn onderverdeeld en aantal posten (facturen)

Categorieën inkoop	2015 ⁶	2016	2017	2018	Totaal
Aankoop kleine materialen	10	13	15	20	58
Aankoop koffie	-	-	138	115	253
Aankoop overige goederen/diensten	393	675	773	750	2.591
Aanschaf duurzame roerende goederen	69	136	99	99	403
Adviesbureaus	55	204	207	164	630
Adviesbureaus res.bestemming	-	7	-	-	7
Automatiseringskosten	-	-	166	111	277
Benzine/diesel	56	119	118	95	388
Beplanting	-	-	21	17	38
Bouwrijp maken	12	32	20	17	81
Bureau-,schrijf-,tekenbeh.,druk-,bin	-	-	139	120	259
Chemicaliën, etc.	-	-	27	22	49
Containerkosten	36	53	59	49	197
Controlekosten	-	7	3	3	13
Drankinkopen	8	-	16	-	24
Dummy	76	138	115	86	415
Externe adviseurs WMO	12	8	-	-	20
Externe adviseurs WVG	24	36	-	-	60
Externe inhuur	-	-	708	392	1.100
Gebouwaanpassing	1	29	-	-	30
Infrastructuur	91	78	33	13	215
Jaarlijks onderhoud	-	-	222	169	391
Juridisch advies	26	66	48	15	155
Kosten aannemer	9	3	-	-	12
Leasetermijnen	19	35	20	12	86
Onderh. techn. installatie WMO	375	907	52	12	1.346
Onderh. techn. installatie WVG	19	16	-	-	35
Onderhoud en verstrekking rolstoel	20	51	72	21	164
Onderhoudskosten	-	-	801	639	1.440
Overige kosten buffet	61	125	121	99	406
Planmatig onderhoud	39	48	109	23	219
Schoonmaakartikelen	-	-	33	42	75
Telefoonkosten	81	194	240	217	732
Uitbesteed onderhoud-/schoonmaakwerk	688	1.176	1.159	871	3.894
Verhuis- en herinrichtingskosten	21	38	2	-	61
Vervanging meubilair-inrichting	21	38	9	6	74
Totaal	2.222	4.232	5.545	4.199	16.198

Op deze posten is het minimumbedrag, het maximumbedrag, het gemiddelde en de standaard-deviatie (of standaardfout, dat is de gemiddelde afwijking van het rekenkundig gemiddelde) aan

⁶ Over 2015 is de tweede helft opgenomen in de bestanden.

facturen berekend. Geanalyseerd is of er grote afwijkingen zijn ten opzichte van het gemiddelde, op 2 manieren:

- Wijkt de hoogste factuur in die categorie statistisch fors af van het gemiddelde aan factuurbedragen? Dat hebben we berekend door te analyseren of er facturen zijn die 3 keer de standaarddeviatie afwijken van het rekenkundig gemiddelde.
- Wijkt de som van de facturen van één aanbieder in die categorie statistisch fors af van het gemiddelde? Dat hebben we berekend door te analyseren of de som van facturen van één aanbieder driekwart van de alle uitgaven in die inkoopcategorie.

Als aan één van deze voorwaarden in alle onderzochte jaren voldaan kwam deze inkoopcategorie in aanmerking voor nader onderzoek. Dat waren de categorieën:

Inkoop Categorieën met statistische afwijking
Aanschaf duurzame roerende goederen
Adviesbureaus
Adviesbureaus res.bestemming
Automatiseringskosten
Benzine/diesel
Bureau-,schrijf-,tekenbeh.,druk-,bin
Containerkosten
Drankinkopen
Dummy
Externe adviseurs WVG
Externe inhuur
Gebouwaanpassing
Jaarlijks onderhoud
Onderhoud en verstrekking rolstoel
Onderhoudskosten
Schoonmaakartikelen
Uitbesteed onderhoud-/schoonmaakwerk

We hebben de facturen die binnen deze categorieën vallen nader geanalyseerd en een aantal geselecteerd om met de inkopers te bespreken en te onderzoeken. Uit deze selectie zijn nog specifiek een aantal dossiers opgevraagd die nader zijn geanalyseerd. Sommige dossiers liepen nog door tot in 2020.

Bijlage 3. Aangeleverde dossiers

Dossiers Inkooponderzoek Rekenkamercommissie Brunssum, periode 2015-2019.

Rel.nr	Jaar	Categorie
R10890	2017	Bureauspullen
R11804	2017	Adviesdiensten
R11977	2017	Automatisering
R12047	2017	Automatisering
R12097	2016	Gebouwaanpassing
R14344	2018	Aanschaf duurzame goederen
R15865	2017	Externe inhuur
R21048	2017	Jaarlijks onderhoud
R22402	2016	Aanschaf duurzame goederen
R27250	2018	Jaarlijks onderhoud
R29236	2016	Adviesdiensten
R30079	2018	Onderhoud/ verstrekking rolstoel
R30183	2017	Externe inhuur

Bijlage 4. Bestuurlijke reactie college van B&W gemeente Brunssum

VERZONDEN 15 JULI 2021


gemeente Brunssum

R.A.M. Kavsek
Financiën en control

Rekenkamercommissie Brunssum
t.a.v. de voorzitter, dhr. E. Lemmens
Buys Ballotstraat 35
3572 ZT UTRECHT

Postadres
Postbus 250
6440 AG Brunssum
Bezoekadres
Bestuurscentrum
Lindeplein 1
Telefoon
(045) 5278555
Fax
(045) 5259879
E-mail
Gemeente@brunssum.nl
Internet
<http://www.brunssum.nl>
Bank
NL68 BNGH 0285 0015 23
t.n.v. Gemeente Brunssum
BIC-code: BNGHNL-2G

Datum 13 juli 2021
Uw brief van 24 juni 2021
Uw kenmerk
Ons kenmerk 1086534/ 1087180
Bijlage(n)
Onderwerp Reactie rapport inkoop gemeente Brunssum

Geachte heer Lemmens,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het rapport van de Rekenkamercommissie Brunssum inzake "Inkoop gemeente Brunssum" (versie bestuurlijke hoor- en wederhoor). De in het rapport geformuleerde vraagstelling, de onderzoeksaanpak alsmede de uitgevoerde analyse, geven ons geen aanleiding tot het geven van een reactie in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoor.

Ook in de conclusies en aanbevelingen kunnen wij ons herkennen. Aanvullend kunnen wij u zeggen dat inkoop- en aanbesteding onze volle aandacht heeft. Ter verbetering van het inkoop- en aanbestedingsproces binnen de gemeenten, hebben wij een inkoopregisseur aangetrokken die onder andere als opdracht heeft het implementeren en verder verbeteren van (de uitvoering van) het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Brunssum. De aanbevelingen van uw onderzoek zullen wij hierin meenemen.

Wij danken u voor het uitgebrachte rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen.

Het college van burgemeester en wethouders van Brunssum,


burgemeester


Parkstad Limburg


secretaris