

# Rekenkameronderzoek naar prestatieafspraken bij aanbestedingen en inkooptrajecten

Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland

**BMC** | onderzoek

Rapport  
Februari 2018  
drs. J. Slooijer MSM  
H. Uffen MSc  
mr. R. Vervoort  
Projectnummer: P004444  
Correspondentienummer: DH-0901-8950



# INHOUD

VOORWOORD		1
<b>DEEL I DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK</b>		<b>2</b>
DOEL VAN HET ONDERZOEK		3
HET BELANG VAN HET ONDERWERP VOOR GEMEENTERAAD		3
CONCLUSIES UIT HET ONDERZOEK		4
AANBEVELINGEN VOOR DE GEMEENTE		8
<b>DEEL II VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK</b>		<b>11</b>
HOOFDSTUK 1	DOELSTELLINGEN VAN EN WERKZAAMHEDEN TIJDENS HET ONDERZOEK	12
	1.1 Inkoop en de sturing daarop worden steeds meer een kerntaak van gemeenten	12
	1.2 Toepassing van Best Value Procurement en de mate van sturing en control op de bereikte prestaties	13
	1.3 Best Value Procurement of prestatie-inkoop	13
	1.4 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	14
	1.5 Werkwijze gedurende het onderzoek	17
HOOFDSTUK 2	BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN HET BELEID - AANSLUITING GEMEENTELIJK/ORGANISATIEBELEID EN HET INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID	19
	2.1 Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schouwen-Duiveland in relatie tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?	19
	2.2 In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?	23
	2.3 Duiding bevindingen	25
HOOFDSTUK 3	BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN HET INKOOP- EN AANBESTEDINGSPROCES	27
	3.1 Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Schouwen-Duiveland?	27
	3.2 Hoe concreet worden de prestaties, waaronder de aspecten Tijd, Geld en Kwaliteit beschreven?	29
	3.3 Op welke wijze wordt het uitgangspunt van duurzaam inkopen vertaald in offerteaanvragen?	30
	3.4 Hoe worden de wegingscriteria bepaald aan de hand waarvan de offertes worden afgewogen?	31

3.5	Worden daarbij ook criteria met betrekking tot duurzaam inkopen opgenomen?	33
3.6	Op welke wijze bieden de inschrijvers in hun offertes de toegevoegde waarde aan op het gebied van duurzaam inkopen?	33
3.7	Worden de wegingscriteria in de praktijk strikt gevolgd?	34
3.8	Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord?	34
3.9	Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?	35
3.10	Duiding bevindingen	35
HOOFDSTUK 4	BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN DE INKOOPORGANISATIE: ORGANISATORISCHE BORGING VAN DE INKOOPFUNCTIE	37
4.1	In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject (gericht op Best Value Procurement) geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening?	37
4.2	Welke rol heeft de Raad van Schouwen-Duiveland gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen en dan met name rondom de kaders met betrekking tot duurzaam inkopen?	39
4.3	Duiding bevindingen	40
	BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W VAN DE GEMEENTE SCHOUWEN-DUIVELAND	41
	NAWOORD	42
	LITERATUURLIJST	43
BIJLAGE 1	NORMENKADER	47
BIJLAGE 2	GESELECTEERDE CASES	50
BIJLAGE 3	GEÏNTERVIEWDEN VOOR HET ONDERZOEK	51

## **Voorwoord**

Gemeenten zijn steeds meer bezig met de strategische vraag: *‘Voeren we de taak zelf uit, doen we dat in samenwerking met anderen (bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling) of besteden we de taak uit, bijvoorbeeld door middel van inkoop?’*. Mede doordat maatschappelijke problemen steeds complexer worden en de gemeente niet meer alleen de expertise in huis heeft, wordt deze vraag steeds belangrijker. Hierbij is het van belang dat de juiste en beste producten, kennis en expertise in huis worden gehaald, zodat de toegevoegde waarde voor het oplossen van maatschappelijke problemen optimaal is. Inkoop wordt hierdoor steeds meer een middel om bij te dragen aan het realiseren van gewenste maatschappelijke effecten. Het goed inzetten van dit middel leidt tot een positieve toegevoegde waarde. Het verkeerd inzetten leidt tot geen waardetoevoeging, juridische conflicten en ergernis bij de eigen organisatie en uiteindelijk ook bij de samenleving.

De gemeente Schouwen-Duiveland past sinds 2012 het paradigma van Best Value Procurement of prestatie-inkoop toe als middel om invulling aan inkoopdoelen en bijbehorende uitgangspunten te geven. Best Value Procurement gaat over een gestructureerde manier van loslaten, waarbij meer vertrouwd wordt op de expertise en kennis van de leverancier. Sinds 2012 zijn er circa 50 aanbestedingen gedaan volgens dit paradigma. Hierbij komen echter signalen naar voren (vanuit de accountant, maar ook vanuit de raad), dat niet duidelijk is hoe de geleverde prestaties door leveranciers worden gemeten en bijdragen aan de doelen van de gemeente.

Gelet op het maatschappelijk belang van inkoop, heeft de Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland onderzoek gedaan met als doel inzicht te bieden in hoe de prestatieafspraken bij aanbestedingen en inkooptrajecten in de praktijk bij de gemeente Schouwen-Duiveland worden opgesteld en in hoeverre het element duurzaam inkopen daarin terugkomt en hoe de monitoring en control op de prestatieafspraken plaatsvindt.

### **Leeswijzer**

De resultaten van het onderzoek vindt u in dit rapport. In Deel I is de essentie van het onderzoek samengevat; het omvat de hoofdlijnen van het rapport. U kunt dit als een afzonderlijk deel lezen. Deel II bevat de beschrijving van de bevindingen en is de verdieping op Deel I. Hierin vindt u de verzamelde informatie, waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.

***DEEL I***

***DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK***

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- Het doel van het onderzoek.
- Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering van het inkoop- en aanbestedingsproces.

Voor degene die geïnteresseerd is in een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvragen, is in Deel II het integrale onderzoek met daarin de volledige beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

## ***Doel van het onderzoek***

De Rekenkamercommissie wil graag inzicht bieden in hoe de prestatieafspraken bij aanbestedingen en inkooptrajecten in de praktijk bij de gemeente Schouwen-Duiveland worden opgesteld en in hoeverre het element duurzaam inkopen (zie kader in paragraaf 1.1) daarin terugkomt en hoe de monitoring en control op de prestatieafspraken plaatsvindt.

Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre worden prestatieafspraken, waaronder de beleidsuitgangspunten met betrekking tot duurzaam inkopen, bij aanbestedingen gemaakt en nagekomen/gemonitord en welke risico's loopt de gemeente daarbij?*

Het onderzoek biedt de gemeenteraad concrete handvatten om te beoordelen in hoeverre (bij)sturing door de gemeenteraad wenselijk is.

Om richting te geven aan het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie veertien onderzoeksvragen geformuleerd voor dit onderzoek (zie hiervoor paragraaf 1.3 van deze rapportage).

## ***Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad***

Het onderzoek richt zich op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland en dan met name op prestatieafspraken met betrekking tot duurzaam inkopen (zie paragraaf 1.1). Vanuit de wetgever worden eisen gesteld door middel van wettelijke kaders in de Gewijzigde Aanbestedingswet 2012<sup>1</sup> en er zijn vanuit Europa eisen gesteld met betrekking tot de drempelbedragen voor Europees Aanbesteden<sup>2</sup>. Gemeenten stellen daar bovenop vaak nog striktere eisen en regels vast in hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, zo ook de gemeente Schouwen-Duiveland (zie hoofdstuk 2).

Door inkoop niet alleen te zien als een middel om Werken, Diensten en Leveringen in te kopen, maar ook te zien als een middel om maatschappelijke doelen in de samenleving tot

<sup>1</sup> <https://www.pianoo.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012>

<sup>2</sup> <https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

stand te brengen, komt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad steeds nadrukkelijker in beeld.

Voor gemeenteraadsleden is dit onderwerp van belang omdat:

- het betrekking heeft op de *volksvertegenwoordigende* rol:
  - In hoeverre draagt inkoop bij aan het realiseren van maatschappelijke effecten in de samenleving en gebeurt dat op een doeltreffende en doelmatige manier?
- het betrekking heeft op de *kaderstellende* rol:
  - Wat willen we bereiken?
  - Wat gaan we daarvoor (laten) doen?
  - Wat mag dat kosten?
- het betrekking heeft op de *controlerende* rol:
  - Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
  - Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
  - Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De relevantie van het onderwerp groeit steeds meer. Gemeenten zijn steeds meer bezig met de strategische vraag: *‘Voeren we de taak zelf uit, doen we dat in samenwerking met anderen (bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling) of besteden we de taak uit, bijvoorbeeld door middel van inkoop?’*. Mede doordat maatschappelijke problemen steeds complexer worden en de gemeente niet meer alleen de expertise in huis heeft, wordt deze vraag steeds belangrijk. Hierbij is het van belang dat de juiste en beste producten, kennis en expertise in huis worden gehaald, zodat de toegevoegde waarde voor het oplossen van maatschappelijke problemen optimaal is. Inkoop wordt hierdoor steeds meer een middel om bij te dragen aan het realiseren van gewenste maatschappelijke effecten. Het goed inzetten van dit middel leidt tot een positieve toegevoegde waarde. Het verkeerd inzetten leidt tot geen waardetoevoeging, juridische conflicten en ergernis bij de eigen organisatie en uiteindelijk ook bij de samenleving.

In dit licht dient dit rapport gelezen te worden. Eerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag, vervolgens geven we de conclusies uit het onderzoek. Daarna gaan we in op de aanbevelingen voor de gemeente.

## **Conclusies uit het onderzoek**

Allereerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

*In hoeverre worden prestatieafspraken, waaronder de beleidsuitgangspunten met betrekking tot duurzaam inkopen, bij aanbestedingen gemaakt en nagekomen/gemonitord en welke risico's loopt de gemeente daarbij?*

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft Best Value Procurement omarmd als systematiek om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkoopfunctie te vergroten. De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt praktisch ingestoken, waarbij inkoop altijd de samenwerking zoekt met de inhoudelijke afdelingen. *“Inkoop is ondersteunend en de business is leading”*. Samen met de vakafdelingen worden de inhoudelijke doelstellingen doorvertaald in de aanbestedingsdocumenten. Daar waar mogelijk worden de elementen rondom social return, duurzaamheid en innovatie toegepast. De insteek is steeds maatwerk en de mate waarin prestatieafspraken vastgelegd worden, is wisselend.

Monitoring maakt een ontwikkeling door die parallel loopt met de toepassing en ontwikkeling van prestatie-inkoop waarbij de markt meer en meer verantwoordelijk wordt om aan te tonen dat de gemaakte afspraken en doelstellingen gerealiseerd worden. De gemeente houdt door middel van de ontvangen rapportages en een continue dialoog met de aanbieder vinger aan de pols en stuurt bij of grijpt in wanneer de afspraken niet nagekomen worden of de prestaties niet geleverd worden.

De doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn niet SMART geformuleerd en/of geoperationaliseerd naar subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten, waardoor doeltreffendheid en doelmatigheid niet kunnen worden gemeten. Dit is met name van toepassing voor de doelstellingen omtrent duurzaam inkopen. Deze begrippen zijn nog onvoldoende gedefinieerd. De doelstellingen rondom duurzaam inkopen worden binnen de organisatie nog niet zo breed beleden en binnen de afdelingen zijn verschillende interpretaties aanwezig. Daarom is het lastig om te sturen op de doelstellingen en resultaten ten aanzien van social return, duurzaamheid en innovatie en is het onduidelijk of de doelstellingen op dat vlak gerealiseerd worden.

Op basis van het onderzoek hebben wij de volgende conclusies getrokken:

**1. *Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland is nog onvoldoende geoperationaliseerd***

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland stamt uit 2013 en is sinds die tijd niet geëvalueerd en aangepast. Het beleid is gebaseerd op de standaardmodel inkoop- en aanbestedingsbeleid van de VNG<sup>3</sup>. We concluderen dat de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schouwen-Duiveland (zie hiervoor specifiek paragraaf 2.1) niet SMART zijn geformuleerd en/of geoperationaliseerd naar subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten, waardoor doeltreffendheid en doelmatigheid niet kunnen worden gemeten. Hierdoor worden de doelstellingen nu door iedereen op een eigen manier ingevuld en toegepast. Dit is met name van toepassing voor de doelstellingen omtrent duurzaam inkopen (social return, duurzaamheid en innovatie). Deze begrippen zijn nog onvoldoende gedefinieerd en zitten vooral in de hoofden van de functionarissen. De doelstellingen rondom duurzaam inkopen worden binnen de organisatie nog niet zo breed beleden. Binnen de afdelingen zijn verschillende interpretaties aanwezig. Door deze redenen is het lastig te sturen op de doelstellingen en resultaten ten aanzien van social return, duurzaamheid en innovatie. Daarnaast is het ook lastig om te bepalen welke toegevoegde waarde inkoop heeft ten aanzien van die inhoudelijke doelstellingen en deze kenbaar te maken.

**2. *De aansluiting vanuit de inkoopfunctie met de inhoudelijke doelstellingen op beleidsniveau wordt nog onvoldoende gemaakt***

We concluderen dat in de inhoudelijke beleidsnota's de inkoopfunctie vaak niet expliciet genoemd wordt als middel om de beleidsdoelstellingen te realiseren. De doelstellingen van duurzaam inkopen komen incidenteel terug in de inhoudelijke beleidsnotities, maar zijn vaak niet voldoende SMART geformuleerd. Hierdoor is de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid (zie conclusie 1) niet te bepalen. Daarnaast is het ook lastig om te bepalen welke toegevoegde waarde inkoop heeft ten aanzien van die inhoudelijke doelstellingen.

<sup>3</sup> <https://vng.nl/onderwerpenindex/economie/vng-model-inkoop-en-aanbestedingsbeleid>



### **3. *Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent een praktische insteek door middel van Best Value Procurement (BVP) en door toepassing van BVP worden goede resultaten geboekt***

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft Best Value Procurement omarmd als systematiek om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkoopfunctie te vergroten. We concluderen dat de methode Best Value Procurement niet terugkomt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Wij vinden dit opmerkelijk omdat deze methode de *backbone* is van de invulling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt praktisch ingestoken, waarbij inkoop altijd de samenwerking zoekt met de inhoudelijke vakafdelingen. *“Inkoop is ondersteunend en de business is leading”*. Samen met de vakafdelingen worden de inhoudelijke doelstellingen doorvertaald in de aanbestedingsdocumenten. Daar waar mogelijk worden de elementen rondom social return, duurzaamheid en innovatie toegepast. De insteek is steeds maatwerk en de mate waarin prestatieafspraken vastgelegd worden, is wisselend. Door deze manier van werken wordt de ondersteuning van inkoop hoog gewaardeerd door de organisatie.

We concluderen op basis van de casestudy en interviews dat door middel van Best Value Procurement goede resultaten zijn geboekt, waardoor de doeltreffendheid (bijdrage aan de inhoudelijke doelstellingen) en doelmatigheid (meer waar voor het geld) zijn vergroot. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de gemeente haar behoefte c.q. vraag richting de markt articuleert en daarbij de oplossing van de vraag overlaat aan de markt. Het voordeel is ten eerste dat de gemeente minder tijd en energie hoeft te steken in het zelf maken van omvangrijke bestekken. Ten tweede wordt veel vrijheid aan de markt over gelaten, immers zij zijn de expert op hun vakgebied. Het gevolg is dat vaak tot creatieve oplossingen wordt gekomen, waar de gemeente zelf nooit aan heeft kunnen denken. Dit zorgt voor meer waardetoevoeging aan de inhoudelijke doelstellingen, dan ‘zelf bedachte oplossingen’. Daarnaast faciliteert de gemeente Best Value Procurement:

- Relatie op basis van vertrouwen - steeds in gesprek zijn en samen zoeken naar oplossingen.
- Door het bieden van een goede prijs. Indien een lage prijs (voor de aanbieder bijvoorbeeld onder de kostprijs) wordt geboden, desinvesteert de aanbieder op de relatie.
- Combineren van levering en onderhoud. De aanbieder levert hierdoor goede producten omdat hij ook verantwoordelijk is voor het onderhoud daarvan.
- Langer durende contracten zodat meer mogelijkheden ontstaan voor innovatie (op deze wijze kan de aanbieder zijn investering terugverdienen).

We zien echter dat deze resultaten op het niveau van casuïstiek blijven en niet afgezet worden tegen de geformuleerde doelstellingen. Met andere woorden, door Best Value Procurement wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid ten aanzien van de doelstellingen (bijdrage aan maatschappelijke opgaven) van de vakafdelingen vergroot, alleen door het ontbreken van duidelijke kaders is de mate waarin onbekend.

### **4. *Evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog geen gemeengoed en een gestructureerd onderdeel van de aanbestedingsprocedure.***

Wij constateren dat de gemeente Schouwen-Duiveland de eerste zes fasen (1. voortraject/strategische inkoop, 2. specificeren, 3. selecteren, 4. contracteren, 5. bestellen en 6. bewaken) van het beschreven inkoopproces doorloopt. De aanpak van de

verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen telkens op min of meer vergelijkbare wijze. Als het gaat om fase 7 (nazorg) dan zien wij dat deze fase niet altijd en ook niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen wordt.

De evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog geen gemeengoed en blijkt in de praktijk een ondergeschoven kindje. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. We constateren dat de betrokken ambtenaren de waarde van het goed evalueren inzien. Leerpunten uit een geëvalueerde aanbesteding die meegenomen worden in een volgende aanbesteding zorgen voor een kwalitatief betere aanbesteding.

**5. *Er bestaat geen eenduidig en gedeeld beeld wat er wordt verstaan onder duurzaam inkopen en de toepassing is dan ook per project verschillend.***

We constateren dat de gemeente worstelt met de concretisering van de begrippen als social return, duurzaamheid en innovatie. Deze elementen worden verschillend geïnterpreteerd (er bestaan verschillende beelden wat er precies onder wordt verstaan) en mede om die reden worden deze ook verschillend toegepast. Het verschilt per aanvraag en per traject of en in welke mate (van concreetheid) deze elementen al dan niet terugkomen. Dit heeft ook te maken met de toepassing van prestatie-inkoop waarbij de gemeente de aanbieders de vrijheid geeft om met de beste aanpak of oplossing te komen en zich daarmee te onderscheiden.

**6. *Monitoring maakt een ontwikkeling door die parallel loopt met de toepassing en ontwikkeling van prestatie-inkoop waarbij de markt meer en meer verantwoordelijk wordt om aan te tonen dat de gemaakte afspraken gerealiseerd worden.***

We zien dat de manier waarop de vinger aan de pols wordt gehouden per project verschilt. Een rode draad uit de monitoring op de manier waarop de gemeente deze insteekt, is wel te destilleren, namelijk in de vorm van een dialoog ondersteund door feiten in de vorm van beeldmateriaal, (management)rapportages of verificatiemodellen. We constateren dat de gemeente minimaal eenmaal per jaar met de gecontracteerde partij om tafel gaat om de gemaakte afspraken en te realiseren doelstellingen te bespreken en te beoordelen.

Niet zelden is dit ook het moment waarop de gemeente besluit of een overeenkomst met dezelfde partij verlengd wordt. Ons is gebleken dat deze aanpak zowel door de ambtenaren als door de contractpartijen als constructief en waardevol gezien wordt. De ervaring is dat er sprake is van een continue dialoog. En als de gemeente onvoldoende ondersteund, gefaciliteerd of ontzorgd wordt door de gecontracteerde partij en er ook geen verbetering zichtbaar is, dan volgt het ontbinden of niet verlengen van een contract.

**7. *Vanuit de raad zijn geen kaders gesteld ten aanzien van inkoop- en aanbestedingsbeleid en de beleidscyclus wordt niet afgemaakt.***

Vanuit de raad zijn geen kaders vastgesteld. Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid dateert uit 2013 en is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Zoals aangegeven bij conclusie 1 mist dit document voldoende scherpheid in de vorm van SMART om doeltreffendheid en doelmatigheid te toetsen.

Bij de behandeling van dat beleid heeft de raad wel aangegeven dat binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid rekening moet worden gehouden met de lokale aanbieders. Dit is doorvertaald door middel van één van de economische uitgangspunten:

*‘De gemeente heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers.’*

We concluderen dat, na vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2013, het onderwerp inkoop geen bijzondere aandacht heeft van de raad. Indien er incidenten zijn vanuit de inhoudelijke beleidsthema's, die raken aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden er vragen gesteld op dat punt. Structurele sturing en monitoring ten aanzien van de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden niet vanuit de raad gedaan. We zien bijvoorbeeld dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet is geëvalueerd. Met andere woorden, de beleidscyclus wordt niet afgemaakt.

#### **8. Huidige organisatorische borging van de inkoopfunctie zorgt voor snelheid en flexibiliteit, maar is ook kwetsbaar.**

Op dit moment is de inkoopfunctie belegd bij één persoon. Zoals aangegeven werkt inkoop altijd samen met de inhoudelijke vakafdelingen, waarbij het principe van Best Value Procurement wordt toegepast. Het samen bouwen en opstellen van de aanbesteding is maatwerk. Dit vraagt om snelheid en flexibiliteit en dit kan door de huidige manier van organiseren geleverd worden. Dit wordt mede veroorzaakt doordat alle kennis en kunde (hoogwaardig niveau) aanwezig zijn in de inkoopfunctie.

Echter, de huidige manier van organiseren is ook kwetsbaar. Veel kennis en kunde over het inkoopproces, -strategieën en methoden om tot de juiste behoeftebepaling te komen, zijn niet vastgelegd en zitten in het hoofd van de inkoper. Deze kwetsbaarheid wordt deels beperkt door de manier waarop wordt samengewerkt. Door steeds in teams te werken worden de inhoudelijk medewerkers en/of projectleiders deelgenoot gemaakt van de inkoopprocessen en -procedures en keuzes plus afwegingen die worden gemaakt. Daarnaast wordt door middel van het toepassen van Best Value Procurement een track record opgebouwd, waaruit de organisatie kan putten in de toekomst. We concluderen dat deze reductie van kwetsbaarheid eigenlijk alleen van toepassing is bij aanbestedingen, die een herhalend karakter hebben. Bij nieuwe complexe aanbestedingen constateren we dat de functie van inkoop onmisbaar en noodzakelijk is om het proces van de totstandkoming van de aanbesteding goed te managen, alsmede de noodzakelijke keuzes over de inrichting.

Er is beperkt sprake van managementinformatie aangaande de resultaten die zijn geboekt op de doelstellingen van inkoop. Ten aanzien van de aanbestedings- en inkooptrajecten zien we dat het proces door Best Value Procurement aan de voorkant van het proces steeds beter wordt ingericht. Aan de achterkant is nog ruimte voor verbetering. Hiermee bedoelen we het structureel inrichten van evaluatie en monitoring of beleidsdoelen worden behaald.

## ***Aanbevelingen voor de gemeente***

### Gemeenteraad:

- Baseer de verantwoording vanuit de aanbestedingsresultaten die worden behaald door middel van Best Value Procurement (zie conclusie 3).
- Maak inkoop als middel onderdeel van de inhoudelijke beleidsnota's waar dat van toepassing is. Op deze wijze wordt de koppeling tussen de inkoopfunctie en de inhoudelijke en organisatorische doelstellingen geborgd. Tevens kan dan beter verantwoord worden afgeleid hoe concreet invulling is gegeven aan de doelstelling uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid: *een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente. Inkoop is ondersteunend aan het gehele prestatieniveau van de gemeente en draagt daar direct en voortdurend aan bij. De concrete doelstellingen van inkoop zijn daarbij steeds rechtstreeks afgeleid van de gemeentelijke doelstellingen.*
- Evalueer het huidige beleid en pas het aan op basis van de gerealiseerde resultaten. Vervul als raad hier actief de kaderstellende rol.
- Stuur actief op het beleid in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Randvoorwaarde hiervoor is dat de aanbevelingen bij conclusie 1 zijn doorgevoerd.
- Vraag als raad actief naar resultaten, bijvoorbeeld ten aanzien van belangrijke aanbestedingstrajecten en vraag in hoeverre deze resultaten hebben bijgedragen aan de inhoudelijke en organisatorische doelen van de gemeenten in termen van de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid.

### College van burgemeester en wethouders:

- Operationaliseer het inkoopbeleid meer in subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten waardoor het beleid toetsbaar wordt op doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Beschrijf Best Value Procurement expliciet in het inkoop- en aanbestedingsbeleid als methode waarop het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt ingevuld. Geef hierbij aan welke voor- en nadelen van toepassing zijn en welke resultaten inmiddels door toepassing van deze methode zijn geboekt.
- Versterk de achterkant van het proces door te rapporteren op de behaalde resultaten in de aanbestedingen en dit te relateren aan de doelstellingen van inkoop (voorwaarde zijn de aanbevelingen bij conclusie 1).
- Bepaal gemeentebreed op hoofdlijnen wat er wordt verstaan onder de begrippen social return on investment, duurzaamheid en innovatie en pas deze uniform toe in de inkoop- en aanbestedingstrajecten.

### Gemeentelijke organisatie:

- Ga door met de huidige werkwijze rondom inkoop. Dit wordt gewaardeerd door de organisatie en leidt tot goede resultaten.
- Koppel de resultaten vanuit de casuïstiek terug naar boven en aan de doelstellingen met betrekking tot inkoop en de inhoud (zie ook conclusie 1). Op deze wijze kan ook de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid worden vastgesteld.
- Versterk de methode Best Value Procurement verder door een onderbouwingsfase in te voeren in het proces. In deze fase dient de voorlopige opdrachtgever aan te tonen hoe hij de gestelde doelstellingen gaat realiseren. Op dit moment worden de onderliggende aannames getoetst en moet de opdrachtnemer dit alles inzichtelijk maken en alles hard kunnen onderbouwen. De kanttekening hierbij is dat dit niet bij alle inkoop- en

aanbestedingstrajecten hoeft te worden toegepast. Het moet doelmatig en uitvoerbaar zijn.

- Integreer de evaluatie van de inkoop- en aanbestedingstrajecten als verplicht onderdeel in het proces en als afronding van de beleidscyclus.
- Werk met een lichte evaluatie bij kleine, goedkope en/of niet al te complexe projecten en met een uitgebreide evaluatie bij grote, duurdere en/of complexe projecten.
- Continueer de reeds toegepaste werkwijze van monitoring, uniformeer deze werkwijze zoveel mogelijk en maak deze uniforme werkwijze integraal onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsproces.
- Versterk de inkoopfunctie door middel van een tweede inkoper (meester-gezel-constructie) in combinatie met het borgen van de functie in processen en procedures. Hierbij is het goed om de processen en procedures uit te schrijven in het kader van de voorkant. Welke instrumenten zetten we wanneer in en welke vorm van aanbesteden (voor- en nadelen)?

## ***DEEL II***

### ***VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK***

## Hoofdstuk 1

### ***Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek***

In dit hoofdstuk schetsen wij de aanleiding van het onderzoek en gaan wij nader in op de doelstelling, vraagstelling en werkwijze gedurende het onderzoek.

#### **1.1 Inkoop en de sturing daarop worden steeds meer een kerntaak van gemeenten**

Gemeenten buigen zich steeds opnieuw en steeds intensiever over de vraag: *‘Wat doen we zelf en wat kunnen we overlaten aan de burger of opdragen aan andere partijen?’*. Dit is door de decentralisaties in het Sociaal Domein steeds meer versterkt. Veel taken kunnen heel goed, en soms ook beter dan de gemeente kan, worden uitgevoerd door derden.

De verhoudingen met derden kunnen onder meer de vorm krijgen van een samenwerkingsverband met deelname in bestuurlijke en financiële zin, een subsidierelatie of een inkooprelatie. De organisatie waarin de gemeente bestuurlijk en financieel deelneemt, wordt aangeduid als ‘verbonden partij’ en de organisatie die door de gemeente wordt gesubsidieerd, duiden we aan als ‘gesubsidieerde instelling’. De organisatie waarbij de gemeente inkoop, duiden we aan als ‘leverancier’. Het gaat hierbij dus om instellingen en bedrijven die de gemeente inzet om één of meer van haar publieke belangen te behartigen.

De inkooprelatie van een gemeente is vaak vastgelegd in gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarbij de gemeente rekening moet houden met Europese aanbestedingsrichtlijnen en zich conformeert aan nationale aanbestedingswetgeving. Daarnaast kennen gemeenten vaak een eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarin de doelstellingen voor bijvoorbeeld duurzaam inkopen of social return on investment zijn vastgelegd.

Dit is ook het geval bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland<sup>4</sup>. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft een zestal doelstellingen in dit beleid geformuleerd, te weten:

1. Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
2. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
3. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs/kwaliteit-verhouding.
4. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.
5. De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zichzelf en ondernemers voorop.
6. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de gemeente.

Om invulling te geven aan deze doelstellingen hanteert de gemeente juridische (o.a. gelijke behandeling, non-discriminatoire, transparantie, proportionaliteit en wederzijdse erkenning) en ethische en ideële uitgangspunten. Ten aanzien van die laatste, dient gedacht te worden aan duurzaam inkopen:

<sup>4</sup> Gemeente Schouwen-Duiveland, 2013, *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2013*, p. 1-20.

**Duurzaam inkopen volgens de gemeente Schouwen-Duiveland**

1. Bij inkopen neemt de gemeente milieuaspecten in acht. De gemeente heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. De gemeente streeft ernaar om in 2015 100% duurzaam in te kopen. Duurzaam inkopen is het meenemen van sociale aspecten en milieuaspecten in het inkoopproces. Dit komt o.a. tot uitdrukking door het volgende:

- Bij de product- en marktanalyse inventariseert de gemeente welke Werken, Leveringen of Diensten op het gebied van duurzaamheid op de markt worden aangeboden.
- In de aanbestedingsstukken (bijvoorbeeld in de selectie- en gunningscriteria) en in de te sluiten overeenkomst worden duurzaamheidscriteria opgenomen.
- De gemeente koopt hoofdzakelijk digitaal in (via [www.tenderned.nl](http://www.tenderned.nl), gebruik van e-mail, et cetera).
- De gemeente monitort de aangeboden duurzame oplossingen. Op deze wijze bedt zij een duurzame oplossing in, in de eigen organisatie van de gemeente en haar werkwijze.

2. Inkoop vindt op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats. Hierbij spelen onderwerpen als arbeidsreïntegratie, arbeidsomstandigheden en – indien passend – social return. De gemeente heeft oog voor de sociaal zwakkeren in de samenleving. Zij stimuleert daarom – waar mogelijk en doelmatig – de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces. Daarnaast worden Werken, Leveringen en/of Diensten geweerd die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen. Daarnaast moedigt de gemeente, daar waar mogelijk, innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aan<sup>5</sup>. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente ruimte aan de ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden.

**1.2 Toepassing van Best Value Procurement en de mate van sturing en control op de bereikte prestaties**

De gemeente Schouwen-Duiveland past sinds 2012 het paradigma van Best Value Procurement of prestatie-inkoop toe als middel om invulling aan bovenstaande inkoopdoelen en bijbehorende uitgangspunten te geven. Best Value Procurement gaat over een gestructureerde manier van loslaten, waarbij meer vertrouwd wordt op de expertise en kennis van de leverancier<sup>6</sup>. Deze manier van inkopen vraagt om een andere sturing van de gemeente, die minder gericht is op het gedetailleerd voorschrijven aan de leverancier van de wijze van uitvoering, maar zich meer baseert op de expertise van de leverancier (zie paragraaf 1.3). Sinds 2012 zijn er circa 50 aanbestedingen gedaan volgens dit paradigma. Hierbij komen echter signalen naar voren (vanuit de accountant, maar ook vanuit de raad), dat niet duidelijk is hoe de geleverde prestaties door leveranciers worden gemeten en bijdragen aan de doelen van de gemeente.

**1.3 Best Value Procurement of prestatie-inkoop**

Best Value Procurement of prestatie-inkoop geldt als een belangrijk principe binnen de inkoopfunctie van de gemeente Schouwen-Duiveland. In deze paragraaf zetten wij dit concept kort uiteen<sup>3</sup>.

Bij Best Value Procurement of prestatie-inkoop staat het vinden van de beste leverancier centraal. Dat is de leverancier die de hoogste toegevoegde waarde kan leveren, tegen de

<sup>5</sup> Bij het bevorderen van bijvoorbeeld **innovatie** kan gedacht worden aan het hanteren van PPS-constructies. Een PPS gebeurt vaak via een DBFM- of DBFMO-contract: Design, Build, Finance, Maintain&Operate (Ontwerp, Bouw, Financiering, Onderhoud en Beheer). Deze componenten zijn de verantwoordelijkheid van de projectbeheerder, die componenten kan outsourcen naar subcontractoren. Hiermee worden genoemde verantwoordelijkheden overgedragen aan marktpartijen met als bedoeling dat meerwaarde wordt gerealiseerd: projecten zijn van dezelfde kwaliteit tegen een lagere prijs of zijn van betere kwaliteit tegen een gelijke prijs. Bovendien kunnen projecten sneller worden opgeleverd (voorbeeld: N31 Waldwei). Risico's die samenhangen met overdracht tussen ontwerp, bouw en onderhoud worden hiermee volledig bij de marktpartij neergelegd en door één aanbesteding voor al deze onderdelen worden ook de transactiekosten uiteindelijk lager. De meest gangbare vorm van PPS in Nederland is het DBFM-contract.

<sup>6</sup> Evertz. P., 2015, *Best Value - Praktische handvatten om vandaag aan de slag te gaan*, p. 1-13.



laagste prijs en de leveringsrisico's onder controle heeft. De inkoopende organisatie kan gezien de grote dynamiek onmogelijk een accurate kijk op de werkelijkheid hebben en alles weten. Gespecialiseerde leveranciers daarentegen hebben wel die goede kijk op hun deel van de werkelijkheid. Organisaties zouden dus veel meer moeten vertrouwen op hun leveranciers (leveranciers erkennen als de expert). Best Value Procurement is een filosofie die haaks staat op de gangbare inkooppraktijk met controle door middel van gedetailleerde specificaties in requests for proposal, bestekken en dichtgetimmerde contracten.

In plaats van de nadruk op controle achteraf, ligt bij Best Value Procurement de nadruk op het voortraject. De volgende vragen zijn essentieel:

- Hoe weet de leverancier dat hij kan presteren?
- Hoe ziet de leverancier het project? Kan hij snel een planning opstellen?
- Kan de leverancier de risico's identificeren en een planning maken om risico's te minimaliseren?
- Hebben de sleutelpersonen van de leverancier de opdracht scherp voor de bril en stellen zij zich accountable op?

Beoordeling van de leveranciers vindt niet alleen plaats op basis van gebruikelijke criteria zoals prestaties in het verleden en prijs, maar ook op basis van een zogenoemd risico- en kansendossier. Met name daar kan de leverancier laten zien dat hij de toeleverrisico's onder controle heeft en welke extra waarde hij zijn klant kan leveren.

Met andere woorden, het toepassen van dit concept leidt tot een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van hetgeen is ingekocht omdat er meer waarde wordt toegevoegd door de leverancier tegen minder kosten. Tevens worden er vaak oplossingen aangedragen waaraan de gemeente aan de voorkant niet had gedacht, immers de gemeente is niet de echte expert. Daarnaast is er sprake van minder kosten voor de gemeente in het maken van een gedetailleerd programma van eisen of bestek; dit wordt overgelaten aan de aanbieder. Dit betekent wel dat de gemeente aan de voorkant goed moet nadenken over wat zij nodig hebben (aansluiting met de eigen doelstellingen).

Doordat er meer ruimte wordt gelaten aan de leverancier is er ook ruimte om te investeren in innovatie en productontwikkeling. Vaak worden er ook langer durende contracten of overeenkomsten afgesloten om dit te faciliteren. Immers de leverancier moet zijn investeringskosten ook terugverdienen.

#### 1.4 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

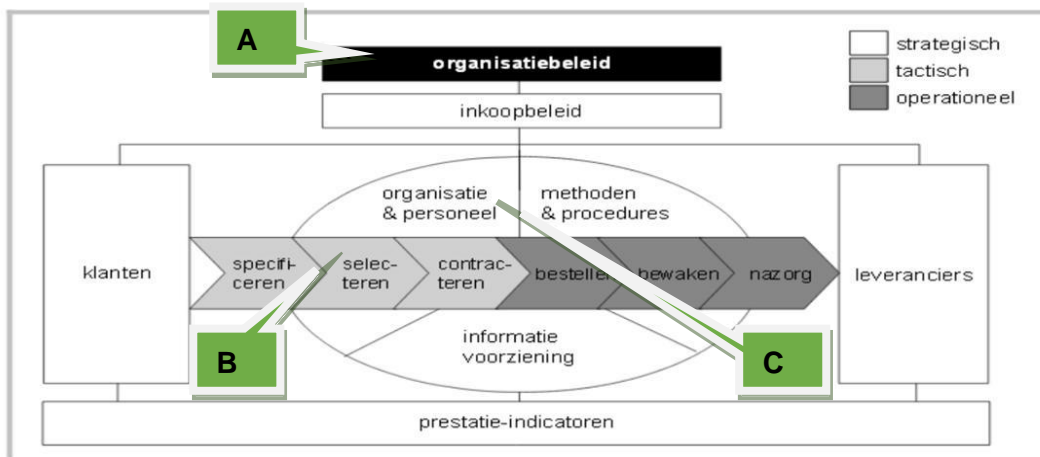
De Rekenkamercommissie wil graag inzicht bieden in hoe de prestatieafspraken bij aanbestedingen en inkooptrajecten in de praktijk bij de gemeente Schouwen-Duiveland worden opgesteld en in hoeverre het element duurzaam inkopen (zie kader in paragraaf 1.1) daarin terugkomt en hoe de monitoring en control op de prestatieafspraken plaatsvinden. Deze doelstelling resulteert in de volgende centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre worden prestatieafspraken, waaronder de beleidsuitgangspunten met betrekking tot duurzaam inkopen, bij aanbestedingen gemaakt en nagekomen/gemonitord en welke risico's loopt de gemeente daarbij?*

Om te beoordelen in hoeverre de prestatieafspraken bijdragen aan de doelen van de gemeente, dient het inkoop- en aanbestedingsproces in een bredere context gezien te

worden dan alleen het inkoopproces. Met de volgende figuur presenteren wij ons onderzoeksmodel, dat deze context duidelijk maakt:

*Figuur 1: Een overzicht van de integrale benadering van een professionele inkooporganisatie (Racewagenmodel<sup>7</sup>)*



Bovenstaande figuur maakt de positie duidelijk van het inkoopbeleid, inkoopproces en de inkooporganisatie en de relatie met de organisatiedoelen. Om goed antwoord te geven op de hoofdvraag en te beoordelen in hoeverre de prestaties die geleverd worden door leveranciers ook effectief zijn (Best Value Procurement) en ook zijn geborgd door de organisatie, dient de vraagstelling in deze bredere context beschouwd te worden. We onderscheiden daarbij drie onderwerpen waarlangs de onderzoeksvragen gerangschikt worden. In figuur 1 hebben wij de positie van deze onderwerpen aangegeven.

*A. Beleid: aansluiting gemeentelijk beleid/organisatiebeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid*

1. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schouwen-Duiveland in relatie tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?
2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?

*B. Inkoop- en aanbestedingsproces: doorvertaling van doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsproces door middel van prestatieafspraken*

3. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Schouwen-Duiveland?
4. Hoe concreet worden de prestaties, waaronder de aspecten Tijd, Geld en Kwaliteit beschreven?
5. Op welke wijze wordt het uitgangspunt van duurzaam inkopen vertaald in offerteaanvragen?
6. Hoe worden de wegingscriteria bepaald aan de hand waarvan de offertes worden afgewogen?
7. Worden daarbij ook criteria met betrekking tot duurzaam inkopen opgenomen?

<sup>7</sup> Veeke M. & R. Gunning, 1993, Inkoopbeleid: basis voor doelgerichte actie, *Tijdschrift voor Inkoop & Logistiek*, vol. 9, issue 6.

8. Op welke wijze bieden de inschrijvers in hun offertes de toegevoegde waarde aan op het gebied van duurzaam inkopen?
9. Worden de wegingscriteria in de praktijk strikt gevolgd?
10. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord?
11. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?

*C. Inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie*

12. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject (gericht op Best Value Procurement) geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening?
13. Welke rol heeft de raad van Schouwen-Duiveland gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen en dan met name rondom de kaders met betrekking tot duurzaam inkopen?
14. Tot welke conclusies (en aanbevelingen) leiden de onderzoeksbevindingen?

De laatste onderzoeksvraag wordt beantwoord in Deel I van dit rapport. Het onderzoek omvat de gehele periode dat het huidige aanbestedingsbeleid in uitvoering is, dat wil zeggen van 2012 tot en met heden.

Voor het waarderen van het beleid en de uitvoering is gebruikgemaakt van een door de Rekenkamercommissie gehanteerd normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1. Daarnaast is gebruikgemaakt van een casestudy voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Schouwen-Duiveland. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de cases die zijn geselecteerd.

De volgende criteria zijn gehanteerd voor het verkrijgen van een representatieve selectie, met voldoende variatie qua omvang van de aanbesteding, spreiding over de inkoopcategorieën (Werken, Leveringen en Diensten) en spreiding over de taakvelden van de gemeente:

- De inkoop- of aanbestedingstrajecten (=dossiers) moeten afgerond zijn in de periode 2012 tot en met 2016 (en indien van toepassing 2017). Daarbij dient een evenredige verdeling per inkoopopdracht (Werken, Leveringen en Diensten) over de vijf jaar te worden gehanteerd.
- De inkoopdossiers moeten betrekking hebben op Werken, Leveringen en Diensten.
- De inkoopdossiers moeten een spreiding laten zien over de gemeentelijke diensten/afdelingen van de gemeente Schouwen-Duiveland.
- Ordergrootte: omvang in euro's van het inkoop- of aanbestedingstraject. Ook hierbij dient een evenredige verdeling te worden gehanteerd. Zie hiervoor de drempelbedragen per inkoopopdracht in hoofdstuk 5 van het inkoopbeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland. Bijvoorbeeld: voor de inkoopopdracht Werk selecteren we een traject van < € 50.000, één van € 50.000 tot € 3.000.000, één van € 3.000.000 tot € 5.000.000 en één van > € 5.000.000.
- Type aanbesteding (enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, nationaal en Europees): dit selectie criterium hangt nauw samen met de orde grootte, omdat dit het type van de aanbesteding bepaalt.

### 1.5 Werkwijze gedurende het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september tot en met december 2017 bij de gemeente Schouwen-Duiveland. De gehanteerde onderzoeks aanpak kent schematisch de volgende vier stappen:



Figuur 2: Schematische weergave van het stappenplan van het onderzoek

De analyse van het onderzoek is inhoudelijk conform onderstaand schema opgebouwd:

Input	Analyse	Bevindingen aan de hand van de onderzoeksdeelvragen	Resultaten
Documenten (literatuurlijst)	Nadere analyse aan de hand van de onderzoeks-vragen en maken van de casestudy	Bevindingen ten aanzien van het beleid - aansluiting gemeentelijk beleid/organisatiebeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid (onderzoeksvragen 1 en 2)	Conclusies ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag (Deel I van het rapport)
Normenkader (bijlage 1)		Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces - doorvertaling van doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsproces door middel van prestatieafspraken (onderzoeksvragen 3 tot en met 11)	Conclusies per onderzoeksdeelvraag (Deel I van het rapport)
Casestudy (bijlage 2)			
Interviews (bijlage 3)		Bevindingen ten aanzien van de inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie (onderzoeksvragen 12 en 13)	Aanbevelingen voor de gemeente (Deel I van het rapport)

Figuur 3: Schematische weergave van de opbouw van de analyse van het onderzoek

*Wederhoor*

De Nota van Bevindingen is vervolgens voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Schouwen-Duiveland. Op basis hiervan is het rapport aangepast en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W van de gemeente Schouwen-Duiveland.

## Hoofdstuk 2

### ***Bevindingen ten aanzien van het beleid - aansluiting gemeentelijk organisatiebeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid***

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland en in hoeverre dit aansluit bij de gemeentelijke brede doelstellingen. Hierbij wordt specifiek aandacht geschonken aan doelstellingen, die de gemeente zichzelf heeft gesteld in het kader van Duurzaam Inkopen.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

1. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schouwen-Duiveland in relatie tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?
2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?

#### **2.1 Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schouwen-Duiveland in relatie tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?**

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2013 van de gemeente Schouwen-Duiveland heeft de volgende doelstellingen voor ogen:

- a. Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
- b. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
- c. Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijs/kwaliteit-verhouding. Bij het inkopen van Werken, Leveringen en Diensten kan de gemeente ook interne en andere (externe) gemeentelijke kosten betrekken in de afweging. Ook de kwaliteit van de in te kopen Werken, Leveringen en Diensten speelt een belangrijke rol.
- d. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente. Inkoop is ondersteunend aan het gehele prestatieniveau van de gemeente en draagt daar direct en voortdurend aan bij. De concrete doelstellingen van inkoop zijn daarbij steeds rechtstreeks afgeleid van de gemeentelijke doelstellingen.
- e. De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zichzelf en ondernemers voorop.
- f. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de gemeente. In het bijzonder sluit het beleid aan op de:
  - o Strategische Visie gemeente Schouwen-Duiveland
  - o Organisatie Visie gemeente Schouwen-Duiveland

Doelstellingen d en f geven de functie weer van inkoop ten aanzien van de gemeentelijke brede doelstellingen op beleidsinhoudelijke terreinen en de strategische en organisatorische visie van de gemeente.

Om deze doelstellingen te realiseren zijn juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten vastgelegd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schouwen-Duiveland.

***Juridische uitgangspunten***

- Algemene beginselen bij inkoop: gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit (evenredigheid), wederzijdse erkenning.
- Grensoverschrijdend belang: voorafgaand aan inkoop vindt een objectieve toets plaats of er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang.
- Mandaat en volmacht: inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de gemeente.
- Afwijkingsbevoegdheid: van het inkoopbeleid kan alleen worden afgeweken als toepassing van het vastgestelde beleid leidt tot ondoelmatigheid, ondoeltreffendheid, inflexibele werkomstandigheden en/of wanneer er andere zwaarwegende argumenten zijn. Voor een van het beleid afwijkende inkoopbeslissing moet de inkoopende (beleids)medewerker een gemotiveerd collegeadvies, in samenspraak met de concerninkoper, voorleggen aan het college. Het college is bevoegd af te wijken van het inkoopbeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland. Van de regelgeving met betrekking tot Europees aanbesteden kan niet worden afgeweken.

Daarnaast wordt gesteld dat in de inkoopprocedure alleen mag worden afgeweken van het aanvragen van minder dan drie offertes als het inkoopteam vaststelt dat er minder dan drie geschikte marktpartijen zijn om aan de specifieke vraag te voldoen. De argumentatie voor dit afwijken wordt door het inkoopteam vermeld op het inkoopprojectformulier.

***Ethische en ideële uitgangspunten***

Deze uitgangspunten bestaan uit drie onderwerpen, namelijk integriteit, duurzaam inkopen en innovatie.

***Integriteit***

- De gemeente stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop.
- Zij handelt zakelijk en objectief, waardoor bijvoorbeeld belangenverstremming wordt voorkomen.
- De gemeente contracteert enkel integere ondernemers.

***Duurzaam inkopen (zie hiervoor ook paragraaf 1.1)*****Bij Inkopen neemt de gemeente milieuaspecten in acht**

De gemeente heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. De gemeente streeft ernaar om in 2015 100% duurzaam in te kopen. Duurzaam inkopen is het meenemen van sociale aspecten en milieuaspecten in het inkoopproces. Dit komt onder andere tot uitdrukking door het volgende:

- Bij de product- en marktanalyse inventariseert de gemeente welke Werken, Leveringen of Diensten op het gebied van duurzaamheid op de markt worden aangeboden.
- In de aanbestedingsstukken (bijvoorbeeld in de selectie- en gunningscriteria) en in de te sluiten overeenkomst worden duurzaamheidscriteria opgenomen.
- De gemeente koopt hoofdzakelijk digitaal in (via [www.tenderned.nl](http://www.tenderned.nl), gebruik van e-mail, et cetera).
- De gemeente monitort de aangeboden duurzame oplossingen. Op deze wijze biedt zij een duurzame oplossing, in de eigen organisatie van de gemeente en haar werkwijze.

**Inkoop vindt op een maatschappelijk verantwoorde wijze plaats**

Hierbij spelen onderwerpen als arbeidsreïntegratie, arbeidsomstandigheden en – indien passend – social return. De gemeente heeft oog voor de sociaal zwakkeren in de

samenleving. Zij stimuleert daarom – waar mogelijk en doelmatig – de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces. Daarnaast worden Werken, Leveringen en/of Diensten geweerd die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen.

#### *Innovatie*

De gemeente moedigt – daar waar mogelijk – innovatiegericht inkopen (en aanbesteden) aan. Bij innovatiegericht inkopen wordt gezocht naar een innovatieve oplossing of laat de gemeente ruimte aan de ondernemer om een innovatieve oplossing aan te bieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een volledig nieuwe innovatieve oplossing, maar ook om de verdere ontwikkeling van de eigenschappen van een bestaand 'product'.

De toepassing van dit uitgangspunt sluit aan bij het paradigma Best Value Procurement, zoals beschreven in paragraaf 1.3. De gemeente faciliteert dit tevens door te werken met langer durende contracten, zodat de leveranciers ook hun investeringen in innovatie terugverdienen. Het risico hierbij is wel dat andere leveranciers langer worden uitgesloten, omdat er minder aanbestedingen zijn.

#### *Economische uitgangspunten*

- Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet wordt gerechtvaardigd.
- De gemeente acht een te grote afhankelijkheid van ondernemers niet wenselijk.
- De gemeente kiest voor de meest aangewezen ondernemersrelatie.
- De gemeente heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers. Discriminatie moet daarbij worden voorkomen en de gemeente moet niet onnodig regionale, nationale, Europese of mondiale kansen laten liggen. *Local sourcing* kan bijdragen aan de doelmatigheid van de inkoop.
- De gemeente heeft oog voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Uitgangspunt is dat alle ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. De gemeente houdt echter bij haar inkoop de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf in het oog. Dit kan de gemeente doen door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, het toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming, het verminderen van de lasten en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.
- De gemeente hanteert als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij inkoop.

Voor dit onderzoek hebben wij verschillende inhoudelijke beleidsnota's bestudeerd en bekeken in hoeverre inkoop terugkomt in deze beleidsnota's en in hoeverre er sprake is van een expliciete relatie tussen het inhoudelijke beleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid, conform de doelstellingen d en f.

Ten aanzien van deze exercitie, constateren we dat in de inhoudelijke beleidsnota's de inkoopfunctie niet expliciet genoemd wordt als middel om de beleidsdoelstellingen te realiseren. De doelstellingen van duurzaam inkopen komen incidenteel terug, maar zijn vaak niet voldoende SMART geformuleerd waardoor doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen worden gemeten. Hierdoor worden de doelstellingen nu door iedereen op een eigen manier ingevuld en toegepast. De begrippen zijn nog onvoldoende gedefinieerd en zitten vooral in



de hoofden van de functionarissen. De doelstellingen rondom duurzaam inkopen worden binnen de organisatie nog niet zo breed beleden. Binnen de afdelingen zijn verschillende interpretaties aanwezig. De afdeling Sociaal Domein heeft bijvoorbeeld meer affiniteit met het doel social return, terwijl de afdelingen in het ruimtelijk domein meer hebben met de doelstellingen omtrent duurzaamheid (vanuit een milieuoogpunt) en toepassing van innovatie.

Door deze redenen is het lastig te sturen op de doelstellingen/resultaten ten aanzien van social return, duurzaamheid en innovatie. Daarnaast is het ook lastig om te bepalen welke toegevoegde waarde inkoop heeft ten aanzien van die inhoudelijke doelstellingen en deze kenbaar te maken.

Hieronder zetten wij uiteen hoe de inkoopfunctie en de doelstellingen duurzaam inkopen in een aantal beleidsplannen worden geïntegreerd:

- Participatiewet: bij de uitvoering van de Participatiewet ligt de nadruk op uitvoering door de gemeentelijke organisatie zelf. Daarnaast worden voorzieningen ingekocht bij aan de gemeente gelieerde organisaties, zoals de sociale werkvoorziening. Tenslotte worden specifieke voorzieningen ingekocht bij private partijen; dat gaat in de regel via een raamovereenkomst zonder harde afnameverplichtingen. In het beleid omtrent de Participatiewet wordt aangegeven dat de gemeente wil inzetten op sociaal verantwoord ondernemerschap, maar dit begrip wordt niet doorvertaald in concrete acties, die een relatie hebben met het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- In het milieubeleidsplan zien we dat inkoop expliciet terugkomt als middel om bij te dragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen, maar dit is incidenteel.
- Jeugdbeleid: inkoop wordt in het Jeugdbeleid neergezet als middel om schaalvoordelen te behalen, hierbij is de inkoop op provinciaal niveau binnen Zeeland georganiseerd. Bij de GGD Zeeland is een inkooporganisatie ondergebracht. Dat gebeurt in de vorm van een bestuurscommissie, onder de gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland. De organisatie voert het beleid uit van de dertien Zeeuwse gemeenten en ontwikkelt zelf geen beleid. Daarom is de inkooporganisatie beleidsarm opgezet. De gemeenten bepalen zelf het (zorg)inhoudelijke beleid en de inkooporganisatie is een middel om de inkoop van zorg effectief en efficiënt te organiseren.
- Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo): de ondersteuning en zorgverlening voor de Wmo wordt via het Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SWVO)<sup>8</sup> en via de inkooporganisatie voor jeugdhulp (GGD) ingekocht. Voor de nieuwe taken Wmo is een raamovereenkomst opgesteld, waarbij alle aanbieders die aan de randvoorwaarden voldoen, kunnen meedoen. Bij de Wmo-verstrekking is keuzevrijheid van de cliënt belangrijk. De aanbieder krijgt een vast bedrag per product per periode voor elke cliënt, waarbij gewerkt wordt met vijf bouwstenen voor de maatwerkvoorziening begeleiding. Elke bouwsteen heeft een eigen tarief. Per bouwsteen wordt betaald voor het aantal cliënten dat de zorgaanbieder heeft.

<sup>8</sup> Het Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SWVO) is een zogenoemd openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen. Het SWVO voert taken uit binnen het Sociaal Domein, globaal onderverdeeld in de volgende thema's:

- Zorg en gezondheid
- Voorzieningen Wmo
- Jeugd
- Volwasseneducatie
- Cultuur en bibliotheek
- Leerlingenvervoer

Bron: <https://www.swvo.nl>

- Beschermd wonen en begeleiding vanuit maatschappelijke opvang: beschermd wonen voor mensen met geestelijke gezondheidsproblemen (GGZ-C) wordt provinciaal ingekocht vanuit de centrumgemeente Vlissingen. De toegangsvoorwaarden zijn vanuit een provinciale werkgroep ontwikkeld. De middelen hiervoor zijn gekoppeld aan de centrumgemeente Vlissingen. De andere Zeeuwse gemeenten betalen structureel mee aan de kosten voor de Maatschappelijke Opvang. Het CZW-bureau regelt de inkoop van deze diensten.

Vanuit de casestudy en interviews zien we dat de inkoopfunctie door de toepassing van Best Value Procurement vooral praktisch wordt ingestoken om de aansluiting met de inhoudelijke doelstellingen te maken. Hierbij geldt het conto: *'Inkoop is ondersteunend en de business is leading'*. Dit betekent concreet dat per project (inkoop- of aanbestedingstraject) de inhoudelijke doelstellingen in de beleidsnota's als uitgangspunt worden genomen. De inkoper gaat samen met de betrokken beleidsmedewerkers op zoek naar mogelijkheden om deze doelstellingen door te vertalen naar een concrete vraag, die de behoeftebepaling karakteriseert. Hierbij geldt het adagium van Best Value Procurement. Per project wordt ook gekeken in hoeverre de doelstellingen op het gebied van social return, duurzaamheid en innovatie kunnen worden meegenomen. Dit wordt doorvertaald naar selectie- en gunningscriteria. In hoofdstuk 3 gaan wij dieper in op dit proces. Inkoop vervult dus een nadrukkelijke adviesrol voor de inhoudelijke beleidsmedewerkers en begeleidt het inkoop- en aanbestedingstraject, waarbij maatwerk centraal staat. Inkoop werkt daarbij altijd samen met de inhoudelijke vakafdelingen.

We merken op dat Best Value Procurement niet terugkomt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit is opmerkelijk te noemen omdat Best Value Procurement de belangrijkste systematiek is binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Naast het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent de gemeente Schouwen-Duiveland meerdere middelen en activiteiten om invulling te geven aan social return, duurzaamheid en innovatie. Een voorbeeld is de oprichting van een gemeenschappelijke pool op Zeeuws niveau om social return te faciliteren. Bij deze pool zijn de verschillende Zeeuwse SW-Bedrijven aangesloten. Door het vormen van een dergelijk netwerk worden bedrijven beter ondersteund en kan ook ingespeeld worden om continuïteit van werk te borgen. Een ander voorbeeld is de aanwezigheid van een budget voor innovatie binnen het Sociaal Domein om lokale initiatieven te bekostigen. Dit kan zowel inkoop als subsidie zijn.

## **2.2 In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?**

In paragraaf 2.1 zijn de doelstellingen en uitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland aangegeven. We constateren dat de zes doelstellingen (a t/m f) geen doelen zijn, maar activiteiten. Immers het is geen situatie die op een zeker moment in de tijd is behaald. Om deze reden zijn de doelstellingen ook niet SMART geformuleerd, waardoor het vaststellen van doeltreffendheid en doelmatigheid niet kan.

We constateren dat de doelstellingen (a t/m f), zoals verwoord in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, verder niet worden geoperationaliseerd om te voldoen aan de vereisten met betrekking tot SMART. We constateren op basis van de interviews dat de invulling van de doelstellingen vooral praktisch gebeurt en vooral per inkoop- of aanbestedingstraject de verbinding wordt gemaakt met de inhoudelijke doelstellingen.

In de vorige paragraaf hebben wij al aangegeven dat de begrippen social return, duurzaamheid en innovatie niet zijn uitgewerkt. Hierdoor wordt er een wisselende interpretatie aan gegeven, waarbij de invulling per casuïstiek verschillend kan zijn. Hierdoor is het sturen op doeltreffendheid ten aanzien van deze doelen heel moeilijk.

Om te bepalen in hoeverre er sprake is van doeltreffendheid, dient men op casuïstiek niveau naar de behaalde resultaten te kijken. Ten aanzien hiervan constateren we dat door de toepassing van Best Value Procurement verschillende voordelen worden behaald:

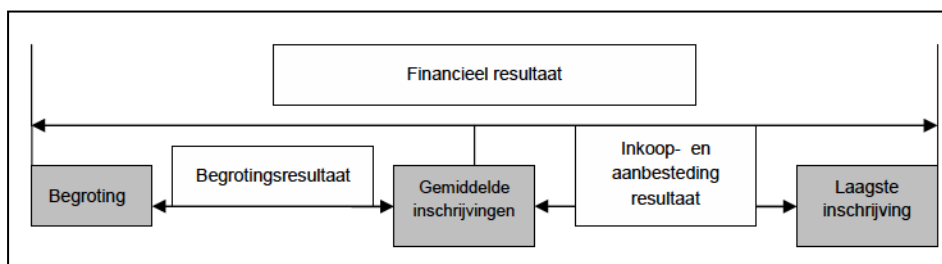
- Er wordt meer gehandeld in de geest van de doelstelling, waarbij de opdrachtnemer wordt uitgedaagd om mee te denken in plaats van te handelen conform het bestek in de vorm van een meer rigide oplossing.
- Doordat er meer aan de markt wordt overgelaten, worden er creatievere en innovatievere oplossingen toegepast dan wanneer we dat zouden vastleggen in een uitgeschreven bestek. Hierdoor wordt vaak de doeltreffendheid vergroot omdat er door de aanbieders oplossingen worden aangedragen die de gemeente zelf nooit zou hebben bedacht.
- Beste Value Procurement handelt op basis van vertrouwen. De gemeente handelt hier ook naar door te kijken naar langer durende contracten waardoor mogelijkheden ontstaan om te investeren in innovatie. Ditzelfde is van toepassing bij het optreden van onverwachte ontwikkelingen of situaties. Voorbeelden in de casussen zijn: niet gesprongen explosieven en niet meer mogen spuiten van gif voor onkruidbestrijding.
- Door bijvoorbeeld het aanleggen of de levering van producten te combineren met het onderhoud van hetgeen is aangelegd of geleverd, ontstaat er meer commitment bij de aanbieder om goede producten te leveren.
- Discussies over meer- en minderwerk zijn minder geworden, omdat de aanbieder verantwoordelijk is voor de prestatie.
- De ambtelijke organisatie is minder tijd kwijt aan het schrijven van bestekken.

Nadelen zijn ook aanwezig:

- Sommige aanbieders gaan wel heel ver in hun innovatieve ideeën, waarbij de uitvoerbaarheid onder druk komt te staan. Dit was bijvoorbeeld van toepassing bij de vervanging van de telefooncentrale, waarbij het bellen via WiFi uiteindelijk niet mogelijk bleek. De gemeente kan hierop inspelen door een onderbouwingsfase in te bouwen in het proces, waarbij de opdrachtnemer onderbouwt en aantoont hoe hij de gestelde doelstellingen gaat realiseren. Op dit moment worden de onderliggende aannames getoetst en moet de opdrachtnemer dit alles inzichtelijk maken en alles hard kunnen onderbouwen. De kanttekening hierbij is dat dit niet bij alle inkoop- en aanbestedingstrajecten hoeft te worden toegepast. Het moet passen en doelmatig zijn.
- Prijssetting is over het algemeen fair, maar als gemeente weet je niet of het nog goedkoper kan (zie hieronder verder uitgelegd).
- Het sturen en monitoren op prestaties is lastig, vooral op de zachtere componenten. Het rapporteren op de prestaties en geleverde resultaten wordt nu bij de aanbieder gelegd, waardoor de gemeente dit niet meer zelf hoeft te doen (bijvoorbeeld bij het strandonderhoud).
- Omdat er soms sprake is van langer durende contracten worden andere partijen buitengesloten voor een bepaalde periode.

Ten aanzien van doelmatigheid constateren we dat de gemeente geen afzonderlijke bepaling omtrent dit onderwerp heeft opgenomen in het beleid en dit ook niet heeft uitgewerkt. Er wordt een korte zin aan gewijd: *“Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen.”*

Een voorbeeld van doelmatigheid is het sturen op aanbestedingsresultaat (zie onderstaande afbeelding).



Figuur 4: Schematische weergave van het aanbestedingsresultaat in financiële zin.

De gemeente Schouwen-Duiveland past dit op verschillende manieren toe. Zo zijn er aanbestedingen waarbij een maximale aanneemsom geldt. Inschrijvingen die hoger (en/of zelfs soms lager) zijn, worden niet meegenomen in de weging. Daarnaast zijn er aanbestedingen waarbij het in te schrijven bedrag aan de markt wordt over gelaten. We constateren dat de manier hoe met doelmatigheid wordt omgegaan wisselend is en niet vooraf bepaald wordt door middel van verschillende vormen met voor- en nadelen. Waarom voor een bepaalde methode is gekozen, is niet vastgelegd. We constateren dat door het toepassen van sommige methoden (bijvoorbeeld maximale aanneemsom) in het kader van Best Value Procurement, niet bekend is wat de laagste prijs van een aanbieder zou zijn.

### 2.3 Duiding bevindingen

We zien dat de doelstellingen (inclusief de doelstellingen op het gebied van duurzaam inkopen) het inkoop- en aanbestedingsbeleid nog onvoldoende SMART geformuleerd zijn om conclusies te trekken ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid. Er vindt geen verdere operationalisering van deze doelen plaats in de vorm van subdoelen, prestatieindicatoren en activiteiten. Hierdoor zien we, bijvoorbeeld ten aanzien van de doelstellingen op het gebied van social return, dat duurzaamheid en innovatie (duurzaam inkopen), niet eenduidig zijn en in de organisatie op verschillende manieren worden toegepast. Hierdoor is het sturen op doeltreffendheid ten aanzien van deze doelen heel moeilijk.

Wanneer we naar de doeltreffendheid kijken op casuïstiek niveau zien we dat door de toepassing van Best Value Procurement de doeltreffendheid wordt vergroot. De gemeente krijgt meer waarde voor zijn geld en kwaliteit gaat om hoog doordat oplossingen worden geboden waar de gemeente zelf niet aan heeft kunnen denken. Ook worden er verschillende resultaten geboekt ten aanzien van de doelstellingen rondom social return, duurzaamheid en innovatie. We constateren alleen dat de terugkoppeling van deze resultaten ten aanzien van de doelstellingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet wordt gemaakt. Dit sluit ook aan bij de toepassing van de inkoopfunctie van Best Value Procurement; dit gebeurt op een praktische manier waarbij samen met de inhoudelijke afdelingen de aansluiting met de business wordt gemaakt. Hierbij geldt het conto: *‘Inkoop is ondersteunend en de business is leading’*.

We zien dat de cyclus van beleid niet wordt afgemaakt. De evaluatie vindt incidenteel op casuïstiek niveau plaats en niet op beleidsniveau, waarin de resultaten van het beleidsinstrumentarium inkoop worden afgezet tegen de doelstelling. Deze exercitie zal tot een aanscherping van de doelstelling leiden, maar laat ook zien dat er goede resultaten zijn geboekt ten aanzien van het toepassen van Best Value Procurement.

## Hoofdstuk 3

### ***Bevindingen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsproces***

In hoofdstuk 3 gaan we in op het inkoop- en aanbestedingsproces en de toepassing van het concept Best Value Procurement of prestatie-inkoop in deze trajecten. Door middel van de casestudy wordt een *'reality check'* uitgevoerd van het beleid dat de gemeente voert en wordt gekeken hoe het proces van inkoop en aanbesteden verloopt en hoe duurzaam inkopen (milieu en social return) daarin is geborgd.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

3. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Schouwen-Duiveland?
4. Hoe concreet worden de prestaties, waaronder de aspecten Tijd, Geld en Kwaliteit beschreven?
5. Op welke wijze wordt het uitgangspunt van duurzaam inkopen vertaald in offerteaanvragen?
6. Hoe worden de wegingscriteria bepaald aan de hand waarvan de offertes worden afgewogen?
7. Worden daarbij ook criteria met betrekking tot duurzaam inkopen opgenomen?
8. Op welke wijze bieden de inschrijvers in hun offertes de toegevoegde waarde aan op het gebied van duurzaam inkopen?
9. Worden de wegingscriteria in de praktijk strikt gevolgd?
10. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord?
11. Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?

#### **3.1 Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Schouwen-Duiveland?**

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 schetst de eisen die worden gesteld aan de keuze voor de inkoopprocedure. De gemeente hanteert - met inachtneming van de Gids Proportionaliteit - bij de onderstaande bedragen de volgende procedures, tenzij blijkt dat dit niet aansluit bij het type inkoop en het karakter van de markt waarin de ondernemers opereren. In dat laatste geval kan de gemeente ook kiezen voor een andere procedure aangezien het voor bepaalde inkopen niet te kwantificeren is in een vast bedrag. Bij alle inkoopprojecten met een volume groter dan € 10.000 onderbouwt de verantwoordelijk projectleider de keuzes in het inkoopprojectformulier.

	Werken	Leveringen	Diensten
Enkelvoudig	Tot € 50.000	Tot € 30.000	Tot € 30.000
Meervoudig	>€ 50.000 - € 3.000.000	> € 30.000 - € 200.000* Europees drempelbedrag*	> € 30.000 - € 200.000* Europees drempelbedrag*
Nationaal	>€ 3.000.000 - € 5.000.000* Europees drempelbedrag*		
Europees	€ 5.000.000* Vanaf Europees drempelbedrag*	€ 200.000* Vanaf Europees drempelbedrag*	€ 200.000* Vanaf Europees drempelbedrag*

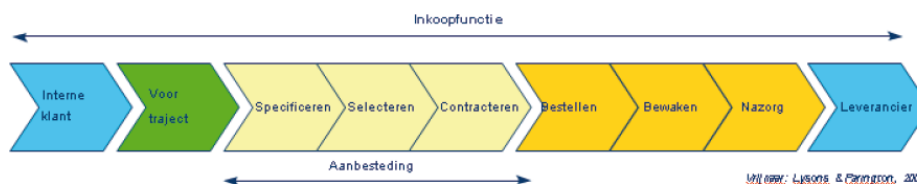
*Figuur 5: Overzicht bedragen en bijbehorende procedures.*

Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen.

Bij de keuze voor de inkoopprocedure is een aantal economische uitgangspunten van toepassing:

- Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet wordt gerechtvaardigd.
- De gemeente acht een te grote afhankelijkheid van ondernemers niet wenselijk.
- De gemeente kiest voor de meest aangewezen ondernemersrelatie.
- De gemeente heeft oog voor de lokale economie zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers. Discriminatie moet daarbij worden voorkomen en de gemeente moet niet onnodig regionale, nationale, Europese of mondiale kansen laten liggen. *Local sourcing* kan bijdragen aan de doelmatigheid van de inkoop.
- De gemeente heeft oog voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Uitgangspunt is dat alle ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. De gemeente houdt echter bij haar inkoop de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf in het oog. Dit kan de gemeente doen door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, het toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming, het verminderen van de lasten en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.
- De gemeente hanteert als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij inkoop.

Het inkoopproces wordt op hoofdlijnen als volgt ingericht (zie onderstaand de schematische weergave van het proces):



Figuur 6: Schematische weergave van het inkoopproces.

Stap	Fase Inkoopproces	Toelichting
1	Voortraject/ Strategische inkoop	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepalen van inkoopbehoefte</li> <li>• Bepalen van het aanbod (bijvoorbeeld product- en marktanalyse)</li> <li>• Raming en bepaling van het financiële budget</li> <li>• Keuze offerteaanvraag</li> </ul>
2	Specificeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen van eisen en wensen</li> <li>• Omschrijven van de opdracht</li> <li>• Opstellen offerteaanvraag</li> </ul>
3	Selecteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eventuele voorselectie geïnteresseerde ondernemers</li> <li>• Bekendmaking opdracht via verzenden van de offerteaanvraag, de website van de gemeente of Tendered</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offertes evalueren</li> <li>• Nader onderhandelen (indien mogelijk op grond van de geldende wet- en regelgeving)</li> <li>• Gunning aan winnende ondernemer</li> </ul>
4	Contracteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tekenen (raam)overeenkomst met (winnende) contractant</li> <li>• Registreren getekende overeenkomst</li> <li>• Informeren afgewezen ondernemers</li> </ul>
5	Bestellen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeren van de opdracht</li> <li>• Eventueel met het doen van bestellingen</li> </ul>
6	Bewaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewaken van termijnen</li> <li>• Controleren nakoming afgesproken prestaties</li> <li>• Tijdige betaling facturen</li> </ul>
7	Nazorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheren van de overeenkomst, bijvoorbeeld prijsindexeringen of looptijd</li> <li>• Evalueren overeenkomst met contractant</li> </ul>

Wij constateren dat de gemeente Schouwen-Duiveland de eerste zes fasen van het beschreven inkoopproces doorloopt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen min of meer op vergelijkbare wijze. Als het gaat om fase 7 dan zien wij dat deze fase niet altijd en ook niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen wordt.

De evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog geen gemeengoed en blijkt in de praktijk een ondergeschoven kindje. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. We constateren dat de betrokken ambtenaren de waarde van het goed evalueren inzien. Leerpunten uit een geëvalueerde aanbesteding die meegenomen worden in een volgende aanbesteding zorgen voor een kwalitatief betere aanbesteding.

### 3.2 Hoe concreet worden de prestaties, waaronder de aspecten Tijd, Geld en Kwaliteit beschreven?

De gemeente Schouwen-Duiveland pakt de inkoop- en/of aanbestedingstrajecten steeds op een vergelijkbare manier aan. Dit geldt ook voor de offerteaanvraag waarin de gewenste prestaties, waaronder tijd, geld en kwaliteit beschreven worden. De projectgroep schetst in de offerteaanvraag allereerst de huidige stand van zaken. Vervolgens wordt de (project)doelstelling gedefinieerd en wordt aangegeven dat de markt de expert is. De mate van verdere concretisering (in een programma van eisen) hangt sterk af van het domein waarop wordt ingekocht. Als we kijken naar de inkoop van Wmo-hulpmiddelen dan zien we dat duidelijk gewerkt is vanuit een gewenste situatie die aansluit bij de visie op het Sociaal Domein in de Oosterschelderegio. Deze gewenste situatie is vervolgens vertaald in een projectdoelstelling waarvan aan de inschrijvers wordt gevraagd onderbouwd aan te geven hoe ze deze doelstelling verwachten te gaan realiseren.

Op de onderdelen waar het projectteam wel eisen en/of voorwaarden stelt (zoals bijvoorbeeld de vereiste (werk)ervaring van de projectleider) worden deze duidelijk omschreven in de offerteaanvraag. Dit zijn dan ook onderdelen die bij de beoordeling cruciaal zijn, zoals bij de aanbesteding van de ARBO-dienstverlening duidelijk is geworden. In deze casus heeft de gemeente duidelijk aangegeven aan welke eisen de bedrijfsarts moet voldoen en dit was dan ook een belangrijk onderdeel bij de interviews en de uiteindelijke beoordeling. We zien dat de gemeente aan de voorkant per traject goed nadenkt waar ze de



markt ruimte wil geven om hun expertrol goed in te vullen en zich daarop ten opzichte van andere aanbieders te kunnen onderscheiden en tegelijkertijd op de onderdelen waar ze geen ruimte wil geven dat ook niet doet.

We constateren dat de gemeente meer en meer werkt met een vaste inschrijvingsprijs en aangeeft in de offerteaanvraag dat inschrijvingen boven en soms ook onder de inschrijvingsprijs niet meegenomen worden in de beoordeling en weging. Dit betekent dat de component financiën duidelijk en concreet terugkomt in de offerteaanvraag en is gebaseerd op de te realiseren doelen en resultaten. We constateren dat de gemeente Schouwen-Duiveland veel van de markt vraagt omdat ze de markt als expert ziet en tegelijkertijd bereid is om een eerlijke en marktconforme prijs voor de werken, diensten en/of leveringen te betalen.

Ook de component tijd wordt duidelijk en concreet in de offerteaanvragen beschreven. Zowel in het proces tot het gunnen en contracteren als ook tijdens de uitvoering van de overeenkomst is de doorlooptijd concreet omschreven. Dat geldt ook voor de looptijd van het contract en de momenten van verlenging van de overeenkomst. We constateren dat de gemeente steeds vaker kiest voor langjarige overeenkomsten met partijen waarbij een partnership gecreëerd wordt. We zien dat deze langjarige contracten feitelijk opgeknipt zijn in jaarcontracten die jaarlijks, gedurende de looptijd van de overeenkomst, verlengd kunnen worden. Dit biedt beide partijen aan de ene kant voldoende zekerheid en continuïteit en aan de andere kant altijd de mogelijkheid om niet met elkaar verder te gaan.

### 3.3 Op welke wijze wordt het uitgangspunt van duurzaam inkopen vertaald in offerteaanvragen?

In paragraaf 2.2 stellen wij al dat de doelstellingen (a t/m f), zoals verwoord in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, verder niet worden geoperationaliseerd om te voldoen aan de vereisten met betrekking tot SMART. We constateren op basis van de interviews dat de invulling van de doelstellingen vooral praktisch gebeurt en vooral per inkoop- of aanbestedingstraject de verbinding wordt gemaakt met de inhoudelijke doelstellingen.

Dit zien we ook terug in de offerteaanvragen. We constateren dat bijvoorbeeld bij de aanbesteding van het onderhoud van de buitenruimte bij de projectdoelstellingen wel omschreven is wat van de aanbieders op onderdelen verwacht wordt:

#### **Projectdoelstelling**

- De buitenruimte voldoet aan de kwaliteitseisen gesteld in Visie IBOR.
- De wijze waarop dit gebeurt, voor wat betreft houding en gedrag, sluit aan bij de Organisatievisie gemeente Schouwen-Duiveland (de mens centraal, niet de regels, flexibel, et cetera).
- Groenaannemer en UOR kijken als partners naar de duurzame toekomst van de openbare ruimte op middellange termijn (4-8 jaar) met behulp van onder andere de driehoek: Inrichting, Gebruik en Beheer vanuit IBOR.
- Innovatie in de breedste zin (nieuwe technieken, werkwijzen en samenwerkingsverbanden) wordt ingezet als de motor voor een succesvolle en dynamische samenwerking met inwoners, ondernemers, gasten en overige stakeholders.
- Het ontwikkelen en inzetten van zo veel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (inwoners Gemeente Schouwen-Duiveland) via bij De Zuidhoek. Daarbij valt onderscheid te maken in verschillende doelgroepen, te weten:
  - WSW (Wet Sociale Werkvoorziening)
  - WWB (Wet Werk en Bijstand)
  - Wajong
  - Participatiewet en Beschut Werken

- Voorwaarde van het nieuwe contract is dat het aandeel, en dus de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, van de Zuidhoek minimaal gelijk blijft. Dit aandeel is zowel in omzet als in manuren uit te drukken en staat vermeld in 2.5.

Op deze wijze geeft de gemeente aan welke doelstellingen zij samen met de aannemer wenst te behalen. In de offerte dient de aanbieder duidelijk te maken op welke manier deze resultaten behaald gaan worden.

We constateren dat het verschil per aanvraag en per traject of en in welke mate (van concreetheid) deze elementen al dan niet terugkomen. Dit heeft deels te maken met de toepassing van prestatie-inkoop waarbij de gemeente de aanbieders de vrijheid geeft om met de beste aanpak of oplossing te komen en zich daarmee te onderscheiden. Deels heeft het ook te maken met het hoge 'containerbegrip'-gehalte als het gaat om social return, duurzaamheid of innovatie. We constateren dat de gemeente worstelt met deze begrippen, ook aan de voorkant van een traject bij de totstandkoming van de offerteaanvraag, en dat er verschillende beelden over (de invulling ervan) bestaan.

#### 3.4 Hoe worden de wegingscriteria bepaald aan de hand waarvan de offertes worden afgewogen?

De gemeente Schouwen-Duiveland hanteert bij iedere inkoop of aanbesteding een min of meer identieke aanpak. De projectleider van de betreffende dienst formeert (ruim) voor de daadwerkelijke aanbesteding een projectgroep met inhoudelijk betrokkenen en deskundigen waarin inkoop ook vertegenwoordigd is. De projectgroep bereidt gezamenlijk een offerteaanvraag voor waarin ook de gunningscriteria opgenomen worden. De gemeente kiest meestal voor het gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI), waarbij voor de toerekening de methode van gunning op waarde wordt toegepast. In de door de gemeente opgestelde offerteaanvraag staat per onderdeel (subgunningscriterium) de maximaal toe te kennen kwaliteitswaarde. Het berekeningsresultaat is de zogenaamde 'fictieve inschrijvingsprijs'. Deze wordt verkregen door de inschrijvingsprijs te verminderen met de 'totale kwaliteitswaarde'. En de inschrijving met de laagste fictieve inschrijvingsprijs is de economisch meest voordelige inschrijving.

Een geanonimiseerd voorbeeld van de gunningscriteria plus weging in een offerteaanvraag ziet er als volgt uit:

<b>Subgunningscriterium</b>	<b>Weging</b>	
1. Prijs	25%	
2. Plan van aanpak	15%	
2. RAVA-plan	20%	
3. Planning	10%	
4. Interview	30%	
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	

Gunning op waarde houdt in dat aan alle kwaliteitscriteria een waarde is gegeven. De kwaliteitswaarden zijn van hoog naar laag:

<b>Subgunningscriterium</b>	<b>Kwaliteitswaarde</b>	<b>Minimale Scores*</b>
CV's	€ 0	6 (voldoen aan gestelde eisen)
Plan van aanpak	€ 33.000	7

RAVA-plan	€ 44.000	7
Planning	€ 22.000	6
Interview	€ 66.000	7
<b>Totaal:</b>	<b>€ 165.000</b>	

\*Bij een lagere score wordt inschrijver uitgesloten van verdere deelname.

Bij een beoordelingscijfer 10 wordt de maximale kwaliteitswaarde toegekend. De relatie tussen het beoordelingscijfer en de behaalde kwaliteitswaarde (positief of negatief) is verder lineair. Dit werkt als volgt:

Beoordelingscijfer	Percentage van maximale kwaliteitswaarde
10	+100%
9	+75%
8	+50%
7	+25%
6	Afwijzing met uitzondering van het onderdeel CV's
5 en lager	Afwijzing

Na ontvangst van de verschillende offertes en de afgenomen interviews gaat de projectgroep de inschrijvingen beoordelen en wegen. De inkoper van de gemeente begeleidt dit proces, net als ook de interviews, maar beoordeelt niet mee. De beoordeling gebeurt door de inhoudelijk betrokken leden van de projectgroep. Wij constateren dat het beoordelen van de offertes een interactief proces is waarbij niet alleen de scores worden gegeven maar er ook tussen de leden van de projectgroep het gesprek over plaatsvindt; eerst individueel beoordelen en daarna in gezamenlijkheid bespreken, waarbij uiteindelijk ieder individueel lid zijn eigen beoordeling inbrengt. Uiteindelijk krijgt ieder criterium een cijfer en dat leidt tot een fictieve inschrijvingsprijs per offerte. De weging en beoordeling gebeurt op basis van een vast format (sjabloon) en onder begeleiding van en instructies door de inkoper.

Een geanonimiseerde berekening van een fictieve inschrijvingsprijs ziet er als volgt uit:

Criterium	Maximale kwaliteitswaarde	Beoordelingscijfer	% van maximale kwaliteitswaarde	Behaalde kwaliteitswaarde
1. Plan van aanpak	€ 33.000	8	50%	€ 16.500
2. RAVA-plan	€ 44.000	9	75%	€ 33.000
3. Planning	€ 22.000	7	25%	€ 5.500
4. Interview	€ 66.000	8	50%	€ 33.000
Totale kwaliteitswaarde				<b>€ 88.000</b>
Inschrijvingsprijs (FICTIEF)				<b>€ 208.000</b>
<b>Fictieve inschrijvingsprijs</b> (inschrijvingsprijs min totale kwaliteitswaarde)				<b>€ 120.000</b>

### 3.5 Worden daarbij ook criteria met betrekking tot duurzaam inkopen opgenomen?

De gemeente Schouwen-Duiveland werkt bij inkoop en aanbestedingen met het instrument prestatie-inkoop. Een van de kenmerken van prestatie-inkoop, een middel om de gestelde doelen en resultaten te bereiken zoals beschreven in de paragrafen 1.2 en 1.3, is het op een gestructureerde manier loslaten waarbij meer vertrouwd wordt op de expertise en kennis van de leverancier.

Deze manier van werken betekent dat de gemeente aan de voorkant steeds vaker juist geen dichtgetimmerd programma van eisen opstelt maar bepaalt welke doelen en resultaten, ook als het gaat om duurzaamheid, innovatie en social return, bereikt moeten worden. Het is dan aan de inschrijvers om in hun offerte aan te geven op welke manier zij invulling denken te geven aan het realiseren van de gestelde doelen en resultaten. Wij constateren dat de markt over het algemeen, en zeker ook op de aspecten duurzaamheid (sommige aanbieders zijn bijvoorbeeld CO2-gecertificeerd) en innovatie (laatste stand van de techniek), beter op de hoogte is van de stand van zaken en maakt daar in hun offertes en plannen van aanpak ook gebruik van. Voor de gemeente, en meer specifiek de projectgroep die betrokken is bij een inkoop- of aanbestedingstraject, is het in de beoordeling en weging van de ontvangen offertes een belangrijk afwegingscriterium waarop inschrijvers zich kunnen onderscheiden.

We constateren dat de gemeente Schouwen-Duiveland niet per definitie criteria rondom duurzaam inkopen in de offerteaanvraag opneemt maar dat het wel in het voortraject besproken wordt. Uit de interviews, zowel met gemeenteambtenaren als met aanbieders, blijkt dat bij de beoordeling en weging van offertes wel gekeken wordt naar de wijze waarop inschrijvers de omschreven doelstellingen denken te realiseren. Innovatieve en duurzame(re) oplossingen dan wel initiatieven op het gebied van social return zorgen wel voor 'bonuspunten'. Het loont voor inschrijvers om hierover na te denken omdat duidelijk is geworden dat hierop het onderscheid gemaakt kan worden.

### 3.6 Op welke wijze bieden de inschrijvers in hun offertes de toegevoegde waarde aan op het gebied van duurzaam inkopen?

Prestatie-inkoop rekent op de inbreng van expertise en kennis vanuit de markt, ook daar waar het gaat om social return, innovatie en duurzaamheid. Wij zien dat de gemeente Schouwen-Duiveland bij het opstellen van de te realiseren doelen en resultaten bij een inkoop- of aanbestedingstraject denkt en werkt vanuit de volgende cascadering: strategische visie, organisatievisie, bijbehorende houding en gedrag en tenslotte de te behalen doelen en resultaten.

Deze aanpak, zeker in vergelijking met de meer traditionele manier van aanbesteden, zorgt ervoor dat de markt gedwongen wordt om zich te onderscheiden ten opzichte van de andere inschrijvers. Wij constateren dat duurzame en/of innovatieve aanpakken of oplossingen een manier zijn om het onderscheid te maken. Een voorbeeld hiervan is het hergebruik van het (afval)water uit het sportcomplex voor de bewatering van de sportvelden. Dit was een aan de voorkant redelijk gedetailleerd en ver uitgewerkt programma van eisen waarbinnen de aannemer ruimte vond om het onderscheid te maken op een aspect waar de gemeente zelf niet aan gedacht had in het voortraject.

Gebleken is dat het instrument prestatie-inkoop zorgt dat duurzaamheid sneller naar boven komt dan het aanbesteden op de klassieke manier. In plaats van het invullen van een programma van eisen wordt de markt uitgedaagd om een innovatieve en op duurzaamheid

gerichte offerte in te dienen. De waargenomen trend dat de gemeente op zoek is naar (langjarige) partnerships op basis van eerlijke en marktconforme tarieven maakt dat het voor inschrijvers ook loont om te investeren in duurzame en innovatieve machines, instrumenten en/of aanpak. Een voorbeeld, waarbij aanbieder en gemeente in gesprek gaan om gezamenlijk tot de beste oplossing te komen, is het anticiperen op de gewijzigde wet- en regelgeving op het gebied van onkruidbestrijding. Niet alleen de aannemer zorgt voor een duurzame en innovatieve oplossing (hete lucht-methode in plaats van bestrijdingsmiddelen) maar ook de gemeente bekijkt in overleg met diezelfde aannemer of preventieve maatregelen (bijvoorbeeld veranderingen in het veegbeleid) mogelijk zijn om juist zoveel mogelijk onkruid te voorkomen.

### **3.7 Worden de wegingscriteria in de praktijk strikt gevolgd?**

In paragraaf 3.4 zijn de toegepaste criteria voor het beoordelen van de offertes uiteengezet. Het beoordelen van offertes gebeurt in ieder traject op een min of meer vergelijkbare manier en wordt begeleid door de concerninkoper. De leden van de projectgroep worden door de inkoper van tevoren (schriftelijk en soms ook nog via een presentatie) geïnformeerd en geïnstrueerd over criteria en de aanpak. Daarnaast 'scoren' de leden van de projectgroep de offertes door middel van een 'scoreblad' waarop de criteria (CV, plan van aanpak, et cetera) ingevuld staan.

Wij constateren dat de gemeente Schouwen-Duiveland na de beoordeling van de offertes zowel de winnaars als de verliezers op de hoogte stelt. Vanzelfsprekend ontvangen alle partijen formeel een brief met de mededeling of ze de opdracht gegund hebben gekregen of niet. Als bijlage bij de brief zit ook de score die de betreffende partij heeft gehaald. Verder staat in de brief ook welke partij de opdracht wel gegund gekregen heeft.

Niet alleen schriftelijk maar zeker ook mondeling wordt er, ook met de verliezende inschrijvers, gecommuniceerd. De gemeente doet altijd het aanbod om ook met de verliezers nog om tafel te gaan om de offerte te bespreken. Dit biedt de gemeente de gelegenheid om gedetailleerder en specifieker aan te geven wat zij belangrijk vindt en verwacht. Met deze feedback en informatie kan een aanbieder bij een volgende inschrijving zijn voordeel doen. Tegelijkertijd ontvangt de gemeente ook weer feedback van de verliezende inschrijver waar zij haar voordeel mee kan doen. En, zo constateren wij, heeft dit een positief effect op de relatie tussen de gemeente en de (potentiële) aanbieders en wordt het ook gewaardeerd door de inschrijvers.

### **3.8 Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord?**

De gemeente Schouwen-Duiveland houdt bij alle aanbestede trajecten de vinger aan de pols. De manier waarop de vinger aan de pols gehouden wordt, verschilt per project. Een rode draad uit de monitoring op de manier waarop de gemeente deze insteekt, is wel te destilleren, namelijk in de vorm van een dialoog ondersteund door feiten in de vorm van beeldmateriaal, (management)rapportages of verificatiemodellen.

We constateren dat de gemeente minimaal eenmaal per jaar met de gecontracteerde partij om tafel gaat om de gemaakte afspraken en te realiseren doelstellingen te bespreken en te beoordelen. Niet zelden is dit ook het moment waarop de gemeente besluit of een overeenkomst met dezelfde partij verlengd wordt. Ons is gebleken dat deze aanpak zowel door de ambtenaren als door de contractpartijen als constructief en waardevol gezien wordt. De ervaring is dat er sprake is van een continue dialoog.

Duidelijk is geworden dat ook de monitoring van de overeengekomen prestaties een ontwikkeling heeft doorgemaakt die grotendeels parallel loopt en overeenkomsten vertoont met de ontwikkeling van de klassieke manier van aanbesteden en inkopen naar de prestatie-inkoop. Meer en meer toont de aanbieder op gezette momenten aan hoe het staat met de uitvoering. De (dagelijkse) inspecties vanuit de gemeente zijn in veel gevallen verleden tijd en hebben plaatsgemaakt voor rapportages en beeldmateriaal van de uitvoerder.

Een voorbeeld waarbij de integratie en samenwerking nog wat verder gaat, is het onderhoud van de buitenruimte. De monitoring vindt plaats op basis van maandelijkse inspecties door de aannemer waarbij vooral de beeldkwaliteit gecontroleerd wordt. Daarnaast heeft de aannemer toegang tot het digitale systeem van de gemeente zodat informatievoorziening over en weer snel en makkelijk plaats kan vinden. Ook bij de (service)meldingen wordt nauw opgetrokken met de gemeente. Deze worden geregistreerd en geclassificeerd, trendanalyses worden gemaakt en daarover gaat de aannemer in overleg met de gemeente, zodat er goed (aan de voorkant) gestuurd kan worden.

Verder is er een zogenaamde overlegpiramide: op tactisch en operationeel niveau is er maandelijks overleg, op strategisch niveau ieder kwartaal. Van deze bijeenkomsten worden verslagen opgesteld. Jaarlijks is er dan ook een evaluatie rondom het verlengingsmoment. Op deze manier is er continu sprake van dialoog en informatie-uitwisseling. Zowel de gemeente als de aannemer zien dit als een leerproces om dit verder te ontwikkelen, uit te bouwen en te optimaliseren.

### **3.9 Wat gebeurt er als de overeengekomen prestaties niet worden geleverd?**

In paragraaf 3.8 is beschreven op welke wijze de gemeente Schouwen-Duiveland de overeengekomen prestaties monitort. Als gemaakte afspraken niet nagekomen worden of de prestaties ondermaats of slecht zijn, dan gaat de gemeente met de betreffende aanbieder serieus in gesprek. In dit gesprek gaan de gemeente en de aanbieder in gezamenlijkheid op zoek naar de redenen en achtergronden van de ontstane situatie omdat het soms niet (alleen) aan de aanbieder te wijten is. Als de aanbieder niet kan aantonen dat de prestaties geleverd gaan worden en de gemeente niet op afgesproken en verwachte wijze ontzorgd en gefaciliteerd wordt (zoals bijvoorbeeld onderhoud straatverlichting), dan wordt het contract opgezegd of niet verlengd.

### **3.10 Duiding bevindingen**

Wij constateren dat de gemeente Schouwen-Duiveland de eerste zes fasen van het beschreven inkoopproces doorloopt. De aanpak van de verschillende inkoop- en aanbestedingstrajecten is projectmatig, transparant en in interactie met de inschrijvers en verloopt over het algemeen telkens op min of meer vergelijkbare wijze. Als het gaat om fase 7 dan zien wij dat deze fase niet altijd en ook niet altijd even grondig en gestructureerd doorlopen wordt.

De evaluatie van inkoop- en aanbestedingstrajecten is nog geen gemeengoed en blijkt in de praktijk een ondergeschoven kindje. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of en in welke mate een aanbesteding geëvalueerd wordt. We constateren dat de betrokken ambtenaren de waarde van het goed evalueren inzien. Leerpunten uit een geëvalueerde aanbesteding die meegenomen worden in een volgende aanbesteding zorgen voor een kwalitatief betere aanbesteding.

We constateren dat de gemeente worstelt met de concretisering van de begrippen als social return, duurzaamheid en innovatie. Deze elementen worden verschillend geïnterpreteerd (er bestaan verschillende beelden wat er precies onder wordt verstaan) en mede om deze reden ook verschillend toegepast. Het verschilt per aanvraag en per traject of en in welke mate (van concreetheid) deze elementen al dan niet terugkomen. Dit heeft ook te maken met de toepassing van prestatie-inkoop waarbij de gemeente de aanbieders de vrijheid geeft om met de beste aanpak of oplossing te komen en zich daarmee te onderscheiden.

Ten aanzien van de wegingscriteria, ook als het gaat om de criteria rond duurzaam inkopen, zien wij dat de gemeente Schouwen-Duiveland werkt met een min of meer uniforme aanpak op basis van een format dat past en aansluit bij de prestatie-inkoop-aanpak. We constateren dat niet per definitie criteria rondom duurzaam inkopen in de offerteaanvraag opgenomen worden. Uit de interviews blijkt dat bij de beoordeling van offertes wel gekeken wordt naar de wijze waarop inschrijvers de omschreven doelstellingen gaan realiseren. Innovatieve en duurzame(re) oplossingen, dan wel initiatieven op het gebied van social return, zorgen wel voor 'bonuspunten'. Het loont voor inschrijvers om hierover na te denken omdat duidelijk is geworden dat hierop het onderscheid gemaakt kan worden.

We zien dat de manier waarop de vinger aan de pols wordt gehouden per project verschilt. Een rode draad uit de monitoring op de manier waarop de gemeente deze insteekt, is wel te destilleren, namelijk in de vorm van een dialoog ondersteund door feiten in de vorm van beeldmateriaal, (management)rapportages of verificatiemodellen. We constateren dat de gemeente minimaal eenmaal per jaar met de gecontracteerde partij om tafel gaat om de gemaakte afspraken en te realiseren doelstellingen te bespreken en te beoordelen.

Niet zelden is dit ook het moment waarop de gemeente besluit of een overeenkomst met dezelfde partij verlengd wordt. Ons is gebleken dat deze aanpak zowel door de ambtenaren als door de contractpartijen als constructief en waardevol gezien wordt. De ervaring is dat er sprake is van een continue dialoog. En als de gemeente onvoldoende ondersteund, gefaciliteerd of ontzorgd wordt door de gecontracteerde partij en er ook geen verbetering zichtbaar is, dan volgt het ontbinden of niet verlengen van een contract.

## Hoofdstuk 4

### ***Bevindingen ten aanzien van de inkooporganisatie: organisatorische borging van de inkoopfunctie***

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatorische borging van de inkoopfunctie in de ambtelijke organisatie van de gemeente Schouwen-Duiveland. We kijken hier in hoeverre de functie is geborgd in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening en welke risico's hierbij zijn geconstateerd. Daarnaast kijken we naar welke rol de raad van Schouwen-Duiveland heeft gespeeld ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en dan met name richting duurzaam inkopen.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

12. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject (gericht op Best Value Procurement) geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening?
13. Welke rol heeft de raad van Schouwen-Duiveland gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen en dan met name rondom de kaders met betrekking tot duurzaam Inkopen?

#### **4.1 In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject (gericht op Best Value Procurement) geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening?**

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schouwen-Duiveland is het inkoopproces uitgeschreven (zie hiervoor paragraaf 3.1). Hier wordt ook ingegaan op de inkoopfunctie in de organisatie van de gemeente Schouwen-Duiveland. De gemeente stelt dat inkoop door middel van een gecoördineerde inkoopfunctie is georganiseerd. De concerninkoper (inkoopadviseur) ondersteunt de projectleider/budgethouder bij meervoudige, nationale en Europese aanbestedingen/inkopen.

De verantwoordelijkheden van de inkoopfunctie zijn als volgt geformuleerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid:

- a. De verantwoordelijkheid voor (het) inkoop(proces) sluit aan bij het bestaande besturingsmodel. De bestaande gezagsverhoudingen en rapportagelijnen worden zoveel als mogelijk gevolgd.
- b. De integrale ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij het afdelingshoofd.
- c. De controletaken omvatten mede het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en de intern voorgeschreven procedures. Controletaken vereisen een onafhankelijke positie en worden in dit kader gelegd bij financial control en juridische control.
- d. Voor overige onderdelen van de inkoopfunctie wordt de eindverantwoordelijkheid gelegd bij het college van Burgemeester en Wethouders. Omdat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van kracht is voor de gehele organisatie en de methoden en procedures organisatiebreed worden gehanteerd, draagt de gemeentesecretaris de eindverantwoordelijkheid van de inkoopfunctie.



De activiteiten van inkoop zijn als volgt:

*Resultaatafspraak: Maatschappelijk Verantwoord Inkopen*

Activiteiten:

- Waar mogelijk lokale initiatieven ondersteunen en bezoeken en voor het voetlicht van budgethouders/projectleiders brengen.
- Samen met De Zuidhoek onderzoeken waar voor hen (en ons) kansen liggen, met speciale aandacht voor de kansen die de Participatiewet biedt. Deze kansen bij toekomstige aanbestedingen en ontwikkelingen proberen te benutten.
- Innovatieve partners waarmee we een langdurige relatie hebben continu uitdagen om initiatieven te ontwikkelen op het gebied van lokaal, duurzaam en sociaal ondernemen.
- Duurzaam, circulair, biobased inkopen, combineren met verkoop van inkoop en bij budgethouders/projectleiders onder de aandacht brengen.
- Deelnemen aan Zeeuwse initiatieven en kennisbijeenkomsten en dit netwerk gebruiken om budgethouders/projectleiders te inspireren het groener, innovatiever en 'circulairder' te doen.

*Resultaatafspraak: professionaliseren inkoopfunctie met behulp van de ontwikkeling van de competenties: resultaatgericht, omgevingsbewustzijn, initiatief en creativiteit worden onderstaande resultaten gerealiseerd.*

Activiteiten:

- Verkopen van inkoop: intern en extern: Mensen inspireren met behaalde inkoopresultaten en prikkelen door pro-actief benaderen van budgethouders/projectleiders, presentaties intern/extern.
- Inkoopproces continue "leaner" maken:
  - Projectleiders leren werken met Tendered aanbestedingsprojecten volledig digitaal uitvoeren en digitaal archiveren.
- Prestatie-inkoop als standaardmethodiek toepassen (het doel van innovatief aanbesteden is het uitdagen van de markt om creatieve oplossingen te bedenken).
- Inkoop samenwerking in Zeeland onderhouden. Actief blijven deelnemen aan inkoopoverleg Zeeuwse Overheden.
- De samenwerking met Veere, Vlissingen, Middelburg en de Provincie continueren in een structurele samenwerking door middel van: elkaar vervangen tijdens afwezigheid, elkaar introduceren bij de andere gemeenten en leidinggevend, specialiseren en over en weer inkoopprojecten voor/bij/met elkaar uitvoeren.

De gemeente Schouwen-Duiveland kent geen beschreven besturingsmodel.

De ongeschreven regel is dat de (inhoudelijke) afdelingen verantwoordelijk zijn voor het inkoop- en aanbestedingstraject en dat inkoop een adviserende rol en ondersteunende rol heeft. Inkoop maakt geen onderdeel uit van de afdelingsplannen, maar er is toch sprake van een sterke wisselwerking tussen inkoop en de afdelingen. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de invulling van de inkoopfunctie. Deze wordt op een proactieve en praktische insteek ingevuld (zie paragraaf 2.1), maar wordt vooral door de afdelingen gezien als belangrijk en van toegevoegde waarde en ontzorgend. De huidige manier van werken heeft ook een keerzijde en dat zit rondom de organisatie van de inkoopfunctie. De inkoopfunctie binnen de gemeente Schouwen-Duiveland is nu georganiseerd rondom één persoon. Zoals aangegeven werkt de huidige manier van werken goed binnen de gemeente Schouwen-Duiveland; de afdelingen ervaren de dienstverlening van inkoop als goed en inkoop staat

altijd in verbindingen met de afdelingen ('inkoop doet niets alleen') bij het vormgeven en bouwen van de aanbestedingen.

Echter, de huidige organisatie is ook kwetsbaar. De methoden en processen die inkoop volgt in de verschillende aanbestedingen zijn niet vastgelegd. Veel kennis en kunde over het inkoopproces, -strategieën en methoden om tot de juiste behoeftebepaling te komen, zitten in het hoofd van de inkoper. Deze kwetsbaarheid wordt deels beperkt door de manier waarop wordt samengewerkt. Inkoop probeert altijd te sturen op de totstandkoming van een goed team om samen de aanbesteding te bouwen en vorm te geven. Door steeds in teams te werken worden de inhoudelijk medewerkers en/of projectleiders deelgenoot gemaakt van de inkoopprocessen en -procedures en keuzes plus afwegingen die worden gemaakt. Tevens wordt door middel van het toepassen van Best Value Procurement in alle aanbestedingen een track record opgebouwd, waaruit de organisatie in de toekomst kan putten. In de optiek van inkoop zouden sommige projectleiders bepaalde aanbestedingen (herhalend karakter) zelf moeten kunnen doen met minimale ondersteuning vanuit inkoop.

Bij nieuwe complexe aanbestedingen constateren we dat de functie van inkoop onmisbaar en noodzakelijk is om het proces van de totstandkoming van de aanbesteding goed te managen, alsmede de noodzakelijke keuzes over de inrichting. Indien de inkoper wegvalt, dan is het risico aanwezig dat de inkoopfunctie, zoals het nu georganiseerd is en uitgevoerd is, qua kwaliteit gaat inboeten.

We zien nu dat er beperkt sprake is van managementinformatie aangaande de resultaten die zijn geboekt op de doelstellingen van inkoop. Ten aanzien van de aanbestedings- en inkooptrajecten zien we dat het proces door Best Value Procurement aan de voorkant van het proces steeds beter wordt ingericht. Hierbij de opmerking dat er verschillende leidraden vanuit inkoop aanwezig zijn voor het beoordelen van offertes – zowel beoordeling van de offerte op papier als het beoordelen van de presentatie of interview. Ten aanzien van het laatste punt is een leidraad opgesteld waarop gelet moet worden tijdens een presentatie of interview. Aan de achterkant is nog ruimte voor verbetering. Hiermee bedoelen we het structureel inrichten van evaluatie en monitoring of beleidsdoelen worden behaald.

#### **4.2 Welke rol heeft de Raad van Schouwen-Duiveland gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen en dan met name rondom de kaders met betrekking tot duurzaam inkopen?**

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid stamt uit 2013 en is vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders. We constateren dat dit beleid nog niet is geëvalueerd en op basis daarvan aangepast. De raad heeft in 2013 de wens uitgesproken om zoveel mogelijk aandacht te hebben voor lokale ondernemers. Dit is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid doorvertaald door middel van één van de economische uitgangspunten:

*De gemeente heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale ondernemers.*

Hierbij de toevoeging dat dit alleen kan bij het uitnodigen van aanbieders; de daadwerkelijke gunning dient plaats te vinden op basis van de kwaliteit van de aanbieding (EMVI) en daarbij is lokaliteit vanwege het beginsel non-discriminatoire geen gunningscriterium. Punt van

aandacht hierbij is wel dat verantwoording moet worden afgelegd, waarom een bepaalde partij wordt uitgenodigd en waarom een ander niet<sup>9</sup>. De raad zou het college van B&W kunnen vragen in hoeverre dit beginsel is toegepast. Dus bij hoeveel enkelvoudige en meervoudige aanbestedingen lokale ondernemers zijn uitgenodigd.

Vanuit het gesprek met de raad komt naar voren dat er niet actief gestuurd wordt op het inkoop- en aanbestedingsbeleid in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. De sturing vindt nu vooral reactief plaats en op basis van incidenten. Dus als er sprake is van negatieve effecten, bijvoorbeeld klachten ten aanzien van het groenonderhoud of de aanwezigheid van wachtlijsten bij zorgaanbieders in het Sociaal Domein, dan gaat de raad vragen stellen. Het college van B&W rapporteert richting de raad vooral op budgetten en financiën.

De raad geeft aan dat zij op inhoudelijke onderwerpen, met name op het Sociaal Domein, meer wordt meegenomen door het college B&W. Hier heeft de raad ook om gevraagd, maar de interesse rondom een onderwerp als inkoop- en aanbesteden is veel minder. Terwijl het toch een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het instrumentarium rond bijvoorbeeld het Sociaal Domein.

Hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid bijdraagt aan de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente is voor de raad nu niet inzichtelijk. Om te sturen op aspecten als doeltreffendheid en doelmatigheid is dit inzicht essentieel. Hierbij is het belangrijk dat de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoende SMART zijn geformuleerd voor een effectief inkoopproces.

#### 4.3 Duiding bevindingen

We constateren dat de borging van de inkoopfunctie in de organisatie nu beperkt georganiseerd is. De inkoopfunctie is georganiseerd rondom één persoon. Het succes van de inkoopfunctie is grotendeels de verdienste van deze persoon. Inkoop vervult een proactieve functie richting de organisatie en de inhoudelijke vakafdelingen worden naar grote tevredenheid ondersteund en geadviseerd in het opstellen en uitvoeren van aanbestedingen. Inkoop vervult een belangrijke rol in dit traject en zorgt dat de trajecten binnen goede teams worden uitgevoerd. We constateren echter ook dat door de huidige organisatie de functie kwetsbaar is. De methoden en processen zijn niet vastgelegd en borging in de rest van de organisatie is wel aanwezig, maar ook beperkt. In hoofdstuk 1 hebben we geconcludeerd dat er door de toepassing van Best Value Procurement mooie resultaten worden gehaald. Dit is vooral op casuïstiek niveau zichtbaar. De slag naar boven, het vastleggen van deze resultaten ten opzichte van de inkoopdoelstelling en daarover rapporteren worden niet gemaakt/gedaan.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de raad constateren we dat deze alleen reactief is, gericht op incidenten. Het college heeft in 2013 het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld, maar dit is bijvoorbeeld niet geëvalueerd en de raad vraagt niet actief naar de stand van zaken met betrekking tot doelrealisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Indien er incidenten zijn bij de inhoudelijke beleidsthema's, die raken aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid dan worden er op dat punt vragen gesteld. Structurele sturing en monitoring ten aanzien van de resultaten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden niet vanuit de raad gedaan.

<sup>9</sup> Rekenkamercommissie Emmen, 2014, *Het inkoopbeleid van Emmen onder de loep: focus op lokale en regionale werkgelegenheid*, 6 februari 2014, BMC Onderzoek, p. 1-58.

## ***Bestuurlijke reactie van het college van B&W van de gemeente Schouwen-Duiveland***

We hebben de conceptrapportage “Prestatieafspraken bij aanbestedingen en inkooptrajecten” van uw commissie in onze vergadering van 23 januari behandeld. De rapportage geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

1. Wij onderschrijven de vaststelling van de rekenkamercommissie dat de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid praktisch wordt ingestoken, waarbij inkoop altijd de samenwerking zoekt met de inhoudelijke afdelingen. “Inkoop is ondersteunend en de business is leading”.

In 2013 is bewust gekozen om het nieuwe Inkoopbeleid “klein”, algemeen en op hoofdlijnen te houden en 100% te focussen op de doelstellingen van de organisatie.

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft sinds 2013 Best Value Procurement (prestatie-inkoop) omarmd als systematiek om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkoopfunctie te vergroten. We constateren dat we afgelopen jaren in goede samenwerking met gecontracteerde partners tientallen projecten hebben gerealiseerd.

2. Terecht legt de rekenkamercommissie de vinger op het feit dat het toepassen van Best Value Procurement niet in het Inkoop- een aanbestedingsbeleid is opgenomen en de doelstellingen in dit beleid niet SMART zijn geformuleerd en/of geoperationaliseerd naar subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten, waardoor doeltreffendheid en doelmatigheid niet kunnen worden gemeten. Wel hebben we het toepassen van Best Value Procurement en resultaten op het gebied van duurzaamheid en social return on investment gemeld in P&C documenten en onder de aandacht gebracht van de raad. De in het rapport genoemde aanbevelingen omtrent een gewijzigd inkoopbeleid nemen wij graag ter harte. In het vierde kwartaal van 2018 evalueren we het huidige Inkoopbeleid en stellen we nieuw inkoopbeleid op. Dit beleid is specifiek gericht is op de gemeente Schouwen-Duiveland en hierin krijgen de onderwerpen: Best Value Procurement, lokale duurzaamheid, social return on investment, innovatie, monitoring, SMART verantwoording de aanbevolen uitwerking. Hierbij houden we rekening met de afspraken gemaakt in de Auditcommissie.

De rekenkamercommissie noemt een aantal punten ter verbetering van de uitvoering door de gemeentelijke organisatie. Deze punten betreffen wij bij het ontwikkelen van het nieuwe inkoopbeleid. Over de aanbeveling om de inkoopfunctie te versterken met een tweede inkoper om zo de continuïteit te borgen geven wij u het volgende mee. In de huidige praktijk is de continuïteit van de inkoopfunctie geborgd door de intensieve samenwerking met de inkopers van gemeenten Vlissingen, Middelburg, Veere en de Provincie Zeeland. Bij afwezigheid vervangen de inkopers elkaar. Daarnaast fungeren de projectleiders van het cluster Infra als interne back-up.

## **Nawoord**

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van burgemeester en wethouders. Het college geeft daarin aan, dat zij de in het rapport genoemde aanbevelingen omtrent een gewijzigd inkoopbeleid graag ter harte neemt door in het vierde kwartaal van 2018 het huidige inkoopbeleid te evalueren en een nieuw inkoopbeleid op te stellen. Daarin krijgen de onderwerpen: Best Value Procurement, lokale duurzaamheid, social return on investment, innovatie, monitoring, SMART verantwoording de aanbevolen uitwerking.

De rekenkamercommissie heeft er begrip voor dat het college van burgemeester en wethouders terughoudend is ten aanzien van de aanbeveling om de inkoopfunctie te versterken met een tweede inkoper. Volgens het college is de continuïteit van de inkoopfunctie geborgd door de intensieve samenwerking met de inkopers van gemeenten Vlissingen, Middelburg, Veere en de Provincie Zeeland. De rekenkamercommissie verzoekt het college van burgemeester en wethouders nauwlettend te bezien of deze werkwijze structureel voldoende borging biedt.

De rekenkamercommissie stelt de raad voor de aanbevelingen rekening houdend met het vorenstaande over te nemen en het college van burgemeester en wethouders – voor zover de aanbevelingen zich op haar en de organisatie richten - te verzoeken daar uitvoerig aan te geven. Verder stelt de rekenkamercommissie de raad voor de aanbevelingen, die aan zijn adres zijn gericht, eveneens over te nemen.

De besluitvorming van de gemeenteraad ziet de rekenkamercommissie met belangstelling tegemoet.

In de komende jaarverslagen wordt mede aan de hand van de van het college van burgemeester en wethouders te ontvangen informatie, verslag gedaan over de uitvoering van het raadsbesluit over de aanbevelingen.

Namens de rekenkamercommissie,

R. Lievense  
voorzitter

D.P.W. Joppe  
vicevoorzitter

## **Literatuurlijst**

### **Documenten**

Baker Tilly Berk, 2012, *Managementletter 2012 Gemeente Schouwen-Duiveland*, 19 november 2012, p. 1-46.

Baker Tilly Berk, 2013, *Controleverklaring Jaarrekening 2012*, 21 mei 2013, p. 1-3.

Baker Tilly Berk, 2013, *Verslag van bevindingen bij de jaarrekening 2012 gemeente Schouwen-Duiveland*, 22 mei 2013, p. 1-27.

Baker Tilly Berk, 2013, *Managementletter 2013 Gemeente Schouwen-Duiveland*, 18 november 2013, p. 1-49.

Baker Tilly Berk, 2014, *Controleverklaring Jaarrekening 2013*, 28 mei 2014, p. 1-3.

Baker Tilly Berk, 2014, *Verslag van bevindingen bij de jaarrekening 2013 gemeente Schouwen-Duiveland*, mei 2014, p. 1-27.

Baker Tilly Berk, 2014, *Managementletter 2014 Gemeente Schouwen-Duiveland*, 3 december 2014, p. 1-32.

Baker Tilly Berk, 2015, *Controleverklaring Jaarrekening 2014*, 8 juni 2015, p. 1-3.

Baker Tilly Berk, 2015, *Verslag van bevindingen bij de jaarrekening 2014 gemeente Schouwen-Duiveland*, mei 2015, p. 1-24.

Caniëls, M.C.J. & C.J. Gelderman, 2005, Purchasing strategies in the Kraljic matrix – A power and dependence perspective, *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 11, pp 141-155.

EY, 2015, *Managementletter Schouwen-Duiveland 2015*, 17 december 2015, p. 1-46.

EY, 2016, *Controleverklaring Jaarrekening 2015*, 18 juli 2016, p. 1-2.

EY, 2016, *Uitkomsten controle en overige informatie 2015 gemeente Schouwen-Duiveland*, 18 juli 2016, p. 1-41.

EY, 2016, *Managementletter tussentijdse controle 2016*, december 2016, p. 1-42.

EY, 2017, *Controleverklaring Jaarrekening 2016*, 11 juli 2017, p. 1-11.

EY, 2017, *Uitkomsten controle en overige informatie 2016 gemeente Schouwen-Duiveland*, 11 juli 2017, p. 1-39.

Evertz. P., 2015, *Best Value - Praktische handvatten om vandaag aan de slag te gaan*, p. 1-13.

Gelderman, C.J., 2003, *A Portfolio Approach to the Development of Differentiated Purchasing Strategies*, Doctoral thesis, Eindhoven University of Technology, Eindhoven, The Netherlands.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2011, *Kaders interne controle voor getrouwheid en rechtmatigheid Gemeente Schouwen-Duiveland 2011-2015*, juli 2011, p. 1-21.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2012, *Omgaan met zoneringen bij ruimtelijke ontwikkelingen*, 20 november 2012, p. 1-15.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2012, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013*, p. 1-20.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2013, *Jaarrekening 2012*, p. 1-232.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2013, *Programmabegroting 2014-2017*, p. 174.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2014, *Jaarrekening 2013*, p. 1-232.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2014, *Met het tij mee: De uitdaging voor de organisatie de komende 5 jaar – visieverhaal van de gemeente Schouwen-Duiveland*, p. 1-20.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2014, *Beleidskeuzenotitie Participatiewet: Samen aan de slag!*, p. 1-36.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2014, *Programmabegroting 2015-2018*, p. 1-162.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2015, *Jaarrekening 2014*, p. 1-225.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2015, *Beleidsplan Jeugd Schouwen-Duiveland 2015-2018: Samen voor de jeugd*, p. 1-30.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2015, *Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning Schouwen-Duiveland 2015-2018: Omzien naar elkaar*, p. 1-20.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2015, *Programmabegroting 2016-2019*, p. 1-176.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2016, *Programmarekening 2016*, p. 1-228.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2016, *Duurzaamheid, SROI, Innovatie en samenwerking in Persoonlijke Jaarplannen 2012-2016 Concern Inkooper*, p. 1-4.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2016, *Programmabegroting 2017-2020*, p. 1-215.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2017, *Programmarekening 2016*, p. 1-234.

Gemeente Schouwen-Duiveland, 2017, *Eerste Eilandelijke Energieagenda (concept): Samen op weg naar een energieneutraal Schouwen-Duiveland in 2040 – Deel 1: De Energieagenda 2018-2023*, juli 2017, p. 1-26.

- Module Bodem, p. 1-40
- Module Energie & Klimaat, p. 1-44
- Module Externe Veiligheid, p. 1-36

- Module Geluid & Stilte, p. 1-44
- Module Licht & Duisternis, p. 1-40
  - Module Luchtkwaliteit, p. 1-28

Kraljic, P., 1983, Purchasing must become supply management, *Harvard Business Review*, vol. 61, issue 5, p. 109-117.

Rekenkamercommissie Emmen, 2014, *Het inkoopbeleid van Emmen onder de loep: focus op lokale en regionale werkgelegenheid*, BMC Onderzoek, 6 februari 2014, p. 1-58.

Rekenkamercommissie Enschede, 2010, *Evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Enschede – de ideële aspecten*, BMC Advies & Management, juli 2010, p. 1-106 (inclusief bijlagen).

Rietveld, G.J., 2010, *Inkoop - Een nieuw paradigma*, SDU uitgevers, Den Haag, The Netherlands.

SWVO, 2014, *Regionale beleidsnota Sociaal Domein Oosterschelderegio 2015-2018*, 5 september 2014, p. 1-30.

Tauw, 2007, *Waterplan Schouwen-Duiveland*, 26 september 2007, p. 1-69.

Treacy, M. & F. Wiersma, 1997, *The Discipline of Market Leaders - Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market*, The Perseus Books Group, New York City.

Van Weele, A., 2007, *Leveranciersmanagement: vier basisstrategieën*, eigen publicatie, p. 1-14.

Veeke M. & R. Gunning, 1993, *Inkoopbeleid: basis voor doelgerichte actie*, *Tijdschrift voor Inkoop & Logistiek*, vol. 9, issue 6.

### Cases

Dossiers met betrekking tot de aanbesteding van de volgende onderwerpen (zie ook bijlage 2):

- Strandonderhoud 2013-2017
- Directievoering nieuw sportcomplex
- Realisatie nieuwe hockeyvelden
- ARBO-dienstverlening
- Realisatie steiger Rollandthof
- Raamovereenkomst GWW-werken
- Inkoop Jeugd Zeeland
- Telefooncentrale vervanging
- Onderzoek gemeentelijke taken
- Onderhoud buitenruimte
- Wmo-hulpmiddelen 2016-2023
- Openbare toiletten 2016-2025

### Websites

<https://www.pianoo.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012>

<https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

<https://www.schouwen-duiveland.nl>



<https://www.swvo.nl>

[www.tenderned.nl](http://www.tenderned.nl)

<https://vng.nl/onderwerpenindex/economie/vng-model-inkoop-en-aanbestedingsbeleid>

## Bijlage 1

### Normenkader

Voor dit onderzoek is het normenkader geoperationaliseerd met een onderverdeling naar:

- Beleid
- Organisatie
- Uitvoering
- Resultaten
- Evaluatie

	Onderzoeksvragen	Norm
<b>Beleid</b>	1. Wat is het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schouwen-Duiveland in relatie tot de gemeentelijke brede doelstellingen op inhoud (inkoop is een ondersteunende functie)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelen van het inkoopbeleid zijn een afgeleide van de gemeentelijke brede doelstellingen; deze relatie is expliciet benoemd en vastgelegd.</li> <li>• De beleidsdoelstellingen met betrekking tot duurzaamheid, social return en innovatie zijn geen doel van de inkoopfunctie, maar zijn strategische doelen (organisatiebreed) die terugkomen in de programma's van de gemeente Schouwen-Duiveland en kennen een duidelijke definitie.</li> <li>• Inkoop is als instrument gepositioneerd om aan de gemeentelijke brede doelstellingen bij te dragen. Hierbij is voor een dominante strategie gekozen om invulling te geven aan het instrument inkoop. Strategie gericht op<sup>10</sup>: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ de klant (customer intimacy);</li> <li>○ laagste kosten (operational excellence);</li> <li>○ innovatie van dienstverlening (productleadership).</li> </ul> </li> </ul>
	2. In hoeverre zijn de gestelde doelstellingen voldoende geoperationaliseerd om de mate van effectiviteit te kunnen bepalen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelen van het inkoopbeleid zijn SMART geformuleerd.</li> <li>• Inkoop komt als functie (strategische waarde) terug in elk jaarplan van het primaire proces.</li> <li>• De doelen van het inkoopbeleid zijn daar waar nodig verder uiteengezet in subdoelen en/of uitgangspunten, die op hun beurt ook SMART zijn geformuleerd.</li> <li>• De doelstellingen zijn voldoende doorvertaald van een strategisch naar een tactisch/operationeel niveau (vertaling van beleid naar uitvoering) door middel van bijvoorbeeld het borgen en vastleggen in processen en borgen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.</li> <li>• Er is sprake van commodity plannen (een plan per inkooppakket), waarbij de beleidsuitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid gedifferentieerd worden toegepast (duidelijke inkoopstrategie). Met andere woorden, op welke inkooppakketten zijn de doelen social return bijvoorbeeld wel van toepassing en op welke niet?</li> </ul>
<b>Organisatie</b>	12. In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingstraject (gericht op Best Value Procurement) geborgd in de (inkoop)organisatie in termen van Organisatie & Personeel, Methoden & Procedures en Informatievoorziening?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van een eenduidig beeld van de inkoopfunctie binnen de organisatie en van de strategische waarde die de inkoopfunctie kan leveren ten aanzien van de organisatiedoelen.</li> <li>• Het management wordt gevoed met strategische managementinformatie aangaande de invulling van de inkoopfunctie (invulling strategische doelen en uitgangspunten) om te kunnen sturen.</li> <li>• Vanuit de afdelingen van het primaire proces komt voldoende informatie naar voren voor de inkoopfunctie om een gedegen planning te maken van activiteiten voor het komende jaar (maken inkoopkalender).</li> </ul>

<sup>10</sup> Treacy, M. & F. Wiersma, 1997, *The Discipline of Market Leaders - Choose Your Customers, Narrow Your Focus, Dominate Your Market*, The Perseus Books Group, New York City.

	Onderzoeksvragen	Norm
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Binnen de inkoopfunctie (inkoop- en aanbestedingsbeleid of jaarplan) zijn instrumenten en methoden beschreven om invulling te geven aan de beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en social return.</li> <li>Er is sprake van een inkoopdashboard (gevoed met bijvoorbeeld een inkoopspend, contractbeheer, -management, et cetera) dat sturingsinformatie biedt op het gebied van inkoop.</li> <li>Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de inkoopadviseurs zijn duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd in de organisatie en daarbij ook helder gecommuniceerd naar de andere afdelingen.</li> <li>De inkoopfunctie kent een eigen afdelingsplan/teamplan, waarin de strategische waarde ten aanzien van de andere afdelingen en beleidsdoelen van de organisatie is beschreven. Tevens is uiteengezet wat deze strategische waarde betekent in termen van eigen inzet, activiteiten en behoeften.</li> <li>Er is sprake van een eenduidig kennis- en kwaliteitsniveau (minimale niveau).</li> </ul>
	13. Welke rol heeft de raad van Schouwen-Duiveland gehad ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en aanbestedingen en dan met name rondom de kaders met betrekking tot duurzaam inkopen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>De raad heeft een pro-actieve houding aangenomen ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en haar standpunten met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid en duurzaam inkopen kaderstellend vastgesteld en terug laten komen in het beleid.</li> <li>De raad evalueert één keer in de vier jaar het inkoop- en aanbestedingsbeleid en beoordeelt in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Op basis hiervan wordt het beleid aangepast.</li> </ul>
Uitvoering	3. Hoe wordt een aanbestedingsprocedure ingericht en in hoeverre vindt bij de inrichting een doorvertaling plaats van de organisatie- en inkoopdoelen van de gemeente Schouwen-Duiveland?	<ul style="list-style-type: none"> <li>De beleidsdoelen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (waaronder duurzaam inkopen) zijn doorvertaald naar subdoelstellingen, activiteiten en Key Performance Indicators (vertaling van strategisch naar tactisch).</li> <li>De inrichting van het aanbestedingsproces sluit aan bij de uitgangspunten van Best Value Procurement<sup>11</sup>.</li> <li>Deze doorvertaling wordt gedaan in samenwerking tussen de inkoopfunctie en de afdelingen in het primaire proces en worden vastgelegd in inkoopplannen.</li> <li>Processen voor het inrichten of opstarten van een aanbestedings- of inkooptraject zijn vastgelegd en dusdanig geborgd dat er sprake is van uniformiteit en standaardisatie.</li> <li>Proceseigenaarschap is duidelijk beschreven, vastgelegd en geborgd.</li> </ul>
	4. Hoe concreet worden de prestaties, waaronder de aspecten Tijd, Geld en Kwaliteit beschreven?	<ul style="list-style-type: none"> <li>De doorvertaling van beleidsdoelstellingen in het inkoopproces is een samenspel tussen de afdelingen van het primaire proces en de inkoopfunctie.</li> <li>De inkoopfunctie vervult een strategische adviesrol in dit traject, waarbij de afdeling in het primaire proces zorgt voor de inhoudelijke kennis en expertise.</li> <li>In de programma's van eisen worden de aspecten Tijd, Geld en Kwaliteit beschreven en uitgewerkt, aansluitend op de inhoudelijke doelstellingen van de gemeente.</li> </ul>
	5. Op welke wijze wordt het uitgangspunt van duurzaam inkopen vertaald in offerteaanvragen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de programma's van eisen worden de aspecten duurzame inkoop – social return en duurzaamheid beschreven en uitgewerkt, aansluitend op de inhoudelijke doelstellingen van de gemeente.</li> <li>De doorvertaling van beleidsdoelstellingen, gericht op duurzaamheid en social return in het inkoopproces, is een samenspel tussen de afdelingen van het primaire proces en de inkoopfunctie.</li> <li>De inkoopfunctie vervult een strategische adviesrol in dit traject, waarbij de afdeling in het primaire proces zorgt voor de inhoudelijke kennis en expertise.</li> </ul>

<sup>11</sup> Evertz. P., 2015, *Best Value - Praktische handvatten om vandaag aan de slag te gaan*, p. 1-13.

	Onderzoeksvragen	Norm
	6. Hoe worden de wegingscriteria bepaald aan de hand waarvan de offertes worden afgewogen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De inkoopfunctie vervult een strategische adviesrol in dit traject, waarbij de afdeling in het primaire proces zorgt voor de inhoudelijke kennis en expertise.</li> <li>• De inkoopfunctie bewaakt het proces in het kader van rechtmatigheid en bijkomende neveneffecten.</li> </ul>
	7. Worden daarbij ook criteria met betrekking tot duurzaam inkopen opgenomen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De inkoopfunctie vervult een strategische adviesrol in dit traject, waarbij de afdeling in het primaire proces zorgt voor de inhoudelijke kennis en expertise.</li> <li>• De inkoopfunctie bewaakt het proces in het kader van rechtmatigheid en bijkomende neveneffecten.</li> </ul>
<b>Resultaten</b>	8. Op welke wijze bieden de inschrijvers in hun offertes de toegevoegde waarde aan op het gebied van duurzaam inkopen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbieder/inschrijvers gaan expliciet in op de eisen in het Programma van Eisen met betrekking tot duurzaamheid, social return en innovatie in termen van concrete activiteiten.</li> </ul>
	9. Worden de wegingscriteria in de praktijk strikt gevolgd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij de uitvoering ziet de gemeente er expliciet op toe dat de gestelde eisen met betrekking tot duurzaamheid, social return en innovatie worden uitgevoerd en nageleefd door de aanbieder en stuurt indien nodig daarop bij.</li> <li>• De aanbieder rapporteert periodiek over de uitvoering en naleving van de eisen met betrekking tot duurzaamheid, social return en innovatie.</li> </ul>
<b>Evaluatie</b>	10. Hoe worden de overeengekomen prestaties gemonitord?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De kwalitatieve doelen en uitgangspunten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden jaarlijks geëvalueerd aan de hand van de resultaten ten aanzien van de gedane aanbestedingen. Op basis hiervan vindt bijsturing plaats.</li> <li>• Processen voor evaluatie zijn vastgelegd en geborgd, waarbij opgehaalde informatie en bevindingen worden vastgelegd en gebruikt bij nieuwe inkooptrajecten en aanbestedingen.</li> <li>• Er wordt expliciet gestuurd op Key Performance Indicators (inkoopbesparingen, doorlooptijden, procesverbetering, klanttevredenheid van interne klanten, de kwaliteit van het uitgevoerde werk, et cetera). Hierbij gaat het om kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren van de inkoopfunctie. De inkoopfunctie is een mogelijk middel om een ander beleidsinhoudelijk doel te helpen bereiken.</li> </ul>

## Bijlage 2

### Geselecteerde cases

Onderstaand schema geeft de geselecteerde cases weer, die zijn gebruikt voor de casestudy in dit onderzoek.

Dossier	Projectleider	Jaartal	Afdeling	Inkoopcategorie (levering, dienst, werk)	Ordergrootte in euro's	Type aanbesteding
7 Strandonderhoud 2013-2017	Risto de Pagter UOR	2012	OW	Levering	€ 310.000	Europees
19 Directievoering nieuw sportcomplex	Ricardo de Winter	2012	SAM/REB	Dienst	€ 220.000	Europees
20 Realisatie nieuwe hockeyvelden	Ricardo de Winter	2012	SAM/REB	Werk	€ 1.800.000	Niet openbaar nationaal
2 ARBO dienstverlening	Danielle van Doorne	2013	CO	Dienst	€ 230.000 (5 jaar)	Openbaar nationaal
10 Realisatie steiger Rollandthof	René Korstanje	2013	OW	Werk	€ 600.000	Onderhands (prestatie)
2 Raamovk 6 GWW-aannemers	Marco de Bruine	2014	OW	Werk	€ 18.000.000 (8 jaar)	Europees
4 Inkoop Jeugd Zeeland	Vragen aan Margreet van Heest	2014	WWL	Dienst	€ 50.000.000	Bestuurlijk aanbesteed
3 Telefooncentrale vervanging	Emile de Groot	2015	BV2	Levering	€ 180.000	Onderhands
8 Onderzoek gemeentelijke taken	Johan Walpot	2015	Staf	Dienst	€ 35.000	Onderhands
12 Onderhoud buitenruimte	Harry Davidse	2015	OW	Dienst	€ 1.000.000	Onderhands (prestatie)
2 WMO Hulpmiddelen 2016-2023	Lenet Verzijl	2016	WWL	Levering	€ 2.000.000	Europees
6 Openbare toiletten 2016-2025	Sylvia van Rienderhoff > is uit dienst > Jan Quist	2016	OW	Werk	€ 700.000 (10 jaar)	Onderhands

## Bijlage 3

### Geïnterviewden voor het onderzoek

Nr.	Datum van het interview	Naam	Organisatie	Functie
1	20 november 2017	De heer Johan Walpot	Gemeente Schouwen-Duiveland	Strategisch Adviseur
2	20 november 2017	De heer Theo Nieuwenhuizen	Groencombinatie Schouwen-Duiveland	Directeur
3	20 november 2017	De heer Risto de Pagter	Gemeente Schouwen-Duiveland	Projectleider Ruimtelijk Domein
4	20 november 2017	De heer Pieter Swerus	Gemeente Schouwen-Duiveland	Inkoper
5	21 november 2017	Mevrouw L.C.M. (Laurence) Haack	VVD	Fractievoorzitter
		De heer W.C. (Wim) Houtekamer	SGP	Raadslid
		Mevrouw C.J. (Corina) van der Vliet-Hart	PvdA	Raadslid
		De heer J.T.H. (Jos) Hoeijmakers	alert!	Fractievoorzitter
		De heer Henk Mol	SGP	Burgerraadslid
6	23 november 2017	De heer Ricardo de Winter	Gemeente Schouwen-Duiveland	Projectleider Ruimtelijk Domein
7	23 november 2017	Mevrouw Derya Korkmaz	Gemeente Schouwen-Duiveland	Beleidsadviseur Sociaal Domein
8	23 november 2017	Mevrouw Daniëlle van Doorne	Gemeente Schouwen-Duiveland	Beleidsmedewerker Personeel & Organisatie
9	23 november 2017	De heer Emile de Groot	Gemeente Schouwen-Duiveland	Adviseur ICT/I&A / Projectleider
10	23 november 2017	De heer Harry Davidse	Gemeente Schouwen-Duiveland	Hoofd Uitvoeringsbedrijf
11	23 november 2017	De heer René Korstanje	Gemeente Schouwen-Duiveland	Senior projectmedewerker / Projectleider
12	23 november 2017	De heer Marco de Bruine	Gemeente Schouwen-Duiveland	Projectleider
13	23 november 2017	Mevrouw Lenet van Zijl	Gemeente Schouwen-Duiveland	Beleidsmedewerker Sociaal Domein
14	23 november 2017	Mevrouw Marieke de Roo	Medipoint	Relatiemanager Zuid Nederland
15	23 november 2017	De heer Jan Quist	Gemeente Schouwen-Duiveland	Projectleider
16	23 november 2017	De heer Alphons Prop	Prop Beplantingswerk	Directeur / Eigenaar
17	30 november 2017	Mevrouw Jacqueline van Burg	Gemeente Schouwen-Duiveland	Wethouder gemeente Schouwen-Duiveland. Portefeuillehouder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stads- en dorpsraden</li> <li>• Maatschappelijke voorzieningen</li> <li>• Recreatie, toerisme en watersport</li> <li>• Havens</li> <li>• Landbouw en visserij</li> <li>• Openbare werken en reiniging</li> <li>• Verkeer, vervoer en parkeren</li> <li>• Volkshuisvesting</li> <li>• Educatie waaronder onderwijs</li> </ul>

Nr.	Datum van het interview	Naam	Organisatie	Functie
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultuur, monumentenbeleid en archeologie</li> <li>• <u>Milieu</u></li> </ul>
18	30 november 2017	De heer Mart Koopman	Gemeente Schouwen-Duiveland	Afdelingshoofd Bedrijfsvoering
19	4 december 2017	De heer Cees van den Bos	Gemeente Schouwen-Duiveland	Wethouder Schouwen-Duiveland. Portefeuillehouder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welzijn en volksgezondheid</li> <li>• Werk en inkomen, waaronder de Participatiewet</li> <li>• De Zuidhoek</li> <li>• Wet Maatschappelijke Ondersteuning, waaronder decentralisatie Algemene wet bijzondere ziektekosten</li> <li>• Jeugd, Jeugdhulp en Passend Onderwijs, waaronder decentralisatie Jeugdzorg</li> <li>• Water</li> <li>• Natuur- en recreatieschap Zuidwestelijke Delta</li> </ul>



# BMC | onderzoek

**TELEFOON**

070 - 310 3800

**E-MAIL**

[info@bmconderzoek.nl](mailto:info@bmconderzoek.nl)

**WEBSITE**

[www.bmconderzoek.nl](http://www.bmconderzoek.nl)

