

ONDERZOEKSRAPPORT

REKENKAMERCOMMISSIE
DE WOLDEN

INKOOP- EN
AANBESTEDINGSBELEID



Rekenkamercommissie De Wolden

Samenstelling:

Mevrouw Mr. A.E. Schiphuis-Piël, voorzitter;
Mevrouw Mr. C.E. Wolf, lid;
De heer E. Rijnders, lid (tot 1-1-2007);
De heer J.A.Tjalsma, AA RC EMFC,
(lid sedert 1-1-2007).

Contact:

De heer R.R. van Loon, secretaris.
Postadres: Postbus 20, 7920 AA Zuidwolde
Telefoon: 0528-378377
Email: r.vanloon@dewolden.nl



Rekenkamercommissie

Voorwoord.

In de afgelopen maanden heeft de rekenkamercommissie van de gemeente De Wolden onderzoek gedaan naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De resultaten van het onderzoek zijn in het onderhavige rapport verwerkt. Het rapport geeft een beeld van hoe het betreffende beleid in de praktijk vorm wordt gegeven en welke risico's daarbij aan te wijzen zijn.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid staat bij veel gemeenten in de belangstelling. In de praktijk gaat het immers om de besteding van financiële middelen. Over de besteding van deze middelen dient het gemeentebestuur verantwoording af te kunnen leggen. Dat vereist een transparante, doeltreffende en rechtmatige uitvoering van het betreffende beleid.

De rekenkamercommissie wil met dit rapport de gemeenteraad een handreiking bieden om zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te oefenen en verbetermogelijkheden aandragen om de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te versterken.

De rekenkamercommissie dankt alle betrokkenen voor hun bereidheid om aan het onderzoek mee te werken. Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door Onderzoeksbureau Decentrale Rekenkamers (ODR).

De rekenkamercommissie De Wolden

Mevrouw A.E. Schiphuis-Piël, voorzitter

Mevrouw C.E. Wolf

De heer E. Rijnders / De heer J.A.Tjalsma

Inhoudsopgave.

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	2
Samenvatting.	3
Hoofdstuk 1. Inleiding, vraagstelling en achtergronden.	5
1.1. Inleiding.	5
1.2. Doelstelling onderzoek.	5
1.3. Algemene begrippen.	6
Hoofdstuk 2. Onderzoeksopzet.	7
2.1. Uitgangspunten.	7
2.2. Instrumentarium.	7
Hoofdstuk 3. Normenkader.	8
Hoofdstuk 4. Bevindingen.	10
A. De wettelijke bepalingen.	10
B. Het inkoopbeleid.	11
B1. De organisatie-inrichting.	16
B2. De procesinrichting.	18
B3. De ingezette hulpmiddelen.	19
B4. De planning.	20
B5. De uitvoering.	21
B6. De informatievoorziening.	22
Hoofdstuk 5. Beoordeling.	23
Hoofdstuk 6. Conclusies.	25
Hoofdstuk 7. Aanbevelingen.	28
Bijlagen.	29
Bestuurlijke reactie.	33
Nawoord.	37

Samenvatting.

De rekenkamercommissie van de gemeente De Wolden heeft in het onderzoeksplan 2006 gekozen om een onderzoek uit te voeren naar het onderwerp inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Doelstelling.

De doelstelling van het onderzoek is: "inzicht te krijgen in de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van het inkoop en aanbestedingsbeleid van de gemeente De Wolden".

Vanuit het onderzoek worden aanbevelingen gedaan voor verbetering.

Afbakening.

Omdat aanbesteden een uitingsvorm binnen het aspectgebied inkoop is, zal in het vervolg van deze notitie worden gesproken over het inkoopbeleid.

Het inkoopproces, wordt in termen van begin en eind, gedefinieerd als: alle processtappen gelegen tussen het plannen van de in te kopen goederen en diensten en de gepleegde nazorg.

Nadat de uitgangspunten m.b.t. het onderzoek zijn benoemd (o.a. werkwijze en positie inkoop in het geheel) en beperkingen zoals o.a. de relatie met certificerend accountant), is het op beheersing van het inkoopbeleid gerichte instrumentarium weergegeven.

Het betreft:

- a. de wettelijke bepalingen;
- b. het inkoopbeleid;
- c. de organisatie-inrichting;
- d. de procesinrichting;
- e. de hulpmiddelen;
- f. de planning;
- g. de uitvoering;
- h. de informatievoorziening.

Tevens zijn de daaraan te stellen eisen benoemd.

Dit instrumentarium is vervolgens als normenkader voor dit onderzoek uitgewerkt.

Conclusies.

Op basis van het feitenrelaas wordt vanuit het onderzoek (in hoofdstuk 6) de volgende conclusie getrokken: "(de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van) het inkoopbeleid van de gemeente De Wolden is op onderdelen niet gewaarborgd: het beheersinstrumentarium voldoet niet aan de redelijkerwijs daaraan te stellen eisen".

Aan deze conclusie liggen deelconclusies ten grondslag. Zij zijn gerelateerd aan het normenkader en luiden:

- a. Binnen de gemeente De Wolden is geen afdeling of functionaris aangewezen die op centraal niveau verantwoordelijk is voor het bijhouden van de op het

- inkoopbeleid betrekking hebbende wetgeving, met daaraan verbonden de taak om daarover te communiceren en te adviseren.
- b. De met het inkoopbeleid te realiseren doelstellingen en daarbij te hanteren uitgangspunten zijn niet geformuleerd. Hiervan afgeleide:
 - extern gerichte inkoopvoorwaarden, als tegenhanger van leveranciersvoorwaarden, worden niet gehanteerd;
 - intern gerichte kaders, richtlijnen en uitgangspunten met betrekking tot inkoop vertonen tekortkomingen en, voor het geval zij wel van toepassing zijn, zijn ze moeilijk te hanteren en in onvoldoende mate vastgelegd.
 - c. De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de met het inkoopbeleid verband houdende:
 - besturende functies: zijn niet benoemd, niet uitgewerkt en niet geïmplementeerd;
 - uitvoerende functies: zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Op een enkel onderdeel echter moeilijk om mee te werken;
 - ondersteunende functies: zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd.
 - d. Het met het inkoopbeleid verband houdende proces is ingericht en deels vastgelegd. Hierbij is aandacht voor maatregelen van interne controle. Men is echter nog bezig met de vastlegging (= borging) ervan in checklists.
 - e. Op centraal niveau ontbreken de ten behoeve van het inkoopbeleid specifiek benoemde hulpmiddelen: dossierinhoud, contractenregister, (centrale) verplichtingenadministratie.
 - f. De in te kopen goederen, diensten en werken zijn ingepland en vastgelegd in een vastgesteld document. Een inkoopactieplan, gericht op de ontwikkeling van de inkoopfunctie, ontbreekt.
 - g. Aan de hand van de dossiers kan de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid niet in alle gevallen worden vastgesteld.
 - h. Ten behoeve van het te voeren, en over het gevoerde, (huidige) inkoopbeleid is informatie beschikbaar.
Met uitzondering van het onder e. genoemde voldoet de huidige informatievoorziening aan de behoefte van belanghebbenden.

Het dominante risico ligt, daarbij verwijzend naar de Europese aanbestedingsrichtlijn, op het terrein van rechtmatigheid.

Op het terrein van doelmatigheid ligt er, naast het ontbreken van inkoopvoorwaarden, een probleem met betrekking tot het opvragen van offertes boven de € 10.000,00. Dit geldt met name voor de afdeling Openbare Werken.

Vanwege de ontoereikendheid van het inkoopbeleid vertoont ook de doeltreffendheid tekortkomingen.

Aanbevelingen.

De rekenkamercommissie geeft dringend in overweging een integraal beleidskader op te stellen ten aanzien van het te voeren inkoopbeleid binnen de gemeente De Wolden. In het bijzonder beveelt de rekenkamercommissie aan heldere interne regels en richtlijnen vast te stellen.

Dat beleidskader zal naast de vastlegging van de belangrijkste doelstellingen en beleidsuitgangspunten ook concrete handvatten moeten bevatten voor de inkooporganisatie, de uitvoering van aanbestedingen en de naleving van regels.

Hoofdstuk 1. Inleiding, vraagstelling en toelichting.

1.1. Inleiding.

Op jaarbasis wordt door de gemeente De Wolden een bedrag van circa € 29,5 miljoen uitgegeven voor het uitvoeren van werken en de inkoop van goederen en diensten. De met deze inkoop gemoeid zijnde bedragen fluctueren tussen enkele tientallen euro's en miljoenen euro's.

Het is daarom van groot belang dat de met de inkoop verband houdende activiteiten in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving, overeenkomstig doelstellingen en in afstemming met de organisatiestructuur en besturingsfilosofie van de gemeente De Wolden worden ingericht en vervolgens als zodanig functioneren, ofwel "in-control" zijn.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstelling van het onderzoek en de vanuit het onderzoek te verstrekken informatie. Verder zijn de bij het onderzoek gehanteerde kwaliteitsbegrippen toegelicht, de risico's aangegeven en is het inkoopproces gedefinieerd.

1.2. Doelstelling onderzoek.

De doelstelling van het onderzoek is: "inzicht te krijgen in de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente De Wolden".

Vanuit het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan voor verbetering.

Omdat de aanbesteding een uitingsvorm binnen het aspectgebied inkoop is zal in het vervolg van deze notitie alleen worden gesproken over het inkoopbeleid.

Het uit het onderzoek te verkrijgen inzicht moet in ieder geval informatie verstrekken over:

1. de mate waarin wordt voldaan aan wet- en regelgeving van het gemeentebestuur en hogere overheden;
2. de wijze waarop het inkoopbeleid wordt uitgevoerd en de knelpunten daarbij;
3. de bedrijfseconomische consequenties.

Verder dienen acht deelvragen te worden beantwoord, te weten:

1. Wat is het beleid bij inkoop/aanbestedingen en op welke wijze wordt hierbij aandacht besteed aan het aspect doelmatigheid?
2. Welke regels vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop/aanbesteding plaatsvindt? Zijn er naast Europese en nationale wetgeving eigen regels gesteld met betrekking tot inkoop en aanbestedingen en zijn die regels SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd?
3. Zijn de risico's die betrekking hebben op de inkoopfunctie door beheersmaatregelen afgedekt?
4. Heeft de gemeente De Wolden algemene inkoopvoorwaarden vastgesteld en zo ja, zijn deze valide?
5. In hoeverre worden de resultaten van inkoop/aanbesteding geëvalueerd?
6. Hoe wordt de rechtmatigheid van de inkoop/aanbesteding gecontroleerd?
7. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over inkoop/aanbesteding en de resultaten hiervan?

8. Welke informatie heeft de gemeenteraad nodig om de kaderstellende en controlerende taak uit te voeren?

1.3. Algemene begrippen.

De met de doelstelling verband houdende algemene **kwaliteitsbegrippen** zijn rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

- a. Rechtmatigheid houdt in de correcte naleving van wettelijke kaders en regelgeving alsmede van interne voorschriften.
- b. Doelmatigheid houdt in het met een optimale inzet van mensen en middelen voorbereiden en uitvoeren van beleid.
- c. Doeltreffendheid houdt in het bereiken resp. bereikt hebben van de beoogde effecten van beleid.

Risico's die verbonden zijn aan het inkoopbeleid zijn:

- a. sancties en mogelijke claims vanwege het niet voldoen aan wettelijke bepalingen;
- b. het aangaan van verplichtingen zonder dat financiële dekking aanwezig is;
- c. het aangaan van verplichtingen zonder daartoe bevoegd te zijn;
- d. het uitbetalen van onjuiste bedragen;
- e. het uitbetalen aan niet-rechthebbenden;
- f. het ontvangen van kwalitatief en/of kwantitatief ontoereikende leveringen en diensten;
- g. belangenverstrengeling.

Het **inkoopproces** wordt, in termen van begin en eind, gedefinieerd als: alle processtappen gelegen tussen het plannen van de in te kopen goederen en diensten en de gepleegde nazorg naar aanleiding van de ontvangen levering.

Hoofdstuk 2. De onderzoeksopzet

In het kader van dit onderzoek is allereerst gekeken naar relevante wetgeving en gemeentelijke richtlijnen en instructies.

Vervolgens is, mede gelet op de wet- en regelgeving, de gewenste situatie in beeld gebracht, dat wil zeggen van de wijze waarop de inkoopprocessen georganiseerd zouden moeten worden.

Aan de hand van een aantal door de rekenkamercommissie geselecteerde cases heeft een confrontatie plaatsgevonden van de praktijk met de gewenste situatie.

Aansluitend zijn interviews gehouden met bestuurders, lijnverantwoordelijken en budgethouders.

Hieronder worden allereerst de uitgangspunten en beperkingen genoemd die bij het onderzoek zijn gehanteerd. Vervolgens is het op beheersing van het inkoopbeleid gerichte instrumentarium en de daaraan te stellen eisen weergegeven.

2.1. Uitgangspunten.

Bij het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten en beperkingen gehanteerd:

1. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het bureau ODR, onder eindverantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie van de gemeente De Wolden. Hierbij fungeert het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie als leidraad.
2. Informatie is door middel van bestudering van documentatie en in mondelinge gesprekken verzameld.
3. De effectiviteit van het (ondersteunende) inkoopbeleid wordt mede bepaald door de kwaliteit van de uitvoerende en de aansturende functies.
4. De kwaliteit van het inkoopbeleid is geborgd in beheersmaatregelen.
5. Het inkoopbeleid vormt object binnen de planning- en controlcyclus: het inkoopactieplan.
6. Voor wat betreft het onderzoek van de werking van het inkoopbeleid wordt gekeken naar het jaar 2005.
7. Een afgewogen oordeel over met name de rechtmatigheid van de betaalde bedragen is niet geformuleerd. Dit is voorbehouden aan de certificerende accountant.
8. De onderzoeksvragen worden beantwoord vanuit het beheersinstrumentarium.

2.2. Instrumentarium.

Het instrumentarium gericht op de beheersing van het inkoopbeleid bestaat uit:

- A. de wettelijke bepalingen;
- B. het inkoopbeleid: zowel extern als intern gericht;
 - B1. de organisatie-inrichting;
 - B2. de procesinrichting;
 - B3. de ingezette hulpmiddelen;
 - B4. de planning;
 - B5. de uitvoering;
 - B6. de informatievoorziening.

Dit instrumentarium vormt het normenkader.

Hoofdstuk 3. Het normenkader

Dit vormt een van de pijlers van het onderzoek: de meetlat (= soll-positie) waarlangs vervolgens de geconstateerde feiten worden gelegd (= ist-positie). Zij bestaat uit de in hoofdstuk 4 vermelde (beheers)maatregelen welke hierna in de betekenis van norm zijn weergegeven:

A. De wettelijke bepalingen.

De gemeente De Wolden moet voor wat betreft de inrichting van het inkoopbeleid voldoen aan wettelijke voorschriften. Deze zijn vastgelegd in Europese Richtlijnen en nationale wetgeving. Deze bepalingen zijn als zodanig bekend en worden actief beheerd.

B. Het inkoopbeleid.

De gemeente De Wolden hanteert, van een doelstelling en uitgangspunten afgeleide, aandachtspunten inzake de met (potentiële) leveranciers te maken afspraken (= inkoopvoorwaarden). Verder geeft zij middels aandachtspunten richting aan de inrichting van het inkoopbeleid binnen de eigen organisatie.

Aandachtspunten binnen het inkoopbeleid zijn:

B1. De organisatie-inrichting.

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van zowel besturende, als de uitvoerende als de ondersteunende actoren bij het inkoopbeleid zijn benoemd, uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

B2. De procesinrichting.

Het inkoopproces, en de daaronder vallende processtappen, is ingericht. Hierbij is voldoende aandacht voor maatregelen van interne controle.

B3. De ingezette hulpmiddelen.

De voor het inkoopbeleid benodigde hulpmiddelen zijn toereikend. Zij functioneren conform afspraken en worden adequaat beheerd.

B4. De planning.

De in te kopen goederen en diensten zijn ingepland. De ontwikkeling van het inkoopbeleid komt tot uitdrukking in een inkoopactieplan.

B5. De uitvoering.

De zich in de dossiers bevindende documenten bieden inzicht in de uitvoering van het inkoopbeleid.

B6. De informatievoorziening.

Ten behoeve van de uitvoering van het inkoopbeleid is informatie beschikbaar. Dit geldt ook voor de op verantwoording en beheersing gerichte informatie. Deze informatie is betrouwbaar en wordt waar mogelijk gerelateerd aan gemaakte afspraken.

Onder deze beheersmaatregelen wordt verstaan dat:

- a. de verantwoordelijkheden voor de beheersmaatregelen benoemd zijn en toegewezen;
- b. de beheersmaatregelen toereikend zijn ;
- c. de beheersmaatregelen in documentatievorm zijn vastgelegd;
- d. de beheersmaatregelen in de praktijk als zodanig functioneren;
- e. de beheersmaatregelen actief worden beheerd.

Hoofdstuk 4. Bevindingen.

Dit betreft een samenvatting van de bevindingen die vanuit documentatie en gevoerde gesprekken is verzameld.

Zij zijn gerangschikt overeenkomstig de in hoofdstuk 3 vermelde normen. Per norm is afsluitend in hoofdstuk 6 de deelconclusie weergegeven

A. De wettelijke bepalingen.

Voor zowel de kaderstelling als de uitvoering van het inkoopbeleid is van belang dat rekening wordt gehouden met ter zake geldende wetgeving, die onderstaand is weergegeven.

Burgerlijk Wetboek.

In Nederland zijn in het Burgerlijk Wetboek (BW) bepalingen opgenomen om de samenleving in al zijn verschijningsvormen te reguleren. Zo zijn in Boek 7 "Bijzondere Overeenkomsten" bepalingen opgenomen ten aanzien van koop en ruil.

Archiefwet.

De Archiefwet 1995 biedt een formeel kader voor zorg en beheer van archiefbescheiden van overheidsorganen.

Gemeenten vallen ook onder de reikwijdte van deze wet, te weten hoofdstuk 5: archiefbescheiden van gemeenten.

Voor de inkoopfunctie betekent dit dat de documenten die gebruikt zijn bij de uitvoering van het inkoopbeleid volgens de richtlijnen van deze wet bewaard dienen te worden.

Gemeentewet.

De Gemeentewet is vanwege het in werking treden van de Wet dualisering gemeentebestuur (in werking getreden op 12 maart 2003) aangepast.

In de Gemeentewet gaat Titel IV over de financiën van de gemeente. Met betrekking tot de inkoopfunctie zijn met name de hoofdstukken XIII (begroting en jaarrekening) en XIV (de administratie en de controle: artikelen 212 en 213) en de op grond daarvan vast te stellen verordeningen van belang.

Europese Wetgeving.

De overheid in het algemeen is een grote afnemer van werken, goederen en diensten. Er zijn speciale procedures voor het kiezen van organisaties die deze opdrachten uit mogen voeren, de zogenaamde aanbestedingsprocedures. Voor een deel zijn de aanbestedingsprocedures verplicht op basis van Europese wetgeving.

Het doel van de Europese regelgeving betreffende aanbestedingen is het openstellen van de markten van overheidsopdrachten voor alle organisaties gevestigd in de Europese Unie ongeacht hun nationaliteit.

(In de bijlage is dit nader uitgewerkt)

Besluiten Bao en Bass en de Richtlijnen 2004/17EG en 2004/18EG, wetgeving per 1 december 2005.

Op 6 september 2005 zijn het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) gepubliceerd.

Deze besluiten bevatten regels voor het verstrekken van bepaalde opdrachten door 'aanbestedende diensten', zijnde respectievelijk de overheid en bepaalde speciale sector bedrijven.

Deze besluiten zijn ook van invloed op de gemeenten.

Wet BIBOB (integriteitbevordering leveranciers).

Bibob staat voor Bevordering Integriteit Beoordelingen Openbaar Bestuur en beoogt te voorkomen dat onder meer door 'aanbesteding' van een overheidsopdracht, de overheid onbedoeld mogelijk bepaalde 'criminele' activiteiten faciliteert.

De wet BIBOB is in werking getreden op 1 juni 2003 en is onder andere van toepassing voor overheidsopdrachten binnen de sectoren milieu, informatie en communicatie technologie (ICT) en bouw.

Met betrekking tot deze sectoren kan het Bureau Bibob, zijnde een onderdeel van het ministerie van Justitie, het overheidsorgaan adviseren omtrent de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die aanleiding zouden kunnen vormen de overheidsopdracht niet te gunnen.

- Met betrekking tot het inkoopbeleid is uit oogpunt van efficiency het van belang dat op centraal niveau binnen de organisatie primaire verantwoordelijkheid wordt genomen voor:
 - het bewaken van de op het inkoopbeleid van toepassing zijnde wet- en regelgeving;
 - de communicatie en het adviseren.

B. Het inkoopbeleid.

Het doel van het inkoopbeleid is, middels doelstelling en uitgangspunten, een kader te scheppen waarbinnen de inkoop van een organisatie professioneel geregeld kan worden. Het is hierdoor voor de (interne en externe) betrokkenen duidelijk hoe door de organisatie wordt omgegaan met inkoop.

De basisvoorwaarden voor het inkoopbeleid liggen doorgaans op het terrein van:

- transparantie van de markt;
- objectiviteit;
- non-discriminatie.

Eisen betrekking hebbend op het inkoopbeleid kunnen bijv. liggen op het terrein van:

- hebben van kennis van zaken;
- snelheid van handelen;
- inzichtelijkheid / transparantie van de procesgang;
- het realiseren van prijsvoordeel;
- doelgericht handelen;
- naleven van wet- en regelgeving.

De aan het inkoopbeleid gestelde eisen dienen te worden vertaald in een (te realiseren) doelstelling en de daarbij te hanteren uitgangspunten.

De doelstelling (van de organisatie van inkopen) zou bijv. kunnen luiden: 'het effectief en efficiënt beheren en beheersen van inkoopstromen en het inkoopproces zodat bestedingen op een rechtmatige en doelmatige wijze worden uitgevoerd'.

De inkoopfunctie levert hiermee een substantiële bijdrage aan het terugdringen van de bedrijfskosten van de gemeente.

Uitgangspunten worden doorgaans geclusterd in:

- juridische uitgangspunten;
 - ethische en ideële uitgangspunten;
 - economische uitgangspunten;
 - organisatorische uitgangspunten.
- Door de gemeente De Wolden is aan het bovenstaande nog geen invulling gegeven. Wel is een aanzet gemaakt met het opstellen van een inkoop- en aanbestedingsnotitie. Het college heeft er echter de voorkeur aangegeven het rapport van de rekenkamercommissie af te wachten, zodat de uitkomsten daarvan in de notitie kunnen worden meegenomen.

Zoals aangegeven, richt het kader zich verder op zowel externe als interne betrokkenen.

Extern gericht kader.

Het extern gerichte kader wordt doorgaans vastgelegd in inkoopvoorwaarden. Inkoopvoorwaarden hebben als doel om vanuit de opdrachtgever de juridische, financiële en commerciële uitgangspunten en voorwaarden te benoemen waartegen men bereid is inkoopovereenkomsten te sluiten. Dit als tegenhanger van de door de leveranciers gehanteerde leveranciersvoorwaarden.

Het niet hanteren van deze voorwaarden kan consequenties hebben voor met name de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het inkoopproces: elke budgethouder, respectievelijk -beheerder moet namelijk het 'eigen wiel uitvinden' en zonodig de leveranciersvoorwaarden weerleggen.

- Door de gemeente De Wolden worden geen inkoopvoorwaarden gehanteerd.

Intern gericht kader.

Binnen de gemeente De Wolden worden de volgende beleidsnotities onderkend:

a. De notitie Aanbestedingsbeleid.

Deze notitie, gedateerd 15 maart 2003, gaat, zoals de titel aangeeft, met name in op het onderwerp aanbesteden. Hierbij wordt een relatie gelegd met diverse Europese Richtlijnen. Tevens is een procedure opgenomen met betrekking tot de drie aanbestedingsvormen.

De notitie Aanbestedingsbeleid is beperkt qua inhoud (alleen aanbestedingen) en werking (openbare werken).

De keuze voor de aanbestedingsvorm is als volgt vastgelegd:

Project		
< 250.00 gulden (€ 113.600)	250.000 – 1.500.000 gulden (€ 113.600 - € 681.800)	> 1.500.000 gulden (€ 681.800)
Enkelvoudig uitnodiging. 1 aannemer	Onderhands aanbesteden. 4 aannemers	Openbaar aanbesteden.

In de onderzochte cases hebben de aanbestedingen ook volgens bovenstaand schema plaatsgevonden.

- Andere inkoopvormen, zoals goederen, inhuur derden en overige diensten en hoe hiermee moet worden omgegaan, worden in de notitie niet onderkend.

b. De notitie Invoering Budgethouderschap en financieel consulentenschap.

Deze notitie, gedateerd 26 juni 2001, regelt in het kader van mandatering de aanwijzing van budgethouders. Dit zijn doorgaans de afdelingshoofden. Deze budgethouders kunnen op hun beurt weer een of meerdere budgetbeheerders mandateren.

Naast de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de budgethouder zijn de voorwaarden en spelregels daarbij ook onderdeel van deze notitie. Het hierin genoemde bedrag van € 10.000 waarboven bij meerdere leveranciers om een offerte moet worden gevraagd staat een doelmatige uitvoering van het inkoopbeleid, met name voor de afdeling Openbare Werken, in de weg.

Als we de criteria uit de notitie Aanbestedingsbeleid en die van de notitie Invoering Budgethouderschap en financieel consulentenschap in relatie brengen met de drempelbedragen voor Europees aanbesteden, dan geeft dat het volgende beeld:

Type aanbesteding	Drempelbedrag (indicatief, excl. BTW)
Gunning uit de hand	Leveringen en diensten < € 10.000 Werken < € 113.600
Onderhands	Leveringen en diensten > € 10.000 Werken > € 113.600 < € 681.000
Openbaar	Werken > € 681.000
Europees	Leveringen en diensten > € 236.945 Werken > € 5.923.624

Via het financieel consulentenschap levert de afdeling Financiën ondersteuning en bijstand aan de budgethouders en budgetbeheerders: ondersteunend, voorwaardenstellend, adviserend en toetsend (OVAT).

Naast de taken van de financieel consulenten zijn ook richtlijnen voor deze functie in deze notitie vermeld.

In aanvulling op de hiervoor onder a en b aangegeven notities wordt opgemerkt dat in de interviews nog het volgende naar voren is gebracht:

- Als belangrijkste aanbestedingscriterium geldt de “hoogste bestek kwaliteit tegen de laagste prijs”.
- Door de afdeling Openbare Werken wordt een zgn. groslijst van leveranciers / bedrijven gehanteerd. Hierin zijn de leveranciers vermeld die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Per aanbesteding wordt, afhankelijk van de hoogte van het aan te besteden bedrag, een aanbestedingsprocedure gevoerd. Naast bedrijven uit de eigen regio worden ook regelmatig bedrijven van buiten de regio verzocht een bieding te doen.
- Door de gemeenteraad is van het meerjarig onderhoudsplan het kwaliteitsniveau vastgesteld.
- Met betrekking tot werkvoorzieningschappen, waarin de gemeente participeert, is met de raad afgesproken om een gedeelte van bepaalde werkzaamheden tegen marktconforme prijzen door hen te laten uitvoeren.
- Verder is vermeldenswaard dat met name de afdeling Openbare Werken werkt aan de hand van zgn. ARW-richtlijnen (Aanbestedings Reglement Werken).
- Tevens wordt van bepaalde leveranciers een bankgarantie gevraagd. Dit is juridisch gezien een waardedocument.
- Bij de afdeling Openbare Werken onderkent men het systeem van interne aannemers. Dit zijn in de buitendienst gestationeerde medewerkers. Deze verrichten de werkzaamheden zelf, maar doen alsof zij zijn ingehuurd. Zij verrichten de werkzaamheden aan de hand van een opgesteld bestek tegen een kostprijs per eenheid product.
De kostprijs is de zgn. kale kostprijs, inclusief de daartoe benodigde overhead van de binnendienst. Op dit punt is zij daardoor vergelijkbaar met de prijs van marktpartijen. In de praktijk blijkt dat deze manier van werken goedkoper is dan het inschakelen van een (externe) aannemer.
Deze benadering is pas onlangs door de gemeenteraad goedgekeurd.
- In enkele gevallen wordt, met instemming van de gemeenteraad, samengewerkt met andere organisaties, bijv. bij het contract voor de levering van energie, bij de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en bij het leerlingenvervoer. Van een meer systematische samenwerking is echter nog geen sprake.
- Na afloop van een werk wordt er door de afdeling Openbare Werken, middels een zgn. afrekenformulier, een nacalculatie opgesteld. Hierbij blijft het aandachtspunt ‘opdoen van leerervaringen’ doorgaans wat onderbelicht.
Bij andere afdelingen is dit niet dwingend geregeld.

Hierbij nog een opmerking over *inkoopdiagnose* en *inkooppakketten*.

Inkoopdiagnose is het verkrijgen van inzicht in de omvang van ingekochte producten en diensten, verdeeld over leveranciers en inooppakketten.

Een *inkooppakket* is een verzameling van producten en diensten die bij een leverancier kunnen worden ingekocht.¹

Het uitoefenen van een dergelijke diagnose is een van de eerste stappen voor verbetering van de inkoopfunctie.

- Een dergelijke diagnose heeft de gemeente nog niet uitgevoerd.

¹ Voor voorbeelden zie bijlage 5

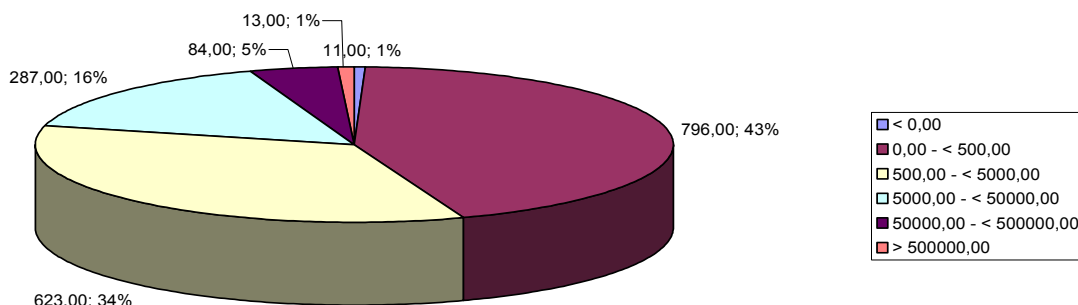
Aan de hand van de crediteurenadministratie 2005 hebben wij vastgesteld dat een bedrag van € 29.5 miljoen (€ 35.4 miljoen minus € 5.9 miljoen aan diverse loonkosten) is betaald aan inkoop. Uit de feitelijke reactie vanuit de ambtelijke organisatie blijkt dat voor wat betreft het inkoopvolume aan de rekenkamercommissie meerdere overzichten zijn verstrekt. Het juiste overzicht betreft een inkoopvolume van € 29 miljoen, waarvan een bedrag van € 5,9 miljoen aan loonkosten moeten worden afgetrokken. Omdat voor de rekenkamercommissie, ten tijde van het onderzoek, het werkelijke inkoopvolume onduidelijk was, handhaven wij deze tekst. De afwijking leidt voor dit onderzoek niet tot een ander beeld, de exactheid van cijfers speelt geen rol in onze conclusies en aanbevelingen.

In totaal betreft het 1.814 leveranciers, waarvan 1.430 (77%) een omzet hebben behaald van minder dan € 5.000, met een totaalbedrag van € 1.2 miljoen.

384 Leveranciers (23%) behaalden een omzet van meer dan € 5.000 met een totaalbedrag van € 28.3 miljoen.

Een bedrag van € 10.5 miljoen geldt als investeringen.

Aantallen leveranciers gerangschikt naar hoogte van hun omzet



Mogelijk tot een pakket te herleiden uitgaven zijn:

Personeel derden	€ 804.623
WSW-werkzaamheden	€ 651.618
Schoonmaakwerkzaamheden	€ 245.293
Studie en opleiding	€ 240.542
Onderhoud gebouwen	€ 506.084
Onderhoud wegen	€ 1.270.792
Onderhoud riolering	€ 324.960
Leerlingenvervoer	€ 523.536

B1. De organisatie-inrichting.

Hiermee wordt aangegeven hoe het inkoopbeleid in de organisatie is vormgegeven.

Binnen De Wolden wordt de besturingsfilosofie van integraal management zo veel als mogelijk gehanteerd. Dit wil zeggen dat het management, binnen gestelde uitgangspunten / kaders, voor alle facetten van de bedrijfsvoering verantwoordelijk is. Bijvoorbeeld op het terrein van ICT geldt dat vanuit de afdeling In- en Externe Dienstverlening (IED) het beleid ten aanzien van ICT wordt geformuleerd. Voor wat betreft ICT zijn afdelingshoofden niet integraal verantwoordelijk en bevoegd. Dit gebeurt op centraal niveau.

We onderscheiden hierbij besturende, uitvoerende en ondersteunende functies.

B1.1. De besturende functies.

Niet is vastgelegd hoe op bestuurlijk niveau: gemeenteraad, portefeuillehouders, ambtelijke organisatie, de verantwoordelijkheden met betrekking tot het aspectgebied inkoop verdeeld zijn. Voor de volledigheid dit staat los van: de programmaverantwoordelijkheid.

- De taak om inkopen centraal te coördineren, is binnen De Wolden niet geregeld.

Die taak omvat ondermeer het formuleren en, na vaststelling ervan, beheren en coördineren van en het adviseren over de uitgangspunten/ kaders van het (extern- en interngericht) inkoopbeleid. Daaronder is ook begrepen het interpreteren van de wettelijke bepalingen en het fungeren als aanspreekpunt voor de uitvoerende en ondersteunende functionarissen. In plaats van deze taak toe te wijzen aan een centrale inkoopfunctionaris kan ook worden gedacht aan een samenwerkingsverband tussen enkele afdelingen.

B1.2. De uitvoerende functies.

De hieraan verbonden verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken zijn vastgelegd in de, hiervoor op pagina 13 genoemde notitie, "Invoering budgethouderschap en financieel consulentenschap". Deze notitie is gedateerd 26 juni 2001.

Het budgethouderschap is toegewezen aan de afdelingshoofden. Deze kunnen hun bevoegdheden ook doormandateren aan budgetbeheerders.

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de budgethouders zijn in deze notitie uitgewerkt. Hierbij wordt opgemerkt dat de grens van € 10.000,- , voor wat betreft het opvragen van meerdere offertes, voor met name de afdeling Openbare Werken als te laag wordt beschouwd.

Het overzicht van de in de notitie van 26 juni 2001 genoemde budgethouders en budgetbeheerders is met ingang van 1 januari 2006 geactualiseerd.

Ter oplossing hiervan zijn inmiddels, een enkele uitzondering daargelaten, bijvoorbeeld als gevolg van een lopende samenvoeging, door het College op de individuele persoon gerichte mandaatbesluiten opgesteld en in de dossiers van deze functionarissen opgenomen. Bij de afdeling Financiën is een van mandaten afgeleide parafenlijst aanwezig.

B1.3. De ondersteunende functies.

Dit betreft met name de Financieel consulenten. Dit zijn aangewezen medewerkers van de afdeling Financiën die zijn toegewezen aan een afdeling.

Via dit consulentenschap verzorgt de afdeling Financiën ondersteuning en bijstand met betrekking tot het financiële beleid en beheer: ondersteunend, voorwaardenscheppend, adviserend, toetsend (OVAT). Periodiek wordt door deze functionaris overleg gevoerd met de budgethouders en budgetbeheerders.

Overwegingen daartoe en de aan deze functie verbonden taken en richtlijnen zijn eveneens vastgelegd in de notitie "invoering budgethouderschap en financieel consulentenschap" van 26 juni 2001.

B1.4. Overig.

a. Projectmatig werken:

Op het punt van projectmatig werken (doorgaans niet cyclische activiteiten) zijn binnen De Wolden afspraken gemaakt omtrent projectorganisatie (stuurgroep, projectgroep, werkgroep), fasering en rapportage/ besluitvorming.

Afhankelijk van het soort project wordt de bemensing van de projectorganisatie ingevuld waarbij, afhankelijk van de omvang en consequenties van een project, eventueel ook een accountant kan worden ingezet.

Uitgangspunt daarbij is dat projecten door de eigen medewerkers worden gerund.

In voorkomende situaties, bijv. als gevolg van werkdruk en expliciet ontbrekende kennis, wordt externe begeleiding ingehuurd. Daar waar kennis ontbreekt wordt dit in het opleidingsplan opgenomen.

b. Integriteit:

Door de gemeente De Wolden is een zgn. integriteitnota ontwikkeld. Medewerkers is gevraagd een verklaring te ondertekenen waarin zij aangeven kennis te hebben genomen van de inhoud.

Procedures en afspraken dienen te waarborgen dat het aanbestedingsbeleid op een integere en non-discriminatoire wijze plaatsvindt. De kans op belangenverstrengeling, creatief omgaan met spelregels en nog erger fraude, zal middels geëigende maatregelen (functiescheiding, gedragscode, controle) dienen te worden geminimaliseerd.

- Omdat specifieke voorzieningen binnen de gemeente De Wolden onvoldoende aanwezig zijn, kan de organisatie op dit punt relatief kwetsbaar zijn.

c. Verklaring omtrent het gedrag:

De Wet op de justitiële documentatie is in november 2002 gewijzigd in de Wet justitiële gegevens.

In deze wet is een regeling opgenomen voor het afgeven van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), in de volksmond ook wel bekend als 'bewijs van goed gedrag'. Vanaf 1 april 2004 geldt een nieuwe procedure voor het aanvragen van een VOG. Ook kunnen vanaf dat moment niet alleen natuurlijke personen maar ook rechtspersonen een VOG aanvragen.

Bij twijfel over de juistheid van een VOG kan men het Bureau BIBOB vragen een nader onderzoek te laten uitvoeren.

- Een dergelijke verklaring wordt door De Wolden voor zowel eigen als ingehuurd personeel niet gehanteerd.

B 2. De procesinrichting.

Hierbij valt te denken aan:

- procesbeschrijvingen en instructies;
- (zelf)controlestructuur en rapportage daarover.

Het inkoopproces kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Specificeren	Selecteren	Contracteren	Bestellen	Bewaken	Nazorg
Aanbesteden					

Binnen De Wolden is men op dit moment bezig processen te beschrijven en daarbij instructies op te nemen. Vastlegging ervan vindt plaats in zgn. checklists. De checklists richten zich met name op het rechtmatigheidsaspect en zijn per verordening opgesteld. In een checklist zijn zowel de procesgang (daarbij gebruik makend van nummers/ stappen) als de inhoudelijke activiteiten weergegeven.

Verder biedt het de mogelijkheid om de interne controlehandeling (= toegepaste zelfcontrole) zichtbaar te maken. Kwartaalsgewijs wordt door de afdeling Financiën over de voortgang en over de naleving gerapporteerd. Checklisten voor besturende en ondersteunende processen, onder andere voor het inkoopbeleid, zijn in voorbereiding. De accountant ervaart deze ontwikkeling als positief.

Recentelijk is bij de afdeling Openbare Werken het proces van aanbesteden opnieuw beschreven. Bij deze afdeling wordt bij de uitvoering van projecten, veelal bij meetpunten, door een ander dan de direct-verantwoordelijke op een collegiale wijze over de schouder meegekeken (Tot dat moment gold de procedure zoals vermeld in de notitie aanbestedingsbeleid van 15 maart 2000).

Apart wordt hierbij nog genoemd de organisatie van de betalingen (aan leveranciers). Facturen worden, nadat zij door de afdeling Financiën zijn geregistreerd in een zgn. factuurregister, doorgezonden naar de betreffende inkoopende afdelingen en daar inhoudelijk gecontroleerd door de budgethouders en budgetbeheerders. Zij paraferen hiervoor. Hierop wordt toegezien door de financiële administratie van de afdeling Financiën, onder andere aan de hand van een parafenlijst. Binnen de afdeling Financiën is er een medewerker die belast is met de kassiersfunctie en een medewerker die, als aangewezen ambtenaar, belast is met het toezicht op het betaaltraject. Voor beide medewerkers zijn er twee plaatsvervangers: dus twee plv. kassiers en twee plv. aangewezen ambtenaren.

Genoemde medewerkers zijn door het College voor deze taken expliciet gemandateerd. Als aanvulling hierop kan worden genoemd dat er binnen de afdeling Financiën een parafenlijst aanwezig is van de budgethouders en budgetbeheerders. In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld in het geval een budget wordt overschreden, wordt door de Financieel consulent contact met de betreffende afdeling opgenomen.

De door De Wolden gehanteerde betaaltermijn voor facturen bedraagt 30 (kalender)dagen, waarbij het beleid is om onder diverse benamingen berekende opslagen niet te betalen.

Maandelijks wordt over de nog openstaande facturen, meer dan 30 (kalender)dagen verstreken, gerapporteerd. Dit zijn er gemiddeld 100.

Genoemde werkwijze ligt vast in een procesbeschrijving en instructie.

B3. De ingezette hulpmiddelen.

De volgende hulpmiddelen worden in het kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid onderkend:

1. een contractenregister;
2. een verplichtingenadministratie;
3. dossiers;
4. overige.

B3.1. Contractenregister.

Een contractenregister, als onderdeel van contractmanagement, geeft inzicht in de lopende contracten, de voorwaarden en de aflooptdatum.

Informatie uit dit register biedt de mogelijkheid om tijdig hierop in te spelen en voorkomt dat bijv. contracten stilzwijgend aflopen respectievelijk worden verlengd.

Ook biedt een contractenregister, eventueel in combinatie met een verplichtingenadministratie (zie hierna), de mogelijkheid toekomstige verplichtingen krachtens de daarin opgenomen contracten te registreren en ze daarmee zichtbaar te maken.

- Binnen De Wolden wordt een dergelijk contractenregister niet gehanteerd. Wel is het voornemen om begin 2007 met een inventarisatie van de lopende contracten te starten.

B3.2. Verplichtingenadministratie.

Een verplichtingenadministratie, als onderdeel van financieel beheer: treasury, geeft inzicht in toekomstig te betalen, en daarvoor reeds gereserveerde, gelden waarvoor reeds een verplichting is aangegaan (zie ook hiervoor).

- Binnen De Wolden wordt, gemeentebreed, een dergelijke verplichtingenadministratie niet gehanteerd.

In de notitie Budgethouderschap en financieel consulentenschap is aangegeven dat dit een taak van de afdelingen zelf is.

In dit verband wordt bijv. door de afdeling Openbare Werken zelf een (eigen) verplichtingenadministratie bijgehouden (onder Excel).

B3.3. Dossiers.

Een dossier dient, zeker achteraf maar ook tijdens het inkoopproces, inzicht in het gevolgde inkooptraject en de genomen beslissingen daarin te geven.

Een dossier kan bijvoorbeeld de volgende documentatie bevatten:

- contacten met (potentiële) leveranciers;
- evaluatie van het inkoopproces (eventueel in combinatie met een leveranciersbeoordeling/ -documentatie);
- gespreksverslagen en relevante stukken (folders, brochures etc.);
- e-mails;

- bankgaranties;
 - offertes;
 - bestellingen;
 - instemming college/ gemeenteraad met kredietaanvraag.
- Een standaard voor wat betreft de dossierinhoud en de dossierindeling voor inkoopprocessen wordt niet gehanteerd. Hetzelfde geldt voor eenduidige archivering van bankgaranties.

B3.4. Overige.

Met name voor de afdeling Openbare Werken zijn, ten behoeve van hun inkoop- en aanbestedingswerkzaamheden, gegevensverzamelingen en (geautomatiseerde) bewerkingsmiddelen beschikbaar.

Hiermee worden geen problemen onderkend.

B4. De planning.

Aan de planning van de inkoop wordt aandacht geschonken in:

- a. meerjarige (onderhouds)plannen, die hun weerslag vinden in de meerjarenbegroting;
- b. jaar(onderhouds)plan, uitmondend in de jaarbegroting.

Zoals hiervoor, onder B (Intern gericht kader, pagina 13) is aangegeven, zijn de kwaliteitsniveaus van het meerjarig onderhoudsplan door de gemeenteraad vastgesteld.

Verder is er de Kadernota waarin de beleidsvoornemens voor het betreffende jaar zijn aangegeven.

Hieruit worden de onder a en b genoemde plannen afgeleid. Afsluitend is er een indicatieve vooruitblik van de toekomstige begrotingsuitkomsten.

De Kadernota wordt vervolgens ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad.

In deze kadernota worden, mede terugblikkend op, voor het betreffende jaar de ambities en de consequenties hiervan vermeld op de diverse (primaire en ondersteunende) beleidsterreinen. Zo mogelijk zijn ook lange(re) termijnontwikkelingen aangegeven.

De hierin genoemde inkoop hebben, kijkend naar de bedragen, doorgaans een cyclisch karakter, en zijn in een meerjarig onderhoudsplan opgenomen. Jaarlijks wordt het jaar(onderhouds)plan ter kennisname aan de gemeenteraad gezonden.

Met betrekking tot de inkoop van goederen en diensten wordt bij enkele terreinen (fragmentarisch) hierop ingegaan: bijvoorbeeld de inkoop van energie.

In voorkomende gevallen wordt de raad betrokken bij de voorbereiding van grote projecten. Hierbij worden op meetpunten beslissingen gevraagd op het punt van go / no go, aangevuld met de eventueel daarbij benodigde middelen.

- Voor wat betreft de ontwikkelingen met betrekking tot een inkoopactieplan is in de Kadernota geen informatie vermeld.

B5. De uitvoering.

Dit betreft resultaten van het dossieronderzoek.

De dossiers zijn geselecteerd aan de hand van een selectie van de afdeling Financiën, die in Excel was aangeleverd en betalingen aan leveranciers boven de € 5.000,-- bevat. Specifieker was niet mogelijk of dit zou handmatig moeten gebeuren.

De te bestuderen dossiers zijn geselecteerd op basis van soort inkoop en spreiding over de afdelingen.

Dit heeft geleid tot de volgende selectie:

- inhuur personeel derden;
- huisvuilinzameling;
- waterproject Ruinen;
- bestek buitendorpen;
- onderhoud groenvoorziening;
- renovatie tennisbanen;
- onderhoud wegen;
- maaibestek;
- leerlingenvervoer;
- training / opleiding personeel;
- aanschaf tractie;
- onderhoud IT.

Bij de bestudering van de dossiers is nagegaan of de inkoop is verlopen volgens vastgestelde kaders. Vervolgens is gekeken naar de procesmatige aspecten met het oog op het formuleren van aanbevelingen.

Algemene opmerking m.b.t. de dossiers:

- Allereerst wordt een kanttekening geplaatst bij de inhoud van de dossiers. Er is geen standaard dossierinhoud voorgeschreven. Verder zijn de nodige dossiers incompleet en van enkele onderwerpen kon in het geheel geen dossier worden aangereikt.
- In twee gevallen kregen we alleen de overeenkomst aangereikt.
- Binnen de organisatie dient aandacht te worden besteed aan een goede dossiervorming. Zowel uit verantwoordingsoogpunt als uit een oogpunt van interne controle is dit van groot belang. Een gemeentebrede eenduidige en uniforme archivering van dossierstukken verdient aanbeveling.

Specifieke opmerkingen m.b.t. de dossiers:

1. Hoe men tot de selectie van een leverancier is gekomen is, is vaak niet te achterhalen.
2. Uit de dossiers is niet af te leiden dat geselecteerde partijen vooraf worden gescreend. Dit geldt ook voor in te huren personen.
3. Met bankgaranties wordt verschillend omgegaan.
4. Bij de inkoop worden geen inkoopvoorwaarden gehanteerd.
5. Eindbeoordelingen en evaluaties worden niet systematisch opgesteld en uitgevoerd.
6. In enkele gevallen worden er van de leverancier rapportages verlangd, maar op de naleving daarvan wordt niet consequent toegezien.
7. De projecten die extern zijn begeleid voldoen aan eisen van inzichtelijkheid.

8. Bij de inkoop van niet tastbare diensten, bijv. de inzet van personeel derden, training van personeel en advieswerk, houdt het contract meer een inspanningsverplichting dan een resultaatverplichting in.
9. Voor wat betreft de toepassing van de Europese Richtlijn wordt opgemerkt dat uit enkele dossiers blijkt dat er geen consequente toepassing wordt gegeven aan de aggregatieplicht, dat wil zeggen dat aggregatie van gelijksoortige opdrachten op het niveau van de gehele gemeente plaatsvindt. Splitsing van opdrachten, zowel organisatorisch, inhoudelijk als in de tijd is niet toegestaan.

De problematiek met betrekking tot de dossiervorming wordt op verantwoordelijk managementniveau onderschreven.

B6. De informatievoorziening.

Informatie over het inkoopbeleid wordt op verschillende niveaus en op verschillende momenten verstrekt.

- In de Kadernota waarin de beleidsvoornemens voor het komende jaar zijn opgenomen en waarin eventueel op basis van voortschrijdend inzicht bijstelling van beleid wordt aangegeven.
De uitkomsten van de Kadernota vormen de basis voor de Begroting.
- Voorts wordt over de voortgang van activiteiten gerapporteerd in de Maburap (management bestuursrapportage).
- In specifieke gevallen vindt gescheiden rapportage plaats aan de portefeuillehouder, het college en over majeure projecten aan de raad.
- Tenslotte wordt in de Jaarrekening verantwoording afgelegd.

Met uitzondering van informatie over lopende contracten (het contractenregister) en vanuit de verplichtingenadministratie (zie ad. B3: ingezette hulpmiddelen) wordt de (huidige) informatievoorziening door de directbetrokkenen als voldoende ervaren, zo blijkt uit de interviews.

N.B. Dit staat dus los van een toenemende informatiebehoefte indien men, in het kader van verbetering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid met meer richtlijnen, kaders of uitgangspunten gaat werken

Hoofdstuk 5. Beoordeling.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de beantwoording van de in Hoofdstuk 1, § 1.2 genoemde deelvragen.

Zij zijn in termen van vraag / antwoord weergegeven:

1. Wat is het beleid bij inkoop en op welke wijze wordt hierbij aandacht besteed aan het aspect doelmatigheid?

Er is geen geactualiseerd en toereikend inkoopbeleid. Hierdoor ontbreekt het aan voldoende waarborgen om te komen tot een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende inkoop. Uitwerking ervan in diverse organisatorische maatregelen heeft onvoldoende plaatsgevonden.

2. Welke regels vormen het kader waarbinnen een rechtmatige inkoop plaatsvindt? Zijn er naast Europese en nationale wetgeving eigen regels gesteld met betrekking tot inkoop en zijn die regels SMART geformuleerd?

Een algemeen kader is niet geformuleerd en vastgesteld. Hierdoor ontbreekt het aan sturing van de inkoop- en aanbestedingsorganisatie. Het gevaar van suboptimalisatie en de kans op financiële en juridische risico's neemt hierdoor toe.

3. Zijn de risico's die betrekking hebben op de inkoopfunctie door beheersmaatregelen afgedekt?

Mede gezien voorgaande constatering zijn de risico's betrekking hebbend op de inkoopfunctie onvoldoende door beheersmaatregelen afgedekt.

4. Heeft de gemeente De Wolden inkoopvoorwaarden vastgesteld en zo ja, zijn deze valide?

Extern gerichte inkoopvoorwaarden, als tegenhanger van leveranciersvoorwaarden, ontbreken.

5. Wordt het inkoopproces en worden de resultaten van inkoop geëvalueerd?

Het inkoopproces en de resultaten van inkoop worden - zeker op concernniveau - niet systematisch geëvalueerd. Een uitzondering hierop vormt de afdeling Openbare Werken, waar aanbestedingen wel worden geëvalueerd. Een adequate evaluatie en uitwisseling van de resultaten ervan zal op concernniveau bijdragen aan het lerend vermogen ten aanzien van het inkoopbeleid.

6. Hoe wordt de rechtmatigheid van inkoop vastgesteld?

Gericht op rechtmatigheid worden binnen De Wolden checklists gehanteerd. Middels collegiale controle, zelfcontrole en interne controle (door de financieel consulenten) vindt er een toets op de rechtmatigheid plaats. Dit systeem is nog onvoldoende ontwikkeld om de rechtmatigheid vast te stellen.

Aan de aggregatieplicht wordt onvoldoende aandacht besteed.

7. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over inkoop en de resultaten daarvan?

Informatie over inkoop en de resultaten daarvan wordt op verschillende momenten en op verschillende wijze verstrekt. Dat vindt plaats door middel van de Kadernota, de Begroting, de Jaarrekening en de Maburap. Over majeure projecten wordt de raad separaat geïnformeerd.

8. Welke informatie heeft de gemeenteraad nodig om de kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren?

De raad bepaalt de kaders voor het inkoopbeleid en is eindverantwoordelijk voor een doelmatige besteding van publieke middelen.

Om controle te kunnen uitoefenen, zal de raad geïnformeerd moeten worden over onder- en overschrijdingen van de budgetten, maar evenzeer over de wijze waarop het inkoopbeleid wordt vorm gegeven en uitgevoerd.

Het is uiteindelijk de raad die bepaalt op welk niveau dat moet geschieden.

Hoofdstuk 6. Conclusies.

Verwijzend naar de doelstelling van het onderzoek (Hoofdstuk 1, § 1.2) en de gehanteerde uitgangspunten en beperkingen wordt de volgende conclusie getrokken:

“(de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van) het inkoopbeleid van De Wolden is in onvoldoende mate gewaarborgd: de beheersmaatregelen voldoen niet aan de redelijkerwijs daaraan te stellen eisen”.

Het dominante hieraan verbonden risico ligt, daarbij verwijzend naar de Europese Richtlijn, op het terrein van rechtmatigheid.
Niet naleving van de aanbestedingsregels zal er toe leiden dat de accountant geen goedkeurende verklaring zal kunnen afgeven.

Daarnaast is denkbaar dat een aanbieder die meent in zijn rechten te zijn geschaad, met een beroep op de richtlijn bij de civiele rechter zal vorderen dat:

- de procedure wordt gestopt,
- wordt opgeschort of
- dat hij alsnog wordt toegelaten tot de procedure.

In het geval de opdracht al is gegund, is het denkbaar dat de betreffende aanbieder een eis tot schadevergoeding indient vanwege onrechtmatig handelen van de aanbestedende dienst.

Ook kan een klacht worden ingediend bij de Europese Commissie, die de kwestie zal voorleggen aan het Europese Hof van Justitie.

De financiële risico's in dit verband vloeien direct voort uit de hiervoor geschetste juridische risico's. Indien bij een overheidsopdracht ten onrechte de Europese aanbestedingsregels niet worden gevolgd, dan kan dat grote financiële consequenties hebben. Denkbaar is dat de rechter bepaalt dat de opdracht opnieuw moet worden aanbesteed (met alle extra kosten van dien) of dat de gemeente een schadevergoeding moet betalen. Het Europese Hof van Justitie kan een dwangsom opleggen.

Een algemeen kader is niet geformuleerd binnen de gemeente De Wolden. Hierdoor ontbreekt het aan sturing van de inkooporganisatie ten aanzien van aanbestedingsmethoden, mogelijke inkoopbundeling, te voeren leveranciersbeleid, te betrachten kostenbeheersing en in acht te nemen inkoopethiek.

Zowel voor intern betrokkenen als voor externen is het van belang dat het inkoopproces objectief en betrouwbaar verloopt. Dit vereist een transparante organisatie met aandacht voor heldere procedures, administratieve verantwoordingen en controleerbaarheid.

Voor de goede orde wil de rekenkamercommissie opmerken dat het ontbreken van gemeentelijke regels en richtlijnen niet betekent dat er op afdelingsniveau niets zou zijn geregeld ten aanzien van het inkoopbeleid. Hier zijn wel degelijk initiatieven ontwikkeld en uitgewerkt, maar het mag niet zo zijn dat zaken goed lopen ondanks het ontbreken van een adequaat beleidskader.²

² In deze zin zijn ten opzichte van het concept-rapport toegevoegd de woorden: 'het ontbreken van'.

Vanwege de ontoereikendheid van het intern gerichte inkoopbeleid schiet de doeltreffendheid tekort.

Het ontbreken van inkoopvoorwaarden en de ontoereikendheid van het intern gerichte inkoopbeleid heeft bedrijfseconomische consequenties voor De Wolden (o.a. vanwege zwakkere onderhandelingspositie en het niet systematisch opdoen van leerervaringen).

Aan deze conclusie liggen **deelconclusies** ten grondslag. Zij hebben betrekking op de beheersmaatregelen en zijn afgeleid van de bevindingen (hoofdstuk 4).

Doordat zij een relatie met elkaar hebben dienen zij in samenhang met elkaar te worden gezien.

Zij zijn per beheersmaatregel samengevat weergegeven.

A. De wettelijke bepalingen.

Binnen De Wolden is geen afdeling of functionaris aangewezen die op centraal niveau verantwoordelijk is voor het bijhouden van de verschillende op het inkoopbeleid betrekking hebbende wetgeving, met daaraan verbonden het communiceren en adviseren daarover.

B. Het inkoopbeleid, zowel algemeen, extern als intern gericht.

Een algemeen kader met betrekking tot het inkoopbeleid is niet aanwezig.

Een hiervan afgeleid extern gericht kader (inkoopvoorwaarden, als tegenhanger van leveranciersvoorwaarden), wordt niet gehanteerd.

Het intern gerichte kader vertoont aanwijsbare tekortkomingen en is op onderdelen moeilijk te hanteren. De in aanvulling hierop getroffen maatregelen zijn in onvoldoende mate vastgelegd.

Een systeem van inkoopdiagnose en aggregatie van gelijksoortige opdrachten wordt niet toegepast. De gemeente loopt hier onmiskkenbaar risico vanwege het niet voldoen aan de aggregatieplicht.

B1. De organisatie-inrichting.

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de met het inkoopbeleid verband houdende:

- besturende functies: zijn niet benoemd en niet uitgewerkt;
- uitvoerende functies: zijn benoemd en uitgewerkt. Op een enkel onderdeel echter moeilijk mee te werken;
- ondersteunende functies: zijn benoemd en uitgewerkt.

In voorkomende gevallen zijn functionarissen gemandateerd.

B2. De procesinrichting.

De met het inkoopbeleid verband houdende processen zijn ingericht. Hierbij is aandacht voor maatregelen van interne controle. Men is echter nog bezig met de vastlegging (= borging) ervan in checklists.

Het betalingsproces en de betalingsorganisatie is daarentegen wel vastgelegd.

B3. De hulpmiddelen.

Op centraal niveau vertonen de ten behoeve van het inkoopbeleid specifiek benoemde hulpmiddelen tekortkomingen.

Er wordt geen contractenregister bijgehouden. Een verplichtingenadministratie als onderdeel van financieel beheer ontbreekt. De afdeling Openbare Werken houdt de verplichtingen in Excel bij. Een eenduidige en concernbrede administratie verdient aanbeveling.

Eveneens ontbreekt het aan een richtlijn voor een gemeentebrede eenduidige en uniforme archivering van dossierstukken.

B4. De planning.

De in te kopen goederen/ diensten en werken zijn ingepland en vastgelegd in een vastgesteld document.

Een inkoopactieplan, gericht op de ontwikkeling van de inkoopfunctie, ontbreekt.

Binnen de gemeente worden weliswaar activiteiten op dit punt ontplooid (regionale inkoop en samenwerking), maar door het ontbreken van een centrale inkoop wordt door versnippering kostenvoordeel misgelopen.

B5. De uitvoering.

Aan de hand van de dossiers kan de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid niet (in alle gevallen) worden vastgesteld. Met het oog op de verantwoordingsverplichting is het absoluut noodzakelijk in een instructie vast te leggen welke bescheiden gearhiveerd moeten worden.

B6. De informatievoorziening.

Ten behoeve van het te voeren, en over het gevoerde, (huidige) inkoopbeleid is informatie beschikbaar.

Met uitzondering van het onder B3 genoemde voldoet de huidige informatievoorziening aan de behoefte van belanghebbenden.

Hoofdstuk 7. Aanbevelingen.

Op grond van het vorenstaande beveelt de rekenkamercommissie in algemene zin aan om met de nodige urgentie werk te maken van het ontwikkelen van een gemeentelijk inkoopbeleid.

Een aantal specifieke aanbevelingen wil de commissie hieraan toevoegen. De aanbevelingen liggen in het verlengde van de conclusie en deelconclusies en zijn toegespitst op het ontwikkelingsniveau van de gemeente De Wolden m.b.t. het inkoopbeleid:

1. leg, in afwachting van de vaststelling van het inkoopactieplan, de selectie- en gunningcriteria vast in een besluit;
2. zie er op toe dat de aggregatieverplichting wordt nageleefd en dat geen splitsing van opdrachten plaatsvindt;
3. beleg de functie van inkoopcoördinator en benoem de aan deze functie verbonden verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken, alsmede de relatie met andere functies;
4. stel een inkoopactieplan vast met als aandachtspunten daarin:
 - a. inzicht verkrijgen in van toepassing zijnde wet- en regelgeving;
 - b. ontwikkelen van inkoopvoorwaarden;
 - c. ontwikkelen van het (intern gericht) inkoopbeleid, met als speerpunten:
 - doelstellingen en beleidsuitgangspunten,
 - dossierindeling en -inhoud,
 - in omloop zijnde contracten (contractenregister),
 - organisatie van de inkoopfunctie,
 - organisatie van het inkoopproces;
 - d. bepalen van de consequenties hiervan voor de informatievoorziening;
5. het verankeren van het inkoopactieplan in de planning- en controlcyclus;
6. de rekenkamercommissie beveelt nadrukkelijk aan om werk te maken van de beschrijvingen en vastlegging van de administratieve organisatie en interne controle rond het inkoopbeleid, waardoor de transparantie en controleerbaarheid kunnen worden vergroot;
7. ga over tot het invoeren van een verplichtingenadministratie op concernniveau.

Bijlagen.

1. **Geïnterviewde personen.**
2. **Bronnen en literatuur.**
3. **Europese Richtlijn.**
4. **Voorbeelden van aandachtspunten inkoopbeleid.**
5. **Voorbeelden inkooppakketten.**

Bijlage 1. Geïnterviewde personen.

- | | |
|-------------------------------|------------------------------------|
| - mw. L.M. Brouwer | Interne en Externe Dienstverlening |
| - mw. E. Koster – Sassen | Wethouder |
| - mw. A. van der Ziel – Nauta | Wethouder |
| - dhr. T. Dunning | Financiën / Planning en Control |
| - dhr. H. Kalk | Openbare Werken |
| - dhr. J. van der Linde | Financiën |
| - dhr. G. Velthuis | OW / Beheer openbare ruimte |
| - dhr. A. van Walstijn | Secretaris-directeur |
| - dhr. J. Wever | OW / projecten bouwkunde |

Bijlage 2. Bronnen en literatuur.

"Goed besteed", Checklist voor inkopen en aanbesteden, Een hulpmiddel voor gemeentebestuurders, april 2006, SGBO.

Handreiking Verdien aan besteden, Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden, VNG Uitgeverij Den Haag.

Inkoop samenwerking, van theorie naar praktijk, Jan Telgen, Universiteit Twente.

Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad, 31 maart 2004.

EUROPA Decentraal, Beleidsdossier Aanbestedingen, www.europadecentraal.nl.

Bijlage 3. Europese Richtlijn.

Om te kunnen bepalen op welke wijze aanbesteed moet worden moet allereerst de aanbestedingsvorm worden bepaald.

Voorgenomen opdrachten worden in drie hoofdcategorieën ingedeeld namelijk leveringen, diensten en werken.

Onder leveringen verstaat de Richtlijn: contracten voor de aankoop, het leasen, huren of in huurkoop nemen van producten.

Onder diensten worden verstaan alle overeenkomsten op het gebied van dienstverlening die niet beschouwd kunnen worden als opdrachten voor leveringen of werken.

Onder werken vallen alle overeenkomsten op het gebied van de bouwnijverheid, zoals gebouwen, bruggen, wegen en tunnels.

Nadat de aanbestedingsvorm is vastgesteld dient vervolgens naar de totale (geraamde) waarde te worden gekeken. Aan de hand van de kostenraming die getoetst wordt aan de vastgestelde drempelbedragen, kan worden vastgesteld welke aanbestedingsprocedure van toepassing is.

Bij het bepalen van de opdracht, dient de volledige omvang van de behoefte van de aanbestedende dienst (gemeente) als uitgangspunt te worden genomen. Dit betekent dat de opdracht niet in onderdelen mag worden opgesplitst en niet in de tijd beperkt mag worden.

Wanneer de opdracht Europees aanbesteed moet worden, wordt de opdracht gemeld bij de Europese Gemeenschap, die voor publicatie zorgt.

Het is mogelijk een vooraankondiging te publiceren. Dit verplicht niet tot het doen van een feitelijke aanbesteding, maar heeft als voordeel dat in het kader van de Richtlijn Diensten en Werken de termijnen van de aanbestedingsprocedure mogen worden verkort. Voor Europees aanbesteden is het advies van de "Centrale adviesfunctie aanbesteden" verplicht.

Europees aanbesteden kan via een openbare procedure, een niet-openbare procedure en volgens een procedure van gunning via onderhandelingen.

In de *openbare procedure* vinden selectie en gunning in een stap plaats.

In de *niet-openbare procedure* vinden selectie en gunning in twee afzonderlijke stappen plaats. In de eerste stap kunnen alle belanghebbenden zich aanmelden voor de voorselectie, waarbij wordt beoordeeld welke gegadigden geschikt zijn. Vervolgens worden de gegadigden die door de voorselectie zijn gekomen voor inschrijving in aanmerking komen.

De *procedure van gunning via onderhandeling* mag slechts plaats vinden in bepaalde expliciet in de Richtlijnen omschreven uitzonderingsgevallen.

Wanneer wordt gekozen voor een niet-openbare procedure zullen vooraf heldere selectie en gunningcriteria moeten worden opgesteld.

Gunning kan plaats vinden op basis van het criterium 'laagste prijs' of 'economisch voordeligste aanbidding'.

De gunning van de opdracht dient gepubliceerd te worden in het Supplement op het Publicatieblad van de EG.

Van de pre-selectie en de gunning dient een procesverbaal te worden opgemaakt. Daarin moet ondermeer de motivering van de gunning vermeld zijn.

Bijlage 4. Voorbeelden van aandachtspunten inkoopbeleid.

a. intern gerichte inkoopbeleid.

- definities van begrippen.
- de gestelde eisen, bijv. handelen overeenkomstig wet- en regelgeving, kennis van zaken, snelheid van handelen, transparante procesgang en doelgerichtheid.
- realiseren van prijsvoordeel.
- uitgangspunten en kaders bijv. integraal management, transparantie inkoopproces, bundeling van opdrachten, relatie met Kadernota, samenwerking met andere inkoopende organisaties, inkoopdiagnose in combinatie met inkooppakketten.
- interne uitgangspunten en kaders, onder andere verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken, mandatering, begroting, betaaltermijn en vrijheidsgraden, verankering in de P&C-cyclus, werkwijze bij grote projecten, leveranciers(voorkeurs)beleid, daaronder ook begrepen de sociale werkvoorzieningschappen, uitbesteden (externe leveranciers) of zelf doen (interne aannemers), contractenbeleid, soorten overeenkomsten, verplichtingenadministratie, nacalculatie en evaluatie, dossiervorming, integriteit en duurzaamheid.
- prestatie-indicatoren.
- bedrijfskritische leveranciers.

b. extern gerichte inkoopvoorwaarden.

De aandachtspunten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- garantiebepalingen;
- verpakking en verzending;
- bijkomende kosten;
- informatie- en waarschuwingsplicht;
- onderaanneming;
- risico- en eigendomsovergang;
- beveiliging en geheimhouding;
- integriteit;
- duurzaamheid: bijv. eisen op het terrein van milieu;
- toetsing;
- tekortkoming in de nakoming;
- boete;
- verzekering, (bank)garantie;
- relatie met leveranciersvoorwaarden.

Dit uiteraard in relatie tot de in het Burgerlijk Wetboek genoemde bepalingen.

Voorbeelden van recent vastgestelde beleidsnota's inkoop en aanbesteden zijn te downloaden van de websites van ondermeer de gemeenten Almere, Steenwijk en Zaanstad.

Bijlage 5. Voorbeelden inkooppakketten.

Voorbeelden van inkooppakketten zijn:

- accountantsdiensten;
- adviesdiensten;
- beveiliging;
- catering;

- drukwerk;
- energie;
- flexibele arbeid;
- groenvoorziening;
- ict: hardware, netwerken en infrastructuur;
- kantoorapparatuur, -artikelen, -inrichting;
- milieu en afvalzorg;
- schoonmaak;
- studie en opleiding;
- technisch facilitair;
- verzekeringen;
- wagenpark;
- webdiensten.

Bestuurlijke reactie

Overeenkomstig het protocol van de rekenkamercommissie werd het concept-rapport inclusief de conclusies en aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders gezonden voor een bestuurlijke reactie.

Op 3 september 2007 werd per brief, gedateerd 29 augustus 2007, de bestuurlijke reactie van het college door de rekenkamercommissie ontvangen.

De tekst van de reactie is hieronder integraal opgenomen:

“Geachte leden van de commissie,

De conclusie van de rekenkamercommissie dat het inkoopbeleid van de gemeente De Wolden op onderdelen niet is gewaarborgd, omdat het beheersinstrumentarium niet voldoet aan redelijkerwijs daaraan te stellen eisen, komt voor het college niet als een verrassing. Om deze reden had het college in haar activiteitenplanning voor 2006 reeds opgenomen dat een inkoopbeleid moest worden opgesteld. Het college heeft er echter voor gekozen eerst de uitkomsten van het onderzoek van de rekenkamercommissie af te wachten, zodat hiermee rekening zou kunnen worden gehouden. Het college kan zich vinden in het gros van de aanbevelingen, wat zal blijken uit de notitie ‘Inkoopbeleid’ die in december a.s. aan de raad zal worden aangeboden.

Daarnaast merkt het college op dat een aantal begrippen in de conclusie gelukkig tussen haakjes staat. Het gaat hier om de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Ten aanzien van het gebruik van deze begrippen in relatie tot het gehouden onderzoek heeft het college namelijk een aantal kanttekeningen. Bij het lezen van de conclusie en het rapport zou de lezer namelijk het idee kunnen krijgen dat de gemeente zich thans niet houdt aan wet- en regelgeving (rechtmatigheid), dan wel dat de gemeente inefficiënt inkoopt, wanneer het gaat om de harde euro’s (doelmatig- en doeltreffendheid).

De hoofdconclusies die het college trekt uit het rapport zijn, dat er een inkoopbeleid moet worden geformuleerd, dat breder van opzet is dan thans binnen de gemeentelijke organisatie gehanteerd wordt en dat met name de transparantie van het inkoopproces kan worden verbeterd door het toepassen van een aantal beheersmaatregelen.

Hierna gaat het college in haar bestuurlijke reactie nader in op een aantal zaken uit het rapport zelf, waaronder de conclusies en aanbevelingen. Daarbij heeft het college bewust gekozen voor een reactie op hoofdlijnen.

Voldoen aan wet- en regelgeving (rechtmatigheid)

Uit de conclusie van het rapport van de rekenkamercommissie zou kunnen worden afgeleid dat de gemeente zich niet houdt aan wet- en regelgeving op het terrein van inkoop en daarmee niet rechtmatig handelt, zeker wanneer het gaat om de

Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hiernaar is door de rekenkamercommissie echter geen onderzoek gedaan. De rekenkamercommissie stelt slechts dat er binnen de gemeente geen afdeling of functionaris is aangewezen die verantwoordelijk is voor het bijhouden van de verschillende het inkoopbeleid betreffende wetgeving, met daaraan verbonden het communiceren en adviseren hierover.

Het college wil op deze plaats expliciet aangeven dat de gemeente voldoet aan de vigerende wet- en regelgeving, inclusief de Europese richtlijnen. Dit blijkt ook uit het verslag van de accountant over de jaarrekening 2006, waarin deze aangeeft dat de gemeente op koers zit voor wat betreft de rechtmatigheid. De accountant heeft in dezen ook een rechtmatigheidsverklaring afgegeven. Op verzoek van het college heeft de accountant tevens expliciet stil gestaan bij (alle mogelijk) Europese aanbestedingen. Daar waar gelet op de historie hieraan nog geen invulling is gegeven, oordeelt de accountant, dat er geen sprake is van onrechtmatigheid, mits nieuwe aanbestedingen wel voldoen aan de (Europese) wet- en regelgeving. Deze aanbestedingen (schoonmaak en ICT) zijn thans in voorbereiding.

Gelet op de mogelijk verkeerde beeldvorming die het rapport op dit terrein kan oproepen, betreurt het college het dat hieraan in het rapport geen aandacht wordt besteed, terwijl de onderzoekers hierover door de secretaris-directeur wel uitdrukkelijk zijn geïnformeerd.

Doelmatig- en doeltreffendheid

De rekenkamercommissie definieert de termen doelmatig- en doeltreffendheid als volgt:

- Doelmatigheid houdt in dat het met een optimale inzet van mensen en middelen voorbereiden en uitvoeren van beleid;*
- Doeltreffendheid houdt in het bereiken respectievelijk bereikt hebben van de beoogde effecten van beleid.*

Het college vindt het jammer dat het inkoopbeleid zoals dat thans door de gemeente wordt gehanteerd door de rekenkamercommissie niet is beoordeeld op basis van bovenstaande begrippen. Het niet geformuleerd zijn van een uitvoerig beleid wil niet zeggen dat het binnen de gemeente ontbreekt aan sturing van de inkooporganisatie. De rekenkamercommissie zelf zegt hierover ook dat "het niet zo mag zijn dat zaken goed lopen ondanks (het ontbreken van)³ een adequaat beleidskader" (Conclusie, pagina 23). Het college is dan ook van mening dat wanneer het gaat om de toepassing van het huidig beleidskader, door de gemeente zeer adequaat wordt gehandeld. Dat dit beleidskader in de huidige tijdgeest niet meer geheel voldoet gelet op de toenemende noodzaak voor de overheid overal verantwoording over af te leggen, begrijpt het college natuurlijk ook en is tijdens het onderzoek duidelijk aangegeven.

³ Betreft, gelet op de leesbaarheid, een aanvulling van het college.

Het huidige beleidskader bestaat in de kern uit de volgende elementen:

- *Op basis van de geformuleerde kwaliteitseisen kostentechnisch zo scherp mogelijk inkopen;*
- *Voldoen aan wet- en (eigen) regelgeving inclusief de Europese richtlijnen;*
- *Centraal inkopen dan wel de inkoop van materiaal meenemen in de aanbesteding van een werk of project, dan wel de inkoop vanwege het kunnen realiseren van kostenvoordelen regionaal uitvoeren;*
- *Voor kleine zaken (zoals bijvoorbeeld bloemen bij jubilea) zoveel mogelijk gebruik maken van meerdere leveranciers uit de eigen gemeente.*

In het licht van bovenstaande betreurt het college het dan ook dat er bij de conclusies een aantal uitspraken wordt gedaan die niet onderbouwd dan wel nader onderzocht zijn. Hiermee doelt het college met name op de uitspraak dat vanwege “de ontoereikendheid van het intern gerichte inkoopbeleid de doeltreffendheid tekort schiet”. En de uitspraak dat “vanwege het ontbreken van inkoopvoorwaarden en de ontoereikendheid van het intern gerichte inkoopbeleid”, sprake zou zijn van bedrijfseconomische consequenties. In de conclusies wordt gesuggereerd dat hier een causaal verband aanwezig is, terwijl dat feitelijk voor de praktijk binnen de gemeente De Wolden niet wordt aangetoond c.q. ook niet onderzocht is. Er is bijvoorbeeld niet gekeken naar de resultaten van het gehanteerde inkoopbeleid en de verkregen kortingen gerelateerd aan datgene wat in de branche gebruikelijk is (benchmark) of aan het inkoopvolume. Op basis van het onderzoek zelf kan het college voor wat betreft de conclusie niet verder komen dan het in de eerste alinea heeft aangegeven.

In dit licht is het goed op te merken dat het college een extern bureau (Inkada BV) dat gespecialiseerd is in de inkoopfunctie een ‘quick inkoopscan’ heeft laten maken. Deze inkoopscan is uitgevoerd op basis van de operationele inkoopcijfers van het eerste half jaar van meerdere gemeenten. Uit deze inkoopscan blijkt dat de gemeente De Wolden op de onderzochte onderdelen en daarmee voor het gros van het inkoopvolume voor ruim 90% marktconform en dus doeltreffend inkoop. Hierbij is nog geen rekening gehouden met het feit dat de Europese aanbesteding van de schoonmaak dit jaar zal plaatsvinden en dan ook marktconform en doeltreffend zal zijn. Hiermee wordt een doeltreffendheidspercentage van ruim 95% gerealiseerd. Ten aanzien van het restpercentage is sprake van een afwijking die echter binnen de inkoopmarge valt. Dat houdt in dat het bureau van mening is dat het pas zin heeft hierop actie te ondernemen als de betreffende contracten aflopen.

Tot slot staat het college stil bij de aanbevelingen en de consequenties ervan. Zoals aangegeven wil het college het gros van de aanbevelingen overnemen. Voor wat betreft het beleggen van de functie van inkoopcoördinator merkt het college op, dat dit een goede zaak is, maar dat dit in vergelijking tot de wijze waarop dit thans georganiseerd is, mogelijk een uitbreiding van de formatie met zich mee zal

brengen. Het is mogelijk dat het college hiervoor een uitbreiding van het personele budget moet vragen. Voordat het college dit doet, wil het college echter de afweging maken of de extra te maken kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Daarbij gaat het enerzijds om opbrengsten in de zin van geld en anderzijds om opbrengsten in de zin van publieke verantwoording (transparantie). Dit laatste is natuurlijk een belangrijke taak van de overheid, maar wil het college ook beoordelen in het kader van een mogelijke toename van de administratieve lasten die we nu juist willen terugdringen.

De aanbeveling om met een verplichtingenadministratie te gaan werken, zal het college overigens niet overnemen. Alhoewel het college van mening is dat een verplichtingenadministratie nuttig kan zijn, is er een aantal redenen om hiertoe niet over te gaan. Ten eerste voegt een verplichtingenadministratie niets toe aan de wijze waarop op dit moment de administratie is georganiseerd. Uit de afgelopen jaren ingevoerde cultuur van budget is budget en afspraak is afspraak, blijkt ook dat een dergelijke administratie niet nodig is. Daar komt bij dat de invoering van een dergelijk systeem gedurende een langere periode de nodige beheersmatige inspanningen vergt van de gehele organisatie. Het college stelt op dit moment in het belang van de gemeente andere prioriteiten. Overigens merkt het college op dat ook de onderbouwing van deze aanbeveling onvoldoende is dan wel ontbreekt.

*Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van De Wolden,*

*burgemeester
Sj. Kremer*

*secretaris,
A. van Walstijn”*

NAWOORD

Algemeen

Bij brief van 3 september jl. heeft het college van burgemeester en wethouders van De Wolden een bestuurlijke reactie gegeven op het onderzoek van de rekenkamercommissie naar het inkoopbeleid.

College onderschrijft merendeel van conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie stelt de rekenkamercommissie vast dat het college het merendeel van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport onderschrijft. De hoofdconclusie dat het inkoopbeleid van de gemeente onvoldoende waarborgen bevat, wordt door het college gedeeld. Het college geeft aan dat een nieuw inkoopbeleid ontwikkeld wordt, met inachtneming van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie.

Gelet op het feit dat het college het gros van de conclusies en aanbevelingen deelt, ziet de rekenkamercommissie geen aanleiding om in dit nawoord uitgebreid in te gaan op de bestuurlijke reactie. Toch wil de rekenkamercommissie, omwille van de duidelijkheid, nog even reageren op de volgende punten die in de bestuurlijke reactie naar voren worden gebracht.

Reactie rekenkamercommissie

In de conclusie van het rapport zijn de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid tussen haakjes geplaatst. Daarmee is bedoeld om aan de raad aan te geven dat de betreffende conclusies op deze begrippen *betrekking hebben*. In het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de betreffende begrippen meegewogen bij zijn beoordeling. De rekenkamercommissie is van oordeel dat vooral waar het de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid betreft, het huidige inkoopbeleid onvoldoende waarborgen biedt om een sluitend oordeel daarover te geven. Dat de gemeente doelmatig en doeltreffend inkoop is dus moeilijk, zo niet onmogelijk, vast te stellen.

In de bestuurlijke reactie wordt gesteld dat de bevindingen van de accountant over het jaar 2006 voor wat betreft het inkoopbeleid ten onrechte niet zijn meegenomen in het rapport. Dat is niet juist. In december 2006 heeft er een gesprek plaats gevonden met de secretaris/directeur ten behoeve van het onderzoek. Op 25 april 2007 heeft de rekenkamercommissie het rapport tekstueel geaccordeerd. Vervolgens is het rapport op 9 mei 2007 aangeboden aan het ambtelijke apparaat voor een technische reactie. Het verslag van de accountant dateert van 27 april 2007. De bevindingen van de accountant konden daardoor, los van de inhoud, niet in het onderzoek van de rekenkamercommissie meegenomen worden.

Citaten uit rapporten van de accountant over 2005 en 2006

Voor de goede orde geeft de rekenkamercommissie hieronder nog een tweetal passages weer uit de rapporten van de accountant over 2005 en 2006. Deze passages onderstrepen de conclusies van de rekenkamercommissie.

Over 2005 rapporteert de accountant in haar rapportage:

“ Rechtmatigheidonderzoek.

Om redenen die zijn vermeld in de paragraaf Bevindingen kunnen wij geen oordeel geven over de totstandkoming in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen, van de in deze jaarrekening opgenomen baten en lasten alsmede de balansmutaties.”

Over 2006 plaatst de accountant de volgende opmerkingen over rechtmatigheid:

“Om de naleving van de Europese aanbestedingsregels vast te stellen hebben wij per jaareinde in samenwerking met gemeente De Wolden hierop een gerichte controle uitgevoerd. Dit betreft geen integrale controle, maar een beoordeling op risicocategorieën en omvangrijke financiële posten. Uit onze controle zijn geen grote tekortkomingen gebleken met een financieel effect in de jaarrekening 2006. Wel is gebleken dat (conform voorgaande jaren) sprake is van oude contracten van voor 2004 die niet conform de Europese richtlijnen zijn aanbesteed. Op basis van geldende richtlijnen zijn dit geen grote tekortkomingen die wij in het kader van onze jaarrekeningcontrole als financiële fout mee dienen te nemen.

Wij hebben geconstateerd dat een tweetal contracten (inzake schoonmaak en ICT) ten onrechte niet Europees zijn aanbesteed. Een contract betreft een dienst, waarbij een contract voor bepaalde tijd is aangegaan. Dit contract is afgesloten in 2003 en loopt tot het jaar 2007/2008. Op basis van de kadernota Rechtmatigheid (van het platform Rechtmatigheid) wordt dit contract niet als onrechtmatig beschouwd voor de jaarrekening 2006, aangezien dit contract afgesloten is voor de invoering van de accountantscontrole naar rechtmatigheid in 2004. Wel hebben wij het College geadviseerd om voor een adequate aanbesteding te zorgen wanneer het contract afloopt. Het tweede contract betreft een dienst, waarbij een contract voor onbepaalde tijd is aangegaan. Dit contract is ook afgesloten voor het jaar 2004. Naar onze mening had dit contract in de afgelopen jaren al opgezegd kunnen worden en opnieuw aanbesteed conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In de kadernota Rechtmatigheid is voor deze situaties tot op heden niets concreets aanbevolen. Derhalve hebben wij op basis van de algemene stelling in de kadernota Rechtmatigheid over contracten van voor 2004 dit contract niet als fout meegerekend in onze controle.

Mogelijk dat in de komende jaren hier wel specifieke richtlijnen voor worden bepaald in de kadernota Rechtmatigheid. Op dat moment zal onze zienswijze ten aanzien van deze contracten wellicht veranderen. Wij hebben van het college begrepen dat deze dienst in 2007 Europees zal worden aanbesteed.

Voor 2007 is het van belang dat de interne toetsing op het naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen en de hierop gebaseerde BAO wordt aangescherpt en wordt opgenomen in de interne toetsing op de waarborging van rechtmatigheid.”

Bovenstaande twee citaten uit de rapporten van 2005 en 2006 zijn integraal overgenomen, om de raad in de gelegenheid te stellen zelf een duidelijk beeld te vormen.

De rekenkamercommissie blijft van oordeel dat om zicht te houden op de uitputting van budgetten en in de ruimte in de begroting het belangrijk is om niet alleen inzicht te hebben in de reeds betaalde rekeningen, maar ook in de openstaande verplichtingen. Een verplichtingenadministratie is dan ook noodzakelijk om altijd een up-to-date overzicht te hebben van het budget, budgetruimte en gerealiseerde kosten.