

Rapportage

AANBESTEDINGEN IN MIDDEN-DRENTHE

REKENKAMERONDERZOEK NAAR INKOOP EN AANBESTEDING IN MIDDEN-DRENTHE

Aan

Rekenkamercommissie Midden-Drenthe

Referentiecode: 000445.001.01

Van

Arie van der Ven

Rob Postelmans

Mariëlle van Oosterhout

24 januari 2011

PARTNERS⁺PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

MARKVELD 26 . 5261 EB VUGHT

POSTBUS 115 . 5260 AC VUGHT

TELEFOON (073) 658 70 80

WWW.PARTNERSENPROPPER.NL

INFO@PARTNERSENPROPPER.NL

KVK 33300373

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|--|----|
| 1 | Kern..... | 2 |
| 1.1 | Conclusies | 2 |
| 1.2 | Aanbevelingen | 4 |
| 2 | Beleid | 5 |
| 2.1 | Beleid | 5 |
| 2.2 | Uitvoeringsregels | 5 |
| 2.4 | Beoordeling beleid en uitvoeringsregels..... | 7 |
| 3 | Uitvoering..... | 10 |
| 3.1 | Type aanbestedingvorm..... | 10 |
| 3.2 | Betrokken partijen | 10 |
| 3.3 | Uitvoering conform beleid | 11 |
| 3.4 | Effectief en efficiënt..... | 13 |
| 4 | Controle..... | 15 |
| Bijlage 1 | Onderzoeksopzet | 16 |
| Bijlage 2 | Bronnenlijst | 19 |
| Bijlage 3 | Respondentenlijst | 20 |
| Bijlage 4 | Normenkader..... | 21 |
| Bijlage 5 | Bestuurlijke reactie | 22 |
| Bijlage 6 | Nawoord Rekenkamer..... | 24 |

1 Kern

Tijdens het opstellen van het jaarprogramma 2008 van de rekenkamercommissie Midden-Drenthe heeft de gemeenteraad aangegeven belangstelling te hebben voor een onderzoek naar aanbestedingen. De rekenkamercommissie heeft besloten een onderzoek uit te voeren naar het inkoopbeleid en de uitvoering ervan in de periode 2007-2009. Het thema aanbestedingen past in de onderzoeksagenda en onderzoekscriteria van de rekenkamercommissie. Aanbestedingen vertegenwoordigen een financieel belang voor de gemeente en kunnen een risico voor de organisatie met zich meebrengen. Daarnaast past het thema binnen de missie van de rekenkamercommissie. Met het onderzoek wil de rekenkamercommissie de raad meer inzicht geven in het proces van aanbesteden en aanbevelingen doen voor verbeteringen.

Het aanbestedingsbeleid en de uitvoering ervan binnen de gemeente Midden-Drenthe is getoetst aan een normenkader. Dit kader is voor dit onderzoek opgesteld op basis van het vigerende Inkoopbeleid en het Inkoophandboek van de gemeente Midden-Drenthe. In het inkoopbeleid van de gemeente zijn de uitgangspunten van het aanbestedingsbeleid opgenomen. In het inkoophandboek zijn de uitgangspunten uitgewerkt in concrete stappenplannen. Per type en vorm van aanbesteding is een stappenplan opgesteld. Het normenkader is door de rekenkamercommissie op 10 juni 2010 vastgesteld (bijlage).

Tijdens het onderzoek is de volgende hoofdvraag beantwoord:
‘Vinden gemeentelijke aanbestedingen in Midden-Drenthe plaats conform de geldende wet- en regelgeving en wordt het aanbestedingsbeleid op een doelmatige en doeltreffende wijze uitgevoerd?’

De feitelijke praktijk in de gemeente is onderzocht middels interviews met vertegenwoordigers van het college en de ambtelijke organisatie. Negen geselecteerde aanbestedingsdossiers uit de jaren 2007 (3), 2008 (4) en 2009 (2) zijn getoetst aan het normenkader. De selectiecriteria waren: volledige spreiding over alle afdelingen en type aanbesteding. Het onderzoeksmodel werd ondersteund door een schematische weergave van het inkoopproces (fig.1) van de gemeente Midden-Drenthe.

1.1 Conclusies

- 1 Sinds de komst van de coördinator in 2007 is de aanbestedingsorganisatie aantoonbaar verbeterd.

Gevraagd en ongevraagd wordt door de coördinator advies gegeven en zicht gehouden op de aanbestedingsprocessen. Budgethouders kunnen tijdens het aanbestedingsproces de coördinator raadplegen. Tijdens de voor dit onderzoek uitgevoerde audits is gebleken dat de coördinator steeds nadrukkelijker betrokken wordt door de verantwoordelijke budgethouders. Bij enkele van de onderzochte dossiers bleek dat dit in beperkte mate gebeurt, met name bij de afdeling Openbare Werken, die daarmee afwijkt van de overige afdelingen.

- 2 De aanbestedingsdossiers zijn niet compleet.

Het startdocument uit het inkoophandboek van de gemeente Midden-Drenthe is bedoeld als richtlijn voor de dossiervorming. In de aanbestedingsdossiers van de afdeling Openbare Werken is het startdocument niet terug te vinden. Dit werkt belemmerend door in de dossiervorming tijdens het gehele aanbestedingsproces.

- 3 Het inkoopbeleid van de gemeente is niet congruent met de in het inkoophandboek opgenomen stappenplannen.

Het ontbreekt in de stappenplannen die als handleiding voor de budgethouder dienen, aan cruciale informatie.

- 4 Er is spanning tussen het inkoopbeleid van de gemeente en de uitvoering.

De praktijk van het inkopen en aanbesteden vindt niet altijd plaats volgens het inkoopbeleid en het inkoophandboek van de gemeente. Het lijkt de rekenkamercommissie moeilijk voor de gemeenteraad om te monitoren.

- 5 De gemeente Midden-Drenthe is niet het toonbeeld van duurzaam inkopen.

In het inkoopbeleid van de gemeente is de kernwaarde duurzaamheid opgenomen. In het inkoophandboek is in geen enkele stap terug te vinden waarin het overwegen van duurzaamheidcriteria centraal staat. Daarnaast is de exacte inhoud van het begrip bij de geraadpleegde medewerkers van de gemeente niet of nauwelijks duidelijk.

- 6 Tijdens en na de oplevering van projecten is aandacht voor bewaking en evaluatie onvoldoende aanwezig.

Nadat een aanbesteding is gegund (Bestellen) krijgen de laatste twee fasen van het aanbestedingsproces (Bewaken en Nazorg) nauwelijks aandacht. Toezicht en regie op aanbestede projecten wordt bij een aantal onderzochte aanbestedingen overgelaten aan derden.

- 7 Het ontbreekt aan een strategisch overzicht van de inkopen binnen de gemeente Midden-Drenthe.

Door het ontbreken van een integraal overzicht koopt de gemeente weinig centraal in. Er is geen inkoopjaarplan. Er wordt te weinig voordeel gehaald uit schaalgrootte bij inkoop. De gemeente heeft geen overzicht over de aflopende contracten. Hierdoor is het lastig tijdig te reageren op aflopende contracten.

1.2 Aanbevelingen

GEMEENTERAAD:

- A Spreek uit in hoeverre de raad belang hecht aan duurzaamheid als kernwaarde en deze kernwaarde moet worden toegepast bij aanbestedingsprocedures.
- B Bevorder de werking van de kernwaarde duurzaamheid bij aanbestedingen door kaders vast te stellen waarin alle kernwaarden zijn voorzien van meetbare indicatoren.
- C Zorg als gemeenteraad dat de organisatie in control is en blijft. Vraag het college om periodieke rapportages over de knelpunten en resultaten van de aanbestedingen (alle fasen van het aanbestedingsproces).

COLLEGE:

- A De dossiervorming bij aanbesteden is te verbeteren. Elk dossier dient te beschikken over een startdocument. Om overzicht te kunnen houden zal elk startdocument worden geparafeerd door de inkoopcoördinator.
- B De afdeling Openbare Werken dient zich te conformeren aan het vigerend inkoopbeleid en de uitvoering ervan.
- C Het inkoophandboek zal moeten worden ‘gesynchroniseerd’ met het vastgestelde inkoopbeleid. Het is aan te bevelen om dit in combinatie te doen met het aanpassen van het inkoopbeleid op de nieuwe wetgeving op het terrein van aanbestedingen, die eind 2010 verschijnt. Pas daarnaast het inkoopbeleid aan op de praktijk of de praktijk op het inkoopbeleid.
- D Om meer zicht te krijgen op de uitvoering van aanbestedingen door leveranciers (Bewaken en Nazorg) is het aan te bevelen om de rol van de gemeente als toezichthouder te versterken (toezicht en regie niet meer uitbesteden).
- E Ontwikkel een systematiek voor het verkrijgen van strategisch en integraal overzicht van inkoop. Stel jaarlijks een inkoopjaarplan op.

2 Beleid

Past het aanbestedingsbeleid van de gemeente Midden-Drenthe binnen de Europese en nationale wetgeving? Welke rol hebben raad en college gespeeld bij de ontwikkeling van dit beleid?

In dit hoofdstuk is de beoordeling van het beleid en de uitvoeringsregels bij inkoop en aanbestedingen door de gemeente Midden-Drenthe beschreven.

2.1 Beleid

Het college van burgemeester en wethouders heeft 16 mei 2007 het ‘Inkoopbeleid gemeente Midden-Drenthe’ vastgesteld. Doel van het inkoopbeleid is “het verkrijgen van een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs en zo laag mogelijke risico’s. Anders gezegd voldoen aan de wet en regelgeving en het verdienen van geld”. Kernwaarden uit het inkoopbeleid zijn: “integriteit, betrouwbaarheid, eerlijke en gelijke kansen voor leveranciers (non-discriminatie), transparantie, objectiviteit en duurzaamheid”.²

2.2 Uitvoeringsregels

Het inkoopbeleid is verder uitgewerkt in het ‘Inkoophandboek’, dat een toelichting en praktische uitwerking geeft van het inkoopbeleid. In het inkoopbeleid zijn zeven processtappen beschreven:



Figuur 1. Schematische weergave inkoopproces³

Uit het inkoophandboek blijkt dat niet al deze zeven stappen altijd op dezelfde manier worden uitgevoerd. Dit hangt af van de aanbestedingsvorm gebaseerd op het bedrag van de inkoop: bij een hoger bedrag hanteert de gemeente een zwaardere procedure. Daarnaast hangt de keuze af van het soort aanbesteding. Het aanbesteden van werken vraagt een andere procedure dan het aanbesteden van leveringen en diensten. Ingedeeld naar de vier elementen uit het onderzoeksmodel worden de zeven processtappen (figuur 1) door de onderzoekers als volgt uitgewerkt.

A AFWEGEN

¹ Onderzoeksvragen uit de onderzoeksopdracht van de rekenkamercommissie.

² Inkoopbeleid gemeente Midden-Drenthe, p.3.

³ Inkoopbeleid gemeente Midden-Drenthe, p.6.

- 1 **Oriëntatie.** De inkoopende ambtenaar bepaalt de inkoopbehoefte en voert marktonderzoek uit om een beeld te krijgen van de markt en de mogelijke leveranciers.
- 2 **Specificeren.** De inkoopende ambtenaar stelt een programma van eisen op. Hierin staan alle gegevens die van belang zijn voor de opdrachtnemer, onder andere de criteria waarop de offerte uiteindelijk beoordeeld wordt. De ambtenaar kiest ook voor een aanbestedingsprocedure op basis van het in te kopen product en de verwachte kosten. De ambtenaar kan kiezen uit:

| Type aanbesteding | Bedrag excl. BTW Leveringen ⁴ en diensten ⁵ : | Bedrag excl. BTW voor Werken ⁶ : |
|--|---|---|
| Enkelvoudig onderhands (minimaal 1 offerte) | tot € 6.000 | tot € 15.000 |
| Meervoudig onderhands (minimaal 3 offertes) | € 6.000 tot € 193.000 | € 15.000 tot € 100.000 |
| Openbaar aanbesteden | Niet verplicht, maar mag wel als voldoende gebruik gemaakt kan worden van concurrentievoordeel. | € 100.000 tot € 4.845.000 |
| Openbaar aanbesteden met voorgaande selectie | | |
| Europees | Vanaf € 193.000 | Vanaf € 4.845.000 |

Figuur 2. Tabel drempelbedragen gemeente Midden-Drenthe⁷

Afwijken van het beleid is alleen mogelijk als het college een schriftelijke motivatie heeft goed gekeurd, waarom is afgeweken.⁸ Criteria hiervoor zijn niet opgenomen in het Inkoopbeleid.

⁴ Onder een ‘levering’ wordt verstaan: “de aankoop, leasing, huur of huurkoop van producten met of zonder koopoptie. Voorbeelden hiervan zijn meubilair, kantoorartikelen en machines. Een opdracht die betrekking heeft op levering van producten en bijkomend op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren wordt beschouwd als een opdracht voor leveringen”. (Inkoophandboek Midden-Drenthe, p.6)

⁵ Een ‘dienst’ is “een opdracht voor dienstverlening tussen de gemeente en een dienstverlenende partij. Het gaat hier om niet-tastbare producten. Voorbeelden hiervan zijn schoonmaak, financiële diensten, onderhoud verschillende apparaten en machines. (Inkoophandboek Midden-Drenthe, p.6.)

⁶ “Onder het aanbesteden van een werk wordt bijvoorbeeld verstaan het plegen van nieuwbouw en het aanleggen van wegen en riolering.” (Inkoophandboek Midden-Drenthe, p.13)

⁷ Opgesteld op basis van de verschillende procedures in het inkoophandboek.

⁸ Inkoopbeleidgemeente Midden-Drenthe p.9.

- 3a **Selecteren.** De ambtenaar stelt een offerteaanvraag op en maakt die kenbaar bij de potentiële leveranciers. De manier waarop is afhankelijk van de gekozen aanbestedingsprocedure. Bij een ‘meervoudig onderhandse’ aanbesteding heeft de ambtenaar vooraf minimaal drie leveranciers geselecteerd. Bij een openbare aanbesteding publiceert de ambtenaar de offerteaanvraag op bijvoorbeeld een internetsite. Leveranciers nemen dan zelf contact op met de gemeente.

B CONTRACTEREN

- 3b **Selecteren** van de ‘beste’ leverancier. De ambtenaar beoordeelt na ontvangst op een objectieve manier welke offerte het beste voldoet aan het programma van eisen. De ambtenaar gebruikt een ‘beoordelingsmatrix’ om helder te maken in welke mate de offertes voldoen aan de diverse criteria uit het programma van eisen. De ambtenaar verwerkt de beoordeling in een ‘proces-verbaal van gunning’. In het inkoopbeleid stelt het college dat offertes beoordeeld worden op basis van de ‘economisch meest voordelige aanbidding’. Dit omvat een beoordeling op “zowel prijs, kwaliteitscriteria en duurzaamheid”⁹. Het college wil alleen bij zeer gedetailleerd omschreven opdrachten een keuze maken op basis van de ‘laagste prijs’. Leveranciers die het minst voldoen aan de criteria krijgen een afwijzingsbrief.
- 4/5 **Contracteren en bestellen.** De inkoopende ambtenaar bevestigt bij de ‘beste’ leverancier de opdracht door middel van een order en orderbevestiging. De leverancier dient de orderbevestiging getekend terug te sturen.

C BEWAKEN

- 6 **Bewaken.** Voor de inkoop vindt in deze stap de bewaking van het contract plaats en de verificatie van de factuur. De budgethouder is eindverantwoordelijk en controleert de voortgang van het inkoopproces. Om het mogelijk te maken dat een derde het proces achteraf toetst bouwt de inkoopende medewerker een dossier op. Het inkoophandboek bevat daarvoor de ingrediënten.

D EVALUATIE EN CONTROLE

- 7 **Nazorg.** De inkoopcoördinator ondersteunt bij de evaluatie van de leverancier met de betreffende afdeling.

2.4 Beoordeling beleid en uitvoeringsregels

BELEID

Uit de bestudering van de aanbestedingsdossiers en uit interviews blijkt, dat het inkoopbeleid van de gemeente Midden-Drenthe op enkele punten niet congruent is met gestructureerde processen in het stappenplan (zie 2.2). Een tweede opvallende beleidskwestie is dat de kernwaarde ‘duurzaamheid’ vrijwel niet herleidbaar is naar enige vorm van vastgesteld beleid binnen de gemeente Midden-Drenthe.

De uitvoeringsregels van de gemeente Midden-Drenthe zijn compact vormgegeven in acht stappenplannen. De regels stellen de inkoopende ambtenaren daarmee in staat om

⁹ Inkoopbeleid gemeente Midden-Drenthe, p.8.

achtereenvolgens de juiste stappen te ondernemen op basis van de gekozen aanbestedingsvorm en het soort aanbesteding. Enkele opvallende punten:

- Het beleid en de uitvoeringsregels ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn, conform artikel 27 van de door de raad vastgestelde ‘Financiële Verordening’, vastgesteld door het college. Dit heeft tot gevolg dat de accountant de gemeentelijke regels niet automatisch meeneemt bij de rechtmatigheidstoets. In het door de gemeenteraad vastgestelde normenkader voor de accountant zijn ook geen B&W besluiten opgenomen. Dit betekent dat de accountant bij de rechtmatigheidstoets alleen toetst op landelijke- en Europese richtlijnen. Een onafhankelijke, periodieke controle op de naleving van de eigen regels is hierdoor in de gemeente Midden-Drenthe niet standaard geregeld. Er vindt aan de hand van een rechtmatigheidstoets wel een interne controle plaats. In het Intern controleplan van de gemeente voor 2008 en 2009 (vanaf pagina 9) is opgenomen dat: “De omvang van het onderzoek (naar de aanbesteding van leveringen en diensten, red.) bestaat uit de controle van een 4-tal projecten met betrekking tot een aanbesteding.”
- In het inkoopbeleid zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden van diverse functionarissen gekoppeld aan de zeven processtappen. In het inkoophandboek zijn de processtappen op onderdelen wel terug te vinden, maar niet integraal herkenbaar. Delen van het inkoopbeleid komen niet terug in de stappenplannen in het inkoophandboek. De gemeente Midden-Drenthe loopt hiermee het risico dat een inkopende ambtenaar de voor een stap verantwoordelijke persoon onbewust niet inschakelt. Toezicht en afdoende dossiervorming ontbreken op dit punt.
- In het inkoopbeleid heeft het college de keuzevrijheid bij de selectie van leveranciers bij onderhandse aanbestedingen beperkt. De inkopende ambtenaar moet bij een meervoudige procedure minimaal een leverancier selecteren die de afgelopen twee jaar geen zaken met de gemeente Midden-Drenthe heeft gedaan en mag bij enkelvoudig aanbestede werken niet meer dan twee keer per jaar dezelfde aannemer inhuren.¹⁰ Het inkoopbeleid bevat ook de bepaling dat plaatselijke ondernemers geen voorkeursbehandeling mogen krijgen.¹¹ Het inkoophandboek, dat de praktische uitwerking is van het inkoopbeleid, bevat deze bepalingen niet. De gemeente loopt hiermee het risico dat ambtenaren zich niet bewust zijn van deze bepalingen. De gemeente loopt hiermee een risico op onrechtmatig inkopen.
- De wens van het college om alleen bij zeer gedetailleerd omschreven opdrachten de offerte met de ‘laagste prijs’ te selecteren is niet expliciet opgenomen in het inkoophandboek. In het inkoophandboek staat wel dat de ambtenaar gebruik moet maken van een beoordelingsmatrix, maar niet welk criterium hierbij het zwaarste weegt. De gemeente loopt hiermee het risico dat inkopende ambtenaren vanuit het oogpunt van ‘gewoonte’ of ‘gemak’ offertes beoordelen op de laagste prijs. Dit beperkt de doeltreffendheid van de inkoop.

¹⁰ Inkoopbeleid gemeente Midden-Drenthe p.9.

¹¹ Inkoopbeleid gemeente Midden-Drenthe p.8.

- De regels in de gemeente Midden-Drenthe gaan niet expliciet in op de controle van de kwaliteit van het geleverde product (C: bewaken) en de evaluatie van het proces (D: evaluatie). Het inkoophandboek bevat alleen aanwijzingen voor de opbouw van het archiefdossier en de stapsgewijze opbouw als handleiding voor de inkopende ambtenaar ‘stopt’ bij de orderbevestiging. In het inkoopbeleid staat dat de budgethouder eindverantwoordelijke is en de voortgang van het proces bewaakt. De gebruiker is de ‘beslisser’ bij de stappen ‘bewaken’ en ‘nazorg’. Bij deze stappen informeert de gebruiker de budgethouder en het bedrijfsbureau, ondersteunt door de inkoopcoördinator. De gemeente Midden-Drenthe loopt hierdoor het risico dat inkopende medewerkers zich onvoldoende bewust zijn van het feit dat deze stappen een integraal onderdeel (zouden moeten) zijn van het inkoopproces. Dit kan tot gevolg hebben dat de organisatie onvoldoende ‘leert’ van goede en/of slechte ervaringen. Dit is niet doeltreffend en niet doelmatig.
- De gemeente Midden-Drenthe heeft sjablonen ontwikkeld voor de offerteaanvraag. De inkoopvoorwaarden zijn standaard opgenomen met verwijzing naar het inkoophandboek. Dit maakt het voor de inkopende medewerkers gemakkelijk om aan de eisen te voldoen. Het college voorkomt hiermee onnodige risico’s die kunnen ontstaan als inkopende ambtenaren vergeten de inkoopvoorwaarden mee te sturen. Het bijvoegen van de inkoopvoorwaarden wordt niet standaard toegepast. Dit beperkt de volledigheid en zorgvuldigheid voor zowel de gemeente als de leverancier van het inkoopdossier.

3 Uitvoering

3.1 Type aanbestedingvorm

Welk type aanbestedingen verricht de gemeente?

Om inzicht te kunnen verschaffen in de aanbestedingsvorm in de onderzoeksperiode 2007-2009 is door het secretariaat van de rekenkamercommissie veel werk verricht om een overzicht te krijgen van het aantal aanbestedingen. Uiteindelijk is een lijst met 60 representatieve aanbestedingsdossiers opgesteld waaruit een selectie is gemaakt.

| Jaar | Aanbestedingsvorm | Aantal |
|--------------------|-------------------|--------|
| 2006 ¹² | Europees | 1 |
| | Meervoudig | 2 |
| | Openbaar | 2 |
| 2007 | Europees | 3 |
| | Meervoudig | 8 |
| | Openbaar | 4 |
| 2008 | Europees | 4 |
| | Meervoudig | 18 |
| | Openbaar | 2 |
| 2009 | Europees | 4 |
| | Meervoudig | 11 |
| | Openbaar | 1 |

Figuur 3. Overzicht aantal aanbestedingsvormen 2007-2009

3.2 Betrokken partijen

Welke partijen spelen een rol bij de uitvoering van dit beleid en welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben zij?

Het inkoopbeleid beschrijft per stap welke partijen de budgethouder moet betrekken.

| | Oriëntatie | Specificeren | Selecteren | Contracteren | Bestellen | Bewaken | Nazorg |
|-------------------|------------|--------------|------------|--------------|-----------|---------|--------|
| Inkoopcoördinator | O | O | O | O | O | O | O |
| Afdelingshoofd | I/B/O | O | I | I/A | | | |
| Budgethouder | B | B/O | B | A | I | I | I |
| Materiedeskundige | B | B | B | O | C | I | I |
| Bedrijfsbureau | | | | I | | | |
| Gebruiker | | | | I | B | B | B |

Figuur 4. Verantwoordelijken per processtap¹³

B=beslissen; I= te informeren; O=ondersteunen van de beslisser;

C=te consulteren bij uitvoering van werkzaamheden; A=autoriseren van beslissingen.

¹² Aanbestedingsdossiers 2006 vallen buiten dit onderzoek

¹³ Processtappen en verantwoordelijkheden Inkoopbeleid gemeente Midden-Drenthe, p.6.

3.3 Uitvoering conform beleid

Vindt de uitvoering van het beleid in de praktijk plaats volgens het gemeentelijk beleid?

Voor de uitwerking van deze onderzoeksvraag zijn audits uitgevoerd. Hiervoor werden negen representatieve aanbestedingsdossiers geselecteerd, voorgelegd en geaccordeerd door de rekenkamercommissie. Het aanbestedingsproces is tijdens audits getoetst aan het normenkader, dat was opgesteld en vastgesteld door de rekenkamercommissie op basis van het Inkoopbeleid en het Inkoophandboek gemeente Midden-Drenthe.

AUDITS

Om te kunnen onderzoeken of de praktijk van het aanbesteden verloopt conform het vigerende beleid zijn door de onderzoekers in juli en augustus 2010 negen audits uitgevoerd. Elke audit startte met een dossierstudie, gevolgd door een interview met de medewerker die verantwoordelijk is voor het aanbestedingsproces. Met behulp van een vooraf aan de respondent toegestuurde vragenlijst¹⁴ werd getoetst of de aanbesteding had plaats gevonden conform het inkoopbeleid en de uitvoeringregels in het inkoophandboek (het van toepassing zijnde stappenplan)¹⁵. De beantwoording van de vragen is getoetst aan het normenkader. Elke audit duurde gemiddeld 2 uur.

Tijdens de audits is door de onderzoekers geconstateerd dat na de vaststelling van het inkoopbeleid in 2007 en de komst van de inkoopcoördinator er een verbeterslag is gemaakt in het op orde krijgen van het aanbestedingsbeleid. Op basis van de resultaten uit de audits valt op te maken dat aan veel normen uit het inkoopbeleid en inkoophandboek wordt voldaan! Uiteraard zijn er nog zaken die verbeterd kunnen worden.

In de onderstaande tekst zijn in de kaders citaten uit de door respondenten geverifieerde verslagen opgenomen. Het betreffen geen bevindingen of conclusies van de rekenkamercommissie maar illustrerende uitspraken van de respondenten.

AFWIJINGEN NORMENKADER

- 1 Er is geen gemeentelijk inkoopjaarplan, waardoor een integraal overzicht van de te verwachten aanbestedingen op jaarbasis ontbreekt (p.5 Inkoopbeleid).
- 2 Bij de afdeling Openbare Werken ontbreekt in de aanbestedingsdossiers structureel het startdocument, waardoor de behoefteomschrijving onvoldoende is geëxpliciteerd (p.5. Inkoophandboek).
- 3 Uit de tijdens de audits onderzochte dossiers is niet gebleken dat binnen de gemeente Midden-Drenthe actief wordt gestuurd op het verkrijgen van schaalvoordeel bij aanbestedingen door zoveel mogelijk met één geschikte leverancier een inkooppakket samen te stellen (p.8 Inkoopbeleid).¹⁶

¹⁴ De structuur van de vragenlijst correspondeert met de inrichting van het normenkader.

¹⁵ De ambtelijke organisatie geeft in de technische reactie aan dat het gemeentelijk inkoopbeleid niet voor alle aanbestedingen geldt. Bij RAW-bestekken op het terrein van asfalt, klinkers, riolering is dat bijvoorbeeld het geval.

¹⁶ De ambtelijke organisatie geeft in de technische reactie aan dat het beeld van de ambtelijke organisatie is dat er voorbeelden zijn waarbij dit is gebeurd: schoonmaak,

- 4 De taakverdelingen en verantwoordelijkheden fluctueren per aanbestedingsproces. Ook binnen afdelingen zelf zijn verschillen geconstateerd die daarmee afwijken van de vastgelegde taakverdeling in het inkoopbeleid (p.5).
- 5 Het proces-verbaal van gunning (p.13 Inkoophandboek) wordt indien vereist niet in alle gevallen opgemaakt.
- 6 Het meesturen van de inkoopvoorwaarden bij de orderbevestiging blijft in een aantal gevallen achterwege (Inkoophandboek).
- 7 In opdrachtbevestigingen ontbreekt regelmatig de informatie over het formele opdrachtgeverschap, aanspreekpunt, probleemstelling, doel, kwaliteitseisen, prijs en tijdsplanning. Er wordt vaak wel verwezen naar de offerte van de leverancier waarin deze zaken vermeld zijn.

“Bij bepaalde inkopers zit nog wat historie in het hoofd. Het afscheid nemen van leveranciers waar de gemeente al lang mee samenwerkt, blijkt wel eens lastig”.

- 8 Zorgvuldige, toegankelijke en volledige dossiervorming is nog een zwakke schakel in de aanbestedingsprocessen (p.4 Inkoopbeleid, p.2 Inkoophandboek). Vooral de afdeling Openbare Werken wijkt op dit punt sterk af van de gestelde normen.
- 9 Inherent aan de keuze van de gemeente Midden-Drenthe voor een gecoördineerde inkooporganisatie is er een beoogde samenhang tussen enerzijds de strategisch en tactische inkoop op centraal niveau en anderzijds de operationele inkoop op afdelingsniveau. (p.5 Inkoopbeleid). Deze beoogde samenhang wordt in grote mate aangebracht door de inkoopcoördinator. Het ontwikkelen van strategisch inkoopbeleid op centraal niveau (organisatiebrede inkoop) blijft in dit verband achter. Uit de audits blijkt dat de inkoopcoördinator onvoldoende inzicht verwerft in afdelingoverschrijdende aanbestedingen, teneinde opdrachten te kunnen bundelen (schaalvoordeel).¹⁶ Medewerking van budgethouders is een relevante factor.
- 10 Het vroegtijdig inschakelen van de inkoopcoördinator bij het inkoopproces (p.7 Inkoopbeleid) wordt bij vrijwel alle aanbesteding gedaan. De afdeling Openbare Werken heeft de neiging om de inkoopcoördinator in een later stadium te informeren en te betrekken.¹⁷

“Sinds de invoering van het huidige aanbestedingsbeleid wordt openbaar aanbesteed wanneer het beleid hier om vraagt. Er is geen sprake van een grote verbetering ten opzichte van de situatie voordat dit beleid werd ingevoerd. De aannemers zijn nog vaak dezelfde aannemers waar de gemeente eerst zaken mee deed.”

- 11 Bij alle audits is vast komen te staan dat na de ordebevestigingen (Bestellen) de fase van Bewaken en Nazorg sterk onderbelicht blijft. Het bewaken van de contractuele

drukwerk, multifunctionals, kantoorartikelen, schoonmaakartikelen, energie, abonnementen, slootonderhoud, Wmo, stemhokken.

¹⁷ De ambtelijke organisatie geeft in de technische reactie aan dat het klopt dat de inkoopcoördinator niet alle procedures van de afdeling Openbare Werken begeleidt. Bij openbare aanbestedingen wordt in verband met de juridische complexiteit altijd een extern bureau ingeschakeld. Inkoop is daarvan op de hoogte.

verplichtingen en afspraken over kwaliteitseisen, planning, kosten etc. verdient extra aandacht (regie op de processen).

AFWIJINGEN KERNWAARDEN

Bij inkoop en aanbestedingen door de gemeente Midden-Drenthe worden volgens het vastgestelde beleid zeven kernwaarden in acht genomen:

- 1 Integriteit
- 2 Betrouwbaarheid
- 3 Eerlijke en gelijke kansen voor leveranciers (non-discriminatie)
- 4 Transparantie
- 5 Objectiviteit
- 6 Controleerbaarheid voor Bestuur, Management, Burgers en Bedrijven
- 7 Duurzaamheid

De eerste zes kernwaarden uit het inkoopbeleid zijn verwerkt in de aanbestedingsprocessen (de acht in het inkoophandboek opgenomen stappenplannen) en daarom ook voor dit onderzoek opgenomen in het normenkader. Een uitzondering hierop is het toetsen van de controleerbaarheid voor burgers en bedrijven, omdat deze niet behoorden tot de onderzochte doelgroep. Wel is gebleken dat bij aanbestedingen waar de burgers een rechtstreeks belang hadden bij de aan te besteden werken er zorgvuldig met de opvattingen van de bevolking rekening wordt gehouden.

“In één van de dorpen hebben we de burgers zeer nauw betrokken bij de aanbesteding van een werk. We hebben de matrix met de stemverhoudingen voor de inkoopcriteria conform het inkoophandboek toegepast. De prijs was in dit geval niet doorslaggevend. Het belang van de burgers woog het zwaarst.”

Een markante afwijking van het in acht nemen van kernwaarden bij aanbestedingen is de kernwaarde duurzaamheid. De gemeente Midden-Drenthe worstelt met het expliciet ontwikkelen van een duurzaamheidsbeleid en het toepassen ervan bij aanbestedingen. Een kleine uitzondering hierop is vastgesteld bij de aanschaf van dienstauto's die wel op basis van duurzaamheid worden aangeschaft. Hier zijn overigens de economische motieven leidend.

“Duurzaamheid komt niet krachtig in de gemeente naar voren. Het niet van toepassing verklaren van duurzaamheid is geen bewuste keuze geweest. Het criterium duurzaamheid is lastig toepasbaar.”

3.4 Effectief en efficiënt

Worden de aanbestedingen doelmatig en doeltreffend gerealiseerd? Is het aanbestedingsbeleid voldoende bekend in de organisatie? Weten medewerkers wat de afspraken zijn ten aanzien van aanbestedingen?

Tijdens de negen audits hebben de verantwoordelijke medewerkers uitleg gegeven over de wijze waarop de aanbestedingen tot stand komen. Hoewel de dossiers niet altijd afdoende informatie hebben kunnen verschaffen over de doelmatigheid en de

doeltreffendheid is door de onderzoekers geconstateerd dat de afwegingen die worden gedaan om tot aanbesteding te komen in voldoende mate worden beoordeeld in het belang van beoogde doelstellingen. In algemene zin kan worden gesteld dat de aanbestedingen door de gemeente Midden-Drenthe doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd.

Meer in het bijzonder is de doelmatigheid en doeltreffendheid gebaat bij een betere afstemming tussen de afzonderlijke afdelingen om tot een potentiële bundeling te komen bij aanbestedingen (schaalvoordeel). Ook in de fase van Bewaken en Nazorg is het besteden van meer aandacht aan toezicht op aanbestede projecten in het belang van meer doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarnaast ontbreekt het aan contractmanagement. Er is geen functie om het einde van contracten te signaleren.

“Het aflopen van contracten overkomt de gemeentelijke organisatie nu nog te vaak. Het aflopen van een contract moet eerder worden gesignaleerd.”

Uit de interviews en audits is gebleken dat vooral door de rol van de inkoopcoördinator voldoende bekendheid is ontstaan over het aanbestedingsbeleid en de afspraken hierover bij medewerkers, belast met de aanbestedingen.

4 Controle

Op welke wijze vindt in- en externe controle plaats op de rechtmatigheid van aanbestedingen? Zijn de risico's voldoende in beeld en worden deze actief afgedekt door beleid en controle? Zijn er afspraken gemaakt over de kwantiteit en de kwaliteit van de informatievoorziening van de ambtelijke organisatie aan het college en van het college aan de raad ten aanzien van aanbestedingen en hoe verloopt dit in de praktijk?

Bij de toetsing van de onderzochte aanbestedingsdossiers op rechtmatigheid (normenkader, zie bijlage 3) zijn geen afwijkingen vastgesteld. In de twee gesprekken met de inkoopcoördinator is door de onderzoekers de proactieve rol van deze functionaris helder geworden. Deze rol is gericht op het beperken van de risico's bij aanbestedingen, zodat er sprake is van een actieve werking van beleid en controle in het kader van risicomanagement. De informatievoorziening en het organiseren van informatieprocessen is nog onvoldoende:

- Nog onvoldoende horizontale en verticale informatiestromen tussen operationele, leidinggevende en bestuurlijke niveaus en de afdelingen onderling.
- Dossievorming is een zwakke schakel in de uitvoering van het aanbestedingsbeleid.
- Het ontbreekt nog aan periodieke verantwoording aan college en raad over de aanbestedingen (geen inkoopjaarplan, geen integraal overzicht van afdelingsoverschrijdende aanbestedingen).

In zowel het inkoopbeleid als in het inkoophandboek is geen informatie over de rol van de gemeenteraad bij aanbestedingen in Midden-Drenthe aangetroffen.

“Het gevoel dat het goed zit met het aanbestedingsbeleid wordt aan de raad gegeven door geen bericht te geven. Geen bericht is goed bericht.”

Bijlage 1 Onderzoeksozet

Doelstelling

- Inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeente Midden-Drenthe haar aanbestedingen uitvoert en de rollen van organisatie, college en raad daarin.
- Nagaan of deze werkwijze in de praktijk overeenkomt met de geldende Europese, nationale en gemeentelijke wet- en regelgeving.
- Op basis van de bevindingen conclusies trekken en aanbevelingen doen.

Vraagstelling

Vinden gemeentelijke aanbestedingen plaats conform de geldende wet- en regelgeving en wordt het aanbestedingsbeleid op een doelmatige en doeltreffende wijze uitgevoerd?

DEELVRAGEN BELEID

- 1 Past het aanbestedingsbeleid van de gemeente Midden-Drenthe binnen de Europese en nationale wetgeving?
- 2 Welke rol hebben raad en college gespeeld bij de ontwikkeling van dit beleid?

DEELVRAGEN UITVOERING

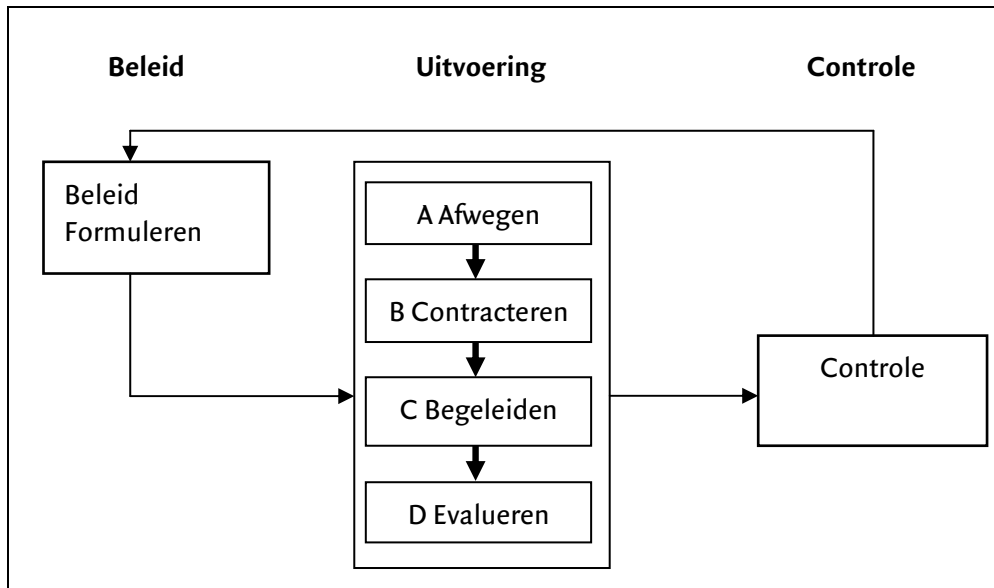
- 3 Welk type aanbestedingen verricht de gemeente, en om welke producten/ diensten gaat het dan?
- 4 Welke partijen spelen een rol bij de uitvoering van dit beleid en welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben zij?
- 5 Vindt de uitvoering van het beleid plaats in de praktijk volgens het gemeentelijk beleid?
- 6 Worden de aanbestedingen doelmatig en doeltreffend gerealiseerd?
- 7 Is het aanbestedingsbeleid voldoende bekend in de organisatie; weten medewerkers wat de afspraken zijn ten aanzien van aanbestedingen?

DEELVRAGEN CONTROLE

- 8 Op welke wijze vindt in- en externe controle plaats op de rechtmatigheid van aanbestedingen?
- 9 Zijn de risico's voldoende in beeld en worden deze actief afgedekt door beleid en controle?
- 10 Zijn er afspraken gemaakt over de kwantiteit en de kwaliteit van de informatievoorziening van de ambtelijke organisatie aan het college en van het college aan de raad ten aanzien van aanbestedingen en hoe verloopt dit in de praktijk?

Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel geeft houvast aan de uitvoering van het onderzoek en vormt de basis voor het normenkader voor onderzoeksvragen 1 tot en met 10.



Figuur 1. Onderzoeksmodel

Normenkader

Om de onderzoeksvragen adequaat te beantwoorden is gebruik gemaakt van een normenkader. Het normenkader schept focus en levert de beoordelingscriteria aan de hand waarvan de feitelijke praktijk is beoordeeld.

BELEID

- 1 Het gemeentelijk beleid voldoet aan de Europese en nationale regelgeving.

UITVOERING

- 2 De uitvoering vindt plaats volgens het gemeentelijk beleid.

CONTROLE

- 3 Risico's zijn voldoende in beeld en worden actief afgedekt door beleid en controle.
- 4 Er zijn afspraken gemaakt over de kwantiteit en de kwaliteit van de informatievoorziening over aanbestedingen. In bijlage III zijn de vastgestelde en gehanteerde normen verder gespecificeerd.

Onderzoeksmethode

De dataverzameling heeft zich gericht op de periode 2007 tot en met 2009. Vanaf 2007 is het huidige Inkoopbeleid van toepassing. Het onderzoek bestaat uit documentenanalyse, interviews en audits.

- De documentenanalyse bestaat uit de regels, richtlijnen en beleidsdoelen van de gemeente en rapportages over inkoop en aanbestedingen.

- Via interviews met burgemeester (portefeuillehouder Aanbestedingen), wethouders, gemeentesecretaris, diensthoofden en inkoopcoördinator zijn de beleidsregels getoetst en de algemene uitvoeringspraktijk besproken.
- Er zijn negen audits uitgevoerd voor negen casussen. Om eventuele omissies op te vangen of om extra informatie te verwerven tijdens de onderzoeksperiode is een tiende audits als reserve geprogrammeerd. Na de negende audits is tijdens een tussentijdse rapportage aan de inkoopcoördinator en in samenspraak met de secretaris besloten om geen tiende audit te houden. De dossierselectie voor de audits (totaal ruim 250 dossiers) is gebaseerd op spreiding over de diensten, spreiding over typen inhuur.

Bijlage 2 Bronnenlijst

SCHRIFTELIJKE STUKKEN

| Titelbeschrijving |
|---|
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Inkoopbeleid gemeente Midden-Drenthe.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Inkoophandboek, Toelichting en praktische uitwerking van het inkoopbeleid van de gemeente Midden-Drenthe.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>bijlagen inkoophandboek.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Besluit burgemeester en wethouders Vaststelling inkoopbeleid gemeente Midden-Drenthe, 16 mei 2007.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Controleprotocol voor de controle van de jaarrekeningen over 2006 en 2007 van de gemeente Midden-Drenthe.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Controleprotocol voor de controle van de jaarrekening 2008 van de gemeente Midden-Drenthe.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Overzicht aanbestedingen 2006-2009.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Overzicht leveranciers.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Jaarstukken 2009 gemeente Midden-Drenthe. 27 mei 2010.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Voorjaarsnota 2009, gewijzigd, 17 juni 2009.</i> |
| Gemeente Midden-Drenthe, <i>Najaarsnota 2009, 1 oktober 2009.</i> |

Bijlage 3 Respondentenlijst

| Naam | Organisatie | Functie/afdeling | Datum |
|---------------|-------------------------|--------------------------------|------------------|
| Klont, P. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdelingshoofd Openbare Werken | 31 mei 2010 |
| Stelpstra, T. | Gemeente Midden-Drenthe | Gemeentesecretaris | 31 mei 2010 |
| Visser, M. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdelingshoofd Dienstverlening | 31 mei 2010 |
| Pit, J. | Gemeente Midden-Drenthe | Portefeuillehouder | 31 mei 2010 |
| Broertjes, J. | Gemeente Midden-Drenthe | Burgemeester | 10 juni 2010 |
| Snippe, A. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdeling Dienstverlening | 5 juli 2010 |
| Wielink, C. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdeling Openbare Werken | 5 juli 2010 |
| Lubbinge, A. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdeling Openbare Werken | 5 juli 2010 |
| Darwinkel, J. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdeling Samenlevingszaken | 5 juli 2010 |
| Meilof, F. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdeling Dienstverlening | 6 juli 2010 |
| Engbers, R. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdeling Bouwen en Wonen | 6 juli 2010 |
| Broekman, R. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdeling Algemene Zaken | 6 juli 2010 |
| Wierenga, E. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdeling Openbare Werken | 6 juli 2010 |
| Meints, R. | Gemeente Midden-Drenthe | Aanbestedingscoördinator | 12 augustus 2010 |
| Waninge, L. | Gemeente Midden-Drenthe | Afdeling Openbare Werken | 12 augustus 2010 |

Bijlage 4 **Normenkader**

Bijlage 4 is opgemaakt in een separaat document.

Bijlage 5 Bestuurlijke reactie

De rekenkamer van de gemeente Midden-Drenthe

Datum: 14 december 2010
Behandeld door: T. Stelpstra

Ons kenmerk:
Onderwerp: Bestuurlijke reactie onderzoek inkoop en

Uw brief van:
Uw kenmerk:
Bijlagen:
Verzonden op:

Geachte leden van de rekenkamer,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoeksresultaat naar inkoop en aanbesteding in Midden-Drenthe. Daarbij hebben wij ook kennis genomen van uw conclusies en aanbevelingen.

Wij zien in uw conclusies afgetekend dat de organisatie van inkoop en aanbesteding zich beweegt in een zich nog steeds doorontwikkellende organisatie op dit punt in combinatie met een voortdurende ontwikkeling in de markt. Vanuit dat perspectief willen wij die conclusies ook benaderen. Dat betekent dat wij zeker oog hebben voor punten waarop een verbetering kan worden bewerkstelligd. Tegelijk blijven wij ook oog houden voor het werken in de praktijk die mogelijk anders is dan de werkelijkheid zoals die in een meer theoretische benadering kan bestaan. Daarbij mag betrokken worden dat wij bewust niet gekozen hebben voor gecentraliseerde inkoop. Uw aanbevelingen lijken die richting soms uit te willen gaan. Wij zijn daar geen voorstander van, al was het alleen maar omdat dat zich in onze ogen niet verdraagt met onze organisatiefilosofie waarbij nadrukkelijk de keuze is gemaakt om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen.

De onderzoeksresultaten geven ons echter wel aanleiding in meer algemene zin enkele zaken onder uw aandacht te brengen. De reden daarvoor ligt in een trend die wij na een aantal onderzoeken zien ontstaan. En dan gaat het om een trend waar wij toch wel kanttekeningen bij hebben. In hoofdzaak gaat het om twee zaken.

Allereerst zien wij dat in de diverse onderzoeken is gewerkt met een normenkader dat door de onderzoekers of uw rekenkamer zelf is ontwikkeld. Daar is soms van uw zijde reden toe geweest, bijvoorbeeld omdat er geen kaders waren gesteld. Wij begrijpen dat het dan lastig is om te kunnen toetsen.

Waar wij echter grote moeite mee hebben dat er dan eigenstandig achteraf een normenkader wordt ontwikkeld waaraan ook achteraf wordt getoetst zonder dat daar vooraf in de (beleids)uitvoering rekening mee gehouden kon worden. Anders, meer

Postadres: Postbus 24, 9410 AA Beilen, telefoon (0593) 53 92 22, fax (0593) 53 93 90 • B.N.G.28.50.78.712
Bezoekadressen: Beilen, Raadhuisplein 1 • Smilde, Hoofdweg 24 • Westerbork, B.G. van Weezelplein 10
E-mail: gemeente@middendrenthe.nl, Internet: www.middendrenthe.nl

Bijlage 6 Nawoord Rekenkamer

Bij brief van 14 december 2010 reageerde het college op het rapport van de rekenkamer Midden-Drenthe over het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In dit nawoord reageert de rekenkamer op deze brief.

Relatie college - rekenkamer

Opmerkelijk is de beperkte inhoudelijke reactie op het rapport en het grote aantal woorden over de relatie tussen het college en de rekenkamer.

Nu al wenst de rekenkamer te benadrukken dat deze bewoordingen afbreuk doen aan de inhoud van het rapport.

Daarnaast stelt de rekenkamer dat de evaluatie van het functioneren van de rekenkamer aan de gemeenteraad is. Door reeds nu een zo nadrukkelijke vooringenomen positie in te nemen miskent het college haar taak in relatie tot de rekenkamer.

Te vrezen valt dat niet het rapport van de rekenkamer inhoudelijk op de agenda komt te staan maar de positie van de rekenkamer. Het college behoort in een dualistisch systeem de gemeenteraad tot regie te brengen. De reactie aan de rekenkamer bewerkstelligt nu juist het tegendeel. Niet de raad regisseert maar hij mag beoordelen of ze de mening van het college deelt.

Inkooporganisatie

Het college vindt dat de aanbevelingen lijken te gaan in de richting van een keus voor gecentraliseerde inkoop.

Deze opvatting van het college strookt volgens de rekenkamer niet met de aanbevelingen. De rekenkamer heeft (slechts) geconstateerd dat het college in het in 2007 vastgestelde inkoopbeleid kiest voor een decentrale maar wel gecoördineerde inkooporganisatie. Juist omdat de rekenkamer constateert dat deze organisatie zich in de afgelopen jaren aantoonbaar heeft verbeterd, waarbij het wel zo is dat de spelregels van de gecoördineerde inkooporganisatie nog onvoldoende worden nageleefd, worden hierover aanbevelingen geformuleerd. Het gaat niet om een constatering van een theoretische werkelijkheid, zoals het college schrijft, maar het is een kwestie van het wel of niet uitvoeren van door het college vastgestelde beleid.

Mogelijk voldoet het beleid op onderdelen niet. De rekenkamer adviseert dan ook beleid en uitvoering met elkaar in overeenstemming te brengen, ofwel door het aanpassen van de uitvoering aan het beleid ofwel door het aanpassen van het beleid aan de praktijk.

Normenkader

Het college schrijft (in meer algemene zin) moeite te hebben met het ontwikkelen van normenkaders door de rekenkamer zelf.

In het algemeen wordt een normenkader afgeleid vanuit vastgesteld beleid waarin randvoorwaarden en doelstellingen toetsbaar aangegeven zijn. Pas in situaties waarin onvoldoende houvast is voor een afgeleid normenkader gaat de rekenkamer over tot een 'geconstrueerd' normenkader. De volgorde van oorzaak en gevolg moet echter niet omgedraaid worden.

Het is opvallend dat het college de opmerking over het normenkader juist bij dit rapport plaatst. Het gehanteerde normenkader in dit onderzoek is, afgezien van een ondergeschikt

punt (zie bijlage 4, punt C-4), volledig ontleend aan het door het college zelf vastgesteld inkoopbeleid en het inkoophandboek.

Alle bevindingen (afwijkingen normenkader) en conclusies in dit rapport zijn dan ook voor vrijwel 100% gerelateerd aan door de gemeente zelf vastgestelde normen.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

De tweede kanttekening van het college gaat over de trend die het college ziet in de aanbevelingen om aan de raad te rapporteren over allerlei zaken die uit de onderzoeken naar voren komen.

In de aanbevelingen is bewust een onderscheid gemaakt tussen de rol van de raad en die van het college. Wij gaan er daarbij vanuit dat het college de gemeenteraad betreft bij en informeert over de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering, met name via de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting, de daarop gebaseerde rapportages aan de raad en bij de verantwoording via de programmarekening.

Het is ons opgevallen dat de laatste jaren over het inkoop- en aanbestedingsbeleid in deze stukken niet of nauwelijks wordt gerept. Als dat een bewuste keus is van de gemeenteraad dan neemt de rekenkamer dat als uitgangspunt.

Anderzijds is het onderwerp van dit onderzoek in ons onderzoeksprogramma terecht gekomen omdat een aantal fracties daarom heeft gevraagd.

Wij nodigen de gemeenteraad dan ook uit om bij de bespreking van ons rapport zich uit te spreken over de vraag of zij wel of geen behoefte aan informatie over de hoofdlijnen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Indien de raad deze behoefte wel heeft kan de raad gebruik maken van onze aanbevelingen A t/m C. Dat hoeft niet, zoals het college stelt, via nieuwe rapportages maar qua opzet kan worden aangesloten bij de vaste rapportagemomenten in de gemeentelijke budgetcyclus.

Karakter aanbevelingen

Als uitsmijter oordeelt het college dat zij de toegevoegde waarde van onze aanbevelingen gaat missen in het politiek bestuurlijke proces en in de relatie van dagelijks bestuur en organisatie. Deze opmerking stelt ons teleur en doet naar ons idee geen recht aan de positie van de gemeenteraad in het duale stelsel.

De rekenkamer is ingesteld om de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken.

Naar ons idee sluiten wij in ons onderzoekswerk aan bij de taakverdeling van raad en college in het duale systeem zoals die sinds 2002 geldt.

Wij wijzen erop dat aanbevelingen uit eerdere rapporten van onze rekenkamer vrijwel volledig door de raad zijn overgenomen. Als het college echter vanuit de door hen beschreven houding omgaat met de door de raad aanvaarde aanbevelingen doet dit het ergste vrezende voor de uitvoering van de raadsbesluiten op dit punt.

Uiteindelijk is het aan de raad om te oordelen of onze rapporten recht doen aan de huidige duale rolverdeling. Wij vernemen graag de opvatting van de raad hierover.

Tot slot

Samenvattend betreuren wij de reactie van het college omdat zij nauwelijks ingaat op de inhoud van het onderzoeksrapport maar wel alvast ten onrechte en voortijdig oordeelt over de werkwijze en het functioneren van de rekenkamer.

Januari 2011

Rekenkamercommissie Midden-Drenthe.