



Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Definitief

Signalement aanbestedingsonderzoek gemeente Giessenlanden 2005

Aan
Gemeente Giessenlanden

Van
Igno Pröpper, directeur rekenkamer

Vught, 26 januari 2007

Inhoud

1	Kern.....	3
2	Onderzoek.....	5
3	Resultaat.....	7
3.1	Beleid.....	7
3.2	Organisatie.....	8
3.3	Praktijk.....	8
Bijlage 1	Toetsingskader en samenvatting resultaten	10
Bijlage 2	Toetsingskader en beoordeling onderdeel beleid	11
Bijlage 3	Toetsingskader en beoordeling onderdeel organisatie	14
Bijlage 4	Toetsingskader en beoordeling onderdeel praktijk	16
Bijlage 5	Volledig overzicht van aanbevelingen.....	22
Bijlage 6	Gehanteerde bronnen.....	25
Bijlage 7	Bestuurlijke reactie.....	26
Bijlage 8	Nawoord.....	28

1 Kern

Aanbesteding staat bij veel gemeenten hoog op de agenda. Veel gemeenten zijn bezig om de praktijk van aanbesteden te professionaliseren, zelfstandig of in regionale samenwerkingsverbanden.

Uitgaven voor werken, diensten en leveringen vormen een groot deel van de gemeentebegroting. Uit eerder onderzoek¹ bij gemeenten is gebleken dat de omslag van traditioneel naar professioneel aanbesteden besparingen met zich mee kan brengen van 10 tot 30% per inkoop. Eerder onderzoek wijst ook uit dat bij veel gemeenten nog geen sprake is van professioneel aanbesteden.

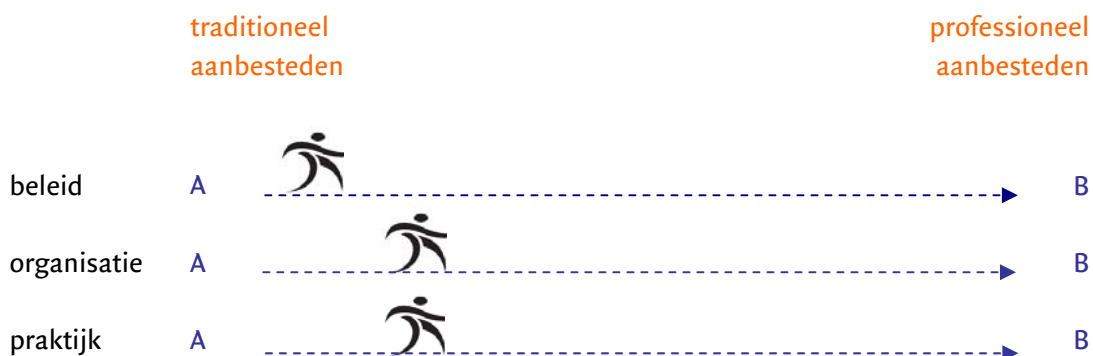


De gemeente Giessenlanden staat aan het begin van de ontwikkeling van traditioneel aanbesteden naar professioneel aanbesteden. De besparingsmogelijkheden zijn dus enorm. Op dit moment is beleid en organisatie nauwelijks aanwezig. Hierdoor wordt de praktijk, binnen de grenzen van de beschikbaar gestelde budgetten, overgelaten aan de budgethouders. Dit wordt onderkend door de gemeente. Met het nieuwe beleid dat in concept gereed is zet de gemeente in de ogen van de rekenkamer een goede eerste stap.

Voor de gemeente Giessenlanden is de weg van traditioneel naar professioneel aanbesteden nog lang. Bovendien is deze weg niet gelopen met het vaststellen van nieuw beleid. Professioneel aanbesteden vereist een omslag in de gehele organisatie die niet moet worden onderschat.

Conclusie

In de gemeente Giessenlanden is in 2005 sprake van een zeer beperkte rechtmatige en zeer beperkte doelmatige aanbesteding van werken, diensten en leveringen. Aanbestedingen in de gemeente Giessenlanden zijn hierdoor zeer beperkt professioneel.



¹ Domberger, S, en P. Jensen (1997). Contracting out by the public sector. Oxford review of economic policy, Vol. 13, No. 4, p. 67-73.

Jong, E.P. (2005). Efficiency-voordeel behalen met de inkoopfunctie, fictie of werkelijkheid. B&G, april 2005, p. 33-36.

SGBO (2006). Inkopen en aanbesteden; de stand van zaken bij de Nederlandse gemeenten. Den Haag, november 2006.

De gemeente Giessenlanden scoort het beste op het onderdeel praktijk en organisatie, vooral voor de categorie werken. Het slechtste resultaat haalt de gemeente Giessenlanden op het onderdeel beleid. Het beleid van 2005 past niet binnen de wettelijke kaders.

Een snelle indicator van de werkwijze in een gemeente ten aanzien van aanbestedingen is de tabel met aanbestedingsvormen en bijbehorende drempelwaarden. In de gemeente Giessenlanden is deze tabel in 2005 als volgt:

Aanbestedingsvorm		werken	leveringen	diensten
Enkelvoudig	tot	€50.000	n.v.t.	n.v.t.
Meervoudig (minimaal 2 offertes)	tot	€100.000	n.v.t.	n.v.t.
Meervoudig (offertes van alle geselecteerde aannemers)	vanaf	€100.000	n.v.t.	n.v.t.
Openbaar		1 x per 2 jaar	n.v.t.	n.v.t.

Aanbevelingen



Aanbestedingen in de gemeente Giessenlanden verlopen nog op een traditionele manier. Hierdoor is het aantal aanbevelingen om tot een professioneel aanbestedende organisatie te komen erg groot. De gemeente kan ervoor kiezen deze stappen op te pakken in samenwerking met de andere drie gemeenten waar een gezamenlijke ambtelijke organisatie mee wordt ingericht.

- 1 Neem organisatorische maatregelen om de uitvoering van het inkoopbeleid slagvaardig op te pakken en de inkoopfunctie goed te borgen. Een voorbeeld is het formeren van een uitvoeringsteam inkoop, met daarin een vertegenwoordiger van het managementteam (bijvoorbeeld de gemeentesecretaris), de inkoopcoördinator, een vertegenwoordiger van de afdeling Planning en Control en een aantal vaste vertegenwoordigers vanuit diverse afdelingen.
- 2 Laat dit uitvoeringsteam op korte termijn een prioriteitsvolgorde en planning vaststellen voor de invoering van de aanbevelingen in dit rapport. Als hoogste prioriteit heeft in de visie van de rekenkamer het invoeren van concurrentiestelling conform het inkoopbeleid.
- 3 Besteed veel aandacht aan bewustwording binnen de organisatie door voorlichting, opleiding en training. Dit kan extern gebeuren, maar ook intern, bijvoorbeeld door middel van periodieke inkoopbijeenkomsten. In het begin kunnen deze bijeenkomsten vooral in het licht staan van kennisoverdracht. In een later stadium kunnen deze uitgroeien tot gelegenheden om samenvoeging en bundeling te stimuleren.
- 4 Laat het inkoopteam voorafgaand aan het ontwikkelen van richtlijnen en hulpmiddelen contact opnemen met meer ervaren gemeenten zodat het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden. In de andere gemeenten die deelnemen aan de gezamenlijke Rekenkamer zijn verschillende voorbeelden van goede praktijken te vinden. De rapporten van de andere gemeenten en het overzicht dat in het totale rapport wordt gepresenteerd kunnen behulpzaam zijn.

Een volledig overzicht met aanbevelingen is opgenomen in bijlage 5.

2 Onderzoek

Doel van het onderzoek

- 1 Inzicht krijgen in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de aanbesteding van werken, diensten en leveringen in het jaar 2005.
- 2 Het doen van praktische aanbevelingen om de rechtmatigheid en de doelmatigheid van aanbesteding (verder) te verbeteren.



Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gesplitst in de volgende onderdelen:

- In hoeverre bevordert het aanbestedingsbeleid van de gemeente een doelmatige en rechtmatige aanbestedingspraktijk?
- In hoeverre bevordert de organisatie van de aanbestedingen van de gemeente een doelmatige en rechtmatige aanbestedingspraktijk?
- In hoeverre is de feitelijke aanbestedingspraktijk van de gemeente in 2005 doelmatig en rechtmatig?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor een doelmatig en rechtmatig aanbestedingsbeleid van de gemeente?

Toetsingskader

Het toetsingskader voor dit onderzoek bestaat in hoofdzaak uit twee normen, doelmatigheid en rechtmatigheid.²

Bij **doelmatigheid** (efficiëntie) gaat het om de spaarzaamheid die men heeft betracht: hoe matig is men met de middelen omgesprongen met het oog op het bereiken van het doel. Anders gesteld: wordt het (beoogde) doel tegen de laagst mogelijke kosten bereikt. Doelmatigheid heeft twee aspecten:

- a Hoe *doelgericht* is het inkoopproces, ofwel wordt systematisch en consequent toegewerkt naar een bepaalde behoefte of gewenste kwaliteit?
- b Hoe *spaarzaam* is het inkoopproces en in hoeverre staan de kosten in verhouding tot de verwachte of feitelijk gerealiseerde baten?

Bij **rechtmatigheid** gaat het erom in hoeverre het handelen op formeel vastgestelde regels berust en in hoeverre dit als zodanig verifieerbaar is. Rechtmatigheid kent eveneens twee aspecten:

- a Primair: in hoeverre verloopt het inkoopproces volgens de daarvoor formeel gestelde regels?
- b En secundair om dit te kunnen vaststellen: in welke mate is het ook verifieerbaar dat het inkoopproces volgens de gestelde regels verloopt?

De normen doelmatigheid en rechtmatigheid zijn uitgewerkt in een gedetailleerd toetsingskader. Een overzicht van dit toetsingskader is opgenomen in bijlage 1.

² Zie voor de begrippen doelmatigheid en rechtmatigheid, A. Hoogerwerf (red.), *Handboek overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1993: 27 en 241.

Indien een aanbesteding is uitgevoerd vóór 2005 zou de rechtmatigheid van deze aanbesteding beoordeeld moeten worden op basis van het vigerende beleid in het jaar waarin de aanbesteding is afgerond. In dit onderzoek wordt deze aanbesteding voor de beoordeling van de rechtmatigheid buiten beschouwing gelaten. De doelmatigheid van deze aanbesteding kan wel worden beoordeeld ten aanzien van het beleid in 2005.

Onder *aanbestedingen* verstaan we:

- 1 De inkoop van werken, diensten of leveringen.
- 2 Inkopen gericht op contracten die werkzaam zijn in de periode 1 januari t/m 31 december 2005.

Bij *diensten* kan worden gedacht aan de uitbesteding van ICT-diensten, organisatieadvies, het inhuren van tijdelijk personeel (interim-management of anderszins), de inkoop van juridische expertise, bodemonderzoek, accountantsdiensten, vuilnisophaaldiensten, schoonmaakdiensten, cateringdiensten e.d.

Onder een *werk* wordt verstaan het product van bouw- dan wel wegebouwkundige werken in hun geheel dat er toe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen. Voorbeelden: de aanleg en het onderhoud van wegen, het oprichten van bouw- en kunstwerken en de uitvoering van bodemsanering.

Er is sprake van een *levering* als er een overeenkomst over de aankoop, leasing, huur of huurkoop (met of zonder koopoptie) van producten is gesloten tussen een leverancier (natuurlijke persoon of rechtspersoon) en de gemeente. Voorbeelden: aanschaf van brandstoffen, technische onderdelen, kantoorartikelen, computers, telefooncentrale en bedrijfswagens.

Methode van data verzameling

De benodigde gegevens zijn verzameld door:

- het bestuderen van gemeentelijke beleidsstukken en organisatierichtlijnen;
- het onderzoeken van 20 inkoopdossiers, zowel door een eigen beoordeling van de betrokken budgethouders als een beoordeling door de rekenkamer;
- een groepsgesprek waaraan namens de gemeente Giessenlanden twee ambtenaren deelnamen.

Onderdeel	Onderzoek gericht op:	Inkoopdossiers	Gemeentelijke beleidsstukken	Groepsgesprek
1	Beleid		x	x
2	Organisatie			x
3	Praktijk	x		x

Tabel 2.1: Dataverzameling voor de drie onderzoeksonderdelen.

3 Resultaat

3.1 Beleid



Het aanbestedingsbeleid van de gemeente Giessenlanden in 2005 is niet bevorderlijk voor een doelmatige aanbestedingspraktijk én niet bevorderlijk voor een rechtmatige aanbestedingspraktijk.

Voor het overgrote deel van de beoordeelde punten heeft de rekenkamer geoordeeld dat het beleid in 2005 onvoldoende is. Een samenvatting van de beoordeelde punten is te vinden in bijlage 1 en wordt nader gespecificeerd in bijlage 2.

Doelmatigheid

Het beleid in 2005 voldoet niet aan de gehanteerde normen. Het beleid is niet vastgesteld door de gemeenteraad en kent geen heldere ingangsdatum. De drempelwaarden zijn hoger dan de door de rekenkamer gehanteerde norm en zijn bovendien alleen vastgesteld voor werken. Ook zijn geen richtlijnen opgenomen voor bestuurlijke verantwoordelijkheid, bundelen/ splitsen, organisatie, administratieve organisatie en bestuurlijke control.

Rechtmatigheid

Het beleid van de gemeente Giessenlanden in 2005 past niet binnen wettelijke kaders en is niet actueel. Ook wordt de beschikbare wettelijke ruimte slechts in beperkte mate ingevuld. In het beleid wordt niet ingegaan op de geldende Europese drempelwaarden en openbaar aanbesteden.

Concept nieuw beleid 2006

Het concept beleid voldoet wél in voldoende mate aan de normen die de rekenkamer heeft gehanteerd voor rechtmatigheid. Wat betreft doelmatigheid zet het voorstel een eerste stap in de richting van professioneel aanbesteden. In het nieuwe beleid is de bestuurlijke verantwoordelijkheid geregeld en zijn de drempelwaarden adequaat vastgesteld.

Over de omslag naar een professionele manier van aanbesteden: “als het altijd goed gaat, dan worden door aan te besteden voor niets kosten gemaakt” (ambtenaar van de gemeente Giessenlanden).

3.2 Organisatie



De organisatie van de aanbestedingen van de gemeente Giessenlanden is niet bevorderlijk voor een doelmatige aanbestedingspraktijk en bevordert slechts in beperkte mate een rechtmatige aanbestedingspraktijk.

Een samenvatting van de beoordeelde punten is te vinden in bijlage 1. Een specificatie hiervan is opgenomen in bijlage 3.

Doelmatigheid

Voor geen enkel van de voor dit onderdeel beoordeelde punten voldoet de organisatie in de gemeente Giessenlanden aan de normen van de rekenkamer. Er zijn geen hulpmiddelen, zoals checklists, ontwikkeld voor budgethouders. Ook zijn er geen richtlijnen voor het coördineren van aanbestedingen en wordt samenvoeging van aanbestedingen niet standaard beoordeeld. Procedurebeschrijvingen voor de administratieve organisatie ontbreken.

Rechtmatigheid

De organisatie voldoet in beperkte mate aan de gehanteerde normen van de rekenkamer. Er is, via het investeringsoverzicht in de begroting, beperkt inzicht in de geplande aanbestedingen. Hierdoor blijven aanbestedingen die gedaan worden binnen geaccordeerde budgetten, zoals vaak het geval is bij diensten en leveringen, buiten beeld. Giessenlanden maakt, alleen voor het aanbesteden van werken, gebruik van een groslijst voor leveranciers. De organisatie in Giessenlanden biedt geen inzicht in de feitelijke werkwijze van aanbestedingen. Aanbesteding is geen onderwerp van interne control.

3.3 Praktijk



De feitelijke aanbestedingspraktijk van de gemeente Giessenlanden in 2005 is zeer beperkt doelmatig en zeer beperkt rechtmatig.

Voor de gemeente Giessenlanden zijn 20 betalingen geselecteerd. Twee selecties hadden betrekking op één dossier en van twee andere selecties zijn geen vragenlijsten of bijlagen aangeleverd. In totaal zijn 17 dossiers beoordeeld.

Dossiers		Aantal
Groslijst		20
Uitval		3
<i>Uitval vanwege</i>	<i>Aantal</i>	
Meerdere selecties betrekking op één dossier	1	
Geen vragenlijst en bijlagen aangeleverd	2	
Totaal uitval	3	
Totaal aantal dossiers in onderzoek		17

Tabel 3.1: Samenstelling steekproef.

De beoordeling van de 17 dossiers is bemoeilijkt omdat in alle gevallen kopieën en geen originele dossiers zijn aangeleverd. Hierdoor heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of de aangeleverde kopieën het volledige dossier vormden. Originele stukken waren, op basis van verkregen informatie, voor drie dossiers aanwezig bij de gemeentewerf. Op dit moment zijn deze dossiers niet beoordeeld en is het oordeel niet verifieerbaar gegeven. Alle 17 dossiers zijn betrokken in de beoordeling van de doelmatigheid en rechtmatigheid van de aanbestedingspraktijk. Een samenvatting van de uitkomsten van het dossieronderzoek is te vinden in bijlage 1 en wordt verder uitgewerkt in bijlage 4.

Doelmatigheid

De normen voor concrete interne opdrachtformulering, samenvoeging en evaluatie bleken niet verifieerbaar. Op basis van de beoordeelde stukken heeft de rekenkamer een beperkte mate van concurrentiestelling, een beperkte mate van objectiviteit bij de offerteselectie en onduidelijke opdrachtverstrekkingen geconstateerd.

Rechtmatigheid

Niet getoetst is of samenvoeging conform het gemeentelijke beleid heeft plaatsgevonden. De gemeente Giessenlanden kent in 2005 geen regels voor samenvoeging. Niet verifieerbaar was of selectie van offertes heeft plaatsgevonden op basis van vooraf vastgestelde criteria en hoe de werkwijze van de aanbestedingen in de praktijk is verlopen. Ten dele is geverifieerd dat in 2005 sprake geweest van concurrentiestelling conform het gemeentelijke beleid.

Bijlage 1 Toetsingskader en samenvatting resultaten

Toetsingskader onderdeel beleid		Resultaat	D	R
A1a	Door raad goedgekeurd aanbestedingsbeleid	nee	X	
A1b	Ingangsdatum is vastgesteld	nee	X	
A1c	Bestuurlijke verantwoordelijkheid geregeld	nee	X	
A2a	Beleid past binnen wettelijke kaders	nee		X
A2b	Beleid is actueel	nee		X
A3a	Beschikbare wettelijke ruimte ingevuld	beperkt		X
A3b	Drempelwaarden niet te hoog of te laag	nee	X	
A4a	Bindende richtlijnen t.a.v bundelen/ splitsen	nee	X	
A4b	Richtlijnen tav niet-splitsen conform gebruikelijke regels	nee	X	
A5	Organisatie en verantwoordelijkheid geregeld	nee	X	
A6	Richtlijnen administratieve organisatie	nee	X	
A7	Bestuurlijke control vormgegeven	nee	X	

Toetsingskader onderdeel organisatie		Resultaat	D	R
B1	Geconcretiseerd beleid in handzame handreiking	nee	X	
B2	Richtlijnen voor coördinatie van aanbestedingen	nee	X	
B3	Inzicht in feitelijke werkwijze aanbestedingen	nee		X
B4a	Inzicht in geplande aanbestedingen	beperkt		X
B4b	Samenvoeging beoordeeld bij geplande aanbestedingen	nee	X	
B5a	AO vastgelegd in procedurebeschrijvingen	nee	X	
B5b	AO past bij beleid	nee	X	
B6	Groslijst voor leveranciers en criteria voor plaatsing op groslijst	beperkt		X
B7	Aanbesteding 1x per jaar onderwerp interne control	nee		X

Toetsingskader onderdeel praktijk		Resultaat	D	R
C1	Concrete interne opdrachtformulering	NV	X	
C2a	Voldoende rekening gehouden met samenvoeging	NV	X	
C2b	Samenvoeging conform gemeentelijke beleid	n.v.t.		X
C3	Concurrentiestelling	beperkt	X	
C4	Concurrentiestelling conform gemeentelijk beleid	deels		X
C5a	Objectieve offerteselectie	beperkt	X	
C5b	Selectie obv vooraf vastgestelde criteria	NV		X
C6	Duidelijke opdrachtverstrekking	beperkt	X	
C7	Evaluatie van de opdracht	NV	X	
C8	Verifieerbare werkwijze	NV		X

In bijlage 2 worden de resultaten voor het onderdeel **beleid** verder uitgewerkt. Voor het onderdeel **organisatie** is een specificatie te vinden in bijlage 3. Voor het onderdeel **praktijk** zijn de resultaten van het onderzoek naar de dossiers weergegeven in bijlage 4.

Bijlage 2 Toetsingskader en beoordeling onderdeel beleid

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
A1	Voor het jaar 2005 is er een door de raad goedgekeurd aanbestedingsbeleid.	Nee. Er is een “Nota aanbestedingen” van maart 1997, S1. Uit de stukken is niet vast te stellen of deze door college en raad zijn goedgekeurd, desgevraagd heeft onze contactpersoon (André Struis, mail d.d. 19-10-2006) meegedeeld, dat de nota wel door B&W, maar niet door de raad is vastgesteld. De nota geldt volgens hem wel als het vigerende beleid voor 2005.
A1b	In dit beleid is de ingangsdatum van het beleid vastgesteld.	Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.
A1c	In dit beleid is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor aanbesteding/ inkoop geregeld.	Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.
A2a	Het aanbestedingsbeleid past binnen de geldende wettelijke kaders. Dit zijn voor 2005: De Raamwet EG-voorschriften aanbestedingen en het Besluit Overheidsaanbestedingen. Met als consequentie, dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen (92-50-EG voor diensten, 93-36-EG voor leveringen, 93-37-EG voor werken en 93-38-EG voor nutssectoren) van toepassing zijn. Dat wil o.a. zeggen: dat boven de drempelbedragen €5.923.624 voor werken en €236.945 voor leveringen en diensten Europees aanbesteed wordt.	Nee. Als gevolg van de inleidende tekst (zie hierna) wordt de geest van de Europese regelgeving: transparant, integer, niet-discriminerend, eveneens buiten beschouwing gelaten. (Zie S1, pagina 2.)
A2b	Het beleid is actueel. Dit blijkt uit de intussen doorgevoerde aanpassingen van het beleid uit 2005 aan de laatste richtlijnen (ARW 2005/ BAO).	Nee. Maar nieuw beleid in voorbereiding. [Zie, aparte beoordeling van het nieuwe beleid] (Zie S2, S3 en S4.)
A3a	De voor de gemeente beschikbare wettelijke ruimte (onder de EU-drempelbedragen) wordt zowel op opdrachtsoort (werken, diensten, leveringen) als op basis van drempelwaarden (in €) naar aanbestedingsvorm (o.a. onderhands, openbaar) verdeeld.	Beperkt. De gemeente Giessenlanden gaat in haar beleid niet in op de Europese drempelwaarden en beperkt zich in haar beleid voorts tot een indeling naar enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbesteding voor één categorie en wel de categorie “werken”. (Zie S1, pagina 9 en S1, pagina 9.)

toetsingskader				uitkomsten/ resultaten		
nr.	norm					
A3b	De gemeentelijke drempelwaarden per opdrachtsoort zijn niet te hoog met het oog op efficiënte aanbesteding en passen binnen de volgende norm-drempelwaarden opgesteld door de Rekenkamer.			<p>Nee. De genoemde bedragen voor “werken” zijn alle groter, dan de door ons aangehouden toetsbedragen, de overige waarden ontbreken.</p> <p>De voor deze categorie genoemde drempelwaarden enkelvoudig onderhands: < €22.689 en meervoudig onderhands < €5.932.624 (excl. BTW) wijken in negatieve zin af van de door ons op basis van de gebruikelijke drempelwaarden gebaseerde grenswaarden: Enkelvoudig onderhands: < €15.000 en meervoudig onderhands < €330.000.</p>		
	Aanbestedingsvorm	werken	Leveringen/ diensten			
	Enkelvoudig	tot	€30.000			€20.000
	Meervoudig	tot	€330.000			€125.000
	Openbaar	tot	€5.932.624			€236.945
	Europees	vanaf	€5.932.624	€236.945		
A4a	Het beleid geeft bindende richtlijnen voor het niet splitsen van aanbestedingen en geeft vorm aan de wens tot bundeling van (interne/ externe) aanbestedingen.			Nee. (Zie S1, pagina 5.)		
A4b	De richtlijnen ten aanzien van het niet-splitsen zijn conform de gebruikelijke regels elders.			Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.		
A5	Binnen het beleid wordt de organisatie en verantwoordelijkheid voor aanbesteding en inkoop eenduidig gepositioneerd. Dit gebeurt door bindende richtlijnen voor de organisatorische inrichting (centralisatie, coördinatie) en de aanbesteding per dienst en per budgethouder te geven.			Nee. In de ons ter beschikking staande stukken wordt niet stilgestaan bij de organisatorische inbedding. Tevens ontbreekt de aansluiting met budgethouder en -verantwoordelijkheid. (Zie S1.)		
A6	Er worden in het beleid duidelijke richtlijnen gegeven voor administratieve organisatie van aanbesteding en inkoop, dit blijkt uit een duidelijke positionering van: <ul style="list-style-type: none"> a opzet en onderhoud leveranciersbestand (o.a. richtlijnen voor de deelname of uitsluiting van 'nieuwe' aanbieders aan de (onderhandse) aanbestedingen); b het aanbestedingsregister; c het inkoopdossier. 			<p>Nee. In het ons ter beschikking staande stuk blijft de AO buiten beschouwing, er zijn geen objectieve criteria voor opzet en onderhoud van het leveranciersbestand (groslijsten). Aanbestedingsregister en inkoopdossier blijven onbenoemd. (Zie S1.) (Zie S1, pagina 3, 5, 6 en 8 en S2, pagina 24 t/m 26.)</p> <p>(Zie S1)</p> <p>(Zie S1)</p>		
A7	De (bestuurlijke) control op het beleid is vormgegeven, door een duidelijke rapportagestructuur, deze maakt expliciet wie rapporteert, waarover, wanneer en hoe over: <ul style="list-style-type: none"> - hantering gemeentelijke drempelwaarden: periodieke rapportage; 			<p>Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.</p> <p>Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.</p>		

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
	<ul style="list-style-type: none"> - hantering splitsing van aanbestedingen: periodieke rapportage; - positionering verantwoordelijken inkoop: periodieke audit; - AO: periodieke audit; - onderwerp en type (werk, levering, dienst); - wijze van aanbesteding; - ondernemer(s) aan wie de opdracht gegund is. 	<p>Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.</p> <p>Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.</p> <p>Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.</p>

Bijlage 3 Toetsingskader en beoordeling onderdeel organisatie

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
B1	Het beleid is geconcretiseerd in een checklist of bruikbare handreiking voor budgethouders om feitelijke aanbesteding conform het beleid te laten verlopen.	Giessenlanden: nee (Bron: groepsgesprek 24/10/06) Oordeel rekenkamer: nee
B2	Er zijn richtlijnen voor coördinatie en samenvoeging bij de aanbesteding van overeenkomstige werken, goederen of diensten, voor meerdere afdelingen/ gemeentelijke diensten.	Giessenlanden: Er zijn geen richtlijnen. Binnen het budget kan iedere budgethouder zijn gang gaan (Bron: groepsgesprek 24/10/06). Oordeel rekenkamer: nee
B3	Er is een adequaat register van aanbesteding dat een goede weergave biedt van de feitelijke aanbesteding, met vermelding van:	Giessenlanden: nee (Bron: groepsgesprek 24/10/06) Oordeel rekenkamer: nee
	- datum van aanbesteding	
	- budgethouder	
	- omvang aanbesteding	
	- onderwerp en type (werk, levering, dienst)	
	- wijze van aanbesteding	
	- ondernemer(s) aan wie de opdracht gegund is.	
B4a	Er is een aanbestedings- en inkoopprogramma voor 2005 dat inzicht gaf in de 'geplande' aanbestedingen voor dat jaar.	Giessenlanden, Deels, er is wel een lijst met investeringen via begroting. (Bron: groepsgesprek 24/10/06) Oordeel rekenkamer: beperkt
B4b	Bij het opzetten van het aanbestedings- en inkoopprogramma is expliciet stilgestaan bij (in- of externe) samenvoeging.	Giessenlanden: nee (Bron: groepsgesprek 24/10/06) Oordeel rekenkamer: nee

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
B5a	De AO van het aanbestedingsproces is vastgelegd in procesbeschrijvingen, procedures en instructies. Hierin wordt o.a. de functiescheiding tussen opdrachtgever (initiator, stelt de functionele eisen), projectleider (uitvoerder, bepaalt aanbestedingsvorm en aanbieders) en gunner (inkoper, stelt vast of de procedure conform het beleid is uitgevoerd én tekent het contract) geregeld.	Giessenlanden: Plannen voor AO beschrijvingen zijn in de maak. (Bron: groepsgesprek 24/10/06) Oordeel rekenkamer: nee
B5b	De AO van het aanbestedingsbeleid sluit aan op het vigerende beleid van 2005.	Giessenlanden: nee (Bron: groepsgesprek 24/10/06) Oordeel rekenkamer: nee
B6	Het leveranciersbeleid wordt adequaat vormgegeven: a Er zijn groslijsten voor preferente leveranciers. b Er zijn eenduidig hanteerbare criteria voor de plaatsing en verwijdering van leveranciers op de groslijst c De criteria voor plaatsing en verwijdering op de groslijst voor leveranciers sluiten aan op het vigerende beleid.	Giessenlanden: Er is wel een groslijst voor leveranciers voor werken, niet voor leveringen en diensten. De werkwijze is dat iemand die een wanprestatie levert van de lijst af gaat en iemand die mogelijk geschikt is komt erop. Het hoofd gemeentewerken stelt een rapport op en het college besluit of iemand op groslijst komt. (Bron: groepsgesprek 24/10/06) Oordeel rekenkamer: beperkt
B7	Aanbesteding/ inkoop is minimaal eens per jaar onderwerp van interne control. Dit ongeacht het vastgestelde beleid.	Giessenlanden: Het afdelingshoofd is zelf verantwoordelijk voor controle. Als het buiten het budget gaat, dan komt het ook via financiën. (Bron: groepsgesprek 24/10/06) Oordeel rekenkamer: nee

Bijlage 4 Toetsingskader en beoordeling onderdeel praktijk

A: Geselecteerde aanbestedingsdossiers (1 van 2)

Nr.	Afdeling*	Omschrijving*	Bedrag *	Werk/ dienst/ levering	Valt binnen het onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie ingevuld
1	Gemeente- werken	Woonrijpmaken bestemmingsplan Doetse Vliet	305.600,00	werk	ja		ja
2	Civiele Werken	Onderhoud straatwerk	86.500,00	werk	ja		ja
3	Gemeente- werken	Bestek gereedmaken	20.000,00	dienst	ja		ja
4	Vrom	Luchtkwaliteitsonderzoek	4.400,00	dienst	ja		ja
5	Gemeente- werken	Rioolrenovatie Schelluinen	1.151.000,00	werk	ja		ja
6					nee	Is onderdeel van 5	nee
7	Gemeente- werken	Riolering, duurzame zaken	20.572,00	levering	ja		ja
8	Automatisering	Aanschaf Tobias automatiseringspakket t.b.v. beheer gemeentelijke huurwoningen	95.869,00	levering	ja		ja
9	Gemeente- werken	Schoonmaakwerkzaamheden	15.087,00	dienst	ja		ja
10	Middelen	Vervanging gebouwbeheerssysteem	35.000,00	levering	ja		ja

* Op basis van informatie in zelfevaluatie respondent.

A: Geselecteerde aanbestedingsdossiers (2 van 2)

Nr.	Afdeling*	Omschrijving*	Bedrag *	Werk/ dienst/ levering	Valt binnen het onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie ingevuld
11	Maatschap- pelijke zaken	Leerlingenvervoer	210.250,00	dienst	ja		ja
12	Middelen	Accountantscontrole	35.000,00	dienst	ja		ja
13	Gemeente- werken	Schoonmaakwerkzaamheden diensjaar 2005	32.964,00	dienst	ja		ja
14	Gemeente- werken	Basisonderhoud + groepsgewijze vervanging lampen openbare verlichting	74.775,00	werk	ja		ja
15	Maatschap- pelijke zaken	Verbouw De Buurtschool Noordeloos	141.950,00	werk	ja		ja
16	Gemeente- werken	BBV A. van Genstraat uitvoering bestek	838.000,00	werk	ja		ja
17	Civiele Werken	Onderhoud asfalt 2005	95.500,00	werk	ja		ja
18	--	--			nee	Geen zelfevaluatie en dossier ingeleverd	
19	--	--			nee	Geen zelfevaluatie en dossier ingeleverd	
20	Gemeente- werken	Centrumontwikkeling Arkel- infra	1.400.000,00	werk	ja		ja

* Op basis van informatie in zelfevaluatie respondent.

B: Toetsingskader en beoordeling (1 van 3)

Dossiernummer	Concrete interne opdracht formulering (i)	Concrete interne opdracht formulering (r)	samenvoeging onderzocht (i)	voldoende samenvoeging (r)	samenvoeging conform beleid (r)	concurrentie gesteld (i)	concurrentie gesteld (r)
1	ja	--	ja	NV	n.v.t.	ja	ja
2	ja	NV	ja	NV	n.v.t.	ja	nee
3	nee	NV	n.v.t.	nee	n.v.t.	nee	nee
4	nee	NV	nee	nee	n.v.t.	nee	nee
5	ja	--	ja	NV	n.v.t.	ja	ja
7	ja	NV	ja	NV	n.v.t.	nee	nee
8	n.v.t.	NV	ja	NV	n.v.t.	ja	nee
9	--	NV	--	NV	n.v.t.	nee	NV
10	--	NV	ja	NV	n.v.t.	ja	--
11	ja	NV	ja	nee	n.v.t.	ja	ja
12	ja	deels	ja	nee	n.v.t.	nee	NV
13	--	NV	--	nee	n.v.t.	--	nee
14	ja	NV	ja	ja	n.v.t.	nee	nee
15	ja	--	ja	--	n.v.t.	ja	--
16	ja	--	ja	--	n.v.t.	ja	--
17	deels	--	ja	--	n.v.t.	ja	ja
20	nee	--	ja	--	n.v.t.	ja	--
Aantal ja	9	0	13	1	0	10	4
Aantal nee	3	0	1	5	0	6	7
Aantal deels	1	1	0	0	0	0	0
Aantal n.v.t.	1	0	1	0	17	0	0
Aantal -- (niet ingevuld)	3	6	2	4	0	1	4
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	10	0	7	0	0	2
totaal	17	17	17	17	17	17	17
resultaat	grotendeels	--	grotendeels	NV	n.v.t.	grotendeels	beperkt

(i) = informatie afkomstig van ingevulde zelfevaluatie informant; (r) = informatie afkomstig van beoordeling rekenkamer.

Een volledige omschrijving van de normen is te vinden op de laatste bladzijde van deze bijlage.

B: Toetsingskader en beoordeling (2 van 3)

Dossiernummer	duidelijke offerte aanvraag (i)	duidelijke offerte aanvraag (r)	concurrentie conform beleid (i)	concurrentie conform beleid (r)	objectieve offerte selectie (i)	objectieve offerte selectie (r)	selectie o.b.v. vast- gestelde criteria (i)	selectie o.b.v. vast- gestelde criteria (r)
1	ja	ja	ja	ja	--	NV	--	NV
2	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja	nee
3	ja	nee	ja	ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
4	ja	nee	ja	ja	nee	n.v.t.	nee	n.v.t.
5	ja	NV	ja	ja	ja	ja	ja	NV
7	ja	NV	ja	ja	ja	nee	ja	nee
8	ja	NV	ja	ja	ja	nee	nee	NV
9	n.v.t.	NV	nee	n.v.t.	nee	NV	--	NV
10	ja	NV	ja	deels	--	NV	--	NV
11	ja	ja	ja	ja	ja	NV	--	NV
12	--	NV	ja	n.v.t.	n.v.t.	NV	n.v.t.	NV
13	--	NV	--	n.v.t.	--	nee	--	n.v.t.
14	--	NV	--	n.v.t.	--	nee	--	n.v.t.
15	ja	--	ja	--	ja	--	ja	n.v.t.
16	ja	--	ja	--	ja	ja	ja	--
17	ja	--	ja	--	ja	ja	nee	--
20	deels	--	ja	--	ja	--	nee	--
Aantal ja	12	2	14	7	9	3	5	0
Aantal nee	0	3	1	1	2	5	4	2
Aantal deels	1	0	0	1	0	0	0	0
Aantal n.v.t.	1	0	0	4	2	2	2	5
Aantal -- (niet ingevuld)	3	4	2	4	4	2	6	3
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	8	0	0	0	5	0	7
totaal	17	17	17	17	17	17	17	17
resultaat	grotendeels	beperkt	grotendeels	deels	deels	beperkt	beperkt	NV

(i) = informatie afkomstig van ingevulde zelfevaluatie informant; (r) = informatie afkomstig van beoordeling rekenkamer.

Een volledige omschrijving van de normen is te vinden op de laatste bladzijde van deze bijlage.

B: Toetsingskader en beoordeling (3 van 3)

Dossiernummer	duidelijke opdracht-verstrekking (i)	duidelijke opdracht-verstrekking (r)	evaluatie van de opdracht (i)	evaluatie van de opdracht (r)	werkwijze verifieerbaar (r)	afwijkingen onderbouwd (r)
1	ja	--	ja	--	--	--
2	ja	deels	ja	--	NV	NV
3	ja	NV	nee	NV	NV	NV
4	ja	ja	nee	NV	NV	NV
5	ja	ja	ja	NV	NV	NV
7	ja	NV	ja	NV	NV	NV
8	ja	NV	ja	NV	NV	NV
9	nee	NV	nee	NV	NV	NV
10	ja	ja	--	NV	NV	NV
11	ja	ja	deels	NV	NV	NV
12	ja	deels	nee	NV	NV	NV
13	ja	deels	ja	NV	NV	NV
14	ja	--	--	NV	NV	NV
15	ja	--	ja	NV	NV	NV
16	ja	ja	ja	NV	NV	NV
17	ja	ja	--	NV	NV	NV
20	ja	NV	--	NV	NV	NV
Aantal ja	16	6	8	0	0	0
Aantal nee	1	0	4	0	0	0
Aantal deels	0	3	1	0	0	0
Aantal n.v.t.	0	0	0	0	0	0
Aantal -- (niet ingevuld)	0	3	4	2	1	1
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	5	0	15	16	16
totaal	17	17	17	17	17	17
resultaat	ja	beperkt	deels	NV	NV	NV

(i) = informatie afkomstig van ingevulde zelfevaluatie informant; (r) = informatie afkomstig van beoordeling rekenkamer.

Een volledige omschrijving van de normen is te vinden op de laatste bladzijde van deze bijlage.

C: Volledig toetsingskader onderdeel praktijk

toetsingskader	
nr.	norm
C1	Er is een voldoende concrete interne opdrachtformulering met aandacht voor: a) gewenste prestaties (probleemdefinitie, het doel van uitbesteding, de te leveren activiteiten/ diensten, de kwaliteitseisen); b) de financiële randvoorwaarden; c) het tijdpad.
C2a	Er is voldoende rekening gehouden met de mogelijkheid tot samenvoeging van opdrachten. Er is nagegaan in hoeverre (interne) combinatie of samenvoeging van opdrachten mogelijk is.
C2b	De gehanteerde werkwijze ten aanzien van samenvoeging is conform het in de gemeente vastgestelde beleid.
C3a	Er heeft concurrentiestelling plaatsgevonden. Er is een offerteaanvraag (met een duidelijke omschrijving van de gewenste prestaties en het tijdspad) aan minstens twee leveranciers is verzonden.
C4	Er is sprake van concurrentiestelling conform het geldende beleid.
C5a	Er heeft een objectieve offerteselectie plaatsgevonden.
C5b	De beoordeling van de offertes is gebaseerd op vooraf vastgestelde selectiecriteria.
C6a	Er is sprake van een duidelijk vastgelegde opdrachtverstrekking, wat betreft: a) gewenste prestaties (probleemdefinitie, het doel van uitbesteding, de te leveren activiteiten/ diensten, de kwaliteitseisen); b) de financiële randvoorwaarden; c) het tijdpad?
C7a	Er is sprake van evaluatie van de uitvoering van de opdracht waarbij prestaties, prijs en tijdpad gecontroleerd worden a) tussentijds; b) eindevaluatie.
C7b	De evaluatie van de opdracht is conform het in de gemeente vastgestelde beleid.
C8	De werkwijze ten aanzien van aanbestedingen is verifieerbaar (dossieropbouw e.d.) - dossiers van aanbestedingen zijn zodanig gearchiveerd dat alle onderdelen van het proces navolgbaar en transparant zijn; - afwijkingen van de geldende regelgeving worden expliciet onderbouwd en vastgelegd in het dossier.

Bijlage 5 Volledig overzicht van aanbevelingen

Met het uitvoeren van al deze aanbevelingen wordt bereikt dat de gemeente op een professionele wijze werken, diensten en leveringen aanbesteedt. De aanbevelingen voor het beleid hebben als uitgangssituatie het concept voorstel aanbestedingsbeleid Giessenlanden 2006. De nummering is opgenomen ter identificatie van de aanbeveling en weerspiegelt niet een bepaalde mate van belang.

Zoals eerder vermeld in het rapport:

- 1 Neem organisatorische maatregelen om de uitvoering van het inkoopbeleid slagvaardig op te pakken en de inkoopfunctie goed te borgen. Een voorbeeld is het formeren van een uitvoeringsteam inkoop, met daarin een vertegenwoordiger van het managementteam (bijvoorbeeld de gemeentesecretaris), de inkoopcoördinator, een vertegenwoordiger van de afdeling Planning en Control en een aantal vaste vertegenwoordigers vanuit diverse afdelingen.
- 2 Laat dit uitvoeringsteam op korte termijn een prioriteitsvolgorde en planning vaststellen voor de invoering van de aanbevelingen in dit rapport. Als hoogste prioriteit heeft in de visie van de rekenkamer het invoeren van concurrentiestelling conform het inkoopbeleid.
- 3 Besteed veel aandacht aan bewustwording binnen de organisatie. Voorlichting, opleiding en training zijn belangrijke schakels in dit proces. Dit kan extern gebeuren, maar ook intern, bijvoorbeeld door middel van periodieke inkoopbijeenkomsten. In het begin kunnen deze bijeenkomsten vooral in het licht staan van kennisoverdracht. In een later stadium kunnen deze uitgroeien tot gelegenheden om de samenvoeging en bundeling te stimuleren.
- 4 Laat het inkoopteam voorafgaand aan het gaan ontwikkelen van richtlijnen en hulpmiddelen contact opnemen met meer ervaren gemeenten zodat het wiel niet in elke gemeente opnieuw hoeft te worden uitgevonden. In de andere gemeenten die deelnemen aan de gezamenlijke Rekenkamer zijn verschillende voorbeelden van goede praktijken te vinden. De rapporten van de andere gemeenten en het overzicht dat in het totale rapport wordt gepresenteerd kunnen behulpzaam zijn.

Overige aanbevelingen:

- 5 Stel beleid op ten aanzien van aanbesteden, neem hierin duidelijk de ingangsdatum op en laat het geheel vaststellen door de gemeenteraad.
- 6 Bepaal wanneer en op welke wijze concurrentiestelling plaatsvindt door het vaststellen van gemeentelijke drempelwaarden. De norm van de rekenkamer, geactualiseerd aan de Europese normbedragen voor 2006-2008, is als volgt:

Aanbestedingsvorm		Werken	Leveringen/ diensten
Enkelvoudig	tot	€30.000	€20.000
Meervoudig	tot	€330.000	€125.000
Openbaar	tot	€5.278.000	€211.000
Europees	vanaf	€5.278.000	€211.000

- 7 Hanteer normen voor de vereiste openbaarheid voor leveringen en diensten onder de Europese drempelwaarden. Dit kan door de aanbestedingsvorm openbaar aanbesteden te

gebruiken. Een andere mogelijkheid is wellicht een tussenvorm tussen meervoudig openbaar aanbesteden uitgebreid met procedures om de vereiste transparantie te garanderen. Deze procedures zijn het publiceren van het besluit tot aanbesteding op de gemeentelijke website, het ter inzage leggen van de stukken in de publiekshal van het gemeentehuis en het inbedden van mogelijke reacties na aanleiding hiervan in de procedure.

- 8 Neem een richtlijn op voor de hantering van een inkoopdossier. Een dergelijke richtlijn bevat bepalingen over wanneer een inkoopdossier ingericht moet worden, bijvoorbeeld voor alle aankopen boven een bedrag van 5.000 euro en bepalingen over de inrichting van het inkoopdossier. Per inkoop bevat het dossier minimaal: een concrete interne opdrachtformulering, overwegingen t.a.v. samenvoeging/ combinatie, schriftelijke offerte aanvragen, criteria voor de selectie van offertes, alle ingediende offertes, proces verbaal van aanbesteding, schriftelijke opdrachtverstrekking, tussenevaluatie, eindevaluatie en afwijkingen t.a.v. beleid.
- 9 Neem richtlijnen op voor het niet splitsen (niet in tijd en niet organisatorisch), samenvoegen (intern) en combineren (extern) van inkopen en aanbestedingen.
- 10 Neem richtlijnen op over de inrichting van het aanbestedingsregister. Dit aanbestedingsregister bevat minimaal: de datum van aanbesteding, de budgethouder, de omvang van de aanbesteding, het onderwerp, het type (werk, levering, dienst), de wijze van aanbesteding (enkelvoudig, meervoudig, openbaar, Europees), de naam van de ondernemer aan wie de opdracht gegund is.
- 11 Leg de administratieve organisatie (AO) van het aanbestedingsproces vast in procesbeschrijvingen, procedures en instructies zodat een duidelijke scheiding (zowel qua functie als qua persoon) wordt gerealiseerd tussen 1) opdrachtgever, projectleider en gunner en 2) procesbegeleiding en procesevaluatie. Functiescheiding tussen opdrachtgever en projectleider is vooral belangrijk bij grote projecten, waarbij projectleiding kan worden uitgevoerd door een externe partij. Functiescheiding tussen opdrachtgever/ projectleider en gunner kan worden gerealiseerd door een proces verbaal van aanbesteding op te stellen dat geaccordeerd wordt door een niet bij het proces betrokken persoon. Procesbegeleiding kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door de inkoopcoördinator en procesevaluatie door de controller, als beide functies niet door één persoon worden uitgeoefend. Ook kan het verstandig zijn inkoop op te nemen in de reguliere planning & controlcyclus. Dat wil zeggen, het integraal meenemen van inkooptrajecten in reguliere eenheids- en clusterplannen en bijbehorende periodieke verantwoordingsrapportages.
- 12 Stel een checklist of bruikbare handreiking voor budgethouders op om de feitelijke aanbesteding conform het beleid te laten verlopen. Deze checklist kan bijvoorbeeld bestaan uit regels voor het gebruik van: de concrete interne opdrachtformulering, samenvoeging, schriftelijke offerteaanvraag, wijze van concurrentiestelling, objectieve offerteselectie, schriftelijke opdrachtbevestiging. Verdere aanwijzing voor de inrichting van de checklist kan worden gebaseerd op de punten uit het toetsingskader voor de praktijk. Ook kan deze handleiding worden voorzien van concepten voor standaard documenten.
- 13 Neem richtlijnen op voor de opzet van een leveranciersbestand (bijvoorbeeld een groslijst van preferente leveranciers) waarin geregeld is onder welke voorwaarden leveranciers kunnen deelnemen of worden uitgesloten. Dit leveranciersbestand dient periodiek, bijvoorbeeld 1 x per jaar te worden geëvalueerd, uitgebreid en opgeschoond. Een minimale

versie is een 'zwarte lijst' met leveranciers waardoor de kans dat er door een cluster zaken gedaan wordt met een leverancier, waar een andere cluster slechte ervaringen mee heeft, kan worden vermeden.

- 14 Neem richtlijnen op over hoe door de ambtelijke organisatie wordt gerapporteerd aan het college en hoe het college rapporteert aan de gemeenteraad. Rapportage vindt minimaal plaats over: hantering van de gemeentelijke drempelwaarden, splitsing van aanbestedingen, positionering van verantwoordelijken voor aanbesteding, naleving van de AO. Vastgelegd dient te worden over welke periode gerapporteerd wordt, wie aan wie rapporteert, hoe vaak gerapporteerd wordt, wanneer en op welke wijze. De rekenkamer acht het doelmatig om minimaal 1 x per jaar over bovenstaande punten te rapporteren.
- 15 Monitor de uitvoering van het inkoopbeleid en rapporteer hierover geregeld aan het college, bijvoorbeeld de komende tijd eens per kwartaal.
- 16 Stel jaarlijks een aanbestedings- en inkoopprogramma vast waaruit de geplande aanbestedingen (niet alleen investeringen) voor dat jaar blijken en waaruit blijkt of in- of externe samenvoeging is toegepast.
- 17 Neem richtlijnen op voor organisatorische inrichting van de aanbesteding binnen de gehele organisatie en per dienst. Een van de manieren is het instellen van de functie van inkoopcoördinator voor de supervisie van de aanbestedingspraktijk. De inkoopcoördinator moet tijdig bij inkopen betrokken worden, zodat hij kan meesturen, maar waarbij de verantwoordelijkheid in de lijn blijft. Ook het samenspel tussen inkoop en de afdeling Planning en Control, vanuit een gezamenlijke focus op kwaliteitsbeleid, is belangrijk om de voortgang van de uitvoering van het inkoopbeleid te monitoren en te evalueren.
- 18 Neem richtlijnen opnemen voor de verantwoordelijkheden en de verplichtingen van budgethouders.
- 19 Stel regels op voor periodieke actualisatie van het beleid, bijvoorbeeld 1 keer per jaar voorafgaand aan het nieuwe kalenderjaar. De actualisatie van het beleid betreft: verwerking van nieuwe wettelijke regels, nagaan EU drempelbedragen en verdelen wettelijke ruimte naar opdrachtsoort en aanbestedingsvorm door middel van drempelwaarden.
- 20 Laat de aanbestedingspraktijk verlopen conform de vastgestelde regels en geldende wettelijke richtlijnen.
- 21 Voer per aanbesteding een tussen- en eindevaluatie uit om te bepalen in welke mate het inkoopdossier is gearchiveerd conform vastgestelde richtlijnen, de onderdelen van het proces navolgbaar en transparant zijn, het proces is verlopen conform de geldende regelgeving, afwijkingen van de geldende regelgeving expliciet onderbouwd en vastgelegd zijn en afwijkingen t.a.v. prestaties, prijs en tijdpad aan de orde zijn. Leg deze evaluaties vast in een evaluatiedocument en voeg dit toe aan het dossier.

Bijlage 6 Gehanteerde bronnen

Schriftelijke bronnen:

Volgnr.	Titelbeschrijving
S1	Gemeente Giessenlanden, Nota aanbestedingen, maart 1997.
S2	Gemeente Giessenlanden, Concept Nota Aanbestedingsbeleid Giessenlanden 2006, juni 2006.
S3	Gemeente Giessenlanden, Rapport over Concept nota Aanbestedingsbeleid, 7 juni 2006.
S4	Gemeente Giessenlanden, Aanbestedingsnota: Analyse keuze hoogte drempelbedragen, 5 juli 2006.
S5	Gemeente Giessenlanden, Betaalregister 2005, datum onbekend.
S6	Gemeente Giessenlanden, verordening betreffende budgethouderschap in Giessenlanden, april 2003.
S7	Gemeente Giessenlanden, overzicht van mandaat, juni 2004.

Interviews:

Op 24 oktober 2006 heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met de gemeenten Zederik en Giessenlanden. De deelnemers namens de gemeente Giessenlanden waren:

Naam	Functie
Mevr. E. Schep	Medewerker ruimtelijke ordening VROM
Dhr. M. de Bruine	Beleidsmedewerker civiele zaken
Dhr. A. Struijs	Sectorhoofd dienstverlening, middelen en staffuncties en gemeentecontroller

Bijlage 7 Bestuurlijke reactie

Voordat het signalement definitief is, wordt op twee momenten een reactie gevraagd aan het college van B&W van de gemeente Giessenlanden.

Het eerste moment betreft een technische reactie op het rapport waarin de bevindingen en de conclusies zijn opgenomen, maar niet de aanbevelingen. De technische reactie is een beoordeling op feitelijke onjuistheden. Het tweede moment betreft een bestuurlijke reactie. Dit omvat een inhoudelijke beoordeling van het rapport door het college waarin de technische reactie is verwerkt en waarin ook de aanbevelingen zijn opgenomen.

Het is gebruikelijk dat de reactie van het college op het tweede terugkoppelingsmoment, en de reactie daarop van de rekenkamer, integraal worden opgenomen in het eindrapport. Om de inzichtelijkheid te vergroten heeft de rekenkamer er ook voor gekozen de technische reactie integraal in het rapport op te nemen.

Het concept signalement Giessenlanden d.d. 3 januari 2007 is op 3 januari 2007, samen met een aanbiedingsbrief per mail aan het college van B&W verzonden, met het verzoek voor 18 januari 2007 te reageren. De bestuurlijke reactie van de gemeente Giessenlanden d.d. 16 januari 2007 is op 17 januari 2007 digitaal ontvangen via een mail van de heer A. Struijs. Ook is een schriftelijke versie ontvangen.

Geachte heer Pröpper,

Op 3 januari 2007 hebt u ons per mail de conceptrapportage betreffende uw onderzoek naar het aanbestedingsbeleid in de gemeente Giessenlanden doen toekomen. In de begeleidende brief stelt u ons college in de gelegenheid om uiterlijk donderdag 18 januari 2007 een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen in het rapport aan de griffier te zenden. Onderstaand treft u deze reactie aan.

Reactie op de conclusies

Uw conclusie luidt: *“in de gemeente Giessenlanden is in 2005 sprake van een zeer beperkte rechtmatige en zeer beperkte doelmatige aanbesteding van werken, diensten en leveringen. Aanbestedingen in de gemeente Giessenlanden zijn hierdoor beperkt professioneel.”*

Wij vinden deze conclusie herkenbaar voor de aanbestedingen in het jaar 2005. Dit is voor ons dan ook de aanleiding geweest om een nieuw aanbestedingsbeleid te formuleren. Gedurende het jaar 2006 zijn we ons steeds meer bewust geworden van de noodzaak tot verbetering, hetgeen al geleid heeft tot de eerste stappen in het uitvoeren van het nog vast te stellen nieuwe beleid. In het jaar 2007 zal dit beleid moeten worden vastgesteld en zal het in de organisatie moeten worden geïmplementeerd. U constateert hierover terecht dat dit een omslag vereist in de gehele organisatie, die niet moet worden onderschat.

U constateert over het nieuwe beleid, dat u reeds in concept van ons hebt ontvangen, in paragraaf 3.1:

“Het concept beleid voldoet wél in voldoende mate aan de normen die de rekenkamer heeft gehanteerd voor rechtmatigheid. Wat betreft doelmatigheid zet het voorstel een eerste stap

in de richting van professioneel aanbesteden. In het nieuwe beleid is de bestuurlijke verantwoordelijkheid geregeld en zijn de drempelwaarden adequaat vastgesteld.”

Deze constatering stemt ons tevreden, het geeft aan dat het beleid kan worden vastgesteld en aan de gemeenteraad ter instemming kan worden aangeboden.

Reactie op de aanbevelingen

U doet op twee plaatsen in het rapport aanbevelingen. In hoofdstuk 1 doet u 4 aanbevelingen. In bijlage 5 herhaalt u eerst deze 4 aanbevelingen en doet u vervolgens nog overige aanbevelingen, genummerd 5 tot en met 21.

Wij zullen de aanbevelingen 1 tot en met 4, die u in hoofdstuk 1 noemt, allen uitvoeren. Zij worden onderdeel van het komende implementatieproces.

Ook de overige aanbevelingen willen wij op deze wijze uitvoeren, waarbij wij de volgende kanttekeningen plaatsen:

- De aanbevelingen 11, 15, 16 en 17 willen wij realiseren binnen het reeds gestarte project Samen meer Waard. Dat wil zeggen dat binnen de nieuw op te richten ambtelijke organisatie ter ondersteuning van de gemeenten Giessenlanden, Graafstroom, Liesveld en Nieuw-lekkerland de inkoopfunctie organisatorisch op een professionele wijze moet worden ingericht. Pas dan is onder meer een adequate functiescheiding te realiseren.
- Middels aanbeveling 6 adviseert u om de norm van de rekenkamer voor de gemeentelijke drempelbedragen te hanteren. In onze concept-beleidsnota wijken de vermelde drempelbedragen enigszins af van de door u in bijlage 2 vermelde norm-drempelwaarden. U constateert hierover in paragraaf 3.1 dat dit concept beleid in voldoende mate voldoet aan de normen die de rekenkamer hanteert en dat de drempelwaarden in het nieuwe beleid adequaat zijn vastgesteld. Wij blijven daarom bij de door ons geformuleerde drempelwaarden.
- Middels aanbeveling 8 adviseert u om een richtlijn op te nemen voor de hantering van een inkoopdossier. Wij hebben dat in onze concept-beleidsnota gedaan. U noemt vervolgens het voorbeeld dat voor alle aankopen boven € 5.000 een inkoopdossier moet worden gevormd. Vanwege efficiencyoverwegingen willen wij deze grens leggen bij alle aankopen boven € 20.000. Onder dit bedrag zijn volgens onze en uw normen slechts enkelvoudig onderhandse aanbestedingen nodig. Daarbij willen wij ons vooralsnog beperken tot de archivering van de contractafspraken.
- Middels aanbeveling 21 adviseert u om per aanbesteding een tussen- en eindevaluatie uit te voeren. Deze evaluaties moeten dan worden vastgelegd in een evaluatiedocument en aan het dossier worden toegevoegd. Wij willen deze aanbeveling vooralsnog alleen steekproefsgewijs uitvoeren. De resultaten hiervan zullen vervolgens wel toetsbaar worden vastgelegd. Dit zal onderdeel gaan uitmaken van ons nog op te stellen controleplan. Een volledige tussen- en eindevaluatie van alle aanbestedingen vinden wij op dit moment te tijdrovend, hier kan ons inziens pas sprake van zijn op het moment dat het nieuwe aanbestedingsbeleid volledig is geïmplementeerd en naar tevredenheid functioneert.

Wij willen u tenslotte nog complimenteren met de door u uitgebrachte rapportage en benadrukken dat wij een hoge prioriteit geven aan de implementatie van het nieuwe aanbestedingsbeleid.

Burgemeester en wethouders van Giessenlanden,
de secretaris, de burgemeester,

Bijlage 8 Nawoord

De regionale rekenkamer Alblasserwaard-Vijfherenlanden heeft in de tweede helft van 2006 een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van aanbestedingen in de zes gemeenten van de regio in de periode 2005. Het onderzoek naar het aanbestedingsbeleid is het eerste onderzoek van de regionale rekenkamer.

Met de brief van 16 januari 2007 geeft het college van B&W gehoor aan het verzoek van de regionale rekenkamer om een bestuurlijke reactie te geven op het rekenkamerrapport 'Signalement aanbestedingsonderzoek gemeente Giessenlanden' d.d. 3 januari 2007. De rekenkamer waardeert de grondige reactie van het college en de wijze waarop het college op de aanbevelingen uit het onderzoek is ingegaan. De rekenkamer is blij te horen dat het college het merendeel van de aanbevelingen wil overnemen. Op een enkel punt wil de rekenkamer reageren.

- Het college geeft aan aanbevelingen 11, 15, 16 en 17 op te pakken binnen het traject Samen meer Waard, de samenvoeging van de ambtelijke organisaties van de gemeenten Giessenlanden, Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Graafstroom. Dit sluit aan bij de opmerking die de rekenkamer in het kader op blz. 4 heeft gemaakt.
- De rekenkamer stelde voor een inkoopdossier te hanteren bij alle inkopen boven een bedrag van €5.000,- (aanbeveling 8). Het college geeft aan de aanbeveling van het aanleggen van inkoopdossiers wel op te volgen, maar hiervoor een bedrag te hanteren van €20.000,-. Vervolgens geeft het college aan contractafspraken voor enkelvoudige aanbestedingen wel te archiveren. Het belangrijkste doel van een inkoopdossier is in de ogen van de rekenkamer dat het dossier anderen in staat stelt achteraf na te gaan hoe de inkoop tot stand is gekomen en wat is afgesproken. Het archiveren van contractafspraken voor enkelvoudige onderhandse aanbestedingen voldoet aan een deel van deze doelen.
- De rekenkamer stelde voor de drempelbedragen (aanbeveling 6) aan te passen aan de norm van de rekenkamer. Het college baseert haar oordeel op een opmerking in paragraaf 3.1 dat de drempelbedragen in voldoende mate voldoen aan de norm van de rekenkamer. De drempelbedragen die de gemeente Giessenlanden in haar concept beleid hanteert zijn de volgende:

Aanbestedingsvorm		Werken	Leveringen/ diensten
Enkelvoudig	tot	€75.000	€10.000
Meervoudig	tot	€300.000	€150.000
Openbaar	tot	€5.278.000	€211.000
Europees	vanaf	€5.278.000	€211.000

Figuur 9.1: Drempelbedragen Giessenlanden, concept beleid 2006, versie 5, juni 2006.

Het oordeel 'voldoende mate' is gebaseerd op de overwegingen dat de drempelbedragen voldoen aan de wettelijke regelgeving, er drempelbedragen zijn opgenomen voor openbaar aanbesteden en de drempelbedragen voor de overgang van meervoudig

onderhands naar openbaar aanbesteden vrijwel volledig aansluiten bij de normen van de rekenkamer. Het punt waardoor de drempelbedragen niet volledig bij de norm aansluiten is het relatief hoge bedrag waarvoor enkelvoudige aanbesteding van werken mogelijk is, namelijk tot een bedrag van 75.000,-. In de norm van de rekenkamer ligt de drempel bij een bedrag van €30.000,-. Het hanteren van een dergelijke hoge drempel vermindert de besparingsmogelijkheden van de gemeente.

Aanbeveling 21 van de rekenkamer heeft betrekking op het instellen van een tussen- en eindevaluatie. Het college geeft aan deze aanbeveling steekproefsgewijs op te willen volgen en de resultaten weer te geven in een controleplan. Het college geeft vervolgens aan een volledig evaluatieproces op te willen starten als het nieuwe aanbestedingsbeleid volledig is geïmplementeerd en na tevredenheid functioneert. Ter nadere toelichting wil de rekenkamer meegeven dat het, vooral in de opstartfase van professioneel aanbesteden van belang is de evaluatie niet te beschouwen als een controle en/ of afrekenmechanisme, maar als een leerinstrument.

De rekenkamer bedankt het college voor zijn reactie.

Dr. Igno Pröpper,
Directeur Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfherenlanden