



Definitief

Signalement aanbestedingsonderzoek gemeente Graafstroom 2005

Aan
Gemeente Graafstroom

Van
Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Vught, 15 maart 2007

Inhoud

1	Kern.....	3
2	Onderzoek.....	5
3	Resultaat.....	7
3.1	Beleid.....	7
3.2	Organisatie.....	8
3.3	Praktijk.....	9
Bijlage 1	Toetsingskader en samenvatting resultaten	11
Bijlage 2	Toetsingskader en beoordeling onderdeel beleid	12
Bijlage 3	Toetsingskader en beoordeling onderdeel organisatie	15
Bijlage 4	Toetsingskader en beoordeling onderdeel praktijk	17
Bijlage 5	Volledig overzicht van aanbevelingen.....	23
Bijlage 6	Gehanteerde bronnen.....	26
Bijlage 7	Bestuurlijke reactie.....	27
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.

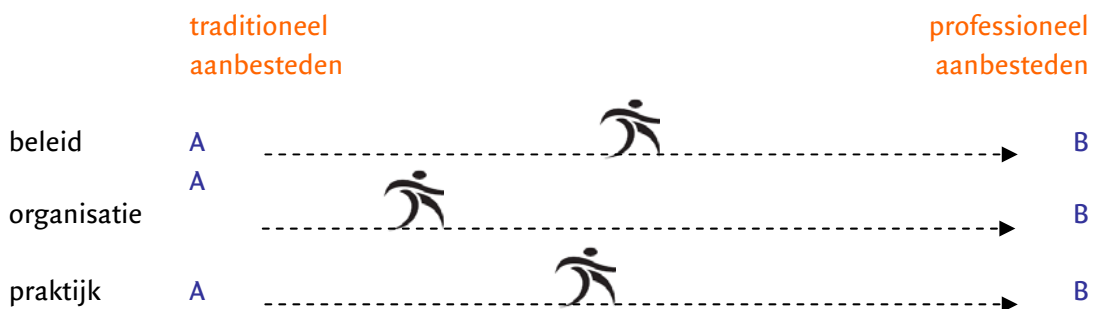
De gemeente Graafstroom is al gedeeltelijk op weg om een professioneel aanbestedende organisatie te worden. Niet alle bestudeerde onderdelen lopen gelijk, waarbij de organisatie van de aanbestedingen achter blijft.



Het beleid is redelijk op orde maar gespleten tot stand gekomen. Zo is de inkoopcoördinator hier niet bij betrokken. Ook leeft in de organisatie het beeld dat inkoop en aanbesteden twee verschillende zaken zijn.

Conclusie

In de gemeente Graafstroom is in 2005 is beperkt sprake van een rechtmatige en doelmatige aanbesteding van werken, diensten en leveringen. Aanbestedingen in de gemeente Graafstroom zijn hierdoor 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 Graafstroom scoort het beste op het onderdeel aanbestedingsbeleid. Het slechtste resultaat haalt de gemeente Graafstroom op het onderdeel organisatie van de aanbestedingspraktijk.

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

Aanbestedingsvorm		werken	Leveringen / diensten
Enkelvoudig	tot	€25.000	€25.000
Meervoudig	tot	€300.000	€200.000
Openbaar	tot	€5.932.624	€ 236.945
Europees	vanaf	€5.932.624	€236.945

Aanbevelingen



Aanbestedingen in de gemeente Graafstroom verlopen deels nog op een traditionele manier. Hierdoor is het aantal aanbevelingen om tot een volledig 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 en de aanbevelingen 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 zodat het nu bestaande onderscheid tussen aanbesteding en inkoop verdwijnt. Voorlichting, opleiding en training zijn belangrijke schakels in dit proces. Dit kan extern gebeuren, maar ook intern, bijvoorbeeld door middel van periodieke inkoopbijeenkomsten waarbij ervaren aanbesteders uit de eigen organisatie minder ervaren collega's coachen. 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.

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 in 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 en 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 Graafstroom 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 Graafstroom in 2005 is deels bevorderlijk voor een doelmatige en rechtmatige aanbestedingspraktijk.

In bijlage 1 wordt een globaal overzicht van de conclusies gegeven en in bijlage 2 is een uitgebreide beoordeling te vinden.

Doelmatigheid

Op drie van de negen beoordeelde punten met betrekking tot doelmatigheid voldoet het beleid in Graafstroom volledig aan de normen van de rekenkamer. Het beleid is, in 2004, door de raad goedgekeurd en vastgesteld. De bestuurlijke verantwoordelijkheid is afdoende geregeld zodat duidelijk is tot waar de ambtelijke organisatie en tot waar het college bevoegd is. In het beleid is de ingangsdatum, 1 januari 2005, opgenomen.

Op twee punten voldoet het beleid vrijwel volledig aan de normen. De bestuurlijke control mist aanwijzingen voor de controle op gehanteerde aanbestedingsvormen in relatie tot de drempelwaarden en voor toezicht op het niet splitsen van opdrachten. De drempelwaarden zijn nagenoeg conform de norm van de rekenkamer, maar liggen voor diensten hoger dan de norm van de rekenkamer waardoor weinig ruimte overblijft voor openbare aanbestedingen.

De organisatie en verantwoordelijkheid zijn slechts beperkt geregeld. De taken en bevoegdheden van zowel de inkoopcoördinator als de andere deelnemers in het inkoopproces worden niet beschreven. Ook ontbreekt de aansluiting met de verantwoordelijkheden van de budgethouders. Normen en richtlijnen ten aanzien van bundelen en splitsen van opdrachten en administratieve organisatie zijn niet aangetroffen.

Rechtmatigheid

Het beleid van de gemeente Graafstroom past binnen de wettelijke kaders en de beschikbare ruimte is verdeeld over alle vormen van aanbestedingsmethoden. Het beleid is echter niet actueel, de richtlijnen AWR 2005 en de BAO zijn niet opgenomen.

Over de procedure met betrekking tot de vaststelling van het beleid: “De inkoopregeling is opgesteld door juridische zaken aan de hand van de BZK-normering en zonder inspraak vanuit inkoopcoördinatie vastgesteld door het college van B&W.” (Ambtenaar van de gemeente Graafstroom)

3.2 Organisatie



De organisatie van de aanbestedingen van de gemeente Graafstroom in 2005 is beperkt bevorderlijk voor een doelmatige en rechtmatige aanbestedingspraktijk.

Een samenvatting van de beoordeelde punten is opgenomen in bijlage 1. De resultaten hiervan zijn verder uitgewerkt in bijlage 3.

Doelmatigheid

Op twee van de vijf door de rekenkamer onderzochte punten heeft de rekenkamer geoordeeld dat deze beperkt bijdragen aan een doelmatige aanbestedingspraktijk. In de gemeente is een checklist voor budgethouders opgesteld voor Europese aanbestedingsprocedures. Doordat slechts weinig aanbestedingen in deze categorie vallen is de reikwijdte van deze checklist beperkt. Hoewel aanbestedingen niet structureel worden gepland wordt externe samenvoeging wel beoordeeld. Dit gebeurt in de samenwerkingsverbanden ICTSAV en Drechtsteden.

De overige drie punten dragen niet bij aan een professionele en doelmatige organisatie. In de gemeente zijn geen richtlijnen voor de coördinatie van aanbestedingen opgesteld. Ook zijn geen procedures voor functiescheiding vastgelegd die passen bij het beleid.

Rechtmatigheid

Op één punt draagt de organisatie beperkt bij aan een rechtmatige aanbestedingspraktijk. De afdeling Civiele Techniek hanteert een 'overzicht uitgegeven bestekken' dat grotendeels overeen komt met de normen voor een aanbestedingsregister.

Op de vier overige punten draagt de organisatie van de gemeente Graafstroom niet bij aan een professionele praktijk. In de gemeente is geen inzicht in de geplande aanbestedingen, wordt geen groslijst voor leveranciers gehanteerd of zijn criteria opgesteld op grond waarvan leveranciers op een dergelijke lijst geplaatst zouden kunnen worden. Ook is aanbesteding niet één keer per jaar onderwerp van interne control.

In dit onderzoek zijn de metaforen professioneel en traditioneel aanbesteden gehanteerd. Hierdoor kan het idee ontstaan dat professioneel aanbesteden de enige 'goede' werkwijze is. De rekenkamer wil hierbij nadrukkelijk aantekenen dat traditioneel aanbesteden niet 'fout' is. Het staat de gemeenten vrij om, voor zover zij zich houden aan de wet, eigen keuzes te maken. Gemeenten mogen dus van elkaar verschillen. Professionaliteit betekent in dit kader dat beleid, organisatie en praktijk gebaseerd zijn op een bewuste en beredeneerde keuze van de gemeente.

3.3 Praktijk



De aanbestedingspraktijk in 2005 van de onderzochte dossiers van de gemeente Graafstroom is vrijwel volledig doelmatig en rechtmatig voor de aanbesteding van werken en beperkt doelmatig en rechtmatig voor de aanbesteding van diensten en/ of leveringen.

Een samenvatting van de resultaten is te vinden in bijlage 1. Deze resultaten zijn gespecificeerd in bijlage 4.

Van de twintig geselecteerde dossiers voor de gemeente Graafstroom zijn elf dossiers niet of niet voldoende aangeleverd om door de rekenkamer beoordeeld te worden. Een specificatie hiervan is te vinden in tabel 3.1.

Dossiers		Aantal
Groslijst: selectie inkopen		20
Uitval		11
Uitval vanwege	Aantal	
Meerdere selecties betrekking op één dossier	3	
Geen bijlagen aangeleverd	3	
Geen vragenlijst aangeleverd	5	
Totaal	11	
Totaal aantal dossiers in onderzoek		9

Tabel 3.1: Samenstelling steekproef.

De selectie heeft geen gelijke verdeling opgeleverd van dossiers voor de diverse inkoopsoorten. Van de 17 geselecteerde dossiers hebben 12 dossiers betrekking op werken en 5 dossiers op inkopen. Van de 12 dossiers voor werken zijn 6 dossiers aangeleverd voor beoordeling. Voor inkopen (diensten en/ of leveringen) zijn 3 van de 6 geselecteerde dossiers aangeleverd voor beoordeling.

De gepresenteerde resultaten hebben betrekking op de negen beoordeelde aanbestedingsdossiers. In sommige gevallen is de beoordeling van deze dossiers bemoeilijkt omdat niet de originele dossiers zijn aangeleverd maar kopieën. Deze kopieën bevatten niet alle informatie die de rekenkamer nodig had voor een volledige beoordeling van alle punten uit het toetsingskader. Indien geen stukken zijn aangetroffen is het oordeel niet verifieerbaar (NV) gegeven.

Doelmatigheid

Doelmatigheid is beoordeeld op de punten concrete interne opdrachtformulering, concurrentie gesteld, objectieve offerteselectie en duidelijke opdrachtverstrekking. De normen voor samenvoeging en evaluatie konden niet beoordeeld worden.

In het overgrote deel van de beoordeelde dossiers is de werkwijze nagenoeg professioneel. In het merendeel van de aanbestedingen is sprake van een voldoende concrete opdrachtformulering, is concurrentie stelling toegepast, heeft een objectieve offerteselectie plaatsgevonden en is vervolgens een duidelijke opdrachtverstrekking verstuurd.

Een splitsing van de beoordeling naar soort inkoop leert dat de 6 beoordeelde dossiers voor werken in vrijwel alle gevallen volledig aan de normen van de rekenkamer voldoen. Dit is slechts beperkt het geval voor de 3 beoordeelde dossiers met diensten.

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is beoordeeld op de punten samenvoeging conform gemeentelijk beleid, concurrentiestelling conform gemeentelijk beleid, offerte selectie op basis van vooraf vastgestelde criteria en een verifieerbare werkwijze.

Op vrijwel alle punten voldoen de dossiers voor werken aan de normen van de rekenkamer. De onderzochte dossiers voor diensten voldoen slechts in beperkte mate aan de normen.

In één dossier is een afwijking ten aanzien van de geldende regelgeving aangetroffen waarbij enkelvoudig onderhands is aanbesteed terwijl in de ogen van de rekenkamer een Europese procedure gevolgd had moeten worden. Het betreft een aanbesteding uit 2003, dus vóór de inwerkingtreding van het huidige beleid, maar in dat jaar was de Europese regelgeving al wel van kracht.

Over de kijk op aanbestedingsbeleid: “Inkoopbeleid is iets anders dan aanbestedingsbeleid. De regels gelden nu zowel voor goederen en diensten als werken, maar de praktijk is sterk gescheiden.” (Ambtenaar van de gemeente Graafstroom)

Bijlage 1 Toetsingskader en samenvatting resultaten

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

Toetsingskader onderdeel organisatie		Resultaat	D	R
B1	Geconcretiseerd beleid in handzame handreiking	beperkt	X	
B2	Richtlijnen voor coördinatie van aanbestedingen	nee	X	
B3	Inzicht in feitelijke werkwijze aanbestedingen	beperkt		X
B4a	Inzicht in geplande aanbestedingen	nee		X
B4b	Samenvoeging beoordeeld bij geplande aanbestedingen	beperkt	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	nee		X
B7	Aanbesteding 1x per jaar onderwerp interne control	nee		X

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

D = doelmatig; R = rechtmatig.³

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.

³ Het kan zijn dat een punt zowel betrekking heeft op doelmatigheid en rechtmatigheid. In die gevallen is het zwaartepunt doorslaggevend geweest bij de indeling.

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.	Ja. (Zie S3, pagina 4 en zie S4, pagina 6.)
A1b	In dit beleid is de ingangsdatum van het beleid vastgesteld.	Ja. (Zie S3, pagina 3 en zie S4, pagina 4.)
A1c	In dit beleid is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor aanbesteding/ inkoop geregeld.	Ja , duidelijk is tot waar de ambtelijke organisatie verantwoordelijk/ bevoegd is en wanneer beslissingen tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college behoren. (Zie S3, pagina 1 en 2.)
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.	Ja , sluit qua geest en inhoud aan op de geldende wettelijke kaders. (Zie S3, pagina 1 en 2.)
A2b	Het beleid is actueel. Dit blijkt uit de intussen doorgevoerde aanpassingen van het beleid uit 2005 aan de laatste richtlijnen (ARW2005/ BAO).	Nee (Zie groeps gesprek 14 november.)
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.	Ja (Zie S3, pagina 2.)

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.			Nagenoeg. De drempelwaarden voor diensten liggen hoger dan de door ons gestelde maximum waarden onderhands – enkelvoudig max. €20.000, volgens beleid €25.000, meervoudig max. €125.000, volgens beleid €200.000 – Deze laatste grens laat geen ruimte meer voor openbare aanbesteding onder de Europese drempelwaarde en komt daarmee in conflict met de gewenste mate van openbaarheid van de Europese Commissie.		
	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. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.		
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.			Beperkt. In het beleid wordt benoemd dat aanbestedingen onder de verantwoordelijkheid van het college vallen. Niet duidelijk is of dat ook voor “gunning uit de hand” geldt. De positionering van coördinatie/ samenvoeging van (gelijksoortige) opdrachten is een taak van de inkoopcoördinator. Zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden evenals die van de overige deelnemers van het inkoopproces binnen de organisatie worden in de ons aangeleverde stukken niet beschreven. Tevens ontbreekt de aansluiting met budgethouder en – verantwoordelijkheid. (Zie S3, pagina 1.)		
A6	Er worden in het beleid duidelijke richtlijnen gegeven voor administratieve organisatie van aanbesteding en inkoop, dit blijkt uit een duidelijke positionering van: a opzet en onderhoud leveranciersbestand (o.a. richtlijnen voor de deelname of uitsluiting van ‘nieuwe’ aanbieders aan de (onderhandse) aanbestedingen); b het aanbestedingsregister;			Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.		

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
	c het inkoopdossier.	(Zie S3, pagina 2.)
A7	<p>De (bestuurlijke) control op het beleid is vormgegeven, door een duidelijke rapportagestructuur, deze maakt expliciet wie rapporteert, waarover, wanneer en hoe over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hantering gemeentelijke drempelwaarden: periodieke rapportage; - hantering splitsing van aanbestedingen: periodieke rapportage; - positionering verantwoordelijken inkoop: periodieke audit; - AO: periodieke audit. 	<p>Nagenoeg, de bestuurlijke control wordt geconcretiseerd door een tweejaarlijkse evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De interne control op het beleid en de procedurehandelingen zijn weergegeven. De positie van de inkoopcoördinator is duidelijk. Controle en rapportage over de gehanteerde aanbestedingsvorm in relatie tot de drempelwaarden, alsmede het toezicht op het niet splitsen van opdrachten blijven onbenoemd.</p> <p>(Zie S3, pagina 3.)</p> <p>(Zie S3, pagina 1.)</p> <p>(Zie S3, pagina 2.)</p>

Bijlage 3 Toetsingskader en beoordeling onderdeel organisatie

toetskader		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.	Graafstroom: Nee (bron: groepsgesprek 14 november 2006). Oordeel rekenkamer: beperkt . Er is een checklist voor Europese aanbestedingen. Doordat het aantal aanbestedingen in deze categorie in de gemeente Graafstroom klein is, is de bruikbaarheid van deze checklist beperkt.
B2	Er zijn richtlijnen voor coördinatie en samenvoeging bij de aanbesteding van overeenkomstige werken, goederen of diensten, voor meerdere afdelingen/ gemeentelijke diensten.	Graafstroom: Nee. De taken van de inkoopcoördinator worden beschreven, maar wordt niet opgevolgd in de organisatie. Er is een discussie om voor drie gemeenten één gezamenlijke inkoopcoördinator aan te stellen. Verdere besluitvorming blijft daar op hangen. Binnen de gemeente Graafstroom vindt er weinig coördinatie plaats. In regionaal verband gebeurt dit wel. Er is bij werken wel gedacht aan raamcontracten voor bestrating of verlichting, maar niet opgevolgd. (bron: groepsgesprek 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: nee
B3	Er is een adequaat register van aanbesteding dat een goede weergave biedt van de feitelijke aanbesteding, met vermelding van: - datum van aanbesteding - budgethouder - omvang aanbesteding - onderwerp en type (werk, levering, dienst) - wijze van aanbesteding - ondernemer(s) aan wie de opdracht gegund is.	Graafstroom: Nee (bron: groepsgesprek 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: beperkt . De afdeling Civiele Techniek hanteert een overzicht uitgegeven bestekken. Dit overzicht komt op een aantal punten overeen met de criteria van de rekenkamer.
B4a	Er is een aanbestedings- en inkoopprogramma voor 2005 dat inzicht gaf in de 'geplande' aanbestedingen voor dat jaar.	Graafstroom: Nee (bron: groepsgesprek 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: nee
B4b	Bij het opzetten van het aanbestedings- en inkoopprogramma is expliciet stilgestaan bij (in- of externe) samenvoeging.	Graafstroom: nee. (bron: groepsgesprek 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: beperkt . De gemeente hanteert geen aanbestedingsprogramma maar beoordeeld aanbestedingen wel op het punt van externe samenvoeging in de samenwerkingsverbanden ICTSAV en Drechtsteden.

toetskader		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.	Graafstroom: Nee (bron: groepsgesprek 14 november 2006) Oordeel rekenkamer: nee
B5b	De AO van het aanbestedingsbeleid sluit aan op het vigerende beleid van 2005.	Graafstroom: Nee. (bron: groepsgesprek 14 november 2006). 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.	Graafstroom: Nee, kennis over leveranciers “heb je gewoon in je hoofd zitten, dat hou je bij door het lezen van vakliteratuur”. (bron: groepsgesprek 14 november 2006). Oordeel rekenkamer: nee
B7	Aanbesteding/ inkoop is minimaal eens per jaar onderwerp van interne control. Dit ongeacht het vastgestelde beleid.	Graafstroom: Nee. Er is incidenteel interne controle vanuit financiën wordt interne controle uitgevoerd. Dit wordt geïnitieerd door vragen vanuit het bestuur over hoeveel offertes zijn aangevraagd. In de komende interne plan wordt daar wel duidelijk vorm aan gegeven. Vanuit de accountant vindt er ook controle plaats, “die vragen met enige regelmaat dossiers op”. (bron: groepsgesprek 14 november 2006). Oordeel rekenkamer: nee

Bijlage 4 Toetsingskader en beoordeling onderdeel praktijk

A: Geselecteerde aanbestedingsdossiers (1 van 2)

Dossier-nummer	Afdeling*	Omschrijving*	Bedrag in €*	Werk/dienst/levering*	Valt binnen het onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie ingevuld
1	Team Financiën/ Team Civiele Techniek	Afwerken uitbreiding woonomgeving	67.400	werk	ja		ja
2	?	(Bouwrijpmaken parkeerterrein De Spil, Bleskensgraaf)	(96.000)	(werk)	nee	Geen bijlagen aangeleverd	nee
3	Team Civiele Techniek	Aanbrengen bestrating	74.845	werk	ja		ja
4	Team Civiele Techniek	Aanbrengen bestrating	49.000	werk	ja		ja
5	Team Financiën/ Team Civiele Techniek	Verharding Kerkweg West te Brandwijk	114.000	werk	ja		ja
6	Team Financiën	Werkzaamheden waardering onroerende zaken	39.095	dienst	ja		ja
7	Team Civiele Techniek	Aanbrengen bestrating en vernieuwing riolering	67.400	werk	ja		ja
8	?	(Fundering kerk BL, restant)	(45.163)	(werk)	nee	Geen bijlagen en zelfevaluatie aangeleverd	nee
9	?	(Uitbreiding BBS OA)	(140.300)	(werk)	nee	Geen bijlagen en zelfevaluatie aangeleverd	nee
10	VROM	Advieswerkzaamheden	15.900	dienst	ja		ja
11	Team Financiën/ Team Civiele Techniek	Uitgevoerde werkzaamheden m.b.t. herplaatsen houten damwand in plan "Dorp-Oost fase 2"	11.900	werk	nee	Geen bijlagen aangeleverd	ja

* Inhoud gebaseerd op info in zelfevaluatie van respondent. Indien niet aanwezig is info van locatieonderzoek rekenkamer of betaallijsten(cursief) opgenomen.

A: Geselecteerde aanbestedingsdossiers (2 van 2)

Dossier-nummer	Afdeling*	Omschrijving*	Bedrag in €* (€)	Werk/ dienst/ levering	Valt binnen het onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie ingevuld
12	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	nee	Behoort bij andere selectie	ja
13	Maatschappelijke dienstverlening	Het vervoer van leerlingen uit de gemeente Graafstroom naar scholen in Barendrecht, Rotterdam, Dordrecht en Breda	(243.300)	dienst	ja		ja
14	?	(2 ^e kwartaal Centraal Nederland)	(15.477)	(levering)	nee	Geen bijlagen en zelfevaluatie aangeleverd	nee
15	Team Financiën/ Team Civiele Techniek	Project woonrijpmaken Dorp-Oost fase 2	116.200	werk	ja		ja
16	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	nee	Behoort bij andere selectie	ja
17	?	(1 ^e termijn Firma Van Hoven)	(14.478)	(werk)	nee	Geen bijlagen en zelfevaluatie aangeleverd	nee
18	?	(Drukriolering)	(45.099)	(werk)	nee	Geen bijlagen aangeleverd	ja
19	?	(Herstraten Dorpsstraat O.A.)	(18.865)	(werk)	nee	Geen bijlagen aangeleverd	ja
20	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	nee	Behoort bij andere selectie	ja

* Inhoud gebaseerd op info in zelfevaluatie van respondent. Indien niet aanwezig is info van locatieonderzoek rekenkamer of betaallijsten(cursief) opgenomen.

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	nee	NV	n.v.t.	ja	ja
3	ja	ja	nee	NV	n.v.t.	ja	ja
4	ja	ja	nee	NV	n.v.t.	ja	ja
5	ja	ja	nee	NV	n.v.t.	ja	ja
6	ja	NV	ja	NV	n.v.t.	--	NV
7	ja	ja	nee	NV	n.v.t.	ja	ja
10	ja	NV	nee	NV	n.v.t.	nee	nee
13	--	NV	ja	NV	n.v.t.	nee	nee
15	ja	ja	nee	NV	n.v.t.	ja	ja
aantal ja	8	6	2	0	0	6	6
aantal nee	0	0	7	0	0	2	2
aantal deels	0	0	0	0	0	0	0
aantal n.v.t.	0	0	0	0	9	0	0
aantal - - (niet ingevuld)	1	0	0	0	0	1	0
aantal NV (niet verifieerbaar)	0	3	0	9	0	0	1
totaal	9	9	9	9	9	9	9
resultaat	ja	nagenoeg	beperkt	NV	n.v.t.	nagenoeg	nagenoeg

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

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. vastgestelde criteria (i)	Selectie o.b.v. vastgestelde criteria (r)
1	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
3	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
4	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
5	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
6	--	NV	ja	ja	ja	NV	ja	NV
7	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
10	ja	NV	ja	ja	ja	n.v.t.	ja	NV
13	ja	ja	nee	nee	nee	n.v.t.	--	NV
15	ja	ja	ja	ja	ja	NV	ja	ja
aantal ja	8	7	8	8	8	5	8	6
aantal nee	0	0	1	1	1	0	0	0
aantal deels	0	0	0	0	0	0	0	0
aantal n.v.t.	0	0	0	0	0	2	0	0
aantal - - (niet ingevuld)	1	0	0	0	0	0	1	0
aantal NV (niet verifieerbaar)	0	2	0	0	0	2	0	3
totaal	9	9	9	9	9	9	9	9
resultaat	nagenoeg	nagenoeg	nagenoeg	nagenoeg	nagenoeg	deels	nagenoeg	nagenoeg

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

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	nee	NV	ja	n.v.t.
3	Ja	ja	nee	NV	ja	n.v.t.
4	Ja	ja	nee	NV	ja	n.v.t.
5	Ja	ja	nee	NV	ja	n.v.t.
6	Ja	NV	ja	NV	NV	n.v.t.
7	Ja	ja	nee	NV	ja	n.v.t.
10	Ja	NV	ja	NV	deels	n.v.t.
13	Ja	ja	nee	NV	deels	nee
15	Ja	ja	nee	NV	deels	n.v.t.
aantal ja	9	7	2	0	5	0
aantal nee	0	0	7	0	0	1
aantal deels	0	0	0	0	3	0
aantal n.v.t.	0	0	0	0	0	8
aantal - - (niet ingevuld)	0	0	0	0	0	0
aantal NV (niet verifieerbaar)	0	2	0	9	1	0
totaal	9	9	9	9	9	9
resultaat	ja	nagenoeg	beperkt	NV	deels	nagenoeg

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

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 gearhiveerd 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 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 en de aanbevelingen 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 zodat het nu bestaande onderscheid tussen aanbesteding en inkoop verdwijnt. Voorlichting, opleiding en training zijn belangrijke schakels in dit proces. Dit kan extern gebeuren, maar ook intern, bijvoorbeeld door middel van periodieke inkoopbijeenkomsten waarbij ervaren aanbesteders uit de eigen organisatie minder ervaren collega's coachen. 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 de gemeentelijke drempelwaarden bij aan de norm van de rekenkamer. Deze norm, 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

- 6 Bij de uitvoering van het openbaar aanbesteden geeft de rekenkamer de overweging om een tussenvorm te hanteren tussen openbaar en meervoudig aanbesteden. Deze tussenvorm is gebaseerd op meervoudig 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.

- 7 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.
- 8 Neem richtlijnen op voor het niet splitsen (niet in tijd en niet organisatorisch), samenvoegen (intern) en combineren (extern) van inkopen en aanbestedingen.
- 9 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. Het bestaande overzicht uitgegeven bestekken dat bij de afdeling Civiele Techniek wordt gehanteerd kan hiervoor als basis dienen.
- 10 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.
- 11 Stel een checklist of bruikbare handreiking voor budgethouders op (ook voor aanbestedingen onder de Europese normen) 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.
- 12 Laat de aanbestedingspraktijk verlopen conform de vastgestelde regels en geldende wettelijke richtlijnen.
- 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 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.
- 16 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. De wettelijke regels voor 2005 betreffen de richtlijnen als gevolg van de AWR en de BAO.
- 17 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.
- 18 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.
- 19 Monitor de uitvoering van het inkoopbeleid en rapporteer hierover geregeld aan het college, bijvoorbeeld de komende tijd eens per kwartaal.

Bijlage 6 Gehanteerde bronnen

Schriftelijke bronnen:

Volgnr.	Titelbeschrijving
S1	Gemeente Graafstroom, Nota aanbestedingen, leveringen en diensten, 13 januari 1995.
S2	Gemeente Graafstroom, Raadsbesluit aanbestedingen, leveringen en diensten, 23 mei 1995.
S3	Gemeente Graafstroom, Besluit inzake de interne regels van de gemeente Graafstroom voor de inkoop en aanbesteding van leveringen, diensten en werken, 5 november 2004.
S4	Gemeente Graafstroom, Nota met betrekking tot de aanvulling inzake de regels voor inkoop en aanbesteding van leveringen, diensten en werken, 5 november 2004.
S5	Gemeente Graafstroom, Overzicht uitgegeven bestekken civiele techniek dienstjaren 2001-2006, datum onbekend.
S6	Gemeente Graafstroom, Betalingen per verzamelopdracht, 22 augustus 2006.

Interviews:

Voor de beoordeling van het onderdeel organisatie is gebruik gemaakt van een groepsgesprek waaraan twee gemeenten deelnamen. Het gesprek waaraan Graafstroom deelnam vond plaats op 14 november 2006. De deelnemers aan dit groepsgesprek zijn:

Deelnemers gemeente Graafstroom:

Naam	Functie
Dhr. J. Visser	Beleidsmedewerker facilitaire zaken
Dhr. T. Verwaart	Senior beleidsmedewerker Civiele Techniek

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 Graafstroom.

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. Het concept signalement Graafstroom d.d. 23 februari 2007 is op 23 februari 2007, samen met een aanbiedingsbrief per mail aan het college van B&W verzonden, met het verzoek voor 9 maart 2007 te reageren. De reactie van de gemeente Graafstroom is op 6 maart 2007 ontvangen via een mail van de heer R. Ressler.

Geachte Rekenkamer,

Het college heeft afgesproken dat geen aparte bestuurlijke reactie wordt opgesteld. De bedoeling is dat het college in het voorstel voor de raadsbehandeling het nodige zal aangeven. Dit voorstel zal de rekenkamer te gelegener tijd ter hand worden gesteld.

Cor Ressler
gemeentesecretaris gemeente Graafstroom

Bijlage 8 Nawoord

De regionale rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden 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.

In de mail van 6 maart 2007 geeft de secretaris aan dat het college van B&W van de gemeente Graafstroom besloten heeft geen inhoudelijke reactie te geven op het rapport van de regionale rekenkamer. De rekenkamer concludeert hieruit dat het college het eens is met de conclusies van het rapport en de aanbevelingen zal opvolgen.

Dr. Igno Pröpper,
Directeur Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden