

Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Definitief

Signalement aanbestedingsonderzoek gemeente Liesveld 2005

Aan
Gemeente Liesveld

Van
Igno Pröpper, directeur rekenkamer

Vught, 9 februari 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	18
Bijlage 5	Volledig overzicht van aanbevelingen	24
Bijlage 6	Gehanteerde bronnen	27
Bijlage 7	Bestuurlijke reactie	28
Bijlage 8	Nawoord	30

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.

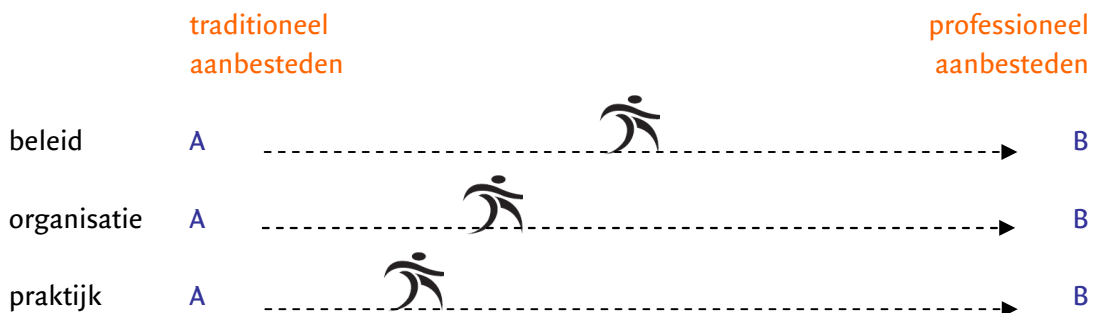
In de gemeente Liesveld zijn enkele stappen ondernomen om professioneel te gaan aanbesteden. Het beleid is door het college vastgesteld, maar er ontbreekt nog een fiat van de gemeenteraad. Ook ontbreken concrete organisatorische maatregelen en een ambtelijke organisatie die de beleidsregels opvolgt.



De gemeente Liesveld lijkt rustig achter het hekje te wachten tot de weg naar de gezamenlijke ambtelijke organisatie met Giessenlanden, Nieuw-lekkerland en Graafstroom opengaat. In afwachting daarvan worden hier en daar initiatieven ontplooid, maar zonder een rode draad om beleid, organisatie en praktijk met elkaar te verbinden.

Conclusie

In de gemeente Liesveld is in 2005 in beperkte mate sprake van een rechtmatige en doelmatige aanbesteding van werken, diensten en leveringen. Aanbestedingen in de gemeente Liesveld 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 Liesveld scoort het beste op het onderdeel rechtmatigheid van het aanbestedingsbeleid. Het slechtste resultaat haalt de gemeente Liesveld op het onderdeel rechtmatigheid 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 Liesveld is deze tabel in 2005 als volgt:

Aanbestedingsvorm		werken	leveringen	diensten
Enkelvoudig	tot	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000
Meervoudig (minimaal 2 offertes)	tot	€ 60.000	€ 40.000	€ 60.000
Meervoudig (min 3 offertes met 1 nieuwe leverancier)	tot	€ 5.932.624	€ 236.945	€ 236.945
Europees	vanaf	€ 5.932.624	€ 236.945	€ 236.945

Aanbevelingen



Het beleid in de gemeente Liesveld is gedeeltelijk professioneel. Het aantal aanbevelingen om tot een professioneel aanbestedende organisatie is toch nog 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. 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.

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 Liesveld 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 Liesveld in 2005 is deels bevorderlijk voor een doelmatige aanbestedingspraktijk en in grote mate bevorderlijk voor een 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 één punt voldoet het beleid ten dele aan de normen van de rekenkamer. In het beleid wordt gekozen voor gecoördineerde inkoop en wordt per aanbestedingsvorm de beslissingsbevoegdheid genoemd. Richtlijnen voor de taken van de inkoopcoördinator zijn benoemd, maar vooral bevoegdheden blijven onderbelicht.

Twee punten dragen in beperkte mate bij aan een doelmatige aanbestedingspraktijk. De drempelwaarden beginnen bij € 5.000,- en dat is een lager bedrag dan in de normbedragen die de rekenkamer hanteert. Deze waarde is bedrijfseconomisch gezien te laag. In het beleid wordt wel het streven naar bundeling en samenwerking benadrukt, maar een verbod op niet-splitsen en richtlijnen voor het realiseren van bundeling is niet opgenomen.

Voor zes van de negen beoordeelde punten is de rekenkamer van oordeel dat het beleid in Liesveld niet bijdraagt aan een doelmatige aanbestedingspraktijk. Het beleid is alleen door het college goedgekeurd maar niet door de gemeenteraad. De ingangsdatum van het beleid is niet vastgesteld en de bestuurlijke verantwoordelijkheid is niet geregeld. Er zijn geen richtlijnen voor het niet-splitsen van opdrachten en niet voor de inrichting van de administratieve organisatie. Ook de bestuurlijke control is niet vormgegeven.

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid van het beleid is beoordeeld op drie punten. Op één deze drie punten voldoet het beleid volledig aan de norm van de rekenkamer: het beleid past binnen de geldende wettelijke kaders. Op één punt voldoet het beleid in grote mate aan de normen. In Liesveld zijn categorieën bepaald voor enkelvoudig, meervoudig en Europees aanbesteden, maar niet voor openbaar aanbesteden. Hierdoor voldoet het beleid niet aan de voorgeschreven mate van openbaarheid. Vervolgens ontbreekt op één punt de aansluiting met de norm. In het beleid zijn de nieuwe regels in 2005 zoals BAO en AWR2005 niet opgenomen.

3.2 Organisatie



De organisatie van de aanbestedingen van de gemeente Liesveld in 2005 is ten dele bevorderlijk voor een doelmatige aanbestedingspraktijk en in beperkte mate bevorderlijk voor een rechtmatige aanbestedingspraktijk.

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

Doelmatigheid

De organisatie van de aanbestedingen in Liesveld is beoordeeld op vijf punten. Op twee punten voldoet de organisatie ten dele aan de normen van de rekenkamer. Externe samenvoeging wordt actief bevorderd en veelal in het samenwerkingsverband Drechtsteden uitgevoerd. Interne samenvoeging krijgt, door het ontbreken van een inkoopprogramma minder aandacht. Er zijn slechts beperkte richtlijnen voor coördinatie van aanbestedingen. Het initiatief voor coördinatie ligt bij de inkoopcoördinator zelf en strakke regelgeving ontbreekt.

Op één punt komt de organisatie slechts beperkt overeen met de normen van de rekenkamer. De enige concretisering van het beleid is een budgethoudersregeling waaraan een checklist voor Europese regelgeving is toegevoegd.

Op twee punten voldoet de organisatie van Liesveld niet aan de normen. Deze punten hebben beide betrekking op de inrichting van de administratieve organisatie. Deze ontbreekt in de gemeente Liesveld.

Rechtmatigheid

De rekenkamer heeft het oordeel voor de rechtmatigheid van de organisatie gebaseerd op vier punten. Op drie punten voldoet de organisatie niet aan de normen van de rekenkamer. Er is in de gemeente Liesveld geen inzicht in de feitelijke werkwijze van de aanbestedingen, geen aanbestedingsprogramma dat interne samenvoeging van aanbestedingen bevordert en er wordt geen interne controle uitgevoerd. Op één punt voldoet de organisatie beperkt aan de normen. Er is in beperkte mate sprake van een groslijst. Dit is de lijst met preferente leveranciers die door een aanbesteding van het samenwerkingsverband Drechtsteden is aangeleverd. Hier is door de gemeente geen formele grondslag aan gegeven en de lijst wordt beperkt gebruikt.

3.3 Praktijk



De aanbestedingspraktijk in 2005 van de onderzochte dossiers van de gemeente Liesveld is deels doelmatig en beperkt rechtmatig.

Een samenvatting van de resultaten is te vinden in bijlage 1. Deze resultaten zijn gespecificeerd in bijlage 4. De gepresenteerde resultaten hebben betrekking op de 16 dossiers met aanbestedingen uitgevoerd in het jaar 2005.

Dossiers		Aantal
Groslijst		20
Uitval		4
Uitval vanwege	Aantal	
Meerdere selecties betrekking op één dossier	1	
Aangeleverde gegevens betrekking op aanbesteding uit 2006		
Geen vragenlijst aangeleverd	2	
Totaal	4	
Totaal aantal dossiers in onderzoek		16

Tabel 3.1: Samenstelling steekproef.

De beoordeling van de 16 dossiers is bemoeilijkt omdat niet in alle gevallen 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, duidelijke opdrachtverstrekking. De mate van samenvoeging en de evaluatie van de opdracht konden op basis van de aangeleverde gegevens niet worden beoordeeld.

Een voldoende concrete interne opdrachtformulering is in zeven van de zestien onderzochte dossiers aangetroffen. De overige dossiers bevatten in het geheel geen interne opdrachtformulering. Concurrentiestelling, het aanvragen van meerdere offertes, is in zeven dossiers aan de orde geweest. In vijf dossiers is geverifieerd dat geen concurrentiestelling heeft plaatsgevonden en in vier dossiers is geen informatie hierover aangetroffen. Voor de zeven dossiers met concurrentiestelling is in vijf gevallen geverifieerd dat de selectie van leverancier objectief heeft plaatsgevonden. In twee dossiers was geen informatie aangeleverd om dit te kunnen beoordelen. In slechts vijf van de zestien dossiers is een duidelijke

opdrachtverstrekking aangetroffen. In één dossier ontbrak in de opdrachtverstrekking een referentie naar het tijdpad. In tien dossiers is geen opdrachtverstrekking aangetroffen.

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is beoordeeld op de punten concurrentiestelling conform gemeentelijk beleid en een verifieerbare werkwijze. Te weinig informatie was aanwezig in de dossiers om een oordeel te kunnen geven over samenvoeging conform gemeentelijk beleid en selectie op basis van vooraf vastgestelde criteria. Van de zestien dossiers hebben er drie betrekking op een periode vóór 2005. Deze dossiers zijn bij de beoordeling van rechtmatigheid buiten beschouwing gelaten.

Van de dertien dossiers met aanbestedingen in 2005 is in zes dossiers concurrentie conform het gemeentelijke beleid gesteld. In twee dossiers kon de wijze van aanbesteding niet worden geverifieerd. Echter, in vijf dossiers is de concurrentiestelling niet conform de gemeentelijke regels uitgevoerd. Het betreft in al deze dossiers aanbestedingen boven de € 5.000,- waarvoor maar één offerte is aangevraagd, terwijl het beleid voorschrijft dat twee offertes nodig zijn. Voor deze vijf dossiers is in het ons aangeleverde dossier geen motivatie aangetroffen waarom van het beleid is afgeweken. Een mondelinge toelichting is gegeven voor één van de dossiers. Bij deze aanbesteding is de winnaar van een vergelijkbare aanbesteding in de Drechtsteden gekozen als leverancier voor Liesveld. De werkwijze ten aanzien van de aanbestedingsdossiers was in drie van de zestien dossiers goed te volgen en in zeven dossiers gedeeltelijk. Drie dossiers waren zodanig aangeleverd dat beoordeling eigenlijk niet mogelijk was.

Eén van de dossiers die niet beoordeeld is omdat de aanbesteding plaatsvond vóór 2005 betrof het leerlingenvervoer. In 2003 is een 3-jarig contract afgesloten na een enkelvoudig onderhandse aanbesteding. Gemeentelijk beleid was in dat jaar niet aan de orde, maar het bedrag voor dit contract was hoger dan de ook toen geldende Europese norm. De rekenkamer heeft begrepen dat in de toekomst aansluiting wordt gezocht bij de Europese aanbesteding van het leerlingenvervoer vanuit de Drechtsteden.

Bijlage 1 Toetsingskader en samenvatting resultaten

Toetsingskader onderdeel beleid		Resultaat	D	R
A1a	Door raad goedgekeurd aanbestedingsbeleid	nee	X	
A1b	Ingangsdatum vastgesteld	nee	X	
A1c	Bestuurlijke verantwoordelijkheid geregeld	nee	X	
A2a	Beleid passend binnen wettelijke kaders	ja		X
A2b	Actueel beleid	nee		X
A3a	Beschikbare wettelijke ruimte ingevuld	nagenoeg		X
A3b	Drempelwaarden niet te hoog of te laag	beperkt	X	
A4a	Bindende richtlijnen t.a.v bundelen/ splitsen	beperkt	X	
A4b	Richtlijnen t.a.v. niet-splitsen conform gebruikelijke regels	nee	X	
A5	Organisatie en verantwoordelijkheid geregeld	deels	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	beperkt	X	
B2	Richtlijnen voor coördinatie van aanbestedingen	deels	X	
B3	Inzicht in feitelijke werkwijze aanbestedingen	nee		X
B4a	Inzicht in geplande aanbestedingen	nee		X
B4b	Samenvoeging beoordeeld bij geplande aanbestedingen	nagenoeg	X	
B5a	AO vastgelegd in procedurebeschrijvingen	nee	X	
B5b	AO passend 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	deels	X	
C2a	Voldoende rekening gehouden met samenvoeging	NV	X	
C2b	Samenvoeging conform gemeentelijke beleid	NV		X
C3	Concurrentiestelling	deels	X	
C4	Concurrentiestelling conform gemeentelijk beleid	deels		X
C5a	Objectieve offerteselectie	nagenoeg	X	
C5b	Selectie o.b.v. vooraf vastgestelde criteria	NV		X
C6	Duidelijke opdrachtverstrekking	beperkt	X	
C7	Evaluatie van de opdracht	NV	X	
C8	Verifieerbare werkwijze	nee		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.	Nee. Er is een “Nota Inkoopbeleid en aanbestedingen” van april 2005, (S1) per mail 18-10-2006 heeft de heer B.Stolk desgevraagd bevestigd: Het college heeft het beleid (S1) goedgekeurd en de raad had na presentatie nog een aantal vragen waarop nog niet is teruggekomen, maar (S1) was voor 2005 toch het vigerende beleid.
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.	Ja. Sluit qua geest en inhoud aan op het de geldende wettelijke kaders. (Zie S1, pagina 9 en 11.)
A2b	Het beleid is actueel. Dit blijkt uit de intussen doorgevoerde aanpassingen van het beleid uit 2005 aan de laatste richtlijnen (ARW2005/ BAO).	Nee. Het beleid is niet aangepast in het afgelopen jaar. (Zie groeps gesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06.)
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.	Nagenoeg. Drempelbedragen voor werken, leveringen en diensten zijn vermeld, maar een categorie voor openbaar aanbesteden ontbreekt. (Zie S1, pagina 11)

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.			Beperkt. De drempelwaarden voor enkelvoudige onderhandse aanbesteding valt onder de maximumgrens, maar is met € 5.000,- bedrijfseconomisch te laag. De maximum grens voor meervoudig onderhandse aanbestedingen, van zowel werken, leveringen als diensten, valt samen met de Europese drempelbedragen. Zodoende laten deze drempelbedragen geen ruimte voor openbare aanbesteding onder de Europese drempelwaarde en komen daarmee in conflict met de gewenste mate van openbaarheid door de Europese Commissie (zie “Handreiking”).		
	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.			Beperkt. In het beleid wordt het streven naar bundeling en samenwerken benadrukt. Het verbod op splitsen en de uitwerking daarvan ontbreekt, evenals een concretisering van de binnen de organisatie gewenste coördinatie(mechanismen) om tot daadwerkelijke bundeling te komen. (Zie S1, pagina 9 en 10.)		
A4b	De richtlijnen ten aanzien van het niet-splitsen zijn conform de gebruikelijke regels elders.			Nee. Richtlijnen ontbreken.		
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.			Deels. In het beleid (S1) wordt per aanbestedingsvorm de beslissingsbevoegdheid benoemd. Voorts wordt gekozen voor gecoördineerde inkoop. In de stukken worden echter geen richtlijnen gegeven voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze coördinator en de overige deelnemers. Tevens ontbreekt de aansluiting met budgethouder en -verantwoordelijkheid. (Zie S1, pagina 10 en 11.) In (S1g) zijn met name de taken en een deel van de verantwoordelijkheden van de inkoopcoördinator expliciet gemaakt, terwijl de bevoegdheden (afwijken van ..., binnen bepaalde kaders ...) nauwelijks benoemd worden. Daarnaast wordt het contractbeheer bij de (diverse) proceseigenaren gelegd, waardoor coördinatie en een organisatiebreed overzicht van de aangegeven contracten niet zonder meer geborgd wordt. (Zie S1g, pagina 14.)		
A6	Er worden in het beleid duidelijke richtlijnen gegeven voor administratieve organisatie van aanbesteding en inkoop, dit blijkt uit een duidelijke positionering van:			Nee. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.		

toetsingskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
	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.	Zie S1, pagina 9. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie. Zie S1, pagina 10.
A7	De (bestuurlijke) controle op het beleid is vormgegeven, door een duidelijke rapportagestructuur, deze maakt expliciet wie rapporteert, waarover, wanneer en hoe over: - hantering gemeentelijke drempelwaarden: periodieke rapportage; - hantering splitsing van aanbestedingen: periodieke rapportage; - positionering verantwoordelijken inkoop: periodieke audit; - AO: periodieke audit.	Nee , buiten de rapportage op hoofdlijnen bij de rapportagemomenten uit de beleidscyclus, worden geen interne controlemaatregelen benoemd. (Zie S1, pagina 10.) Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie. Niet vast te stellen o.b.v. beschikbare informatie.

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.	Liesveld: Er is een notitie budgethoudersregeling met een checklist voor Europese aanbesteding. (bron: groepsgesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06) Oordeel rekenkamer: beperkt.
B2	Er zijn richtlijnen voor coördinatie en samenvoeging bij de aanbesteding van overeenkomstige werken, goederen of diensten, voor meerdere afdelingen/ gemeentelijke diensten.	Liesveld: De inkoopcoördinator is intermediair tussen initiatieven in de regio en de vakdienst die er inhoudelijk bemoeienis bij heeft (vanuit de gemeente).” De inkoopcoördinator probeert er achter te komen wat de plannen zijn. “Bij facilitaire zaken is er wel goed achter te komen wat de plannen zijn, dat doe ik zelf. Maar in de rest van de organisatie moet het groeien. Vanuit de organisatie komen mensen ook met vragen. Ik voel me zelf nog geen echte inkoopcoördinator omdat ik niet de kennis heb zoals de echte inkopers in Dordrecht. Maar ik heb wel presentaties gegeven en een stukje geschreven. Als contract afloopt kijken we wel of we iets kunnen combineren, maar we gaan niet ieder jaar een lijstje invullen.” Bij werken proberen we zoveel mogelijk wijkgericht te werken, dus zoveel mogelijk straten in één keer te nemen. We bepalen op basis van een tien-jarenplanning wat nodig is. Maar we bekijken ook of mensen die in een straat wonen niet erg lang in de rommel zitten. Ook wordt er gekeken naar mogelijkheden om een aannemer een vast contract te geven, planmatiger te gaan werken. Nu wordt de prijs voor een jaar genoemd voor 1 m2 of 1 paaltje. Straks hebben we geen discussie meer over de prijs en alleen nog maar over de hoeveelheid. Er zijn vanuit civiele techniek toch heel veel zaken plaatsgebonden. Wegen reconstructie combineren tussen verschillende kernen is moeilijk. Hangt van homogeniteit af. . (bron: groepsgesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06) Oordeel rekenkamer: deels.
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)	Liesveld: Nee. Het zou een hoop werk schelen als we het wel hebben. “Mensen werken dan aan één manier van werken en het is geregistreerd. Ze zien het nu nog als bemoeizucht. Het uitzoeken van de vragen vanuit de rekenkamer was echt een hoop werk.” (bron: groepsgesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06) Oordeel rekenkamer: nee.

toetskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
	- 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.	Liesveld: Nee. (bron: groepsgesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06) Oordeel rekenkamer: nee .
B4b	Bij het opzetten van het aanbestedings- en inkoopprogramma is expliciet stilgestaan bij (in- of externe) samenvoeging.	Liesveld: Er is geen inkoopprogramma. Maar Liesveld maakt onderdeel uit van het samenwerkingsverband Drechtsteden. Een keer per jaar is er in de Drechtsteden een overleg. Daar leveren we alle volumes aan en dat wordt gebundeld. Het liefst wordt het gebundeld met andere gemeenten. Als er combinaties van gemeenten te vormen zijn wordt gezamenlijk de markt op gegaan. In het samenwerkingsverband Drechtsteden zitten ook de echte inkopers. Voorbeelden van gecombineerde opdrachten zijn: schoonmaak, kopieermachines, printers, telefoon, leerlingenvervoer, openbare verlichting. Vanuit gemeenten lever je hetzelfde product waardoor je door samenwerking maar één keer een inspanning hoeft te leveren. Het is niet iets dat alleen voor één gemeente geldt. (bron: groepsgesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06) Oordeel rekenkamer: deels . Externe samenvoeging wordt actief beoordeeld, interne samenvoeging krijgt minder aandacht door het ontbreken van een aanbestedings- en inkoopprogramma.
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.	Liesveld: nee. (bron: groepsgesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06) Oordeel rekenkamer: nee .
B5b	De AO van het aanbestedingsbeleid sluit aan op het vigerende beleid van 2005.	Liesveld: nee. (bron: groepsgesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06) Oordeel rekenkamer: nee .

toetskader		uitkomsten/ resultaten
nr.	norm	
B6	<p>Het leveranciersbeleid wordt adequaat vormgegeven:</p> <p>a Er zijn groslijsten voor preferente leveranciers.</p> <p>b Er zijn eenduidig hanteerbare criteria voor de plaatsing en verwijdering van leveranciers op de groslijst</p> <p>c De criteria voor plaatsing en verwijdering op de groslijst voor leveranciers sluiten aan op het vigerende beleid.</p>	<p>Liesveld: Er zijn geen vastgestelde criteria. “In Liesveld is er de verplichting om nieuwe aanbieder te selecteren”. Echter, “dat wordt niet gecontroleerd”. De lijst met voorkeursleveranciers vanuit de Drechtsteden is wel uitgezet binnen de gemeente, niet officieel vastgesteld en wordt nauwelijks gebruikt. (bron: groepsgesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06)</p> <p>Oordeel rekenkamer: beperkt.</p>
B7	<p>Aanbesteding/ inkoop is minimaal eens per jaar onderwerp van interne controle. Dit ongeacht het vastgestelde beleid.</p>	<p>Liesveld: nee. (bron: groepsgesprek Liesveld – Nieuw-Lekkerland 14-11-06)</p> <p>Oordeel rekenkamer: nee.</p>

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 DIF	Vervanging/ aanschaf hardware	25.000	dienst/ levering	ja		ja
2	Team DIF	Uitwijk en onderhoud server voor kernapplicaties	13.175 en 12.640	dienst	ja		ja
3					nee	Is onderdeel van ander dossier	
4	BOR	Vorbereiding en directievoering m.b.t. tot rioolvervanging	23.550	dienst	ja		ja
5	Team Strategie en Advies	Leerlingenvervoer speciaal- en voortgezet onderwijs	155.232	dienst	ja		ja
6	Team DIF	Abonnementen t.b.v. mobiele telefonie	8.000	levering	ja		ja
7					nee	Dossier aangeleverd van nog niet afgeronde aanbesteding in 2006	ja
8	Team Strategie en Advies	Werkzaamheden ter afronding opstellen bestemmingsplan Groot-Ammers	13.320	dienst	ja		ja
9	BOR	Uitvoering van rioolrenovatie en herinrichting Ambachtsweg	1.492.000	werk	ja		ja

* Op basis van informatie in zelfevaluatie respondent.

A: Geselecteerde aanbestedingsdossiers (2 van 2)

Dossier nummer	Afdeling*	Omschrijving*	Bedrag in €*	Werk/ dienst/ levering	Valt binnen het onderzoek	Reden waarom niet	Zelfevaluatie ingevuld
10					nee	Geen dossier aangeleverd	nee
11					nee	Geen dossier aangeleverd	nee
12	BOR	Uitvoering van rioolrenovatie en herinrichting Fuutlaan	732.000	werk	ja		ja
13	BOR	Uitvoering kleine onderhoudswerkzaamheden aan wegen in diverse kernen in Liesveld	n.v.t.	werk	ja		ja
14	BOR	Planvoorbereiding en vestiging zakelijke rechten	61.634	dienst	ja		ja
15	BOR	Diverse onderhoudswerkzaamheden aan riolering	26.889	werk	ja		ja
16	BOR	Inzameling huisvuil	188.886	werk	ja		ja
17	BOR	Bouwrijp maken van Gelkenes oost	861.000	werk	ja		ja
18	BOR	Uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden aan water, gras, stadswal	86.600	werk	ja		ja
19	BOR	Onderhoud drukriolering	33.852	werk	ja		ja
20	BOR	Aanleg drukriolering	559.200	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	NV	ja	NV	NV	ja	NV
2	nee	NV	ja	NV	NV	ja	NV
4	ja	NV	nee	NV	NV	nee	NV
5	ja	NV	ja	NV	NV	ja	nee
6	ja	NV	ja	ja	NV	ja	nee
8	ja	NV	n.v.t.	NV	NV	nee	NV
9	ja	ja	nee	NV	NV	ja	ja
12	ja	ja	nee	NV	NV	ja	ja
13	nee	ja	nee	NV	NV	ja	ja
14	ja	NV	nee	NV	NV	ja	nee
15	nee	NV	nee	NV	NV	nee	nee
16	ja	ja	nee	deels	NV	ja	ja
17	ja	ja	nee	NV	NV	ja	ja
18	ja	ja	nee	NV	NV	ja	ja
19	nee	NV	nee	NV	NV	nee	nee
20	ja	ja	nee	NV	NV	ja	ja
Aantal ja	12	7	4	1	0	12	7
Aantal nee	4	0	11	0	0	4	5
Aantal deels	0	0	0	1	0	0	0
Aantal n.v.t.	0	0	1	0	0	0	0
Aantal - - (niet ingevuld)	0	0	0	0	0	0	0
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	9	0	14	16	0	4
totaal	16	16	16	16	16	16	16
Resultaat	nagenoeg	deels	beperkt	NV	NV	nagenoeg	deels

(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	--	NV	ja	nee	ja	n.v.t.	ja	NV
2	ja	NV	ja	NV	ja	n.v.t.	ja	NV
4	ja	ja	nee	nee	ja	n.v.t.	nee	NV
5	--	NV	ja	n.v.t.	ja	n.v.t.	nee	nee
6	ja	NV	ja	nee	ja	n.v.t.	ja	nee
8	--	NV	nee	NV	n.v.t.	n.v.t.	ja	NV
9	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	NV
12	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	NV
13	ja	NV	ja	ja	ja	ja	nee	ja
14	ja	NV	--	n.v.t.	ja	n.v.t.	nee	NV
15	nee	NV	nee	nee	nee	n.v.t.	nee	NV
16	ja	ja	ja	ja	ja	NV	ja	ja
17	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	NV
18	ja	ja	ja	n.v.t.	ja	NV	ja	NV
19	nee	NV	nee	nee	nee	n.v.t.	nee	NV
20	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	ja
Aantal ja	11	7	11	6	13	5	6	3
Aantal nee	2	0	4	5	2	0	10	2
Aantal deels	0	0	0	0	0	0	0	0
Aantal n.v.t.	0	0	0	3	1	9	0	0
Aantal - - (niet ingevuld)	3	0	1	0	0	0	0	0
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	9	0	2	0	2	0	11
totaal	16	16	16	16	16	16	16	16
Resultaat	nagenoeg	deels	nagenoeg	deels	nagenoeg	deels	beperkt	NV

(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	--	NV	--	NV	nee	nee
2	ja	NV	ja	NV	deels	n.v.t.
4	ja	NV	ja	NV	deels	nee
5	ja	ja	ja	NV	deels	n.v.t.
6	ja	NV	ja	NV	deels	nee
8	ja	NV	ja	NV	NV	n.v.t.
9	ja	NV	ja	NV	NV	n.v.t.
12	ja	NV	ja	NV	deels	n.v.t.
13	nee	ja	ja	NV	deels	n.v.t.
14	ja	deels	ja	NV	nee	n.v.t.
15	nee	NV	nee	NV	nee	nee
16	ja	ja	ja	NV	ja	n.v.t.
17	ja	ja	ja	NV	ja	n.v.t.
18	ja	NV	ja	NV	deels	n.v.t.
19	nee	NV	nee	NV	nee	nee
20	ja	ja	ja	NV	ja	n.v.t.
Aantal ja	12	5	13	0	3	0
Aantal nee	3	0	2	0	4	5
Aantal deels	0	1	0	0	7	0
Aantal n.v.t.	0	0	0	0	0	11
Aantal - - (niet ingevuld)	1	0	1	0	0	0
Aantal NV (niet verifieerbaar)	0	10	0	16	2	0
totaal	16	16	16	16	16	16
Resultaat	nagenoeg	NV	nagenoeg	NV	beperkt	nee

(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 gearriveerd 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

Zoals eerder vermeld in het rapport:

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.

- 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. 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 Actualiseer nota inkoopbeleid, beantwoord de vragen van de raad, neem in het beleid duidelijk de ingangsdatum op en laat het geheel vaststellen door de gemeenteraad.
- 6 Neem richtlijnen opnemen voor de verantwoordelijkheden en de verplichtingen van budgethouders, ambtelijke organisatie en het college.
- 7 Bepaal wanneer en op welke wijze concurrentiestelling plaatsvindt door het vaststellen van gemeentelijke drempelwaarden, bijvoorbeeld conform 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

- 8 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.
- 9 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.
- 10 Neem richtlijnen op voor het niet splitsen (niet in tijd en niet organisatorisch), samenvoegen (intern) en combineren (extern) van inkopen en aanbestedingen.
- 11 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.
- 12 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.
- 13 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.

- 14 Laat de aanbestedingspraktijk verlopen conform de vastgestelde regels en geldende wettelijke richtlijnen.
- 15 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.
- 16 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.
- 17 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.
- 18 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.
- 19 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.
- 20 Verscherp de richtlijnen op voor organisatorische inrichting van de aanbesteding binnen de gehele organisatie en per dienst. Benoem helder de bevoegdheden 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. Door het contractbeheer te centraliseren ontstaat een beter organisatiebreed inzicht.
- 21 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 Liesveld, Nota Inkoopbeleid en aanbestedingen, april 2005.
S2	Gemeente Liesveld, Raadsnotitie Inkoopbeleid en aanbestedingen gemeente Liesveld, 10 juni 2005.
S3	Gemeente Liesveld, Gemeenschappelijke projecten regionale Inkoop Drechtsteden, 10 augustus 2005.
S4	Gemeente Liesveld, Register van/ tot aanbestedingen 2005, 2005.
S5	Gemeente Liesveld, Betaalregister 2005, 2005.
S6	Gemeente Liesveld, Contractregistratie Regio A15/A16 gemeenten, januari 2006.
S7	Gemeente Liesveld, Raadsvoorstel met betrekking tot financieel beleid, 2004.
S8	Gemeente Liesveld, Mandaatregeling 2006, behorend bij besluit B&W van 6 december 2005.
S9	Deloitte, Gemeente Liesveld rapport controle jaarrekening 2005, mei 2006.
S10	Deloitte, Gemeente Liesveld managementletter 2005, februari 2006.
S11	Gemeente Liesveld, nota inkoopbeleid en aanbestedingen, april 2005.
S12	Gemeente Liesveld, presentatie met betrekking tot in 2006 doorgevoerde wijzigingen t.a.v. beleid, inrichting of instructie voor aanbidding en inkoop, 2006.
S13	Gemeente Liesveld, inkoopjaarsverslag 2005.
S14	Gemeente Liesveld, bijlage met betrekking tot verantwoordelijkheden voor aanbesteding en inkoop, mei 2006.
S15	Gemeente Liesveld, Notitie van concept raadsvoorstel aan commissie middelen, bouwen en groen, februari 2000.
S16	Gemeente Liesveld, Raadsvoorstel voor verordening organisatie van de gemeente, maart 2000.
S17	Gemeente Liesveld, Inkoopjaarsverslag 2005.
S18	Gemeente Liesveld, Inkoopjaarsverslag 2006, april 2006.
S19	Gemeente Liesveld, Nota inkoopbeleid en aanbestedingen, februari 2005.

Interviews:

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

Deelnemers gemeente Liesveld:

Naam	Functie
dhr. D. Krouwel	Civiel technisch medewerker
dhr. B. Stolk	Inkoop coördinator; facilitair manager

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 Liesveld.

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 Liesveld d.d. 29 december 2006 is op 29 december 2006, samen met een aanbiedingsbrief per mail aan het college van B&W verzonden, met het verzoek voor 7 februari 2007 te reageren. De reactie van de gemeente Liesveld is, op 7 februari 2007 ontvangen via een mail van de heer A. Saes.

Aan de gemeenteraad.

Onderwerp: rapportage rekenkamer aanbestedingsbeleid en praktijk Liesveld

Geachte raad,

Het doet ons genoegen dat het eerste rapport van de rekenkamer op dit moment aan u kan worden aangeboden. De rekenkamer is een instituut dat wij ook als college zeer waarderen. Het geeft ons feed back op basis waarvan wij in staat zijn onze dienstverlening aan de burger en daarmee de uitoefening van onze taak en de vervulling van uw opdrachten nog beter vorm te geven.

Met betrekking tot dit eerste rapport, aanbestedingsbeleid en praktijk, levert het rapport ons zeker nuttige informatie en feed back. Wij staan dan ook overwegend positief tegenover de aanbevelingen die de rekenkamer in het rapport doet ten aanzien van de mogelijkheden om de kwaliteit van het aankoopbeleid te verbeteren. Wij zien de optimalisering van het aankoopbeleid en daarmee de uitvoering daarvan als een leerproces. Het feit dat we in een zo pril stadium van dit leerproces, het beleid is in 2005 vastgesteld en het rapport heeft betrekking op de uitvoering in datzelfde jaar, vanuit een onafhankelijk instituut aanbevelingen voor verbetering krijgen aangereikt stemt ons positief.

Vanzelfsprekend zijn wij ook benieuwd naar uw standpunt ten aanzien van het rapport. De bespreking van dit rapport in uw raad zullen wij dan ook met belangstelling volgen.

De aanbevelingen van de Rekenkamer zullen wij meenemen in zowel onze interne organisatie en het constant werken aan het verbeteren van kwaliteit, als in de opzet van de nieuw te vormen organisatie Samen meer Waard. Een aantal aanbeveling zal namelijk pas effectief kunnen worden opgepakt nadat de nieuwe organisatie is gevormd. Dit omdat een aantal zaken enkel en alleen vanwege de zeer beperkte beschikbare capaciteit van onze huidige organisatie nu niet voldoende adequaat kan worden opgepakt. Het rapport en de aanbevelingen geven in die zin een bevestiging van de noodzaak om tot een gezamenlijke organisatie Samen Meer Waard te komen.

Bij het verder optimaliseren van het inkoopbeleid en de uitvoeringspraktijk hebben wij overigens naast aandacht voor de aanbevelingen van de Rekenkamer óók aandacht voor de behoefte aan deregulering. Wat ons betreft bestaat deze behoefte namelijk in de eerste plaats voor de regelgeving die rechtstreeks betrekking heeft op de burger en direct daarop volgend ook voor de interne organisatie; bureaucratie moet vermeden worden.

Tot slot zetten wij een vraagteken bij één van de aanbevelingen en dat is dat het beleid door de raad zou moeten worden vastgesteld. Wij vragen ons af of dit juridisch formeel juist is. In ieder geval zijn wij er tot nu toe van uit gegaan dat dit niet het geval is.

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.

De rekenkamer is blij met het feit dat het college van B&W van de gemeente Liesveld aangeeft overwegend positief te staan ten opzichte van de aanbevelingen in het rapport. Ook is de rekenkamer verheugd te lezen dat het college het proces tot verbetering van het aanbestedingsbeleid opvat als een leerproces. Door de aanbevelingen op te nemen in de interne organisatie en in de opzet van de nieuwe organisatie Samen Meer Waard vervolgt de gemeente Liesveld haar weg naar een professioneel aanbestedende organisatie.

Het college geeft ook aan dat behoefte bestaat aan deregulering ten aanzien van de regelgeving die rechtstreeks betrekking heeft op de burger. De rekenkamer ondersteunt dit streven en zal deze wens meenemen bij het bepalen van het nieuwe onderzoeksprogramma.

Het college vraagt zich vervolgens af of aanbeveling 5, de aanbeveling dat het beleid door de raad moet worden vastgesteld, juridisch formeel juist. Het college geeft aan dat zij hier tot nu toe niet van is uitgegaan. Het is inderdaad niet noodzakelijk is om het aanbestedingsbeleid door de raad te laten vaststellen, maar dit verdient in de ogen van de rekenkamer wel de aanbeveling. Dit vanuit het belang van publieke verantwoordelijkheid over essentiële beleidsmatige keuzes en bestuurlijke integriteit, waaronder valt het handelen volgens de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. In een minimale vorm zou de gemeenteraad in ieder geval geïnformeerd moeten worden over het aanbestedingsbeleid. De keuze voor het wel of niet laten vaststellen van het beleid door de raad heeft ook gevolgen voor de door de accountant uit te voeren rechtmatigheidstoets.

De rekenkamer wil het college vervolgens succes wensen bij de uitvoering van de aanbevelingen.

Dr. Igno Pröpper,
Directeur Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden